

EVALUASI PEMENUHAN HAK PILIH NARAPIDANA PADA PEMILU TAHUN 2019 DI PROVINSI DKI JAKARTA

Partono, Anggota KPU Provinsi DKI Jakarta

Abstrak

Pada Pemilihan Umum Tahun 2019 yang diselenggarakan di Provinsi DKI Jakarta terdapat kurang lebih setengah dari pemilih narapidana di Lapas dan Rutan tidak dapat menggunakan hak pilihnya dengan alasan tidak terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT). Artikel ini menemukan dua faktor utama yang menghambat pemilih narapidana tidak terdaftar dalam DPT yakni faktor teknis administrasi dan regulasi. Faktor teknis administrasi tersebut antara lain; elemen data pemilih tidak lengkap, keterlambatan proses pendataan di Lapas dan Rutan, dan ketidakterediaan identitas kependudukan (KTP Elektronik atau KK). Sedangkan faktor regulasi yang membatasi pemilih narapidana di daftar antara lain; ketentuan pemilih terdaftar di DPT sesuai dengan domisili pemilih yang dibuktikan dengan KTP Elektronik dan ketentuan memasukkan pemilih narapidana dalam kategori Daftar Pemilih Tambahan (DPTb). Artikel ini merekomendasi kepada KPU Republik Indonesia untuk memastikan seluruh Warga Negara Indonesia yang telah memenuhi syarat, termasuk narapidana, terlayani hak pilihnya dalam pemungutan suara. Beberapa rekomendasi tersebut antara lain melakukan perubahan atau pengecualian regulasi terhadap pemilih narapidana untuk terdaftar di DPT di TPS dalam Lapas dan Rutan, melakukan proses pendataan (Coklit) sejak dini mengikuti proses tahapan penyusunan daftar pemilih, dan meningkatkan koordinasi yang efektif dengan Kementerian Hukum dan HAM dan Dirjend Adminduk.

Kata kunci : daftar pemilih, hak pilih, Narapidana.

Pengantar

Dalam praktik demokrasi di belahan dunia manapun, suara rakyat menjadi elemen mendasar dalam pelaksanaan sebuah pemilihan umum yang bebas, jujur dan adil. Suara rakyat dalam sebuah pemilihan umum dari setiap negara memiliki kriteria yang berbeda-beda, biasanya perbedaannya terletak pada usia minimal untuk menjadi pemilih. Untuk dapat menggunakan hak pilih dalam sebuah pemilihan, praktek demokrasi di banyak negara mereka harus terdaftar dalam sebuah daftar pemilih. Dari

daftar pemilih itulah ditentukan siapa yang berhak memiliki hak pilih dan siapa yang tidak.

Dieter Nohlen dalam Lipset (1995) berpendapat bahwa hak untuk memilih dalam pemilihan, bersama-sama dengan kebebasan berpendapat, kebebasan berkumpul, kebebasan untuk berserikat atau berorganisasi, dan kebebasan pers, merupakan salah satu prasyarat fundamental bagi sistem demokrasi yang modern dan konstitusional.

Selanjutnya, dalam sebuah pemilihan umum yang demokratis prinsip atau nilai *universal* (umum), *equal* (setara), *direct* (langsung) dan *secret* (rahasia) menjadi norma-norma yang tidak dapat ditawar. Menurut Hasyim Asy'ari (2011) prinsip universal memiliki makna bahwa setiap warga negara tanpa melihat latar belakang agama, ras, suku etnis, tingkat pendidikan, kelas sosial, atau pandangan politik memiliki hak untuk memilih dan dipilih dalam pemilihan. Prinsip setara adalah adanya kesamaan nilai suara setiap pemilih dalam sebuah pemilihan. Prinsip setara ini dapat disederhanakan dalam sebuah pernyataan "satu orang satu suara satu nilai" atau "*one person one vote one value*". Nilai langsung adalah pemilih menggunakan hak pilihnya tanpa perantara. Prinsip rahasia menjamin pilihan individu pemilih tidak diketahui oleh orang lain kecuali dirinya sendiri.

