

Seri Demokrasi Elektoral  
Buku 9

# Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih:

Mengatur Kembali  
Sistem Pemilih Pemutahiran Daftar





Seri Demokrasi Elektoral

Buku 9

# **Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih:**

**Mengatur Kembali  
Sistem Pemilih Pemutahiran Daftar**



Danish International  
Development Agency



## **Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih:**

Mengatur Kembali Sistem Pemilih Pemutahiran Daftar

### **BUKU 9**

#### **Penanggung Jawab :**

Utama Sandjaja

#### **Tim Penulis :**

Ramlan Surbakti

Didik Supriyanto

Hasyim Asy'ari

#### **Editor :**

Sidik Pramono

#### **Penanggung Jawab Teknis :**

Setio. W. Soemeri

Agung Wasono

Nindita Paramastuti

#### **Seri Publikasi :**

Materi Advokasi untuk Perubahan Undang-undang Pemilu

#### **Cetakan Pertama :**

September 2011

ISBN 978-979-26-9666-0

Diterbitkan oleh:

#### **Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan**

Jl. Wolter Monginsidi No. 3,

Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110, INDONESIA

Phone +62-21-7279-9566, Fax. +62-21-720-5260, +62-21-720-4916

<http://www.kemitraan.or.id>

## Daftar Singkatan

Bappenas	: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BPS	: Badan Pusat Statistik
DP4	: Data Penduduk Potensial Pemilih Pemilu
DPS	: Daftar Pemilih Sementara
DPT	: Daftar Pemilih Tetap
ICCPR	: <i>International Covenant on Civil and Political Rights</i>
KPU	: Komisi Pemilihan Umum
KTP	: Kartu Tanda Penduduk
LP3ES	: Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial
NIK	: Nomor Induk Kependudukan
P4B	: Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan
PP	: Peraturan Pemerintah
PPDP	: Petugas Pemuktahiran Daftar Pemilih
PPK	: Panitia Pemilihan Kecamatan
PPS	: Panitia Pemungutan Suara
UU	: Undang-Undang

## Kata Pengantar

---

### Direktur Eksekutif Kemitraan

Indonesia yang adil, demokratis dan sejahtera yang dibangun di atas praktek dan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik yang berkelanjutan adalah visi dari Kemitraan yang diwujudkan melalui berbagai macam program dan kegiatan. Kemitraan yakin bahwa salah satu kunci pewujudan visi di atas adalah dengan diterapkannya pemilihan umum yang adil dan demokratis. Oleh karena itu, sejak didirikannya pada tahun 2000, Kemitraan terus menerus melakukan kajian dan menyusun rekomendasi kebijakan terkait reformasi sistem kepemiluan di Indonesia.

Salah satu upaya yang saat ini dilakukan Kemitraan adalah dengan menyusun seri advokasi demokrasi elektoral di Indonesia yang terdiri dari 3 (tiga) bagian dan secara lebih rinci terdiri dari 16 (enam belas) seri advokasi. Pada bagian pertama tentang **Sistem Pemilu** terdiri dari 8 seri advokasi yang meliputi; Merancang Sistem Politik Demokratis, Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan, Menyederhanakan Jumlah Partai Politik, Menyetarakan Nilai Suara, Mempertegas Basis Keterwakilan, Mendorong Demokratisasi Internal Partai Politik, Meningkatkan Keterwakilan Perempuan, dan Memaksimalkan Derajat Keterwakilan Partai Politik dan Meningkatkan Akuntabilitas Calon Terpilih.

Pada bagian kedua tentang **Manajemen Pemilu**, terdiri dari 5 seri advokasi yakni; Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih, Mengendalikan Politik Uang, Menjaga Kedaulatan Pemilih, Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Pemilu, dan Menjaga Integritas Proses Pemungutan dan Perhitungan Suara.

Pada bagian ketiga tentang **Penegakan Hukum Pemilu**, terdiri dari 3 seri advokasi yakni; Membuka Ruang dan Mekanisme Pengaduan Pemilu, Menangani Pelanggaran Pemilu, dan Menyelesaikan Perselisihan Pemilu.

Seri advokasi demokrasi elektoral tersebut disusun melalui metode yang tidak sederhana. Untuk ini, Kemitraan menyelenggarakan berbagai seminar publik maupun *focus group discussions* (FGDs) bersama dengan para pakar pemilu di Jakarta dan di beberapa daerah terpilih. Kemitraan juga melakukan studi perbandingan dengan sistem pemilu di beberapa negara, kajian dan

simulasi matematika pemilu, dan juga studi kepustakaan dari banyak referensi mengenai kepemiluan dan sistem kenegaraan.

Kami mengucapkan terimakasih kepada seluruh tim di Kemitraan terutama di *Cluster* Tata Pemerintahan Demokratis yang telah memungkinkan seri advokasi demokrasi elektoral ini sampai kepada tangan pembaca. Kepada Utama Sandjaja Ph.D, Prof. Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari, August Mellaz, Sidik Pramono, Setio Soemeri, Agung Wasono, dan Nindita Paramastuti yang bekerja sebagai tim dalam menyelesaikan buku ini. Ucapan terimakasih juga kami sampaikan kepada seluruh pihak yang telah memberikan kontribusi pemikiran selama buku ini kami susun yang tidak dapat kami sebutkan satu-per-satu.

Kami berharap, seri advokasi elektoral demokrasi ini mampu menjadi rujukan bagi seluruh stakeholder pemilu di Indonesia seperti Depdagri, DPR RI, KPU, Bawaslu, KPUD, Panwaslu dan juga menjadi bahan diskursus bagi siapapun yang peduli terhadap masa depan sistem kepemiluan di Indonesia.

Kami menyadari seri advokasi demokrasi elektoral ini masih jauh dari sempurna, sehingga masukan untuk perbaikan naskah dari para pembaca sangat diharapkan untuk penyempurnaan ide dan gagasan reformasi sistem kepemiluan pada masa yang akan datang. Tujuan kami tidak lain dari keinginan kita semua untuk membuat pemilihan umum sebagai sarana demokratis yang efektif dalam menyalurkan aspirasi rakyat demi kepentingan rakyat dan negara Republik Indonesia.

Akhirnya kami ucapkan selamat membaca!

Jakarta, Juli 2011

**Wicaksono Sarosa**

Direktur Eksekutif Kemitraan

## Daftar Isi

Daftar Singkatan .....	iii
Kata Pengantar .....	iv
<b>BAB 1</b> <b>Pendahuluan .....</b>	<b>1</b>
<b>BAB 2</b> <b>Kerangka Konseptual: Sistem Pendaftaran Pemilih .....</b>	<b>5</b>
<b>BAB 3</b> <b>Sistem Pemutahiran Daftar Pemilih Pemilu 2009 .....</b>	<b>9</b>
<b>BAB 4</b> <b>Daftar Pemilih Tidak Akurat: Identifikasi Masalah .....</b>	<b>17</b>
<b>BAB 5</b> <b>Rekomendasi.....</b>	<b>29</b>
Daftar Pustaka.....	34
Lampiran.....	36

# BAB 1

## Pendahuluan<sup>1</sup>

Partisipasi politik merupakan inti dari demokrasi. Demokratis-tidaknya suatu sistem politik ditentukan oleh ada-tidaknya atau tinggi-rendahnya tingkat partisipasi politik warganya. Standar minimal demokrasi biasanya adalah adanya pemilihan umum reguler yang bebas untuk menjamin terjadinya rotasi pemegang kendali negara tanpa adanya penyingkiran terhadap suatu kelompok politik manapun; adanya partisipasi aktif dari warga negara dalam pemilu itu dan dalam proses penentuan kebijakan; terjaminnya pelaksanaan hak asasi manusia yang memberikan kebebasan bagi para warga negara untuk mengorganisasi diri dalam organisasi sipil yang bebas atau dalam partai politik, dan mengekspresikan pendapat dalam forum-forum publik maupun media massa.<sup>2</sup>

Dari definisi demokrasi tersebut terlihat bahwa partisipasi politik dan kompetisi politik merupakan syarat penting bagi tersedianya sistem politik yang bercorak demokrasi.<sup>3</sup>

Dalam pemilu diakui adanya hak pilih secara universal (*universal suffrage*). Hak pilih ini merupakan salah satu prasyarat fundamental bagi negara yang menganut demokrasi konstitusional modern.<sup>4</sup> Pemilu merupakan institusionalisasi partisipasi dalam menggunakan hak pilih. Hak pilih ini memiliki karakter demokratis bila memenuhi tujuh prinsip, yaitu umum (*universal*), setara (*equal*), rahasia (*secret*), bebas (*free*) dan langsung (*direct*), jujur dan adil (*honest and fair*).

---

1 Sebagian besar data dan analisis dalam tulisan ini bersumber pada: Hasyim Asy'ari, 2011, "Pendaftaran Pemilih di Indonesia", makalah disampaikan pada Seminar Internasional "Membangun Sistem Pendaftaran Pemilih Yang Menjamin Hak Pilih Rakyat: Pengalaman Indonesia dan Internasional", diselenggarakan oleh E-MDP UNDP, Hotel Mandarin Oriental, Jakarta, 30 Maret 2011.

2 G. Bingham Powell, Jr., *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*, Cambridge: Harvard University Press, 1982.

3 Afan Gaffar, "Pembangunan Hukum dan Demokrasi", dalam Moh. Busyro Muqaddas et.al. (ed.), *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, Yogyakarta: UII Press, 1992, h. 107.

4 Dieter Nohlen, "Voting Rights", dalam Seymour Martin Lipset (ed.), *The Encyclopedia of Democracy*, Volume IV, Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1995, h. 1353-1354. Nohlen berpendapat bahwa "The right to vote, along with freedom of expression, assembly, association, and press, is one of the fundamental requirements of modern constitutional democracy".

## Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih:

Hak pilih bersifat *umum* bila dapat menjamin setiap warga negara—tanpa memandang jenis kelamin, ras, bahasa, pendapatan, kepemilikan lahan, profesi, kelas, pendidikan, agama, dan keyakinan politik—memiliki hak untuk memilih dan hak untuk dipilih dalam pemilu. *Kesetaraan* dalam hak pilih mensyaratkan adanya kesamaan nilai suara dalam pemilu bagi setiap pemilih. Prinsip *kerahasiaan* dalam hak pilih adalah adanya jaminan bahwa tidak ada pihak lain yang mengetahui pilihan pemilih, yang dalam praktik diimplementasikan dalam bentuk keharusan tersedianya kotak suara dan bilik suara yang menjamin kerahasiaan pilihan. Prinsip *langsung* dalam hak pilih adalah adanya jaminan bahwa pemilih dapat memilih secara langsung para calon tanpa perantara. Dengan demikian pada dasarnya hak pilih merupakan bentuk dasar demokrasi partisipatoris.<sup>5</sup>

Dalam konteks Indonesia, hak pilih warga negara mendapatkan jaminan dalam berbagai instrumen hukum. Pasal 21 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) menyatakan bahwa: “(1) Setiap orang berhak turut serta dalam pemerintahan negerinya sendiri, baik dengan langsung maupun dengan perantaraan wakil-wakil yang dipilih dengan bebas; (2) Setiap orang berhak atas kesempatan yang sama untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan negerinya; (3) Kemauan rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintah; kemauan ini harus dinyatakan dalam pemilihan-pemilihan berkala yang jujur dan yang dilakukan menurut hak pilih yang bersifat umum dan berkesamaan, serta dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut cara-cara lain yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara.”

Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 menentukan bahwa “Segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945 menentukan bahwa: “(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”; “(3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.”

Pada tingkat undang-undang, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia mengatur tentang hak memilih. Dalam Pasal 43 dinyatakan bahwa “Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih

---

5 Paul R. Abramson, “Political Participation”, dalam Seymour Martin Lipset (ed.), *The Encyclopedia of Democracy*, Volume III, Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1995, h. 914. Abramson menyebut bahwa “*Suffrage, or the right to vote, is the most basic form of democratic participation....*”

dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Hak memilih juga tercantum dalam *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang telah diratifikasi Indonesia melalui UU No. 12/2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik). Pasal 25 ICCPR menyatakan bahwa “Setiap warga negara juga harus mempunyai hak dan kebebasan, tanpa pembedaan apapun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan tanpa pembatasan yang tidak beralasan: a) Ikut dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas; b) Memilih dan dipilih pada pemilihan umum berkala yang jujur, dan dengan hak pilih yang universal dan sama, serta dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia untuk menjamin kebebasan dalam menyatakan kemauan dari para pemilih; c) Memperoleh akses pada pelayanan umum di negaranya atas dasar persamaan”.

Selain itu, Mahkamah Konstitusi dalam putusan Perkara Nomor 011-017/PUU-I/2003 tanggal 24 Februari 2004 antara lain menyebutkan, “Menimbang, bahwa hak konstitusional warga negara untuk memilih dan dipilih (*right to vote and right to be candidate*) adalah hak yang dijamin oleh konstitusi, undang-undang maupun konvensi internasional, maka pembatasan penyimpangan, peniadaan, dan penghapusan akan hak dimaksud merupakan pelanggaran terhadap hak asasi dari warga negara.”

Sebenarnya jaminan hak pilih warga negara Indonesia dalam pemilu sangat kuat. Namun demikian masih saja terdapat kendala dalam penggunaan hak pilih tersebut. Salah satu masalah utama yang muncul dalam Pemilu 2009 adalah daftar pemilih yang tidak akurat dalam arti luas. Daftar Pemilih yang Akurat dalam arti luas di sini dapat dilihat pada tiga aspek, yaitu cakupan (*comprehensiveness*) warga negara berhak memilih yang tercantum dalam Daftar Pemilih, kemutahiran Daftar Pemilih (Daftar Pemilih sesuai dengan keadaan mutahir: misalnya pemilih yang meninggal, pindah, atau tidak lagi berhak memilih tidak lagi tercantum dalam Daftar Pemilih tetapi warga negara yang sudah berhak memilih pada hari pemungutan suara sudah tercantum dalam Daftar Pemilih), dan akurasi dalam arti penulisan nama, tempat dan tanggal, bulan dan tahun lahir (umur), jenis kelamin, dan alamat rumah sesuai dengan keadaan sebenarnya.

## Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih:

Hasil audit daftar pemilih Pemilu 2009 yang dilakukan oleh Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES) terhadap daftar pemilih sementara (DPS) pada Juli-Agustus 2008 menunjukkan sekitar 20,8 persen warga negara berhak memilih belum terdaftar.<sup>6</sup> Laporan Tim Penyelidikan Pemenuhan Hak Sipil dan Politik dalam Pemilu Legislatif 2009 oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) menunjukkan terdapat sekitar 25-40 persen pemilih kehilangan hak pilih karena tidak masuk daftar pemilih.<sup>7</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009 tanggal 6 Juli 2009 menentukan bahwa warga negara yang tidak terdaftar dalam daftar pemilih dapat menggunakan hak pilih dengan menggunakan identitas kependudukan (KTP, KK, paspor). Putusan Mahkamah Konstitusi itu menjadi indikator bahwa memang masih terdapat warga negara yang potensial tidak dapat memilih dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2009 karena tidak terdaftar dalam daftar pemilih sehingga diperlukan perlakuan khusus agar warga negara masih dapat menggunakan hak pilihnya.

Gambaran di atas memperlihatkan bahwa begitu pentingnya partisipasi pemilih dalam demokrasi dan pemilu. Oleh karena pentingnya hal itu, kemudian disiapkan sejumlah instrumen hukum untuk memberikan jaminan agar pemilih dapat menggunakan hak pilihnya. Namun demikian masih terdapat problem pada tingkat implementasi, yang utama adalah tidak tersedianya daftar pemilih yang akurat. Dalam konteks tersebut, kajian ini dilakukan untuk mengidentifikasi sejumlah persoalan yang menyebabkan tidak akuratnya daftar pemilih. Hasil identifikasi itu selanjutnya akan dijadikan dasar untuk menyusun sejumlah rekomendasi perbaikan pendaftaran pemilih untuk pemilu ke depan.

---

6 Audit Daftar Pemilih Pemilu 2009, sumber: [http://www.lp3es.or.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=189&Itemid=73](http://www.lp3es.or.id/index.php?option=com_content&task=view&id=189&Itemid=73), 1 Agustus 2008, diakses 28 Februari 2011.

7 Laporan Tim Penyelidikan Pemenuhan Hak Sipil dan Politik Dalam Pemilu Legislatif 2009, Jakarta: Komnas HAM, 2009.

## BAB 2

# Kerangka Konseptual: Sistem Pendaftaran Pemilih

Secara teknis bentuk jaminan pemilih untuk dapat menggunakan hak pilihnya adalah tersedianya daftar pemilih yang akurat. Hal ini mengingat persyaratan bagi pemilih untuk dapat menggunakan hak pilih adalah terdaftar dalam daftar pemilih. Apabila pemilih telah terdaftar dalam daftar pemilih, pada hari pemungutan suara mereka mendapat jaminan untuk dapat menggunakan hak pilihnya. Demikian pula sebaliknya, bila pemilih tidak terdaftar dalam daftar pemilih, mereka pun potensial kehilangan hak pilihnya.

Untuk memberikan jaminan agar pemilih dapat menggunakan pilihannya, harus tersedia daftar pemilih akurat yang memenuhi standar kualitas daftar pemilih. Standar ini memiliki dua aspek, yaitu standar kualitas demokrasi dan standar kemanfaatan teknis.<sup>8</sup>

Dari aspek standar kualitas demokrasi, daftar pemilih hendaknya memiliki dua cakupan standar, yaitu pemilih yang memenuhi syarat masuk daftar pemilih dan tersedianya fasilitas pelaksanaan pemungutan suara. Dari aspek standar kemanfaatan teknis, daftar pemilih hendaknya memiliki empat cakupan standar, yaitu mudah diakses oleh pemilih, mudah digunakan saat pemungutan suara, mudah dimutakhirkan, dan disusun secara akurat.

Terdapat dua jenis sistem pendaftaran pemilih, yaitu berdasarkan skala periode waktu serta berdasarkan hak dan kewajiban.

Berdasarkan skala periode waktu, sistem pendaftaran pemilih ada tiga jenis, yaitu *periodic list*, *continuous register or list*, dan *civil registry*.<sup>9</sup> Sistem *periodic list* adalah sistem pendaftaran pemilih hanya untuk pemilu tertentu saja. Pendaftaran pemilih dilakukan setiap kali hendak menyelenggarakan Pemilihan Umum sebagaimana diterapkan selama enam kali pemilihan umum pada Era Orde Baru. Sistem *continuous register or list* adalah sistem pendaftaran pemilih

8 ACE-Electoral Knowledge Network, "Quality Standards of Voter Lists".

9 ACE-Electoral Knowledge Network, "Overview of Voter Registration" dan "Guiding Principles of Voter Registration".

## Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih:

untuk pemilu yang berkelanjutan. Artinya Daftar Pemilih Pemilu tidak dibuang melainkan dimutakhirkan untuk digunakan pada Pemilu berikutnya. Komisi Pemilihan Umum periode 2001-2007 melaksanakan Pendaftaran Penduduk dan Pemilih Pemilu Berkelanjutan (P4B) tidak hanya untuk penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004 tetapi juga digunakan untuk penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah sejak tahun 2006. Sistem *civil registry* adalah pendaftaran pemilih berdasarkan pencatatan sipil (penduduk) untuk mendata nama, alamat, kewarganegaraan, umur dan nomor identitas. Dengan kata lain pada sistem ini data kependudukan sebagai dasar daftar pemilih memerlukan *data-sharing agreements*. Berdasarkan model pendaftaran pemilih seperti ini, KPU wajib menggunakan data pemilih yang diberikan oleh instansi pemerintah yang bertugas mengurus administrasi kependudukan. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD mengharuskan penggunaan sistem pendaftaran ini tidak saja karena KPU wajib menyusun Daftar Pemilih Sementara dari Daftar Penduduk Pemilih Potensial (DP3) tetapi juga karena setiap pemilih wajib memiliki Nomor Induk Kependudukan (NIK).

Sistem pendaftaran pemilih berdasarkan hak dan kewajiban ada tiga jenis, yaitu pendaftaran sukarela (*voluntary registration*) pendaftaran wajib (*mandatory registration*), dan campuran sukarela-wajib (*mix strategy*).<sup>10</sup> Pada *voluntary registration*, memilih adalah hak, pemilih dapat memilih untuk mendaftar atau tidak dalam daftar pemilih. Prinsip yang dianut adalah prinsip pendaftaran berdasarkan prakarsa sendiri (*self-initiated registration*). Pada *mandatory registration*, memilih adalah kewajiban, pemilih wajib mendaftar/didaftar dalam daftar pemilih. Prinsip yang dianut adalah pendaftaran berdasarkan prakarsa negara (*state-initiated registration*). Pada *mix strategy* pemerintah memfasilitasi proses pendaftaran pemilih dan proses pendaftaran pemilih dilakukan sendiri oleh pemilih. Prinsip yang dianut adalah para warga negara dan negara berbagi tanggungjawab dalam pendaftaran pemilih (*citizens and the state share responsibility for registration*) atau prinsip negara mengambil langkah memfasilitasi pendaftaran pemilih untuk kemudian dilengkapi oleh pemilih. (*the state takes steps to facilitate registration, and citizens must do their part to complete the process*).

---

10 ACE-Electoral Knowledge Network, "Voluntary versus Mandatory Registration" dan "Self-initiated versus State-initiated Registration".

Setidaknya terdapat tiga isu dalam pendaftaran pemilih.<sup>11</sup> Isu-isu tersebut adalah siapa yang dimasukkan daftar pemilih, siapa yang melakukan pendaftaran pemilih, dan apakah pendaftaran pemilih itu merupakan hak atautkah kewajiban.

Dalam isu siapa yang dimasukkan dalam daftar pemilih, terdapat prinsip setiap warga negara dewasa yang dimasukkan dalam daftar pemilih. Terdapat beragam kategori kedewasaan di sejumlah negara. Ukuran usia dewasa di antaranya: 16 tahun (Austria, Brasil, Kuba, Nicaragua, Somalia); 17 tahun (Indonesia, Korea Utara, Sudan, Timor Leste); 18 tahun (86 persen negara demokrasi menganut batas ini); 20 tahun (Jepang, Liechtenstein, Nauru, Maroko, Korea Selatan, Taiwan, Tunisia); dan 21 tahun (Bahrain, Fiji, Gabon, Kuwait, Lebanon, Malaysia, Maldives, Pakistan, Samoa).

Tentang isu siapa yang melakukan pendaftaran pemilih pengalaman di sejumlah negara setidaknya ada tiga jenis, yaitu dilakukan oleh pemerintah, dilakukan oleh penyelenggara pemilu, atau dilakukan oleh penyelenggara Pemilu berdasarkan data dari Pemerintah. Pada mayoritas negara demokrasi, pendaftaran pemilih dilakukan pemerintah pusat/daerah (57 persen). Sementara di negara-negara Eropa (18 persen), pendaftaran pemilih dilakukan oleh lembaga penyelenggara Pemilu (*electoral management body*). Pendaftaran pemilih selama enam kali Pemilu pada masa Orde Baru dilakukan oleh Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang tidak lain adalah Departemen Dalam Negeri. Pada Pemilu 2009, pemutahiran daftar pemilih dilakukan oleh KPU berdasarkan data dari Departemen Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah.

Dalam isu pendaftaran pemilih apakah merupakan hak atautkah kewajiban, juga terdapat keanekaragaman. Sebagian besar negara-negara demokrasi (64 persen) menganut prinsip pendaftaran pemilih adalah kewajiban. Kurang dari 50 persen negara-negara Afrika dan bekas koloni Inggris menganut prinsip pendaftaran pemilih adalah kewajiban. Penegakan prinsip memilih adalah kewajiban juga beragam di berbagai negara. Australia misalnya mengenakan denda sejumlah uang bagi pemilih yang tidak menjalankan kewajiban memilih tetapi sejumlah negara membatalkan hak mendapatkan peyanaan publik tertentu bagi pemilih yang tidak melaksanakan kewajiban memilih. Sebagian besar negara-negara Eropa (84 persen) menganut prinsip

---

11 ACE-Electoral Knowledge Network, "Voter Registration" dan "General Issues".

### **Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih:**

pendaftaran pemilih adalah hak. Memilih pada masa Orde Baru merupakan hak dan kewajiban sekaligus tetapi sejak Pemilu 1999 dan terutama sejak amandemen UUD 1945, memilih merupakan hak.

## BAB 3

# Sistem Pemutahiran Daftar Pemilih Pemilu 2009<sup>12</sup>

Karena yang diterapkan bukan lagi model pendaftaran pemilih secara periodik, maka yang dilakukan setiap menjelang penyelenggaraan Pemilu adalah pemutahiran daftar pemilih. Seperti pada pendaftaran pemilih, pemutahiran pemilih pada dasarnya menganut dua sistem (*stelsel*), yaitu stelsel aktif dan pasif. Apakah sistem pemutahiran daftar pemilih termasuk kategori aktif atautkah pasif akan dilihat dilihat dari sisi keterlibatan pemilih.

Sistem pemutahiran daftar pemilih dapat dikategorikan aktif apabila penyelenggara pemilu (KPU) hanya memiliki kewajiban mengumumkan daftar pemilih sementara yang tersedia kepada warga masyarakat di tempat-tempat yang strategis dengan tujuan untuk mendapatkan tanggapan dari anggota masyarakat. Pada sistem ini warga masyarakat yang berhak memilih diwajibkan aktif melihat dan memberikan tanggapan terhadap daftar pemilih yang diumumkan. Pada intinya partisipasi warga masyarakat pada sistem ini menjadi prinsip utama.

Sistem pemutahiran daftar pemilih dikateorikan pasif kalau petugas aktif mendatangi kediaman warga masyarakat untuk meminta mereka mengecek apakah setiap anggota keluarga yang berhak memilih sudah masuk dalam daftar pemilih. Dalam sistem seperti ini warga masyarakat pasif menunggu didatangi oleh petugas.

Ketika diadakan P4B menjelang Pemilu 2004 diterapkan sistem pendaftaran pemilih pasif. Hal ini terlihat dalam UU No. 12/2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, yang menentukan bahwa pendaftaran pemilih dilakukan oleh petugas pendaftar pemilih dengan mendatangi kediaman pemilih.<sup>13</sup> Sementara pada Pemilu 2009 diterapkan sistem pemutahiran daftar pemilih

12 Bagian ini bersumber pada: Hasyim Asy'ari, 2009, "Daftar Pemilih Tanggung Jawab Siapa: Perbandingan Pada Negara-Negara Demokrasi", makalah disampaikan pada Seminar "Mengawal Hak Politik Rakyat: Belajar dari Problematika DPT pada Pemilu dan Pilkada", diselenggarakan oleh Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR), Hotel Milenium, Jakarta, 21 April 2009.

13 Pasal 53 ayat (1) UU No. 12/2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

## Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih:

aktif. Hal ini ditentukan dalam UU No. 10/2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD di mana daftar pemilih sementara (DPS) diumumkan oleh Panitia Pemungutan Suara (PPS) di tingkat desa/kelurahan selama 7 hari untuk mendapatkan masukan dan tanggapan dari warga masyarakat dan peserta pemilu paling lama 14 hari sejak hari pertama DPS diumumkan.<sup>14</sup>

Menurut Peraturan KPU No. 20/2008 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, pengumuman DPS dilaksanakan pada 8-14 Agustus 2008 dan tanggapan masyarakat dilakukan pada 8-21 Agustus 2008. Dari sini dapat diketahui bahwa pada Pemilu 2009 warga masyarakat dan peserta pemilu mendapat posisi penting untuk berpartisipasi aktif memberikan masukan dan tanggapan terhadap DPS.

Pihak yang terlibat dan bertanggung jawab dalam penyusunan daftar pemilih Pemilu 2009 penting untuk mengetahui bagaimana sistem pemutahiran daftar pemilih bekerja. Terdapat empat pihak yang terlibat dan bertanggung jawab, yaitu pemerintah dan pemerintah daerah, KPU dan jajaran penyelenggara pemilu, partai politik, dan warga masyarakat yang berhak memilih.

