

**MEKANISME PEMUNGUTAN SUARA ABSENTEE: UPAYA
PERLINDUNGAN HAK PEMILIH PADA SAAT PEMUNGUTAN SUARA
(Absentee Voting Mechanism: Protecting the Voters' Rights in Election)**

Wulan Pri Handini
Program Pasca Sarjana
Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Jalan Salemba Raya No. 4, Jakarta 10430
HP. 0981281332885
wulanphandini@gmail.com

Tulisan Diterima: 22 Januari 2019; Direvisi: 20 Mei 2019; Disetujui Diterbitkan 13 Juni 2019

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2019.V19.231-246>

ABSTRACT

Low public participation in elections has become a problem for Indonesia as a democratic country. This research deals with the forms of protection given to the Indonesians who could not afford to appear at a designated polling station in where they have been registered when they are about to vote. In addition, this research also explores the alternative voting rights protection for the citizens who cannot come to the designated polling stations in where they have been registered at the time of voting while they are in other countries. This research may be classified as a juridical-normative research, that refers to the legal norms in some regulations. This research also makes comparisons of the same issues in 9 (nine) countries. In this research one may conclude that the protection of the voting right in elections has in fact been guaranteed by the laws and regulations, as a constitutional right, in the Law Number 39 of 1999. Specifically, in the regulation of legislative elections, both the Law No. 8 of 2012 and Law No. 7 of 2017, provide for alternative voting mechanism for anyone who cannot afford to come to the polling stations where they are registered at the time of the voting both for domestic and foreign voters. In solving this problem of voter absenteeism Indonesia has referred to the mechanism used in Germany that has been using early voting mechanism for the voters that, for some reasons, cannot come to the polling station where they are registered.

Keyword: absenteeism; elections; voting; people.

ABSTRAK

Masih kurangnya tingkat partisipasi rakyat dalam pemilu menjadi permasalahan tersendiri bagi Indonesia sebagai negara demokrasi. Dalam penelitian ini akan dibahas mengenai bentuk perlindungan terhadap pelaksanaan hak memilih WNI yang tidak dapat hadir di TPS terdaftar pada saat pemungutan suara. Selain itu akan diteliti juga tentang alternatif pengaturan perlindungan hak memilih warga Negara yang tidak dapat hadir di TPS terdaftar pada saat pemungutan suara di negara lain. Penelitian ini termasuk dalam bentuk penelitian yuridis-normatif, yang mengacu pada norma hukum dalam beberapa peraturan. Penelitian ini juga menggunakan perbandingan komparatif yang dilakukan dengan 9 (sembilan) negara. Dalam penelitian ini dapat disimpulkan bahwa perlindungan hak memilih dalam pemilu sebenarnya dijamin oleh konstitusi sebagai hak konstitusional dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Secara khusus dalam pengaturan tentang pemilu legislatif, baik dalam UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD dan UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, terdapat ketentuan yang didalamnya alternatif mekanisme pemungutan suara bagi masyarakat yang tidak dapat hadir di Tempat Pemungutan Suara (TPS) tempatnya terdaftar pada saat pemungutan suara baik bagi pemilih di dalam negeri maupun luar negeri. Indonesia dalam menyelesaikan permasalahan ketidakhadiran pemilih dengan merujuk pada

mekanisme yang digunakan di Jerman dengan mekanisme *early voting* bagi pemilih yang karena sesuatu hal tidak dapat berada pada TPS tempatnya terdaftar.

Kata kunci: absensi; pemilu; pemungutan suara; rakyat.

PENDAHULUAN

Sebagaimana dipahami, bahwa pemilu merupakan salah satu bentuk manifestasi dari kedaulatan rakyat. Hal ini termasuk dalam konstitusi Indonesia, yaitu Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia (UUD RI) Tahun 1945 yang menyatakan bahwa, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Pasal 1 ayat (2) UUD RI Tahun 1945 tersebut merupakan hasil rumusan perubahan ketiga konstitusi dari yang semula menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dengan pelaksanaan yang sepenuhnya dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Rumusan Pasal 1 ayat (2) menjadi titik tolak perkembangan demokrasi di Indonesia yang melahirkan konsekuensi bahwa supremasi diletakkan di tangan rakyat dengan pelaksanaannya berdasarkan koridor hukum (konstitusi). Perubahan yang paling fundamental dari perubahan rumusan pasal 1 ayat (2) yaitu pada mekanisme pemilihan pemimpin negara dari yang semula dilakukan oleh MPR menjadi dipilih langsung oleh rakyat melalui mekanisme pemilu. Disamping itu, konsepsi kedaulatan rakyat juga dapat dipahami bahwa dalam gagasan demokrasi perwakilan kekuasaan tertinggi (kedaulatan) tetap ditangan rakyat, tetapi dijalankan oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat sendiri¹. Berdasarkan penjelasan tersebut dapat digambarkan bahwa pemilu merupakan hal yang substansial dalam rangka penyelenggaraan negara yang demokratis di Indonesia dimana rakyat diberikan sarana untuk berkontribusi secara nyata dalam memilih calon pemimpinnya secara langsung.

Pelaksanaan pemilu setidaknya sampai dengan tahun 2014 lalu masih belum terselenggara secara optimal. Hal ini dapat diketahui dari prosentase kehadiran dan

ketidakhadiran calon pemilih terdaftar dalam pemilu. Fenomena absensi rakyat dalam pemilu atau golongan putih (golput) di Indonesia dalam pelaksanaan pemilu, baik pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, pemilihan kepala daerah maupun Pemilihan Umum (Pemilu) anggota legislatif tampaknya masih cukup tinggi. Adapun jumlah partisipasi pemilih dari pemilu tahun 2004, 2009, dan 2014 masing-masing sebanyak 124.420.339 dari total 148.000.369 pemilih terdaftar, 121.588.366 dari total 171.265.442 pemilih terdaftar, dan 139.573.927 dari total 185.826.024 pemilih terdaftar². Tercatat angka golput pada pemilu tahun 2004 yaitu dengan total prosentase sebesar 15,93%, kemudian pada pemilu tahun 2009 dengan total prosentase sebesar 29,01%, dan pemilu tahun 2014 dengan total prosentase sebesar 24,89%³.

Melihat masih kurangnya tingkat partisipasi rakyat dalam pemilu ini menjadi permasalahan tersendiri bagi Indonesia sebagai negara demokrasi. Dalam konteks ini, hak memilih (*right to vote*) sejatinya adalah hak fundamental warga negara dimana rakyat sebagai pemegang kedaulatan turut aktif berpartisipasi dalam mewujudkan penyelenggaraan negara yang demokratis. Problematika yang terjadi saat penyelenggaraan pemilu pada umumnya disebabkan oleh kendala teknis atau kurangnya akses pemilih terhadap lokasi/media pemungutan suara. Oleh karena itu, kondisi ini perlu mendapatkan perhatian khusus dalam rangka perbaikan kedepannya.

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut maka penelitian ini akan membahas mengenai bentuk perlindungan terhadap pelaksanaan hak memilih WNI yang

¹ Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), Hlm. 5

² *Ibid*

³ Republika 19 Mei 2014, sebagai perbandingan dapat dilihat pula hasil penelitian Pusat Penelitian Politik LIPI dan KPU pada <https://www.kpu.go.id/koleksigambar/PartisipasiPemilihpadaPemilu2014StudiPenajakana.pdf>

tidak dapat hadir di Tempat Pemungutan Suara (TPS) terdaftar pada saat pemungutan suara. Selain itu akan diteliti juga tentang alternatif perlindungan hak memilih warga negara yang tidak dapat hadir di TPS terdaftar pada saat pemungutan suara di negara-negara lain.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini termasuk dalam bentuk penelitian yuridis-normatif, yang akan mengacu pada norma hukum dalam beberapa peraturan. Obyek penelitian adalah perlindungan hak memilih dari pemilih termasuk dalam mekanisme pelaksanaan pemungutan suara dari perspektif regulasi. Penelitian ini menggunakan perbandingan komparatif yang dilakukan dengan 9 (sembilan) negara. Sedangkan untuk data jumlah pemilih yang tidak hadir saat pemilihan legislatif dipergunakan data hasil penelitian Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang telah dilakukan di Kota Malang dan Lampung Tengah pada Pemilu legislatif tahun 2014 yang lalu.

