



## Perlindungan Hak Memilih Dalam Pemilihan Umum Melalui Pemutakhiran Data Pemilih Berkelanjutan

Kartoni\* Khairani\* Khairul Fahmi\*

**Abstract:** *Compiling a comprehensive, accurate and up-to-date voter list is important for the KPU to do because it greatly affects the protection of citizens' right to vote. This is as stated in Article 198 paragraph (2) of Law Number 7 of 2017 concerning General Elections which stipulates that every citizen who qualifies as a voter is registered 1 (one) time by the election organizer in the voter list. However, based on the Constitutional Court Decision Number 102 / PUU-VI / 2009 and Constitutional Court Decision Number 20 / PUU-XVII / 2019 which states that the right to vote is a constitutional right and a fundamental right as referred to in Article 27 paragraph (1) of the 1945 Constitution and Article 21 DUHAM, then the state must provide protection and guarantee the fulfillment of the right to vote to all citizens who qualify as voters to vote in the election, even though the voter concerned is not included in the voter list by using an Electronic KTP. The purpose of preparing voter lists is to provide legal certainty to voters as the basis for exercising their voting rights, and is also useful as a reference in planning the implementation of elections, particularly in calculating the need for ballot papers in Election administration. Therefore, the Election data must be updated on an ongoing basis by the KPU and its staff. Even though there are provisions in the Election Law that mandate the KPU to carry out Voter Data Updates on an ongoing basis, because there is no KPU Regulation / Decree that regulates the Updating of Continuous Voter Data (PDPB), the Regency / City KPU is entrusted with duties and obligations. Conducting Continuous Voters Data Updating (PDPB) has not been able to carry out data updating properly.*

**Keywords:** *Protection, Voting Rights, Elections, Updating Data, Sustainability.*

**Abstrak:** Penyusunan Daftar Pemilih yang komprehensif, akurat dan mutakhir, penting untuk dilakukan oleh KPU karena sangat mempengaruhi perlindungan hak memilih warga negara. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 198 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mengatur bahwa setiap warga negara yang memenuhi syarat sebagai pemilih didaftar 1 (satu) kali oleh penyelenggara Pemilu dalam daftar pemilih. Namun berdasarkan Putusan MK Nomor 102/PUU-VI/2009 dan Putusan MK Nomor 20/PUU-XVII/2019 yang menyatakan bahwa hak memilih merupakan hak konstitusional dan hak fundamental sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 21 DUHAM, maka negara harus memberikan perlindungan dan menjamin pemenuhan hak memilih kepada seluruh warga negara yang memenuhi syarat sebagai pemilih untuk memilih dalam Pemilu, meskipun pemilih yang bersangkutan tidak masuk dalam daftar pemilih dengan menggunakan KTP Elektronik. Penyusunan daftar pemilih bertujuan untuk memberikan kepastian hukum kepada pemilih sebagai dasar dalam melaksanakan hak pilihnya, juga bermanfaat sebagai acuan dalam perencanaan penyelenggaraan Pemilu, khususnya dalam penghitungan kebutuhan surat suara dalam penyelenggaraan Pemilu. Oleh sebab itu, data Pemilu harus dimutakhirkan secara berkelanjutan oleh KPU beserta jajarannya. Meskipun telah ada pengaturan dalam Undang-Undang Pemilu yang mengamanatkan kepada KPU untuk melaksanakan Pemutakhiran Data Pemilih secara

\* ASN Pemkab Tanah Datar, kartonish@gmail.com, S.H.,M.H (Universitas Andalas).

\* Dosen Fakultas Hukum Universitas Andalas, khairani62@gmail.com, S.H., D.R (Universitas Andalas), M.H (Universitas Padjadjaran).

\* Dosen Fakultas Hukum Universitas Andalas, khairulfahmi@gmail.com, S.H.,M.H (Universitas Andalas), D.R (Universitas Gadjah Mada).



Berkelanjutan, namun oleh karena belum ada Peraturan/Keputusan KPU yang mengatur tentang Pemutakhiran Data Pemilih Berkelanjutan (PDPB) mengakibatkan KPU Kabupaten/Kota yang diserahi tugas dan kewajiban melakukan Pemutakhiran Data Pemilih Berkelanjutan (PDPB) belum mampu melaksanakan pemutakhiran data sebagaimana mestinya.

**Kata Kunci:** Perlindungan, Hak Memilih, Pemilu, Pemutakhiran Data, Berkelanjutan.

## A. Pendahuluan

Salah satu komponen penting dalam penyelenggaraan pemilihan umum adalah Pemilih. Menurut Pasal 1 angka 34 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disingkat UU Pemilu), yang dimaksud dengan Pemilih adalah warga negara Indonesia yang sudah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih, sudah kawin, atau sudah pernah kawin. Sedangkan berdasarkan Pasal 198 UU Pemilu, warga negara yang diberikan hak memilih adalah Warga Negara Indonesia (WNI) yang pada hari pemungutan suara sudah genap berumur 17 tahun atau lebih, sudah kawin, atau sudah pernah kawin. WNI sebagaimana dimaksud didaftar 1 (satu) kali oleh Penyelenggara Pemilu dalam Daftar Pemilih. Namun demikian, WNI yang telah dicabut hak politiknya oleh pengadilan menjadi pengecualian dan tidak mempunyai hak pilih.

Artinya setiap warga negara yang telah memenuhi syarat untuk memilih (sudah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun pada hari pelaksanaan pemungutan suara atau lebih, sudah kawin, atau sudah pernah kawin) diberikan hak untuk memilih sepanjang tidak dibatasi oleh Undang-Undang dan didaftar dalam suatu Daftar Pemilih sebagai implementasi amanat Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “*Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan dengan tidak ada kecualinya.*” Penyusunan daftar pemilih dapat dikatakan sebagai bentuk perlindungan negara terhadap hak warga negara untuk memilih dalam Pemilu sekaligus sebagai bentuk prosedur administratif yang memberikan kepastian hukum kepada Pemilih serta menjadi dasar bagi Pemilih dalam menjalankan hak memilihnya.

Meskipun dalam konstitusi tidak disebutkan secara eksplisit bahwa hak pilih (hak memilih dan hak untuk dipilih) merupakan hak konstitusional warga negara yang harus dilindungi, namun Putusan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disingkat MK) telah menegaskan eksistensi hak pilih sebagai hak konstitusional (Fahmi, 2019). Berdasarkan Putusan MK Nomor 011-017/PUU-I/2003 ditegaskan bahwa hak pilih merupakan hak konstitusional warga negara untuk memilih dan dipilih (*rights to vote and rights to be candidate*) adalah hak yang dijamin oleh konstitusi, undang-undang dan konvensi internasional, sehingga pembatasan, penyimpangan, dan penghapusan akan hak dimaksud merupakan pelanggaran hak asasi dari warga negara.

Penafsiran *original intents* MK terhadap Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 telah memberikan penguatan bahwa hak pilih merupakan bagian dari hak atas kedudukan yang sama di dalam hukum dan pemerintahan. Penegasan MK ini pun kemudian mendasari pertimbangan berbagai Putusan MK berikutnya yang berkaitan dengan hak pilih antara lain Putusan MK Nomor 102/PUU-VII/2009, Putusan MK Nomor 135/PUU-XIII/2015 dan berbagai putusan MK lainnya. Disamping sebagai hak konstitusional, hak pilih juga merupakan salah satu hak asasi manusia yang berlaku dan diakui secara universal. Menurut Karel Vasak sebagaimana dikutip oleh Rhona K.M. Smith, dkk, hak pilih (dalam hal ini termasuk hak sipil dan politik) merupakan hak-hak yang tergolong kepada hak-hak asasi yang klasik. Hak-hak ini muncul dari tuntutan untuk lepas dari kungkungan kekuasaan absolutisme yang muncul dalam revolusi hak yang bergelora di Amerika Serikat dan Perancis pada abad



ke-17 dan ke-18. Hak ini merupakan hak generasi pertama, antara lain hak kebebasan dasar, hak asasi demokratis dan hak atas perlindungan negara (Smith, 2008).