*Pertama*, pemerintah dan pemerintah daerah. UU No. 10/2008 menentukan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah menyediakan data kependudukan.<sup>15</sup> Yang dimaksud dengan data kependudukan adalah data penduduk potensial pemilih pemilu (DP4).<sup>16</sup>

Selanjutnya UU No. 10/ 2008 menentukan bahwa KPU Kabupaten/Kota menggunakan data kependudukan sebagai bahan penyusunan daftar pemilih sementara. Dalam daftar pemilih tersebut sekurang-kurangnya termuat nomor induk kependudukan (NIK), nama, tanggal lahir, jenis kelamin, dan alamat warga negara Indonesia yang mempunyai hak memilih.<sup>17</sup> Dalam ketentuan yang lain, yaitu UU No. 23/2006 tentang Administrasi Kependudukan ditentukan bahwa setiap penduduk wajib memiliki NIK yang diberikan oleh pemerintah dan diterbitkan oleh instansi pelaksana kepada setiap penduduk

---

14 Pasal 36 ayat (3) dan (5) UU No. 10/2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

15 Pasal 32 ayat (1) UU No. 10/2008.

16 Penjelasan Pasal 32 ayat (1) UU No. 10/2008.

17 Pasal 33 ayat (1) dan (2) UU No. 10/ 2008.

setelah dilakukan pencatatan biodata.<sup>18</sup> NIK tersebut berlaku seumur hidup dan selamanya,

Dalam konteks penyusunan daftar pemilih Pemilu 2009, pemerintah berperan menyediakan data kependudukan yang potensial sebagai pemilih. Data tersebut di antaranya memuat NIK yang menjadi kewenangan pemerintah. Apabila ditemukan nama pemilih dalam daftar pemilih yang tidak memuat NIK, sesungguhnya ini adalah tanggung jawab pemerintah karena pemerintah yang memiliki kewenangan menerbitkan NIK, bukan wewenang KPU. Dalam hal terdapat nama pemilih yang belum memiliki NIK, seharusnya KPU berkoordinasi dengan pemerintah untuk mengatasi hal ini. Pemilih yang tanpa NIK sesungguhnya berhak didaftarkan sebagai pemilih karena kalau seorang pemilih tidak atau belum memiliki NIK maka hal itu bukan kesalahan pemilih melainkan merupakan kesalahan Pemerintah karena Pemerintahlah yang bertanggungjawab memberikan NIK tersebut kepada setiap penduduk.

*Kedua*, KPU dan jajarannya sebagai penyelenggara Pemilu 2009.<sup>19</sup> UU No. 10/2008 menentukan bahwa KPU Kabupaten/Kota melakukan pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dari pemerintah dan pemerintah daerah.<sup>20</sup> Dalam pemutakhiran data pemilih, KPU Kabupaten/Kota dibantu oleh PPS dan PPK. Hasil pemutakhiran data pemilih digunakan sebagai bahan penyusunan DPS.

Dalam pemutakhiran data pemilih, PPS dibantu oleh Petugas Pemutakhiran Daftar Pemilih (PPDP) yang terdiri atas perangkat desa/kelurahan, rukun warga, rukun tetangga atau sebutan lain, dan warga masyarakat.<sup>21</sup> Hal ini dimaksudkan agar PPDP adalah orang-orang yang mengenal dan dikenal oleh warga Desa/Kelurahan sehingga memudahkan pemutakhiran daftar pemilih ketika datang dari rumah ke rumah. Dalam kenyataan tidak semua PPDP yang diangkat PPS ini memenuhi persyaratan jabatan ini.

---

18 Pasal 13 ayat (1) dan (2) UU No. 23/2006 tentang Administrasi Kependudukan.

19 Pasal 8 ayat (1) huruf e, ayat (2) huruf e, Pasal 9 ayat (1) huruf d, ayat (2) huruf d, ayat (3) huruf e dan f, Pasal 10 ayat (1) huruf e dan f, ayat (2) huruf e dan f, ayat (3) huruf f, g, dan h UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan Pasal 34 ayat (1), (3) dan (4) UU No. 10/2008.

20 Pasal 34 ayat (1), (3) dan (4) UU No. 10/2008.

21 Pasal 35 ayat (1) UU No. 10/2008.

## Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih:

Pada tahapan berikutnya, DPS disusun oleh PPS berbasis rukun tetangga atau sebutan lain.<sup>22</sup> DPS disusun paling lambat 1 (satu) bulan sejak berakhirnya pemutakhiran data pemilih. DPS diumumkan selama 7 (tujuh) hari oleh PPS untuk mendapatkan masukan dan tanggapan dari masyarakat. Pengumuman DPS dilakukan dengan cara menempelkannya pada sarana pengumuman desa/kelurahan dan/atau sarana umum yang mudah dijangkau dan dilihat masyarakat.<sup>23</sup> Yang dimaksud dengan “masukan dan tanggapan dari masyarakat dan peserta pemilu tentang DPS” adalah untuk menambah data pemilih yang memenuhi persyaratan tetapi belum terdaftar dan/atau mengurangi data pemilih karena tidak memenuhi persyaratan.<sup>24</sup>

Salinan DPS harus diberikan oleh PPS kepada yang mewakili peserta pemilu di tingkat desa/kelurahan sebagai bahan untuk mendapatkan masukan dan tanggapan. Masukan dan tanggapan dari masyarakat dan peserta pemilu diterima PPS paling lama 14 (empat belas) hari sejak hari pertama DPS diumumkan. Selanjutnya PPS wajib memperbaiki DPS berdasarkan masukan dan tanggapan dari masyarakat dan peserta pemilu.

DPS hasil perbaikan diumumkan kembali oleh PPS selama 3 (tiga) hari untuk mendapatkan masukan dan tanggapan dari masyarakat dan peserta pemilu. PPS wajib melakukan perbaikan terhadap DPS hasil perbaikan berdasarkan masukan dan tanggapan dari masyarakat dan peserta pemilu paling lama 3 (tiga) hari setelah berakhirnya pengumuman. DPS hasil perbaikan akhir disampaikan oleh PPS kepada KPU Kabupaten/Kota melalui PPK untuk menyusun daftar pemilih tetap (DPT).<sup>25</sup>

Pada bagian akhir, KPU Kabupaten/Kota menetapkan DPT berdasarkan DPS hasil perbaikan dari PPS.<sup>26</sup> Selanjutnya PPS mengumumkan DPT sejak diterima dari KPU Kabupaten/Kota sampai hari/tanggal pemungutan suara.<sup>27</sup> Yang dimaksud dengan “mengumumkan DPT” adalah menempelkan salinan DPT di papan pengumuman dan/atau tempat yang mudah dijangkau dan dilihat

---

22 Pasal 36 ayat (1) s.d. (6) UU No. 10/2008.

23 Penjelasan Pasal 36 ayat (3) UU No. 10/ 2008.

24 Penjelasan Pasal 36 ayat (5) UU No. 10/ 2008.

25 Pasal 37 ayat (1), (2) dan (3) UU No. 10 /2008.

26 Pasal 38 ayat (1) UU No. 10/2008.

27 Pasal 39 ayat (1) UU No. 10/2008.

oleh masyarakat.<sup>28</sup>

Berdasarkan beberapa ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa penyusunan DPS menjadi DPT adalah tanggung jawab KPU (yang secara teknis kegiatan dilaksanakan oleh KPU Kabupaten/Kota dan PPS). Kendatipun publikasi proses pemutakhiran data pemilih dari DPS menjadi DPT melalui serangkaian pengumuman DPS, DPS hasil perbaikan dan DPT, hal itu tidak akan menjamin akurasi dan validitas tanpa masukan dan tanggapan dari masyarakat dan peserta pemilu. Sekali lagi, partisipasi masyarakat dan peserta pemilu menjadi penting untuk menjamin akurasi daftar pemilih.

Peran ini tidak dapat dilaksanakan oleh KPU beserta seluruh jajarannya di daerah karena berbagai sebab. Pertama, keterlambatan pembentukan PPDP di berbagai daerah. Kedua, keterlambatan pembentukan sekretariat PPS sehingga Sekretariat KPU Kabupaten/Kotalah yang melayani kebutuhan PPS secara administratif, khususnya urusan keuangan. Ketiga, PPS dan PPDP cenderung bersikap pasif dalam memutakhirkan daftar pemilih sementara, yaitu menunggu kedatangan warga di kantor Desa/Kelurahan. Keempat, sosialisasi tentang pemutahiran daftar pemilih sangat terbatas sehingga kegiatan pemutahiran daftar pemilih tidak diketahui secara luas. Kelima, sebagian besar warga bersifat pasif karena berbagai alasan, seperti merasa sudah terdaftar karena ikut memilih pada Pemilu sebelumnya, tidak tahu apa, kapan dan di mana pemutahiran daftar pemilih, ataupun menunggu kedatangan petugas. Karena itu tidak heran kalau hanya sedikit warga masyarakat yang mengecek daftar pemilih sementara.

*Ketiga*, partai politik peserta pemilu. Partai politik terlibat dalam kegiatan penyusunan daftar pemilih dengan cara memberikan masukan dan tanggapan terhadap DPS berdasarkan salinan DPS yang diberikan oleh PPS kepada yang mewakili peserta pemilu di tingkat desa/kelurahan. Partai politik juga memperoleh dari PPS salinan DPS hasil perbaikan melalui perwakilan partai poilitik di tingkat desa/kelurahan. Selain itu KPU Kabupaten/Kota harus memberikan salinan DPT kepada partai politik peserta pemilu di tingkat kabupaten/kota. Yang dimaksud dengan "salinan DPT" adalah salinan yang dalam bentuk kopi peranti lunak (*softcopy*), cakram padat (*compact disk*), atau fotokopi.<sup>29</sup> Salinan atau fotokopi DPT sebagaimana dimaksud dapat diperoleh

---

28 Penjelasan Pasal 39 ayat (1) UU No. 10/2008.

29 Penjelasan Pasal 38 ayat (5) UU No. 10/2008.

## Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih:

di kantor KPU Kabupaten/Kota bersangkutan. Berdasarkan ketentuan Pasal 39 (1) UU No. 10/2008, PPS mengumumkan DPT sejak diterima dari KPU Kabupaten/Kota sampai hari/tanggal pemungutan suara.

Berdasarkan ketentuan tersebut terlihat betapa seharusnya partai politik sudah mengetahui kondisi daftar pemilih sejak DPS, DPS hasil perbaikan, hingga DPT. Dalam hal memberikan masukan dan tanggapan terhadap DPS dan DPS hasil perbaikan sebagai bahan DPT, pertanyaan yang patut diajukan adalah atas dasar apa partai politik melakukannya? Seharusnya masukan dan tanggapan partai politik terhadap daftar pemilih berdasarkan data keanggotaan partai politik (data konstituen) yang dimiliki partai politik bersangkutan. Hal ini didasarkan pada ketentuan UU No. 2 /2008 tentang Partai Politik yang menentukan bahwa partai politik berkewajiban melakukan pendaftaran dan memelihara ketertiban data anggota.<sup>30</sup> Lalu bagaimana halnya bila partai politik tidak memenuhi kewajibannya melakukan pendaftaran dan memelihara data anggota? Apakah ada partai politik yang memiliki dan memelihara ketertiban data anggota?

Ternyata tidak banyak partai politik Peserta Pemilu yang memelihara daftar anggota dan hanya sedikit yang menjalin hubungan dengan para anggota DPR. Karena itu tidaklah mengherankan apabila hanya beberapa partai politik Peserta Pemilu yang melakukan tugas mengajak dan mendorong anggota, simpatisan, dan warga masyarakat mengecek nama mereka dalam Daftar Pemilih Sementara. Partai Politik Peserta Pemilu seharusnya melaksanakan peran ini walaupun tidak diperintahkan oleh Undang-Undang karena secara langsung menyangkut kepentingan partai. Kebanyakan Partai Politik Peserta Pemilu menghabiskan anggaran cukup besar untuk kegiatan kampanye yang tidak efektif tetapi tidak melakukan kegiatan “kampanye” yang paling efektif, yaitu mendorong anggota, simpatisan dan warga masyarakat untuk mendaftarkan diri sebagai pemilih atau mengecek apakah nama mereka sudah tercatat sebagai pemilih.

Kesempatan memberikan masukan dan tanggapan terhadap penyusunan daftar pemilih dibatasi waktu oleh undang-undang. Masukan dan tanggapan terhadap daftar pemilih masih dapat diakomodir sepanjang daftar pemilih belum berstatus sebagai DPT. Tanggung jawab partai politik terhadap validitas daftar pemilih adalah dalam memberikan masukan dan tanggapan

---

30 Pasal 13 huruf g UU No. 2/2 008 tentang Partai Politik.

pada waktu penyusunan daftar pemilih karena pada tiap tahap partai politik memperoleh salinan daftar pemilih (mulai dari DPS, DPS hasil perbaikan, hingga DPT). Dengan demikian bila daftar pemilih tidak akurat, sudah semestinya partai politik juga ikut bertanggung jawab. Bagaimana mungkin KPU menyusun daftar pemilih secara akurat tanpa masukan dan tanggapan partai politik sejak awal? Menjadi tidak adil apabila partai politik melancarkan kritik terhadap kualitas daftar pemilih hanya pada bagian akhirnya saja.

*Keempat*, warga masyarakat yang berhak memilih. Karena sistem pemutahiran daftar pemilih yang dianut UU No. 10/2008 adalah sistem aktif, partisipasi warga masyarakat menduduki posisi penting. Pengumuman DPS, DPS hasil perbaikan, dan pengumuman DPT akan bermakna dalam penyusunan daftar pemilih yang valid hanya bila didukung partisipasi warga masyarakat dalam memberikan masukan dan tanggapan. Partisipasi warga masyarakat dalam mengecek daftar pemilih sementara pada Pemilu 2009 ternyata sangat rendah. Sebagaimana dikemukakan di atas, partisipasi warga negara rendah antara lain karena sosialisasi yang sangat kurang mengenai pemutahiran daftar pemilih, merasa dengan sendirinya sudah terdaftar karena ikut memilih pada Pemilu/Pilkada sebelumnya, atau karena tidak peduli.

Gambaran tersebut diharapkan dapat menjelaskan tanggung jawab para pihak yang terlibat dalam penyusunan daftar pemilih. Pada akhirnya harus dinyatakan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah, KPU dan jajaran penyelenggara pemilu, partai politik, serta masyarakat masing-masing memiliki tanggung jawab secara proporsional dalam penyusunan daftar pemilih yang akurat. Kepada empat pihak itulah seharusnya pertanggungjawaban dialamatkan bila pada akhirnya DPT Pemilu 2009 tidak akurat.

