

POLEMIK KTP ELEKTRONIK WNA MENJELANG PEMILU DAN REFORMASI ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN

Riris Katharina

Abstrak

Menjelang pelaksanaan pemilu, masyarakat dikejutkan dengan temuan sejumlah KTP-el bagi WNA yang tercatat sebagai pemilih dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT). Kasus ini dianggap dapat memengaruhi persepsi masyarakat mengenai pemilu. Wakil Ketua DPR melontarkan desakan kepada pemerintah untuk segera melakukan revisi kebijakan terkait kepemilikan KTP-el bagi WNA. Namun, pemerintah menilai bahwa isu ini sengaja dihembuskan menjelang pemilu untuk menurunkan kredibilitas pemerintah. Menurut pemerintah, peruntukan KTP-el bagi WNA tertentu merupakan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan. Tulisan ini menganalisis kasus WNA yang terdaftar sebagai pemilih karena memiliki KTP-el dalam kaitannya dengan pemilu, dalam perspektif reformasi administrasi kependudukan di Indonesia. Penulis merekomendasikan agar KTP-el dibuat berbeda antara bagi WNI dengan bagi WNA, baik melalui warna maupun penanda konfigurasi nomor NIK. Untuk ini, diperlukan revisi terhadap UU Administrasi Kependudukan tersebut. Pemerintah juga perlu melakukan sosialisasi terkait reformasi administrasi kependudukan, baik kepada aparatur pemerintah pusat dan daerah maupun kepada masyarakat.

Pendahuluan

Akhir-akhir ini masyarakat diresahkan oleh temuan sejumlah Warga Negara Asing (WNA) yang memiliki Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el) dan tercatat dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) untuk Pemilu 2019 (Kompas.com, 5 Maret 2019). Temuan ini diakui oleh Kementerian Dalam Negeri. Melalui Direktorat Jenderal Kependudukan dan

Catatan Sipil (Dirjen Dukcapil), disebutkan ada 103 WNA yang memiliki KTP-el yang masuk ke dalam DPT (Kompas.com, 5 Maret 2019). Dari data yang diserahkan oleh Dirjen Dukcapil tersebut, Komisi Pemilihan Umum (KPU) segera melakukan verifikasi ke daerah, dan menemukan ke-103 WNA tersebut tersebar di 17 provinsi dan 54 kabupaten/kota. Menurut Komisioner KPU,



ada tiga kemungkinan yang akan terjadi, yaitu **pertama**, nama yang bersangkutan sudah tidak ada di DPT. **Kedua**, apabila WNA pemilik KTP-el benar masuk DPT akan langsung dicoret. **Ketiga**, ada kemungkinan ditemukan hal lain di luar kedua kemungkinan yang ditemukan di lapangan (Kompas.com, 5 Maret 2019).

Dampak dari isu yang muncul terkait kepemilikan KTP-el bagi WNA yang dapat disalahgunakan dalam pemilu adalah timbulnya keresahan di masyarakat. Menurut organisasi masyarakat sipil Perkumpulan untuk Pemilu dan Organisasi (Perludem), polemik terkait KTP-el WNA dapat memengaruhi persepsi masyarakat mengenai Pemilu 2019. Perludem meminta agar pemerintah transparan, terbuka, serta akuntabel untuk menjelaskan duduk perkaranya kepada masyarakat agar kasus ini tidak rentan dipolitisasi (timesindonesia.co.id, 2 Maret 2019). Pemerintah melalui Kemendagri menilai isu ini sengaja dihembuskan menjelang pemilu (yang dinilai bisa menurunkan kredibilitas pemerintah). Padahal, menurut pemerintah, pemberian KTP-el bagi WNA sudah diatur dalam UU Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan. Mendagri secara tegas telah menyatakan bahwa WNA tidak dapat memberikan suara dalam pemilu (Republika, 6 Maret 2019). DPR melalui Wakil Ketua DPR, Fadli Zon, menilai bahwa berkaca dari kasus WNA terdaftar dalam DPT, perlu untuk melakukan evaluasi mengenai pemberian KTP-el bagi WNA (Kompas.com, 4 Maret 2019). Tulisan ini menganalisis kasus KTP-el bagi WNA yang

terjadi menjelang pemilu dalam perspektif reformasi administrasi kependudukan di Indonesia.