Hak pilih ini dituangkan lebih lanjut dalam Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia/*Universal Declaration of Human Rights* (DUHAM) pada 10 Desember 1948 dan digolongkan sebagai hak asasi pribadi (*personal rights*). Secara khusus dalam Pasal 21 DUHAM, Hak politik antara lain: a) hak turut serta dalam pemerintahan negaranya secara langsung atau melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas; b) hak atas kesempatan yang sama untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan; dan c) kemauan rakyat harus jadi dasar kekuasaan pemerintah yang dinyatakan dalam Pemilu secara berkala dan murni (Adnan Buyung Nasution, 2016).

Pemenuhan hak pilih terutama hak memilih, secara normatif, Pasal 199 UU Pemilu menegaskan bahwa untuk dapat menggunakan hak memilih, setiap WNI yang memenuhi syarat sebagai pemilih harus terdaftar dalam Daftar Pemilih kecuali yang ditentukan lain dalam Undang-Undang. Penyusunan daftar pemilih merupakan bagian penting dalam sebuah sistem pemilihan umum. Daftar pemilih yang disusun dan ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum (selanjutnya disingkat KPU) harus dapat menjamin persamaan kedudukan dan keadilan bagi warga negara dalam menggunakan hak pilihnya tanpa diskriminasi baik dari aspek Suku, Agama, Ras, dan Antar golongan (SARA) maupun dari aspek formalitas. Menurut beberapa ilmuwan sebagaimana dikemukakan oleh Michael Yard yang dikutip (Minan, 2019), 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. Demikian juga menurut Blais yang dikutip Ahsanul Minan, menganggap ketiadaan dan permasalahan daftar pemilih akan menimbulkan beberapa persoalan, antara lain menurunnya tingkat partisipasi pemilih, hilangnya hak pilih warga, serta munculnya *distrust* terhadap hasil Pemilu (Minan, 2019).

Oleh sebab itu penyusunan daftar pemilih secara komprehensif, akurat, dan mutakhir serta bisa mengakomodir seluruh warga negara yang memenuhi syarat untuk memilih penting untuk dilakukan sehingga mampu memberikan perlindungan dan jaminan pemenuhan hak memilih warga negara dalam Pemilu dan bukan sebaliknya, penetapan daftar pemilih kadang justru menjadi penghambat dan penghalang bagi warga negara dalam menggunakan hak pilihnya. Menurut (Subkhi, 2019), seharusnya pemutakhiran daftar pemilih tidak hanya dilakukan pada pelaksanaan Pemilu saja namun juga pada pasca Pemilu, sehingga daftar daftar pemilih secara komprehensif, akurat, mutakhir dan berkualitas serta inklusif dapat tercipta sebagaimana mestinya.

Pelaksanaan pemutakhiran data pemilih, penyusunan dan pengumuman DPS, perbaikan dan pengumuman DPSHP, penetapan dan pengumuman DPT, DPTb, dan rekapitulasi DPT yang dilaksanakan oleh KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, dan PPS diawasi oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, dan Panwaslu Kelurahan/Desa. Sedangkan Panwaslu Luar Negeri melakukan pengawasan pelaksanaan pemutakhiran data pemilih, penyusunan dan pengumuman DPS, perbaikan dan pengumuman DPSHP, penetapan dan pengumuman DPT, DPTb, dan rekapitulasi DPT yang dilaksanakan oleh PPLN (Pasal 219 UU Pemilu). Jika dalam hal pengawasan sebagaimana dimaksud ditemukan unsur kesengajaan atau kelalaian anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan PPLN yang merugikan Warga Negara Indonesia yang memiliki hak pilih, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota serta Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS menyampaikan temuan tersebut kepada KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan PPLN. Temuan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu



Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS sebagaimana dimaksud wajib ditindaklanjuti oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan PPLN (Pasal 220 UU Pemilu).

Disamping norma yang terkandung dalam UU Pemilu sebagaimana dimaksud diatas, Pasal 58 ayat (4) huruf d Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (selanjutnya disebut UU Adminduk) mengamanatkan bahwa data kependudukan yang berasal kementerian yang bertanggung jawab dalam urusan pemerintahan dalam negeri dipergunakan untuk semua keperluan. Pemanfaatan data kependudukan untuk pembangunan demokrasi dilaksanakan dalam bentuk penyediaan data kependudukan dalam bentuk DAK2 dan DP4. Akan tetapi pemanfaatan data kependudukan sebagaimana dimaksud belumlah sepenuhnya dijadikan acuan utama bagi penyelenggaraan Pemilu karena memang norma yang terkandung pada Pasal 201 UU Pemilu, tidak secara tegas memerintahkan KPU untuk menggunakan data kependudukan sebagai data dasar dalam penyusunan daftar pemilih, melainkan hanya sebagai data pembanding saja untuk disandingkan dengan data pemilih Pemilu terakhir.

Akibatnya permasalahan yang muncul dalam penyusunan daftar pemilih pada penyelenggaraan pemilihan umum dari setiap perodesasi pelaksanaan Pemilu dan Pilkada selalu saja dihadapkan pada permasalahan yang cenderung sama. Meskipun telah terjadi perubahan sistem pendaftaran pemilih pada Undang-Undang Pemilu dengan memperkenalkan sistem pendaftaran pemilih berkelanjutan sebagai penyempurnaan dari sistem pendaftaran pemilih secara periodik yang telah diterapkan sejak Pemilu pertama di Indonesia, namun sistem pendaftaran pemilih berkelanjutan belum berjalan sebagaimana mestinya. Bahwa dalam rangka mendapatkan data yang benar dan akurat dalam penyusunan daftar pemilih dan pemutakhiran daftar pemilih, Pasal 203 UU Pemilu telah menegaskan bahwa *“setiap orang dilarang memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain tentang suatu hal yang diperlukan untuk penyusunan daftar pemilih,”* namun tetap saja masih ada warga negara yang kehilangan hak memilihnya karena tidak terdaftar dalam daftar pemilih disebabkan karena kurangnya kesadaran warga negara dalam memberikan masukan dan tanggapan dalam proses penyusunan daftar pemilih dan pemutakhiran data pemilih.