## **Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih:**

## **BAB 4**

# **Daftar Pemilih Tidak Akurat: Identifikasi Masalah**

Sebelum melakukan analisis tentang penyebab DPT Pemilu 2009 bermasalah, sepantasnya apabila dilakukan identifikasi permasalahan DPT Pemilu 2009. Sebagaimana dikemukakan pada Bab 3, Daftar Pemilih Akurat dalam arti luas dapat diukur dari tiga indikator, yaitu cakupan (*comprehensiveness*), kemutahiran (*up to date*), dan akurasi (*accuracy*). Berapa persen sesungguhnya derajat cakupan, derajat kemutahiran, dan derajat akurasi DPT Pemilu 2009? Untuk itu terlebih dahulu perlu diperkirakan berapa jumlah warga negara Indonesia, baik yang tinggal di Indonesia maupun yang tinggal di luar negeri, yang berhak memilih? Badan Pusat Statistiklah yang semestinya dapat menjawab pertanyaan ini berdasarkan hasil Sensus Penduduk yang dilakukan setiap sepuluh tahun sekali. Akan tetapi karena hak memilih berkaitan dengan tanggal, bulan dan tahun kelahiran pemilih, patut dipertanyakan apakah BPS memiliki data perihal hari/tanggal, bulan dan tahun kelahiran setiap warga negara Indonesia. Instansi lain yang kemungkinan dapat menjawab pertanyaan tersebut adalah Kementerian Dalam Negeri yang mengelola Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) berdasarkan data dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil seluruh kabupaten/kota di Indonesia. Akan tetapi karena kualitas data kependudukan setiap kabupaten/kota masih jauh dari akurat, dan sistem pemutahiran penduduk bersifat pasif, maka SIAK juga belum dapat diandalkan untuk menjawab pertanyaan tersebut.

Salah satu cara untuk memperkirakan jumlah warga negara yang berhak memilih adalah menggunakan semacam konvensi. Jumlah pemilih di negara yang menetapkan umur memilih minimal 18 tahun diperkirakan sekitar 70% dari jumlah penduduk. Karena Indonesia menggunakan batasan minimal berumur 17 tahun atau sudah menikah atau pernah menikah walaupun belum berumur 17 tahun, dan mengingat struktur umur penduduk Indonesia menumpuk pada umur muda usia, maka jumlah pemilih Indonesia diperkirakan mencapai 75% dari jumlah penduduk. Kalau Sensus Penduduk Indonesia Tahun 2010 menunjukkan jumlah penduduk Indonesia mencapai sekitar 238 juta. Karena data jumlah penduduk tahun 2008lah yang digunakan untuk Pemilu 2009, maka jumlah penduduk Indonesia pada akhir tahun 2008 diperkirakan mencapai sekitar 235 juta. Berdasarkan data

## Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih:

ini, maka jumlah warga negara sehingga jumlah pemilih yang tidak terdaftar diperkirakan mencapai sekitar 5 juta. Akan tetapi permasalahan DPT Pemilu 2009 tidak hanya menyangkut cakupan pemilih yang termasuk DPT tetapi juga kemutakhiran dan akurasi. Persoalan kemutakhiran dan akurasi tampak sangat nyata pada apa yang disebut “pemilih siluman” (*ghost voters*), yaitu nama pemilih yang sudah meninggal, pemilih yang sudah lama pindah, warga negara yang belum berhak memilih, pemilih yang juga terdaftar di dua atau lebih daerah lain, dan pemilih yang kemudian bekerja sebagai anggota TNI/Polri belum dihapus dari DPT. Ternyata jumlah “pemilih siluman” (*ghost voters*) pada setiap DPT TPS cukup besar. Kalau jumlah pemilih siluman ini mencapai sekitar 15%, maka jumlah pemilih yang tidak terdaftar diperkirakan mencapai sekitar 31 juta (5 + 26 juta) alias sekitar 18% (31 juta/176.250.000 x 100%).

Cara lain untuk mengetahui jumlah pemilih terdaftar adalah melakukan audit. Di Indonesia hanya LP3ES yang pernah melakukan audit terhadap Daftar Pemilih. Pada tahun awal 2004, LP3ES melakukan audit terhadap DPT di Provinsi Aceh hasil pelaksanaan P4B yang dilaksanakan oleh KPU bekerjasama dengan Departemen Dalam Negeri dan BPS pada tahun 2003. Hasil audit menunjukkan 92% warga negara yang berhak memilih sudah terdaftar, 5% pemilih siluman, dan sisanya belum terdaftar. Pendaftaran pemilih di Aceh tersebut dilakukan pada tahun 2003, tahun ketika Aceh masih belum aman dari segi keamanan. Pada tahun 2008, LP3ES melakukan audit terhadap Daftar Pemilih Sementara seluruh Indonesia.

Laporan LP3ES tentang audit terhadap Daftar Pemilih Sementara (DPS) Pemilu Legislatif 2009 menemukan sejumlah masalah.<sup>31</sup> Audit ini menemukan:

- (1) Hanya 7,3 persen pemilih yang mengetahui periode pengecekan nama dalam DPS dari 8-14 Agustus 2008;
- (2) Terdapat sebanyak 20,8 persen pemilih belum terdaftar dalam DPS;
- (3) Sebanyak 19,8 persen nama yang terdapat di dalam daftar tidak lagi bertempat tinggal di alamat tersebut, baik secara permanen maupun dalam jangka waktu tertentu;

---

31 DPS Memuat Mayoritas Pemilih Namun Banyak Tugas yang Masih Harus Dilakukan, sumber: diakses 28 Februari 2011.

- (4) Terdapat 3,3 persen nama yang seharusnya tidak terdapat dalam DPS masih terdapat dalam daftar (yang termasuk dalam kategori ini adalah pemilih yang telah meninggal dunia, nama dan alamat yang tidak dikenal, serta orang yang tidak memiliki hak pilih (mereka yang berusia 17 tahun ketika hari pemilu dan anggota TNI/ Polri).

Audit DPS yang dilakukan LP3ES yang dilakukan pada 7-11 Agustus 2008 dengan mewawancarai lebih dari 7.800 responden yang dipilih menggunakan metode statistik, ambang kesalahan dari audit ini adalah +/- 2,5 persen untuk sampel nasional dan +/- 5 persen untuk analisis regional, dengan tingkat kepercayaan 95 persen, menemukan bahwa:

- (1) Hanya 39,5 persen Nomor Induk Kependudukan (NIK) yang akurat;
- (2) Sebanyak 67,9 persen nama pemilih telah akurat;
- (3) Sebanyak 77,1 persen jenis kelamin akurat;
- (4) Sebanyak 58,8 persen penulisan tanggal lahir yang akurat; dan
- (5) Sebanyak 68,6 persen yang menuliskan alamat dengan akurat.

Dari hasil wawancara tim audit LP3ES dengan Petugas Pemungutan Suara (PPS) dan Petugas Pemuktahiran Daftar Pemilih (PPDP), masih ditemukan ketidakpastian penggunaan prinsip *de jure* maupun *de facto* dalam mendaftarkan pemilih. *De jure* mengacu kepada penggunaan alamat yang terdapat di Kartu Keluarga (KK) atau Kartu Tanda Penduduk (KTP) sebagai dasar tempat pendaftaran. Sementara *de facto* menggunakan alamat faktual di mana pemilih itu tinggal. Terkait dengan penerapan prinsip *de facto* dan *de jure* ini, dari responden yang mengaku memiliki rumah di tempat lain (8 persen) ternyata mereka juga memiliki KTP di alamat tersebut (29 persen). Jika prinsip *de jure* diterapkan, kepemilikan KTP ganda sebaliknya jika prinsip *de facto* diterapkan, revisi yang cukup besar perlu dilakukan terhadap daftar pemilih untuk memverifikasi domisili mereka yang sebenarnya. Dari uraian ini dapat disimpulkan bahwa audit yang dilakukan LP3ES memang tidak dimaksudkan untuk mengetahui jumlah warga negara yang berhak memilih melainkan untuk mengetahui berapa persen derajat cakupan pemilih terdaftar, berapa persen derajat kemutahiran, dan berapa persen derajat akurasi. Hasil audit LP3ES terhadap DPS menunjukkan baru 79,20% pemilih yang sudah masuk

## Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih:

dalam DPS, derajat kemutahiran hanya mencapai 76, 9% (pemilih siluman mencapai 23,1%), dan derajat akurasi paling tinggi dari 5 aspek yang dilihat hanya mencapai 71%. Karena pemutahiran DPS berlangsung tidak efektif sebagaimana dikemukakan di atas, maka tingkat keakuratan DPT Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2009 diperkirakan tidak akan terlalu jauh berbeda dengan hasil audit LP3ES, yaitu 79,20% untuk derajat cakupan, 76,90% untuk derajat kemutahiran, dan 71% untuk derajat akurasi. Singkat kata, hasil perkiraan yang dilakukan di atas khususnya untuk indikator pertama (derajat cakupan) hampir sama dengan hasil audit yang dilakukan oleh LP3ES tersebut.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan sumber persoalan DPT Pemilu 2009 adalah sekitar 20% pemilih tidak terdaftar dalam DPT, dan lebih dari 20% DPT tidak mutahir dan tidak akurat. Siapakah yang belum terdaftar tersebut? Pemilih yang belum terdaftar tersebut diperkirakan mereka yang tinggal di perkotaan, seperti penduduk yang tinggal di pemukiman "liar," pekerja, mahasiswa, dan warga kota yang tinggal di pemukiman eksklusif, dan sudah barang tentu pemilih yang tinggal di pedesaan yang tidak terdaftar karena tidak tahu mengenai pemutahiran daftar pemilih.

Hasil evaluasi terhadap integritas proses dan hasil penyelenggaraan Pemilu 2009 yang dilakukan oleh Partnership for Governance Reform (Kemitraan), yang dilakukan dengan metode *focus group discussion* (FGD) di tiga daerah (Surabaya, Aceh, dan Jakarta) mengidentifikasi sejumlah masalah. Terutama pada proses pendaftaran pemilih Pemilu 2009 ditemukan berbagai masalah sebagai berikut:<sup>32</sup>

- (1) Sejumlah warga negara yang berhak memilih tetapi tidak mempunyai kartu tanda penduduk (KTP) atau nomor induk kependudukan (NIK), sehingga tidak dapat terdaftar dalam daftar pemilih tetap (DPT);
- (2) Sebagian besar data penduduk potensial pemilih pemilu (DP4) dari Pemerintah Kabupaten/Kota tidak dapat diandalkan dari segi derajat cakupan, kemutakhiran dan akurasi, tidak hanya karena pemutakhiran data penduduk dilakukan secara pasif tetapi juga karena Pemerintah Kabupaten/Kota tidak mengakomodasi DPT pemilu/pilkada sebelumnya dalam penyusunan DP4 Pemilu berikutnya;

---

32 Laporan Evaluasi Integritas Proses dan Hasil Pemilu 2009, Jakarta: Kemitraan.

- (3) KPU tidak mempunyai sikap yang jelas terhadap DP4 dari Pemerintah Kabupaten/Kota yang mempunyai kualitas yang tidak dapat diandalkan;
- (4) KPU tidak memiliki parameter yang terukur dalam menerima atau menolak DP4 dari Pemerintah Kabupaten/Kota;
- (5) Persyaratan domisili pemilih yang diterapkan antara *de jure* dan *de facto* menimbulkan masalah;
- (6) Pemilih bersikap pasif dalam menanggapi DPS karena merasa sudah tercatat sebagai pemilih karena ikut memberikan suara pada pemilu sebelumnya, karena tidak tersedia informasi yang memadai dan menarik mengenai pemutakhiran daftar pemilih, atau menganggap hal lain lebih penting daripada mengecek daftar pemilih;
- (7) Pembentukan Petugas Pemutakhiran Daftar Pemilih (PPDP) tidak hanya terlambat, tetapi juga tidak sesuai dengan maksud dan tujuan pembentukan PPDP;
- (8) Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan PPDP cenderung bersikap pasif (menunggu di kantor desa/kelurahan) dalam pemutakhiran daftar pemilih;
- (9) Hanya sedikit partai politik yang meminta salinan DPS kepada PPS, dan PPS hanya akan memberikan salinan DPS kepada partai politik apabila wakil partai politik mengganti biaya fotokopi;
- (10) Panitia Pengawas Pemilu belum terbentuk ketika KPU melaksanakan program pemutakhiran daftar pemilih sehingga tidak ada pengawasan terhadap pelaksanaan tahap pemutakhiran daftar pemilih; dan
- (11) KPU beserta seluruh jajarannya di daerah tidak cukup transparan dalam membuka data pemilih kepada publik.

Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (Formappi) dalam laporan hasil pemantauan yang dilakukan di 5 provinsi (Jawa Timur, Sulawesi Selatan, Papua, dan Sumatera Utara, serta DKI Jakarta) terhadap akar masalah daftar

## Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih:

pemilih Pemilu 2009 mengidentifikasi empat masalah utama.<sup>33</sup> Akar masalah daftar pemilih adalah:

- (1) Masalah penyelenggara pemilu;
- (2) Masalah Keterlambatan Pembentukan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu);
- (3) Data kependudukan dan penyusunan daftar pemilih; dan
- (4) Pemutakhiran data pemilih dan pemutakhiran daftar pemilih.

Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR) dalam laporan hasil pemantauan pelaksanaan pilkada tahun 2010 di 10 daerah kabupaten/kota (Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Bandung, Kabupaten Purworejo, Kabupaten Wonosobo, Kabupaten Lampung Tengah, Kabupaten Mamuju, Kabupaten Malang, Kota Palu, Kabupaten Semarang, dan Kota Manado [Pemilu Gubernur Sulawesi Utara]), terutama pemantauan terhadap pendaftaran pemilih, menemukan sejumlah masalah.<sup>34</sup> Identifikasi masalah temuan pemantauan JPPR adalah:

- (1) Data awal DP4 tidak valid yang membuat kerja verifikasi menjadi berat. Sering terjadi lempar tanggung jawab antara pihak yang mengeluarkan DP4 dan KPU;
- (2) Petugas verifikasi/pemutakhiran data tidak bekerja secara profesional;
- (3) Proses verifikasi dan teknis pemutakhiran yang masih manual menyulitkan KPU Kabupaten/Kota dalam verifikasi, apalagi ada dua sumber data, yaitu DP4 dan DPT pemilu terakhir; dan
- (4) Beberapa KPU Kabupaten/Kota tidak konsisten mematuhi batas akhir pemutakhiran DPT sesuai dengan tahapan yang dibuatnya berdasarkan aturan yang berlaku.