Penelitian komparatif merupakan penelitian yang bersifat membandingkan antara dua hal. Penelitian ini dilakukan untuk membandingkan persamaan dan perbedaan dua atau lebih fakta-fakta dan sifat-sifat objek yang di teliti berdasarkan kerangka pemikiran tertentu. Jadi, penelitian komparatif adalah jenis penelitian yang digunakan untuk membandingkan antara dua kelompok atau lebih dari suatu variabel tertentu.⁴ Sedangkan pemilihan 9 negara sebagai perbandingan didasarkan pada kebutuhan untuk memperoleh data negara yang melakukan atau tidak melakukan *absentee voting* baik itu melalui *early voting* (in person/surat) atau mekanisme perwakilan.

PEMBAHASAN

1. Pemilihan Umum

Memahami pemilu pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari konsep demokrasi. Demokrasi dari segi lingkup dan intensitas

partisipasi warga negara dalam pembuatan dan pelaksanaan politik, dapat dikelompokkan dalam 4 (empat) tingkatan, salah satu tingkatannya adalah demokrasi prosedural. Demokrasi prosedural menurut Joseph Schumpeter dan Huntington adalah demokrasi yang mengandalkan persaingan yang adil dan partisipasi warga negara untuk menentukan wakil rakyat atau pemimpin pemerintahan Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan akuntabel, disebut demokrasi minimalis⁵.

Pemilu sebagai ukuran sah yang menentukan berjalan atau tidaknya demokrasi, pemilu merupakan bentuk pengejawantahan hak setiap warga negara untuk diberi kesempatan yang sama dan efektif dalam memilih dan untuk dipilih. Setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama untuk berpartisipasi mengajukan diri sebagai anggota legislatif atau Presiden/Wapres sekaligus memiliki hak dan kesempatan yang sama untuk menentukan pilihannya secara bebas dalam proses pemilihan⁶.

2. Pelindungan Hak Pemilih

Prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi menawarkan ide lahirnya aspek kebebasan politik dari warga negara. Robert Dahl mengatakan setidaknya ada lima kriteria atau standar sehingga proses pemerintahan dapat dikatakan demokratis, yakni: pertama, partisipasi yang efektif. Sebelum sebuah kebijakan digunakan negara, seluruh rakyat harus mempunyai kesempatan yang efektif untuk memberikan pendapatnya. Kedua, persamaan suara. Setiap rakyat harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif untuk memberikan suara dan seluruh suara harus dihitung sama. Ketiga, pemahaman yang jelas. Dalam hal ini setiap rakyat harus diberikan kesempatan untuk mempelajari kebijakan-kebijakan alternatif yang relevan. Keempat, pengawasan agenda. Berbagai kebijakan negara selalu terbuka untuk diubah jika rakyat menginginkannya. Kelima, pencakupan orang dewasa. Dalam hal ini, semua atau paling tidak sebagian besar orang

⁴ Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2001), hlm. 6

⁵ Abdul Mukhtie Fajar, *Pemilu dan Demokrasi*, (Malang: Setara Press, 2013), hlm 56.

⁶ Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2011), hlm. 759

dewasa yang menjadi penduduk tetap seharusnya memiliki hak kewarganegaraan penuh yang ditunjukkan oleh empat kriteria sebelumnya⁷.

Dalam prinsip Dahl terkandung 2 prinsip utama yakni kebebasan yang tercermin dalam kriteria pertama dan ketiga dan persamaan/kesetaraan yang tercermin dalam kriteria kedua. Kerangka kebebasan mengandung arti bahwa setiap warga negara harus diberikan kebebasan untuk terlibat dalam membuat dan mengambil keputusan. Adapun kriteria kelima merupakan rumpun hak-hak politik yang harus dijamin dan dilindungi negara dalam konteks kerangka kebebasan dan persamaan dalam hukum.

3. *Absentee Voting*

Absentee voting dalam terminologi internasional merupakan suatu mekanisme pemungutan suara yang memungkinkan pemilih untuk memilih di lokasi pemungutan suara selain dari tempat pemungutan suara di mana mereka terdaftar dalam daftar pemilih tetap (DPT). Mekanisme ini merupakan fasilitas pemungutan suara tambahan yang dapat sangat meningkatkan aksesibilitas pemilih pada tahap pemungutan suara. Hal ini sebagaimana dijelaskan oleh Ace Project:

Absentee voting, that is, systems that allow voters to vote at a voting location other than the voting station (or stations) at which they appear on the normal voters list, is an additional voting facility that can considerably increase accessibility to the voting process.

Sejarah penggunaan mekanisme ini pertama kali dilakukan oleh Kekaisaran Romawi yang mengeluarkan perintah kepada anggota Senat pada 28 daerah jajahan baru untuk memilih/memberikan suara bagi kandidat pejabat pada kantor-kantor di Roma dan mengirim pilihan mereka tersebut di bawah stempel ke Roma untuk hari pemilihan⁸.

Pada era yang lebih modern, *absentee voting* pertama kali digunakan oleh Amerika Serikat pada tahun 1862 ketika Wisconsin menjadi negara pertama di Amerika Serikat

memberlakukan ketentuan untuk memungkinkan pemungutan suara absen oleh militer Federal AS (Union) selama Perang Sipil. Saat ini penggunaan *absentee* semakin meluas yakni kepada pemilih yang: a) untuk pekerjaan, keamanan atau alasan lain jauh dari area di mana mereka terdaftar untuk memberikan suara pada hari pemungutan suara; dan b) terbatas pada institusi karena penyakit atau cacat/difabel. Bagi pemilih, keberadaan *absentee voting* merupakan sarana yang paling memudahkan dan memungkinkan mereka berpartisipasi dalam pemungutan suara.

PEMBAHASAN DAN ANALISIS

1. Pelindungan Hak Memilih dalam Peraturan Perundang-undangan

Pada negara demokrasi modern, kedaulatan rakyat merupakan inti kehidupan bernegara. Kehendak dan kemauan rakyat dapat diakomodasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Bagi Indonesia sendiri, kedudukan kedaulatan rakyat dalam kehidupan bernegara telah dinyatakan secara tegas dalam Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Makna dari "kedaulatan berada di tangan rakyat" yaitu bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan.

Memilih kedaulatan rakyat sebagai pilar bernegara menunjukkan bahwa demokrasi merupakan jalur yang dipilih oleh para pendiri bangsa secara sadar walaupun kita tidak menemukan frasa "demokrasi" pada naskah asli UUD 1945. Adapun demokrasi membutuhkan lembaga perwakilan untuk mewujudkan tujuannya dan lembaga perwakilan hanya dapat diwujudkan melalui pemilihan umum⁹.

⁷ *Ibid*, hlm.34

⁸ Ellis, Andrew Ellis et'al, *Voting from Abroad. the International Idea Handbook*, (Stockholm: International IDEA, 2007), hlm. 41

⁹ Abdul Bari Azed dan Amir Makmur, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, (Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia: Jakarta, 2013), hlm. 11

Suatu Negara dikatakan menjalankan demokrasi, apabila dipenuhi unsur-unsur¹⁰:

- a) Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
- b) Ada kebebasan menyatakan pendapat;
- c) Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;
- d) Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintahan atau negara;
- e) Ada hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara;
- f) Terdapat berbagai sumber informasi;
- g) Ada pemilihan yang bebas dan jujur;
- h) Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijaksanaan pemerintah, harus tergantung pada keinginan rakyat.

Mengingat peran pemilu yang sentral dalam mewujudkan demokrasi maka pelaksanaannya sudah tentu harus memperhatikan prinsip-prinsip yang terkandung dalam demokrasi termasuk pengakuan hak asasi untuk dapat memilih dan dipilih sebagaimana disebut dalam unsur huruf c) dan huruf d). Paham kedaulatan rakyat yang mendasari demokrasi secara asasi mengakui persamaan hak, maka pemilu harus dapat diikuti oleh semua rakyat kecuali mereka yang secara hukum terkena larangan menggunakan haknya¹¹. Rakyat memiliki hak memilih dan dapat menggunakan hak memilihnya tersebut. Penggunaan hak memilih harus dengan bebas dan tidak dipengaruhi oleh siapapun dalam menentukan pilihannya¹².