## **B. Metodologi Penelitian**

Penelitian merupakan suatu sarana produk dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran-kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif-empiris. Menurut (Mukti Fajar ND, 2013) pendekatan dalam penelitian hukum normatif dimaksudkan adalah sebagai bahan untuk mengawali dasar sudut pandang dan kerangka berpikir seorang peneliti untuk melakukan analisis. Dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan yakni pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan analitis (*analytical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan filsafat (*philosophical approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Dari beberapa pendekatan terdekat, maka yang relevan dengan penelitian ini adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*) yakni yang berkaitan dengan konsep perlindungan hak memilih warga negara dalam pemilihan umum yang dilaksanakan melalui pemutakhiran data pemilih berkelanjutan. Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) yang mengkaji peraturan perundang-undangan yang relevan dengan isu hukum yang terdapat pada penelitian ini, yakni peraturan perundang-



undangan dan putusan MK yang terkait dengan perlindungan hak memilih dalam pemilihan umum. Pendekatan konseptual (*conseptual approach*) yaitu terkait dengan konsep perlindungan hak memilih dalam pemilihan umum yang berkaitan dengan pendaftaran pemilih dan pemutakhiran data pemilih berkelanjutan serta penetapan daftar pemilih, konsep administrasi kependudukan dan konsep pemanfaatan data kependudukan untuk semua keperluan termasuk dalam pembangunan demokrasi khususnya penyediaan Data Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4) dan Data Agregat Kependudukan per Kecamatan (DAK2) untuk disandingkan dengan Data Pemilih terakhir dan penyusunan daerah pemilihan dan tempat pemungutan suara. Pendekatan kasus (*case approach*) dalam penelitian ini berkaitan dengan kasus-kasus yang timbul pada penyelenggaraan Pemilu di Indonesia terutama kasus-kasus yang menjadi sengketa dan telah diputus oleh MK. Sedangkan sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yang bersifat deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang menggambarkan secara menyeluruh, sistematis dan logis terhadap objek penelitian yaitu perlindungan hak memilih dalam penyelenggaraan pemilihan umum melalui pemutakhiran data pemilih berkelanjutan dengan menjelaskan tentang fakta yang terjadi dilapangan di tinjau dari segi hukum dan peraturan yang berlaku.

### C. Hasil dan Pembahasan

#### 1. Perlindungan Hak Memilih dalam Peraturan Perundang-undangan.

Konteks perlindungan hak memilih dalam Pemilu melalui kegiatan pendaftaran dan pemutakhiran data pemilih, maka hukum dapat dikatakan berlaku efektif apabila dampak dari kegiatan pendaftaran dan pemutakhiran data pemilih mampu menjamin pemenuhan dan perlindungan hak memilih warga negara dalam Pemilu (Nurhidayah, 2018). Jika masih ada warga negara yang memenuhi syarat untuk memilih tapi tidak masuk dalam daftar pemilih, maka hukum belum berlaku secara efektif dan demikian sebaliknya (Chodhury, 2017), jika semua warga negara yang memenuhi syarat telah masuk dalam daftar pemilih dan bisa menggunakan hak pilihnya pada saat pemungutan suara, maka hukum telah efektif dilaksanakan.

Merujuk pendapat (Soekanto, 2006) yang mengatakan, efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor yaitu (1) faktor hukumnya sendiri; (2) faktor penegak hukum/pelaksana hukum; (3) faktor sarana atau fasilitas pendukung; (4) faktor masyarakat; dan (5) faktor kebudayaan atau budaya hukum, dan pendapat Lawrence M. Friedman dalam (Nurul Qamar, 2013) yang membagi 3 (tiga) unsur yang mempengaruhi efektivitas hukum yaitu: (1) struktur hukum (*legal structur*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*), maka benar apa yang dikatakan oleh Achmad Ali yang mengatakan bahwa untuk mengetahui sejauhmana efektifitas hukum tersebut ditaati atau tidak ditaati dapat dilihat dari faktor yang mempengaruhi suatu perundang-undangan yaitu profesional dan optimalnya pelaksanaan peran dari penegak hukum dalam menjalankan tugas dan isi undang-undang. Disamping itu juga dipengaruhi oleh kesadaran hukum dan ketaatan hukum masyarakat dalam menjalankan hukum itu sendiri (Simamora, 2015).

Ukuran efektivitas pelaksanaan hukum dalam konteks penyelenggaraan pemilu sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan Pemilu bertujuan memberikan kepastian hukum terhadap segala tindakan dan perbuatan semua subjek hukum dalam penyelenggaraan pemilu terutama dalam hal pemenuhan dan perlindungan hak pilih warga negara sebagai hak konstitusional dan hak fundamental warga negara (Asy'ari, 2012), serta perwujudan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana dimaksud dalam Sila ke-empat Pancasila yaitu *kerakyatan yang dipimpin hikmat permusyawaratan dan perwakilan* dan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa *kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya menurut Undang-Undang Dasar*.



Landasan konstitusional pengaturan perlindungan hak memilih Pemilu dalam UUD 1945, antara lain sebagai berikut:

- a. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Pasal ini merupakan dasar penyelenggaraan Pemilu di Indonesia;
- b. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Artinya penyusunan daftar pemilih harus dilaksanakan untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum;
- c. Pasal 22E ayat (1) yang menyatakan bahwa Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali. Artinya penyusunan daftar pemilih dalam rangka menjamin pelaksanaan Pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali;
- d. Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Artinya dalam Pemilu, setiap warga negara yang telah memenuhi syarat untuk memilih harus masuk dalam daftar pemilih dengan prinsip persamaan dalam hukum dan pemerintahan tanpa kecuali. Meskipun dalam konstitusi ada frasa “*tidak ada kecualinya*”, namun dalam konteks hukum Pemilu memang ada pembatasan-pembatasan pemenuhan hak memilih yang diatur dalam Undang-Undang. Tentu pembuat undang-undang mempunyai alasan khusus sehingga norma yang ada pada Undang-Undang Pemilu mempunyai pertentangan dengan konstitusi;
- e. Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya. Oleh karena pelaksanaan Pemilu bertujuan untuk membangun masyarakat, bangsa dan negara, maka penyusunan daftar pemilih pada hakikatnya bertujuan untuk memberikan kesempatan kepada setiap warga negara untuk ikut berperan serta dalam membangun masyarakat, bangsa dan negara melalui Pemilu;
- f. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Artinya dengan penetapan daftar pemilih, maka pemilih yang memenuhi syarat diberikan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum atas hak konstitusionalnya untuk memilih dalam Pemilu.
- g. Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

Semestinya Undang-Undang Pemilu secara normatif melaksanakan amanat Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 tersebut termasuk dalam hal penetapan daftar pemilih (Simamora, 2013), namun demikian kenyataannya UU Pemilu masih saja dinilai belum menerapkan prinsip persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan ini karena masih ada pembatasan-pembatasan yang bersifat diskriminatif terhadap pelaksanaan hak warga negara dalam Pemilu. Salah satu yang menjadi sorotan adalah adanya pembatasan terhadap warga negara secara administratif dalam penyusunan daftar pemilih (Risidiana Izzaty & Xavier Nugraha, 2019).

Menjalankan amanat konstitusi sebagaimana dimaksud diatas, pembuat undang-undang membuat dan mengesahkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagai dasar hukum penyelenggaraan Pemilu di Indonesia termasuk dalam hal pelaksanaan pemenuhan hak memilih warga negara mulai dari penyusunan daftar pemilih,



pemutakhiran daftar pemilih, penetapan daftar pemilih sampai dengan penyaluran hak memilih dan penghitungan suara sehingga menghasilkan pemimpin pilihan rakyat antara lain Presiden dan Wakil Presiden, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dalam ranah Pemilihan Umum dan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Wali Kota pilihan rakyat dalam ranah Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada).

Berdasarkan Pasal 201 ayat (1) UU Pemilu, pemerintah dan pemerintah daerah menyediakan data kependudukan dalam bentuk data agregat kependudukan per kecamatan (DAK2), data penduduk potensial pemilih Pemilu (DP4) dan data WNI yang bertempat tinggal di luar negeri. DAK2 sebagai bahan bagi KPU dalam menyusun daerah pemilihan anggota DPRD kabupaten/kota. Sedangkan DP4 untuk pemilih dalam negeri dan data WNI yang bertempat tinggal di luar negeri untuk pemilih luar negeri sebagai bahan penyusunan daftar pemilih sementara (DPS). Artinya salah satu sumber data pemilih adalah data kependudukan yang disediakan dan diserahkan pemerintah dan pemerintah daerah kepada KPU, bukan sebagai sumber utama karena berdasarkan Pasal 201 ayat (7) dinyatakan bahwa data kependudukan dan data WNI yang bertempat tinggal di luar negeri hanya dijadikan sebagai *data pembanding daftar pemilih tetap Pemilu terakhir*.

