

BAGIAN**1****Melacak Problematik Daftar Pemilih**

Oleh Benny Sabdo

Abstrak

Partisipasi masyarakat dalam pemilu adalah perwujudan hak demokratis setiap warga negara. Dasarnya adalah keyakinan terhadap kedaulatan rakyat yang menuntut agar setiap pemerintahan berada di bawah kekuasaan rakyat. Menurut paham demokrasi modern, kekuasaan harus memiliki legitimasi dari kehendak mereka yang dikuasai. Selanjutnya, setiap wewenang untuk memberikan perintah kepada masyarakat haruslah berdasarkan tatanan masyarakat yang disetujui oleh masyarakat itu sendiri. Kedaulatan rakyat itu berdasarkan hak setiap orang untuk menentukan diri sendiri dan untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut seluruh masyarakat. Di luar persetujuan masyarakat tersebut tidak ada satu pihak pun yang berhak untuk memerintah dan mengatur masyarakat. Dalam konteks penyelenggaraan pemilu daftar pemilih menjadi persoalan fundamental dalam setiap pemilu. Oleh karena itu, penyusunan daftar pemilih dalam penyelenggaraan pemilu mesti berpedoman pada prinsip: komprehensif; inklusif; akurat; mutakhir; terbuka; responsif; partisipatif dan akuntabel.

Kata kunci: Kedaulatan Rakyat, Daftar Pemilih dan Pemilihan Umum.

Pengantar

Dinamika pemikiran mengenai konsep negara yang berdasar atas hukum dan negara kerakyatan sudah berlangsung sejak dari zaman Yunani dan Romawi kuno. Jikalau sejarah kedua negara kuno ini dipelajari akan tampak akar perkembangan gagasan kedaulatan rakyat tumbuh pada tradisi Romawi, sedangkan gagasan kedaulatan hukum tumbuh dari tradisi Yunani kuno. Hampir semua negara modern dewasa ini, secara formil mengaku menganut asas kedaulatan rakyat, termasuk Indonesia.

Konferensi *International Commission of Jurist* memperluas konsep mengenai *Rule of Law* di Bangkok tahun 1965. Komisi ini menegaskan untuk terselenggaranya pemerintah yang demokratis, yaitu perlindungan konstitusional, badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak, pemilihan umum (pemilu) yang bebas, kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat dan pendidikan kewarganegaraan (Santoso dan Budhiati, 2019: 9). Dalam perkembangan konsep negara demokratis sudah berbeda dengan konsep demokrasi pada abad ke-19 yang tidak secara eksplisit kata lembaga perwakilan dan pemilu. Dalam konteks ini, pemilu merupakan salah satu syarat dasar terselenggaranya pemerintahan demokratis.

Demokrasi saat ini memang mengambil bentuk demokrasi berdasarkan perwakilan, merupakan bentuk paling relevan dewasa ini karena negara-negara memiliki wilayah dan jumlah penduduk yang tidak memungkinkan terwujudnya demokrasi langsung sebagaimana terjadi di negara kota zaman Yunani kuno. Menurut pemikir demokrasi Juan J. Linz, dalam sistem demokrasi perwakilan mensyaratkan adanya kebebasan membuat partai politik dan melaksanakan pemilu yang bebas dan jujur secara teratur. Karena itu, jelaslah kaitan antara demokrasi dengan lembaga perwakilan rakyat,

adanya pemilu secara teratur dan partai politik sebagai saluran aspirasi rakyat.

Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilu adalah perwujudan partisipasi rakyat dalam negara demokrasi. Aspirasi rakyat ditampung dalam suatu partai politik. Di negara yang menganut paham demokrasi, partisipasi rakyat adalah berhak untuk menentukan siapa-siapa yang akan menjadi pemimpin yang nantinya menentukan kebijaksanaan umum.

Standar pemilu demokratis yang berlaku secara internasional menyatakan, daftar pemilih harus dikelola secara transparan, akurat, dan inklusif, melindungi hak warga negara yang memenuhi syarat untuk mendaftar dan mencegah pendaftaran atau pencoretan yang secara tidak sah atau curang. Pengaturan tentang daftar pemilih, yang merupakan perwujudan hak memilih dan dipilih di dalam pemilu juga menegaskan bahwa hak memilih dan dipilih merupakan hal yang esensial dalam penyelenggaraan pemilu, sebagaimana pernyataan Deklarasi Hak Asasi Manusia Seagat. Perwujudan hak pilih akan menjadi dasar legitimasi untuk membentuk pemerintahan negara.

Peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia juga mengatur bahwa, daftar pemilih sebagai bagian dari perwujudan hak memilih dalam pemilu mengharuskan tindakan-tindakan penghormatan dan penjagaan yang memadai, sehingga setiap warga negara dapat dilindungi hak-haknya sebagai pemilih. Ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga menyiratkan keperluan hak memilih dan hak pilih, sekaligus merupakan hak dasar. Setiap warga negara yang pemenuhan mutlaknya dijamin oleh negara, dan merupakan bentuk keterlibatan

warga negara dalam pemerintahan, serta bentuk pengakuan negara terhadap hak-hak warga negara atau hak-hak konstitusional warga negara.