Dalam konteks Indonesia hak pilih diatur di dalam beberapa instrumen hukum antara lain di dalam UUD 1945, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang telah diratifikasi Indonesia dengan UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik), dan UU No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Dalam tataran implementasi penyelenggaraan Pemilu hak untuk memilih diatur secara rinci di dalam undang-undang pemilu dan Peraturan KPU. Dalam konteks penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) kriteria untuk menjadi pemilih diatur di dalam UU No 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No 1 Tahun

2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Sedangkan untuk penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota serta Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden di atur di dalam UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Jika melihat landasan hukum terkait dengan penggunaan hak pilih di atas, jaminan bagi Warga Negara Indonesia untuk didaftar sebagai pemilih dan menggunakan hak pilihnya sangatlah kuat. Tidak ada alasan bagi warga negara yang telah memenuhi syarat sebagai pemilih untuk tidak bisa menggunakan hak suaranya dalam pemilihan umum dengan alasan tidak terdaftar sebagai pemilih dalam DPT. Namun, pada kenyataannya dari Pemilu ke Pemilu berikutnya selalu saja terdapat puluhan ribu warga negara Indonesia yang telah memenuhi syarat sebagai pemilih tidak dapat menggunakan hak pilihnya karena tidak terdaftar dalam daftar pemilih.

Salah satu kelompok pemilih yang sangat rentan tidak terdaftar dalam DPT dan tidak dapat menggunakan hak suaranya dalam pemilihan umum adalah warga binaan atau penghuni di Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) dan Rumah Tahanan (Rutan) yang tersebar di seluruh wilayah nusantara. Jumlah total warga binaan atau penghuni Lapas dan Rutan di seluruh Indonesia pada Bulan Januari 2019 menurut Direktur Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, Sri Puguh Budi Utami, sebanyak kurang lebih 255.000 orang (Jawa Post, 31 Januari 2019). Padahal, dari sisi konstitusionalitas dan peraturan perundang-undangan penghuni Lapas dan Rutan, kecuali yang diputus pengadilan dicabut hak politiknya, termasuk warga negara yang berhak untuk didaftar sebagai pemilih dan memiliki hak memilih.

Di Provinsi DKI Jakarta, terdapat 7 Lapas dan Rutan di bawah pengelolaan Kementerian Hukum dan HAM yang berlokasi di Jakarta Pusat dan Jakarta Timur. Selain 7 Lapas dan Rutan di bawah Kementerian Hukum dan HAM, terdapat Rutan yang berada di Polda Metro Jaya Jakarta. Jumlah penghuni masing-masing Lapas dan Rutan yang berada di wilayah Provinsi

DKI Jakarta berbeda-beda dengan total keseluruhan 17.523 pemilih sebagaimana dalam tabel di bawah.

Tabel 1
Jumlah Warga Binaan/Penghuni Lapas dan Rutan
Provinsi DKI Jakarta

No	Lapas/Rutan	Jumlah	Keterangan
1	Lapas Cipinang	4.114	
2	Rutan Cipinang	3.381	
3	Lapas Narkotika Cipinang	3.616	
4	Lapas Perempuan Pondok Bambu	401	
5	Rutan Perempuan Pondok Bambu	652	
6	Lapas Salemba	1.378	
7	Rutan Salemba	3.268	
8	Rutan Polda Metro Jaya	713	
	Total	17.523	

Sumber : Laporan Tahapan Pemilu Serentak 2019 KPU Provinsi DKI Jakarta

Dari total 17.523 pemilih yang ada di Lapas dan Rutan di Provinsi DKI Jakarta, ternyata hanya 8.801 pemilih yang terdaftar di DPT sesuai dengan alamatnya. Sisanya tidak dapat menggunakan hak suaranya pada hari pemugutan suara karena belum terdaftar di DPT. Di beberapa provinsi lainnya misalkan di Sumatera Utara, Jawa Timur dan Jawa Barat jumlah pemilih di Lapas dan Rutan yang tidak dapat menggunakan hak suara lebih banyak lagi. Data penghuni Lapas dan Rutan yang terdaftar di DPT kemudian dapat menggunakan hak pilihnya dengan mekanisme pindah memilih dapat dilihat dalam tabel di bawah.