Jika dikaitkan dengan permasalahan yang sering muncul dalam penyusunan dan penetapan daftar pemilih, tentu tidaklah *fair* jika yang dijadikan sumber masalah utama adalah data kependudukan yang diserahkan oleh pemerintah kepada KPU (Arianto, 2011), karena bisa saja data pemilih tetap Pemilu terakhir yang justru menjadi sumber masalah sehingga permasalahan daftar pemilih ini terus menjadi masalah dari setiap penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. Pada Pemilu Tahun 2014 misalnya, dalam rangka menyelamatkan hak memilih warga negara yang sudah terdaftar dalam daftar pemilih namun tidak memiliki Nomor Induk Kependudukan (NIK) atau kolom NIK kosong pada Daftar Pemilih Sementara (DPS) yang disusun KPU, atas kesepakatan bersama antara KPU dan pemerintah, membuat kebijakan untuk menerbitkan NIK tanpa melalui aplikasi Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIK) melainkan menggunakan aplikasi *generate NIK* yang hanya digunakan untuk kepentingan Pemilu 2014. Kebijakan ini dilatarbelakangi oleh belum selesainya program perekaman KTP Elektronik.

Meskipun dalam verifikasi faktual dapat dibuktikan bahwa pemilih yang telah masuk dalam daftar pemilih namun belum memiliki NIK tersebut ditemukan ada secara fakta, namun secara yuridis-formil, berdasarkan Undang-Undang Administrasi Kependudukan, data yang bersangkutan belumlah diakui karena tidak terdaftar pada *database* kependudukan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota. Hal inilah yang menurut penulis, juga mempunyai sumbangsih atas permasalahan yang timbul dalam proses dan tahapan penyusunan daftar pemilih yang dilaksanakan oleh KPU, termasuk pada Pemilu Tahun 2019. Jika daftar pemilih tetap Pemilu terakhir yang ada pada sistem pendaftaran pemilih (Sidalih) milik KPU yang dijadikan sumber utama dalam penyusunan daftar pemilih diragukan keakuratannya, tentu daftar pemilih yang ditetapkan KPU juga potensial memiliki permasalahan yang sama.

Memberikan waktu yang cukup kepada KPU dalam menyusun daftar pemilih yang baik, berkualitas, komprehensif, akurat dan mutakhir, Pasal 201 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Pemilu, data kependudukan dan data WNI yang bertempat tinggal di luar negeri harus diserahkan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Luar Negeri kepada KPU paling lambat 16 (enam belas) bulan sebelum hari pemungutan suara. Data kependudukan sebagaimana dimaksud kemudian disinkronkan oleh pemerintah bersama KPU dalam waktu paling lama 2 (dua) bulan sejak diterimanya data kependudukan dari Menteri Dalam Negeri



dan Menteri Luar Negeri (Pasal 201 ayat (4) UU Pemilu). Kemudian Pasal 201 ayat (5) menyebutkan bahwa data kependudukan yang telah disinkronkan oleh Pemerintah bersama KPU menjadi data penduduk potensial pemilih Pemilu (DP4).

Walaupun telah cukup waktu yang diberikan undang-undang dalam mensinkronkan data kependudukan sehingga menjadi data penduduk potensial pemilih Pemilu (DP4), namun karena masih belum semua penduduk wajib KTP-el melakukan perekaman KTP-el, maka permasalahan keakuratan data pemilih masih menjadi persoalan. Idealnya, jika seluruh penduduk Wajib KTP dan/atau Wajib Pilih telah melakukan perekaman KTP-el, maka kecil kemungkinan penduduk yang bersangkutan tidak terdaftar dalam daftar pemilih. Sesungguhnya program KTP-el mempunyai sumbangsih yang sangat penting dalam mewujudkan data kependudukan yang akurat karena KTP-el telah memastikan bahwa satu orang penduduk hanya bisa memiliki satu NIK dan satu KTP dengan NIK yang sama. Artinya jika seseorang yang terdaftar pada dua tempat dengan NIK yang berbeda (NIK ganda), maka dengan program KTP-el, hanya satu NIK yang bisa dicetak KTP-el nya meskipun yang bersangkutan melakukan perekaman data KTP-el lebih dari satu kali.

Kemudian berdasarkan Pasal 201 ayat (6) Undang-Undang Pemilu menyatakan bahwa: Data penduduk potensial pemilih Pemilu sebagaimana dimaksud ayat (5) harus diserahkan dalam waktu yang bersamaan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah paling lambat 14 (empat belas) bulan sebelum sebelum hari pemungutan suara dengan mekanisme: a) Menteri Dalam Negeri menyerahkan kepada KPU; dan b) Menteri Luar Negeri menyerahkan kepada KPU. Jika dianalisa lebih lanjut, sebenarnya terdapat inkonsistensi dalam materi muatan pasal 201 tersebut. Bahwa pada pasal tersebut terdapat frasa “pemerintah daerah” yaitu pada Pasal 201 ayat (1) dan ayat (6) yang disatu sisi memang terlihat ada hubungan antara Pasal 201 ayat (1) dan ayat (6), akan tetapi secara materil, justru peran pemerintah daerah sebagaimana dimaksud tidak terlihat dengan jelas. Dalam materi Pasal 201 ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6) Undang-Undang Pemilu, secara fungsional yang terlihat hanya peranan Pemerintah dalam hal ini Menteri Dalam Negeri dan Menteri Luar Negeri. Artinya jika ditinjau dari teori perundang-undangan, maka materi muatan yang terkandung dalam Pasal 201 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum ini menimbulkan ambiguitas dalam pelaksanaannya.

Hal ini tentu bertentangan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu *asas kejelasan rumusan*. Rumusan yang tidak jelas secara formil, tentu akan menimbulkan keragu-raguan dan ketidakjelasan serta multitafsir dalam pelaksanaannya. Penulis menduga, hal ini disebabkan oleh ketidakcermatan perumus dan pembuat undang-undang dalam pembuatan undang-undang. Tak hanya sampai disitu, kebijakan pemanfaatan data kependudukan termasuk dalam penyediaan data kependudukan yang dilaksanakan berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2015 tentang Persyaratan, Ruang Lingkup dan Tata Cara Pemberian Hak Akses Serta Pemanfaatan Nomor Induk Kependudukan, Data Kependudukan dan KTP Elektronik, pada Pasal 4 nya dinyatakan bahwa: Kementerian Dalam Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a berwenang dan berkewajiban melayani pemanfaatan NIK, Data Kependudukan dan KTP-el kepada lembaga pengguna, meliputi: a) Lembaga Negara; b) Kementerian; c) Lembaga Pemerintah Non Kementerian; dan d) Badan Hukum Indonesia yang memberikan pelayanan publik di tingkat Pusat.