Selanjutnya, lahirnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum semakin memperkuat kedudukan dan kewenangan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Bawaslu semakin progresif dengan beberapa kebijakan baru. Ada dua poin penting dalam desain penegakan hukum pemilu, yaitu: Pertama, adanya pengaturan tentang sanksi administratif berupa diskualifikasi sebagai peserta pemilu. Apabila seorang calon legislatif atau pasangan calon presiden dan wakil presiden melakukan pelanggaran administratif yang bersifat terstruktur, sistematis dan masif. Ketentuan ini belum diatur pada pemilu 2014. Ketentuan ini lahir karena dorongan semangat untuk memberikan fungsi *checks and balance*, yakni pencegahan dan penindakan secara optimal dalam pemilu.

Kedua, terjadinya peralihan kewenangan penyelesaian pelanggaran administratif yang pada awalnya menjadi kewenangan Komisi Pemilihan Umum (KPU). Kini beralih menjadi kewenangan Bawaslu. Dalam desain pemilu sebelumnya, penyelesaian pelanggaran administratif pemilu terlebih dulu diperiksa dan diuji oleh Bawaslu dan hasil pemeriksaan tersebut direkomendasikan kepada KPU untuk ditindaklanjuti sesuai dengan kewenangan KPU. Namun pada pemilu 2019 kemarin, KPU tidak lagi memiliki kewenangan memutus sebuah pelanggaran administratif pemilu. Kewenangan penyelesaian pelanggaran administratif pemilu sepenuhnya menjadi kewenangan Bawaslu, yakni memeriksa, menguji dan memutus sebuah dugaan pelanggaran administratif pemilu. KPU hanya memiliki kewenangan untuk menindaklanjuti putusan Bawaslu.

Kemudian dalam hal penyusunan daftar pemilih oleh KPU, maka Bawaslu memiliki kewenangan spesifik dalam konteks pengawasan daftar pemilih. Kewenangan Bawaslu dalam pengawasan pemutakhiran daftar pemilih dalam daftar pemilih berkelanjutan diatur oleh Pasal 96 huruf (d), Pasal 100 huruf (e), Pasal 104 huruf (e) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu, Bawaslu di setiap tingkatan, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota berkewajiban mengawasi pemutakhiran dan pemeliharaan data pemilih secara berkelanjutan yang dilakukan oleh KPU di setiap tingkatan, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota dengan memperhatikan data kependudukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Esensi Kedaulatan Rakyat

Secara etimologis, kata demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yakni *demos* yang berarti rakyat, dan *cratos* yang berarti pemerintah. Jika kedua kata tersebut digabungkan dalam kata demokrasi mengandung pengertian pemerintahan rakyat, yakni sebuah pemerintahan yang dilaksanakan oleh rakyat berdasarkan kehendak dan aspirasi rakyat. Keberadaan demokrasi sangat ditentukan oleh kedaulatan rakyat. Dengan kata lain, tidak ada demokrasi tanpa kedaulatan rakyat. Seperti dikatakan oleh Kranenburg yang menilai demokrasi sebagai cara rakyat memerintah dalam negara. Suatu tata cara pemerintahan yang harus dan selalu memberi jaminan penegakan terhadap prinsip-prinsip kedaulatan rakyat.

Ajaran tentang pembagian kekuasaan disempurnakan dan diberi bentuk klasik sebagai Trias Politika oleh Charles-Louis de Secondant atau Montesquieu (1689-1755). Montesquieu dalam bukunya *The Spirit of Laws* (1748), pada bab XI menulis tentang Konstitusi Inggris. Ia membedakan tiga fungsi negara, yakni fungsi

legislatif, eksekutif dan yudikatif. Tiga fungsi ini perlu dibagi atas tiga pemegang kekuasaan. Hal itu perlu untuk mencegah jangan sampai seseorang atau satu badan atau jawatan menjadi terlalu kuat dan menghancurkan kebebasan masyarakat.

Menurut Jimly Asshiddiqie, kedaulatan merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Konsepsi tersebut lahir untuk membentuk legitimasi kekuasaan sebagai pengayom sekaligus instrumen untuk menciptakan tertib sosial dan politik dari suatu anarki. Teori kedaulatan rakyat menyakini yang sesungguhnya berdaulat dalam setiap negara adalah rakyat. Kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah.

Sejarah pemilu di Indonesia pasca-Orde Baru pengelolaan daftar pemilih di Indonesia belum beres. Setiap kali pemilu, isu data pemilih dan pemutakhiran daftar pemilih menjadi sumber permasalahan, baik yang diangkat oleh peserta pemilu dalam tiap kali sidang-sidang permohonan sengketa hasil di Mahkamah Konstitusi dan mekanisme penyelesaian sengketa di Bawaslu, maupun dalam forum-forum politik formal dan informal yang diangkat oleh para pemangku kepentingan pemilu lainnya. Isu-isu data pemilih dan pemutakhiran daftar pemilih meliputi kuantitas warga negara yang luput dimasukkan ke daftar pemilih, pemilih yang ditulis ganda di dalam daftar pemilih, dan hal-hal lainnya menyangkut kurang terpenuhinya sejumlah syarat administrasi menurut nomenklatur kependudukan.