Tabel 2
Jumlah Penghuni Lapas dan Rutan dalam DPT/DPTb Pemilu 2019
Provinsi DKI Jakarta

No	Lapas/Rutan	Penghuni	Terdaftar DPT/DPTb	Tidak Dapat Memilih
1	Lapas Cipinang	4.114	2.061	2.053
2	Rutan Cipinang	3.381	2.237	1.144
3	Lapas Narkotika Cipinang	3.616	1.624	1.992
4	Lapas Perempuan Pondok Bambu	401	230	171
5	Rutan Perempuan Pondok Bambu	652	314	338
6	Lapas Salemba	1.378	599	779
7	Rutan Salemba	3.268	1.482	1.786
8	Rutan Polda Metro Jaya	713	254	459
	Total	17.523	8.801	8.722

Sumber : Laporan Tahapan Pemilu Serentak 2019 KPU Provinsi DKI Jakarta

Dari tabel di atas terlihat kurang lebih 50% penghuni Lapas dan Rutan tidak terdaftar di DPT dan tidak dapat menggunakan hak pilihnya dalam Pemilihan Umum Serentak 2019. Pada kenyataannya mereka adalah Warga Negara Indonesia yang memiliki hak untuk memilih para wakilnya baik di Lembaga eksekutif (presiden dan wakil presiden) maupun di lembaga legislative (DPR, DPD dan DPRD).

Berangkat dari persoalan tersebut di atas, artikel ini berusaha untuk mengelaborasi lebih mendalam faktor-faktor apa saja yang menghambat penghuni Lapas dan Rutan tidak masuk daftar pemilih tetap (DPT) yang kemudian berdampak tidak dapat menggunakan hak pilih pada hari pemungutan suara. Selain itu, artikel ini menawarkan alternatif saran dan rekomendasi kepada KPU untuk perbaikan kualitas DPT dan pelayanan hak pilih pemilih, khususnya di Lapas dan Rutan.

Diskusi/Analisis

Hak pilih merupakan bagian dari hak politik warga negara dalam sistem politik demokratis. Untuk memperoleh hak pilih, setiap negara memiliki ketentuan dan kriteria tersendiri sesuai dengan konstitusi atau peraturan perundang-undangan yang ada. Dalam konteks Indonesia kriteria warga Negara yang dapat memperoleh hak pilih diatur di dalam undang-undang pemilu. Undang-Undang No 7 Tahun 2017 dan Undang-Undang no 10 Tahun 2016 paling tidak mengatur beberapa kriteria untuk menjadi pemilih, diantaranya sebagai berikut:

1. Warga Negara Indonesia berusia sekurang-kurangnya 17 tahun pada hari pemungutan suara atau sudah/pernah kawin
2. Warga Negara Indonesia yang tidak dicabut hak politiknya oleh pengadilan
3. Bukan anggota TNI/Polri
4. Tidak sedang terganggu ingatannya/jiwanya yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter
5. Pemilih didaftar satu kali oleh penyelenggara

Sesuai dengan Undang-Undang No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, kewajiban dan wewenang untuk menyusun daftar pemilih berada di tangan KPU, bukan di institusi lainnya. Meskipun demikian, terdapat beberapa institusi yang memiliki peran besar terhadap daftar pemilih misalkan Kementrian Dalam Negeri yang menyiapkan Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4). KPU dalam melaksanakan kewajibannya menyusun daftar pemilih pemilih sudah seharusnya memedomani 3 prinsip dalam pendaftaran pemilih yang diajukan oleh ACE Project yaitu komprehensif, akurat, dan mutakhir (Hafidz, dan Sadikin, 2017). Prof. Ramlan Surbakti (2008) selanjutnya mendefinisikan ketiga prinsip tersebut masing-masing sebagai berikut:

1. Komprehensif yaitu semua warga negara yang berhak memilih terdaftar sebagai pemilih dalam Daftar Pemilih Tetap. Proses

pendaftaran dan pemutakhiran daftar pemilih tidak dibenarkan melakukan tindakan diskriminatif dalam rangka memasukkan atau menghapus nama-nama pemilih dari daftar pemilih karena alasan politik, suku, agama, kelas sosial, atau alasan apapun.

