

TESIS
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KOMISI PEMILIHAN UMUM (KPU)
DALAM MENINGKATKAN KUALITAS DAFTAR PEMILIH
DI KABUPATEN SIDENRENG RAPPANG



ANDI SYAIFUL
E012191010

PROGRAM PASCA SARJANA STUDI ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KOMISI PEMILIHAN UMUM (KPU) DALAM MENINGKATKAN KUALITAS DAFTAR PEMILIH DI KABUPATEN SIDENRENG RAPPANG

Disusun dan diajukan oleh

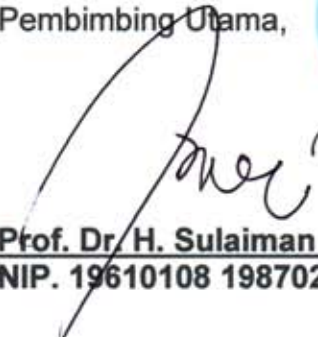
ANDI SYAIFUL
E012191008

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
Pada tanggal **19 Juli 2021**
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama,

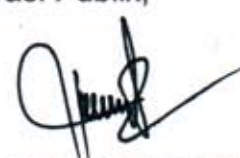
Pembimbing Pendamping,

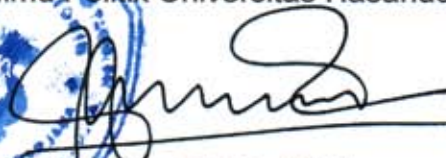

Prof. Dr. H. Sulaiman Asang, MS
NIP. 19610108 198702 1 002


Dr. Muhammad Yunus, MA.
NIP. 19591030 198703 1 002

Ketua Program Studi
Administrasi Publik,

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,


Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si.
NIP. 196012311986011005


Prof. Dr. H. Armin, M.Si.
NIP. 196511091991031008



PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini,

Nama : **ANDI SYAIFUL**

NIM : **E012191010**

Jurusan/Program Studi : **ADMINISTRASI PUBLIK**

Dengan ini menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa skripsi yang berjudul **“IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KOMISI PEMILIHAN UMUM (KPU) DALAM MENINGKATKAN KUALITAS DAFTAR PEMILIH DI KABUPATEN SIDENRENG RAPPANG”** adalah karya ilmiah saya sendiri dan sepanjang pengetahuan saya di dalam naskah Tesis ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu perguruan tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari ternyata di dalam naskah Tesis ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 20 Juli 2021

Yang membuat pernyataan,


ANDI SYAIFUL

KATA PENGANTAR



Assalamualaikum wr. Wb

Alhamdulillah, Dengan segala kerendahan hati dan rasa syukur tiada hentinya penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah-nya serta nikmat ilmu sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini yang berjudul: **“Implementasi Kebijakan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Dalam Meningkatkan Kualitas Daftar Pemilih di Kabupaten Sidenreng Rappang”**. Sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister (S2) pada Program Magister Pascasarjana Administrasi Public Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin. Salam dan shalawat senantiasa tercurah kepada junjungan baginda Nabiullah Muhammad SAW. Nabi yang oleh Michael H. Hart ditulisakannya dalam urutan pertama 100 tokoh paling berpengaruh di dunia, nabi yang menjadi suri tauladan bagi seluruh umat manusia.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan karena keterbatasan ilmu dan kemampuan yang dimiliki. Sehingga penulis terbuka, dengan senang hati menerima saran dan kritikan yang bersifat membangun untuk perbaikan karya ini kedepannya. Dalam penyelesaian tesis ini tentu banyak yang berpartisipasi baik materi maupun non-materi, maka melalui kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tidak terhingga kepada orang-orang yang telah membantu penulis, terutama ucapan terima kasih

kepada kedua orang tua penulis (**Andi Samiruddin dan Hj. Siswati**) yang telah merawat dan membesarkan serta mendidik, mendukung dan mendoakan penulis hingga detik ini. Terima juga penulis sampaikan kepada kedua orang tua mertua penulis (**Almh. Muh. Amin Umar dan Rosdiana Malik**) yang selama ini memberi dukungan dan dorongan tentang pentingnya mengenyam dan menuntut pendidikan setinggi mungkin. Terima kasih pula penulis sampaikan kepada istri tercinta (**Risma Amin Umar**) yang telah banyak memberi masukan dan semangat serta curahan kasih sayang kepada penulis sampai saat ini.

Penyelesaian studi dan tesis ini tentu tidak terlepas dari dukungana dan bantuan dari berbagai pihak, baik dalam bentuk bimbingan teknis, moral maupun materil. Oleh karena itu, saya menyampaikan penghargaan yang setinggi tingginya dan ucapan terima kasih dengan penuh hormat kepada :

1. **Prof. Dr. Dwia Aries Tina Palubuhu, MA** selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Rektor Universitas Hasanuddin dan staf.
2. **Prof. Dr. Armin Arsyad, M. Si** selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik beserta seluruh staf.
3. **Prof. Dr. H. Muhammad Akmal Ibrahim, M. Si** selaku Ketua Prodi Pasca Sarjana Administrasi Public Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
4. **Prof. Dr. H. Sulaiman Asang, MS** sebagai dosen pembimbing I yang senantiasa membimbing, mengarahkan dan menjadi orang tua dari penulis dengan penuh kesabaran, meski dtengah kesibukan namun beliau senantiasa meluangkan waktu sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Semoga bapak senantiasa diberi perlindungan serta segala kebbaikannya bernilai ibadah disisi Allah SWT.

5. **Dr. Muhammad Yunus, M A** selaku pembimbing II yang senantiasa memberi arahan dan masukan kepada penulis meskipun ditengah kesibukan beliau, sehingga penulis mampu menyelesaikan tesis ini. Terima kasih saya haturkan kepada bapak dan semoga kesehatan dan perlindungan Allah SWT senantiasa tercurah.
6. **Prof. Dr. Mohammad Thahir Haning, M. Si., Dr. Muhammad Tang Abdullah, S. Sos., M.AP., Dr. Badu Achmad, M. Si** selaku dosen penguji yang telah menyempatkan diri dalam memberikan saran, masukan dan kritik kepada penulis dalam rangka penyempurnaan penulisan tesis ini. Semoga bapak senantiasa diberi keberkahan dan perlindungan oleh Allah SWT.
7. Seluruh **Dosen pengajar Program Magister Administrasi Public FISIP UNHAS**, Penulis sangat berterima kasih atas ilmu yang telah diberikan untuk penulis selama mengenyam studi di Program Magister Administrasi Public Fisip Unhas. Semoga ilmu yang telah diberikan dapat dimanfaatkan oleh penulis dan semoga bapak/ibu selalu dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Allah SWT.
8. Seluruh **Staff Departemen Ilmu Administrasi FISIP UNHAS, staf di lingkup FISIP UNHAS dan staf di lingkup Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin** tanpa terkecuali. Terima kasih atas bantuan yang diberikan kepada penulis.
9. **Semua pihak** yang telah membantu dalam penyelesaian skripsi ini, penulis mengucapkan banyak terimah kasih.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan dan semoga dengan selesainya pendidikan pada jenjang ini dapat memberi kontribusi positif bagi kepada masyarakat dan perkembangan ilmu administrasi serta kemajuan kehidupan demokrasi yang lebih berkualitas. Semoga ini menjadi

spirit yang akan mendorong penulis untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang berikutnya. Untuk itu kritikan dan saran senantiasa penulis harapkan serta semoga karya ini dapat bermanfaat bagi kita semua, amin ya rabbal alamin.

Makassar, 19 Juli 2021

Penulis,

Andi Syaiful

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	v
DAFTAR TABEL	vii
DAFTAR GAMBAR.....	viii
ABSTRAK.....	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	9
1.3 Tujuan Penelitian	10
1.4 Manfaat Penelitian	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	11
2.1 Kebijakan Publik	11
2.2 Jenis Kebijakan Publik	16
2.3 Tujuan Kebijakan Publik	22
2.4 Ciri-Ciri Kebijakan Publik	23
2.5 Teori Implementasi Kebijakan	26
2.6 Model Implementasi Kebijakan	29
2.6.1 Model Merilee S. Grindle	29
2.6.2 Model Van Meter dan Horn	32
2.6.3 Model Goggin, Bowman dan Leater	32
2.6.4 Model Mazmanian dan Sabatier	33
2.6.5 Model Edward III	35
2.6.6 Model Elmore	36
2.6.7 Model Hogwood dan Gunn	36
2.7 Dimensi dan Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Publik	38
2.8 Pemilihan Umum	40
2.8.1 Asas-asas Pemilihan Umum	41
2.8.2 Fungsi Pemilihan Umum	42
2.8.3 Tujuan Pemilihan Umum	45
2.9 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Tentang Penyusunan	
Daftar Pemilih	47
2.9.1 Hak Pilih	51
2.9.2 Daftar Pemilih	54

2.9.3	Konten dan Konteks Kebijakan	59
2.9.4	Hasil Penyusunan Daftar Pemilih	62
2.9.5	Daftar Pemilih Di Kabupaten Sidenreng Rappang	69
2.10	Kebaruan Penelitian	72
2.11	Kerangka Pikir	74
BAB III	METODE PENELITIAN	77
3.1	Pendekatan Penelitian	77
3.2	Jenis Penelitian	77
3.3	Lokasi Penelitian	78
3.4	Jenis Data	78
3.5	Tenik Pengumpulan Data	78
3.6	Populasi dan Sampel	80
3.7	Teknik Analisis Data	83
3.8	Perumusan Hipotesis	86
3.9	Definisi operasional	86
BAB IV	GAMBARAN UMUM HASIL PENELITIAN	92
4.1	Deskripsi Lokasi Penelitian	92
4.1.1	Gambaran Umum Kabupaten Sidenreng Rappang	92
4.1.2	Gambaran Umum KPU Sidenreng Rappang	94
BAB V	HASIL	103
5.1	Hasil Penelitian	103
5.1.1	Karakteristik Sampel	103
5.1.2	Variabel Isi Kebijakan	105
5.1.3	Variabel Konteks Implementasi	117
5.1.4	Hasil Kebijakan	125
BAB VI	PENUTUP	131
6.1	Kesimpulan	131
6.2	Saran	131
DAFTAR PUSTAKA		133
LAMPIRAN		137

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Temuan Data Pemilih TMS Pemilu 2014	7
Tabel 2.2 Temuan Data Pemilih TMS Pemilu 2019	7
Tabel 2.3 Daftar Pemilih Tetap Pemilu 2019 Kab. Sidrap	70
Tabel 2.4 Hasil Perbaikan DPT Pemilu 2019 Kab. Sidrap.....	71
Tabel 3.1 Skor Indikator Menurut Likert	83
Tabel 3.2 Kriteria Penilaian	85
Tabel 4.1 Pegawai KPU Sidrap Berdasarkan Pangkat dan Golongan	102
Tabel 4.2 Pegawai KPU Sidrap Berdasarkan Jabatan Struktural	102
Tabel 5.1 Tabulasi Berdasarkan Jenis Kelamin	104
Tabel 5.2 Tabulasi Berdasarkan Umur	104
Tabel 5.3 Kepentingan Yang Terpengaruhi	107
Tabel 5.4 Manfaat Yang Dihasilkan	109
Tabel 5.5 Derajat Perubahan Yang Diinginkan	111
Tabel 5.6 Kedudukan Lembaga Pembuat Kebijakan	113
Tabel 5.7 Pelaksana Program	115
Tabel 5.8 Sumber Daya Yang Dikerahkan	117
Tabel 5.9 Rekapitulasi Indikator Isi Kebijakan	118
Tabel 5.10 Karakteristik Lembaga dan Penguasa	120
Tabel 5.11 Kepatuhan dan Daya Tanggap Masyarakat	123
Tabel 5.12 Rekapitulasi Indikator Konteks Kebijakan	124
Tabel 5.13 Daftar Pemilih Yang Akurat	125
Tabel 5.14 Daftar Pemilih Yang Aktual	127
Tabel 5.15 Daftar Pemilih Yang Komperhensif	128
Tabel 5.16 Rekapitulasi Indikator Hasil Implementasi Kebijakan	129

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Model Grindle	31
Gambar 2.2	Model Van Meter dan Van Horn	32
Gambar 2.3	Model Goggin, Bowman dan Lester	33
Gambar 2.4	Model Mazmanian dan Sabatier	34
Gambar 2.5	Model Edward III	36
Gambar 2.6	Kerangka Pikir.....	76

ABSTRAK

Andi Syaiful. Implementasi Kebijakan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Dalam Meningkatkan Kualitas Daftar Pemilih di Kabupaten Sidenreng Rappang. (dibimbing oleh Prof. Dr. H. Sulaiman Asang, MS dan Dr. Muhammad Yunus, MA.).

Penelitian ini membahas tentang implementasi kebijakan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam meningkatkan kualitas daftar pemilih di Kabupaten Sidenreng Rappang. Tujuan penelitian adalah untuk menganalisis implementasi kebijakan Komisi Pemilihan Umum (KPU) tentang pemutakhiran daftar pemilih dan juga untuk melihat apa hasil dari proses implementasi kebijakan tersebut. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian kuantitatif dimana analisisnya fokus pada data numerical (angka) yang selanjutnya diolah menggunakan data statistik.

Teori yang digunakan adalah teori Merilee S. Grindle (1980) yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh isi kebijakan (*content of policy*) yang terdiri dari enam indikator yaitu kepentingan yang terpengaruhi, manfaat yang dihasilkan, derajat perubahan yang diinginkan, kedudukan pembuat kebijakan, pelaksana program dan sumber daya yang dikerahkan. Sedangkan konteks implementasinya (*context of implementation*) terdiri dari dua yaitu karakteristik lembaga dan penguasa, dan kepatuhan atau daya tanggap masyarakat. Teori tersebut digunakan untuk mencari dan menganalisis jawaban dari rumusan masalah yang terdapat dalam tesis ini.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks implementasi (*Context of implementation*) dari kebijakan KPU tentang pemutakhiran daftar pemilih memiliki kualitas yang baik sehingga hasil dari implementasi kebijakan tersebut melahirkan daftar pemilih yang berkualitas dengan rata-rata skor jawaban dari responden sebesar 3,75. Hal ini juga dikuatkan dengan temuan data yang menunjukkan bahwa daftar yang dihasilkan dari kebijakan ini lebih baik jika dibandingkan dengan daftar pemilih pada pemilu sebelumnya.

Kata Kunci: PKPU, Implementasi kebijakan, Kualitas Daftar Pemilih.

ABSTRACT

Andi Syaiful. Implementation of the General Election Commission (KPU) Policy in improving the Quality of the Voter List in Sidenreng Rappang Regency.
(supervised by Prof. Dr. H. Sulaiman Asang, MS and Dr. Muhammad Yunus, MA.).

This study discusses the implementation of the General Election Commission (KPU) policy in improving the quality of the voter list in Sidenreng Rappang Regency. The purpose of the study was to analyze the implementation of the General Election Commission (KPU) policy regarding updating the voter list and also to see what the results of the policy implementation process were. The type of research used is quantitative research where the analysis focuses on numerical data (numbers) which is then processed using statistical data.

The theory used is the theory of Merilee S. Grindle (1980) which states that policy implementation is influenced by policy content (content of policy) which consists of six indicators, namely the interests affected, the benefits generated, the degree of desired change, the position of policy makers, implementers. programs and resources deployed. While the context of implementation consists of two, namely the characteristics of institutions and authorities, and community compliance or responsiveness. The theory is used to find and analyze the answers to the problem formulations contained in this thesis.

The results of this study indicate that the policy content (content of policy) and the context of implementation (Context of implementation) of the KPU's policy on updating the voter list have good quality so that the results of the implementation of the policy produce a quality voter list with an average score of answers from respondents amounted to 3.75. This is also corroborated by the findings of data showing that the list generated from this policy is better than the voter list in the previous election.

Keywords: PKPU, Policy implementation, Voter List Quality.

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Untuk menjamin tercapainya cita-cita dan tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka dilaksanakanlah penyelenggaraan Pemilihan Umum dalam mewujudkan cita-cita tersebut. Pemilihan Umum merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat untuk menghasilkan wakil rakyat dan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilu merupakan sarana yang efektif untuk menentukan orang-orang terbaik dalam mengisi posisi politik, baik pemerintahan maupun legislatif dan jabatan-jabatan politik lainnya. Pemilu merupakan arena kompetisi politik antara kekuatan-kekuatan yang eksis untuk mengisi jabatan-jabatan di pemerintahan berdasarkan pilihan rakyat yang telah memenuhi persyaratan untuk menggunakan hak pilihnya. Melalui pemilu, elite-elite politik dapat memengaruhi rakyat dengan program-program politik dan gagasan perubahan bagi perbaikan bangsa, baik dilakukan dengan cara yang dialogis maupun melalui komunikasi media massa.