Bilamana dilihat dari siklus pemilu yang umum diterapkan dalam pelaksanaan pemilu, maka pengelolaan data pemilih menjadi tahapan krusial pertama dalam siklus itu. Data pemilih pemilu menjadi bagian terpenting karena data pemilih yang hasil akhirnya berupa daftar pemilih tetap merupakan representasi dari diakuinya hak

pilih yang berlaku universal bagi seluruh warga negara pada negara demokrasi. Di negara seperti Amerika, ada *Help America Vote Act* di mana peraturan ini membantu warga Amerika untuk dapat menggunakan hak pilihnya, bahkan sejak pendaftaran.

Dalam *Help America Vote Act* ada ketentuan bahwa pendaftaran sebagai warga negara bahkan dapat dilakukan secara tertulis melalui online dan pendaftarannya berlangsung secara terus-menerus. Dengan melihat betapa krusialnya pengelolaan data pemilih ini, maka tulisan ini akan menganalisis pengelolaan data pemilih pemilu dari sisi sumber datanya, proses pembuatannya dan permasalahan yang dihadapi dalam memunculkan daftar pemilih tetap yang komprehensif, mutakhir dan akurat.

Namun demikian, tampaknya persoalan pengelolaan data pemilih tidak akan berhenti begitu saja. Sepanjang tidak ada mekanisme yang bisa mengatasi mobilitas penduduk yang mempunyai usia memilih yang cukup, dan pencatatan peristiwa kependudukan yang akurat. Oleh karena itu, permasalahan tata kelola data pemilih ini memerlukan evaluasi mendalam yang setidaknya, meliputi pengaturan perundangan-undangan; sumber data pembuatan data pemilih; proses pembuatan data pemilih; permasalahan yang terjadi dalam pembuatan data pemilih dan solusi atas problematika pengelolaan data pemilih.

Regulasi Daftar Pemilih

Pasal 201 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu menegaskan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah menyediakan data kependudukan dalam bentuk: data agregat kependudukan perkecamatan sebagai bahan bagi KPU dalam menyusun daerah pemilihan anggota DPRD kabupaten/kota; data penduduk potensial pemilih Pemilu sebagai bahan bagi KPU dalam menyusun daftar pemilih sementara; dan data warga negara Indonesia

yang bertempat tinggal di luar negeri sebagai bahan bagi KPU dalam penyusunan daerah pemilihan dan daftar pemilih sementara.

Selanjutnya, data kependudukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a harus sudah tersedia dan diserahkan oleh Menteri Dalam Negeri kepada KPU paling lambat 16 bulan sebelum hari pemungutan suara. Data warga negara Indonesia yang bertempat tinggal di luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c harus sudah tersedia dan diserahkan oleh Menteri Luar Negeri kepada KPU paling lambat 16 bulan sebelum hari pemungutan suara.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 7 Tahun 2022 Tentang Penyusunan Daftar Pemilih Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Dan Sistem Informasi Data Pemilih telah diatur mengenai syarat pemilih. Pasal 3 ayat (1) PKPU 7/2022 mengatur pemilih didaftarkan satu kali oleh penyelenggara pemilu dalam daftar pemilih. Dalam hal pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdaftar pada lebih dari satu wilayah tempat tinggal, pemilih dimaksud didaftarkan sesuai dengan alamat yang tercantum dalam KTP elektronik (KTP-el) atau Kartu Keluarga (KK). Dalam hal pemilih luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdaftar pada lebih dari satu wilayah tempat tinggal, Pengawas Pemilu Luar Negeri (PPLN) melakukan konfirmasi kepada pemilih dimaksud untuk menentukan wilayah tempat tinggal yang akan dicatat dalam daftar pemilih. Untuk dapat menggunakan hak memilih, warga negara Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih.

Pemilih harus memenuhi syarat sebagai berikut: genap berumur 17 tahun atau lebih pada hari pemungutan suara, sudah kawin, atau sudah pernah kawin; tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; berdomisili di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibuktikan dengan KTP-el; berdomisili di luar negeri yang

dibuktikan dengan KTP-el, paspor; dalam hal pemilih belum mempunyai KTP-el sebagaimana dimaksud dalam huruf c dan huruf d dapat menggunakan KK; serta tidak sedang menjadi prajurit Tentara Nasional Indonesia (TNI) atau anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri).

