

PERSOALAN DPT DAN REFORMASI ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN

Riris Katarina^{*)}



Abstrak

Permasalahan yang muncul dalam penetapan Daftar Pemilih Tetap untuk Pemilu 2014 -yang dapat mempengaruhi masa depan demokrasi Indonesia- telah menjadi bukti kuat perlunya segera melakukan reformasi dalam administrasi kependudukan di Indonesia. Dalam perkembangan reformasi di negara-negara lainnya, reformasi administrasi kependudukan merupakan salah satu reformasi yang menjadi fokus pemerintahan sebuah negara. Tulisan ini merekomendasikan agar reformasi administrasi kependudukan yang dilakukan melalui modernisasi lewat e-KTP diperkuat dengan melakukan beberapa tindakan lainnya seperti melihat perubahan sosial dan politik yang terjadi dalam masyarakat agar diperoleh hasil maksimal dari reformasi ini, dengan melakukan social engineering melalui persuasi massa, konsultasi bersama dan kerja sama, sosialisasi, edukasi, dan perubahan perencanaan, serta lebih mengedepankan insentif daripada sanksi.

A. Pendahuluan

Mundurinya penetapan Daftar Pemilih Tetap (DPT) oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang dijadwalkan dari tanggal 23 Oktober 2013 menjadi tanggal 4 November 2013 dan sesungguhnya dituntut oleh beberapa partai politik (parpol) untuk diundur lagi, dinilai KPU merupakan sebuah masalah besar. KPU menyadari bahwa mundurnya penetapan DPT akan menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap kinerja KPU. Namun, kualitas pemilu akan sangat ditentukan oleh proses yang jujur dan akuntabel, dan salah satu

proses pemilu yang dianggap sangat penting adalah soal akurasi DPT.

Permasalahan yang masih muncul hingga sampai tenggat waktu pengumuman DPT oleh KPU antara lain keakuratan data pemilih yang masih diragukan dan kekhawatiran terhadap ketidakjujuran pendataan sebagai pintu masuk manipulasi penghitungan suara.

Keakuratan data yang masih diragukan muncul dari kenyataan bahwa KPU menemukan data pemilih sejumlah 186 juta nama, padahal dalam DP4 terdapat 190 juta pemilih, sehingga ditemukan 20,3 juta pemilih dengan data masih bermasalah.

^{*)} Peneliti bidang Administrasi Negara pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, e-mail: riris.katharina@dpr.go.id



Untuk mengatasi hal ini, KPU telah membuat peraturan KPU yang meminta KPU daerah di tingkat provinsi dan kabupaten/kota untuk melengkapi Nomor Induk Kependudukan (NIK) dan nomor kartu keluarga bagi setiap pemilih yang terdaftar dalam DPT. Masalahnya, program e-KTP yang diluncurkan oleh Kementerian Dalam Negeri sejak tahun 2011 baru merekam 136 juta DP4 dengan akurasi 100 persen. Artinya, ada 54 juta DP4 yang belum valid. Data ini kemudian dikoreksi oleh Dirjen Administrasi Kependudukan (Adminduk) Kementerian Dalam Negeri dengan mengatakan bahwa data DP4 telah mengalami perbaikan sekitar 160 juta dengan akurasi 100 persen.

Sementara itu, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) pada tanggal 4 Oktober 2013 mengumumkan bahwa 36 juta Daftar Pemilih Sementara Hasil Perbaikan (DPSHP) memiliki NIK bermasalah, antara lain NIK kosong, tidak sinkron, serta tidak sesuai dengan umur, tanggal lahir, dan jenis kelamin,

Tabel Data Pemilih di Dalam dan Luar Negeri

Kategori	Dalam Negeri (versi KPU per 31 Okt. 2013)	Luar Negeri (versi Kemenlu per 22 Okt. 2013)
DP4	190.463.184 jiwa	2.146.618 jiwa
DPS	187.977.268 jiwa	1.994.618 jiwa
DPSHP	182.752.515 jiwa*	
DPT	186.842.553 jiwa	2.003.782 jiwa

* minus Papua dan Papua Barat

Sumber: KPU dalam *Media Indonesia*, 4 November 2013.

Pada tanggal 23 Oktober 2013, KPU menyampaikan 186 juta DPT, namun 20,3 juta pemilih masih belum memenuhi lima syarat pemilih sesuai UU Pemilu, yaitu NIK, tempat dan tanggal lahir, jenis kelamin, serta alamat warga negara yang memiliki hak pilih. Namun, pada 23 Oktober 2013, KPU memperlihatkan data terbaru yaitu masih ada sekitar 10,4 juta pemilih yang diketahui tidak memiliki NIK dalam DP4. Pada 4 November 2013, KPU akhirnya menetapkan DPT Pemilu 2014 sebanyak 186.612.255 jiwa di dalam negeri dan 2.010.280 jiwa di luar negeri.