Dalam rangka menjamin hak tersebut, maka seluruh instrumen hukum, mekanisme, dan prosedur penyelenggaraan pemilu harus diformulasikan untuk memastikan rakyat dapat menggunakan hak pilihnya. Oleh karena itu, konsep pemilu harus bersifat inklusif yang tidak mendiskriminasikan suatu golongan pemilih baik disengaja maupun tidak. Apabila terdapat suatu prosedur yang dapat

menyebabkan seseorang dapat kehilangan kesempatan untuk memilih, hukum pemilu yang inklusif dapat memberikan solusi-solusi yang fleksibel¹³. Termasuk diantaranya memberi solusi bagi pemilih yang telah terdaftar namun tidak dapat menjalankan hak pilihnya pada saat pemungutan suara agar tetap dapat menjalankan hak pilihnya pada saat pemungutan suara. Tersedianya mekanisme pemungutan suara yang fleksibel ini sebenarnya termasuk dalam salah satu ciri pemilu demokratis dalam pandangan Robert Dahl. Robert Dahl pada tulisannya berjudul *A Preface to Democratic Theory*, menyebutkan kriteria Pemilu yang demokratis diklasifikasikan meliputi kriteria sebelum, selama dan setelah pemilihan. Lebih lengkap Dahl menyampaikan:

“Sebelum pemilihan (*prevoting period*), pemilu yang demokratis adalah: (1) Setiap pemilih memiliki opsi sejumlah alternatif, setidaknya satu dari opsi tersebut dianggap lebih baik dari alternatif yang tersedia, dan dapat memilih alternatif yang disukainya ketika pemungutan suara. (2) Semua individu memiliki informasi yang sama tentang alternatif yang tersedia¹⁴.”

Pemilu demokratis dalam pandangan Daniel Sparingga salah satunya diwujudkan dengan tersedianya kesempatan bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi. Secara lengkap pendapat Sparingga adalah sebagai berikut¹⁵:

Terdapat empat dari tujuh prinsip pelaksanaan Pemilu yang demokratis antara lain tersedianya kesempatan bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi; memungkinkan setiap pemilih dapat menentukan pilihannya tanpa adanya

¹⁰ Bagir Manan, *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, (Gaya Media Pratama: Jakarta, 1996), hlm. 58

¹¹ Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Setara Press: Malang, 2015), hlm. 303

¹² Sodikin, *Hukum Pemilu. Pemilu sebagai Praktek Ketatanegaraan*, (Gramata Publishing: Jakarta, 2014), hlm. 43

¹³ Kartikasari, Wedarini, *Menjamin Pemilu Inklusif: Studi tentang Pemungutan Suara Bagi Pasien Rawat Inap di Rumah Sakit*, Jurnal Politik Indonesia, Volume 2, Nomor 1, Juli-September 2017, 37-44:40

¹⁴ Ali Sidik, *Peran Badan Pengawas Pemilihan Umum Dalam Penegakan Hukum Pemilihan Umum (Studi tentang Interaksi Kelembagaan dalam Penanganan Pelanggaran Pada Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014 di Provinsi Lampung*, Tesis: Universitas Lampung, 2016, hlm. 24

¹⁵ *Ibid*

intimidasi; mampu menyediakan mekanisme dimana partai-partai berkompetisi secara sehat dan *fair*; dan mengadakan Pemilu sebagai sarana damai untuk mengadakan perubahan.

Dari sisi instrumen hukum, jaminan dan perlindungan hak pilih warga negara memang tidak dinyatakan secara tegas dalam konstitusi namun tercermin dalam pasal-pasal didalamnya antara lain Pasal 27 ayat (1) dan (2), Pasal 28, Pasal 28D ayat (3) dan Pasal 28E ayat (3). Setiap warga negara mempunyai hak-hak yang sama dan dalam implementasinya hak dan kewajiban pun harus beriringan. Kedudukan hak memilih sebagai bagian dari hak konstitusional semakin dipertegas dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara pengujian konstitusionalitas penggunaan kartu identitas bagi pemilih yang tidak terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap, menegaskan bahwa “hak-hak warga negara untuk memilih sebagaimana diuraikan di atas telah ditetapkan sebagai hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara (*constitutional rights of citizen*).”¹⁶

Jaminan perlindungan terhadap Hak memilih warga negara selanjutnya diatur secara lebih rinci dan *rigid* dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 23 yang berbunyi: Setiap orang bebas untuk memilih dan mempunyai keyakinan politiknya. Lebih lanjut menurut ketentuan Pasal 43 ayat (1), dinyatakan bahwa “Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Kedua ketentuan pasal di atas jelas menunjukkan adanya jaminan yuridis yang melekat bagi setiap warga Negara Indonesia itu sendiri untuk melaksanakan hak memilihnya.

Mengingat hak memilih tersebut dilaksanakan dalam pemilu, maka penjabaran lebih lanjut mengenai mekanisme pelaksanaannya untuk pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD diatur dalam UU terkait yang mengatur tentang Pemilu. Pemilu tahun 2014 lalu, pengaturannya tunduk pada UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan

DPRD dan PKPU Nomor 26 Tahun 2013 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara di Tempat Pemungutan Suara dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

UU Nomor 8 Tahun 2012 mengatur bahwa hak memilih dimiliki sepanjang memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 19 yaitu:

- a. Warga Negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara telah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih atau sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih.
- b. Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didaftar 1 (satu) kali oleh penyelenggara Pemilu dalam daftar Pemilih.

Syarat selanjutnya adalah pemilih yang memenuhi syarat apabila akan menggunakan hak suara pada saat pemungutan suara haruslah mengikuti ketentuan dalam daftar sebagai Pemilih kecuali yang ditentukan lain dalam Undang-Undang ini sebagaimana diatur dalam Pasal 20.

Lebih lanjut dalam Pasal 148 ditegaskan bahwa pada saat pemungutan suara, hanya pemilih tertentu yang berhak mengikuti dan menggunakan hak pilihnya. Pemilih dimaksud meliputi:

- a. Pemilih yang terdaftar pada daftar pemilih tetap di TPS yang bersangkutan;
- b. Pemilih yang terdaftar pada daftar pemilih tambahan; dan
- c. Pemilih yang tidak terdaftar pada daftar pemilih tetap dan daftar pemilih tambahan.

Menegaskan pengaturan yang terdapat dalam UU Nomor 8 Tahun 2012, KPU dalam PKPU Nomor 26 Tahun 2013 Pasal 6 juga mengatur bahwa Pemilih yang berhak memberikan suara di TPS, adalah:

- a. Pemilih yang terdaftar dalam DPT di TPS yang bersangkutan (Model A3 - KPU);
- b. Pemilih yang terdaftar dalam DPTb (Model A4 - KPU);
- c. Pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT dan DPTb yang meliputi:
 1. Pemilih khusus yang terdaftar dalam DPK (Model A Khusus KPU);
 2. Pemilih khusus tambahan yang terdaftar

¹⁶ Putusan Nomor 102/PUU-VII/2009, Para [3.18]

dalam DPKTb (Model A.T. Khusus KPU)

Pemilih yang terdaftar dalam DPT sebagaimana dimaksud dalam huruf a memberikan suaranya di TPS tempat pemilih terdaftar. Sedangkan bagi pemilih yang terdaftar pada daftar pemilih tambahan, dapat menyampaikan hak pilihnya pada TPS lain (diluar tempat ia terdaftar)/TPSLN dengan menunjukkan surat pemberitahuan dari Panitia Pemungutan Suara (PPS) untuk memberikan suara di TPS lain/TPSLN sebagaimana diatur dalam Pasal 148 ayat (2) UU Nomor 8 Tahun 2012 sebagaimana juga diatur dalam Pasal 7 ayat (1) PKPU Nomor 26 Tahun 2013 yang berbunyi:

Pemilih yang terdaftar dalam DPTb sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b adalah Pemilih yang karena keadaan tertentu tidak dapat memberikan suara di TPS asal tempat Pemilih terdaftar dalam DPT dan memberikan suara di TPS lain.