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) PKPU 7/2022, penyusunan daftar pemilih dalam penyelenggaraan pemilu berpedoman pada prinsip: komprehensif; inklusif; akurat; mutakhir; terbuka; responsif; partisipatif; akuntabel; perlindungan data diri; dan aksesibel. Prinsip-prinsip tersebut bermakna secara lugas sebagai berikut: prinsip komprehensif merupakan prinsip penyusunan daftar pemilih secara lengkap dan luas yang meliputi semua WNI yang memenuhi syarat sebagai pemilih yang berada di dalam negeri dan di luar negeri. Prinsip inklusif merupakan prinsip yang mengikutsertakan kementerian, lembaga, pemerintahan daerah dan pihak-pihak terkait lain dalam membantu kegiatan penyelenggaraan penyusunan daftar pemilih.

Lebih lanjut, prinsip akurat merupakan prinsip penyusunan daftar pemilih yang mampu memuat informasi terkait pemilih yang benar, lengkap, dan dapat dipertanggungjawabkan. Prinsip mutakhir merupakan prinsip penyusunan daftar pemilih berdasarkan informasi dan data pemilih yang terakhir dan terbaru. Prinsip terbuka merupakan prinsip penyelenggaraan penyusunan daftar pemilih yang dilakukan secara terbuka untuk pemilih yang memenuhi syarat. Prinsip responsif merupakan prinsip yang membuka kesempatan pemberian tanggapan terhadap masukan dalam penyelenggaraan penyusunan daftar pemilih. Prinsip partisipatif merupakan prinsip yang membuka partisipasi seluas-luasnya kepada semua WNI untuk mengusulkan data pemilih dalam penyusunan daftar pemilih. Prinsip akuntabel merupakan prinsip yang memberikan kejelasan fungsi, tugas dan serta

akuntabilitas dalam pelaksanaan dan penyusunan serta pelaporan hasil pemutakhiran data pemilih.

Berdasarkan Pasal 9 PKPU 7/2022 terkait tahapan penyusunan daftar pemilih dalam penyelenggaraan pemilu meliputi: penyusunan bahan daftar pemilih; penyusunan Daftar Pemilih Sementara (DPS); penyusunan Daftar Pemilih Sementara Hasil Perbaikan (DPSHP); penyusunan Daftar Pemilih Tetap (DPT); penyusunan Daftar Pemilih Tambahan (DPTb) dan Daftar Pemilih Khusus (DPK); dan penyusunan daftar pemilih pemilu Presiden dan Wakil Presiden putaran kedua. Penyusunan bahan daftar pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi kegiatan: penyediaan data kependudukan dalam negeri dan luar negeri; dan pemutakhiran data pemilih dalam negeri dan luar negeri.

Penyusunan DPS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi kegiatan penyusunan DPS dalam negeri dan luar negeri. Penyusunan DPSHP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c meliputi kegiatan: penyusunan DPSHP dalam negeri dan DPSHP luar negeri; dan penyusunan DPSHP Akhir dalam negeri. Penyusunan DPT meliputi kegiatan penyusunan DPT dalam negeri dan luar negeri. Penyusunan DPTb dan DPK meliputi penyusunan DPTb dalam negeri dan luar negeri; dan penyusunan DPK dalam negeri dan luar negeri. Penyusunan daftar pemilih pemilu presiden dan wakil presiden putaran kedua sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f meliputi penyusunan DPS dalam negeri dan luar negeri pemilih pemilu presiden dan wakil presiden putaran kedua; dan penyusunan DPT dalam negeri dan DPT luar negeri pemilu presiden dan wakil presiden putaran kedua.

Menyoal Pembuatan Data Pemilih

Permasalahan muncul manakala pengelola data kependudukan yang kemudian diubah menjadi data pemilu tidak dilakukan oleh satu Lembaga, dan tidak dilakukan dengan sistem yang terintegrasi. KPU yang menerima Data Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4) meskipun sudah melakukan sinkronisasi, tetap mengalami masalah dalam hal sebagai berikut: validitas *de facto* atas data yang dimiliki; masalah mobilitas penduduk dan mutasi kependudukan yang terjadi dan tidak terdata maupun belum terjadi atau pun akan terjadi setelah ada penetapan DPT dan masalah partisipasi warga negara yang minimalis dalam pembuatan DPT.

Selanjutnya terkait dengan validitas *de facto* data pemilih akan sangat erat berhubungan dengan sumber data awal dan permasalahan yang dihadapi pada waktu pemutakhiran. Menyoal tentang validitas data awal yang disampaikan oleh pemerintah, banyak yang menghubungkan dengan program pemerintah untuk melakukan pembuatan KTP-el yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan. Fungsi pemerintah yang dilaksanakan oleh Kementerian Dalam Negeri telah berlangsung pembuatan KTP-el di mana hal itu secara langsung terjadi pendaftaran penduduk untuk mendapatkan KTP-el atau menggantikan KTP format lama menjadi KTP-el yang dalam data base kependudukannya termasuk memuat *finger print*.