2. Akurat memiliki maksud daftar pemilih disusun secara akurat dalam arti penulisan identitas dan keterangan lain tentang pemilih dilakukan secara akurat, sehingga warga negara yang belum atau tidak berhak memilih tidak masuk dalam DPT. Dalam kata lain daftar pemilih harus memuat informasi tentang identitas pemilih secara benar, tanpa kesalahan penulisan, tidak ganda, dan tidak memuat nama yang tidak berhak atau telah meninggal.
3. Mutakhir memiliki arti daftar pemilih disusun berdasarkan perkembangan atau keadaan terakhir mengacu pada hari pemungutan suara, meliputi umur 17 tahun pada hari pemungutan suara, status telah/pernah kawin, status pekerjaan bukan anggota TNI/Polri, alamat pada hari pemungutan suara, dan status meninggal.

KPU Provinsi DKI Jakarta sebagai bagian dari KPU secara keseluruhan memiliki tanggung jawab untuk memastikan daftar pemilih yang disusun dan ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota se – Provinsi DKI Jakarta adalah daftar pemilih yang komprehensif (memasukkan semua warga DKI Jakarta yang telah memenuhi kriteria sebagai pemilih ke dalam daftar pemilih), akurat (identitas pemilih dicatat dengan benar dan didaftar sesuai dengan identitas kependudukan), dan terkini (pemilih-pemilih yang sudah meninggal dunia dan tidak memenuhi syarat dikeluarkan dari daftar pemilih).

ACE Project dalam portalnya menyebutkan bahwa di setiap Pemilu dimanapun terdapat beberapa kelompok masyarakat yang membutuhkan perhatian khusus dari penyelenggara Pemilu. Kelompok masyarakat tersebut dikenal dengan istilah “*marginalized voters and group with special needs*” atau kelompok marginal dengan kebutuhan khusus. Salah satu dari

beberapa kelompok marginal dengan kebutuhan khusus tersebut adalah pemilih narapidana yang ada di Lapas dan Rutan.

Mengapa kelompok pemilih ini rentan dalam proses pendaftaran pemilih dan penggunaan suara pada hari pemungutan suara? Penghuni Lapas dan Rutan dinilai rentan karena beberapa hal antara lain; mereka sangat dibatasi ruang dan gerakannya, terbatas terhadap akses informasi dari luar, rentan terhadap mobilisasi suara, dan tidak memiliki dokumen kependudukan. Pada faktanya, dalam proses pemutakhiran daftar pemilih pada Pemilihan Umum Serentak 2019, kelompok ini tidak mendapatkan perhatian khusus dari penyelenggara pemilu, bahkan ditinggalkan dalam proses pemutakhiran daftar pemilih.

Alan Wall, seorang *specialist* dan konsultan internasional Pemilu di International IDEA, (2007) di dalam portal ACE Project berpendapat bahwa fasilitas pemungutan suara untuk melayani pemilih narapidana ditemukan di banyak negara di seluruh dunia. Akan tetapi tidak ditemukan sebuah metode yang sama dalam melayani pemilih narapidana tersebut dalam pemungutan suara. Alan Wall berpandangan seharusnya pemberian dan pelayanan pemungutan suara bagi narapidana disebutkan atau diatur di dalam undang-undang. Salah satu isu penting pelayanan pemungutan suara oleh Alan Wall adalah terkait dengan alamat dimana pemilih narapidana didaftar pada DPT.