---

33 Laporan Hasil Pemantauan Formappi, "Akar Masalah Daftar Pemilih Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden 2009, dan Saran Perbaikannya: Temuan Dari Lima Provinsi", Jakarta: Formappi, 11 September 2009.

34 Laporan Hasil Pemantauan Pilkada di 10 Kabupaten/Kota Tahun 2010: Program Perbaikan Tata Kelola Kepemiluan di Indonesia", Jakarta: JPPR, 2010.

Laporan Tim Penyelidikan Pemenuhan Hak Sipil dan Politik dalam Pemilu Legislatif 2009 yang dibentuk Komnas HAM menemukan beberapa penyebab ketidakakuratan daftar pemilih dalam Pemilu Legislatif 2009.<sup>35</sup> Daftar pemilih Pemilu Legislatif 2009 tidak akurat disebabkan oleh:

- (1) Carut-marutnya sistem administrasi kependudukan Depdagri;
- (2) Tidak adanya kebijakan khusus sistem penganggaran pemilu;
- (3) Ketidakmampuan kelembagaan KPU dan kelemahan organisasional eksekusi Pemilu Legislatif 2009; dan
- (4) Lemahnya perangkat lembaga pengawas pemilu.

Laporan KPU dalam evaluasi pelaksanaan Pemilu 2009 menyebutkan bahwa salah satu masalah dalam Pemilu 2009 yang paling banyak mendapat sorotan adalah mengenai daftar pemilih. Bahkan selama dan sesudah pemilu berjalan, daftar pemilih menjadi salah satu isu menonjol yang digunakan untuk mengkritik penyelenggara pemilu. Isu pendaftaran pemilih memuat masalah yang paling banyak dibanding isu-isu pemilu lainnya.<sup>36</sup>

Menurut KPU masalah daftar pemilih dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- (1) Kurang sinkronnya aturan, khususnya mengenai pembentukan PPK dan PPS sehingga terlambat dibentuk;
- (2) Buruknya data awal yang berasal dari data kependudukan yang dihasilkan oleh Departemen Dalam Negeri menjadi akar masalah yang penting dari karut marutnya daftar pemilih, di mana sistem administrasi kependudukan ternyata juga tidak membantu memperjelas masalah ini;
- (3) Terlambatnya petunjuk teknis dalam melakukan pemutakhiran daftar pemilih menyebabkan pelaksana pemilu di daerah kesulitan menjalankan tugas pemutakhiran daftar pemilih;

---

35 Laporan Tim Penyelidikan Pemenuhan Hak Sipil dan Politik Dalam Pemilu Legislatif 2009, Jakarta: Komnas HAM, 2009.

36 Laporan Evaluasi Pelaksanaan Pemilu 2009, Jakarta: Komisi Pemilihan Umum, 2010.

## Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih:

- (4) Dari sisi masyarakat disorot mengenai adanya sikap kurang aktif untuk mengecek daftar sementara dan memberikan usulan perbaikan.

Salah satu masalah yang luput dari pengamatan adalah masalah inkonsistensi sistem pendaftaran pemilih yang dianut Indonesia. Berdasarkan kajian terhadap sejumlah regulasi yang mengatur pemilu, yaitu UU No. 12/ 2003, UU No. 23/ 2003, UU No. 32/ 2004, Peraturan Pemerintah (PP) No. 6/ 2005 (jo. PP No. 17/ 2005), UU No. 10/ 2008, dan UU No. 42/ 2008, sistem pendaftaran pemilih yang dianut Indonesia tidak konsisten atau berubah-ubah. Ketidakkonsistenan terhadap sistem tertentu juga berdampak kepada ketidakakuratan daftar pemilih yang tersedia (lebih detail lihat Lampiran Tabel 1. Perbandingan Sistem Pendaftaran Pemilih Berdasarkan Perundang-undangan yang berlaku di Indonesia).

Pada mulanya sistem pendaftaran pemilih di Indonesia dirancang menganut sistem *continuous register or list*. Hal ini terlihat pada Pemilu 2004 yang menggunakan Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan (P4B). Data hasil P4B digunakan sebagai dasar untuk menyusun daftar pemilih Pemilu Legislatif 2004. Selanjutnya pada Pemilu Presiden 2004, data pemilih yang dijadikan dasar untuk pemutakhiran daftar pemilih adalah DPT Pemilu Legislatif. Demikian juga untuk Pilkada 2005-2008, menurut UU No. 32/ 2004 masih menggunakan sistem *continuous register or list* karena pemutakhiran data pemilih untuk pilkada berdasarkan daftar pemilih pemilu terakhir.

Namun sistem itu berubah menjadi civil registry (kependudukan dan catatan sipil) ketika terbit PP No. 6/ 2005 di mana di dalamnya ditentukan bahwa data pemilih berdasarkan daftar pemilih pemilu terakhir di daerah dimutakhirkan dan divalidasi oleh perangkat daerah yang mengurus tugas kependudukan dan catatan sipil. Data hasil pemutakhiran oleh pemerintah itulah yang kemudian dikenal dengan Data Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4).<sup>37</sup> Pada titik inilah terjadi perubahan sistem pendaftaran pemilih, di antaranya adalah perubahan kategori domisili pemilih, semula pada Pemilu 2004 berdasarkan domisili *de facto* kemudian dalam pilkada berubah menjadi domisili *de jure*. Kemudian terkesan bahwa daftar pemilih pemilu sebelumnya tidak berkelanjutan dengan daftar pemilih pemilu berikutnya. Dengan kata

---

37 Istilah Data Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4) pertama kali digunakan dalam Surat Edaran (SE) Menteri Dalam Negeri No. 470/3300/SJ tertanggal 29 Desember 2004.

lain daftar pemilih pilkada memang hanya ditujukan untuk digunakan sebagai daftar pemilih pilkada saja.

Perubahan sistem pendaftaran pemilih masih berlanjut dalam Pemilu 2009, di mana sistem yang digunakan cenderung bercorak *civil registry*. Hal ini ditunjukkan oleh UU No. 10/ 2008 yang menentukan bahwa data sebagai dasar penyusunan daftar pemilih adalah data kependudukan yang disediakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Data kependudukan adalah data penduduk dan data penduduk potensial pemilih pemilu (DP4), dan setiap pemilih harus memiliki Nomor Induk Kependudukan (NIK). Dapat dikatakan bahwa data pemilih Pemilu 2009 berdasarkan kepada data yang disediakan oleh pemerintah, atau terputus sama sekali dengan daftar pemilih pemilu sebelumnya. Pada Pemilu Presiden 2009 kembali dianut sistem *continuous register or list* karena data pemilih yang digunakan adalah daftar pemilih pemilu legislatif sebelumnya.

Sistem pendaftaran pemilih untuk Pemilu Kepala Daerah 2010 hingga kini berubah lagi menjadi *periodic list* karena pada dasarnya regulasi pilkada (UU No. 32/2004) belum mengalami perubahan sehingga sistem pendaftaran pemilih sama dengan yang dianut pada Pemilu Kepala Daerah 2005-2008.

Inkonsistensi atau perubahan sistem pendaftaran pemilih dari pemilu ke pemilu pada akhirnya potensial menyebabkan daftar pemilih tidak akurat. Hal ini disebabkan asumsi masyarakat pemilih bahwa dirinya telah terdaftar sebagai pemilih dalam pemilu sebelumnya. Namun karena sistem yang berubah-ubah itu, sangat mungkin pemilih yang semula terdaftar menjadi tidak terdaftar kembali pada pemilu berikutnya karena daftar pemilih disusun berdasarkan data yang berbeda.

Selain masalah inkonsistensi sistem pendaftaran pemilih, satu masalah besar yang sering dituding sebagai penyebab tidak akuratnya daftar pemilih adalah data penduduk. Lembaga yang memiliki otoritas melakukan pendataan jumlah penduduk di Indonesia adalah Kementerian Dalam Negeri dan Badan Pusat Statistik. Data jumlah penduduk dari dua lembaga tersebut sering berbeda. Perbedaan data penduduk itu dapat disebabkan dua hal, yaitu sumber data dan metode pengumpulan data.

Sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya, data penduduk ada dua jenis, yaitu penduduk berdomisili secara *de facto* dan penduduk domisili

## Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih:

*de jure*. Berdasarkan dua jenis data itu, Kemendagri mendata berdasarkan data penduduk domisili *de jure* dengan dibuktikan identitas kependudukan. Sementara BPS berdasarkan data penduduk domisili *de facto*, tanpa memperhatikan identitas kependudukan setiap orang yang secara *de facto* berdomisili di suatu tempat dicatat dalam data jumlah penduduk. Dengan demikian, metode yang digunakan oleh Kemendagri dan jajarannya di pemerintah daerah adalah mendata jumlah penduduk berdasarkan identitas kependudukan yang ada. Atau dengan kata lain, Kemendagri lebih bersifat pasif terhadap data penduduk atau kemutakhiran data penduduk sangat bergantung kepada laporan peristiwa kependudukan (kelahiran, kematian, perkawinan, migrasi) dari masyarakat kepada aparat desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, dan provinsi secara berjenjang. Sementara BPS menggunakan metode sensus, yaitu mencatat data penduduk secara aktif dengan melibatkan petugas sensus menemui orang dalam suatu wilayah tertentu.

Kedua lembaga itu, Kemendagri dan BPS, pernah bekerja sama di bawah koordinasi KPU dalam kegiatan P4B tahun 2003 untuk penyusunan data penduduk dan pemilih Pemilu 2004. Saat itu KPU berperan sebagai *leading sector* P4B, pemerintah sebagai fasilitator, dan BPS sebagai pelaksana di lapangan melakukan pendataan penduduk dan pendaftaran pemilih berkelanjutan.

Yang menarik diperhatikan adalah data jumlah penduduk berdasarkan beberapa kegiatan pada tahun 2008 dan 2010. Pada April 2008, pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri menyerahkan data agregat penduduk Indonesia untuk keperluan Pemilu 2009, di mana data jumlah penduduk Indonesia adalah 226.066.129 (lihat Tabel 2). Pada awal hingga pertengahan tahun 2010 dilakukan kegiatan sensus penduduk oleh BPS yang hasilnya pada Agustus 2010 jumlah penduduk Indonesia adalah 237.556.393. Berdasarkan data penduduk Kemendagri 2008 dan BPS 2010, atau dalam selang dua tahun, terdapat selisih penambahan jumlah penduduk sebesar 11.490.264 orang. Menurut BPS angka pertumbuhan penduduk Indonesia selama 10 tahun terakhir adalah 1,49 persen. Dengan kata lain penduduk Indonesia selama dua tahun bertambah 11.490.264 jiwa merupakan hal yang tidak rasional dan perlu dipertanyakan.

Berdasarkan perbandingan data penduduk Kemendagri 2008 dengan BPS 2010, yang menarik diperhatikan adalah jumlah penduduk Jawa Tengah. Di tengah-tengah pertumbuhan jumlah penduduk Indonesia yang cukup tajam,

justro jumlah penduduk Jawa Tengah berkurang sangat mencolok, yaitu sebanyak 34.464.667 menurut data Kemendagri 2008 dan sebanyak 32.380.687 menurut sensus BPS 2010. Artinya dalam kurun waktu hanya dua tahun saja, berdasarkan data dari dua lembaga yang berbeda, jumlah penduduk Jawa Tengah merosot sebanyak 2.083.980 orang. Padahal pada kurun dua tahun terakhir tidak ada peristiwa alam atau peperangan yang mengurangi jumlah penduduk Jawa Tengah.

Lebih lanjut bila ditelusuri data jumlah penduduk Jawa Tengah hasil P4B tahun 2003, data Kemendagri 2008 dan sensus BPS 2010 (lihat Tabel 3 dan Tabel 4), diperoleh gambaran bahwa jumlah penduduk Jawa Tengah tahun 2003 adalah 32.114.306 orang, sedangkan tahun 2008 sebanyak 34.464.667 orang (naik 2.350.361), dan tahun 2010 sebesar 32.380.687 orang (turun 2.083.980). Keanehan data tersebut bisa jadi akan lebih rumit lagi karena pada pertengahan hingga akhir 2010 Kemendagri melakukan kegiatan pemutakhiran data penduduk yang hingga kini belum dipublikasi. Berdasarkan data penduduk dari Kemendagri dan BPS tersebut, jelas terlihat bahwa data jumlah penduduk memang sejak awal tidak akurat.

Untuk keperluan pendaftaran pemilih agar ke depan menjamin daftar pemilih yang akurat, harus diambil sikap mengenai lembaga mana yang memiliki otoritas melakukan pendataan penduduk, dan pada gilirannya data lembaga mana yang akan digunakan sebagai pedoman KPU untuk melakukan pemutakhiran daftar pemilih. Penentuan sikap ini penting untuk menghindari data penduduk yang tidak akurat dan inkonsisten, serta menjamin ada kepastian akurasi data penduduk.

## **Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih:**

## BAB 5

# Rekomendasi

Dari Bab 4 dapat disimpulkan sejumlah faktor penyebab mengapa DPT Pemilu 2009 mencapai derajat yang rendah dalam cakupan, kemutahiran dan akurasi. Pertama, UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD mengharuskan pemutahiran daftar pemilih berdasarkan DP3 yang tidak hanya tidak akurat tetapi juga berdasarkan *de jure* (pemilikan KTP) dari Kementerian Dalam Negeri (yang berasal dari Pemda Kabupaten/Kota seluruh Indonesia). Kedua, sistem pendaftaran pemilih berubah terus menerus: *periodic list* pada Pemilu 1999, *continious list* pada Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden pada tahun 2004, *civil registry* pada Pemilu Legislatif 2009 dan *continious list* lagi pada Pemilu Presiden 2009. Ketiga, ketidakmampuan KPU beserta seluruh aparatnya di daerah merencanakan (khususnya dalam *operational planning*), melaksanakan (khususnya dalam koordinasi horizontal dan vertikal, sosialisasi, dan pelaksana lapangan), dan mengendalikan program pemutahiran daftar pemilih. Keempat, tidak tersedia anggaran dalam jumlah dan waktu yang diperlukan. Kelima, peran Partai Politik Peserta Pemilu yang sangat terbatas dalam mengajak, memfasilitasi dan mendorong para anggota, simpatisan, dan warga lainnya yang belum terdaftar dalam DPT untuk mendaftarkan diri ke kantor PPS. Dan keenam, karena berbagai sebab, para pemilih cenderung pasif atau enggan datang mengecek daftar pemilih sementara ke kantor PPS.