Dalam PKPU Nomor 26 Tahun 2013, DPTb merupakan susunan nama penduduk Warga Negara Indonesia yang telah memenuhi syarat sebagai Pemilih berdasarkan Undang - Undang dan telah terdaftar dalam DPT tetapi karena keadaan tertentu tidak dapat menggunakan hak pilihnya untuk memberikan suara di TPS tempat Pemilih yang bersangkutan terdaftar dalam DPT dan memberikan suara di TPS lain. Keadaan yang mendasari seorang pemilih dapat memberikan suara di TPS yang bukan merupakan TPS tempatnya terdaftar adalah sebagai berikut:

- a. menjalankan tugas di tempat lain pada hari dan tanggal pemungutan suara;
- b. menjalani rawat inap di rumah sakit;
- c. menjadi tahanan di rumah tahanan atau lembaga pemasyarakatan;
- d. tugas belajar;
- e. pindah domisili; dan
- f. tertimpa bencana alam.

Pemilih yang menghendaki untuk memberikan suaranya di TPS lain karena alasan tersebut diatas harus melalui langkah yaitu:

- a. Pemilih wajib melapor kepada PPS asal untuk memperoleh formulir Model A5 - KPU dengan menunjukkan KTP atau

Identitas Lain untuk selanjutnya akan di cek oleh PPS asal;

- b. Pemilih selanjutnya melapor kepada PPS tempat Pemilih akan memberikan suaranya paling lambat 3 (tiga) hari sebelum hari dan tanggal pemungutan suara;
- c. Pada saat melapor, pemilih wajib menunjukkan: 1) KTP atau Identitas Lain dan 2) formulir Model A5 - KPU yang telah ditandatangani oleh Ketua PPS asal. Pemilih yang tidak sempat melaporkan diri kepada PPS tempat Pemilih akan memberikan suaranya, tetapi yang bersangkutan telah memiliki Formulir Model A5 - KPU dari PPS asal, Pemilih yang bersangkutan dapat memberikan suara pada hari dan tanggal Pemungutan Suara. Setiap pemilih yang memberikan suaranya di TPS lain akan mendapatkan surat suara DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Pemilih yang tidak terdaftar pada daftar pemilih tetap atau daftar pemilih tambahan dapat menggunakan kartu tanda penduduk atau paspor sebagaimana diatur dalam Pasal 150 ayat (1) UU Nomor 8 Tahun 2012 dengan ketentuan:

- a. yang bersangkutan memilih sesuai dengan alamat yang tertera di dalam KTP atau paspornya;
- b. terlebih dahulu mendaftarkan diri pada KPPS setempat; dan
- c. dilakukan 1 (satu) jam sebelum selesainya pemungutan suara di TPS setempat.

Lebih lanjut dalam Pasal 10 ayat (2) PKPU di atur bahwa pemilih yang masuk kategori ini harus terlebih dahulu melapor kepada PPS sejak tanggal DPT ditetapkan sampai dengan paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum hari dan tanggal pemungutan suara dengan menunjukkan KTP atau identitas lain. Pemilih kemudian akan dicatat dalam DPK dan disampaikan oleh PPS kepada KPU Provinsi melalui PPK dan KPU Kabupaten/Kota untuk ditetapkan oleh KPU Provinsi paling lambat 7 (tujuh) hari sebelum hari dan tanggal pemungutan suara. Pemilih dalam memberikan suara terkait pada ketentuan harus di lakukan pada TPS yang berada di wilayah RT/RW atau nama lain sesuai alamat yang tertera pada KTP atau Paspor.

Pemungutan suara bagi WNI yang berada di luar negeri dilakukan di setiap Perwakilan Republik Indonesia dan dilakukan pada waktu yang sama atau waktu lain yang disesuaikan dengan waktu pemungutan suara di Indonesia. Dengan demikian, setiap WNI yang akan menyampaikan suaranya harus datang ke tempat pemungutan suara yang telah ditentukan terkecuali bagi mereka yang tidak dapat memberikan suara di TPSLN yang telah ditentukan. Terhadap pemilih yang berhalangan ini, undang-undang memperbolehkan mereka untuk memberikan suara melalui pos yang disampaikan kepada PPLN di Perwakilan Republik Indonesia setempat. Seluruh pemilih memberikan suaranya dibalik suara berdasarkan prinsip urutan Kehadiran

Berdasarkan konstruksi kedua peraturan dimaksud, dapat diketahui prinsip dasar mekanisme pelaksanaan hak memilih dalam pemungutan suara adalah dengan datang langsung ke tempat pemungutan suara baik pada tempat pemungutan suara. Untuk pemilih yang terdaftar sebagai pemilih tetap maka hak pilihnya disampaikan pada TPS tempat yang bersangkutan terdaftar sedangkan pemilih terdaftar yang tidak berada di TPS asal karena alasan tertentu dapat memilih di TPS lain pada tempatnya berada ketika pemungutan suara. Sedangkan bagi WNI yang berada diluar negeri dapat memilih di TPSLN yang telah ditentukan maupun melalui pos apabila yang bersangkutan berhalangan. Pengaturan yang memungkinkan pemilih tertentu untuk memilih di TPS lain karena tidak berada di TPS asalnya pada saat pemungutan suara dan memungkinkan pemilih WNI yang berada di Luar Negeri untuk memilih di TPSLN lain ataupun melalui pos. Namun demikian, hasil pemilu 2014 menunjukkan bahwa mekanisme dimaksud perlu disempurnakan untuk meningkatkan *voter turn out*. Suatu pemilu inklusif juga ditandai dengan adanya tingkat penggunaan hak pilih atau *voter's turn out* yang tinggi. Semakin tinggi *voter's turn out*, menandakan semakin banyak kategori pemilih yang dilayani. Hal tersebut berarti sistem pemilu yang digunakan telah memberikan kesempatan kepada banyak pemilih yang memiliki kebutuhan atau keperluan khusus untuk dapat memberikan suaranya. Data *voter*

turn out secara nasional pada pemilihan legislatif sejak 1977 adalah sebagai berikut¹⁷:

Tabel 1
Voter Turn Out Pemilu Legislatif di Indonesia

Election type	Year	Voter Turnout
Parliamentary	2014	75.11 %
Parliamentary	2009	70.99 %
Parliamentary	2004	84.09 %
Parliamentary	1999	93.30 %
Parliamentary	1997	88.93 %
Parliamentary	1992	90.91 %
Parliamentary	1987	91.30 %

Merujuk pada data tabel tersebut diatas, sebenarnya jumlah kehadiran pemilih di TPS pada saat pemungutan suara pemilu legislatif tahun 2014 mengalami peningkatan 4,12% apabila dibandingkan dengan jumlah kehadiran pada pemilu legislatif tahun 2009. Akan tetapi, jumlah ketidakhadiran pemilih di TPS yang masih berada pada angka 24, 89% yang dikaitkan dengan faktor penyebab ketidakhadiran pemilih menunjukkan perlunya perbaikan mekanisme pemungutan suara.

