



KTP ELEKTRONIK DAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK 2017

Riris Katharina*)

Abstrak

DPR RI dan Pemerintah telah bersepakat pada tanggal 2 September 2016 bahwa untuk dapat terdaftar sebagai pemilih dalam Pilkada serentak 2017 harus menggunakan KTP elektronik atau surat keterangan dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil bagi penduduk yang belum memiliki KTP elektronik namun sudah direkam datanya. Ketentuan ini direkomendasikan untuk dapat masuk ke dalam Peraturan KPU yang mengatur mengenai Pilkada serentak. Tujuannya untuk mencegah pemilih fiktif atau mobilisasi pemilih dari luar daerah pemilihan, serta mendorong agar data kependudukan lengkap dan akurat. Kesepakatan ini dalam perspektif administrasi publik merupakan kebijakan publik yang dibuat dengan model birokratik-politik. Hal ini ditandai dengan tidak dilibatkannya kelompok sosial dan masyarakat yang pada akhirnya menentang kesepakatan ini. Tulisan ini merekomendasikan agar kesepakatan ini tidak diakomodir dalam Peraturan KPU. Selain merugikan masyarakat pemilih, juga melanggar ketentuan UU Nomor 10 Tahun 2016.

Pendahuluan

DPR RI dan Pemerintah dalam rapat kerja pada tanggal 2 September 2016 bersepakat bahwa persyaratan untuk menjadi pemilih harus memiliki KTP elektronik (KTP-el) atau membawa surat keterangan dari dinas kependudukan dan catatan sipil untuk penduduk yang belum memiliki KTP-el namun sudah melakukan perekaman data dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada). Persyaratan ini akan dijadikan syarat bagi pemilih yang akan memberikan hak suaranya dalam Pilkada yang akan diselenggarakan secara serentak di 101 (seratus satu) daerah pada 15 Februari 2017.

DPR RI meyakini bahwa ketentuan tersebut dapat mencegah pemilih fiktif atau pemilih yang dimobilisasi dari luar daerah

pemilihan untuk memenangkan salah satu peserta Pilkada saat hari pemungutan suara, yang selama ini masih merupakan persoalan dalam pelaksanaan Pilkada. Ketentuan ini juga diharapkan dapat mendorong agar data kependudukan lengkap dan akurat. Dengan demikian, data kependudukan tidak akan terus menerus dipermasalahkan setiap kali pemilihan umum (Pemilu). Selain itu, ketentuan ini diharapkan dapat mendorong kesadaran masyarakat sekaligus membantu masyarakat untuk memiliki KTP-el agar lebih mudah mendapatkan pelayanan publik.

Namun, kesepakatan ini mendapat tentangan dari Komisi Pemilihan Umum (KPU). KPU masih keberatan dengan rencana

*) Peneliti Madya Administrasi Negara pada Bidang Politik Dalam Negeri, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.
Email: riris.katharina@dpr.go.id



ini mengingat di dalam masyarakat masih ada jutaan masyarakat yang belum melakukan perekaman data sehingga terancam kehilangan hak konstitusional untuk memilih. Menurut data yang disampaikan Kementerian Dalam Negeri, terdapat 5,2 juta calon pemilih yang belum melakukan perekaman data kependudukan sebagai syarat memperoleh KTP-el. Bahkan, 2,4 juta pemilih pemula berpotensi belum mempunyai KTP-el. Sedangkan menurut catatan *Kompas*, masih ada kurang lebih 22 juta warga yang belum memiliki KTP-el. Dalam perhitungannya, *Kompas* memperkirakan ada sekitar 5 juta warga yang belum melakukan perekaman data dan kependudukan elektronik yang berada di 101 daerah yang akan melaksanakan Pilkada serentak pada tahun 2017.

Selain itu, kesepakatan tersebut juga dinilai melanggar ketentuan Pasal 200A ayat (4) 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 (UU Pilkada). Pasal 200A ayat (3) menyatakan bahwa surat keterangan sementara dari kepala dinas yang menyelenggarakan urusan kependudukan dan catatan sipil di kabupaten/kota sebagai syarat terdaftar sebagai pemilih dapat digunakan paling lambat sampai dengan bulan Desember 2018 dan ayat (4) menyatakan bahwa syarat dukungan sebagai pemilih menggunakan KTP-el terhitung sejak bulan Januari 2019.