Dari pernyataan ini, dapat diartikan bahwa akan tersedia data DP4 yang kemungkinan berisi data yang sudah divalidasi berdasarkan penduduk yang sudah mendaftar untuk memperoleh KTP-el dan data penduduk yang masih belum mengurus KTP-el. Hal ini sangat dimungkinkan karena proses pembuatan KTP-el masih berlangsung. Seharusnya secara ideal dari awal sebelum datanya dinamakan DP4

dan diserahkan kepada KPU, sudah dilakukan sinkronisasi dan penyisiran atas data ganda. Namun, proses ini tidak diatur dengan ketentuan regulasi pemilu yang mengikat dan memberi keharusan kepada pemerintah untuk memberikan data yang valid ke KPU untuk dimutakhirkan menjadi data pemilih.

Kemudian pemutakhiran dan pengecekan data lapangan memerlukan beberapa persiapan, dari soal tata cara maupun hal-hal yang harus dilakukan untuk mengatasi apabila ada kendala. Sebaiknya setiap petugas melakukan pendaftaran dan pencocokan dan penelitian (pencoklitan) data pemilih, setelahnya rumah yang telah didata diberikan penanda berupa stiker. Tantangan dalam pengecekan lapangan bagi Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (Pantarlih) ada beberapa, yaitu dengan mempertimbangkan kategori geografi sulit, daerah padat, daerah perkotaan (mobilitas tinggi, kompleks perumahan mewah, apartemen), daerah relokasi bencana, daerah perbatasan, dan daerah dengan status khusus.

Pantarlih kesulitan melakukan pemutakhiran data pemilih pada kategori daerah-daerah di atas karena apabila letak rumah sulit dijangkau, rumah yang hanya ditinggali pembantu, rumah di kompleks mewah atau apartemen yang penghuninya berganti-ganti, membuat petugas pantarlih kesulitan melakukan pencocokan data pemilihnya. Juga di daerah relokasi bencana, di mana biasanya perlu didaftar lagi untuk memperoleh data baru atas penduduk yang tinggal di daerah tersebut.

Mobilitas penduduk khususnya menjelang pemilu, telah memunculkan permasalahan terkait kondisi terkini data pemilih secara *de facto*. Beberapa masalah terkait mobilitas ini, misalnya selama kurun waktu sampai pemilu yang dilaksanakan 16 bulan dari pemutakhiran pemilih, ternyata melakukan mutasi kependudukan baik permanen atau temporer yang secara ideal seharusnya diikuti oleh

perubahan data *de facto* pemilu. Realitasnya, banyak yang tidak melakukan perubahan pencatatan tersebut. Maupun yang pada hari pemungutan suara, harus melakukan perjalanan ke luar kota atau ke luar daerah di mana pada waktu pemungutan suara yang bersangkutan tidak dapat menggunakan haknya di Tempat Pemungutan Suara (TPS) di mana yang bersangkutan terdaftar.

Selain itu, permasalahan klasik untuk pendaftaran pemilih yang berada di luar negeri, kendala yang ditemui pemilu ke pemilu sama yaitu adanya daftar pemilih yang tidak valid. Ketidakakuratan data pemilih luar negeri disebabkan oleh mobilitas penduduk yang tidak terdata. Meskipun ada ketentuan bagi warga negara Republik Indonesia di luar negeri untuk melaporkan keberadaannya di luar negeri, tetapi banyak yang tidak menaatinya. Sepertinya ada perubahan praktik migrasi di mana kewajiban melapor kepada Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI) atau Konsulat Jenderal Republik Indonesia (KJRI) bagi penduduk Indonesia yang tinggal di luar negeri tidak dijadikan sebagai hal wajib yang berimplikasi pada sanksi.

Ketentuan bahwa setiap warga negara Indonesia yang tinggal di luar negeri untuk melaporkan keberadaannya ke KBRI atau KJRI untuk selain terkait pendataan penduduk juga berkaitan dengan hak perlindungan warga negara. Namun demikian, imbauan ini tidak mendapatkan respons yang positif, khususnya di negara-negara yang menjadi destinasi tenaga kerja Indonesia pada umumnya seperti di Hongkong, Malaysia, Taiwan, Singapura, dan negara-negara di Timur tengah.

Dalam kaitannya dengan partisipasi publik, ketentuan regulasi menjelaskan bahwa penyelenggara pemilu di tingkat lokal harus melakukan pemasangan atas daftar pemilih sementara di tempat-tempat umum untuk dapat diperiksa oleh penduduk apakah nama

mereka sudah tercantum dalam DPS atau belum. Apabila belum, maka ada waktu beberapa hari bagi pemilih untuk menghubungi petugas dan mencatatkan namanya atau memberikan koreksi apabila ada kesalahan tulisan dan atau detail lain sebagaimana yang tercantum dalam pengumuman itu.

Namun demikian, partisipasi masyarakat untuk mengecek apakah namanya sudah tercantum atau belum, termasuk apakah penulisan datanya sudah benar atau belum, tidak terlalu menjadi objek perhatian masyarakat. Masyarakat banyak yang tidak memeriksa ketika ada penempelan DPS di kantor kelurahan/desa atau di tempat umum, tetapi baru melakukan protes ketika namanya tidak tercantum. Hal ini berlangsung dari pemilu ke pemilu. Hal ini juga terjadi pada waktu hari pemungutan suara, ada ketentuan bahwa DPT dipasang di TPS-TPS untuk memberikan kepastian siapa saja yang boleh memilih di TPS tersebut. Pemasangan DPT di tempat umum adalah untuk memenuhi unsur transparansi penyelenggaraan pemilu, agar tidak ada kecurigaan manipulasi data pemilih. Namun demikian, ada juga yang tidak melakukan pemasangan DPT di TPS.