KPU Provinsi DKI Jakarta sepenuhnya menyadari kompleksitas permasalahan daftar pemilih di DKI Jakarta. Oleh karena itu, KPU Provinsi DKI Jakarta periode 2018 – 2023 melaksanakan *Focus Group Discussion* (FGD) untuk memetakan permasalahan-permasalahan daftar pemilih dan alternatif solusi masing-masing permasalahan. FGD tersebut dilaksanakan tanggal 4 Juni 2018 dengan mengundang beberapa peserta dari ahli daftar pemilih, pemantau pemilu, dan anggota KPU Kabupaten/Kota se – DKI Jakarta. Dalam FGD tersebut ditemukan 7 (tujuh) kelompok pemilih yang sangat rentan tidak terakomodasi dalam DPT dan pada akhirnya tidak bisa menggunakan hak pilihnya. Salah satu dari 7 (tujuh) kelompok pemilih tersebut adalah pemilih di Lapas dan Rutan. Salah satu rekomendasi dari

FDG tersebut adalah menyarankan KPU Provinsi DKI Jakarta bersurat kepada KPU RI untuk membuat terobosan hukum bagi pemilih di Lapas dan Rutan.

Meskipun di UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum tidak ditemukan adanya pasal atau ayat yang memerintahkan KPU mendaftarkan pemilih sesuai dengan alamat domisili pemilih yang dibuktikan dengan KTP Elektronik, namun Pasal 4 Peraturan KPU No 11 Tahun 2018 tentang Penyusunan Daftar Pemilih di Dalam Negeri Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang menjadi pedoman dalam penyusunan DPT di dalam negeri mengatur yang sebaliknya.

Bahwa dalam praktek proses penyusunan daftar pemilih, Pantarlih, PPS, PPK dan KPU Kabupaten/Kota berpedoman pada PKPU No 11 tahun 2018, pemilih didaftarkan sesuai dengan domisili pemilih yang dibuktikan dengan KTP Elektronik pemilih. Artinya, pemilih di daftar di TPS sesuai dengan alamat tinggal sesuai alamat yang ada dalam KTP Elektronik. Pemilih tidak memiliki pilihan untuk didaftarkan di DPT di wilayah lain. Oleh KPU batasan sesuai dengan alamat di dalam KTP Elektronik adalah wilayah administrasi desa/kelurahan. Padahal faktanya sangat sedikit pemilih Lapas dan Rutan yang alamat domisilinya sama dengan alamat dimana Lapas dan Rutan tersebut berada. Lapas dan Rutan dibangun tidak di setiap desa/kelurahan, bahkan tidak setiap kabupaten/kota memiliki Lapas dan Rutan. Penghuni Lapas dan Rutan bisa berasal dari kecamatan, kabupaten, dan provinsi yang berbeda dengan alamat Lapas dan Rutan itu berada. Pendek kata, penghuni Lapas dan Rutan adalah lintas wilayah.

Langkah awal yang dilakukan KPU DKI Jakarta untuk memastikan pemilih-pemilih di Lapas/Rutan dapat menggunakan hak pilihnya dalam Pemilu Serentak 2019 yaitu melakukan koordinasi dengan Kantor Wilayah (Kanwil) Kementrian Hukum dan HAM, Provinsi DKI Jakarta dan seluruh Kepala Lapas dan Rutan untuk menyamakan persepsi mengenai pemungutan suara Pemilu Serentak tahun 2019 di Lapas dan Rutan dan untuk mendapatkan data penghuni Lapas dan Rutan yang memenuhi syarat sebagai pemilih. Setelah mendapatkan data penghuni Lapas dan

Rutan yang akan menjadi pemilih, langkah berikutnya adalah melakukan koordinasi dengan Dirjend Adminduk Kemendagri dan Dinas Dukcapil Provinsi DKI Jakarta untuk melakukan perekaman KTP Elektronik bagi penghuni Lapas dan Rutan yang ada di DKI Jakarta.