B. Gagalnya Program e-KTP

Salah satu upaya reformasi bidang administrasi kependudukan yang dilakukan oleh Pemerintah yaitu dengan melakukan program e-KTP yang didasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 2011 tentang Standar KTP Berbasis NIK Nasional. Program ini merupakan reformasi melalui upaya melakukan modernisasi sistem administrasi kependudukan. Program ini direncanakan dilaksanakan pada bulan Februari 2011 hingga Desember 2012, sebagai pelaksanaan dari UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Uang negara telah dikucurkan sebanyak Rp5,8 triliun pada tahun 2011 dan ditambah pada tahun 2012 sejumlah Rp1,045 triliun melalui APBN-Perubahan 2012. Sasaran program ini adalah 172 juta warga yang memiliki KTP.

Namun, dalam kenyataannya, menurut Komisi II DPR-RI, jumlah penduduk yang sudah melakukan perekaman sebanyak 170 juta, masih jauh di bawah jumlah DPT Pemilu 2014 yang yaitu 186 juta jiwa. Berbeda dengan temuan Komisi II, Menteri Dalam Negeri, Gamawan Fauzi mengatakan bahwa Kementerian Dalam Negeri telah menerbitkan NIK untuk 252 juta warga. Namun, diakui bahwa ada warga yang belum memperbarui KTP sehingga tidak memiliki KTP dengan NIK Standar. Menurutnya, sesuai dengan UU No. 23 Tahun 2006, rakyat yang harus aktif mendaftarkan, sedangkan pemerintah hanya bertugas menyerahkan DAK2 (Data Agregat Kependudukan Kecamatan), DP4 (Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilu), dan membantu KPU memutakhirkan data pemilih jika diminta.

Dari berbagai pantauan yang dilakukan *Kompas* di daerah-daerah, masih ditemukan pelaksanaan program e-KTP yang bermasalah. Di Kota Malang, masih ditemukan sekitar 800 pemilih yang tidak memiliki NIK, sebanyak 80 persen alamat pemilih di DP4 tidak jelas. Di Lamongan, Jawa Timur, sebanyak 181.574 warga belum melakukan perekaman data. Demikian pula di Sumatera Barat, masih ada 292.677 data DPT yang tidak valid NIK-nya, yang artinya ada sekitar delapan persen dari total DPT.

Kondisi di atas memperlihatkan bahwa program e-KTP gagal mencapai sasaran yang diharapkan. Program e-KTP tidak dapat menjangkau 172 juta warga yang memiliki KTP, apalagi yang pada saat program dilakukan telah bertambah penduduk yang memiliki KTP pemula.

C. Reformasi Administrasi Kependudukan: Dari Modernisasi Menuju Kelembagaan?

Upaya reformasi dengan melakukan modernisasi dalam bidang administrasi kependudukan hingga saat ini terbukti belum memperlihatkan hasil yang diharapkan. Dalam perkembangannya, Kementerian Dalam Negeri dan DPR-RI melihat adanya masalah dalam bidang kelembagaan administrasi kependudukan. Hal ini tampak dari diusulkannya reformasi kelembagaan dalam draf RUU tentang Administrasi Kependudukan pada bulan Juli 2013. Dalam draf tersebut diusulkan sebuah lembaga yang dinamakan Badan Administrasi Kependudukan yang merupakan perangkat Kementerian Dalam Negeri di provinsi dan kabupaten/kota. Akibat dari hadirnya badan ini, tentu saja instansi pelaksana yang ada di daerah merupakan instansi vertikal.

Munculnya usulan ini tentu didasarkan oleh banyak pertimbangan. Dalam pandangan penulis, pertimbangan yang perlu diperhatikan adalah bahwa kondisi administrasi kependudukan selama ini selalu bermasalah. Tidak pernah ada data yang sinkron mengenai jumlah penduduk dari waktu ke waktu. Setiap instansi yang diberikan kewenangan untuk menghimpun data kependudukan selalu mempunyai data yang berbeda. Ambil contoh, data kependudukan yang dikeluarkan Badan Pusat Statistik (BPS) tidak pernah sama dengan data kependudukan yang dikeluarkan Dinas Kependudukan, baik di provinsi maupun di kabupaten/kota. Alasan dasar pengumpulan data dan kepentingan yang berbeda selalu mengemuka. Misalnya, BPS mendata jumlah penduduk berdasarkan penduduk yang

bermukim di sebuah wilayah selama enam bulan, sedangkan Dinas Kependudukan mendasarkan pendataan penduduk pada warga yang telah memiliki KTP. Dengan alasan, ada banyak warga yang tidak memiliki KTP wilayah sebuah daerah namun tidak di wilayahnya. Menurut mereka, tidak seharusnya warga tersebut menjadi beban pemerintah daerah setempat.