Hasil pemantauan Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR) di 25 provinsi dan tersebar di 1.005 TPS menemukan sebanyak 714 TPS (71%) DPT terpasang di TPS, sedangkan 291 (29%) tidak terpasang di TPS. Hasil pemantauan JPPR itu juga menemukan masih adanya nama orang yang sudah meninggal, pemilih dengan data ganda, dan pemilih yang sudah pindah, namanya masih tercatat di dalam DPT yang ditempel di TPS-TPS. Sebenarnya, apabila masih ada data dengan kategori ini dan tidak disalahgunakan, penyelenggaraan pemilu di TPS tidak menjadi masalah. Namun demikian, karena pemilu merupakan kontestasi politik, adanya data seperti ini gampang dicurigai, memunculkan peluang terjadinya manipulasi, dan menunjukkan ada kendala administrasi dalam mendapatkan data yang benar-benar akurat.

Ketidaktahuan proses pemilu perlu menjadi perhatian para penyelenggara pemilu. Sebagian masyarakat tidak mengetahui proses untuk perbaikan nama di DPT sehingga pada hari pemungutan suara mereka datang ke TPS, tetapi tidak dapat menggunakan hak pilihnya karena namanya tidak tercantum di DPT. Di beberapa tempat ada petugas yang tidak melakukan perubahan nama yang direvisi pada waktu pemasangan DPS, sehingga nama-nama di DPT sama dengan nama-nama yang ada di DPS, tanpa ada perubahan sama sekali.

Analisis Pemutakhiran Daftar Pemilih

Pemilu yang telah digelar empat kali dalam usai jatuhnya kekuasaan rezim Orde Baru, selalu diwarnai permasalahan pendataan pemilih dan pemutakhiran daftar pemilih. Sumber permasalahan daftar pemilih adalah akibat tidak akuratnya daftar kependudukan yang diterima jajaran KPU dari pemerintah akibat dinamika pertumbuhan akibat peristiwa-peristiwa demografis, seperti kelahiran, kematian, dan perpindahan manusia dari satu tempat ke tempat lain yang tidak mampu diimbangi oleh langkah-langkah administrasi pemilu.

Permasalahan dimensi pertama, lebih banyak disebabkan oleh ketidakmampuan administrasi kependudukan dalam melaksanakan fungsi-fungsi administrasi pencatatan, pengumpulan, penyimpanan, dan pemeliharaan dari peristiwa-peristiwa demografis warga negara, yakni natalitas, mortalitas, dan lebih-lebih mobilitas manusia. Indikator peristiwa-peristiwa demografis tersebut mengharuskan ketepatan jumlah, ketetapan jenis, dan ketetapan waktu dalam penulisan nomor induk kependudukan, nama warga negara, tempat lahir, tanggal lahir, jenis kelamin, dan alamat warga negara bahkan nomor kartu keluarga. Rezim administrasi kependudukan ini

merupakan tanggung jawab pemerintah sebagai bagian dari pelayanan negara terhadap para warga negaranya.

Permasalahan dalam dimensi kedua, lebih banyak disebabkan oleh ketidakmampuan rezim administrasi pemilu dalam melaksanakan fungsi-fungsi administrasi pengumpulan, pembersihan, penyajian, dan penetapan daftar pemilih yang paling sedikit memuat nomor induk kependudukan, nama, tanggal lahir, jenis kelamin dan alamat warga negara yang memiliki hak memilih, serta pelaksanaan fungsi penyimpanan dan fungsi pemeliharaan untuk kesinambungan, melalui pelaksanaan fungsi penggerakan jajaran dan fungsi koordinasi dengan para pemangku kepentingan.

Sebelum penerapan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK), pelaksanaan fungsi pengolahan data kependudukan dilakukan secara tradisional-manual. Pemerintah hanya mengandalkan kerja-kerja konvensional, dengan tumpuan pendataan, penyimpanan, dan pengolahan data dengan hitungan-hitungan yang membuka peluang banyak kesalahan. Pemerintah juga merekrut data yang hanya mengandalkan laporan-laporan masyarakat yang mengalami peristiwa-peristiwa demografis.