Meskipun pada Pasal 3 tersebut juga memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah, namun oleh karena KPU merupakan organ/lembaga negara maka kewenangan penyerahan dan pemberian hak akses data kependudukan merupakan kewenangan Pemerintah dan bukan Pemerintah Daerah. Oleh sebab itu, disamping rumusan Pasal 201





Undang-Undang Pemilu memiliki ketidakkonsistenan (*inkonsistensi*) dalam penggunaan istilah, namun juga bertentangan dengan kebijakan pemanfaatan data kependudukan. Demikian juga halnya dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 102 Tahun 2019 tentang Pemberian Hak Akses dan Pemanfaatan Data Kependudukan sebagai pengganti Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2015 tentang Persyaratan, Ruang Lingkup dan Tata Cara Pemberian Hak Akses Serta Pemanfaatan Nomor Induk Kependudukan, Data Kependudukan dan KTP Elektronik. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) nya mengatakan bahwa: “*Menteri memberikan Hak Akses Data Kependudukan dengan mempertimbangkan aspek perlindungan data perseorangan dan keamanan negara.*” Artinya kewenangan pemberian hak akses data kependudukan kepada penyelenggara dan lembaga pengguna merupakan kewenangan menteri, dalam hal ini menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri (Menteri Dalam Negeri). Berdasarkan ketentuan Pasal tersebut, kewenangan pemberian hak akses data kependudukan saat ini hanya dimiliki oleh menteri sedangkan Pemerintah Daerah tidak lagi diberikan kewenangan untuk memberikan hak akses data kependudukan.

Disamping permasalahan frasa Pemerintah Daerah dalam Pasal 201 ayat (6) Undang-Undang Pemilu sebagaimana dimaksud diatas, ketentuan Pasal 201 ayat (7) Undang-Undang Pemilu yang menyatakan bahwa: “*Data kependudukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan data Warga Negara Indonesia yang bertempat tinggal di luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dijadikan sebagai data pembanding daftar pemilih tetap Pemilu terakhir,*” menurut penulis merupakan salah satu penyebab bermasalahnya daftar pemilih pada setiap penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. Seharusnya data kependudukanlah yang dijadikan sebagai data utama/primer, sedangkan daftar pemilih tetap Pemilu terakhir dijadikan sebagai data sekunder atau pelengkap. Memang dalam praktek, KPU sebagai penyelenggara Pemilu konsisten telah melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud diatas, akan tetapi ketentuan norma diatas justru telah mengancam pelaksanaan hak memilih warga negara. Hal ini terlihat dari masih banyaknya warga negara yang telah memenuhi syarat tapi tidak dapat menggunakan hak pilihnya karena yang bersangkutan tidak masuk dalam DPT. Bahkan masih ada pemilih yang terdata ganda, penduduk yang sudah meninggal masih masuk DPT, penduduk yang sudah pindah masih masuk DPT pada daerah asal kepindahan, dan masih banyak permasalahan lainnya.

Oleh sebab itu, menurut hemat penulis, sebaiknya data kependudukan dalam bentuk DP4 dijadikan sebagai data utama dan dijadikan DPS yang kemudian dilakukan pencocokan dan penelitian (Coklit) dan dimutakhirkan oleh Pantarlih. Disamping bermanfaat untuk pemutakhiran data, disisi lain juga bermanfaat bagi peningkatan keakuratan data kependudukan secara nasional. Dari segi pengerjaan pun, akan lebih mudah dilakukan dari pada metode yang digunakan KPU selama ini yaitu mencampuradukan antara DPT Pemilihan Pemilu Terakhir dengan DP4 justru membuat bingung Pantarlih dan PPDP sehingga data pemilih yang dihasilkan tidak maksimal dan tidak akurat. Hal ini sejalan dengan maksud yang terkandung dalam Pasal 58 ayat (4) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Artinya bahwa data kependudukan yang dipergunakan untuk semua keperluan adalah data kependudukan yang sudah dikonsolidasikan dan dibersihkan oleh Kementerian yang bertanggung jawab dalam urusan pemerintahan dalam negeri. Dari pasal diatas terlihat bahwa data kependudukan dari Kementerian Dalam Negeri mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan dengan data-data kependudukan yang dimiliki oleh kementerian/lembaga lainnya, akan tetapi dalam pelaksanaannya memang belum semua para pihak berkepentingan (*stakeholders*) mau mengakui dan menggunakan data kependudukan sebagai basis data utama



untuk semua urusan termasuk untuk keperluan pembangunan demokrasi khususnya dalam penyusunan daftar pemilih dan pemutakhiran daftar pemilih.

Terhadap daftar pemilih yang tidak komprehensif dan belum mencakup semua warga negara yang memenuhi syarat untuk memilih, tidak akurat dan tidak mutakhir serta justru menghilangkan dan/atau mengabaikan hak memilih warga negara sebagai hak fundamental dan hak konstitusional warga negara dapat mengakibatkan ketentuan yang terdapat pada Pasal 199 Undang-Undang Pemilu yang menyatakan bahwa: “*Untuk dapat menggunakan hak memilih, Warga Negara Indonesia harus terdaftar sebagai Pemilih kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini*”, menjadi bertentangan dengan konstitusi/UUD 1945. Dalam teori perundang-undangan dan teori jenjang norma yang dikemukakan oleh Hans Nawiansky, jika undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, maka ketentuan undang-undang dapat dibatalkan demi hukum yang dikenal dengan asas *lex superior derogat legi inferior* yaitu hukum yang lebih tinggi menyesampingkan hukum yang lebih rendah.

Untuk mendukung pemutakhiran data Pemilih, Pasal 201 ayat (8) Undang-Undang Pemilu mengatakan bahwa: “*Pemerintah memberikan data kependudukan yang dikonsolidasikan setiap 6 (enam) bulan kepada KPU sebagai bahan tambahan dalam pemutakhiran data Pemilih*”. Berdasarkan ketentuan pasal diatas, Pemerintah (Menteri Dalam Negeri dan Menteri Luar Negeri) diamanatkan untuk memberikan data kependudukan setiap 6 (enam) bulan kepada KPU sebagai bahan tambahan pemutakhiran data Pemilih, akan tetapi dalam pelaksanaannya, meskipun telah ada kerjasama di tingkat pusat, KPU Kabupaten/Kota masih saja meminta data yang sama kepada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota. Seharusnya KPU Pusat menurunkan data tersebut kepada KPU Kabupaten/Kota sehingga KPU Kabupaten/Kota tidak jalan sendiri mencari data pemilih tambahan tersebut.

## **2. Pelaksanaan Perlindungan Hak Memilih dalam Pemilihan Umum Melalui Pemutakhiran Data Pemilih Berkelanjutan**

Dalam rangka mewujudkan daftar pemilih yang komprehensif/inklusif, akurat dan mutakhir sebagai upaya perlindungan hak fundamental (*fundamental right*) dan hak konstitusional (*constitutional right*) sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mengamanatkan kepada KPU untuk melakukan pemutakhiran data pemilih secara berkelanjutan yang dilaksanakan lebih lanjut melalui Peraturan KPU Nomor 11 Tahun 2018 tentang Penyusunan Daftar Pemilih di Dalam Negeri dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Peraturan KPU Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar Pemilih dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

Berkaitan dengan Pemutakhiran Data Pemilih Berkelanjutan, Pasal 58 Peraturan KPU Nomor 11 Tahun 2018 dinyatakan bahwa:

- 1) KPU menggunakan hasil kegiatan penyusunan Daftar Pemilih sebagai bahan dalam kegiatan pemutakhiran data Pemilih berkelanjutan.
- 2) Setelah pemungutan suara, KPPS wajib mengambil formulir A.6-KPU dan mengirimkannya kepada KPU/KIP Kabupaten/Kota melalui PPS dan PPK.
- 3) KPU/KIP Kabupaten/Kota memasukkan data dalam formulir A.6-KPU pada Sidalih untuk memudahkan Pemutakhiran Data Pemilih Berkelanjutan untuk Pemilu atau Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota berikutnya.
- 4) KPU/KIP Kabupaten/Kota melakukan pemutakhiran dan memelihara data Pemilih secara berkelanjutan dengan menggunakan Sidalih dengan memperhatikan data



kependudukan yang dikonsolidasikan setiap 6 (enam) bulan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

- 5) KPU Provinsi/KIP Aceh melakukan koordinasi dan monitoring pemutakhiran data Pemilih secara berkelanjutan oleh KPU/KIP Kabupaten/Kota melalui Sidalih dengan memperhatikan data kependudukan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
- 6) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemutakhiran Daftar Pemilih Berkelanjutan ditetapkan dengan Keputusan KPU.