Setelah pelaksanaan pemilu baik pemilu legislatif maupun pemilu pemilihan Presiden/Wakil Presiden, KPU melakukan program riset partisipasi masyarakat dalam pemilu 2014 yang salah satu aspeknya membahas tentang kehadiran dan ketidakhadiran pemilih di TPS (*voter turn out*). Walaupun hanya dilakukan pada beberapa daerah, namun penelitian ini setidaknya dapat memberikan gambaran faktor-faktor penyebab hadir/tidaknya pemilih di TPS pada saat pemungutan suara.¹⁸

Kota Malang menjadi salah satu daerah riset dengan tujuan menguak ketidakhadiran

¹⁷ <https://www.idea.int/data-tools/country-view/86/40> diakses tanggal 19 Oktober 2018

¹⁸ Khusus terkait Pilkada serentak tahun 2015, peneliti dari Balitbang Hukum dan HAM pernah melakukan penelitian terkait pelaksanaan Pilkada di kota Batam yang hanya mencapai 53,6% dari total keseluruhan pemilih. Eko Noer Kristiyanto, *Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Di Indonesia: Studi di Batam*, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Vol.17 No.1 Tahun 2017

warga Kota Malang di TPS. Apabila digambarkan, grafik tingkat partisipasi pemilih di Kota Malang, seolah mengalami penurunan sejak puncak tingginya tingkat partisipasi pemilih pada pemilu legislatif tahun 1999 yang mencapai angka 92,6%¹⁹. Pada pemilu legislatif 2014, rata-rata tingkat kehadiran pemilih dalam pemilihan legislatif di Kota Malang sebesar 67,77%. Hasil penelitian KPU menunjukkan bahwa ada 2 faktor utama yang melatar belakangi ketidakhadiran yakni:

- a) Kandidat caleg. Faktor pertama ini berkaitan dengan keyakinan dan pengetahuan dari pemilih.
- b) Faktor pekerjaan. Mayoritas penduduk Kota Malang yang mempunyai hak pilih mempunyai profesi sebagai pedagang, pengusaha kecil dan menengah, pengrajin, petani, pekerja di bidang jasa perhotelan dan pariwisata, buruh pabrik, dan ibu rumah tangga. Pertimbangan faktor pekerjaan yang tidak bisa ditinggalkan merupakan alasan yang sangat kuat bagi pemilih untuk tidak hadir dan menggunakan hak pilihnya secara langsung di tempat pemungutan suara.

Penelitian pada pemilu legislatif di Lampung Tengah juga menunjukkan hasil yang serupa²⁰. Menurut KPU, alasan ketidakhadiran pemilih yang berkaitan dengan faktor internal atau yang berasal dari dalam dirinya adalah:

- a. Kendala yang bersifat teknis yang dialami oleh pemilih sehingga menghalanginya untuk menggunakan hak pilih. Faktor teknis ini dalam pemahaman dapat di klasifikasikan ke dalam dua hal yaitu teknis mutlak dan teknis yang bisa ditolerir. Teknis mutlak adalah kendala yang serta merta membuat pemilih tidak bisa hadir ke TPS seperti sakit yang membuat pemilih tidak bisa keluar rumah atau sedang berada di luar kota. Teknis yang dapat di tolerir adalah permasalahan yang sifatnya sederhana yang melekat pada pribadi pemilih yang mengakibatkan tidak datang ke TPS. Seperti ada keperluan keluarga, merencanakan liburan pada saat hari pemilihan. Pada kasus-kasus seperti ini pemilih masih bisa mensiasatinya yaitu

dengan cara mendatangi TPS untuk menggunakan hak pilih terlebih dahulu baru melakukan aktivitas atau keperluan yang bersifat pribadi.

- b. Faktor Pekerjaan adalah pekerjaan sehari-hari pemilih. Faktor pekerjaan memiliki kontribusi terhadap jumlah orang yang tidak memilih. Penjelasan tersebut menunjukkan sebagian besar penduduk Indonesia bekerja di sektor informal, dimana penghasilannya sangat terkait dengan intensitasnya bekerja. Banyak dari sektor informal yang mendapatkan penghasilan ketika mereka bekerja, tidak bekerja berarti tidak ada penghasilan. Kemudian ada pekerjaan masyarakat yang mengharuskan mereka untuk meninggalkan tempat tinggalnya seperti para pelaut, penggali tambang. Kondisi seperti ini membuat mereka harus tidak memilih, karena faktor lokasi mereka bekerja yang jauh dari TPS. Pemilih dalam kondisi seperti ini dihadapkan pada dua pilihan menggunakan hak pilih yang mengancam berkurangnya penghasilan dan tidak memilih.

Kondisi ini merupakan tantangan besar bagi pelaksanaan pemilu legislatif di tahun 2019. Seperti diketahui, untuk pemilu 2019, pengaturan penyelenggaraan pemilu tunduk pada undang-undang baru yakni UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Pasca putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang memerintahkan pemilu diselenggarakan serentak, dalam undang-undang kemudian ditegaskan bahwa pemungutan suara Pemilu diselenggarakan secara serentak sebagaimana diatur dalam Pasal 347 ayat (1). Adanya UU Nomor 7 Tahun 2017 berimbas pada dicabutnya 4 (empat) undang-undang yang salah satu diantaranya adalah UU Nomor 8 Tahun 2012. Secara khusus terkait dengan pelaksanaan hak pilih, Pasal 348 ayat (1) mengatur bahwa pemilih yang berhak mengikuti pemungutan suara di TPS meliputi:

- a. pemilik kartu tanda penduduk elektronik yang terdaftar pada daftar pemilih tetap di TPS yang bersangkutan;
- b. pemilik kartu tanda penduduk elektronik yang terdaftar pada daftar pemilih tambahan;
- c. pemilik kartu tanda penduduk elektronik yang tidak terdaftar pada daftar pemilih tetap dan daftar pemilih tambahan; dan

¹⁹ Sekretariat Jenderal KPU, Partisipasi Pemilih dalam Pemilu 2014, Jakarta: KPU, hlm.20

²⁰ *Ibid*, hlm.23

d. penduduk yang telah memiliki hak pilih.

Hak pemilih tersebut digunakan di TPS, namun bagi pemilih yang memenuhi ketentuan Pasal 348 ayat (1) huruf a dan huruf b dapat menggunakan haknya untuk memilih di TPS lain/TPSLN dengan menunjukkan surat pemberitahuan dari PPS untuk memberikan suara di TPS lain/TPSLN sebagaimana diatur dalam Pasal 348 ayat (2) dan ayat (3). Pemilih yang akan pindah TPS lain harus melapor ke KPU Kabupaten/Kota tempat tujuan pemilih sebagaimana diatur dalam Pasal 348 ayat (5). Adapun bagi pemilik kartu tanda penduduk elektronik yang tidak terdaftar pada daftar pemilih tetap dan daftar pemilih tambahan serta. Penduduk yang telah memiliki hak pilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 348 ayat (1) huruf c dan huruf d, tetap dilindungi hak pilihnya dan dapat melaksanakan hak pilihnya dengan ketentuan mengikuti pada Pasal 349 ayat (1) yaitu:

- a. memilih di TPS yang ada di Rukun Tetangga/Rukun Warga sesuai dengan alamat yang tertera di kartu tanda penduduk elektronik;
- b. mendaftarkan diri terlebih dahulu pada KPPS setempat; dan
- c. dilakukan 1 (satu) jam sebelum pemungutan suara di TPS setempat selesai.

Perpindahan tempat pelaksanaan pemungutan suara, akan mempengaruhi calon anggota yang akan dipilih. Merujuk pada ketentuan Pasal 348 ayat (4), maka pemilih hanya dapat menggunakan hak untuk memilihnya kepada:

- a. calon anggota DPR apabila pindah memilih ke kabupaten/kota lain dalam satu provinsi dan di daerah pemilihannya;
- b. calon anggota DPD apabila pindah memilih ke kabupaten/kota lain dalam satu provinsi;
- c. Pasangan calon apabila pindah memilih ke provinsi lain atau pindah memilih ke suatu negara;
- d. calon anggota DPRD Provinsi pindah memilih ke kabupaten/kota lain dalam satu provinsi dan di daerah pemilihannya; dan
- e. calon anggota DPRD Kabupaten/Kota pindah memilih ke kecamatan lain dalam satu kabupaten/kota dan di daerah pemilihannya.

Khusus bagi pemilih Luar Negeri, maka pemilih dapat memilih di setiap Perwakilan Republik Indonesia pada hari pemungutan

suara yang menurut ketentuan Pasal 357 ayat (2) dilaksanakan pada waktu yang sama atau waktu yang disesuaikan dengan waktu pemungutan suara di Indonesia. Apabila pemilih tidak dapat memberikan suara di TPSLN yang telah ditentukan, Pemilih dapat memberikan suara melalui surat pos yang disampaikan kepada PPLN di perwakilan Republik Indonesia setempat.