KTP-el bagi WNA

Pemberian KTP-el bagi WNA diakui oleh pemerintah. Melalui Dirjen Dukcapil disebutkan bahwa sejak dicetak tahun 2014, sudah sekitar 1.680 WNA yang memiliki KTP-el (Media Indonesia, 6 Maret 2019). Provinsi yang paling banyak mengeluarkannya yaitu Provinsi Bali, Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur. Pemberian KTP-el bagi WNA sudah sejalan dengan UU Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Dalam Pasal 63 diatur bahwa penduduk warga negara Indonesia dan orang asing yang memiliki izin tinggal tetap yang telah berumur 17 tahun atau telah kawin atau pernah kawin wajib memiliki KTP-el, yang berlaku secara nasional. Orang asing wajib melaporkan perpanjangan masa berlaku atau mengganti KTP-el pada instansi pelaksana paling lambat 30 hari sebelum tanggal masa berlaku izin tinggal tetap berakhir.

Syarat bagi WNA yang akan mendapatkan KTP-el adalah jika WNA tersebut memiliki izin tinggal tetap. Prosedur dan syarat kepengurusan izin tinggal tetap diatur secara ketat mengacu pada berbagai peraturan, yaitu UU Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian; Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian; Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia

Nomor 16 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pemberian Visa dan Izin Tinggal bagi Tenaga Kerja Asing; dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 43 Tahun 2015 tentang Prosedur Teknis Alih Status Izin Tinggal Kunjungan menjadi Izin Tinggal Terbatas dan Alih Status Izin Tinggal Terbatas menjadi Izin Tinggal Tetap.

Menurut Pasal 54 UU Nomor 6 Tahun 2011, izin tinggal tetap dapat diberikan kepada orang asing pemegang izin tinggal terbatas sebagai rohaniawan, pekerja, investor, dan lanjut usia; keluarga karena perkawinan campuran; suami, istri, dan/atau anak dari orang asing pemegang izin tinggal tetap; dan orang asing eks WNI dan eks subjek anak berkewarganegaraan ganda Republik Indonesia. Izin tinggal tetap tidak diberikan kepada orang asing yang tidak memiliki paspor kebangsaan. UU ini juga menegaskan pada ayat (3) bahwa orang asing pemegang izin tinggal tetap merupakan penduduk Indonesia.

Fungsi KTP-el bagi WNA adalah sebagai salah satu bentuk perwujudan *single identity number* (SIN), yang memungkinkan WNA mendapatkan fasilitas pelayanan publik seperti perbankan, fasilitas kesehatan, dan sekolah. Namun demikian, WNA yang memiliki KTP-el tidak memiliki hak politik, yaitu hak memilih dan hak dipilih, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 198 ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menyatakan bahwa yang memiliki hak memilih adalah WNI yang pada hari pemungutan suara sudah genap berumur 17 tahun atau lebih, sudah kawin, atau sudah pernah kawin.

Adapun perbedaan KTP-el WNI dan WNA terletak pada tiga

hal yaitu, **pertama**, masa berlaku. KTP-el bagi WNI berlaku seumur hidup, sedangkan bagi WNA ada masa berlakunya, yaitu habis saat izin tinggal tetap dicabut atau kadaluwarsa. **Kedua**, seluruh isian KTP-el untuk WNI berbahasa Indonesia, sedangkan bagi WNA, kolom agama, pekerjaan, dan kewarganegaraan ditulis dalam bahasa Inggris. **Ketiga**, kolom kewarganegaraan diisi Indonesia untuk WNI, dan bagi WNA diisi sesuai warga negara yang bersangkutan.

Di luar itu, KTP-el milik WNI dan WNA dicetak dalam ukuran, bentuk huruf, dan latar warna yang sama. NIK kedua jenis KTP-el tersebut juga didasarkan pada konfigurasi serupa, yaitu dua digit pertama merujuk provinsi dan empat digit berikutnya untuk kode kabupaten dan kecamatan. Enam digit setelahnya merupakan tanggal lahir dan empat digit terakhir merujuk urutan pembuatan KTP-el.

Polemik KTP-el bagi WNA dan Reformasi Administrasi Kependudukan

Polemik pemberian KTP-el bagi WNA muncul tatkala ditemukan beberapa kasus WNA yang memiliki KTP-el tercatat dalam DPT untuk Pemilu 2019. Pemerintah menilai isu ini sengaja dihembuskan menjelang pemilu sehingga dapat menurunkan kredibilitas pemerintah. Diakui bahwa masalah DPT dalam pemilu selalu menjadi masalah yang kerap kali muncul. Misalnya DPT ganda, penduduk yang tidak tercatat dalam DPT, dan penduduk yang tidak memiliki KTP-el sehingga tidak dapat menggunakan hak pilihnya (Katharina, 2013). Oleh karena itu

ketika muncul kasus WNA yang memiliki KTP-el dan terdaftar dalam DPT, timbul kecemburuan dan kecurigaan di tengah masyarakat.