Berdasarkan identifikasi masalah dan faktor penyebabnya sebagaimana dikemukakan terdahulu, untuk menjamin tersedianya daftar pemilih yang valid diusulkan beberapa rekomendasi sebagai berikut.

*Pertama*, karena sistem informasi administrasi kependudukan yang dikelola oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil) dan Kementerian Dalam Negeri (Direktorat Jendral Administrasi Kependudukan) beserta program *Single Identity Numbers* melalui KTP Elektronik belum dapat diandalkan dari segi cakupan, kemutahiran dan akurasi, maka untuk buat sementara Pemutahiran Daftar Pemilih perlu dipisahkan dari sistem informasi administrasi kependudukan sehingga kelemahan yang masih terjadi pada administrasi kependudukan tidak berdampak negatif pada penyelenggaraan Pemilu. Daftar pemilih harus dipisahkan dari data kependudukan (*civil registry*), seperti Nomor Induk Kependudukan (NIK) karena sebagian besar kabupaten/kota di Indonesia belum memiliki administrasi kependudukan yang handal (dari

## Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih:

segi cakupan, kemutakhiran, dan akurasi daftar penduduk). Pemutakhiran data penduduk oleh Kemendagri melalui Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dilakukan secara pasif, yaitu sepanjang warga melaporkan kelahiran, kematian, dan mutasi domisili penduduk. Apakah KPU akan menggunakan data dari Kemendagri (dalam hal ini Direktorat Jenderal Administrasi Kependudukan serta Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil) ataukah tidak, diserahkan kepada penilaian KPU terhadap derajat cakupan, kemutakhiran, dan akurasi data kependudukan tersebut. Kalau suatu ketika derajat cakupan, kemutakhiran dan akurasi dalam administrasi kependudukan dan catatan sipil (terutama pemilihan KTP) sudah mencapai 95-100%, pada saat itu pemisahan ini dapat ditinjau kembali.

*Kedua*, perlunya dianut sistem pendaftaran pemilih berkelanjutan (*continuous register or list*) dalam setiap undang-undang yang mengatur tentang pemilu (pemilu legislatif, pemilu presiden, dan pemilu keplada daerah). Sistem pendaftaran pemilih berkelanjutan ini diharapkan menjamin akurasi daftar pemilih dari pemilu ke pemilu berikutnya karena pendaftaran pemilih tidak selalu dimulai dari data mentah namun hanya melanjutkan dari daftar pemilih yang telah ada. Pengalaman KPU Provinsi Jawa Tengah dalam menyelenggarakan Pemilu Gubernur Jawa Tengah 2008 dapat dijadikan rujukan, mengingat saat itu daftar pemilih yang digunakan tidak berawal dari DP4 (data mentah) namun berdasarkan daftar pemilih pilkada kabupaten/kota di Jawa Tengah sepanjang 2005-2008. Demikian juga pada Pemilu 2009, data pemilih yang digunakan KPU Provinsi Jawa Tengah adalah daftar pemilih Pemilu Gubernur 2008.

*Ketiga*, pemberian tugas dan kewenangan penuh kepada KPU beserta aparatnya di daerah untuk melakukan pemutakhiran daftar pemilih setiap tahun berdasarkan DPT Pemilu terakhir. Sebelum melakukan pemutakhiran daftar pemilih di lapangan, KPU dapat menggunakan, tetapi tidak wajib menggunakan, data kependudukan dari Pemerintah/Pemda dan dari BPS sebagai perbandingan. Untuk itu perlunya penguatan kelembagaan KPU sebagai penyelenggara pemutakhiran daftar pemilih. Sebagai konsekuensinya adalah menjadikan KPU sebagai pusat basis data pemilih. Data pemilih yang telah ada selama ini disimpan, dipelihara, dan dimutakhirkan oleh KPU. Oleh karena itu, diperlukan sistem perangkat keras (*hardware*) dan perangkat lunak (*software*) bagi KPU untuk menjalankan fungsi sebagai pusat basis data pemilih.

Pemutakhiran daftar pemilih merupakan kegiatan memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan tertentu (umur 17 tahun, status telah/pernah kawin, meninggal, domisili, dan profesi [tidak lagi sebagai

anggota TNI/Polri]). Data kependudukan tersebut merupakan kewenangan pemerintah (Kementerian Dalam Negeri-Kemendagri). Namun demikian data kependudukan yang tersedia tidak selalu berasal dari Kemendagri karena terdapat unit pemerintahan yang memiliki data kependudukan serupa, yaitu Badan Pusat Statistik (BPS). Dalam konteks ini ke depan perlu adanya kesepakatan antar-unit pemerintah, Kemendagri ataukah BPS, mengenai lembaga yang menjadi penyedia data kependudukan. Sumber data ini penting mengingat bisa jadi sumber data yang berbeda akan berpengaruh terhadap akurasi data. Sebaiknya dibangun kesepakatan (*data sharing agreement*) antara KPU-Kemendagri-BPS dalam penyediaan data kependudukan sebagai dasar penyusunan daftar pemilih. Perlu dipertimbangkan mengadopsi kembali model P4B yang pernah dioperasikan pada Pemilu 2004.

Selain itu, penguatan kelembagaan KPU dalam hal ini dimaknai dengan memperkuat struktur organisasi KPU. Selama ini dalam struktur organisasi Sekretariat Jenderal KPU (Peraturan KPU No. 06/2008) tidak ada bagian yang khusus menangani daftar pemilih. Dalam struktur organisasi Sekretariat Jenderal KPU, yang ada hanya di tingkat Subbagian Pemutakhiran Data dan Informasi di bawah Bagian Pengolahan Data dan Informasi pada Biro Perencanaan. Sementara pada Biro Teknis yang semestinya bertanggung jawab terhadap kegiatan pendaftaran pemilih justru tidak ada unit yang khusus menangani pendaftaran pemilih. Ke depan seharusnya dibentuk unit kerja yang bidang tugasnya khusus menangani pendaftaran pemilih, setidaknya unit tersebut pada tingkat biro, mengingat pendaftaran pemilih ini penting dan menjadi tahapan pemilu tersendiri. Unit kerja ini yang memimpin proses pendaftaran pemilih yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota dan menyediakan unit respons cepat terhadap segala perkembangan dalam pendaftaran pemilih.

*Keempat*, untuk melaksanakan tugas pemutahiran daftar pemilih, KPU perlu membangun sistem informasi daftar pemilih. Sistem informasi daftar pemilih ini setidaknya-tidaknya memiliki tiga fungsi utama, yaitu pemeliharaan data daftar pemilih, pemutahiran daftar pemilih yang dapat diakses oleh pemilih, dan transfer informasi dari PPS/PPK kepada KPU Kabupaten/Kota, dari KPU Kabupaten/Kota kepada KPU Provinsi, dari KPU Provinsi kepada KPU dan sebaliknya. Untuk tiga fungsi ini diperlukan perangkat lunak dan keras. Untuk kemudahan akses publik terhadap daftar pemilih, KPU terutama setiap KPU Kabupaten/Kota perlu mengembangkan inovasi kemudahan akses bagi pemilih sesuai dengan karakteristik masyarakat daerah masing-masing. Untuk

## Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih:

itu diperlukan keterbukaan bagi publik agar mudah mengakses informasi seputar daftar pemilih. Pada konteks ini KPU diharapkan membangun sistem untuk publikasi daftar pemilih, baik daftar pemilih sementara atau daftar pemilih tetap, dengan tujuan agar masyarakat dapat mengakses informasi tentang daftar pemilih. Selama ini daftar pemilih dapat diakses melalui dua cara, yaitu daftar pemilih (*hardcopy*) diumumkan dengan cara ditempel di tempat umum dan daftar pemilih dalam format *softcopy* diserahkan kepada peserta pemilu dalam bentuk cakram padat (*compact disc*). Selain dua cara publikasi itu, KPU diharapkan membangun sistem publikasi daftar pemilih dengan berbagai cara dan teknologi yang tersedia serta memanfaatkan tempat dan forum yang selama ini berkembang di masyarakat (publikasi berbasis budaya masyarakat). Sistem publikasi ini dimaksudkan agar daftar pemilih mudah diakses masyarakat dan memudahkan masyarakat untuk memberikan tanggapan dan masukan, termasuk di dalamnya daftar pemilih dapat diaudit oleh publik, dan pada gilirannya dijadikan sebagai bahan untuk pemutakhiran daftar pemilih yang lebih akurat.

Selain itu, penguatan kelembagaan KPU dalam hal ini dimaknai dengan memperkuat struktur organisasi KPU. Selama ini dalam struktur organisasi Sekretariat Jenderal KPU (Peraturan KPU No. 06 Tahun 2008) tidak ada bagian yang khusus menangani daftar pemilih. Dalam struktur organisasi Sekretariat Jenderal KPU yang ada hanya di tingkat sub bagian pemutakhiran data dan informasi di bawah bagian pengolahan data dan informasi pada biro perencanaan. Sementara pada biro teknis yang semestinya bertanggung jawab terhadap kegiatan pendaftaran pemilih justru tidak ada unit yang khusus menangani pendaftaran pemilih. Ke depan seharusnya dibentuk unit kerja yang bidang tugasnya khusus menangani pendaftaran pemilih, setidaknya unit tersebut pada tingkat biro, mengingat pendaftaran pemilih ini penting dan menjadi tahapan pemilu tersendiri. Unit kerja ini yang memimpin proses pendaftaran pemilih yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota, dan menyediakan unit respon cepat terhadap segala perkembangan dalam pendaftaran pemilih.

*Keempat*, KPU Kabupaten/Kota yang berada di garis depan dalam pemutakhiran daftar pemilih perlu menjalin kerjasama sinerjik dengan aparat Desa dan Kelurahan (khususnya dengan Pengurus RT/RW di perkotaan) di wilayahnya masing-masing karena aparat inilah yang mengenal dan dikenal oleh warga Desa dan warga Kota. Karena aparat Desa dan Kelurahan dibawah kendali Pemerintah Kabupaten/Kota dan Camat, maka sudah barang tentu KPU

Kabupaten/Kota perlu melakukan koordinasi lebih dahulu dengan Bupati/Walikota dan Camat. KPU Kabupaten/Kota memerlukan persetujuan Pemda untuk menugaskan perangkat Desa dan Pengurus RT/RW sebagai Petugas Pemutahiran Daftar Pemilih di wilayah masing-masing. Kerjasama sinerjik dengan aparat Desa dan Pengurus RT/RW sangat menentukan karena merekalah yang nantinya melakukan pemutahiran daftar pemilih baik dengan membandingkan Daftar Pemilih Sementara dengan data kependudukan yang mereka miliki maupun dengan pengecekan dari rumah ke rumah.

*Kelima*, tersedianya anggaran dalam jumlah dan waktu yang ditentukan.

Salah satu sebab masalah tidak akuratnya daftar pemilih disebabkan oleh keterlambatan dan keterbatasan dana untuk pemutahiran daftar pemilih. Amanat undang-undang untuk tersedianya daftar pemilih yang akurat, petugas pendaftaran pemilih yang memadai, dan tersedianya daftar pemilih untuk disosialisasikan kepada masyarakat dan peserta pemilu menjadi tidak terwujud karena terlambat dan kurangnya dana. Oleh karena itu perlu dibangun kesepakatan antara DPR, KPU, Bappenas, dan Kementerian Keuangan dalam membangun sistem anggaran khusus pemilu, mengingat kegiatan pemilu ini bersifat massal, melintasi tahun anggaran berjalan, dan memiliki dimensi politik.

*Keenam*, partisipasi pemilih dan peserta pemilu. Yang tidak kalah pentingnya adalah partisipasi masyarakat-pemilih dan peserta pemilu. Akurasi daftar pemilih di antaranya ditentukan oleh respons berupa masukan dan tanggapan dari masyarakat dan peserta pemilu. Oleh karena itu pendidikan pemilih hendaknya juga diarahkan untuk kegiatan pemutahiran daftar pemilih. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011, Partai Politik wajib menyelenggarakan Pendidikan Politik. Pemutahiran daftar pemilih dapat dijadikan sebagai salah satu substansi pendidikan politik. Undang-Undang tersebut juga menugaskan partai politik memelihara daftar nama anggotanya. Kalau partai politik melaksanakan amanat ini, niscaya partai politik tidak mengalami kesukaran dalam mengajak, mendorong, dan memfasilitasi para anggota dan simpatisan yang belum terdaftar dalam DPS untuk mendaftarkan diri kepada PPS di desa/kelurahan masing-masing. Pemeliharaan daftar nama anggota seharusnya tidak perlu ditugaskan oleh UU melainkan seharusnya dengan sendirinya karena bagaimana mungkin suatu organisasi dengan kepengurusan dari atas ke bawah tidak memiliki daftar nama anggota yang jelas. Kalau hal ini dapat dilakukan, maka partai tidak perlu membuang energi kemarahan pada saat dan setelah pemungutan suara.

## Daftar Pustaka

---

- ACE-Electoral Knowledge Network, "Quality Standards of Voter Lists".
- ACE-Electoral Knowledge Network, "Overview of Voter Registration", dan "Guiding Principles of Voter Registration".
- ACE-Electoral Knowledge Network, "Voluntary versus Mandatory Registration" dan "Self-initiated versus State-initiated Registration".
- ACE-Electoral Knowledge Network, "Voter Registration", dan "General Issues".
- Abramson, Paul R., "Political Participation", dalam Seymour Martin Lipset (ed.), *The Encyclopedia of Democracy*, Volume III, Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1995.
- Gaffar, Afan, "Pembangunan Hukum dan Demokrasi", dalam Moh. Busyro Muqaddas et.al. (ed.), *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, Yogyakarta: UII Press, 1992.
- Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia, *Laporan Hasil Pemantauan Formappi, "Akar Masalah Daftar Pemilih Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden 2009, dan Saran Perbaikannya: Temuan Dari Lima Provinsi*, Jakarta: Formappi, 11 September 2009.
- Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat, *Laporan Hasil Pemantauan Pilkada di 10 Kabupaten/Kota Tahun 2010: Program Perbaikan Tata Kelola Kepemiluan di Indonesia*, Jakarta: JPPR, 2010.
- Kemitraan, *Laporan Evaluasi Integritas Proses dan Hasil Pemilu 2009*, Jakarta: Kemitraan, 2010.
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Laporan Tim Penyelidikan Pemenuhan Hak Sipil dan Politik Dalam Pemilu Legislatif 2009*, Jakarta: Komnas HAM, 2009.
- Komisi Pemilihan Umum, *Laporan Evaluasi Pelaksanaan Pemilu 2009*, Jakarta: Komisi Pemilihan Umum, 2010.
- Nohlen, Dieter, "Voting Rights", dalam Seymour Martin Lipset (ed.), *The Encyclopedia of Democracy*, Volume IV, Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1995.