KTP Elektronik dan Pilkada

KTP-el merupakan sebuah bentuk dari *digital government* atau *e-government* yang muncul sebagai sebuah fenomena pada abad ke-21. *E-government* dapat didefinisikan sebagai aplikasi dari teknologi pada proses pemerintahan dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada konstituen (Coleman, 2008:4). Dalam *e-government*, teknologi informasi digunakan untuk meningkatkan akses publik kepada informasi, untuk menyediakan transaksi pelayanan yang lebih nyaman, dan untuk meningkatkan partisipasi publik dalam menyusun peraturan pemerintah, dan hal lainnya. *E-government* juga mendorong tujuan yang lebih besar dalam meningkatkan efisiensi, penguatan, dan keberlanjutan demokrasi, dan meningkatkan akuntabilitas dan transparansi pemerintah.

Dalam konteks KTP-el, dalam Pasal 58 ayat (4) UU Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan disebutkan bahwa KTP-el digunakan untuk antara lain pelayanan publik; perencanaan pembangunan; alokasi anggaran; pembangunan demokrasi; dan penegakan hukum dan pencegahan kriminal. Khusus dalam kaitannya dengan Pilkada, manfaat KTP-el terkait dengan pemanfaatan pembangunan demokrasi. Pemanfaatan tersebut antara lain untuk penyiapan data agregat kependudukan per kecamatan (DAK2) dan/atau penyiapan data penduduk potensial pemilih Pemilu (DP4). Hal tersebut menunjukkan keterkaitan antara KTP-el dan Pilkada. Artinya, KTP-el memang dimaksudkan akan bermanfaat dalam pelaksanaan Pilkada. Namun, masalah muncul ketika, DPR RI dan Pemerintah bersepakat untuk menjadikan KTP-el sebagai persyaratan seseorang terdaftar sebagai pemilih, ketika belum seluruh masyarakat memiliki KTP-el.

KTP Elektronik: Masalah dan Penyelesaiannya

UU Nomor 24 Tahun 2013 yang disahkan pada tanggal 24 Desember 2013 menyatakan bahwa KTP-el merupakan kewajiban Pemerintah untuk memberikannya kepada setiap penduduk. KTP-el harus sudah dimiliki oleh setiap penduduk paling lambat 5 tahun sejak UU ini disahkan. Artinya, paling lambat pada tahun 2018 setiap penduduk sudah harus memiliki KTP-el.

Namun, tampaknya Pemerintah pada awal berlakunya UU Nomor 24 Tahun 2013 berprinsip semakin cepat semakin baik. Oleh karena itu, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2013 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2009 tentang Penerapan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional yang berisi ketentuan bahwa KTP Non-elektronik tetap berlaku bagi penduduk yang belum mendapatkan KTP-el sampai dengan paling lambat tanggal 31 Desember 2014. Namun, kenyataan berkata lain, belum seluruh penduduk memiliki KTP-el. Akhirnya, Pemerintah memperpanjang penyelesaian masalah KTP-el hingga 30 September 2016. Berdasarkan UU Nomor 24 Tahun 2013, Pemerintah sesungguhnya masih memiliki waktu setidaknya 2 (dua) tahun lagi untuk segera menyelesaikan masalah KTP-el ini.

Munculnya kesepakatan antara DPR RI dan Pemerintah dalam pembahasan Pilkada serentak pada tanggal 2 September 2016 mengenai perlu diaturnya persyaratan sebagai pemilih harus memiliki KTP-el dan sudah merekam data kependudukannya dalam Peraturan KPU telah menimbulkan pertanyaan, apa yang menjadi sasaran dari kesepakatan ini?

Dilihat dari kaca mata administrasi publik, kesepakatan antara DPR RI dan Pemerintah dapat dimaknai dua hal. *Pertama*, terkait dengan penyelenggaraan Pilkada serentak tahun 2017, masalah KTP-el, ketika belum seluruh penduduk memiliki KTP-el sesungguhnya belum menjadi kendala. UU Nomor 10 Tahun 2016 telah mengatur bahwa penggunaan surat keterangan sementara dari kepala dinas yang menyelenggarakan urusan kependudukan dan catatan sipil di kabupaten/kota sebagai syarat terdaftar sebagai pemilih dapat digunakan paling lambat sampai dengan bulan Desember 2018 dan syarat dukungan calon perseorangan maupun sebagai syarat terdaftar sebagai pemilih dengan menggunakan KTP-el terhitung sejak bulan Januari 2019. Artinya, Pilkada serentak yang akan diselenggarakan pada tahun 2017 belum wajib menggunakan KTP-el untuk dapat terdaftar sebagai pemilih. Ketika sebenarnya tidak ada masalah, namun tetap dikeluarkan keputusan yang mensyaratkan KTP-el sebagai persyaratan pemilih, dapat dikatakan bahwa model keputusan semacam ini merupakan model keputusan birokratik-politik. Dalam keputusan ini ada kepentingan politik dalam Pilkada yang berusaha dicapai melalui masalah administrasi kependudukan (KTP-el yang belum seluruh penduduk memilikinya).