Permasalahan mendasar sebagaimana dikeluhkan oleh KPU termasuk dalam pemilu tahun 2019 lalu. Pertama, belum terjadi seluruh perekaman data sidik jari dan iris mata warga negara secara tuntas. Maklum, jumlah penduduk Indonesia terbesar ketiga di dunia, hingga memerlukan waktu lama untuk tuntas seluruhnya. Kedua, adanya kesalahan para petugas perekaman data, akibat faktor-faktor kesalahan memasukkan data, kemalasan atau kepenatan atau faktor-faktor lain yang bersifat manusiawi para petugas pantarlih karena jutaan objek yang disasar dalam kerangka waktu kerja perekaman. Masuk akal apabila pengelolaan data dan pemutakhiran daftar pemilih untuk pemilu tahun 2019 tidak ada lagi. Tapi dalam faktanya, hal

demikian masih terjadi. Permasalahan data tidak sah masih juga dijumpai. Mengapa permasalahan hingga tercidainya prinsip akurasi dan kemutaakhiran masih dijumpai secara faktual.

Pertama, akar permasalahan faktor utama adalah kinerja aplikasi Sistem Informasi Data Pemilih (Sidalih). Program Sidalih dirancang oleh KPU untuk melakukan empat tahapan aktivitas, yakni sosialisasi, pendeteksian data ganda, kesinambungan data pemilu sebelum dan selanjutnya, dan perekaman data. Tahapan pertama dan ketiga bukan bagian dari kerangka kerja mesin, sedangkan tahapan kedua dan keempat masuk dalam wilayah mesin, inti dari bekerjanya sistem Sidalih, yang selama ini kurang dipromosikan teknik bekerjanya Sidalih ini. KPU menentukan indikator dalam pendeteksian data ganda dengan merujuk mekanisme transformasi data kependudukan menjadi pemilih, terdiri atas item: nomor induk kependudukan; nama; tanggal lahir; jenis kelamin dan alamat. Sudah barang pasti, untuk kelima item tersebut, operator Sidalih memberinya kode-kode tertentu, yang tidak setiap orang paham.

Setiap di antara kita tidak tahu, atas tidak harus tahu, mengenai bagaimana bekerja atau implementasinya operasi kode-kode dimaksud. Kita hanya perlu tahu akibat dari atau hasil kerja operasi kode-kode, yang makhfum diketahui oleh khalayak ramai sebagai permasalahan-permasalahan dalam pengelolaan data dan pemutakhiran daftar pemilih yang ada dewasa ini. Misalnya, pemilu tahun 2019 lalu, dari 185.732.093 DPT yang diajukan oleh KPU pada 5 September 2018, Bawaslu mencatat 501.678 data ganda; ada 2,1 juta invaliditas Nomor Induk Kependudukan (NIK). Dengan demikian, catatan Bawaslu yang menyatakan dalam program Sidalih melekat sejumlah kelemahan yang akut, dan secara teknik-mekanikal terwujud dalam tidak berfungsi secara optimal, penilaian yang masuk akal. Dengan demikian fungsi kerja pendeteksian data ganda di dalam mesin Sidalih patut disangsikan.

Kedua, koordinasi dan sinergi rezim administrasi kependudukan dan rezim administrasi pemilu. Koordinasi dan sinergi kerja diperlukan dan terus dipupuk antara Direktorat Administrasi Kependudukan (Ditjen Adminduk) dan KPU serta jajaran di bawah secara paralel dan simultan. Tujuan koordinasi dan sinergi ini adalah untuk mencegah dan menutup peluang adanya KTP ganda dan KTP palsu, sehingga memberikan rasa aman dan kepastian hukum bagi masyarakat. Koordinasi dan sinergi ini juga untuk membangun basis data kependudukan yang akurat, menyeluruh, dan mutakhir. Target tiap koordinasi dan sinergi ditujukan untuk akurasi item-item mata pemilih, yang memuat NIK, nama, tanggal lahir, jenis kelamin, dan alamat warga pemilih, sehingga tidak terjadi duplikasi satu dan lainnya.

Ketiga, faktor daya dukung adalah aspek-aspek lain yang memberi asistensi langsung maupun tidak langsung, mengapa akhirnya masih terjadi problematika pendataan pemilih dan pemutakhiran daftar pemilih masih terjadi. Faktor utama adalah perekaman data. Faktor ini adalah kualitas dan kuantitas item NIK, nama, tanggal lahir, jenis kelamin, dan alamat warga pemilih. Secara kuantitas, sosialisasi berkaitan erat dengan hasil akhir yang diinginkan, yakni besar atau banyaknya pemilih yang terdaftar dalam daftar pemilih, sedangkan secara kualitas sosialisasi meningkatkan kualitas hasil pemilihan dan pemilahan terhadap item-item seperti NIK, nama, tanggal lahir, jenis kelamin dan alamat warga pemilih.

Keempat, aktor partisipasi aktif dan inklusif dari warga negara. Faktor daya dukung ini juga masih ditentukan oleh keterlibatan para pemangku kepentingan. Terdapat tantangan besar dalam pengelolaan daftar pemilih ini. Faktor ini terkait prinsip pendaftaran pemilih dalam pemilu di Indonesia, yang bukan merupakan kewajiban warga negara, melainkan kesukarelaan warga negara. Selain itu diperlukan partisipasi aktif dari partai politik peserta pemilu. Partai sangat

menentukan dalam rangka memobilisasi para anggota dan simpatisannya, untuk sebanyak mungkin mengecek nama mereka, apakah telah tercantum atau luput dari daftar pemilih yang disusun oleh KPU. Demikian halnya organisasi masyarakat sipil, untuk juga melakukan penyadaran kepada sebanyak mungkin warga, supaya mengecek dan memastikan apakah hak-hak warga negara dalam pemilu telah terealisasi.