Koordinasi dengan Dirjend dan Dinas Dukcapil sangat dibutuhkan karena data penghuni Lapas dan Rutan yang diberikan tidak memiliki elemen data Nomor Induk Kependudukan (NIK) dan Nomor Kartu Keluarga (NKK). Selain itu, tidak sedikit data penghuni dengan nama alias dan alamat yang tidak jelas. Selain itu, sebagaimana diatur pada pasal 6 dan 7 Peraturan KPU No 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Dalam Pemilihan Umum, pemilih yang dapat menggunakan hak suaranya di TPS adalah pemilih yang memiliki KTP Elektronik atau identitas kependudukan lainnya yang berupa surat keterangan, kartu keluarga, passpor, atau surat izin mengemudi (SIM). Padahal, pemilih yang menjadi penghuni Lapas dan Rutan tidak memiliki KTP Elektronik atau identitas kependudukan lainnya.

Rapat koordinasi untuk mendata pemilih di Lapas dan Rutan diperluas ke beberapa pihak antara lain dengan Polda Metro Jaya dan KPK. Kedua Lembaga ini memilih sejumlah pemilih yang ada di dalam rumah tahanan/Rutan. Polda Metro Jaya memiliki 2 rumah tahanan yang berlokasi di Polda Metro. KPK memiliki 2 lokasi rutan yaitu di Gedung Merah Putih dan Rutan Guntur. Rapat koordinasi untuk membahas pendataan pemilih di Lapas dan Rutan yang melibatkan Kanwil Kumham, Dinas Dukcapil, KPK, Polda Metro Jaya dan Komnas HAM.

Sampai dengan penetapan DPT bulan Agustus 2018 di tingkat kabupaten/kota dan rekapitulasi DPT tingkat provinsi dan nasional, data pemilih di Lapas dan Rutan belum beranjak dari kondisi awal, belum ada NIK, belum ada NKK, dan belum dapat masuk dalam DPT di Lapas dan Rutan. Pada saat itu, KPU seluruh Indonesia sedang disibukkan dengan isu data ganda, data invalid, dan pemilih yang belum terdaftar di DPT.

Untuk memastikan penghuni/pemilih di Lapas dan Rutan di wilayah DKI Jakarta terdaftar dalam daftar pemilih dan menggunakan hak pilih,

maka elemen data pemilih di Lapas dan Rutan berupa NIK, NKK, dan beberapa elemen lainnya, maka KPU DKI Jakarta pada tanggal 26 Desember 2018 berkirin surat kepada Dirjend Dukcapil Kemendagri meminta bantuan perekaman KTP Elektronik bagi penghuni Lapas dan Rutan di wilayah Provinsi DKI Jakarta.

Proses pendataan terhadap kelompok pemilih narapidana ini dilakukan setelah DPT ditetapkan dan direkap secara nasional pada bulan Desember 2018. Pendataan terhadap kelompok pemilih ini diresmikan atau di *launching* pada tanggal 17 Januari 2019 dengan melakukan perekaman KTP Elektronik kepada penghuni Lapas dan Rutan secara nasional di seluruh Indonesia. Kegiatan peresmian ini dipusatkan di Lapas Cipinang Jakarta Timur yang dihadiri oleh Menteri Dalam Negeri, Menteri Hukum dan HAM, Ketua KPU dan Ketua Bawaslu.

Proses perekaman KTP Elektronik di Lapas dan Rutan tidak selesai dalam satu hari pada tanggal 17 Januari 2019, KPU DKI Jakarta bersama-sama dengan Dinas Dukcapil DKI Jakarta, Kanwil KumHAM DKI Jakarta terus melakukan perekaman KTP Elektronik sampai dengan tanggal 1 Maret 2019. Untuk mempercepat layanan pengecekan dan perekaman KTP Elektronik bagi warga binaan di Lapas dan Rutan disusun jadwal dan tim yang disebar di 8 lokasi Lapas dan Rutan. Adapun hasil dari pengecekan dan perekaman KTP Elektronik selama 2 bulan bagi warga binaan lapas dan rutan adalah sebagai berikut pada tabel di bawah.