Pemilihan Umum wajib menjamin tersalurkannya suara rakyat secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Maka dari itu diperlukan pengaturan sistem penyelenggaraan pemilu yang baik dalam setiap pelaksanaan tahapan teknis penyelenggaraan. Salah satu tahapan yang krusial dan penting dalam pelaksanaan pemilu adalah tahapan pemutakhiran daftar pemilih, karena melalui tahapan ini hak konstitusional atau hak pilih warga negara diatur. Kualitas daftar pemilih yang baik akan memberi jaminan kepada warga negara Indonesia

untuk menyalurkan hak pilihnya begitupun sebaliknya, bahwa daftar pemilih yang kurang berkualitas akan berpotensi menghilangkan hak pilih warga negara. Hasyim Asy'ari (2011) mengatakan bahwa dalam pemilu diakui hak pilih secara universal (*suffrage*) dan merupakan salah satu prasyarat fundamental bagi negara yang menganut demokrasi konstitusional modern.

Dalam (IDEA:2002) terdapat standar-standar Internasional untuk pemilihan umum yang menyebutkan bahwa kerangka hukum pemilu mewajibkan penyimpanan daftar pemilih secara transparan dan akurat, melindungi hak warga negara yang memenuhi syarat untuk mendaftar dan mencegah pendaftaran atau pencoretan orang secara tidak sah atau curang. Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa *"segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan serta wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya"*. Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945 menentukan bahwa : *"(1) setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum"; "(3) setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan."*

Pada tingkat undang-undang juga terdapat ketentuan yang mengatur tentang hak memilih yakni pada UU No. 39 Tahun 2009 dimana dalam pasal 43 menyatakan bahwa, *"setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan"*. Hak memilih juga tercantum dalam *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang telah diratifikasi Indonesia dengan UU No.12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and*

Political Rights (Kovenan International Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik). Pasal 25 ICCPR menentukan bahwa “*setiap warga negara juga harus mempunyai hak dan kebebasan, tanpa pembedaan apapun sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 dan tanpa pembatasan yang beralasan :a) Ikut dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas; b) Memilih dan dipilih pada pemilihan umum dan berkala yang jujur, dan dengan hak pilih pada pemilihan umum berkala yang jujur, dan dengan hak pilih yang universal dan sama, serta dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia untuk menjamin kebebasan dalam menyatakan kemauan dari para pemilih; c) Memperoleh akses pada pelayanan umum di negaranya atas dasar persamaan.*”

Selain itu, Mahkamah Konstitusi dalam putusan perkara Nomor 011-017/PUU-I/2003 tanggal 24 Februari 2004 antara lain menyebutkan, “menimbang bahwa hak konstitusional warga negara untuk memilih dan dipilih (*right to vote and right to be candidate*) adalah hak yang dijamin oleh konstitusi, undang-undang maupun konvensi internasional, maka pembatasan penyimpangan, peniadaan dan penghapusan akan hak dimaksud merupakan pelanggaran terhadap hak asasi warga negara.

Dari sisi regulasi dan ketentuan hukum jaminan hak pilih warga negara di Indonesia dalam pemilu sebenarnya sudah sangat kuat. Konstruksi politik hukum dengan jelas menyebutkan bahwa penjaminan hak dasar warga negara dalam pemilu menjadi keniscayaan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, dalam UUD 1945 pasal 1 ayat 2 hasil amandemen disebutkan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Pada pasal 22E disebutkan dengan tegas bahwa perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan

melalui lembaga perwakilan rakyat, baik ditingkat nasional maupun daerah, dan lembaga perwakilan daerah, yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum, yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang. pertanyaannya kemudian adalah bagaimana dengan perwujudan hak memilih di Indonesia pada Pemilu 2019 ? terdapat berbagai masalah dan tantangan serta kendala dalam menegakkan hak memilih dalam pemilu, lebih spesifik lagi bagaimana warga negara terdaftar sebagai pemilih di Daftar Pemilih Tetap (DPT).

Meski telah berpengalaman dalam menyelenggarakan 5 kali pemilu nasional serta ribuan kali pemilihan kepala daerah sejak era reformasi 1999, kendala dan permasalahan daftar pemilih masih tetap menjadi isu utama yang diperdebatkan setiap menjelang dan selama penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Pada pemilu 1999 misalnya, kualitas Daftar Pemilih Tetap (DPT) sangat buruk, dan dikelola secara tidak transparan. Bahkan menurut pengakuan komisioner KPU pada saat itu, Edwin Henawan Soekowati, komisioner KPU pun tidak bisa mengakses data pemilih. Pada pemilu 2004 permasalahan dalam penyusunan daftar pemilih juga mengemuka sebagaimana disuarakan oleh Aliansi Partai Politik untuk pemilu yang bersih yang mensinyalir adanya sekitar 30 persen pemilih tidak terdaftar yang berujung pada penolakan anggota aliansi untuk menandatangani berita acara pengesahan hasil pemilu legislatif (pileg) 2004.

Pada pemilu 2009 kisruh data pemilih juga mengemuka sebagai mana ditulis oleh harian Kompas. Laporan tim Penyelidikan Pemenuhan Hak Sipil dan Politik dalam pemilu 2009 oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) juga menunjukkan terdapat sekitar 25 persen - 40 persen pemilih kehilangan hak pilih karena tidak masuk ke dalam daftar pemilih (Asyari, 2012). Hal yang sama juga terjadi di pemilu 2014, dimana penetapan DPT secara nasional yyang

sedianya dilaksanakan pada 23 Oktober 2013 ternyata ditunda penetapannya hingga tanggal 4 November 2013. Selain karena desakan komisi II DPR, saat itu KPU juga mengambil keputusan itu karena adanya rekomendasi dari Bawaslu sebagaimana tertuang dalam surat Bawaslu No.726/Bawaslu/X/2013 yang menyebut masih terdapat 10,8 juta data yang masih bermasalah. Selain itu masih terdapat perbedaan data antara data di DPT dan data di Sistem Informasi Data Pemilih (SIDALIH).

Di Pemilu 2019, KPU setidaknya melakukan perbaikan sebanyak tiga kali untuk sampai pada Daftar Pemilih Tetap (DPT). Berdasarkan atas rekapitulasi Daftar Pemilih Tetap Hasil Perbaikan ketiga (DPTHP-3), melalui Keputusan KPU RI No: 597/PL.02.1-Kpt/01/KPU/III/2019 tentang Rekapitulasi Daftar Pemilih Tetap untuk Setiap Tempat Pemungutan Suara dalam Pemilihan Umum Tahun 2019, KPU menetapkan jumlah pemilih sebanyak 190.779.969 pemilih. Sebelumnya, KPU melakukan penetapan DPT pertama pada tanggal 5 September 2018 dengan data pemilih sebanyak 185.732.093 pemilih. Penyempurnaan DPT kemudian dilakukan pada tanggal 16 September 2018 dengan data pemilih berjumlah 187.109.973 pemilih. Kemudian KPU menetapkan jumlah pemilih pada DPTHP-2 pada tanggal 15 Desember 2018 dengan pemilih berjumlah 192.838.520.

Daftar pemilih di Kabupaten Sidenreng Rappang pada pemilu tahun 2019 juga tidak terlepas dari permasalahan, dimana KPU Kabupaten Sidenreng Rappang setidaknya telah melakukan perbaikan sebanyak tiga kali terhadap Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang sebelumnya telah ditetapkan pada 16 September 2018. Selain itu juga adanya laporan dugaan pelanggaran administrasi yang diterima oleh Bawaslu Kabupaten Sidenreng Rappang dengan Nomor register :

001/LP/PL/ADM/Kab/27.15/IV/2019 terkait dengan adanya dugaan rekayasa Nomor Induk Kependudukan (NIK), pemilih ganda dan pemilih dibawah umur.

Di satu sisi dalam pelaksanaan pemilu 2019 ada upaya dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam menjaga dan mengakomodir hak pilih warga negara yang diterjemahkan dalam bentuk pembuatan regulasi teknis yaitu Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) tentang Penyusunan Daftar Pemilih Di Dalam Negeri Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019. Akan tetapi meski kebijakan itu telah diimplementasikan, pada kenyataannya adalah kebijakan tidak berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan. Karena masih banyak temuan masalah setelah pelaksanaan kebijakan ini yang diantaranya adalah masih terdapat pemilih yang sudah tidak memenuhi syarat untuk terdaftar di dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) dengan syarat yaitu meninggal, ganda, pindah domisili, belum cukup umur dan anggota TNI/Polri. Begitupun sebaliknya masih ditemukan warga negara yang telah memenuhi syarat sebagai pemilih akan tetapi belum dimasukkan ke dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) dengan syarat yaitu berusia 17 tahun, sudah/pernah menikah, tidak sedang dicabut hak pilihnya. Akan tetapi jika dibandingkan antara daftar pemilih pada pemilu tahun 2014 dengan daftar pemilih tahun 2019 tentunya memiliki perbedaan, dimana daftar pemilih tahun 2019 dianggap lebih baik jika dibandingkan dengan daftar pemilih tahun 2014, hal ini dibuktikan dengan jumlah temuan data pemilih bermasalah dalam DPT pada daftar pemilu 2019 lebih rendah jika dibandingkan dengan temuan data data pemilih bermasalah pada DPT pemilu 2014. Berikut perbandingan data pemilih bermasalah pemilu 2014 dan pemilu 2019.

Tabel 2.1

Temuan Data Pemilih Tidak Memenuhi Syarat (TMS) pada Pemilu 2014

No	Jenis Permasalahan	Jenis kelamin		Total
		Laki-laki	Perempuan	
1	Meninggal	75	97	172
2	Pindah Domisili	120	210	330
3	Ganda	132	157	289
4	Kesalahan Komponen Data	354	426	780
5	Belum Cukup Umur	4	3	7
6	TNI/Polri	1	-	1
Total		686	893	1579

Sumber : Data Panwaslu Sidrap 2014

Tabel 2.2

Temuan Data Pemilih Tidak Memenuhi Syarat (TMS) pada Pemilu 2019

No	Jenis Permasalahan	Jenis kelamin		Total
		Laki-laki	Perempuan	
1	Meninggal	45	56	101
2	Pindah Domisili	59	67	126
3	Ganda	121	150	271
4	Kesalahan Komponen Data	150	175	325
5	Belum Cukup Umur	1	-	1
6	TNI/Polri	-	-	-
Total		376	448	824

Sumber : Data Bawaslu Sidrap 2018

Proses penetapan daftar pemilih yang dilakukan KPU merupakan instrumen yang diharapkan mampu memastikan seluruh warga terdaftar dalam DPT, mengingat berbagai faktor yang ikut memengaruhi data pemilih. Proses pemutakhiran data merupakan rangkaian yang mesti dilewati KPU untuk memastikan hak warga negara terlindungi dan terjamin berdasarkan amanat konstitusi. Dalam prinsip demokrasi, penyelenggara dan pemerintah harus bisa memastikan hak warga negara untuk memilih terjamin dan terlindungi.

Implementasi kebijakan adalah salah satu bagian dari proses kebijakan yang merupakan tahapan dalam mencapai tujuan yang dikehendaki. Pemerintah tentunya berharap agar implementasi sebuah kebijakan yang telah ditetapkan tidak terdapat kendala melainkan sampai pada tercapainya tujuan yang diharapkan. Jika merujuk pada model-model implementasi kebijakan menurut para ahli, salah satunya adalah George Edward dalam Nugroho (2014:673), yang menegaskan bahwa masalah utama dari administrasi publik adalah *“lack of attention to implementation (kurangnya perhatian pada implementasi)”*. Edward mengatakan bahwa *“without effective implementation the decision of policy makers will not be carried out successfully (tanpa implementasi yang efektif, para pembuat kebijakan tidak akan dapat dikatakan sukses)”*. Edward menyarankan agar memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu komunikasi (communication), sumber daya (resource), disposisi atau sikap (disposition or attitudes) dan struktur birokrasi. Selain Edward, Merilee S. Grindle dalam Nugroho (2014) juga mengemukakan suatu implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan dan keberhasilannya ditentukan oleh kemampuan untuk dapat dilaksanakannya kebijakan tersebut.

Berdasarkan pada teori implementasi Merilee S. Grindle diatas, maka penulis menjadikannya sebagai dasar pemikiran yang akan digunakan dalam penelitian ini. Peneliti akan melihat bagaimana implementasi kebijakan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) dalam melahirkan daftar pemilih. Dari beberapa aspek yang disebutkan dalam teori Grindle maka peneliti menggunakan aspek kepentingan yang terpengaruhi, jenis manfaat yang dihasilkan, derajat perubahan

yang diinginkan, sumber daya yang dikerahkan, karakteristik lembaga dan penguasa serta kepatuhan dan daya tanggap/sesuai dengan kaidah.

Masalah ini sebenarnya tidak hanya terjadi di Pemilu 2019, namun juga terjadi di pemilu dan pilkada sebelumnya. Beberapa studi sebenarnya telah berusaha untuk memahami akar dari masalah ini. Sebagai contoh studi yang dilakukan oleh Nuryanti (2017) yang berargumen bahwa jebakan formalisme dan hal-hal yang bersifat teknis-administrasi ternyata justru menjadi penyebab dari selalu berulangnya masalah dalam proses penyusunan DPT di Pemilu 1999-2009. Contoh lainnya adalah studi yang dilakukan oleh Prayudi (2018) yang menjelaskan bahwa masalah dalam proses penyusunan DPT terjadi karena proses penyusunan data kependudukan di Kementerian Dalam Negeri yang belum tuntas serta adanya ego sektoral yang menciptakan kendala dan hambatan dalam membangun koordinasi dan sinergi antara Kementerian Dalam Negeri dan KPU.

Maka dengan dasar dan pola pemikiran diatas, penulis tertarik dan berkeinginan untuk mengadakan penelitian dengan mengambil judul : **“Implementasi Kebijakan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Dalam Meningkatkan Kualitas Daftar Pemilih di Kabupaten Sidenreng Rappang”**.

1.2. Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka peneliti dapat menarik rumusan masalah yaitu :

1. Bagaimana kualitas isi kebijakan pemutakhiran daftar pemilih di Kabupaten Sidenreng Rappang ?
2. Bagaimana kualitas konteks implementasi kebijakan pemutakhiran daftar pemilih di Kabupaten Sidenreng Rappang ?

3. Bagaimana hasil dari kebijakan pemutakhiran daftar pemilih di Kabupaten Sidenreng Rappang ?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, maka tujuan penelitian yaitu :

1. Untuk mengetahui kualitas isi kebijakan pemutakhiran daftar pemilih di Kabupaten Sidenreng Rappang.
2. Untuk mengetahui kualitas konteks implementasi kebijakan pemutakhiran daftar pemilih di Kabupaten Sidenreng Rappang.
3. Mengetahui kualitas dari hasil kebijakan pemutakhiran daftar pemilih di Kabupaten Sidenreng Rappang.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diperoleh dalam penelitian ini yaitu :

1. Secara praktis, bahwa hasil penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberi masukan kepada penyelenggara pemilu dalam hal perbaikan kualitas daftar pemilih pada pemilihan umum yang akan datang melalui kualitas isi kebijakan dan konteks implementasi.
2. Dari sisi teoritis, diharapkan nantinya hasil penelitian ini dapat dijadikan dasar pemikiran dan referensi dalam upaya pengembangan kebijakan dan regulasi terkait dengan peningkatan kualitas daftar pemilih pada pelaksanaan pemilu selanjutnya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik menjadi suatu hal yang sangat penting dalam aktivitas pemerintahan suatu negara, karena terbitnya kebijakan publik tentunya dilandasi oleh kebutuhan untuk menyelesaikan masalah yang terjadi di tengah masyarakat. Kebijakan publik ditetapkan oleh para pihak (*stakeholders*), terutama bagi pemerintah yang orientasinya melakukan pemenuhan kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Pelaksanaan kebijakan publik tidak hanya menjadi tanggung jawab lembaga pelaksana administratif melainkan juga menjadi tanggung jawab seluruh komponen masyarakat yang pelaksanaannya diharapkan tepat sasaran dan berdaya guna sehingga mampu memecahkan persoalan di tengah publik. Ada dua penyebab kegagalan pemerintah dalam membangun kebijakan publik yang hebat dan tangguh. Pertama, karena tidak mengerti makna dan substansi kebijakan publik. Ketidaktahuan ini bukan dominasi para praktisi pemerintahan saja, akan tetapi di kalangan akademisi juga. Karena itu, ancaman yang mungkin muncul adalah kemiskinan teori kebijakan publik. Kedua, karena analisis kebijakan tidak ada, ada tetapi tidak bekerja dengan baik, dan walaupun sudah bekerja dengan baik tidak mampu menghasilkan kebijakan yang hebat. Kejatuhan dan keberhasilan suatu negara semakin ditentukan oleh kehebatan kebijakan publiknya, bukan oleh sumber daya alam, posisi strategis, bahkan politiknya. Pemimpin, sistem politik, sumber daya alam adalah faktor pembentuk namun bukan lagi faktor penentu.