Keputusan dengan model birokratik-politik dilakukan dengan membangun koalisi, tawar menawar, perjanjian, kooptasi, melindungi informasi dan membagi strategi dalam rangka kepentingan personal ataupun organisasi (Clay&Scaffer, 1984 dalam Turner & Hulme, 1997:69). Model birokratik-politik dicirikan dengan meninggalkan peran kelas sosial dan kelompok kepentingan. Dalam hal ini, KPU sebagai pelaksana Pilkada dan merupakan bagian dari kelompok kepentingan tidak diajak bicara mengenai kesepakatan ini, apalagi masyarakat. Akibatnya, berbagai penolakan terhadap kesepakatan ini dilontarkan. Komisioner KPU, Hadar Navis Gumay, khawatir apabila kesepakatan tersebut dilaksanakan akan ada banyak penduduk

yang tidak bisa memilih dan kehilangan hak politiknya. Koordinator Nasional Jaringan Pendidikan Pemilih (JPPR), Masykurudin Hafidz, menyatakan kesepakatan itu dapat menimbulkan ketidakpuasan calon pemilih dan dapat memicu kemarahan warga pada Pilkada akibat permasalahan dalam pengurusan KTP-el. Komisioner Ombudsman, Amzulian Rifai, bahkan meminta agar Menteri Dalam Negeri realistis terhadap kondisi yang ada.

Kedua, dalam perspektif administrasi publik, masalah KTP-el yang belum seluruhnya diterima penduduk dan dicoba diatasi dengan memberlakukan persyaratan KTP-el untuk terdaftar sebagai pemilih, telah memperlihatkan ketidakmampuan Pemerintah dalam mengidentifikasi masalah dalam implementasi KTP-el.

Dalam pengalaman empirik berbagai negara, rintangan dalam *e-government* dibagi ke dalam 4 (empat) masalah yaitu: 1. *E-government* sebagai proyek pemerintah dilakukan dalam skala besar, akibatnya hilangnya standar teknis yang mengakibatkan gagalnya penerapan *e-government*; 2. Penduduk tidak mempercayai Pemerintah untuk mengumpulkan, menyimpan, dan bertindak atas data personal mereka; 3. Kebanyakan Pemerintah terfragmentasi secara birokratis dan secara internal resisten terhadap perubahan; 4. Akses kepada komputer dan keahlian tidak terdistribusi secara baik di dalam populasi (Coleman, 2008:9).

Pemerintah, melalui Kementerian Dalam Negeri hingga saat ini belum menjelaskan kepada publik apa yang menjadi kendala Pemerintah dalam menerapkan KTP-el bagi seluruh penduduk, sehingga sampai saat ini masih banyak penduduk yang belum memiliki KTP-el. Dari keempat tantangan penerapan *e-government* tersebut, belum tergambar secara jelas apa yang menjadi tantangan utama penerapan KTP-el. Dalam pembahasan Rancangan UU Pilkada, Pemerintah pada saat itu menyiratkan keinginan untuk menyukseskan program KTP-el bagi seluruh penduduk melalui pencantuman persyaratan sebagai pemilih.

Dari dua pandangan di atas, sebaiknya DPR RI dan Pemerintah mencabut kesepakatan yang sudah dibuat pada tanggal 2 September 2016 dan KPU kembali berpegang kepada ketentuan UU Nomor 10 Tahun 2016, yaitu penggunaan KTP-el sebagai persyaratan pemilih dilakukan pada Januari 2019. Dengan

demikian dalam Pilkada serentak tahun 2017 nanti, masih diperkenankan pendaftaran pemilih dengan KTP non-elektronik. Masalah pemilih fiktif dalam Pilkada dapat diatasi dengan memperketat pemutakhiran data calon pemilih oleh KPU provinsi dan kabupaten/kota, khususnya oleh Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP). PPDP yang telah berpengalaman diharapkan dapat bekerja profesional untuk menjamin hak para pemilih. Peran masyarakat luas sebagai *stakeholder* juga harus dilibatkan agar lebih aktif menggunakan hak pilihnya.