Partisipasi di dalam pemilu baik untuk “memilih” maupun “dipilih” adalah perwujudan hak demokratis setiap warga negara. Dasarnya adalah keyakinan akan kedaulatan rakyat yang menuntut agar setiap pemerintahan berada di bawah kekuasaan rakyat. Hak asasi manusia menolak pandangan tradisional yang umumnya bersifat feodal, misalnya sebagai bangsawan atau raja, mempunyai hak khusus untuk memerintah masyarakat dan dengan demikian menguasai negara. Hak asasi manusia adalah hak yang berdasarkan paham, semua orang sebagai manusia sama derajatnya, maka urusan bersama (*res publica*) menjadi hak bersama. Tidak ada legitimasi pemerintahan tanpa penugasan rakyat.

Penutup

Masalah pokok yang fundamental dari problematika daftar pemilih ini sebenarnya sudah laten. KPU sejauh ini tidak dapat bekerja secara efektif dalam pemutakhiran data pemilih. Verifikasi secara sensus oleh Pantarlih tidak berjalan secara optimal dan cenderung mencari jalan pintas. Sehingga proses pencocokan dan penelitian di lapangan sering kali diabaikan. Terbukti, tetap saja ada pemilih yang belum terdaftar, ada yang sudah meninggal, serta ada yang sudah berpindah tempat tinggal. Akibat kekurangcermatan ini membuat warga negara akhirnya tidak dapat menggunakan hak pilih.

Menurut paham demokrasi modern, kekuasaan harus dilegitimasi dari kehendak mereka yang dikuasai. Itu berarti, setiap wewenang untuk memberikan perintah kepada masyarakat haruslah berdasarkan tatanan masyarakat yang disetujui oleh masyarakat itu sendiri. Kedaulatan rakyat itu berdasarkan hak setiap orang untuk menentukan diri sendiri dan untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut seluruh masyarakat. Dengan demikian, di luar persetujuan masyarakat tidak ada satu pihak pun yang berhak untuk memerintah dan mengatur masyarakat.

Dalam konteks inilah kita berbicara tentang pemilu sebagai perwujudan demokrasi kedaulatan rakyat. Pemilu tidak dapat didiskursuskan di luar demokrasi. Meski demokrasi itu sendiri tidak identik dengan pemilu karena pemilu hanyalah salah satu bentuk perwujudan demokrasi. Meski pemilu sebagai perwujudan demokrasi perwakilan yang menjadikan keputusan-keputusan politik tentang masyarakat dalam kenyataan hanya ditentukan oleh beberapa orang saja, namun pemilu bagi masyarakat modern tetap merupakan metode yang paling umum dipakai.

Pemilu adalah metode negara modern untuk merealisasikan kedaulatan rakyat itu. Semua warga negara tanpa diskriminasi ras, suku, agama, aliran pemikiran, aliran politik dan jenis kelamin, berhak memilih wakil-wakil rakyat. Negara modern adalah negara demokratis yang memberikan ruang khusus bagi keterlibatan rakyat dalam jabatan-jabatan publik. Meski pemilu dan demokrasi itu bukan konsep yang sinonim, namun adanya pemilu yang berkualitas dapat dipandang sebagai salah satu ciri kritis bahwa suatu bangsa itu demokratis.

Daftar Pustaka

Buku:

Amelia, Sandra Luky (ed). *Evaluasi Pemilu Legislatif 2014: Analisis Proses dan Hasil*.

Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016.

Arinanto, Satya. *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*.

Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas, 2011.

Asshiddiqie, Jimly. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah*,

Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara. Jakarta: UI Press, 1996.

Budiman, Arief. *Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*.

Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1996.

Fachrudin, Achmad. *Kisruh Daftar Pemilih Pemilu 2014*.

Jakarta: Pustaka IMTAK, 2015.

Friedmann, W. *Legal Theory*. London: Stevans and Sons, 1949.

Magnis-Suseno, Franz. *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*.

Jakarta: Gramedia, 1987.

Mahfud MD, Moh. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia Studi tentang Interaksi*

Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan. Jakarta: PT Rineka Cipta, 2003.

Santoso, Topo dan Budhiati, Ida. *Pemilu di Indonesia: Kelembagaan, Pelaksanaan,*

dan Pengawasan. Jakarta: Sinar Grafika, 2019.

Jurnal:

Sabdo, Benny. “Menegakkan Kedaulatan Pemilih”, Jurnal Bawaslu, Edisi Februari

2017.

Sardini, Nur Hidayat. “Problematisa Data Pemilih dan Pemuktahiran Daftar Pemilih

Dalam Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia”, Edisi September 2018.

Peraturan Perundang-undangan:

Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan

Perubahannya.

-----, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-

Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.

-----, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.