KTP-el bagi WNA sesungguhnya merupakan bagian dari reformasi dalam bidang administrasi kependudukan yang digagas melalui UU Nomor 24 Tahun 2013. Menurut Irman (2014), ada beberapa perubahan mendasar yang termuat dalam UU Nomor 24 Tahun 2013 tersebut, yaitu: *pertama*, pencatatan administrasi kependudukan yang semula didasarkan atas *stelsel active* di mana penduduk yang wajib melaporkannya, menjadi *mobile* - didasarkan *stelsel active* dari pemerintah untuk mencatatkan seluruh kejadian/peristiwa kependudukan. *Kedua*, KTP-el yang sebelumnya berlaku selama 5 tahun menjadi berlaku seumur hidup. *Ketiga*, bebas biaya bagi seluruh pencatatan dokumen kependudukan.

Reformasi administrasi kependudukan di Indonesia dilakukan dengan memasukkan prinsip modernisasi (Caiden, 1969) yang dilakukan melalui pemberlakuan SIN dengan perekaman data melalui sidik jari dan teknik *iris image*. Namun, implementasi UU Nomor 24 Tahun 2013 masih menemui kendala. Reformasi administrasi kependudukan yang menerapkan SIN untuk mempermudah penduduk (WNI maupun WNA) dalam mendapatkan pelayanan publik belum tersosialisasikan dengan baik, di lingkungan pemerintahan (termasuk DPR sebagai pembuat kebijakan) maupun di tengah masyarakat. Hal ini tampak dari ketidaktahuan petugas data pemilih di KPU dalam memasukkan NIK

dari KTP-el yang berasal dari WNA dalam DPT. Bahkan, Anggota DPR tidak memahami bahwa KTP-el bagi WNA sudah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jika dicermati, masalah masuknya KTP-el WNA ke dalam DPT menurut Wapres Jusuf Kalla merupakan kesalahan administrasi semata. Pihak KPU tidak bisa membedakan NIK bagi WNI dan NIK bagi WNA. Senada dengan itu, Dirjen Dukcapil berpendapat bahwa masalah DPT dapat dihindari apabila KPU menggunakan data yang disediakan oleh Dukcapil. KPU ditengarai memasukkan data DPT berdasarkan NIK secara manual, sehingga tidak dapat teridentifikasi NIK WNA atau tidak. Saat ini KPU masih terus melakukan verifikasi di daerah (*Kompas*, 5 Maret 2019).

Namun demikian, kasus yang terjadi telah menimbulkan pertanyaan di kalangan masyarakat termasuk pengambil kebijakan di DPR, apakah WNA tepat diberikan KTP-el? Dalam konteks reformasi administrasi kependudukan, pemberian SIN bagi penduduk di sebuah negara bertujuan untuk mempermudah penduduk tersebut mendapatkan pelayanan publik. Oleh karena itu, kartu ini biasanya terintegrasi dengan pelayanan perpajakan, imigrasi, kesehatan, perbankan, pendidikan, dan banyak pelayanan publik lainnya. Namun, SIN memiliki beberapa sifat, yaitu unik (tidak terjadi identitas ganda atau lebih); standar (struktur identitas sama secara nasional); lengkap (data yang dijadikan identitas mencakup wilayah nasional); permanen (tidak berubah dan bersifat abadi); dan terintegrasi. Jika merujuk pada

sifatnya, mengingat ada sifat permanen, kepada WNA dapat saja diberikan KTP-el namun diberikan SIN yang berbeda konfigurasi NIK-nya. Bagaimana agar WNA juga dapat menerima pelayanan publik di Indonesia apabila memiliki izin tinggal tetap? Yang bersangkutan dapat menerima layanan juga namun dengan menggunakan nomor identitas tersendiri yang berbeda dengan SIN bagi WNI. Sebagai contoh, di Zimbabwe, ada konfigurasi yang berbeda pada dua digit terakhir dalam NIK yang membedakan antara WNA dan warga negaranya.

Oleh karena itu, usulan agar membedakan warna KTP-el milik WNI dengan milik WNA bisa menjadi sebuah pilihan alternatif kebijakan. Namun, sangat penting juga untuk membedakan identitas WNI dan WNA dari konten KTP-el itu sendiri, termasuk nomor identitas yang berbeda komponennya dari nomor identitas WNI. Hal ini penting dalam penghitungan penduduk dikaitkan dengan kegunaan KTP-el tersebut.