Powell Jr., G. Bingham, *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*, Cambridge: Harvard University Press, 1982.

Asy'ari, Hasyim, "Pendaftaran Pemilih di Indonesia", makalah disampaikan pada Seminar Internasional "Membangun Sistem Pendaftaran Pemilih Yang Menjamin Hak Pilih Rakyat: Pengalaman Indonesia dan Internasional", diselenggarakan oleh E-MDP UNDP, Hotel Mandarin Oriental, Jakarta, 30 Maret 2011.

Asy'ari, Hasyim, "Daftar Pemilih Tanggung Jawab Siapa: Perbandingan Pada Negara-Negara Demokrasi", makalah disampaikan pada Seminar "Mengawal Hak Politik Rakyat: Belajar dari Problematika DPT pada Pemilu dan Pilkada", diselenggarakan oleh Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR), Hotel Milenium, Jakarta, 21 April 2009.

"Audit Daftar Pemilih Pemilu 2009", sumber: [http://www.lp3es.or.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=189&Itemid=73](http://www.lp3es.or.id/index.php?option=com_content&task=view&id=189&Itemid=73), 1 Agustus 2008, diakses 28 Februari 2011.

"DPS Memuat Mayoritas Pemilih Namun Banyak Tugas yang Masih Harus Dilakukan", sumber: [http://www.lp3es.or.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=141&Itemid=92](http://www.lp3es.or.id/index.php?option=com_content&task=view&id=141&Itemid=92), 20 Agustus 2008, diakses 28 Februari 2011.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Tabel 1. Perbandingan Regulasi Pendaftaran Pemilih Pemilu 2004, Pilkada 2005-2008, Pemilu 2009

	Pemilu 2004	Pilkada 2005-2008	Pemilu 2009	Pilkada 2010
Regulasi	UU No. 12 Tahun 2003	UU No. 32 Tahun 2004	UU No. 10 Tahun 2008	Tidak ada perubahan, masih tetap seperti Pilkada 2005-2008.
	Pasal 14 (1) Untuk dapat menggunakan hak memilih, warga negara Republik Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih.	Pasal 69 (1) Untuk dapat menggunakan hak memilih, warga negara Republik Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih.	Pasal 19 (1) Warga Negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara telah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih atau sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih.	
	Pasal 53 (1) Pendaftaran pemilih dilakukan oleh petugas pendaftar pemilih dengan mendatangi kediaman pemilih dan/atau dapat dilakukan secara aktif oleh	Pasal 70 (1) Daftar pemilih pada saat pelaksanaan pemilihan umum terakhir di daerah digunakan sebagai daftar pemilih untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.	Pasal 19 (2) Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didaftar oleh penyelenggara Pemilu dalam daftar pemilih.	

	<b>Pemilu 2004</b>	<b>Pilkada 2005-2008</b>	<b>Pemilu 2009</b>	<b>Pilkada 2010</b>
<b>Regulasi</b>	<b>UU No. 12 Tahun 2003</b>	<b>UU No. 32 Tahun 2004</b>	<b>UU No. 10 Tahun 2008</b>	<b>Tidak ada perubahan, masih tetap seperti Pilkada 2005-2008.</b>
	pemilih.			
	Pasal 54 (1) Pendaftaran pemilih dilakukan dengan mencatat data pemilih dalam daftar pemilih.	Pasal 70 (2) Daftar pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditambah dengan daftar pemilih tambahan yang telah memenuhi persyaratan sebagai pemilih ditetapkan sebagai daftar pemilih sementara.	Pasal 20 Untuk dapat menggunakan hak memilih, Warga Negara Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih.	
	Pasal 54 (2) Data pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah: a. nama lengkap; b. status perkawinan; c. tempat dan tanggal lahir/umur; d. jenis kelamin; e. jenis cacat yang disandang; dan f. alamat tempat tinggal.	Pasal 71 Pemilih yang telah terdaftar sebagai pemilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 diberi tanda bukti pendaftaran untuk ditukarkan dengan kartu pemilih untuk setiap pemungutan suara.	Pasal 32 (1) Pemerintah dan pemerintah daerah menyediakan data kependudukan. Penjelasan Pasal 32 (1) Yang dimaksud dengan data kependudukan adalah data penduduk dan data penduduk potensial Pemilih Pemilu (DP4).	
	Pasal 55 Daftar pemilih untuk setiap daerah	<b>PP No. 6 Tahun 2005</b>	Pasal 33 (1) KPU kabupaten/kota menggunakan data	

	Pemilu 2004	Pilkada 2005-2008	Pemilu 2009	Pilkada 2010
Regulasi	UU No. 12 Tahun 2003	UU No. 32 Tahun 2004	UU No. 10 Tahun 2008	Tidak ada perubahan, masih tetap seperti Pilkada 2005-2008.
	pemilihan disimpan dan dipelihara oleh KPU.		kependudukan sebagai bahan penyusunan daftar pemilih.	
	Pasal 56 Pemilih yang telah terdaftar sebagai pemilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 diberi tanda bukti pendaftaran untuk ditukarkan dengan kartu pemilih.	Pasal 16 (1) Untuk dapat menggunakan hak memilih dalam pemilihan, Warga Negara Republik Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih.	Pasal 33 (2) Daftar pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya memuat nomor induk kependudukan, nama, tanggal lahir, jenis kelamin, dan alamat Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak memilih.	
	<b>Nota Kesepahaman antara Menteri Dalam Negeri, Ketua Komisi Pemilihan Umum dan Kepala Badan Pusat Statistik Nomor 119.404 Tahun 2002, Nomor 17/15-A/X/2002 dan</b>	Pasal 16 (2) huruf c Pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat: berdomisili di daerah pemilihan sekurang-kurangnya 6 (enam) bulan sebelum disahkannya daftar pemilih sementara yang dibuktikan dengan Kartu	Pasal 34 (1) KPU kabupaten/kota melakukan pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dari Pemerintah dan pemerintah daerah.	

	<b>Pemilu 2004</b>	<b>Pilkada 2005-2008</b>	<b>Pemilu 2009</b>	<b>Pilkada 2010</b>
<b>Regulasi</b>	<b>UU No. 12 Tahun 2003</b>	<b>UU No. 32 Tahun 2004</b>	<b>UU No. 10 Tahun 2008</b>	<b>Tidak ada perubahan, masih tetap seperti Pilkada 2005-2008.</b>
	<b>Nomor 003/KS Tahun 2002 tentang Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan.</b>	Tanda Penduduk. Penjelasan Pasal 16 (2) huruf c Dalam hal seseorang belum memiliki Kartu Tanda Penduduk dapat menggunakan tanda identitas kependudukan dan/atau surat keterangan bukti domisili yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang.		
	<b>Keputusan KPU No. 165.2 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan (P4B)</b>	Pasal 19 (1) Daftar pemilih yang digunakan pada saat pelaksanaan Pemilihan Umum terakhir di daerah, digunakan sebagai daftar pemilih untuk pemilihan. Penjelasan Pasal 19 (1) Yang dimaksud daftar pemilih dalam Pemilihan Umum terakhir adalah daftar pemilih tetap yang ditetapkan oleh KPUD.	Pasal 34 (4) Hasil pemutakhiran data pemilih digunakan sebagai bahan penyusunan daftar pemilih sementara.	
	Pasal 1 (2) Dalam rangka kegiatan	Pasal 19 (2) Daftar pemilih sebagaimana	<b>UU No. 42 Tahun 2008</b>	

	<b>Pemilu 2004</b>	<b>Pilkada 2005-2008</b>	<b>Pemilu 2009</b>	<b>Pilkada 2010</b>
<b>Regulasi</b>	<b>UU No. 12 Tahun 2003</b>	<b>UU No. 32 Tahun 2004</b>	<b>UU No. 10 Tahun 2008</b>	<b>Tidak ada perubahan, masih tetap seperti Pilkada 2005-2008.</b>
	pendaftaran pemilih dan pendataan penduduk secara berkelanjutan selanjutnya disebut P4B, dilaksanakan oleh KPU bekerja sama dengan Departemen Dalam Negeri selanjutnya disebut Depdagri dan Badan Pusat Statistik selanjutnya disebut BPS.	dimaksud pada ayat (1) dimutakhirkan dan divalidasi, ditambah dengan daftar pemilih tambahan untuk digunakan sebagai bahan penyusunan daftar pemilih sementara. Penjelasan Pasal 19 (2) Daftar pemilih dalam ketentuan ini dimutakhirkan dan divalidasi oleh perangkat daerah yang mengurus tugas kependudukan dan catatan sipil.		
	Pasal 2 (1) Tujuan P4B adalah membangun data base penduduk yang dimutakhirkan setiap waktu.	Pasal 19 (3) Pemutakhiran sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dilakukan karena : a. memenuhi syarat usia pemilih, yang sampai dengan hari dan tanggal pemungutan suara pemilihan sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun; b. belum berumur 17 (tujuh belas) tahun, tetapi	Pasal 27 (1) Warga Negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara telah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih atau sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih.	

	<b>Pemilu 2004</b>	<b>Pilkada 2005-2008</b>	<b>Pemilu 2009</b>	<b>Pilkada 2010</b>
<b>Regulasi</b>	<b>UU No. 12 Tahun 2003</b>	<b>UU No. 32 Tahun 2004</b>	<b>UU No. 10 Tahun 2008</b>	<b>Tidak ada perubahan, masih tetap seperti Pilkada 2005-2008.</b>
		<p>sudah/pernah kawin;</p> <p>c. perubahan status anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia menjadi status sipil atau purnatugas;</p> <p>d. tidak terdaftar dalam hasil pendaftaran pemilih dan pendataan penduduk berkelanjutan (P4B);</p> <p>e. telah meninggal dunia;</p> <p>f. pindah domisili ke daerah lain; atau</p> <p>g. perubahan status dari sipil menjadi anggota Tentara Nasional Indonesia atau Kepolisian Negara Republik Indonesia.</p>		
	<p>Pasal 7 (1)</p> <p>Dalam pelaksanaan P4B, petugas pendaftaran akan mendata setiap penduduk, meliputi :</p> <p>a. penduduk yang biasa tinggal</p>	<p>Pasal 33 (1)</p> <p>Setelah daftar pemilih tetap diumumkan, KPU melakukan pengisian Kartu Pemilih untuk setiap pemilih yang namanya tercantum dalam daftar pemilih tetap.</p>	<p>Pasal 27 (2)</p> <p>Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didaftar oleh penyelenggara Pemilu Presiden dan Wakil</p>	

	Pemilu 2004	Pilkada 2005-2008	Pemilu 2009	Pilkada 2010
Regulasi	UU No. 12 Tahun 2003	UU No. 32 Tahun 2004	UU No. 10 Tahun 2008	Tidak ada perubahan, masih tetap seperti Pilkada 2005-2008.
	<p>dirumah tangga.</p> <p>b. penduduk yang telah tinggal selama 6 (enam) bulan secara berturut-turut.</p> <p>c. penduduk yang belum tinggal tetap selama 6 (enam) bulan tetapi berencana untuk tinggal minimal 6 (enam) bulan.</p> <p>d. penduduk yang tidak mempunyai tempat tinggal tetap, termasuk tuna wisma.</p>		Presiden dalam daftar Pemilih.	
	<b>UU No. 23 Tahun 2003</b>	Pasal 33 (2) Kartu Pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berisi nomor pemilih, nama lengkap pemilih, tempat/tanggal lahir, jenis kelamin, dan alamat pemilih.	Pasal 28 Untuk dapat menggunakan hak memilih, Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal	

	<b>Pemilu 2004</b>	<b>Pilkada 2005-2008</b>	<b>Pemilu 2009</b>	<b>Pilkada 2010</b>
<b>Regulasi</b>	<b>UU No. 12 Tahun 2003</b>	<b>UU No. 32 Tahun 2004</b>	<b>UU No. 10 Tahun 2008</b>	<b>Tidak ada perubahan, masih tetap seperti Pilkada 2005-2008.</b>
			27 harus terdaftar sebagai Pemilih.	
	Pasal 8 (1) Untuk dapat menggunakan hak memilih, warga negara Republik Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih.	Pasal 33 (3) Kartu Pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), diisi oleh KPUD berdasarkan daftar pemilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26.	Pasal 29 (1) KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, dan PPS menggunakan Daftar Pemilih Tetap pemilihan umum anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota sebagai Daftar Pemilih Sementara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.	
	Pasal 20 (1) Daftar Pemilih yang telah ditetapkan pada saat pelaksanaan Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota	<b>PP No. 17 Tahun 2005 tentang Perubahan PP No. 6 Tahun 2005</b>	<b>Putusan MK No. 102/PUU-VII/2009 tanggal 6 Juli 2009</b>  Amar Putusan: Menyatakan Pasal 28 dan Pasal 111 Undang-Undang Nomor 42	

	<b>Pemilu 2004</b>	<b>Pilkada 2005-2008</b>	<b>Pemilu 2009</b>	<b>Pilkada 2010</b>
<b>Regulasi</b>	<b>UU No. 12 Tahun 2003</b>	<b>UU No. 32 Tahun 2004</b>	<b>UU No. 10 Tahun 2008</b>	<b>Tidak ada perubahan, masih tetap seperti Pilkada 2005-2008.</b>
	digunakan sebagai daftar pemilih untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.		Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4924) adalah konstitusional sepanjang diartikan mencakup warga negara yang tidak terdaftar dalam DPT dengan syarat dan cara sebagai berikut: 1. Selain Warga Negara Indonesia yang terdaftar dalam DPT, Warga Negara Indonesia yang belum terdaftar dalam DPT dapat menggunakan	