Pada hakekatnya pengertian kebijakan adalah semacam jawaban terhadap masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi,

mencegah suatu masalah dengan cara tertentu, yaitu dengan tindakan yang terarah. Sedangkan menurut James E Anderson dalam Nugroho (2014:126), memberikan pengertian kebijakan sebagai “... *a purposive course of action followed by an actor or set aof actors in dealing with a problem or matter concern*”. (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah). Lebih lanjut, menurut Thoha (2012) kebijakan publik memiliki dua aspek yakni :

1. Kebijakan merupakan praktika sosial, kebijakan bukan *event* yang tunggal atau terisolir. Dengan demikian, kebijakan merupakan sesuatu yang dihasilkan pemerintah yang dirumuskan berdasarkan dari segala kejadian yang terjadi di masyarakat. Kejadian tersebut ini tumbuh dalam praktik kehidupan kemasyarakatan dan bukan merupakan peristiwa yang berdiri sendiri, terisolasi dan terasing dari masyarakat.
2. Kebijakan adalah suatu respon atas peristiwa yang terjadi, baik untuk menciptakan harmoni dari pihak-pihak yang berkonflik, maupun menciptakan insentif atas tindakan bersama bagi para pihak yang mendapatkan perlakuan yang tidak rasional atas usaha bersama tersebut.

Dengan demikian kebijakan dapat dinyatakan sebagai usaha untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu, sekaligus sebagai upaya pemecahan masalah dengan menggunakan sarana-sarana tertentu, dan dalam tahapan waktu tertentu. Kebijakan umumnya bersifat mendasar sebagai landasan bertindak dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Kebijakan publik oleh para pakar didefinisikan secara beragam, hal tersebut tentunya dipengaruhi oleh banyak kepentingan yang melandasi

perumusannya. Thoha (2012) memberikan penafsiran tentang kebijakan publik sebagai hasil dari rumusan pemerintah. Dalam pandangan ini, kebijakan publik lebih dipahami sebagai apa yang dikerjakan oleh pemerintah dibandingkan dengan proses hasil yang dibuat.

Selanjutnya mengenai kebijakan publik, Wahab (2010) menyatakan bahwa :

1. Kebijakan publik lebih merupakan tindakan sadar yang berorientasi pada pencapaian tujuan dari pada sebagai perilaku/tindakan yang dilakukan secara acak dan kebetulan.
2. Kebijakan publik pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan memiliki pola tertentu yang mengarah pada pencapaian tujuan yang dilakukan oleh pemerintah, dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri.
3. Kebijakan publik berkenaan dengan aktivitas/tindakan yang sengaja dilakukan secara sadar dan terukur oleh pemerintah dalam bidang tertentu.
4. Kebijakan publik dimungkinkan bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah yang harus dilakukan dalam menghadapi suatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.

Dari pendapat tersebut, kebijakan publik dapat diartikan sebagai serangkaian kegiatan yang sadar, terarah dan terukur yang dilakukan oleh pemerintah yang melibatkan para pihak yang berkepentingan dalam bidang-bidang tertentu dan mengarah pada tujuan tertentu. Sehingga untuk efektivitas kebijakan publik diperlukan kegiatan sosialisasi, pelaksanaan dan pengawasan kebijakan. Kebijakan publik juga pada hakikatnya merupakan sebuah aktivitas yang khas (*a unique activity*), dalam artian ia mempunyai ciri-ciri tertentu yang

agaknya tidak dimiliki oleh kebijakan jenis lain. Ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan-kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu lazimnya dipikirkan, didesain, dirumuskan, dan diputuskan oleh mereka yang oleh David Easton (1953 : 1965) disebut sebagai orang-orang yang memiliki otoritas (*public authorities*) dalam sistem politik. Dalam sistem politik masyarakat tradisional yang sederhana , mereka itu contohnya para ketua adat atau ketua suku. Sedangkan pada sistem politik masyarakat modern yang kompleks, mereka itu adalah para eksekutif, legislator, hakim, administrator, monarki, dan sejenisnya. Mereka inilah yang menurut pendapat Easton, merupakan orang-orang yang dalam kesehariannya terlibat langsung dalam urusan-urusan politik, dan dianggap oleh sebagian besar warga sistem politik itu sebagai pihak yang mempunyai kapasitas dan bertanggung jawab atas urusan-urusan politik.

Dalam perjalanannya sifat kebijakan publik menjadi penting untuk dituangkan pada peraturan perundang-undangan yang mengikat dan bersifat memaksa. Dalam pandangan ini, dapat diartikan bahwa kebijakan publik merupakan kebijakan yang dibuat pemerintah yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat yang dapat diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Sebelum kebijakan tersebut diterbitkan dan dilaksanakan terlebih dahulu harus melalui proses penetapan dan pengesahan oleh badan/lembaga yang berwenang. Peraturan perundang-undangan sebagai produk dari kebijakan publik merupakan komoditas politik yang menyangkut kepentingan publik. Namun demikian dengan berbagai dinamika yang terjadi dapat membawa konsekuensi bahwa kebijakan publik dapat mengalami perbaikan. Maka dari itu kebijakan publik diharapkan dapat bersifat fleksibel, memungkinkan dikoreksi, dan disesuaikan dengan perkembangan dinamika kehidupan masyarakat.

Kebijakan publik tidak bisa dilepaskan dari usaha untuk melaksanakannya, karena ini merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan dan ditetapkan. Pelaksanaan kebijakan mengacu pada mekanisme, sumber daya dan hubungan terkait dengan pelaksanaan program kebijakan (Mthetwa, 2012). Tanpa pelaksanaannya, kebijakan yang telah ditetapkan akan sia-sia. Oleh karena itu, pelaksanaan kebijakan mempunyai kedudukan yang esensial dalam kebijakan publik.

Berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan publik Islamy (2010) menguraikan beberapa elemen penting yaitu :

1. Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah
2. Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.
3. Bahwa kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu.
4. Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Pelaksanaan kebijakan adalah kegiatan lanjutan dari proses perumusan dan penetapan kebijakan. Sehingga dapat dimaknai sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu maupun kelompok pemerintah yang orientasinya pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah ditentukan dalam keputusan kebijakan. Implikasi dari pelaksanaan kebijakan merupakan konsekuensi yang muncul sebagai akibat dilaksanakannya kebijakan tersebut. Hasil evaluasi pada pelaksanaan kebijakan dapat menghasilkan dampak yang diharapkan (*intended*) atau dampak yang tidak diharapkan (*spillover negative*). Oleh karena itu,

pemerintah perlu memastikan pelaksanaan kebijakan agar efektif dilakukan melalui rancangan program yang memadai dan strukturisasi dari proses pelaksanaannya (Puzl & Treib, 2007)

Definisi tersebut memberikan gambaran pemahaman mengenai kebijakan publik yaitu tindakan, tujuan yang berkaitan dengan urusan publik. Kebijakan publik secara konsisten menunjukkan ciri tertentu yang dilakukan oleh pemerintah. Samudro Wibowo (1994:190) menjelaskan bahwa kebijakan negara merupakan bagian keputusan politik yang berupa program perilaku untuk mencapai tujuan masyarakat negara. Kesimpulan dari pandangan ini adalah (1) Kebijakan publik sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, (2) Kebijakan publik sebagai keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu. Berdasarkan pada beberapa pernyataan diatas, maka penulis dapat menyimpulkan bahwa pelaksanaan kebijakan publik merupakan tahapan aktivitas/kegiatan/program dalam melaksanakan keputusan kebijakan yang dilakukan oleh individu, kelompok, pemerintah, masyarakat dan/atau swasta dalam rangka mencapai tujuan.

2.2. Jenis Kebijakan Publik

Secara taksonomik, kebijakan publik dapat dikelompokkan menjadi kebijakan menurut sektor yang diatur, atau kebijakan sektoral dan kebijakan menurut area yang diatur, atau kebijakan kewilayahan.

a. Kebijakan Sektor

Kebijakan publik secara sektoral adalah kebijakan yang dibuat sesuai dengan bidang yang diatur oleh kebijakan tersebut. Setidaknya terdapat empat sektor utama dalam kebijakan publik. Sektor pertama adalah sektor politik yang terdiri dari empat jenis sub-kebijakan yaitu :

1. Kebijakan Dalam Negeri, yang mencakup kebijakan tentang penyelenggaraan politik demokrasi (untuk negara demokrasi), dengan contoh kebijakan tentang pemilihan umum, kepartaian, kelembagaan demokrasi hingga tata kelola yang baik (*good governance*), yang dipimpin oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian serta lembaga terkait.
2. Pembangunan politik luar negeri, yang mencakup kerja sama internasional di bidang politik, regionalisasi, hingga perselisihan dengan negara lain, yang dipimpin oleh Kementerian Luar Negeri.
3. Keamanan Nasional, atau *national security*, yang berkenaan dengan pertahanan negara dari serangan negara lain, yang dipimpin oleh Kementerian Pertahanan dan jaringan kerja di bawahnya.
4. Kebijakan penegakan hukum dan ketertiban umum, yang dibawah oleh lembaga peradilan, mulai dari Mahkamah Agung, Kejaksaan, Pengadilan, serta Kementerian Hukum. Sementara itu, ketertiban dipimpin oleh lembaga kepolisian beserta lembaga terkait.

Kedua, sektor sosial. Kebijakan publik di sektor sosial dapat dikelompokkan menjadi dua kluster utama, yaitu kelompok penanganan masalah sosial, yang termasuk didalamnya adalah :

1. Kebijakan penanggulangan masalah sosial sebagai dampak dari pembangunan, khususnya pembangunan ekonomi. Termasuk di dalamnya kemiskinan dan kebijakan bantuan kemiskinan, kebijakan rehabilitasi penyandang masalah sosial. Kebijakan ini dipimpin oleh kementerian di bidang sosial.

2. Kebijakan afirmasi positif untuk kelompok tertinggal, termasuk didalamnya kebijakan masyarakat terbelakang dan masyarakat tertinggal, terutama secara kawasan. Kebijakan ini dipimpin oleh kementerian terkait dengan masalah komunitas tertinggal atau terbelakang, baik dengan tujuan untuk pemodernan maupun untuk pelestarian dan perlindungan khusus.
3. Kebijakan kepada kelompok rentan, yaitu kelompok perempuan dan anak-anak. Kebijakan ini dipimpin oleh kementerian yang berkenaan dengan isu pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak-anak.
4. Kebijakan penanggulangan bencana alam dan sosial yang bersifat mendadak dan *catastrophic*-atau tingkat keparahan yang dalam. Kebijakan ini dipimpin oleh kementerian di bidang penanggulangan bencana dan katastrofik.

Kelompok kedua adalah kelompok kebijakan pembangunan sosial, yang d idalamnya termasuk :

1. Kebijakan pendidikan, yang berkenaan dengan pendidikan pra sekolah, pendidikan dasar, pendidikan menengah, pendidikan tinggi, penelitian, pendidikan formal, pendidikan informal, pendidikan vokasional, dan pelatihan-pelatihan. Di dalam kelompok ini termasuk kebijakan kultural dan ritual keagamaan. Kebijakan ini dipimpin oleh kementerian di bidang pendidikan dan yang terkait dengan sektor yang dikelola.
2. Kebijakan kesehatan, yang berkenaan dengan isu meningkatkan kualitas kesehatan, pencegahan dari sakit, dan standarisasi layanan kesehatan dan perangkat pendukung kesehatan, mulai dari rumah sakit, perangkat medik, tenaga pelayanan kesehatan, hingga perobatan.

3. Kebijakan pemukiman, yang berkenaan dengan penyiapan pemukiman perkawassan, sesuai dengan kebutuhan sektor lain, yaitu kesehatan, pendidikan, transportasi, dan hal produktivitas masyarakat. Kebijakan ini dipimpin oleh kementerian yang berkenaan dengan masalah pemukiman dan biasanya didesentralisasikan di tingkat daerah otonom, karena sifatnya yang cenderung regional dari pada nasional.
4. Kebijakan keamanan sosial, berkenaan dengan jaminan kesehatan hari tua, jaminan kesehatan, dan jaminan keselamatan pada saat bekerja. Kementerian yang menangani biasanya adalah kementerian yang berkenaan dengan ketenagakerjaan.

b. Kebijakan Kewilayahan

Kebijakan kewilayahan atau regional dikelompokkan menjadi kebijakan pada tingkat pusat atau nasional dan pada tingkat daerah. Kebijakan berbasis kawasan atau regional berkenaan dengan urusan pemerintahan. Indonesia dapat dikatakan mempunyai kebijakan yang baik berkenaan kebijakan kewilayahan yang dituangkan pada UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Bab IV (pasal 9 dan seterusnya). Dinyatakan terdapat tiga jenis urusan pemerintahan, yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

Pertama, urusan pemerintahan absolut, yaitu urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Kebijakan pada urusan absolut ini meliputi ;

1. Kebijakan politik luar negeri
2. Kebijakan pertahanan

3. Kebijakan keamanan
4. Kebijakan yustisi
5. Kebijakan moneter dan fiskal nasional
6. Kebijakan agama

Di sini pemerintah pusat dapat menyelenggarakan kebijakannya secara tersendiri, atau melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.

Kedua, urusan pemerintahan konkuren, yaitu urusan pemerintahan yang dibagi atas pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintah pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Kebijakan pada urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar, meliputi :

1. Pendidikan
2. Kesehatan
3. Pekerjaan umum dan penataan ruang
4. Perumahan rakyat dan kawasan pemukiman
5. Ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat
6. Sosial

Kebijakan pada urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, meliputi:

1. Tenaga kerja
2. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
3. Pangan
4. Pertanahan
5. Lingkungan hidup
6. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil
7. Pemberdayaan masyarakat desa
8. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana
9. Komunikasi dan informatika
10. Koperasi, usaha kecil dan menengah
11. Penanaman modal
12. Kepemudaan dan olahraga
13. Statistik
14. Persandian
15. Kebudayaan
16. Perpustakaan
17. Kearsipan

Kebijakan pada urusan pemerintahan pilihan meliputi :

1. Kelautan dan perikanan
2. Pariwisata
3. Pertanian
4. Kehutanan
5. Energi dan sumber daya mineral

6. Perdagangan
7. Perindustrian
8. transmigrasi

2.3. Tujuan Kebijakan Publik

Secara teknis terdapat berbagai tujuan kebijakan publik. Namun demikian, tujuan final kebijakan publik adalah tentang bagaimana suatu negara mencapai cita-citanya, yang lazim dimuat pada setiap konstitusi suatu negara. Misi pembentukan negara kesatuan republik Indonesia adalah untuk menciptakan masyarakat Indonesia yang sejahtera diatas lima asas filsafat bangsa yakni pancasila, yaitu berketuhanan, berkemanusiaan, bersatu persatuan, berdemokrasi dan berkeadilan. Misi abadi tersebutlah yang kemudian dipecah menjadi visi periodikal oleh setiap kepala negara yang sekaligus kepala pemerintahan atau presiden.

Sejajar dengan itu, tujuan setiap kebijakan publik adalah membangun masyarakat yang dicitakan, dan itu pasti masyarakat yang sejahtera. Masyarakat sejahtera dicirikan oleh keberadaannya di dalam negara yang unggul. Sejak awal, setiap bangsa berusaha menyejahterakan dirinya dengan cara melahirkan keunggulan di dalam negaranya. Jadi faktor kunci adalah keunggulan keseluruhan individu dan organisasi dari negara tersebut. Maka dari itu harus dimulai dari kebijakan publik kelas satu atau unggul (*exellent public policy*). Hanya kebijakan kelas satu yang akan membentuk perilaku unggul dari setiap individu dan organisasi. Keunggulan individu dan organisasi akan melahirkan budaya yang unggul dan melahirkan negara yang unggul. Tujuan kebijakan publik

pada akhirnya adalah membentuk nilai dan praktik budaya unggul untuk membangun kebaikan negara dan bangsa.

Jadi simpulan kita adalah bahwa setiap kebijakan publik bertujuan untuk menciptakan budaya unggul dari setiap manusia dan organisasi pada suatu negara. Keunggulan itu ditujukan untuk membangun sebuah kehidupan yang sejahtera yang dilahirkan dari keunggulan negara tersebut pada masa sebelumnya. Kesejahteraan pada saat ini dihasilkan oleh ekonomi pengetahuan yang melahirkan gelombang inovasi tanpa henti. Uniknya, inovasi ini berbasiskan prinsip kebebasan dan kecerdasan. Jadi, kebijakan publik harus memberikan kebebasan kepada warga negara untuk mengembangkan diri, bukan menambah kekangan. Selanjutnya, kebijakan harus menciptakan kecerdasan bagi warga negara sebagaimana amanat UUD 1945, bukan justru membodohkan. Indonesia merdeka adalah Indonesia yang mencerdaskan rakyatnya.

2.4. Ciri-Ciri Kebijakan Publik

Kebijakan publik itu pada hakikatnya merupakan sebuah aktivitas yang khas (*a unique activity*), dalam artian ia mempunyai ciri-ciri tertentu yang agaknya tidak dimiliki oleh kebijakan jenis lain. Ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan-kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan ini lazimnya dipikirkan, didesain, dirumuskan, dan diputuskan oleh mereka yang disebut oleh David Easton (1953:1965) sebagai orang-orang yang memiliki otoritas dalam sistem politik. Mereka inilah yang dalam kesehariannya terlibat langsung dalam urusan-urusan politik dan dianggap sebagai pihak yang mempunyai kapasitas dan bertanggung jawab atas urusan-urusan politik tadi.