Konstruksi mekanisme pemungutan yang dibangun dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 pada dasarnya memiliki kesamaan dengan konsepsi UU Nomor 8 tahun 2012 termasuk peraturan turunannya. Pada saat pemungutan suara pemilih melaksanakan hak pilihnya dengan datang sendiri memberikan suaranya ke TPS baik tempatnya terdaftar maupun TPS ditempat ia berada pada saat pemungutan suara apabila ada hal yang menghalangi pemilih untuk dapat memilih langsung di TPS tempatnya terdaftar terkecuali bagi pemilih yang berada di luar negeri. Hal ini pada dasarnya dilatar belakangi pada asas yang dipakai di Indonesia yakni asas langsung yang artinya rakyat pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya sesuai dengan kehendak hati nuraninya tanpa perantara. Jika dikaji dari sisi adanya alternatif mekanisme pemberian suara bagi masyarakat yang tidak dapat hadir di TPS tempatnya terdaftar pada saat pemungutan suara baik bagi pemilih di dalam negeri maupun luar negeri, pembentuk peraturan perundang-undangan berupaya memberikan jaminan dan perlindungan terhadap pemilih agar tetap dapat melaksanakan hak pilihnya. Walaupun jika dikaji dari pemilu legislatif 2014 menunjukkan mekanisme tersebut masih memiliki kekurangan untuk memenuhi kebutuhan pemilih semisal yang berkaitan dengan pekerjaan atau jarak yang tidak memungkinkan untuk mengurus berbagai persyaratan agar dapat memilih di TPS lain.

2. Alternatif Mekanisme Pemungutan Suara *Absentee* Perbandingan 9 Negara

Pada dasarnya mekanisme *absentee voting* oleh dunia internasional dikelompokkan menjadi²¹:

21

<http://aceproject.org/main/english/po/poa02d01.htm> diakses pada Senin, 22 Oktober 2018

- a. memilih pada lokasi pemungutan selain dari stasiun pemungutan suara (atau stasiun) di mana mereka muncul di daftar pemilih normal, adalah fasilitas pemungutan suara tambahan yang dapat meningkatkan aksesibilitas ke proses pemungutan suara.
- b. *early voting* (pemungutan suara awal). Menyediakan fasilitas untuk voting awal akan memungkinkan pemilih yang tidak dapat menghadiri pemungutan suara pada hari pemungutan suara umum untuk memilih pada hari khusus, atau serangkaian hari, sebelum hari pemungutan suara. Terdapat 2 metode pemungutan suara awal yakni pertama, hak dipilih disampaikan secara pribadi di kantor badan manajemen pemilihan umum, tempat pemungutan suara atau tempat lain yang dibuka untuk pemungutan suara lebih awal. Kedua, melalui surat, baik berdasar permintaan pemilih, atau secara otomatis dikirim, surat suara yang relevan dan materi pemungutan suara lainnya, untuk kemudian selanjutnya akan dikembalikan oleh pemilih ke badan pengelola pemilu. Memilih melalui surat adalah bentuk paling luas dari voting awal atau absensi. Mengikuti permintaan oleh pemilih, materi voting dikirimkan ke alamat yang ditentukan oleh pemilih oleh badan manajemen pemilu. Pemilih kemudian menyelesaikan pemungutan suara dan mengembalikannya, baik melalui surat atau secara langsung, ke kantor badan penyelenggara pemilu. Pada beberapa sistem, *early voting* dikonsepsi untuk dapat dipergunakan oleh siapa saja. Namun dengan pertimbangan faktor keamanan dan biaya yang ditimbulkan dari mekanisme ini maka kerangka hukum dapat mencakup kualifikasi khusus untuk pemilih yang menggunakan fasilitas ini. Dalam bentuknya yang paling ketat, Negara umumnya mengatur bahwa pemilih yang memenuhi syarat untuk menggunakan pemungutan suara awal terbatas pada mereka yang tugas resminya menghalangi mereka dari pemungutan suara pada hari pemungutan suara, seperti staf operasi pemungutan suara, pasukan keamanan atau orang lain yang secara resmi terlibat dalam kegiatan pemilihan selama jam pemungutan suara normal. Namun untuk sistem yang kurang ketat, alasan/keadaan yang menyebabkan pemilih tidak dapat

menghadiri tempat pemungutan suara selama jam pemungutan suara normal dapat dirumuskan dengan lebih luas. Beberapa contoh kualifikasi tersebut antara lain:

- 1) berada di luar negeri pada hari pemungutan suara;
- 2) pada hari pemungutan suara, berada pada jarak tertentu dari tempat pemungutan suara biasa (atau stasiun) di mana mereka seharusnya memilih - kualifikasi lebih lanjut karena alasan ketidakhadiran ini (seperti tugas kerja) mungkin diperlukan;
- 3) dipekerjakan dalam pekerjaan tertentu (seperti layanan darurat) yang tidak memungkinkan mengambil cuti untuk memilih pada hari pemungutan suara;
- 4) memiliki keyakinan agama yang tidak akan mengizinkan menghadiri pemungutan suara pada hari pemungutan suara yang ditunjuk;
- 5) menjadi pasien di rumah sakit atau institusi lain, atau sedang hamil, atau terlalu sakit atau lemah untuk menghadiri pemungutan suara pada hari pemungutan suara;
- 6) terlibat dalam merawat orang yang hamil, lemah atau sakit sepanjang hari pemungutan suara.

Rentang waktu yang dipergunakan untuk pemungutan suara awal sangat bervariasi. Dalam sistem terbatas, apabila kualifikasi/syarat menyebabkan jumlah pemilih yang akan memenuhi syarat untuk pemungutan suara awal relatif kecil, pemungutan suara tunggal dapat ditetapkan untuk satu hari. Biasanya periode voting awal akan berada di kisaran lima sampai lima belas hari sebelum hari pemungutan suara²².

c. Perwakilan

Pemilih yang memenuhi kualifikasi legislatif tertentu mungkin dapat menunjuk pemilih *proxy* untuk memilih mewakili mereka. Kondisi semacam itu mungkin termasuk ketidakmampuan mereka untuk menghadiri stasiun pemungutan suara melalui kelemahan, persyaratan pekerjaan,

²² Pada Pilpres dan Pileg 2019 pemilihan di luar negeri dilaksanakan dalam rentang waktu 7 hari <https://nasional.kompas.com/read/2019/04/08/20072301/pemungutan-suara-di-luar-negeri-dimulai-senin-hari-ini>

atau absen dari daerah pada hari pemungutan suara - sering kualifikasi serupa bagi mereka untuk memilih melalui surat.

Secara garis besar mekanisme pelaksanaan hak pilih bagi mereka yang tidak dapat hadir ke TPS pada saat pemungutan di 9 negara adalah sebagai berikut:

Tabel 2
Pengaturan Absentee Voting di 9 Negara

No	Negara	Pengaturan Absentee Voting	
		Pemilih	Mekanisme pelaksanaan hak pilih
1.	Amerika Serikat	tentara Amerika Serikat, anggota keluarganya dan warga negara bertempat tinggal diluar domisilinya	Surat suara dikirim oleh pemilih melalui pos dengan tujuan kantor pemilihan, menyerahkan di tempat pemungutan suara pada hari pemilihan, atau meminta pihak ketiga yang berwenang mengembalikannya
2.	India	a. angkatan bersenjata India b. anggota kepolisian India yang bertugas diluar negara bagian dan orang yang bekerja untuk pemerintah India dan dikirim untuk keluar India beserta istrinya	a. memberikan suara baik secara langsung /in person b. melalui surat suara pos atau, c. melalui wakil pada daerah pemilihan dimana pemungutan suara dilaksanakan
3.	Jerman	Pemegang kartu pemilih (pemilih terdaftar melainkan juga bagi pemilih yang tidak terdaftar karena alasan diluar kendalinya)	a. Memberi suara langsung pada setiap distrik di daerah pemilihan-nya; atau b. Mengirim-kan melalui pos.
4.	Perancis	a) pemilih manapun yang akan keluar dari kotamadya di mana dia	a) Perwakilan b) Surat/pos khusus bagi pemilih luar negeri