	<b>Pemilu 2004</b>	<b>Pilkada 2005-2008</b>	<b>Pemilu 2009</b>	<b>Pilkada 2010</b>
<b>Regulasi</b>	<b>UU No. 12 Tahun 2003</b>	<b>UU No. 32 Tahun 2004</b>	<b>UU No. 10 Tahun 2008</b>	<b>Tidak ada perubahan, masih tetap seperti Pilkada 2005-2008.</b>
			<p>hak pilihnya dengan menunjukan Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang masih berlaku atau Paspor yang masih berlaku bagi Warga Negara Indonesia yang berada di luar negeri;</p> <p>2. Warga Negara Indonesia yang menggunakan KTP harus dilengkapi dengan Kartu Keluarga (KK) atau nama sejenisnya;</p> <p>3. Penggunaan hak pilih bagi Warga Negara Indonesia yang menggunakan KTP yang masih berlaku hanya dapat digunakan di Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang berada di RT/RW atau</p>	

	Pemilu 2004	Pilkada 2005-2008	Pemilu 2009	Pilkada 2010
Regulasi	UU No. 12 Tahun 2003	UU No. 32 Tahun 2004	UU No. 10 Tahun 2008	Tidak ada perubahan, masih tetap seperti Pilkada 2005-2008.
			<p>nama sejenisnya sesuai dengan alamat yang tertera di dalam KTP-nya;</p> <p>4. Warga Negara Indonesia sebagaimana disebutkan dalam angka 3 di atas, sebelum menggunakan hak pilihnya, terlebih dahulu mendaftarkan diri pada KPPS setempat;</p> <p>5. Warga Negara Indonesia yang akan menggunakan hak pilihnya dengan KTP atau Paspor dilakukan pada 1 (satu) jam sebelum selesainya pemungutan suara di TPS atau TPS Luar Negeri setempat.</p>	
	Pasal 20 (2) Daftar Pemilih	Pasal 33 (1) Setelah daftar pemilih tetap		

	<b>Pemilu 2004</b>	<b>Pilkada 2005-2008</b>	<b>Pemilu 2009</b>	<b>Pilkada 2010</b>
<b>Regulasi</b>	<b>UU No. 12 Tahun 2003</b>	<b>UU No. 32 Tahun 2004</b>	<b>UU No. 10 Tahun 2008</b>	<b>Tidak ada perubahan, masih tetap seperti Pilkada 2005-2008.</b>
	sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditambah dengan Daftar Pemilih tambahan yang telah memenuhi persyaratan sebagai pemilih.	diumumkan, KPUD melakukan pengisian Kartu Pemilih untuk setiap pemilih yang namanya tercantum dalam daftar pemilih tetap.		
		Pasal 33 (2) Kartu pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berisi nomor induk kependudukan, nama lengkap pemilih, tempat/tanggal lahir, jenis kelamin, dan alamat pemilih.		
		Pasal 33 (3) Kartu Pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), diisi oleh KPUD berdasarkan daftar pemilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26.		
<b>Sistem</b>	<b><i>Continuous Register or List</i></b>	<b><i>Periodic List</i></b>	<b><i>Civil Registry</i></b>	<b><i>Periodic List</i></b>

**Tabel 2. Perbandingan Jumlah Penduduk Indonesia Ditjen Adminduk 2008 dan Sensus BPS 2010**

No.	Provinsi	Penduduk 2008 Ditjen Adminduk	Penduduk Hasil Sensus BPS 2010	Selisih
1.	Nanggroe Aceh Darussalam	4.236.378	4.486.570	250.192
2.	Sumatera Utara	12.717.697	12.985.075	267.378
3.	Sumatera Barat	4.331.095	4.845.998	514.903
4.	Riau	4.794.760	5.543.031	748.271
5.	Jambi	2.686.709	3.088.618	401.909
6.	Sumatera Selatan	7.005.551	7.446.401	440.850
7.	Bengkulu	1.439.901	1.713.393	273.492
8.	Lampung	7.564.138	7.596.115	31.977
9.	Bangka Belitung	1.049.305	1.223.048	173.743
10.	Kepulauan Riau	1.504.364	1.685.698	181.334
11.	DKI Jakarta	8.489.910	9.588.198	1.098.288
12.	Jawa Barat	39.634.214	43.021.826	3.387.612
13.	Jawa Tengah	34.464.667	32.380.687	-2.083.980
14.	DI Yogyakarta	3.601.224	3.452.390	-148.834
15.	Jawa Timur	37.933.861	37.476.011	-457.850
16.	Banten	9.251.633	10.644.030	1.392.397
17.	Bali	3.461.770	3.891.428	429.658
18.	Nusa Tenggara Barat	4.305.723	4.496.885	191.162
19.	Nusa Tenggara Timur	4.122.067	4.679.316	557.249
20.	Kalimantan Barat	4.534.822	4.393.239	-141.583
21.	Kalimantan Tengah	1.856.952	2.202.599	345.647
22.	Kalimantan Selatan	2.792.118	3.626.119	834.001
23.	Kalimantan Timur	3.114.257	3.550.586	436.329
24.	Sulawesi Utara	2.178.184	2.265.937	87.753
25.	Sulawesi Tengah	2.319.628	2.633.420	313.792

No.	Provinsi	Penduduk 2008 Ditjen Adminduk	Penduduk Hasil Sensus BPS 2010	Selisih
26.	Sulawesi Selatan	7.712.884	8.032.551	319.667
27.	Sulawesi Tenggara	1.918.149	2.230.569	312.420
28.	Gorontalo	1.085.047	1.038.585	-46.462
29.	Sulawesi Barat	881.931	1.158.336	276.405
30.	Maluku	1.371.059	1.531.402	160.343
31.	Maluku Utara	957.821	1.035.478	77.657
32.	Papua	2.090.191	2.851.999	761.808
33.	Papua Barat	658.119	760.855	102.736
	<b>Jumlah</b>	<b>226.066.129</b>	<b>237.556.393</b>	<b>11.490.264</b>

Sumber:

1. Keputusan KPU No. 106/SK/KPU/2008 tanggal 22 April 2008.

Data dalam Keputusan KPU ini berdasarkan "Data Agregat Kependudukan Per Kecamatan (DAK-2) dan Daftar Pemilih Potensial Pemilih Pemilu (DP4) dalam wilayah Indonesia" dari Menteri Dalam Negeri kepada Ketua KPU pada tanggal 5 April 2008.

2. Hasil Sensus Penduduk 2010 Data Agregat Per Provinsi, (Jakarta: BPS, 2010), hlm. 8.

**Tabel 3. Perbandingan Jumlah Penduduk Provinsi Jawa Tengah 2003, 2008, dan 2010**

No.	Kab/Kota	P4B 2003	2008					Sensus Penduduk 2010
			Versi Kab/Kota	Versi Provinsi	Selisih Versi Kab/Kota dengan Provinsi	Versi Ditjen Adminduk	Selisih Versi Kab/Kota dengan Ditjen Adminduk	
1.	Cilacap	1.644.118	1.860.240	1.860.435	(195)	1.860.240	-	1.641.031
2.	Banyumas	1.503.614	1.746.971	1.749.040	(2.069)	1.746.971	-	1.553.902
3.	Purbalingga	848.168	920.817	868.571	52.246	916.575	4.242	849.323
4.	Banjarnegara	885.811	1.009.005	921.336	87.669	1.009.005	-	869.284
5.	Kebumen	1.194.974	1.261.044	1.237.104	23.940	1.261.044	-	1.158.828
6.	Purworejo	709.628	910.111	813.434	96.677	910.111	-	694.404
7.	Wonosobo	760.569	823.764	682.194	141.570	812.881	10.883	754.698
8.	Temanggung	696.528	803.177	766.500	36.677	671.659	131.518	708.109
9.	Magelang	1.144.257	1.284.717	1.195.762	88.955	1.200.741	83.976	1.181.916
10.	Kota Magelang	120.252	127.748	123.929	3.819	184.209	(56.461)	118.316
11.	Kota Surakarta	488.965	460.005	506.865	(46.860)	340.059	119.946	500.642
12.	Boyolali	926.912	989.296	955.607	33.689	936.772	52.524	931.537
13.	Klaten	1.121.780	1.299.955	1.149.159	150.796	1.050.843	249.112	1.129.862
14.	Sukoharjo	809.840	830.433	830.187	246	830.433	-	823.800
15.	Wonogiri	1.005.207	1.188.963	1.162.872	26.091	800.094	388.869	928.687
16.	Karanganyar	813.481	845.576	837.340	8.236	845.576	-	813.159
17.	Sragen	860.644	892.804	889.550	3.254	691.627	201.177	856.483
18.	Grobogan	1.301.750	1.380.491	1.354.244	26.247	1.359.956	20.535	1.308.592
19.	Blora	827.737	1.088.344	902.223	186.121	1.068.344	20.000	829.604
20.	Rembang	577.280	589.909	590.629	(720)	553.442	36.467	591.617

No.	Kab/Kota	P4B 2003	2008					Sensus Penduduk 2010
			Versi Kab/Kota	Versi Provinsi	Selisih Versi Kab/Kota dengan Provinsi	Versi Ditjen Adminduk	Selisih Versi Kab/Kota dengan Ditjen Adminduk	
21.	Pati	1.189.609	1.517.669	1.347.950	169.719	1.270.266	247.403	1.190.821
22.	Kudus	739.943	792.769	792.769	-	730.932	61.837	777.954
23.	Jepara	1.037.919	1.049.826	1.049.857	(31)	1.049.826	-	1.097.158
24.	Demak	1.028.317	1.062.537	1.074.502	(11.965)	1.001.965	60.572	1.058.938
25.	Semarang	880.835	968.654	1.042.449	(73.795)	1.024.888	(56.234)	931.041
26.	Kendal	883.275	1.000.793	1.000.793	-	1.050.843	(50.050)	900.611
27.	Kota Salatiga	159.373	175.829	175.078	751	166.466	9.363	171.067
28.	Kota Semarang	1.392.739	1.104.034	1.643.385	(539.351)	1.751.453	(647.419)	1.553.778
29.	Tegal	1.432.347	1.909.426	1.465.628	443.798	1.909.426	-	1.392.260
30.	Kota Tegal	242.265	282.311	249.657	32.654	261.677	20.634	242.127
31.	Brebes	1.767.314	1.907.284	1.926.589	(19.305)	1.899.147	8.137	1.732.719
32.	Kota Pekalongan	271.812	289.806	276.855	12.951	275.053	14.753	282.137
33.	Batang	694.018	740.551	738.174	2.377	739.584	967	706.015
34.	Pekalongan	832.101	922.371	895.246	27.125	938.715	(16.344)	838.254
35.	Pemalang	1.320.924	1.372.978	1.373.297	(319)	1.343.844	29.134	1.262.013
<b>Jumlah</b>		<b>32.114.306</b>	<b>35.410.208</b>	<b>34.449.210</b>	<b>960.998</b>	<b>34.464.667</b>	<b>945.541</b>	<b>32.380.687</b>
		<b>Selisih</b>	<b>Selisih min</b>			<b>945.541</b>		<b>(266.381)</b>

**Tabel 4. Perbandingan Jumlah Penduduk Provinsi Jawa Tengah  
2003, 2008, dan 2010**

No.	Kab/Kota	P4B 2003	Versi Ditjen Admindex 2008	Sensus Penduduk 2010	Selisih
1.	Cilacap	1.644.118	1.860.240	1.641.031	-219.209
2.	Banyumas	1.503.614	1.746.971	1.553.902	-193.069
3.	Purbalingga	848.168	916.575	849.323	-67.252
4.	Banjarnegara	885.811	1.009.005	869.284	-139.721
5.	Kebumen	1.194.974	1.261.044	1.158.828	-102.216
6.	Purworejo	709.628	910.111	694.404	-215.707
7.	Wonosobo	760.569	812.881	754.698	-58.183
8.	Temanggung	696.528	671.659	708.109	36.450
9.	Magelang	1.144.257	1.200.741	1.181.916	-18.825
10.	Kota Magelang	120.252	184.209	118.316	-65.893
11.	Kota Surakarta	488.965	340.059	500.642	160.583
12.	Boyolali	926.912	936.772	931.537	-5.235
13.	Klaten	1.121.780	1.050.843	1.129.862	79.019
14.	Sukoharjo	809.840	830.433	823.800	-6.633
15.	Wonogiri	1.005.207	800.094	928.687	128.593
16.	Karanganyar	813.481	845.576	813.159	-32.417
17.	Sragen	860.644	691.627	856.483	164.856
18.	Grobogan	1.301.750	1.359.956	1.308.592	-51.364
19.	Blora	827.737	1.068.344	829.604	-238.740
20.	Rembang	577.280	553.442	591.617	38.175
21.	Pati	1.189.609	1.270.266	1.190.821	-79.445
22.	Kudus	739.943	730.932	777.954	47.022
23.	Jepara	1.037.919	1.049.826	1.097.158	47.332
24.	Demak	1.028.317	1.001.965	1.058.938	56.973
25.	Semarang	880.835	1.024.888	931.041	-93.847
26.	Kendal	883.275	1.050.843	900.611	-150.232
27.	Kota Salatiga	159.373	166.466	171.067	4.601
28.	Kota Semarang	1.392.739	1.751.453	1.553.778	-197.675
29.	Tegal	1.432.347	1.909.426	1.392.260	-517.166
30.	Kota Tegal	242.265	261.677	242.127	-19.550
31.	Brebes	1.767.314	1.899.147	1.732.719	-166.428
32.	Kota Pekalongan	271.812	275.053	282.137	7.084
33.	Batang	694.018	739.584	706.015	-33.569
34.	Pekalongan	832.101	938.715	838.254	-100.461
35.	Pemalang	1.320.924	1.343.844	1.262.013	-81.831
	<b>Jumlah</b>	32.114.306	34.464.667	32.380.687	
	<b>Selisih</b>		<b>2.350.361</b>	<b>266.381</b>	<b>-2.083.980</b>









Danish International  
Development Agency



ISBN 978-979-26-9666-0

**Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan**

Jl. Wolter Monginsidi No. 3  
Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110  
INDONESIA

Telp +62-21-7279-9566

Fax. +62-21-720-5260, +62-21-720-4916

<http://www.kemitraan.or.id>