Mengingat posisi strategisnya yang demikian itu, maka pemilik otoritas dianggap berhak untuk mengambil tindakan-tindakan tertentu atas nama warga sistem politik, sepanjang tindakan tersebut masih berada dalam batas-batas koridor peran dan kewenangan mereka. Di negara-negara yang menganut paham demokrasi konstitusional, kata Gerson (2002:3), kebijakan publik dibuat dan dijalankan oleh orang yang telah diberi wewenang untuk bertindak dengan persetujuan populer dan sesuai dengan norma-norma dan prosedur (*people who have been authorized to act by popular consent and in accordance with established norms and procedures*). Di negara-negara demokratis seperti itu kebanyakan para pembuat kebijakan publik terdiri dari pejabat-pejabat yang dipilih (*elected officials*). Dalam konteks politik seperti itu, para pejabat terpilih tadi, baik yang menempati posisinya di lembaga-lembaga legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat) maupun lembaga eksekutif (presiden/wakil presiden), memainkan peran penting dalam proses pembuatan kebijakan. Kendati demikian, pada setiap sistem politik modern tentu ada pula pejabat-pejabat pembuat kebijakan yang menduduki posisinya justru bukan dipilih melainkan diangkat.

Dari penjelasan di atas ternyata membawa implikasi tertentu terhadap konsep kebijakan publik, yang secara rinci akan dijelaskan sebagai berikut :

1. kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang sengaja dilakukan dan mengarah pada tujuan tertentu, dari pada sekadar sebagai bentuk perilaku atau tindakan menyimpang yang serba acak (*random*). Kebijakan-kebijakan publik, semisal kebijakan pembangunan atau

kebijakan sosial dalam sistem politik modern, bukan merupakan tindakan yang kebetulan atau asal-asalan, melainkan tindakan yang direncanakan. Di Indonesia, misalnya hadir unit-unit/badan perencanaan pembangunan di tingkat nasional (Bappenas) maupun di daerah (Bappeda/Bapeko). Inilah yang kemudian memainkan peran sentral dalam mengkoordinasikan rencana-rencana strategis pembangunan yang disusun oleh berbagai instansi pemerintahan.

2. Kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola, mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah, dan bukan keputusan yang berdiri sendiri. Misalnya, kebijakan tidak hanya mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang tertentu, melainkan diikuti dengan keputusan-keputusan/petunjuk-petunjuk teknis pelaksanaan yang lebih detail, bersangkut paut dengan proses implementasi dan mekanisme pemberlakuannya.
3. Kebijakan itu berbicara pada wilayah apa yang nyata dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu. Misalnya, dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, menghapus kemiskinan, memberantas korupsi, memberantas buta aksara, menggalakkan program keluarga berencana dan penyediaan perumahan bagi golongan masyarakat berpenghasilan rendah.
4. Kebijakan publik memungkinkan berbentuk positif, mungkin pula negatif. Dalam bentuknya yang positif, kebijakan publik akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi penyelesaian atas masalah tertentu. Sementara

dalam bentuknya yang negatif, ia kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan tindakan apa pun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah sebenarnya sangat diperlukan. Sebagai contoh, dewasa ini pemerintah cenderung tutup mata dan telinga alias membiarkan saja pedagang tradisional babak belur bahkan terpaksa gulung tikar, karena tidak lagi sanggup bersaing dengan produk-produk impor yang diperjualbelikan secara masif lewat gerai-gerai swalayan modern.

2.5. Teori Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Kita dapat mengatakan bahwa kebijakan publik apapun sebenarnya mengandung resiko untuk gagal. Hogwood dan Gunn (1986) telah membagi pengertian kegagalan kebijakan (*policy failure*) dalam dua kategori besar, yaitu : *pertama, non-implementation* (tidak terimplementasikan) yang mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerja sama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien karena tidak sepenuhnya menguasai persoalan. *Kedua, unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil) dimana hal biasanya terjadi ketika suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat

kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan kebijakan tersebut. Biasanya kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal itu disebabkan oleh faktor berikut : pelaksanaannya yang kurang baik (*bad execution*), kebijakannya sendiri yang kurang baik (*bad policy*), dan kebijakan itu memang bernasib kurang baik (*bad luck*).

Implementasi kebijakan merupakan tahapan kedua dari tiga pembahasan kebijakan publik, dimana tahapan pertama berupa formulasi kebijakan yang masih bersifat teoritis, tahapan kedua adalah implementasi kebijakan dan tahapan ketiga adalah evaluasi kebijakan. Karena itu, implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan praktis dari kebijakan itu sendiri. Sebagaimana dikemukakan Nurhayati (2013) bahwa implementasi kebijakan merupakan tahapan yang bersifat praktis sedangkan tahapan formulasi kebijakan merupakan tahapan yang bersifat teoritis. Lebih lanjut Tachan (2006) menjelaskan bahwa implementasi berasal dari bahasa Latin *implementum* yang artinya mengisi penuh atau melengkapi.

Teori Charles O Jones (1994) mengatakan bahwa implementasi kebijakan akan sukses jika ada organisasi pelaksana, interpretasi yang sama terhadap isi kebijakan oleh pelaksana, dan penerapannya itu sendiri. Sedangkan teori implementasi yang dikemukakan oleh Donald Van Meter dan Carl Van Horn (1978) yang mengatakan bahwa kesuksesan implementasi kebijakan publik tergantung kepada (1) standar dan sasaran kebijakan; (2) sumber daya; (3) karakteristik organisasi pelaksana; (4) komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan; (5) sikap para pelaksana; (6) lingkungan sosial, ekonomi dan politik.

Untuk lebih jelasnya peneliti akan menguraikan definisi tentang implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh para ahli. Donal Van Meter dan Van Horn dalam Agustino (2006:153) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan kepada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan. Selanjutnya, Winarno (2005:101) mengatakan implementasi kebijakan merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Dengan mengacu kepada pendapat diatas maka implementasi kebijakan dapat didefinisikan sebagai tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok sebagai implementator kebijakan terhadap sasaran kebijakan atau target group (penerima dampak kebijakan) agar dapat meraih tujuan organisasi yang hendak dicapai. Implementasi kebijakan atau pelaksanaan kebijakan sangat penting dipahami oleh setiap pembuat kebijakan, sebab kebijakan tidak akan berguna dan bermanfaat jika tidak diterapkan dan hanya tersimpan sebagai dokumen. Chief J.O Udoji dalam Agustino (2006:154) mengatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan atau tidak akan bermakna kalau hanya disimpan saja.

Jika dicermati dalam setiap implementasi kebijakan akan selalu terbuka kemungkinan terjadinya gap (penyimpangan) antara isi kebijakan

dengan pelaksanaan dilapangan. Besar kecilnya perbedaan gap tersebut menurut Walte Wiliams dalam Nugroho (2003:39) disebabkan oleh (*implementation capacity*) kapasitas implementasi yaitu kemampuan implementor untuk melaksanakan isi kebijakan sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran kebijakan dapat tercapai. Agar implementor dapat menerapkan isi kebijakan dengan baik maka ada beberapa model implementasi kebijakan yang dapat dipedomani, namun setiap implementasi model tersebut tergantung kepada kondisi, realita atau fenomena yang dihadapi setiap implementator. Model-model implementasi kebijakan dimaksud akan diuraikan sebagai berikut.

2.6. Model Implementasi Kebijakan Publik

Dalam bukunya yang berjudul, *Public Policy* Riant Nugroho (2014) mengatakan bahwa dalam mengimplementasikan suatu kebijakan terdapat beberapa model yang dapat digunakan diantaranya adalah :

2.6.1. Model Grindle

Merilee S. Grindle (1980) mengatakan bahwa keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai pada tercapainya hasil tergantung kepada kegiatan program yang telah dirancang dan pembiayaan yang cukup. Selain itu implementasi kebijakan juga dipengaruhi oleh isi kebijakan (*conten of policy*) dan konteks implementasinya (*contex of implementation*). Isi kebijakan yang dimaksud meliputi :

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan (*interest affected*)
2. Jenis manfaat yang dihasilkan (*type of benefit*)
3. Derajat perubahan yang diinginkan (*extent of change envisioned*)

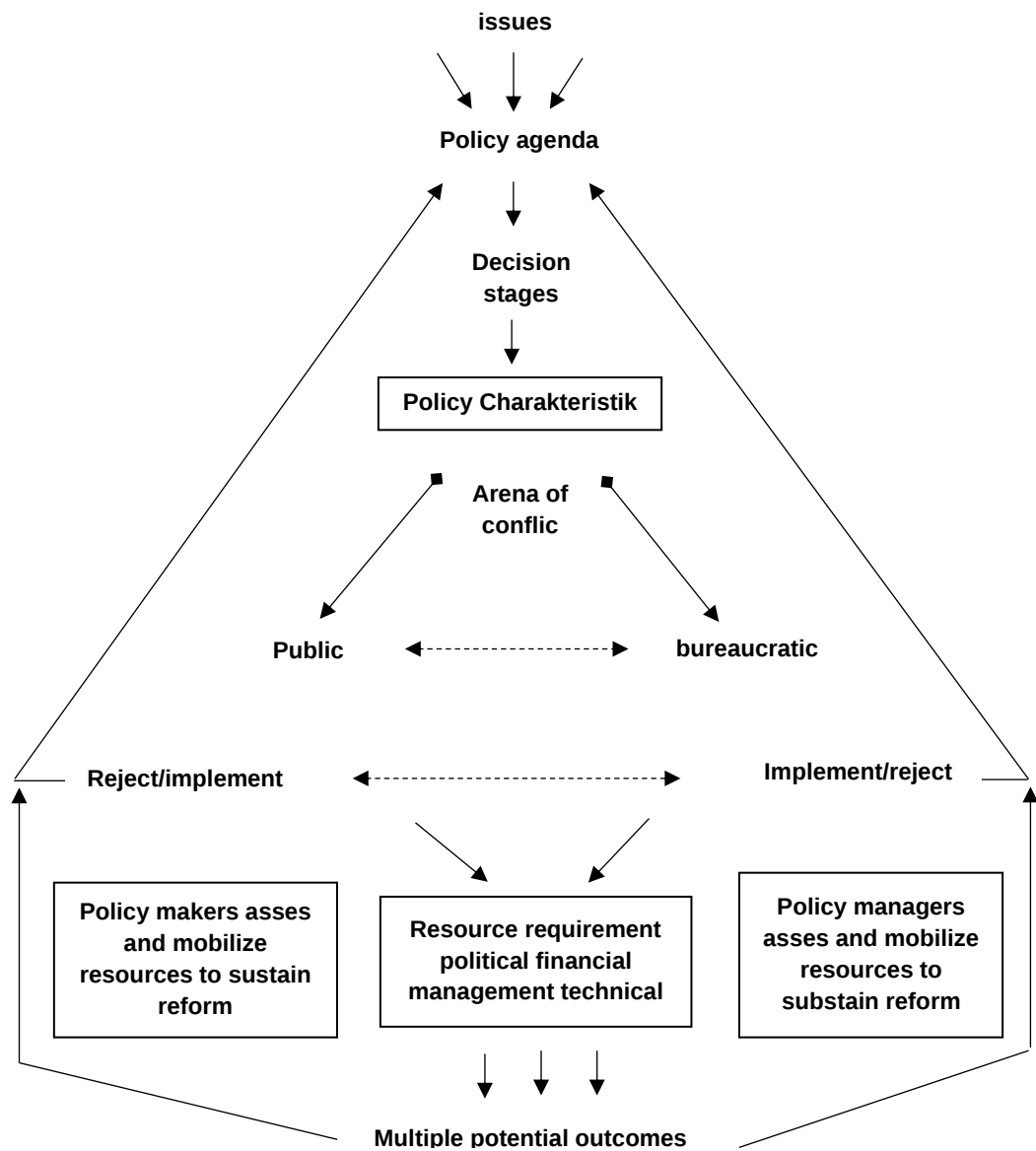
4. Kedudukan pembuat kebijakan (*site of decision making*)
5. Para pelaksana program (*program implementation*)
6. Sumber daya yang dikerahkan (*resources committed*)

Sedangkan konteks implementasi yang dimaksud meliputi :

1. Kekuasaan (*power*) kepentingan strategi aktor yang terlibat (*interests strategies of actors involved*)
2. Karakteristik lembaga dan penguasa (*institution of regime*)
3. Kepatuhan dan daya tanggap pelaksana (*compliance and responsiveness*)

Namun demikian, jika mencermati model Grindle, kita dapat memahami bahwa ada keunikan didalamnya yang terletak pada pemahaman komperhensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi diantara para aktor implementasi, serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

Gambar 2.4
Model Grindle



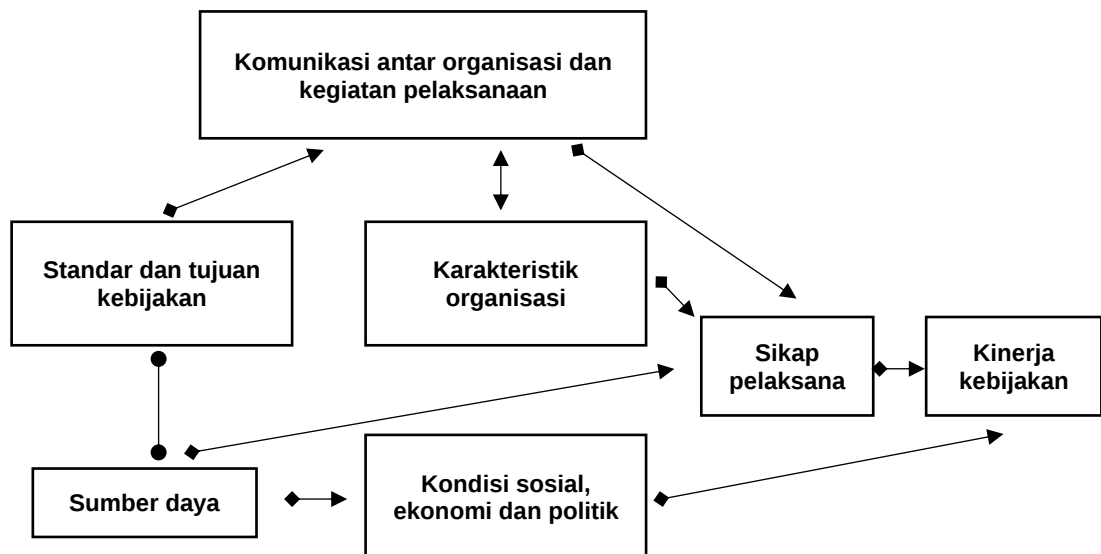
Sumber : Riant Nugroho (2014)

2.6.2. Model Van Meter dan Van Horn

Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor dan kinerja kebijakan publik. Secara rinci variabel tersebut akan dijelaskan sebagai berikut :

1. Standar dan sasaran kebijakan atau ukuran kebijakan
2. Sumber daya
3. Karakteristik organisasi pelaksana
4. Komunikasi antar organisasi
5. Sikap para pelaksana
6. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik

Gambar 2.1
Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn



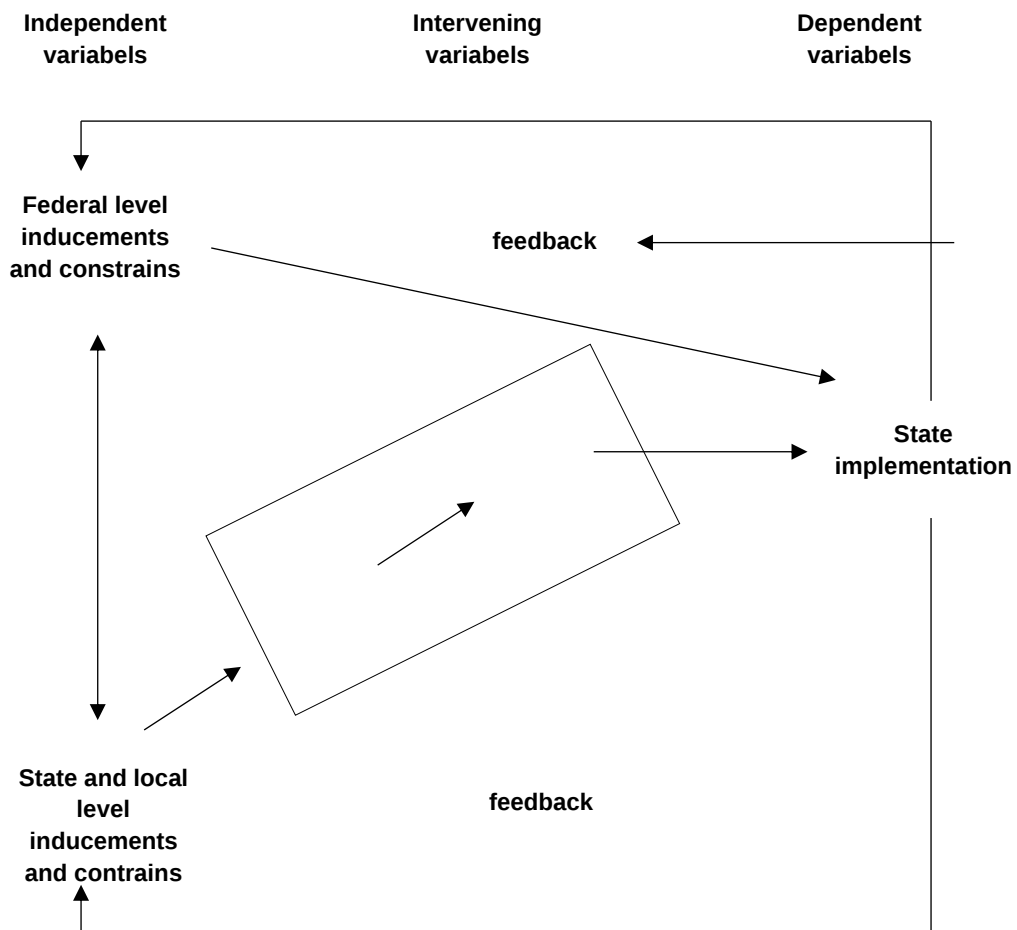
Sumber : Riant Nugroho (2014)

2.6.3. Model Goggin, Bowman dan Lester

Model ini biasa disebut sebagai *communication model* dan bertujuan untuk mengembangkan sebuah model implementasi kebijakan yang lebih ilmiah dengan mengedepankan metode penelitian dengan adanya variabel

independen, variabel, intervening dan dependen serta meletakkan komunikasi sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan.