Walaupun ketentuan Pasal 58 ayat (6) Peraturan KPU Nomor 11 Tahun 2018 sebagaimana dimaksud diatas menegaskan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai Pemutakhiran Daftar Pemilih Berkelanjutan ditetapkan dengan Keputusan KPU, namun demikian kegiatan Pemutakhiran Data Pemilih Berkelanjutan Tahun 2020 dan Tahun 2021 dilaksanakan KPU Provinsi/KIP Aceh dan KPU/KIP Kabupaten/Kota berdasarkan surat Ketua KPU Republik Indonesia antara lain sebagai berikut: a) Surat Ketua KPU Republik Indonesia Nomor 181/PL.02.1-SD/01/KPU/II/2020 tanggal 28 Februari 2020 Perihal Pemutakhiran Data Pemilih Berkelanjutan Tahun 2020; dan b) Surat Ketua KPU Republik Indonesia Nomor 132/PL.02-SD/01/KPU/II/2021 tanggal 4 Februari 2021 Perihal Pemutakhiran Data Pemilih Berkelanjutan Tahun 2021.

Berdasarkan surat sebagaimana dimaksud diatas, Pemutakhiran Data Pemilih Berkelanjutan bertujuan untuk memperbaharui data pemilih guna mempermudah proses pemutakhiran data dan penyusunan daftar pemilih pada Pemilu dan/atau Pemilihan berikutnya. Memang dalam praktek proses pemutakhiran data pemilih dapat dilaksanakan melalui dua cara yaitu: a) Pemutakhiran data pemilih secara periodik yaitu pemutakhiran data pemilih yang dilakukan pada waktu pemilu saja; dan b) Pemutakhiran data pemilih secara berkelanjutan yaitu pemutakhiran data pemilih yang dilakukan setiap saat menjelang penyelenggaraan Pemilu. Akan tetapi saat ini KPU hanya fokus pada pemutakhiran data pemilih yang dilaksanakan secara periodik saja atau dengan kata lain pemutakhiran data pemilih berkelanjutan dilaksanakan sejalan dengan tahapan penyelenggaraan Pemilu. Hal ini disebabkan karena KPU belum membuat regulasi/keputusan KPU tentang Pemutakhiran Data Pemilih Berkelanjutan sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 58 ayat (6) Peraturan KPU Nomor 11 Tahun 2018 tentang Penyusunan Daftar Pemilih di Dalam Negeri Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Akibatnya KPU beserta jajarannya terlihat gagap dalam melaksanakan pemutakhiran data pemilih secara berkelanjutan.

Hal ini juga didukung berdasarkan aturan berikut ini:

- 1) Surat Ketua KPU Republik Indonesia Nomor 181/PL.02.1-SD/01/KPU/II/2020 tanggal 28 Februari 2020 Perihal Pemutakhiran Data Pemilih Berkelanjutan Tahun 2020.
- 2) Surat Komisi Pemilihan Umum Nomor 181/PL.02.1-SD/01/KPU/II/2020 tanggal 28 Februari 2020 Perihal Pemutakhiran Data Pemilih Berkelanjutan Tahun 2020, tahapan pemutakhiran data pemilih berkelanjutan Tahun 2020,
- 3) Surat Ketua Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 132/PL.02-SD/01/KPU/II/2021 tanggal 4 Februari 2021 Perihal Pemutakhiran Data Pemilih Berkelanjutan Tahun 2021.
- 4) Srat Ketua Komisi Pemilihan Umum Nomor 132/PL.02.1-SD/01/KPU/II/2021 tanggal 4 Februari 2021 Perihal Pemutakhiran Data Pemilih Berkelanjutan Tahun 2021.

Mmenjalankan amanat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi



Undang-Undang dan Peraturan Bawaslu Nomor 21 Tahun 2018 tentang Pengawasan Penyelenggaraan Pemilihan Umum serta dengan memperhatikan Peraturan KPU Nomor 11 Tahun 2018 tentang Penyusunan Daftar Pemilih di Dalam Negeri Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Peraturan KPU Nomor 10 Tahun 2019 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum, Bawaslu Republik Indonesia menerbitkan surat Ketua Bawaslu RI Nomor 1250/K.BAWASLU/PM.00.00/7/2019 tanggal 15 Juli 2019. Hal ini menjelaskan tentang pengawasan pemutakhiran data pemilih secara berkelanjutan kepada Bawaslu Provinsi/Panwaslih Aceh

Ditelaah lebih lanjut, surat Bawaslu sebagaimana dimaksud diatas hanya ditujukan untuk pengawasan kegiatan pemutakhiran data pemilih berkelanjutan yang dilaksanakan oleh KPU melalui KPU Provinsi/KIP Aceh dan KPU/KIP Kabupaten/Kota untuk kepentingan penyusunan daftar pemilih pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Secara Serentak Tahun 2020 (Pilkada Serentak Tahun 2020). Walaupun secara substansi, pengawasan kegiatan pemutakhiran data pemilih berkelanjutan sebagaimana dimaksud dapat diterapkan pada kegiatan pemutakhiran data pemilih berkelanjutan pada Tahun 2021, namun demikian pengaturan pengawasan kegiatan pemutakhiran data pemilih berkelanjutan dituangkan dalam bentuk Keputusan Bawaslu sehingga aturan berlaku secara terus menerus.

Menurut (Hafidz, 2021) Bawaslu dalam melakukan kegiatan pengawasan bertujuan agar data pemilih yang akan ditetapkan KPU dapat memenuhi prinsip komprehensif, akurat dan mutakhir dengan selalu mengedepankan upaya pencegahan selain menggunakan kewenangan penindakan dengan output rekomendasi. Tugas-tugas pengawasan oleh Bawaslu diatur dalam Pasal 219 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Salah satu bentuk pengawasan yang dilakukan Bawaslu dapat dilihat dari beberapa kali rekomendasi yang dikeluarkan Bawaslu untuk melakukan penundaan penetapan daftar pemilih yang dilakukan KPU sampai dicapainya/minimal mendekati prinsip-prinsip dalam pelaksanaan pemutakhiran data dan daftar pemilih. Sebagaimana diketahui bahwa data dan daftar pemilih yang sifatnya sangat dinamis dimana terdapat pergerakan data dari hari ke hari, adanya pembatasan hak pilih yang dibatasi oleh wilayah daerah pemilihan selain pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, maka diperlukan dukungan dari beberapa *stakeholders* misalnya Dukcapil dan Kementerian Luar Negeri.