		terdaftar atau yang tidak dapat mencapai tempat pemungutan suara b) Pemilih luar negeri	
5.	Rusia	Pemilih	pemilih hadir di TPS terdaftar/ TPS lain apabila tidak dapat hadir di TPS terdaftar
6.	Spanyol	Pemilih yang: a) Berhalangan hadir b) tidak dapat memilih sendiri pada hari pemungutan suara	Melalui pos dengan syarat mengajukan permohonan tertulis terlebih dahulu.
7.	Filipina	a) anggota Angkatan Bersenjata Filipina; b) Kepolisian Nasional Filipina; c) pegawai pemerintah ditugaskan untuk sementara waktu dalam tugas yang berkaitan dengan Pemilihan Umum	Memilih secara in person satu minggu sebelum hari pemilihan
8.	Italia	a) warga negara yang untuk sementara berada di luar negeri untuk bekerja dan belajar b) warga negara luar yang terdaftar dengan AIRE	Melalui email
9.	Inggris	a) sedang pergi pada hari pemungutan suara b) memiliki masalah medis atau cacat c) tidak dapat memilih secara langsung karena pekerjaan	melalui surat dan melalui perwakilan dengan syarat mengajukan permohonan terlebih dahulu

		atau dinas militer	
--	--	--------------------	--

Jika mengaitkan pengelompokan mekanisme *absentee voting* dan pengaturan *absentee voting* di 9 (sembilan) negara, maka negara-negara dimaksud dapat dikelompokkan menjadi:

- 1) Negara yang menggunakan mekanisme memilih di lokasi pemungutan selain dari stasiun pemungutan suara (atau stasiun) di mana mereka muncul di daftar pemilih normal. Negara yang menggunakan metode ini adalah Rusia dan India
- 2) Negara yang menggunakan mekanisme perwakilan antara lain: Amerika Serikat, India, Perancis, Inggris.
- 3) Negara yang menggunakan *early voting* (*in person* /surat) antara lain Amerika Serikat, India, Perancis, Inggris, Spanyol, Filipina, Italia dan Inggris.

Negara dalam kelompok 2 dan 3 umumnya mengatur syarat/kualifikasi tertentu untuk dapat memilih menggunakan mekanisme *absentee* ini. Ada yang mengatur kualifikasi secara ketat namun ada pula yang mengatur secara longgar. Amerika Serikat mengatur bahwa mekanisme ini hanya dapat dipergunakan oleh militer Amerika Serikat, anggota keluarganya dan warga negara yang AS yang bertempat tinggal diluar wilayah. Rumusan frasa “warga negara yang AS yang bertempat tinggal diluar wilayahnya” membuat kualifikasi/syarat di amerika bersifat lebih longgar. Jerman, Perancis dan Spanyol sejalan dengan Amerika membuat kualifikasi yang bersifat longgar. Jerman mengatur bahwa setiap pemegang kartu pemilih baik pemilih terdaftar maupun bagi pemilih yang tidak terdaftar karena alasan diluar kendalanya diperkenankan mempergunakan mekanisme ini. Sedangkan Perancis menekankan jika mekanisme ini dapat dipergunakan bagi siapa saja yang pada saat pemungutan suara berada diluardari kotamadya di mana dia terdaftar atau yang tidak dapat mencapai tempat pemungutan suara. Spanyol juga hanya mengatur sistem ini boleh dipergunakan oleh yang berhalangan hadir dan tidak dapat memilih sendiri pada hari pemungutan suara.

Sisa Negara lainnya adalah Negara yang membuat persyaratan/kualifikasi secara ketat atau yang mengkombinasikan syarat kualifikasinya. Filipina termasuk dalam

kategori Negara yang memberlakukan syarat secara ketat karena mengatur secara *rigid* siapa yang boleh memilih menggunakan pemungutan suara awal yakni:

- a. Anggota Angkatan Bersenjata Filipina;
- b. Kepolisian Nasional Filipina;
- c. Pegawai pemerintah yang ditugaskan untuk sementara waktu dalam tugas berkaitan dengan Pemilihan Umum.

Inggris masuk pada kategori Negara yang mengkombinasikan syarat *absentee voting*. Disatu sisi membiarkan siapa saja pemilih dapat memilih secara *absentee* dengan membuat rumusan “sedang pergi pada hari pemungutan suara” namun disisi lain menambahkan syarat lain yang sifatnya spesifik seperti memiliki masalah medis atau cacat atau tidak dapat memilih secara langsung karena pekerjaan atau dinas militer.

Upaya meningkatkan *voter turn out* menyebabkan masing-masing Negara melakukan improvisasi. Bagi Negara yang mewajibkan pemungutan suara, umumnya akan memberikan insentif untuk memilih (bahkan memberi hukuman bagi ketidakhadiran dalam hitungan nominal), sementara di beberapa negara, pemungutan suara atau pemungutan suara lewat pos akan mempermudah untuk mendapatkan partisipasi dari pemilih yang jauh dari rumah mereka atau karena pekerjaan dan alasan lain. Inilah salah satu alasan yang mendasari Negara-negara tertentu memandang mekanisme *absentee* sebagai solusi, contohnya hasil laporan pemilu parlemen tahun 2018 Perancis yang menunjukkan bahwa pemilihan *proxy* dipandang memiliki tingkat kepercayaan dan popularitas yang tinggi.

Absentee voting dengan mekanisme *early voting* dipandang memiliki pengaruh/efek kepada pemberdayaan warga, minat dan kepedulian tentang pemilihan, dan mobilisasi politik oleh pihak, kandidat, dan organisasi politik lainnya.

We view early voting as a minor change in the costs of voting, making it more convenient to be sure, but paling in significance to such effects as feelings of citizen empowerment, interest in and concern about the election, and political

*mobilization by parties, candidates, and other political organization*²³.

Bagi para reformator, pemilu *early voting* dipandang sebagai aturan dan prosedur administratif yang longgar karena warga negara dapat memberikan suara pada waktu dan tempat selain yang ditentukan pada Hari Pemilihan. Para reformis berpendapat bahwa memaksimalkan jumlah pemilih adalah tujuan utama, dan mengurangi hambatan antara pemilih dan pemilihan adalah metode penting untuk mencapai jumlah pemilih yang lebih maksimal.

Indonesia dalam menyelesaikan faktor-faktor permasalahan ketidakhadiran pemilih dapat merujuk pada mekanisme-mekanisme yang digunakan Negara lain tersebut. Semisal memungkinkan penggunaan mekanisme *early voting* (in person/surat) bagi pemilih yang karena pekerjaannya tidak dapat berada pada TPS tempatnya terdaftar (sebagaimana tercantum dalam KTPnya) dan tidak memungkinkan untuk melakukan pengurusan surat pemberitahuan untuk pindah dari TPS asal karena bekerja seperti yang diberlakukan di Inggris yaitu membiarkan mereka yang karena pekerjaannya tidak hadir di TPS untuk memilih dengan pos. Dapat juga diberlakukan bagi istri anggota TNI/aparat kepolisian yang harus bertugas di luar wilayah TPS tempat ia terdaftar. Tentu bukanlah suatu hal yang mudah untuk melakukan pengurusan surat pemberitahuan di daerah asal karena terkadang biaya yang diperlukan cukup besar.

Mekanisme *early voting* juga tidak bertentangan dengan asas dan prinsip pemilu yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945 dan UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum khususnya yang berkaitan dengan asas langsung dan rahasia. Pasal 22E UUD RI Tahun 1945 mengatur bahwa pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Langsung bermakna pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara dalam memilih wakil-wakil yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat dan di pemerintahan.

²³ Paul Gronke, "Early Voting and Turn Out", PS: Political Science & Politic, Volume 40, Issue 4, October 2007, 639-645: 643.