Gambar 2. 2
Model Implementasi Goggin, Bowman dan Lester

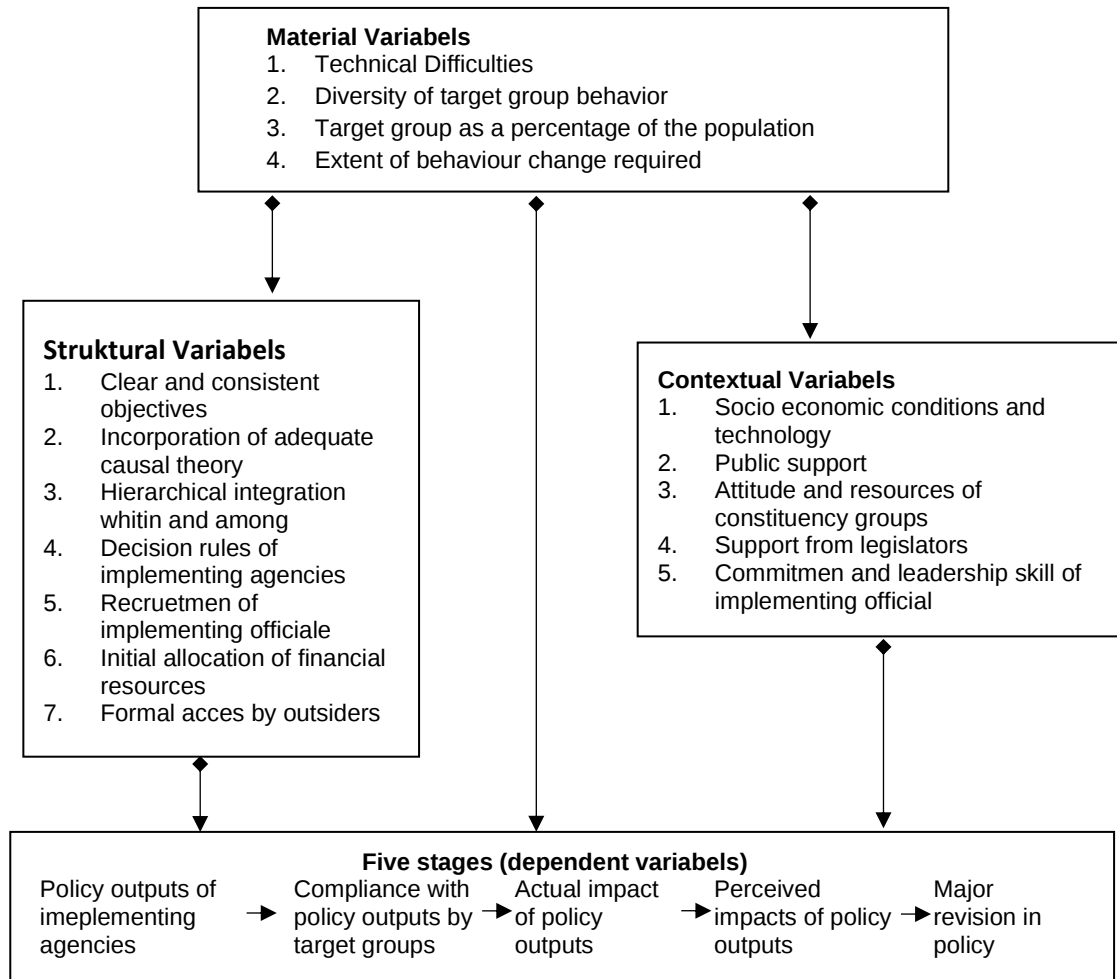


Sumber : Riant Nugroho (2014)

2.6.4 Model Mazmanian dan Sabatier

Model ini mengemukakan bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Model ini juga biasa disebut model kerangka analisis implementasi (*a framework for implementation analysis*) Nugroho (2014).

Gambar 2.3
Model Implementasi Mazmanian dan Sabatier



Sumber : Riant Nugroho (2014)

Mazmanian dan Sabatier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan dalam tiga variabel, yaitu :

1. Variabel independen

Hal yang terkait dengan mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek dan perubahan yang dikendalikan.

2. Variabel intervening

Merupakan kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, ketepatan sumber dana, keterpaduan hirarkis diantara lembaga pelaksanaan, aturan pelaksanaan dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana yang memiliki keterbukaan kepada pihak luar.

3. Variabel dependen

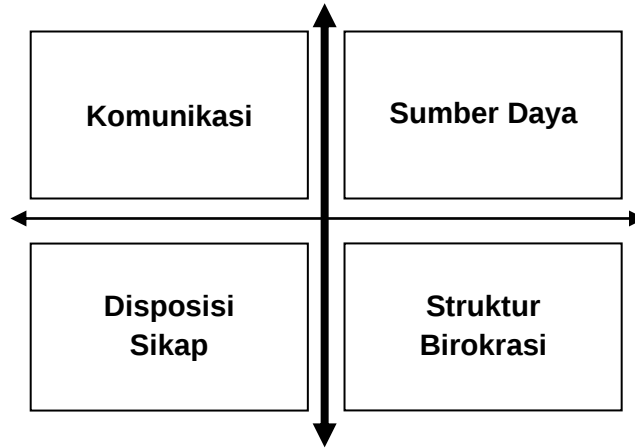
Variabel ini merupakan tahapan dalam proses implementasi kebijakan publik dengan lima tahapan yang terdiri dari, a) pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana. b) kepatuhan objek. c) hasil nyata. d) penerimaan atas hasil. e) tahapan yang mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan, baik sebagian maupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

2.6.5 Model Edward III

George Edward III (1980) menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah kurangnya perhatian pada implementasi (*lack of attention to implementation*). Dikatakan selanjutnya bahwa tanpa implementasi yang efektif suatu kebijakan tidak akan berhasil (*without effective implementation the decision of policy makers will not be carried out succesfully*). Edward III menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu :

1. Komunikasi (*communication*)
2. Sumber daya (*resource*)
3. Disposisi sikap (*disposition or attitude*)
4. Struktur birokrasi (*beureucratis structures*)

Gambar 2. 5
Model Implementasi Edward III



Sumber : Riant Nugroho (2014)

2.6.6. Model Elmore, dkk

Ricard Elmore (1979), Michael Lipsky (1971), Benny Hijem dan David O'Poter (1981) mengemukakan model implementasi kebijakan yang sama, meskipun mereka mengembangkannya secara terpisah. Model tersebut dimulai dengan mengidentifikasi jaringan kerja aktor implementasi kebijakan dan menanyakan tujuan, strategi, aktivitas dan sarangnya. Model ini mendorong masyarakat untuk mengimplementasikan kebijakan mereka sendiri. Seandainya ada keterlibatan birokrasi, tetapi tetap dijaga dalam derajat yang rendah. Kebijakan sebaiknya memenuhi kepentingan publik dan implementasinya dirancang agar menjadi implementasi kebijakan yang ramah kepada penggunaanya (Nugroho, 2014).

2.6.7. Model Hogwood dan Gunn

Model Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1983), biasa juga dikenal dengan pendekatan atas bawah. Menurut Hogwood dan Gunn,

untuk mengimplementasikan kebijakan secara sempurna maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu yakni :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius.
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber daya yang cukup.
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar memadai.
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal.
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungannya.
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
8. Tugas-tugas yang diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Pihak-pihak yang memiliki kewenangan kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya. Berdasarkan teori diatas bahwa faktor pendukung implementasi suatu kebijakan harus didukung dan diterima oleh masyarakat, apabila anggota masyarakat mengikuti dan mentaati sebuah kebijakan, maka implementasi akan berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

2.7. Dimensi dan Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Publik

Berdasarkan beberapa konsep dan tindakan yang berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan publik, maka menurut pemahaman penulis, kebijakan publik dapat diukur dan dievaluasi berdasarkan beberapa dimensi yakni :

1. Konsistensi

Pelaksanaan kebijakan berlangsung dengan baik apabila pelaksanaan kebijakan dilakukan secara konsisten dengan berpegang teguh pada prosedur dan norma yang berlaku.

2. Transparansi

Transparansi merupakan kebebasan akses atas informasi yang patut diketahui oleh publik dan/atau pihak-pihak yang berkepentingan. Informasi yang berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan publik perlu dilakukan dengan terbuka, mudah dan dapat di akses oleh semua pihak yang memerlukan, dan disediakan secara memadai, serta mudah dimengerti.

3. Akuntabilitas

Setiap aktivitas pelaksanaan kebijakan publik harus dapat dipertanggungjawabkan baik secara administratif maupun substantif, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

4. Keadilan

Keadilan dalam kebijakan publik diwujudkan dalam aktivitas pelayanan yang tidak diskriminatif. Pelaksanaan kebijakan publik tidak membedakan kualitas pada kelompok sasaran berdasarkan pertimbangan suku, ras, agama, golongan, status sosial dan lain-lain.

5. Partisipatif

Pelaksanaan kebijakan publik hendaknya bersifat partisipatif, yaitu pelaksanaan kebijakan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, kepentingan, dan harapan masyarakat.

6. Efektivitas

Dalam pelaksanaan kebijakan publik, efektivitas diukur dari keberhasilan pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan pada kebijakan publik.

7. Efisiensi

Efisiensi berkenaan dengan jumlah penggunaan sumber daya yang dibutuhkan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi merupakan hubungan antara efektivitas dan penggunaan sumber daya. Indikator ukuran yang dapat digunakan pada dimensi efisiensi adalah penggunaan sumber daya yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan, yang bisa diukur dengan tingkat penggunaan waktu, biaya, manusia, peralatan dan sumber daya lainnya.

Implementasi kebijakan membutuhkan keterlibatan stakeholders, agar seluruh rangkaian kebijakan yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan mampu dianalisis dan dievaluasi. Evaluasi dibutuhkan untuk melihat akuntabilitas dan peningkatan kinerja suatu kebijakan publik. Helmut Wolman dalam (Dian Sari, 2013) menguraikan evaluasi pelaksanaan kebijakan pada tiga tipe utama, yaitu : *ex-ante evaluation*, *on going evaluation*, dan *ex-post evaluation*.

1. Evaluasi pada tahap perencanaan (ex-ante)

Merupakan evaluasi kebijakan yang dilakukan sebelum kebijakan tersebut diimplementasikan dengan tujuan untuk memilih dan menentukan skala prioritas dari berbagai alternatif dan kemungkinan cara mencapai tujuan yang telah dirumuskan sebelumnya.

2. Evaluasi pada tahap pelaksanaan (on-going)

Merupakan evaluasi yang dilakukan pada saat pelaksanaan kebijakan untuk menentukan tingkat kemajuan pelaksanaan kebijakan dibandingkan dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

3. Evaluasi pada tahap pasca pelaksanaan (ex-post)

Merupakan model evaluasi klasik dari evaluasi pelaksanaan kebijakan. Hal ini dilakukan setelah pelaksanaan kebijakan berakhir, yang ditujukan untuk menganalisis tingkat pencapaian (keluaran/hasil/dampak) pelaksanaan kebijakan. Evaluasi ex-post digunakan untuk menilai efisiensi, efektivitas ataupun manfaat.

2.8. Pemilihan Umum

Pengertian pemilihan umum adalah suatu proses untuk memilih orang-orang yang akan menduduki kursi pemerintahan. Pemilihan umum ini diadakan untuk mewujudkan negara yang demokratis, dimana para pemimpinnya dipilih berdasarkan suara mayoritas. Pemilu merupakan ide besar yang lahir bersamaan dengan pembicaraan dengan perbincangan para pendiri bangsa (*founding fathers*) pada sidang-sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) mengenai pentingnya kedaulatan rakyat. Pemilu merupakan sarana yang efektif untuk menentukan orang-orang terbaik dalam mengisi posisi politik, baik di

pemerintahan maupun dilegislatif dan jabatan politik lainnya. Melalui pemilu, elit-elit politik dapat memengaruhi rakyat dengan program-program politik dan gagasan-gagasan perubahan bagi perbaikan bangsa, baik yang dilakukan secara dialogis maupun melalui komunikasi media massa.

Pemilu merupakan salah satu bagian dari proses konsolidasi demokrasi, untuk mendukung proses konsolidasi demokrasi diperlukan adanya *civil society* yang dinamis dan ruang publik yang bebas. Menurut Mohtar Mas'ood (2008), terdapat lima syarat konsolidasi menuju demokrasi; *pertama*, sistem politik yang memiliki legitimasi geografik, konstitusional dan politik; *Kedua*, ada kesepakatan mengenai aturan main politik dan semua pihak mematuhi; *Ketiga*, pihak-pihak yang menang tidak menghancurkan yang kalah; *Keempat*, kemiskinan dikalangan masyarakat dapat diminimalkan; *kelima*, perpecahan etnik, kultural, dan religiusnya tidak mendalam dan bisa dikompromikan.

Konstruksi pemilu dengan pola *hegemonic authoritarian* bergeser pasca terbentuknya kelembagaan pemilu yang lebih profesional, mandiri dan berintegritas. Beberapa ahli mengatakan bahwa pemilu di Indonesia mulai dilaksanakan dengan pola *competitiv authoritarian regime* yang kualitasnya lebih baik dan mencerminkan nilai-nilai demokrasi.

2.8.1. Asas-Asas Pemilihan Umum

Dalam pelaksanaan pemilihan umum asas-asas yang digunakan diantaranya sebagai berikut :

1. Langsung. Berarti masyarakat sebagai pemilih memiliki hak untuk memilih secara langsung dalam pemilihan umum sesuai dengan keinginan diri sendiri tanpa ada perantara.

2. Umum. Berarti pemilihan umum berlaku untuk seluruh warga negara yang memenuhi persyaratan, tanpa membedakan agama, suku, ras, jenis kelamin, golongan, pekerjaan, kedaerahan dan status sosial yang lain.
3. Bebas, Berarti seluruh warga negara yang memenuhi persyaratan sebagai pemilih pada pemilihan umum, bebas menentukan siapa saja yang akan dicoblos untuk membawa aspirasinya tanpa ada tekanan dan paksaan dari siapa pun.
4. Rahasia, Berarti dalam menentukan pilihannya, pemilih dijamin kerahasiaan pilihannya. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan.
5. Jujur, Berarti semua pihak yang terkait dengan pemilu harus bertindak dan juga bersikap jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
6. Adil, Berarti dalam pelaksanaan pemilu, setiap pemilih dan peserta pemilihan umum mendapat perlakuan yang sama, seraf bebas dari kecurangan pihak manapun.

2.8.2. Fungsi Pemilihan Umum

Pemilu tidak hanya berkaitan dengan kebutuhan pemerintahan untuk memperoleh legitimasi kekuasaan, tetapi pemilu memiliki nilai penting bagi rakyat yakni sebagai sarana rakyat untuk menyampaikan aspirasi dan harapannya dalam konteks kehidupan kebangsaan. Aktualisasi dan artikulasi politik rakyat dalam pemilu menjadi sumber

utama legitimasi kekuasaan. Oleh karena itu menurut Asshiddiqie, (2017:421) pemilu memiliki sejumlah fungsi :

1. Pemilu sebagai sarana legitimasi politik. Fungsi ini sebagai kebutuhan pemerintah dan sistem politik yang mewadahi format pemilu yang berlaku. Melalui pemilu, keabsahan pemerintahan yang berkuasa dapat ditegakkan, begitu pula program dan kebijakan yang dihasilkannya.
2. Fungsi perwakilan politik. Fungsi ini menempatkan pemilu sebagai mekanisme demokratis bagi rakyat untuk menentukan wakil-wakil yang dapat dipercaya yang akan duduk dalam pemerintahan maupun lembaga legislatif.
3. Pemilu sebagai mekanisme bagi pergantian atau sirkulasi elite penguasa. Melalui pemilu, elite yang berasa dan mewakili rakyat bertugas untuk mewakili kepentingan masyarakat luas.
4. Pemilu sebagai sarana pendidikan politik bagi rakyat. Pemilu merupakan salah satu bentuk pendidikan politik bagi rakyat yang bersifat langsung, terbuka, dan massal, yang diharapkan bisa mencerdaskan pemahaman politik dan meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai demokrasi.