Namun demikian, lanjut (Hafidz, 2021) menyatakan karena data pemilih yang sangat dinamis, hingga saat ini Bawaslu belum pernah menemukan unsur kesengajaan atau kelalaian anggota KPU beserta jajarannya yang merugikan hak pilih warga negara. Hal ini dikarenakan rumusan penyusunan data pemilih memungkinkan adanya stelsel aktif dan stelse pasif, yang dapat dilihat dari sistem pemutakhiran data dan penyusunan daftar pemilih dalam tahapannya memungkinkan pemilih dan penyelenggara serta peserta Pemilu dan *stakeholders* lainnya dapat memberikan masukan atas DPT yang telah disusun secara berjenjang yang diikuti dan dikawal secara bersama hingga DPT ditetapkan.

Disamping itu dalam mendukung tugas pengawasan, Bawaslu dan jajarannya telah melakukan kerjasama dengan Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kementerian Dalam Negeri dalam mengakses data kependudukan. Jika dikaitkan dengan kondisi idealnya, menurut (Hafidz, 2021) data pemilih yang ideal adalah data pemilih yang dilakukan update secara berkala. Untuk mencapai data pemilih yang ideal maka perlu adanya sinergitas dan data yang tersinkronisasi antara data kependudukan maupun data pemilih sehingga data ideal adalah data yang dimutakhirkan secara berkelanjutan. Oleh karena fungsi data di masing-masing instansi memiliki kriteria yang berbeda-beda sehingga sampai saat ini masih ideal apabila dilakukan sinkronisasi dan pemadanan data. Namun demikian karena



masing-masing sistem dijalankan dengan sistem yang berbeda-beda seperti Sidalih menggunakan pemrograman berbasis *sql* sedangkan SIAK menggunakan sistem pemrograman berbasis *oracle* mengakibatkan proses sinkronisasi dan pemadanan data mengalami kesulitan. Namun dengan adanya jaringan komunikasi data yang memudahkan akses data kependudukan yang telah digunakan KPU dan Dukcapil dapat membantu mengecek beberapa item dalam data kependudukan untuk disinkronkan dengan data pemilih.

Terhadap kemungkinan dilakukannya sinkronisasi data secara sistematis antara Sistem Pendaftaran Pemilih (Sidalih) dengan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) dilakukan di Indonesia, (Hafidz, 2021) mengatakan bahwa: “*sinkronisasi secara sistematis (by system) sangat mungkin dilakukan, namun pasti membutuhkan biaya yang sangat besar sehingga hal tersebut menjadi kendala apalagi mengingat pelaksanaan pemilihan yang dilakukan secara serentak.*” Jika dikaitkan dengan permasalahan dalam DPT, (Hafidz, 2021) mengatakan bahwa terdapat beberapa faktor yang paling mendominasi yang menimbulkan perselisihan data pemilih antara lain:<sup>1</sup>

- 1) Human error/kesalahan petugas, yaitu data pemilih bermasalah disebabkan oleh kesalahan operator KPU dalam melakukan penginputan data sehingga menimbulkan perbedaan data;
- 2) Data yang dinamis, yaitu pergerakan data pemilih yang tidak diikuti dengan tertib administrasi kependudukan mengakibatkan permasalahan terhadap keterpenuhan hak memilih warga negara;
- 3) Penggunaan sistem merupakan penyebab paling utama sebagaimana 3 (tiga) rekomendasi selama pelaksanaan pleno yang sampai saat ini belum pernah ditindaklanjuti adalah melakukan audit terhadap Sidalih untuk memeriksa seluruh data pemilih sebelum dilakukan penetapan. Kesalahan sistem ini diantaranya terkait data yang diinput oleh operator berdasarkan hasil faktual terkadang terekam dalam sistem lebih dari sekali. Data pemilih yang telah dihapus kadang muncul kembali, dan lain sebagainya; dan
- 4) Sinkronisasi yang tidak maksimal dimana masih terdapat perbedaan pendekatan antara data kependudukan dan data hasil pemutakhiran. Pendekatan yang berbeda tampak pada masing-masing input data, dimana data kependudukan yang bersifat administratif dan bersifat pasif sedangkan data pemilih merupakan data faktual terkadang menjadi masalah karena terkendala faktor-faktor kesalahan lain sebagaimana disebutkan diatas sehingga data pemilih yang diinput oleh operator terkadang menjadi masalah. Oleh sebab itu, diperlukan suatu sinkronisasi antara data kependudukan dan data pemilih yang maksimal untuk meminimalisir kegandaan data dan data pemilih yang tidak valid.

Menurut (Hafidz, 2021), data pemilih yang terus dimutakhirkan dapat memberikan dampak pada perlindungan hak memilih warga negara. Salah satu upaya yang dapat dilakukan Bawaslu adalah sesuai dengan kewenangan melakukan pengawasan dengan didukung adanya keterbukaan informasi data pemilih oleh KPU sehingga Bawaslu dapat melaksanakan tugas dan kewenangan secara maksimal dalam melakukan kegiatan-kegiatan pengawasan dalam memberikan perlindungan terhadap hak memilih warga negara.<sup>2</sup> Dalam rangka meningkatkan akurasi data pemilih sehingga dapat memberikan perlindungan terhadap hak memilih warga negara dalam menggunakan hak pilihnya dalam Pemilu, maka perlu dilakukan pemutakhiran data pemilih berkelanjutan baik secara sistematis melalui sistem informasi (*by system*) maupun secara manual oleh Petugas Pemutakhiran Data Pemilih

---

<sup>1</sup> *Ibid.*

<sup>2</sup> *Ibid.*



(PPDP) sehingga menghasilkan daftar pemilih yang terbaru (*up to date*) dan dapat dipertanggungjawabkan. Penulis sepakat dengan pendapat Masykurudin Hafidz, bahwa sinkronisasi data pemilih dengan data kependudukan terus ditingkatkan baik melalui koordinasi dan konsolidasi serta pemadanan data yang dilaksanakan secara berkelanjutan.

Namun demikian, penulis berpendapat bahwa jika sinkronisasi data secara sistematis (Namun demikian, penulis berpendapat bahwa jika sinkronisasi data secara sistematis (*by system*) antara data kependudukan Kementerian Dalam Negeri dengan data pemilih KPU sangat mungkin untuk dilakukan. Walaupun membutuhkan biaya yang tidak murah, namun demi keakuratan data pemilih yang cenderung dinamis, seyogyanya lah pendekatan secara sistem (*by system*) antara Sidalih dengan SIAK dilakukan oleh pemerintah sehingga mampu memberikan perlindungan maksimal terhadap hak memilih warga negara. Sebenarnya untuk mewujudkan sinkronisasi data sebagaimana dimaksud sudah ada payung hukum yang mengatur tentang Konsep Satu Data Indonesia sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2019 tentang Satu data Indonesia yang bertujuan untuk mewujudkan keterpaduan perencanaan, pelaksanaan, evaluasi dan pengendalian pembangunan yang didukung dengan data yang akurat, mutakhir, terpadu, dapat dipertanggungjawabkan, mudah diakses, dan dibagipakai, serta dikelola secara seksama, terintegrasi, dan berkelanjutan. Hanya saja payung hukum yang digunakan dalam bentuk Peraturan Presiden, semestinya konsep satu data Indonesia tersebut diatur melalui peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang sehingga dapat dijadikan acuan dalam pelaksanaan seluruh kegiatan pembangunan yang dilaksanakan pemerintah dan negara termasuk pembangunan demokrasi.