Sedangkan rahasia bermakna kerahasiaan pemberi suara atas calon atau organisasi/parpol peserta Pemilu yang dipilihnya tidak akan diketahui oleh siapapun, termasuk panitia pemungutan suara. Hal ini mengingat pada *early voting* yang bertindak sebagai pemilih adalah tetap pemegang hak pilih, yang membedakan hanyalah kapan waktu penyampaian suara (biasanya lebih awal dari hari pemungutan suara dengan rentang waktu yang beragam) dan bagaimana mekanisme penyampaian suaranya yaitu menyerahkan ke TPS atau mengirimkannya dengan pos.

Ini tentunya berbeda dengan konsep perwakilan yang secara jelas membiarkan pihak lain diluar pemilih untuk memberikan suara atas nama pemilih pada saat pemungutan suara. Suatu mekanisme yang tidak dikehendaki oleh konstitusi karena melanggar asas kerahasiaan pemilih.

KESIMPULAN

Bentuk perlindungan hak memilih dalam pemilu sebenarnya dijamin oleh konstitusi sebagai hak konstitusional dalam UU Nomor 39 Tahun 1999. Secara khusus dalam pengaturan tentang pemilu legislatif, baik dalam UU Nomor 8 Tahun 2012 dan UU Nomor 7 Tahun 2017, terdapat ketentuan/pasal yang didalamnya alternatif mekanisme pemberian suara bagi masyarakat yang tidak dapat hadir di TPS tempatnya terdaftar pada saat pemungutan suara baik bagi pemilih di dalam negeri maupun luar negeri. Keberadaan alternatif ini sebenarnya salah satu syarat yang dibutuhkan dalam konsep pemilu yang demokratis.

Negara lain yang menjadi perbandingan dalam penelitian ini mekanisme pemungutan suara dapat dilaksanakan dalam 3 cara yaitu 1) datang langsung ke TPS pada hari pemungutan suara, 2) pemungutan suara lebih awal (melalui surat atau datang langsung) atau 3) melalui perwakilan. Mekanisme pemilihan pada kelompok 2 dan 3 inilah yang sering digunakan oleh negara lain untuk memastikan pemilih yang memiliki hak pilih tetap dapat melaksanakan haknya walaupun pada saat pemungutan suara tidak dapat hadir di TPS. Dari sembilan (9) negara yang diperbandingkan dalam penelitian ini, hanya

satu negara yang menggunakan satu alternatif seperti Indonesia yakni Jerman. Delapan (8) Negara lainnya mengkombinasikan berbagai mekanisme yang dikenal dalam konsep *absentee voting*.

SARAN

Berdasarkan dari uraian tersebut diatas, maka saran penulis agar terdapat perlindungan terhadap pelaksanaan hak memilih WNI yang tidak dapat hadir di TPS dapat mempergunakan mekanisme *early voting*. Mekanisme *early voting (in person/surat)* bagi pemilih yang karena pekerjaannya tidak dapat berada pada TPS tempatnya terdaftar (sebagaimana tercantum dalam KTP nya) dan tidak memungkinkan untuk melakukan pengurusan surat pemberitahuan untuk pindah dari TPS asal karena bekerja, dapat diberlakukan seperti di India yaitu mengizinkan mereka yang karena pekerjaannya tidak hadir di TPS untuk memilih melalui Pos surat, atau seperti di Filipina yang mengadakan pemungutan suara satu minggu sebelum hari pemilihan bagi pemilih yang dikategorikan sebagai pemilih *absentee*.

Dalam kaitannya dengan syarat harus mengurus formulir A5 di PPS asal bagi pemilih yang hendak memilih di TPS lain, mekanisme permohonan sebaiknya harus dilakukan secara *online* seperti di Inggris. Hal ini tentu dapat mengatasi persoalan biaya yang harus dikeluarkan pemilih (semisal istri TNI yang mengikuti suami bertugas atau yang sedang tugas belajar di provinsi lain) untuk melakukan pengurusan surat pemberitahuan di daerah asal.

Mekanisme *early voting* pada dasarnya tidak bertentangan dengan asas dan prinsip pemilu yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945 dan UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum khususnya yang berkaitan dengan asas langsung dan rahasia. Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Hal ini mengingat pada *early voting* yang bertindak sebagai pemilih adalah tetap pemegang hak pilih, yang membedakan hanyalah kapan waktu penyampaian suara (biasanya lebih awal dari

hari pemungutan suara dengan rentang waktu yang beragam) dan bagaimana mekanisme penyampaian surat suara yaitu menyerahkan ke TPS atau mengirimkannya dengan pos. Ini tentunya berbeda dengan konsep perwakilan yang secara jelas membiarkan pihak lain diluar pemilih untuk memberikan suara atas nama pemilih pada saat pemungutan suara.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Alvarez, R. Michael, et. all, *Whose Absentee Voters are Counted: The Variety and Use of Absentee Ballots in California*, <https://authors.library.caltech.edu/13301/1/ALVes08preprint.pdf>, diakses pada 22 Oktober 2018, hlm.5
- Azed, Abdul Bari dan Amir Makmur, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2013.
- Ellis, Andrew et' all, *Voting from Abroad. the International Idea Handbook*, Stockholm: International IDEA, 2007.
- Fahmi, Khairul, "Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif", *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 3, Juni 2010, 119-160: 129.
- Fahmi, Khairul, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2011.
- Fahmi, Khairul, "Pergeseran pembatasan Hak Pilih dan Regulasi Pemilu dan Pilkada", *Jurnal Konstitusi*, Volume 14, Nomor 4, Desember 2017, 757-777:759.
- Fajar, Abdul Mukhtie, *Pemilu dan Demokrasi*, Setara Press, Malang, 2013
- Filipina, Executive Order No. 157 March 30, 1987 Providing for Absentee Voting by Officers and Employees of Government Who Are Away from The Place of Their Registration by Reason of Official Functions on Election Day.

- German, Federal Law Gazette |PP.1288, 1594 sebagaimana diubah terakhir kali dengan Federal Law Gazette | P.1116.
- Gronke, Paul, "Early Voting and Turn Out", PS: Political Science & Politic, Volume 40, Issue 4, October 2007, 639-645: 643.
- <http://aceproject.org/main/english/po/poa02d01.htm>.
- <https://www.gov.uk/voting-in-the-uk>.
- <https://www.idea.int/data-tools/country-view/86/40>.
- <https://www.osce.org/odihr/93621?download=true>.
- Husein, Harun, "Bravo 'Partai Golput'", Republika, Senin, 19 Mei 2014.
- India, Representation of The People Act, 1950
Jo Representation of The People Act, 1951.
- Kartikasari, Wedarini, Menjamin Pemilu Inklusif: Studi tentang Pemungutan Suara Bagi Pasien Rawat Inap di Rumah Sakit, Jurnal Politik Indonesia, Volume 2, Nomor 1, Juli-September 2017, 37-44:40.
- Kritiyanto, Eko Noer, "Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Di Indonesia: Studi di Batam", Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Vol.17 No.1 Tahun 2017, 48-56
- Le du, Lawrence, et'all, *Comparing Democracies 2*, Sage Publication, London, 2002.
- MD, Moh. Mahfud, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- Manan, Bagir, *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996.
- Moleong, Lexy J., *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2001
- Putusan Nomor 102/PUU-VII/2009, Para [3.18]
- Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, UUD NRI Tahun 1945
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2012 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 5316.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 6109.
- Republik Indonesia, PKPU Nomor 26 Tahun 2013 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 1606.
- Rusia, Federal Law on Basic Guarantees of Electoral Rights and The Right of Citizens of The Russian Federation.
- Sekretariat Jenderal KPU, *Partisipasi Pemilih dalam Pemilu 2014*, Jakarta: KPU.
- Sidik, Ali, "Peran Badan Pengawas Pemilihan Umum Dalam Penegakan Hukum Pemilihan Umum (Studi tentang Interaksi Kelembagaan dalam Penanganan Pelanggaran Pada Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014 di Provinsi Lampung)", Tesis: Universitas Lampung, 2016, hlm. 24.
- Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2015.
- Sodikin, *Hukum Pemilu. Pemilu sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Gramata Publishing, Jakarta, 2014.
- Spanyol, Representation of The People Institutional Act.
- Tintori, Guido, *Acces To Electoral Right in Italy*, European University Institute, Florence, 2013.