Fungsi-fungsi pemilu sebagai sarana legitimasi, perwakilan politik, mekanisme bagi sirkulasi elite dan sarana pendidikan politik bagi rakyat merupakan fungsi utama yang disediakan oleh pemilu, melalui pemilu terjadi pembaruan komitmen atau kontrak antara elite dengan rakyat. Sigit Pamungkas (2009:4) dengan mengutip Heywood

menyebut terdapat dua perspektif untuk melihat fungsi pemilu; *pertama*, fungsi *bottom up* yang dimana mencakup :

1. Rekrutmen Politisi. Pemilu adalah sumber utama untuk rekrutmen politisi dengan partai politik dengan sarana utama dalam penominasian kandidat.
2. Membentuk pemerintahan. Proses pembentukan pemerintahan ditentukan oleh sistem pemilu yang digunakan, pada sistem presidensial, pemerintahan langsung terbentuk oleh partai yang memenangkan pemilu, sementara pada negara yang sistem parlementer, pemilu lebih memengaruhi formasi pemerintah.
3. Sarana membatasi perilaku dan kebijakan pemerintahan.

Sementara dalam sistem *top-down*, pemilu menjadi sarana kalangan elite dalam melakukan kontrol terhadap rakyat agar tetap tanpa gerak ditundukkan dan pada akhirnya dapat diperintah. Fungsi berdasarkan perspektif top down yaitu :

1. Memberi legitimasi kekuasaan. Ini merupakan fungsi yang paling mendasar, setidaknya terdapat tiga alasan mengapa pemilu menjadi sarana legitimasi bagi pemerintah yang berkuasa: a) melalui pemilu pemerintah sebenarnya bisa meyakinkan atau setidaknya memperburuk kesepakatan-kesepakatan politik dengan rakyat; b) melalui pemilu pemerintah dapat pula memengaruhi perilaku rakyat atau warga negara; dan 3) penguasa dituntut mengandalkan kesepakatan dari rakyat ketimbang pemaksaan untuk mempertahankan legitimasinya.

2. Sirkulasi dan penguatan elite berkuasa, melalui pemilu juga terjadi proses sirkulasi elite.
3. Menyediakan perwakilan. Pemilu merupakan saluran yang menghubungkan publik ke pemerintah.
4. Sarana pendidikan politik.

Menurut C.S.T. Kansil dan Christie S.T Kansil, fungsi pemilihan umum sebagai alat demokrasi digunakan untuk :

1. Mempertahankan dan mengembangkan sendi-sendi demokrasi di Indonesia.
2. Mencapai suatu masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila (keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia)
3. Menjamin tegaknya Pancasila dan UUD 1945.

2.8.3. Tujuan Pemilihan Umum

Pemilihan umum menurut Prihandoko (2008:19) pemilu dalam pelaksanaannya memiliki tiga tujuan yakni :

1. Sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan publik.
2. Pemilu sebagai pemindahan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil yang terpilih atau partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi masyarakat tetap terjamin.
3. Pemilu sebagai sarana memobilisasi, menggerakkan atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik.

selanjutnya tujuan pemilu dalam penyelenggaraannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 pasal 4 yakni :

1. Memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis.
2. Mewujudkan pemilu yang adil dan berintegritas
3. Menjamin konsistensi pengaturan sistem pemilu
4. Memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengaturan pemilu
5. Mewujudkan pemilu yang efektif dan efisien

Pemilihan Umum Tahun 2019 yang dilaksanakan secara serentak telah usai dan ini menjadi pengalaman pertama kali bagi bangsa Indonesia dimana pemilihan pejabat eksekutif dan pejabat legislatif dilaksanakan pada hari yang sama. Satu pembelajaran yang menarik dari pelaksanaan pemilu serentak ini adalah bagaimana para penyelenggara pemilu dari tingkat pusat dan daerah bergerak secara simultan demi suksesnya hajatan besar ini.

Pemilu serentak tahun 2019 merupakan pengejawentahan dari amanat pasal 22 huruf E Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang kemudian dikuatkan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013. Alasan utama MK dalam putusan ini adalah pertama adanya kesesuaian dengan sistem pemerintahan presidensial. Menurut Mada Sukmajati (2019) terdapat beberapa pertimbangan lanjutan tentang Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 yang diantaranya adalah memperkuat sistem presidensial, efektivitas penyelenggaraan pemerintahan terkait dengan dukungan rakyat dan partai politik kepada

presiden, menghindari negosiasi dan tawar menawar politik secara taktis demi kepentingan sesaat, mendorong penyederhanaan partai politik dan pembentukan koalisi permanen. Kedua adalah dari sisi *original intent* dan penafsiran sistematis terkait dengan proses di dalam perumusan amandemen UUD 1945. Ketiga adalah efisiensi anggaran dan waktu, mengurangi konflik dan gesekan horizontal di masyarakat serta mendorong hak warga negara untuk menjadi pemilih yang cerdas.

2.9. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Penyusunan Daftar Pemilih

Regulasi pemilu menjadi penting dalam seluruh rangkaian pelaksanaan penyelenggaraan pemilihan umum, artinya seluruh aktivitas tahapan pelaksanaan, diatur dan dikontrol oleh ketentuan yang ada sehingga arah dan tujuan dari seluruh proses pelaksanaannya bisa diukur dan dipertanggungjawabkan. Seperti diungkapkan Redi (2018:2) bahwa peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Peranan dan fungsi peraturan perundang-undangan sangat vital dan strategis dalam kehidupan suatu negara. Tertib dan tidak tertibnya masyarakat dipengaruhi oleh peraturan perundang-undangan karena peraturan perundang-undangan dibentuk untuk membuat tatanan sosial yang tertib sesuai dengan cita-cita idealnya. Walaupun, selain peraturan perundang-undangan, elemen budaya hukum masyarakat sangat berpengaruh bagi efektifitas implementasi suatu peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 merupakan dasar hukum yang menjadi pedoman penyelenggaraan pemilu DPR, DPD, DPRD dan Pilpres tahun 2019 yang dilaksanakan secara serentak. Undang-Undang ini telah disahkan pada 15 Agustus 2017 yang terdiri atas 573 pasal, penjelasan dan 4 lampiran. Selanjutnya dalam hierarki peraturan perundang-undangan pemilu dikenal Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU), ini merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan yang menjadi kewenangan KPU dalam rangka pelaksanaan pemilu sebagaimana dimaksud dalam pasal 75 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor & Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menyebutkan bahwa *“untuk menyelenggarakan pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini, KPU membentuk Peraturan KPU dan Keputusan KPU”*. Lebih lanjut PKPU jelas diakui keberadaanya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat karena diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan dibentuk berdasarkan kewenangan yang diberikan undang-undang kepada KPU.

Sebagai sebuah peraturan perundang-undangan yang jelas posisi dan kedudukannya dalam hirarki peraturan perundang-undangan, serta sifatnya yang diakui dan mengikat, maka PKPU memiliki konsekuensi bagi setiap masyarakat atau institusi yang terkait dengan PKPU. Pihak pertama yang wajib hukumnya dan memiliki tanggungjawab moral untuk melaksanakan PKPU adalah KPU dan jajarannya. Tidak ada alasan bagi KPU dan jajarannya untuk tidak melaksanakan peraturan yang dibuatnya sendiri. Pelanggaran terhadap PKPU yang masih berlaku merupakan pelanggaran kode etik berat bagi setiap penyelenggara pemilu. PKPU diadakan untuk menjadi acuan pelaksanaan teknis setiap tahapan pemilu berlangsung agar terjadi tertib asas

dan hadirnya kepastian hukum. Dibutuhkan kesadaran bagi setiap warga negara untuk menaati peraturan perundang-undangan tersebut sehingga pelaksanaan pemilu yang berkualitas dan bermartabat.

Dalam upaya menghadirkan daftar pemilih yang berkualitas pada pemilihan Umum tahun 2019, Komisi Pemilihan Umum (KPU) mengeluarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 11 Tahun 2019 Tentang Penyusunan Daftar Pemilih Di Dalam Negeri Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum. PKPU ini merupakan perubahan dari PKPU No 11 Tahun 2018 tentang Penyusunan Daftar Pemilih di Dalam Negeri dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah sebelumnya oleh PKPU Nomor 37 Tahun 2018 tentang Perubahan atas PKPU 11 Tahun 2018. Daftar pemilih diperlukan untuk menjamin integritas pemilu dengan memastikan bahwa hanya warga negara yang memenuhi syarat yang dapat memberikan suara serta mencegah pemilih menggunakan hak suaranya lebih dari satu kali.

Selain itu beberapa ilmuwan menyebut bahwa pendaftaran dan pendataan pemilih menyediakan manfaat yang sangat besar, antara lain untuk mewujudkan transparansi, memberi ruang kepada calon pemilih untuk mengajukan gugatan hukum, dan mempermudah perencanaan bagi penyelenggara pemilu (Yard, 2011). Ketiadaan dan permasalahan dalam daftar pemilih akan menimbulkan beberapa persoalan, antara lain menurunnya tingkat partisipasi pemilih (Blais, 2010), hilangnya hak pilih warga negara, serta munculnya *distrust* terhadap hasil pemilu. Dalam literatur international, terdapat dua istilah yang lazim dipergunakan, yakni data pemilih (*voter registration data base*) dan daftar pemilih (*voter list*). Data pemilih adalah

sebuah data base pemilih yang berisi data-data terkait dengan pemilih yang terekam dalam sebuah pangkalan data. Sedangkan daftar pemilih adalah data pemilih yang telah dibagi berdasarkan Tempat Pemungutan Suara (TPS). Dengan demikian, daftar pemilih adalah bagian dari data pemilih. Dasar penyusunan data pemilih pada umumnya adalah data penduduk, yakni rekaman data dari seluruh penduduk di sebuah wilayah administrasi pemerintahan.

Penyusunan PKPU ini mempertimbangkan pasal 202 ayat (3), pasal 205 ayat (3) dan pasal 218 ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Dalam ketentuan ini secara umum di atur beberapa hal penting diantaranya adalah :

- a. Ketentuan Umum
- b. Data kependudukan
- c. Penyediaan data kependudukan
- d. Penyandingan data pemilih
- e. Pemutakhiran daftar pemilih
- f. Penyediaan daftar pemilih
- g. Pemutakhiran data pemilih
- h. Pantarlih
- i. Pemeriksaa hasil pencocokan dan penelitian daftar pemilih
- j. Daftar pemilih sementara
- k. Penyusunan daftar pemilih sementara
- l. Pengumuman dan tanggapan daftar pemilih sementara
- m. Penyusunan daftar pemilih sementara hasil perbaikan
- n. Pengumuman dan tanggapan daftar pemilih sementara hasil perbaikan.

- o. Penyusunan daftar pemilih sementara hasil perbaikan akhir
- p. Daftar pemilih tetap
- q. Rekapitulasi dan penetapan daftar pemilih tetap
- r. Pengumuman daftar pemilih tetap
- s. Daftar pemilih tambahan
- t. Daftar pemilih khusus
- u. Sistem informasi data pemilih

2.9.1. Hak Pilih

Dalam pemilu diakui adanya hak pilih secara universal (*universal suffrage*). Hak pilih ini secara fundamental merupakan salah satu prasyarat bagi negara yang menganut demokrasi konstitusional modern. Pemilu merupakan institusionalisasi partisipasi dalam menggunakan hak pilih dimana hak pilih ini memiliki karakter bila memenuhi tujuh prinsip, yaitu umum (*universal*), setara (*equal*), rahasia (*secret*), bebas (*free*), dan langsung (*direct*), jujur dan adil (*honest and fair*).

Hak memilih adalah bagian dari hak politik, karena hak politik berbicara tentang hak yang dimiliki setiap orang untuk meraih, merebut kekuasaan, kedudukan dan kekayaan yang berguna bagi dirinya. Penyaluran hak politik tersebut diantaranya diwujudkan dalam pemilihan umum. Konstruksi politik hukum dengan jelas menyebutkan bahwa penjaminan hak dasar warga negara dalam pemilu menjadi keniscayaan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, dalam UUD 1945 pasal 1 ayat 2 hasil amandemen disebutkan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, pada pasal 22 E disebutkan dengan tegas bahwa perwujudan kedaulatan rakyat

dilaksanakan melalui lembaga perwakilan rakyat, baik di tingkat nasional maupun daerah, dan lembaga perwakilan daerah, yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Terdapat relasi dua arah antara hak politik dan pemilu. Pada satu sisi pemilu merupakan salah satu indikator utama untuk melihat sejauhmana hak politik warga negara kemudian dilaksanakan. Pada sisi yang lain hak politik sebagai bagian dari hak asasi manusia merupakan alasan dasar bagi penyelenggaraan pemilu. Hasyim Asy'ari (2012) mengemukakan bahwa hak politik berbicara tentang partisipasi publik dalam ruang demokrasi. Demokratis tidaknya suatu sistem politik, ditentukan oleh ada-tidaknya atau tinggi-rendahnya tingkat partisipasi politik warga negara. Standar minimal demokrasi biasanya adalah adanya pemilu reguler yang bebas untuk menjamin terjadinya rotasi pemegang kendali negara tanpa adanya penyingkiran terhadap suatu kelompok politik manapun, adanya partisipasi aktif dari warga negara dalam pemilu dan dalam proses penentuan kebijakan, terjaminnya pelaksanaan hak asasi manusia yang memberikan kebebasan bagi warga negara untuk mengorganisasi diri dalam organisasi sipil yang bebas atau dalam partai politik. Dari definisi demokrasi yang demikian ini terlihat bahwa partisipasi politik dan kompetisi politik merupakan syarat penting bagi tersedianya sistem politik yang bercorak demokrasi.

Secara normatif, hal tersebut terlihat dari berbagai dokumen yang berusaha untuk menjamin pelaksanaan hak asasi manusia secara global. Yang pertama adalah di dalam dokumen Deklarasi Universal Hak-Hak

Asasi Manusia yang diterima dan diumumkan oleh Majelis Umum Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tanggal 10 Desember 1948.

Pasal 21 di dalam dokumen ini menyatakan bahwa :

1. Setiap orang berhak turut serta dalam pemerintahan negaranya, secara langsung atau melalui wakil-wakil yang dipilih dengan bebas.
2. Setiap orang berhak atas kesempatan yang sama untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan negaranya.
3. Kehendak rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintah, kehendak ini harus dinyatakan dalam pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala dan murni, dengan hak pilih yang bersifat umum dan sederajat, dengan pemungutan suara secara rahasia atau pun dengan prosedur lain yang menjamin kebebasan memberikan suara.

Yang kedua adalah di dalam dokumen kovenan International Hak-Hak Sipil dan politik yang ditetapkan oleh Resolusi Majelis Umum 2200 A (XXI) tertanggal 16 Desember 1966. Pasal 24 di dalam dokumen ini menyatakan bahwa setiap warga negara harus mempunyai hak dan kesempatan, tanpa pembedaan apapun sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 2 dan tanpa pembatasan yang tidak layak, untuk :

1. Ikut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, baik secara langsung ataupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas.
2. Memilih dan dipilih pada pemilihan umum berkala yang murni, dan dengan hak pilih yang universal dan sama, serta dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia untuk menjamin kebebasan menyatakan keinginan dari para pemilih.

3. Memperoleh akses pada pelayanan umum di negaranya atas dasar persamaan dalam arti umum.

2.9.2. Daftar Pemilih

Dalam setiap pelaksanaan pemilu di Indonesia daftar pemilih menjadi bagian yang sangat penting dalam mewujudkan pemilu yang demokratis. Daftar pemilih menjadi salah satu indikator dalam menilai pemilu yang berkualitas karena ini terkait dengan bagaimana memastikan hak politik warga negara bisa tersalurkan. Standar internasional untuk pemilihan umum (IDEA:2002) menyebutkan bahwa kerangka hukum pemilu harus mewajibkan penyimpanan daftar pemilih secara transparan dan akurat, melindungi harga warga negara yang memenuhi syarat untuk mendaftar dan mencegah pendaftaran atau pencoretan orang secara tidak sah dan curang.

Hak memilih adalah hak dasar bagi warga negara yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan termasuk salah satu Hak Asasi Manusia yang harus dilindungi. Ada tiga isu yang menjadi penting dalam sistem pendaftaran pemilih, yaitu siapa yang akan dimasukkan ke dalam daftar pemilih, siapa yang melakukan proses pendaftaran pemilih, dan apakah pendaftaran pemilih itu merupakan hak atau kewajiban.