Dengan adanya kondisi di atas, memperlihatkan bahwa perlu ada perbaikan terhadap upaya reformasi kependudukan selain daripada modernisasi. Caiden telah membuktikan bahwa reformasi administrasi, selain dilakukan dengan cara modernisasi, juga dapat dilakukan dengan melakukan perubahan dari aspek kelembagaan dan proses kerja.

Dalam kaitannya dengan administrasi kependudukan, kita tahu bahwa yang mengenal langsung penduduk sebuah wilayah sudah tentu aparat pemerintah daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu, dari aspek sosiologis, peran pemerintah daerah tidak boleh dihilangkan. Dengan demikian instansi pelaksana daerah harus tetap ada. Oleh karena itu, terhadap usulan untuk membentuk Badan Administrasi Kependudukan yang merupakan perangkat instansi pusat –yang mengakibatkan instansi pelaksana menjadi instansi vertikal– merupakan ide yang tidak tepat, karena dampak yang akan ditimbulkannya, baik secara hukum maupun secara politis.

Caiden mengatakan bahwa suksesnya upaya reformasi administrasi bergantung pada beberapa faktor, antara lain stabilitas politik dan sosial. Perubahan status akan mengakibatkan perubahan status kepemilikan pegawai, peralatan, keuangan, dan kewenangan. Perubahan ini tentunya harus dilakukan secara hati-hati karena melibatkan pegawai daerah dan aset yang selama ini dimiliki oleh daerah. Jangan sampai kepala daerah menjadi merasa terganggu yang dapat menimbulkan penolakan yang akan mengancam kerja pengadministrasian kependudukan.

Oleh karena itu, penulis mengusulkan agar pemerintah pusat tetap diberikan kewenangan untuk membentuk kebijakan mengenai administrasi kependudukan. Kebijakan tersebut tentunya harus jelas,

detail, dan mengakomodasi kebutuhan daerah. Misalnya, apakah data penduduk yang diminta adalah setiap penduduk yang tinggal di daerahnya tanpa melihat lamanya tinggal atau kepemilikan KTP. Pemerintah pusat juga memiliki kewajiban untuk memastikan seluruh kebijakan diimplementasikan dengan baik. Apabila terdapat kebutuhan khusus daerah, pemerintah pusat dapat turun tangan memenuhi kebutuhan khusus tersebut. Sehingga, perubahan yang digagas di sini adalah dengan melakukan *social engineering* yaitu melakukan persuasi masa, konsultasi bersama dan kerja sama, juga sosialisasi, edukasi, dan perubahan perencanaan, serta lebih mengedepankan insentif daripada sanksi.

D. Penutup

Reformasi administrasi kependudukan sangat dibutuhkan untuk dapat mengatasi berbagai permasalahan yang muncul saat ini, terlebih terkait dengan penetapan DPT yang akan mempengaruhi kepercayaan masyarakat terhadap lembaga-lembaga negara dan secara umum kualitas demokrasi Indonesia di masa depan.

Reformasi yang dilakukan dalam bentuk modernisasi sistem melalui e-KTP sesungguhnya merupakan upaya yang dapat memperbaiki administrasi kependudukan di Indonesia. Namun, ternyata kendala masih ditemukan terkait dengan implementasi di daerah. Masalah kemampuan daerah tentu akan mempengaruhi kecepatan reformasi itu sendiri. Oleh karena itu, ada banyak hal yang harus diperhatikan dalam melakukan reformasi dengan cara modernisasi.

Namun demikian, reformasi dengan cara lain, yaitu melalui aspek kelembagaan, berupa pembentukan badan baru atau struktur organisasi yang baru, sebagaimana diusulkan Kementerian Dalam Negeri dan DPR-RI juga kurang tepat. Sebab, secara sosial-politik akan mendapat tantangan dari pemerintah daerah, mengingat Indonesia adalah negara kesatuan dengan membatasi urusan tertentu dipegang oleh Pemerintah Pusat, dan tidak termasuk urusan kependudukan. Oleh karena itu, seharusnya kebijakan mengenai kependudukan tetap ada di Pemerintah Pusat, dan pelaksanaannya tetap di daerah. Hanya saja, terhadap masalah yang mengakibatkan belum berhasilnya reformasi dalam administrasi kependudukan, perlu dilakukan perbaikan melalui *social engineering*.

Rujukan:

1. "Awasi Validasi 10,4 juta Data Bermasalah," *Kompas*, 6 November 2013.
2. Gerald E. Caiden (1969). *Administrative Reform*. Chicago, Illinois: Aldine Publishing Company.
3. "Kekacauan DPT, KPU Ditinggal Kemendagri dan Bawaslu?," *Media Indonesia*, 4 November 2013.
4. "Mencegah Manipulasi DPT," *Media Indonesia*, 4 November 2013.
5. "Mendagri Diminta Bertanggung Jawab: Tak Maksimalnya e-KTP Sebabkan Kekacauan DPT," *Kompas*, 9 November 2013.
6. "Parpol Minta DPT Ditunda," *Republika*, 4 November 2013.