Dalam rangka mengatasi masalah KTP-el yang belum seluruh penduduk memilikinya dapat dilakukan dengan cara Pemerintah mengidentifikasi masalah utama yang dihadapi. Setelah ditemukan masalah utamanya, lalu dapat dicari solusinya. Dalam perkembangan terakhir, Dirjen Kependudukan dan Catatan Sipil (Dukcapil) Kementerian Dalam Negeri mengeluarkan kebijakan berupa membuka kanal-kanal pengaduan di Kementerian Dalam Negeri berupa *web*, *email*, alamat kotak pengaduan, nomor telepon, nomor faksimile, *facebook*, *twitter*, dan SMS, serta di tingkat provinsi/kabupaten/kota dapat mengadu melalui nomor *handphone* dan *WhatsApp* pejabat terkait layanan administrasi kependudukan. Dari kebijakan yang dikeluarkan ini terkesan bahwa pejabat pemberi layanan administrasi kependudukan yang tidak menjalankan tugasnya dengan baik. Bila masalah itu yang utama, tentunya pengawasan yang dilakukan oleh Dirjen Dukcapil harus lebih baik lagi. Membuka kanal-kanal pengaduan hanya akan efektif bagi penduduk yang melek informasi dan teknologi. Namun, sebagaimana disampaikan oleh JPPR, bahwa ada banyak penduduk yang belum memiliki KTP-el tidak memiliki akses pada informasi dan teknologi, contohnya masyarakat yang tinggal di pedalaman

Penutup

Kesepakatan antara DPR RI dan Pemerintah terkait dengan dijadikannya KTP-el sebagai persyaratan terdaftar sebagai pemilih dalam Pilkada serentak 2017 dalam perspektif administrasi publik merupakan kebijakan yang diambil dengan model birokratik-politik. Hal ini tampak dari tidak dilibatkannya kelompok masyarakat dan kelompok kepentingan dalam pembahasannya. Kebijakan dengan model semacam ini sangat kental kepentingan

organisasi yang membuat keputusan tersebut. DPR RI sebagai lembaga politik memiliki kepentingan politik dalam Pilkada, sementara di pihak Pemerintah mencoba mengatasi masalah KTP-el melalui alat politik, yaitu Pilkada.

Masalah pemilih fiktif dalam Pilkada salah satunya dapat diatasi dengan pemberlakuan KTP-el. Namun, belum seluruhnya penduduk memiliki KTP-el menyebabkan solusi ini tidak dapat diambil sebagai sebuah kebijakan. Apalagi berbagai payung hukum telah mengatur bahwa persyaratan sebagai pemilih dalam Pilkada baru dapat diterapkan pada bulan Januari 2019.

Tulisan ini merekomendasikan agar kesepakatan DPR RI dan Pemerintah terkait penggunaan KTP-el sebagai syarat pemilih dalam Pilkada serentak 2017 dicabut dan tidak dimasukkan dalam Peraturan KPU. Untuk menghindari pemilih fiktif, peran KPU Daerah sangat penting. Pengalaman Pilkada sebelumnya diharapkan dapat menghasilkan pemutakhiran data pemilih yang lebih valid dan dilakukan secara profesional.

Terkait dengan KTP-el, Pemerintah perlu mengidentifikasi kendala utama yang dihadapi penduduk dalam mendapatkan KTP-el. Membuka kanal-kanal pengaduan tanpa mengetahui masalah utama dari KTP-el itu, hanya akan membuat kebijakan tersebut berjalan tidak efektif.

Referensi:

- “Hak Suara Pemilih Bisa Hilang: KPU Minta agar KTP Non-Elektronik dan Kartu Keluarga Tetap Diizinkan”, *Kompas*, 5 September 2016.
- Hsinchun Chen, et.all (ed), *Digital Government: E-Government Research, Case Studies, and Implementation*, Springer, USA, 2008.
- Mark Turner & David Hulme, *Governance, Administration & Development: Making the State Work*, Kumarian Press, USA, 1997
- Miftah Thoha, *Birokrasi Politik & Pemilihan Umum Di Indonesia*, Penerbit Kencana, Jakarta, 2014.
- “Soal Pendataan e-KTP untuk Pilkada, Ombudsman Minta Mendagri Realistis”, <http://www.tribunnews.com/nasional/2016/09/05/soal-pendataan-e-ktp-untuk-pilkada-ombudsman-minta-mendagri-realistis>, diakses tanggal 7 September 2016.
- “Syarat Memiliki e-KTP Dapat Memicu Konflik”, *Kompas*, 7 September 2016.