Sebelum mengkaji praktik pendaftaran pemilih di Indonesia, penting kiranya untuk mengkonstruksi pemahaman akan urgensi keberadaan daftar dalam penyelenggaraan pemilu. Sebuah pemilu dapat dilaksanakan tanpa adanya data pemilih, tetapi penyelenggaraan pemilu pasti memerlukan daftar pemilih (Bodnar dan Attilla, 2010). Hasyim Asy'ari (2012) mengemukakan bahwa dalam menyediakan daftar pemilih, Komisi

Pemilihan Umum (KPU) bekerja dengan berpedoman pada prinsip-prinsip sebagai berikut : komperhensif/inklusif, akurat, dan mutakhir.

Prinsip komperhensif adalah daftar pemilih diharapkan memuat semua warga negara Republik Indonesia, baik yang berada di dalam negeri maupun di luar negeri, yang telah memenuhi persyaratan sebagai pemilih agar dapat dimasukkan dalam daftar pemilih. Dalam kegiatan pendaftaran dan pemutakhiran pemilih, tidak dibenarkan adanya tindakan diskriminatif dalam rangka memasukkan atau menghapus nama-nama tertentu dalam daftar pemilih karena alasan politik, suku, agama, kelas atau alasan apapun.

Prinsip akurat adalah daftar pemilih diharapkan mampu memuat informasi tentang pemilih, meliputi nama, umur/tanggal lahir, status kawin, status bukan anggota TNI/Polri, dan alamat, tanpa kesalahan penulisan, tidak ganda, dan tidak memuat nama yang tidak berhak.

Prinsip mutakhir adalah daftar pemilih disusun berdasarkan informasi terakhir mengenai pemilih, meliputi 17 tahun pada hari pemungutan suara, status telah/pernah kawin. Status pekerjaan bukan anggota TNI/Polri, alamat pada hari pemungutan suara dan meninggal.

Secara teknis bentuk jaminan pemilih untuk dapat menggunakan hak pilihnya adalah tersedianya daftar pemilih yang akurat. Hal ini mengingat persyaratan bagi pemilih untuk dapat menggunakan hak pilih adalah terdaftar dalam daftar pemilih. Dengan kata lain bila pemilih telah terdaftar dalam daftar pemilih, maka pada hari pemungutan suara mereka mendapat jaminan untuk dapat menggunakan hak pilihnya. Demikian pula sebaliknya bila pemilih tidak terdaftar dalam daftar pemilih, maka mereka

potensi kehilangan hak pilihnya. Untuk memberi jaminan agar pemilih dapat menggunakan hak pilihnya harus tersedia daftar pemilih yang akurat yang memenuhi standar kualitas daftar pemilih. Standar ini memiliki dua aspek, yaitu standar kualitas demokrasi dan standar kemanfaatan teknis.

Terdapat beberapa kriteria detail tentang data pemilih dan pendaftaran pemilih yang diakui secara internasional sebagaimana dijelaskan oleh Yard (2011) menyebut ada dua belas prinsip daftar pemilih, yang diantaranya adalah :

1. *Integrity*, yakni pendaftaran pemilih harus dilakukan secara adil, jujur dan semaksimal mungkin untuk menjangkau warga negara yang memenuhi syarat dan mencegah yang tidak memenuhi syarat masuk dalam daftar pemilih.
2. *Inclusiveness*, yakni seluruh warga yang memenuhi syarat harus masuk dalam daftar tanpa memandang perbedaan agama, suku dan pilihan politik.
3. *Comprehensiveness*, yakni daftar pemilih harus memasukkan seluruh warga yang memenuhi syarat dan memberikan perhatian kepada kelompok marginal, termasuk kaum difabel, kelompok masyarakat di pedalaman dan perbatasan serta kelompok miskin.
4. *Accuracy*, yakni daftar pemilih harus merekam data pemilih seakurat mungkin.
5. *Accessibility*, yakni proses dan mekanisme pendaftaran pemilih harus menyediakan cara yang mudah dan tidak ada hambatan bagi warga negara yang memenuhi syarat.

6. *Transparency*, yakni seluruh proses pendaftaran pemilih harus dapat dipantau oleh para pemangku kepentingan.
7. *Security*, yakni data pemilih harus dijaga dari kemungkinan diakses oleh pihak yang tidak berwenang, rusak atau hilang termasuk karena sebab bencana.
8. *Accountability*, yakni setiap perubahan terhadap data pemilih baik karena adanya pengaduan maupun keberatan, harus dilakukan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan dan keputusan perubahan harus dibuat dalam proses yang terbuka.
9. *Credibility*, yaitu daftar pemilih harus disusun dan dipelihara melalui cara-cara yang mampu meyakinkan publik dan pemangku kepentingan politik.
10. *Sustainability*, yakni data pemilih harus dibuat dan dipelihara secara berkelanjutan baik secara hukum, politik, ekonomi, maupun teknologi.
11. *Cost-effectiveness*, yakni proses pendaftaran dan pendataan pemilih harus dilakukan secara efisien (tidak berbiaya tinggi).
12. *Informed electorate*, yakni sistem pendaftaran pemilih harus memastikan bahwa pemilih mendapatkan informasi tentang kapan, dimana, dan bagaimana cara mendaftar, mengupdate, maupun memeriksa daftar pemilih.

Disamping itu, *The Venice Commission* juga menetapkan prinsip yang termuat dalam *Code of Good Practice in Electoral Matters* yang kriterianya meliputi :

1. Institusi pelaksana pendaftaran pemilih harus bersifat permanen (bukan kepanitiaan adhoc).

2. Harus ada sistem pemutakhiran secara berkala, setidaknya sekali setiap tahunnya. Ketika sistem yang diterapkan tidak mampu menggunakan sistem pendaftaran secara otomatis, maka harus disediakan sistem pendukung untuk melakukan pendaftaran dalam periode yang memadai.
3. Data pemilih harus dipublikasikan untuk memastikan transparansi dan akuntabilitas.
4. Harus tersedia sebuah prosedur administratif bagi warga yang belum terdaftar untuk mendaftarkan diri atau didaftarkan, dimana prosedur tersebut dapat diawasi oleh lembaga yang berwenang. Proses pendaftaran pemilih sebaiknya tidak dilakukan di hari pemungutan suara.
5. Prosedur koreksi atas kesalahan data pemilih harus tersedia.
6. Harus tersedia prosedur yang memungkinkan bagi pemilih yang telah pindah domisili atau baru saja memenuhi persyaratan sebagai pemilih untuk mendaftarkan diri atau didaftar setelah diumumkannya daftar pemilih.

Dari aspek standar kualitas demokrasi, daftar pemilih hendaknya memiliki dua cakupan standar, yaitu pemilih yang memenuhi syarat masuk daftar pemilih, dan tersedianya fasilitasi pemungutan suara. Dari aspek standar kemanfaatan teknis, daftar pemilih hendaknya memiliki empat cakupan standar, yaitu mudah diakses oleh pemilih, mudah digunakan saat pemungutan suara, mudah dimutakhirkan, dan disusun secara akurat.

2.9.3. Konten dan Konteks Kebijakan Penyusunan Daftar Pemilih

Kebijakan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Republik Indonesia dalam bentuk Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) tentang penyusunan daftar pemilih dalam proses implementasinya tentu tidak terlepas dari konten dan konteks kebijakan. Di Indonesia sebagaimana diargumentasikan oleh Fahmi (2019), bahwa pengaturan tentang hak memilih sejak pemilu 1955 sampai dengan pemilu 2014 terus mengalami perluasan, dengan demikian maka dapat dikatakan bahwa Indonesia mengadopsi perspektif konvensionalisme dalam mendefinisikan warga negara yang dapat menjadi pemilih.

Merujuk dari teori implementasi kebijakan Merilee Serril Grindle maka konten atau isi kebijakan yang mempengaruhi implementasi Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) tentang penyusunan daftar pemilih terdiri dari :

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan

Dalam proses penyusunan daftar pemilih tentunya ada beberapa pihak yang berkepentingan yang salah satu diantaranya adalah warga negara itu sendiri sebagai pemilih dan pemilik kedaulatan. Diungkapkan oleh (Asy'ari, 2012) bahwa Sistem pendaftaran pemilih adalah salah satu hal penting untuk menjamin hak pilih warga negara di dalam pemilihan umum. selanjutnya dijelaskan dalam dokumen Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia yang diterima dan diumumkan pada tanggal 10 Desember 1948 pasal 21 ayat (1) yang menyatakan bahwa "*setiap orang berhak turut serta dalam pemerintahan negaranya, secara langsung atau melalui wakil-wakil yang dipilih dengan bebas*". Selain itu kepentingan

dari peserta pemilu baik itu partai politik dan pasangan calon juga terpengaruhi, hal ini karena daftar pemilih akan menjadi rujukan dalam menghitung dan mengkalkulasi potensi dukungan yang ada.

2. Jenis manfaat yang dihasilkan

Beberapa ilmuwan menyebut bahwa pendaftaran dan pendataan pemilih menyediakan manfaat yang sangat besar, antara lain untuk mewujudkan transparansi, memberi ruang kepada calon pemilih untuk mengajukan gugatan hukum, dan mempermudah perencanaan bagi penyelenggara pemilu (Yard, 2011). Selain itu manfaat lain yang dihasilkan adalah menjaga dan merawat hak pilih warga negara sebagai pemilik kedaulatan.

3. Derajat perubahan yang diinginkan

Sebuah pemilu dapat dilaksanakan tanpa adanya data pemilih, tetapi penyelenggaraan sebuah pemilu pasti memerlukan daftar pemilih (Bodnar dan Attila, 2010). Daftar pemilih pada setiap pelaksanaan pemilu tentunya memiliki target perubahan kearah yang lebih baik yang diantaranya adalah hadirnya daftar pemilih yang akurat, komperhensif dan aktual.

4. Kedudukan pembuat kebijakan

Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai pembuat kebijakan dari pelaksanaan pemutakhiran data pemilih ini memiliki kedudukan sebagai lembaga penyelenggara pemilu dan pemilihan yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, hal ini sesuai dengan ketentuan dalam UUD 1945 pasal 22 E ayat (5).

5. Para pelaksana program

Para pelaksana program dari kebijakan pemutakhiran daftar pemilih ini adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) kabupaten/kota dibantu oleh Panitia Pemutakhiran Daftar Pemilih (Pantarlih), Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK). Hal ini sesuai dengan ketentuan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 11 Tahun 2019 perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 11 tahun 2018 tentang penyusunan daftar pemilih pasal 10 ayat (2) yang menyebutkan bahwa *“Dalam melaksanakan pemutakhiran data pemilih, KPU/KIP Kabupaten/Kota dibantu oleh Pantarlih, PPS dan PPK.*

6. Sumber daya yang dikerahkan

Sumber daya yang dikerahkan dalam pemutakhiran daftar pemilih ini adalah petugas pelaksana, biaya dan waktu. Petugas pelaksana terdiri dari KPU kabupaten/kota beserta jajarannya, biaya yang digunakan berasal dari DIPA KPU Kabupaten Sidrap dan waktu yang digunakan adalah 6 bulan terhitung sejak penyerahan data kependudukan dari Kementerian Dalam Negeri kepada KPU Republik Indonesia.

Sedangkan dari sisi konteks implementasi terdiri dari :

1. Kekuasaan, kepentingan, strategi aktor yang terlibat

Kekuasaan yang terlibat tentu adalah pemerintah daerah dan jajarannya sebagai stakeholder terkait yang tentunya juga memiliki kepentingan yaitu dengan adanya pemutakhiran daftar pemilih ini dapat membantu validasi data kependudukan. Pemerintah berperan menyediakan data kependudukan yang potensial sebagai pemilih. Data tersebut diantaranya memuat NIK. Pembuatan NIK sesungguhnya menjadi

kewenangan pemerintah yang pada faktanya tidak semua warga negara telah memiliki NIK. Tentu tanpa NIK warga negara tetap dapat diakomodir ke dalam daftar pemilih akan tetapi hal ini kemudian mempengaruhi validitas komponen daftar pemilih tersebut.

2. Karakteristik lembaga dan penguasa

KPU Sidrap sebagai lembaga yang bersifat mandiri tentu secara hierarkis tidak memiliki hubungan dengan pemerintah sebagai pemilik kekuasaan di daerah, akan tetapi hubungan kerja keduanya dalam pemutakhiran daftar pemilih memiliki keterkaitan satu dengan yang lainnya.

3. Kepatuhan masyarakat dan daya tanggap pelaksana

Dalam proses pemutakhiran daftar pemilih sangat membutuhkan kepatuhan masyarakat dalam hal partisipasi aktif untuk terlibat dalam pelaksanaan kebijakan pemutakhiran daftar pemilih. Sebagai contoh adalah masyarakat diharapkan mampu memberikan kemudahan dan keterbukaan kepada petugas serta memberikan informasi yang sebenarnya. Selain itu daya tanggap petugas sangat dibutuhkan sehingga diharapkan adanya kemampuan dalam melakukan adaptasi yang baik kepada warga yang menjadi target pemutakhiran. Daya tanggap pelaksana juga tidak bisa dilepaskan dari kemampuan dan kompetensi mereka

2.9.4. Teknis Pelaksanaan PKPU Penyusunan Daftar Pemilih

Penyusunan daftar pemilih adalah kegiatan untuk memperbaharui data pemilih berdasarkan DPT dari Pemilu atau Pemilihan terakhir yang dimutakhirkan secara berkelanjutan dan

disandingkan dengan DP4 serta dilakukan pencocokan dan penelitian yang dilaksanakan oleh KPU Kabupaten/Kota dengan dibantu PPK, PPS dan Pantarlih.

Pemutakhiran daftar pemilih juga menjadi salah satu tahapan yang sangat penting dalam proses pelaksanaan pemilu, sehingga dalam proses implementasinya telah ditentukan jadwal pelaksanaannya, jenis kegiatan pelaksanaannya, dan petugas pelaksanaannya. Maka secara teknis penulis akan menguraikan beberapa hal terkait dengan implementasi PKPU tentang Pemutakhiran Daftar Pemilih yang diantaranya sebagai berikut :

a. Penyediaan data kependudukan

Pemerintah dan pemerintah daerah menyediakan data kependudukan dalam 2 bentuk yaitu pertama, data agregat kependudukan perkecamatan sebagai bahan dalam menyusun daerah pemilihan anggota DPRD kabupaten/kota, kedua, data penduduk potensial pemilih pemilu (DP4) sebagai bahan bagi KPU dalam menyusun daftar pemilih sementara (DPS). Data kependudukan tersebut sudah tersedia dan diserahkan oleh Menteri Dalam Negeri kepada KPU paling lambat 16 bulan sebelum hari pemungutan suara, kemudian disinkronkan oleh pemerintah bersama KPU paling lama 2 bulan yang kemudian menjadi DP4, selanjutnya diserahkan oleh pemerintah kepada KPU paling lambat 14 bulan sebelum hari pemungutan suara.

DP4 yang merupakan hasil sinkronisasi data kependudukan antara pemerintah dan KPU berisi data potensial pemilih yang pada hari pemungutan suara genap berumur 17 tahun atau lebih, sudah kawin, atau

sudah pernah kawin secara terinci untuk setiap kelurahan/desa. DP4 paling sedikit memuat informasi sebagai berikut :

- a. Nomor urut
- b. Nomor Induk Kependudukan
- c. Nomor Kartu Keluarga
- d. Nama lengkap
- e. Tempat lahir
- f. Tanggal lahir
- g. Jenis kelamin
- h. Status perkawinan
- i. Alamat
- j. Rukun tetangga
- k. Rukun warga
- l. Jenis disabilitas

b. Penyandingan data pemilih

Setelah menerima DP4 dari pemerintah, KPU melakukan penyandingan dengan DPT pemilu terakhir yang dimutakhirkan secara berkelanjutan. Proses penyandingan data ini dilakukan dengan cara melakukan pencocokan dan penyesuaian DPT pemilu terakhir dengan mempertimbangkan DP4 melalui penambahan pemilih pemula. Pemilih pemula sebagaimana yang dimaksud adalah pemilih yang genap berumur 17 tahun atau lebih pada hari pemungutan suara dan pemilih yang telah berubah dari status Tentara Nasional Indonesia atau Kepolisian Negara Republik Indonesia menjadi status sipil. Hasil dari proses penyandingan data

pemilih yang dilakukan oleh KPU kemudian diserahkan kepada KPU kabupaten/kota sebagai bahan dalam melakukan pemutakhiran.

c. Pemutakhiran daftar pemilih

Dalam proses pemutakhiran daftar pemilih dibagi menjadi di dua tahapan yaitu :

1. Penyediaan daftar pemilih

Pada tahapan ini KPU kabupaten/kota menyusun sebuah daftar pemilih yang disebut dengan formulir Model A-KPU berdasarkan data pemilih hasil penyandingan yang diserahkan oleh KPU. Daftar pemilih ini kemudian disusun berbasis TPS dengan membagi pemilih untuk setiap TPS paling banyak 300 orang dengan memperhatikan :

- a. Tidak menggabungkan kelurahan/desa
- b. Kemudahan pemilih ke TPS
- c. Tidak memisahkan pemilih dalam satu keluarga pada TPS yang berbeda
- d. Hal-hal berkenaan dengan aspek geografis
- e. Jarak dan waktu tempuh menuju TPS dengan memperhatikan tenggang waktu pemungutan suara.