Jika konsep satu data telah dilaksanakan sebagaimana mestinya, maka tidak akan ada lagi tumpang tindih data antara data kependudukan dengan data-data lain yang dikelola oleh Kementerian/Lembaga lainnya seperti data untuk kebutuhan penetapan penerima bantuan sosial, penerima manfaat bantuan keluarga pra sejahtera termasuk di dalamnya untuk penyediaan data kependudukan untuk penyusunan daftar pemilih dalam Pemilu sebagaimana dimaksud oleh Undang-Undang Pemilu. Artinya jika data yang digunakan sudah merupakan satu data yang diakses, dibagipakai dan dimutakhirkan secara berkelanjutan, maka tentu pemutakhiran data pemilih dapat dilaksanakan secara otomatis, sistematis dan seketika (*realtime*). Disamping itu, peningkatan kesadaran penduduk dalam melaporkan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialaminya juga mempunyai peran yang sangat penting dalam peningkatan akurasi data kependudukan khususnya yang berkaitan dengan daftar pemilih seperti pelaporan peristiwa kematian, pelaporan peristiwa mutasi penduduk (kepindahan dan kedatangan penduduk) dan peningkatan kepemilikan KTP Elektronik sehingga akan tercipta data kependudukan yang akurat dan valid secara *de facto* dan *de jure*.

Jika data penduduk sudah akurat, maka sejalan dengan Pasal 58 ayat (4) Undang-Undang Adminduk yang memberikan penegasan bahwa data yang dipergunakan untuk semua keperluan adalah data kependudukan yang telah dibersihkan dan dikonsolidasikan oleh Kementerian yang menangan urusan pemerintahan dalam negeri, *dipergunakan untuk semua keperluan...*, sudah seharusnya seluruh pihak berkepentingan (*stakeholders*) untuk memanfaatkan dan menjadikan data kependudukan sebagai rujukan utama untuk menunjang pelaksanaan pemerintahan termasuk dalam pembangunan demokrasi melalui penyusunan daftar pemilih yang komprehensif, akurat dan mutakhir sehingga tidak ada lagi warga negara yang telah memenuhi syarat namun tidak dapat menjalankan hak konstitusional dan hak fundamentalnya untuk memilih karena tidak terdaftar dalam daftar pemilih.

#### **D. Penutup**

Berdasarkan penjelasan yang telah dijabarkan sebagaimana dimaksud diatas, ada beberapa kesimpulan. Penyusunan Daftar Pemilih yang komprehensif, akurat dan mutakhir,



penting untuk dilakukan oleh KPU karena sangat mempengaruhi perlindungan hak memilih warga negara. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 198 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mengatur bahwa setiap warga negara yang memenuhi syarat sebagai pemilih didaftar 1 (satu) kali oleh penyelenggara Pemilu dalam daftar pemilih. Namun berdasarkan Putusan MK Nomor 102/PUU-VI/2009 dan Putusan MK Nomor 20/PUU-XVII/2019 yang menyatakan bahwa hak memilih merupakan hak konstitusional dan hak fundamental sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 21 DUHAM, maka negara harus memberikan perlindungan dan menjamin pemenuhan hak memilih kepada seluruh warga negara yang memenuhi syarat sebagai pemilih untuk memilih dalam Pemilu, meskipun pemilih yang bersangkutan tidak masuk dalam daftar pemilih dengan menggunakan KTP Elektronik. Penyusunan daftar pemilih bertujuan untuk memberikan kepastian hukum kepada pemilih sebagai dasar dalam melaksanakan hak pilihnya, juga bermanfaat sebagai acuan dalam perencanaan penyelenggaraan Pemilu, khususnya dalam penghitungan kebutuhan surat suara dalam penyelenggaraan Pemilu. Oleh sebab itu, data Pemilu harus dimutakhirkan secara berkelanjutan oleh KPU beserta jajarannya. Meskipun telah ada pengaturan dalam Undang-Undang Pemilu yang mengamanatkan kepada KPU untuk melaksanakan Pemutakhiran Data Pemilih secara Berkelanjutan, namun oleh karena belum ada Peraturan/Keputusan KPU yang mengatur tentang Pemutakhiran Data Pemilih Berkelanjutan (PDPB) mengakibatkan KPU Kabupaten/Kota yang diserahi tugas dan kewajiban melakukan Pemutakhiran Data Pemilih Berkelanjutan (PDPB) belum mampu melaksanakan pemutakhiran data sebagaimana mestinya. Hal ini disebabkan karena: a) KPU beserta jajarannya telah terbiasa untuk melakukan kegiatan pemutakhiran data pemilih bersamaan dengan tahapan penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada; b) Tidak adanya SDM yang cukup untuk membantu pemutakhiran data pemilih berkelanjutan. Disamping itu Pantarlih yang merupakan ujung tombak pemutakhiran data pemilih berkelanjutan hanya dibentuk pada saat penyelenggaraan Pemilu saja (organ bersifat *ad hoc*); c) Masih lemahnya koordinasi dengan Dinas Dukcapil daerah karena disebabkan oleh tidak samanya persepsi kebijakan pemanfaatan data kependudukan antara Kemendagri dengan KPU; dan d) Tata kelola sistem informasi yang masih belum optimal sehingga belum bisa dilakukan sinkronisasi data secara sistematis dan seketika (*realtime*).

#### Daftar Pustaka

- Adnan Buyung Nasution, A. P. M. Z. (2016). *Instrumen Internasional Pokok Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.  
<https://doi.org/10.22487/j24775398.2016.v2.i2.6719>
- Arianto, B. (2011). Analisis Penyebab Tidak Memilih Dalam Pemilu. *Jurnal Ilmu Politik Dan Ilmu Pemerintahan*, 1(1).
- Asy'ari, H. (2012). Arah Sistem Pendaftaran Pemilih Indonesia: Belajar dari Pengalaman Menuju Perbaikan. *Jurnal Pemilu Dan Demokrasi*, 2(1), 25.
- Chodhury, N. (2017). Revisiting Critical Legal Pluralism: Normative Contestation in the Afghan Courtroom. *Asian Journal of Law and Society*, 4(3).
- Fahmi, S. I. & K. (2019). *Pemilihan Umum Demokratis : Prinsip-Prinsip Dalam Konstitusi Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Hafidz, M. (2021). *Hasil wawancara yang dilakukan secara virtual dalam jaringan (online) pada 8 April 2021*. Jakarta.
- Minan, A. (2019). *Sistem Pendaftaran Pemilih: Masalah, Tantangan dan Alternatif Solusinya*. Jakarta: Bawaslu.
- Mukti Fajar ND, Y. A. (2013). *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris.pdf*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.



- Nurhidayah, G. T. & J. (2018). Efektivitas Sistem Informasi Administrasi Kependudukan dalam Penetapan Daftar Pemilih Tetap (DPT) di Kabupaten Bandung Barat Provinsi Jawa Barat. *Jurnal Dukcapil*, 6(2).
- Nurul Qamar. (2013). *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi. Berita Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Risdiana Izzaty & Xavier Nugraha. (2019). Perwujudan Pemilu yang Luber Jurdil melalui Validitas Daftar Pemilih Tetap. *Jurnal Suara Hukum*, 1(2).
- Simamora, J. (2013). Perlindungan Hak Memilih sebagai Hak Konstitusional Warga Negara: Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-X/2012. *Jurnal Yudisial*, 6(2).
- Simamora, J. (2015). Comparison of Constitutional Court Authority Between Indonesia and South Korea. *Journal of Dinamika Hukum*, 15(3).
- Smith, R. K. M. (2008). Hukum Hak Asasi Manusia.
- Soekanto, S. (2006). *Beberapa Masalah Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*. Jakarta: UI Press.
- Subkhi, M. I. (2019). Redesain Pendaftaran Pemilih Pasca-Pemilu 2019. *Jurnal Penelitian Politik*, 16(2).