Penutup

Polemik terkait WNA memiliki KTP-el yang muncul menjelang Pemilu 2019 menjadi sebuah momentum untuk memikirkan kembali jalannya reformasi administrasi kependudukan di Indonesia. Kasus ini perlu dijadikan pelajaran bagi penyelenggara pemilu dan pemerintah sebagai penyedia data kependudukan dalam memikirkan kebijakan administrasi kependudukan.

Dalam implementasinya terbukti bahwa tidak semua aparat pemerintah memahami perbedaan antara KTP-el bagi WNI dan bagi

WNA. Ditambah lagi tidak ada perbedaan mencolok antara KTP-el bagi WNI dan KTP-el bagi WNA. Kondisi ini menyebabkan rentan terjadinya penyalahgunaan KTP-el bagi WNA. Kasus tercatatnya para WNA pemegang KTP-el merupakan satu contoh masalah yang terungkap. Bisa jadi akan timbul masalah baru lainnya, yang perlu segera diantisipasi.

Penulis merekomendasikan agar dilakukan revisi atas UU Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan dengan mengatur pemberian konfigurasi yang berbeda antara NIK di KTP-el bagi WNI dan bagi WNA. Oleh karena itu, perbedaan tidak hanya cukup pada perbedaan fisik semata, namun juga konfigurasi nomor NIK pada KTP-el WNA yang berbeda, yang menandakan WNI dan WNA. Selain itu, direkomendasikan agar pemerintah melakukan sosialisasi yang sungguh-sungguh terhadap berbagai reformasi dalam bidang administrasi kependudukan, baik kepada aparatur pemerintahan di pusat maupun di daerah, maupun kepada masyarakat secara luas, agar tidak ada kesalahpahaman, dan masyarakat merasakan reformasi dalam bidang kependudukan tersebut.

Referensi

- Caiden, Gerald E. (1969). *Administrative Reform*. Chicago, Illinois: Aldine Publishing Company.
- "Fadli Zon: Kalau Berjuta-juta Orang Datang, Apa Perlu Dikasih E-KTP Juga?", 4 Maret 2019, <https://nasional.kompas.com/read/2019/03/04/16125111/fadli-zon-kalau-berjuta-juta-orang-datang-apa-perlu-dikasih-e-ktp-juga>, diakses 6 Maret 2019.

Irman. (2014). "Bureaucracy Reform on Population Administration," *Journal of New Government Paradigm*, Vol. 2.

Katharina, Riris. (2013). "Persoalan DPT dan Reformasi Administrasi Kependudukan". *Info Singkat*. Vol. V, No. 21/I/P3DI/November.

"KPU Tindak Lanjuti 103 WNA Pemilik E-KTP yang Diduga Masuk DPT Pemilu", 5 Maret 2019, <https://nasional.kompas.com/read/2019/03/05/10503741/kpu-tindak-lanjuti-103-wna-pemilik-e-ktp-yang-diduga-masuk-dpt-pemilu>, diakses 5 Maret 2019.

"KPU Segera Coret 103 WNA di DPT". *Media Indonesia*, 6 Maret 2019, hal. 5.

"Mendagri: WNA tak Bisa Nyoblos". *Republika*, 6 Maret 2019, hal. 1.

"Perludem: Isu e-KTP WNA Sangat Sensasional dan Memprovokasi", <https://www.timesindonesia.co.id/read/203292/20190302/223050/perludem-isu-ektp-wna-sangat-sensasional-dan-memprovokasi/>, diakses 6 Maret 2019.

"Wapres Kalla Sebut Masuknya WNA ke DPT Hanya Salah Administrasi", 5 Maret 2019. <https://nasional.kompas.com/read/2019/03/05/21051591/wapres-kalla-sebut-masuknya-wna-ke-dpt-hanya-salah-administrasi>, diakses 6 Maret 2019.



Riris Katharina
riris.katharina@dpr.go.id
ririsk@yahoo.com

Dr. Riris Katharina, S.Sos., M.Si. lahir di Medan, 28 Februari 1973. Menyelesaikan pendidikan S1 Administrasi Negara Universitas Diponegoro (1996), S2 Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Indonesia (2004), dan S3 di Program Doktorat Ilmu Administrasi, FISIP, Universitas Indonesia tahun 2017. Menjadi peneliti di DPR sejak tahun 1997. Jabatan saat ini adalah Peneliti Utama dengan kepakaran Administrasi Publik. Tulisan terakhir yang telah diterbitkan adalah *Evaluasi Terhadap Pemekaran Daerah dan Potensi Penggabungan Daerah: Kasus Kabupaten Sigi dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur*, Riris Katharina (ed.), Penerbit Balai Pustaka, Jakarta, 2016, dan *Campak dan Suara Perempuan Papua yang Diabaikan*, Suara Pembaruan, 25 Januari 2018

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.