Selanjutnya adalah KPU Kabupaten/Kota menyampaikan Daftar Pemilih kepada Petugas Pemutakhiran Daftar Pemilih (Pantarlilh) melalui Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) dan PPS.

2. Pemutakhiran data pemilih

Dalam pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih, KPU kabupaten/kota, PPK dan PPS menyelenggarakan bimbingan teknis dan sosialisasi pemutakhiran data pemilih secara berjenjang sesuai dengan

tingkatannya. Hal ini dilakukan dalam rangka membangun kesamaan persepsi dan pemahaman terkait dengan teknis pelaksanaan pemutakhiran. Dalam pelaksanaan pemutakhiran data pemilih KPU kabupaten/kota dibantu oleh Pantarlih, PPS dan PPK yang diselesaikan paling lama 3 bulan setelah diterimanya DP4. Selain itu dalam melaksanakan pemutakhiran data pemilih, PPS dapat berkoordinasi dengan petugas registrasi kependudukan kelurahan/desa setelah Pantarlih melakukan pencocokan dan penelitian (coklit).

Dalam proses pemutakhiran data pemilih dikenal istilah Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (Pantarlih), ini dibentuk untuk melakukan pendaftaran dan pemutakhiran data pemilih yang berasal dari perangkat kelurahan/desa, Rukun Warga, Rukun Tetangga atau warga masyarakat yang jumlah personelnnya disesuaikan dengan jumlah TPS yang ada.

Tugas Pantarlih meliputi :

- a. Membantu KPU Kabupaten/Kota, PPK, dan PPS dalam melakukan pemutakhiran data pemilih.
- b. Melaksanakan pemutakhiran data pemilih dengan melakukan coklit ke setiap rumah.
- c. Menyampaikan hasil coklit kepada PPS.
- d. Membantu PPS dalam menyusun Daftar Pemilih Hasil Pemutakhiran.
- e. Melaksanakan tugas lain yang diberikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melakukan tugasnya Pantarlih Wajib menggunakan tanda pengenal dan sebelum melaksanakan tugas mendapatkan bimbingan teknis yang meliputi :

- a. Jadwal pelaksanaan pemutakhiran data.
- b. Pengenalan formulir, stiker dan tanda pengenal.
- c. Tata cara pelaksanaan pemutakhiran data pemilih.
- d. Tata cara pengisian formulir.

Selain itu Pantarlih berkoordinasi dengan Rukun Tetangga (RT) atau Rukun Warga (RW) baik sebelum dan setelah Pantarlih melakukan coklit. Dalam melaksanakan coklit Pantarlih mendatangi pemilih secara langsung yang dilakukan dengan cara :

- a. Mencatat pemilih yang telah memenuhi syarat, tetapi belum terdaftar dalam daftar pemilih.
- b. Memperbaiki data pemilih apabila terdapat kekeliruan.
- c. Mencatat keterangan pemilih yang berkebutuhan khusus.
- d. Mencoret pemilih yang telah meninggal.
- e. Mencoret pemilih yang telah pindah domisili ke daerah lain.
- f. Mencoret pemilih yang telah berubah status dari sipil menjadi anggota TNI atau anggota Polri.
- g. Mencoret pemilih yang belum genap berusia 17 tahun dan belum menikah pada hari pemungutan suara.
- h. Mencoret data pemilih yang telah dipastikan tidak diketahui keberadaannya.
- i. Mencoret data pemilih yang tidak dikenal.

- j. Mencoret pemilih yang sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.
- k. Mencoret pemilih, yang berdasarkan KTP-el atau Surat Keterangan bukan merupakan penduduk setempat.
- l. Mencoret pemilih yang tidak sesuai antara informasi TPS awal untuk disesuaikan dengan TPS terdekat berdasarkan domisili alamat pemilih dalam lingkup suatu wilayah kelurahan/desa.

d. Hasil Penyusunan Daftar Pemilih

1. Daftar Pemilih Sementara

Daftar Pemilih Sementara (DPS) adalah daftar pemilih hasil kegiatan pemutakhiran daftar data pemilih yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota dengan dibantu oleh PPK, PPS dan Pantarlih.

2. Daftar Pemilih Sementara Hasil Perbaikan

Daftar Pemilih Sementara Hasil Perbaikan (DPSHP) adalah DPS yang telah diperbaiki berdasarkan masukan dan tanggapan masyarakat dan/atau peserta pemilu.

3. Daftar Pemilih Sementara Hasil Perbaikan Akhir

Daftar Pemilih Sementara Hasil Perbaikan Akhir (DPSHP A) adalah DPSHP yang telah diperbaiki berdasarkan masukan dan tanggapan masyarakat dan/atau peserta pemilu.

4. Daftar Pemilih Tetap

Daftar Pemilih Tetap (DPT) adalah DPSHP Akhir yang telah diperbaiki oleh PPS, direkapitulasi oleh PPK, dan ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota.

2.9.5. Daftar Pemilih Kabupaten Sidenreng Rappang Tahun 2019

Daftar pemilih yang berkualitas akan sangat mempengaruhi tingkat partisipasi warga negara dalam menyalurkan hak pilihnya di Tempat Pemungutan Suara (TPS) pada hari pemungutan dan penghitungan suara. Di Indonesia, seperti yang dikemukakan oleh Fahmi (2019), bahwa pengaturan tentang hak memilih sejak pemilu 1955 sampai dengan pemilu 2014 terus mengalami perluasan hanya satu poin yang menunjukkan kesinambungan dari satu pemilu ke pemilu yang lain, yaitu pembatasan hak memilih bagi para anggota TNI/Polri.

Secara lebih teknis, jaminan memilih sangat dipengaruhi oleh sejauhmana seorang warga negara kemudian masuk di dalam daftar pemilih. Terdapat beberapa kriteria untuk berbagai upaya dalam menjamin hak memilih secara luas sebagaimana dijelaskan oleh Yard (2011), yaitu : integritas, inklusivitas, komperhensif, akurat, aksesibility, transparan, akuntabel, aman, kredibel, berkelanjutan, efektif dan terinformasi.

Daftar pemilih Tetap (DPT) pada pemilu tahun 2019 di Kabupaten Sidenreng Rappang berjumlah 215.397 terdiri dari pemilih laki-laki 104.054 dan pemilih perempuan 111.343 yang tesebar di 889 TPS, 106 Desa/Kelurahan. Sebelum ditetapkan Daftar Pemilih ini mengalami proses pemuktakhiran dan validasi panjang sesuai dengan tahapan, jadwal dan program yang telah ditetapkan oleh KPU serta teknis pelaksanaannya mengacu pada PKPU 11 Tahun 2019.

Tabel 2.3. Daftar Pemilih Tetap Pemilu 2019 Kab. Sidrap

No	Kecamatan	Jumlah Desa/Kel	Jumlah TPS	Jumlah Pemilih		
				Laki-laki	Perempuan	L+P
1	Panca Lautang	10	54	6.240	6.846	13.806
2	Tellu Limpo	9	71	8.554	9.495	18.049
3	Watang Pulu	10	95	11.774	12.351	24.125
4	Baranti	9	91	10.789	11.764	22.553
5	Panca Rijang	8	88	9.698	10.705	20.403
6	Kulo	6	36	4.714	4.866	9.580
7	Maritengngae	12	153	16.948	18.573	35.521
8	Watang Sidenreng	8	55	6.583	7.006	13.589
9	Dua Pitue	10	90	10.498	11.220	21.718
10	Pitu Riawa	12	83	9.712	10.106	19.818
11	Pitu Riase	12	73	8.544	8.411	16.955
Total		106	889	104.054	111.343	215.397

Sumber : Komisi Pemilihan Umum Kab. Sidenreng Rappang Tahun 2019

Untuk dapat menggunakan hak memilih, Warga Negara Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih dengan syarat sesuai ketentuan PKPU 11 Tahun 2019 yaitu :

1. Genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih pada hari pemungutan suara, sudah kawin, atau sudah pernah kawin.
2. Tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya.
3. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
4. Berdomisili di wilayah administratif pemilih dibuktikan dengan KTP-el
5. Dalam hal pemilih belum memiliki KTP-el sebagaimana dimaksud dalam huruf d, pemilih dapat menggunakan Surat Keterangan perekaman KTP-el yang dikeluarkan oleh dinas kependudukan dan catatan sipil atau instansi lain yang sejenisnya yang memiliki kewenangan untuk itu.

6. Tidak sedang menjadi menjadi anggota Tentara Nasional Indonesia, atau Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Selain itu sesuai dengan ketentuan pasal 5 PKPU 11 Tahun 2019 menyatakan bahwa pemilih hanya didaftar 1 kali oleh KPU dalam Daftar Pemilih, sehingga tidak dibenarkan melakukan pendaftaran lebih dari 1 kali ke dalam daftar Pemilih.

Setelah proses pemutakhiran daftar pemilih selesai sampai pada penetapannya menjadi DPT ternyata masih ditemukan permasalahan diantaranya adalah adanya warga negara yang tidak lagi memenuhi syarat sebagai pemilih tetapi masih terdaftar di dalam DPT, begitupun sebaliknya terdapat warga negara yang telah memenuhi syarat akan tetapi belum didaftar ke dalam DPT. Hal ini kemudian mengakibatkan DPT yang sudah di tetapkan sebelumnya kembali dilakukan perbaikan sebanyak 3 kali yaitu pada tanggal 12 November 2018, 9 desember 2018 dan 2 April 2019.

Tabel 2.4
Hasil Perbaikan Daftar Pemilih Tetap (DPT) Pemilu 2019
Kabupaten Sidenreng Rappang

No	DPT	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
1	DPT 1 (12 Sept 2018)	101.413	109.015	210.428
2	DPTHP 2 (12 Nov 2018)	102.527	110.089	212.616
3	DPTHP 3 (02 April 2019)	104.054	111.343	215.397

Sumber : Bawaslu Kab. Sidenreng Rappang Tahun 2019

Hal lain yang membuktikan bahwa masih ditemukan permasalahan di dalam DPT yaitu adanya surat penyampaian dari Bawaslu Kabupaten Sidenreng Rappang pertanggal 06 Desember 2018 kepada ketua KPU

Kabupaten Sidenreng Rappang terkait hasil pencermatan yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Sidenrang Rappang ditemukan data DPT yang tidak memenuhi syarat (TMS) sebanyak 66 orang, NIK ganda 6, NKK tidak valid 36 dan ganda identik 66. Sumber Data : *Surat Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Sidenreng Rappang 2019 Nomor 035/SN-15/PM.02.00/12/2018.*

2.10. Kebaruan Penelitian

Secara umum berbagai masalah yang terkait dengan keakuratan dan ketepatan daftar pemilih disebabkan oleh beberapa faktor. Menurut KPU, terdapat beberapa faktor yang menyebabkan perbaikan DPT dilakukan berkali-kali. Pertama, adanya proses pendataan penduduk yang belum selesai, misalnya penduduk yang berpindah tempat tinggal. Kedua, terjadi perekaman identitas sebanyak dua kali di dalam proses pendataan penduduk. Ketiga, adanya data kependudukan yang ganda, dengan kata lain, menurut KPU, proses perbaikan DPT dikarenakan proses pendataan penduduk belum secara optimal dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri. Dengan demikian, faktor koordinasi antara KPU dan Kementerian Dalam Negeri dan Bawaslu menjadi salah satu akar masalah dalam proses penyusunan DPT. Sedangkan Bawaslu menyampaikan bahwa petugas-petugas KPU tidak maksimal dalam melakukan pencocokan dan penelitian (coklit) data pemilih. Dari kajian yang telah dilakukan oleh Bawaslu, dari sepuluh rumah yang telah didatangi oleh petugas-petugas KPU, terdapat satu hingga dua rumah yang tidak didatangi. Dengan demikian, akar masalah juga terdapat di dalam lembaga penyelenggara pemilu sendiri. Selain itu partisipasi masyarakat pemilih di Indonesia yang masih kurang dalam memastikan jaminan hak memilih mereka di pemilu.

Beberapa studi sebenarnya telah berusaha untuk memahami apa yang menjadi akar masalah dalam proses pemutakhiran daftar pemilih di Indonesia yang setiap pelaksanaan pemilu selalu memunculkan persoalan. Sebagai contoh adalah studi yang dilakukan oleh Nuryanti (2017) yang berargumen bahwa jebakan formalisme dan hal-hal yang bersifat teknis administratif ternyata justru menjadi penyebab dari selalu berulangnya masalah dalam penyusunan DPT. Studi lain yang dilakukan oleh Prayudi (2018) menjelaskan bahwa masalah di dalam proses penyusunan DPT terjadi karena proses penyusunan data kependudukan di Kementerian Dalam Negeri yang belum tuntas serta adanya ego sektoral yang menciptakan kendala dan hambatan dalam membangun koordinasi dan sinergi antara Kementerian Dalam Negeri dan KPU. Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Ahsanul Minang (2019) menyatakan bahwa permasalahan pada tataran implementasi pemutakhiran daftar pemilih pada pemilu 2009-2014 umumnya memiliki kesamaan pola yang meliputi 5 faktor yaitu pertama, regulasi yang seringkali berubah-ubah. Kedua, buruknya kualitas data kependudukan yang disediakan oleh pemerintah sebagai bahan untuk penyusunan daftar pemilih. Ketiga, lemahnya kinerja penyelenggara pemilu dan petugas pemutakhiran dalam melakukan proses pemutakhiran. Keempat, ego sektoral antara lembaga terutama antara KPU, Bawaslu dan Kementerian Dalam Negeri. Kelima, rendahnya partisipasi masyarakat.

Berangkat dari beberapa hasil studi diatas maka peneliti melihat ada kebaruan (*novelty*) dalam penelitian ini, dimana kualitas isi kebijakan dan kualitas konteks implementasi kebijakan dianggap juga sebagai faktor penting dalam melahirkan daftar pemilih yang berkualitas pada pelaksanaan pemilihan umum. Walaupun memang sebagian dari indikator yang termuat dalam variabel Isi

kebijakan dan konteks kebijakan sudah dijelaskan sebelumnya oleh beberapa penelitian terdahulu akan tetapi sebagiannya lagi masih belum dijelaskan diantaranya adalah indikator terkait dengan kepentingan yang terpengaruhi, manfaat yang dihasilkan, derajat perubahan yang diinginkan dan kedudukan pembuat kebijakan.

2.7. Kerangka Pikir

Implementasi Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) tentang penyusunan daftar pemilih pada hakekatnya adalah untuk menjamin dan memastikan hak pilih warga negara pada penyelenggaraan pemilihan umum, maka dari itu daftar pemilih yang berkualitas yaitu akurat, aktual dan komperhensif tentu menjadi tujuan dari pelaksanaan kebijakan ini.

Menurut Grindle ada beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu, isi kebijakan dan konteks implementasinya. Isi kebijakan mencakup :

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan, menurut Merilee S. Grindle menyatakan bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan dan sejauh mana kepentingan tersebut terpengaruhi oleh adanya implementasi kebijakan.
2. Manfaat yang dihasilkan, hal ini menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan dari pengimplementasian kebijakan tersebut.
3. Derajat perubahan yang diinginkan. Setiap kebijakan mempunyai target yang ingin dicapai, maka point ini mencoba menjelaskan seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai dalam implementasi kebijakan dalam skala yang jelas.

4. Kedudukan pembuat kebijakan. Kedudukan pembuat kebijakan mempunyai peranan penting, maka bagian ini harus menjelaskan dimana kedudukan pembuat keputusan dari suatu kebijakan yang hendak dilaksanakan.
5. Siapa pelaksana program. Dalam proses implementasi kebijakan tentunya harus didukung oleh pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan, maka penelitian ini akan melihat siapa pelaksana program kebijakan ini dan sejauhmana pencapaiannya.
6. Sumber daya yang dikerahkan. Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumber-sumber daya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik, maka bagian ini akan menjelaskan tentang sumber daya apa saja yang digunakan dalam implementasi kebijakan ini beserta dengan sejauhmana efektifitasnya.

Sementara itu konteks implementasinya adalah :

1. Karakteristik lembaga dan penguasa. Lingkungan dimana suatu kebijakan dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik lembaga pelaksana kebijakan dan seperti apa hubungan interaksi yang terbangun dengan penguasa
2. Kepatuhan dan daya tanggap masyarakat, hal ini akan dilihat dari perspektif respon kelompok sasaran yaitu sejauhmana peran partisipatif dari masyarakat dalam menyikapi kebijakan yang diimplementasikan.

Berdasarkan uraian diatas maka skema kerangka pikir dalam penelitian ini sebagai berikut :

Gambar. 2.6. Kerangka Pikir