Tabel 3
Hasil Perekaman KTP Elektronik dan Penyandingan DPTH2
Provinsi DKI Jakarta

No	Lapas/Rutan	Jum Penghuni	Lengkap NIK	Belum Lengkap NIK	Keterangan
1	Lapas Cipinang	4.114	2.537	1.577	
2	Rutan Cipinang	3.381	2.562	819	

3	Lapas Narkotika Cipinang	3.616	2.049	1.567	
4	Lapas Perempuan Pondok Bambu	401	314	87	
5	Rutan Perempuan Pondok Bambu	652	417	235	
6	Lapas Salemba	1.378	730	648	
7	Rutan Salemba	3.268	1.876	1.392	
8	Rutan Polda Metro Jaya	713	543	170	
	Total	17.523	11.028	6.495	

Sumber : Laporan Tahapan Pemilu Serentak 2019 KPU Provinsi DKI Jakarta

Setelah diperoleh data NIK setiap pemilih, langkah berikutnya yaitu mengecek apakah pemilih tersebut sudah terdaftar di DPT di TPS sesuai alamat masing-masing pemilih atau belum. Bagi pemilih yang telah terdaftar di TPS di alamat masing-masing, maka KPU Kabupaten/Kota memberikan formulir Model A.5 – KPU yaitu formulir pindah memilih yang akan dibawa oleh pemilih bersama-sama dengan KTP Elektronik atau identitas kependudukan lainnya pada hari pemungutan suara. Yang menjadi persoalan adalah bagi pemilih yang sudah ada elemen NIK tetapi belum terdaftar di DPT dan 6.495 pemilih yang belum ditemukan NIK nya. Pemilih yang sudah ditemukan NIK tetapi belum terdaftar di DPT di tempat asal masing-masing jumlahnya 2.227 pemilih. KPU Kabupaten/Kota se – DKI Jakarta tidak bisa mendaftarkan pemilih-pemilih tersebut ke dalam DPT karena dua (2) alasan yaitu kadaluarsa dari sisi waktu penetapan DPT dan ketidaklengkapan elemen data pemilih yang harus diisi.

Kendala berikutnya yang menyebabkan banyaknya pemilih di Lapas dan Rutan tidak terdaftar di DPT dan tidak dapat menggunakan hak

pilihnya pada hari pemungutan suara adalah aturan yang ada di dalam Penjelasan Pasal 348 ayat (3) UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Pasal 36 Peraturan KPU No 11 Tahun 2018 tentang Penyusunan Daftar Pemilih di Dalam Negeri dalam Pemilihan Umum, dan Pasal 8 Peraturan KPU No 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Dalam Pemilihan Umum. Di dalam undang-undang dan Peraturan KPU tersebut mengatur bahwa pemilih yang menjadi tahanan atau sedang menjalani hukuman penjara atau kurungan dimasukkan ke dalam kategori Daftar Pemilih Tambahan (DPTb).

Pengertian DPTb menurut Peraturan KPU adalah daftar pemilih yang telah terdaftar dalam DPT di suatu TPS yang karena keadaan tertentu pemilih tidak dapat menggunakan hak pilihnya untuk memilih di TPS dimana pemilih terdaftar dan memberikan suara di TPS lain. Artinya untuk menjadi pemilih dalam DPTb, maka pemilih tersebut harus sudah terdaftar terlebih dahulu di dalam DPT. Bagaimana mungkin pemilih narapidana dapat memastikan diri bisa menggunakan hak pilih pada hari pemungutan suara dengan mekanisme pindah memilih (DPTb), jika pemilih-pemilih tersebut belum dipastikan keberadaannya di dalam DPT dan tidak memiliki kemampuan untuk mengecek namanya. Dari sinilah bisa dimengerti salah satu pokok masalahnya mengapa ribuan pemilih di lapas dan rutan tidak dapat menggunakan hak pilihnya.

Akar masalahnya adalah para penghuni lapas tidak dilakukan Pencocokan dan Penelitaluan (Coklit) dalam proses pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih selama tahapan penyusunan daftar pemilih mulai bulan April – Desember 2018. Yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota hanyalah meminta data penghuni Lapas dan Rutan kepada masing-masing kepala Rapas dan Rutan. Ketika data penghuni Lapas dan Rutan yang diberikan dan tidak lengkap dengan elemen NIK, NKK dan/atau elemen lainnya, maka KPU Kabupaten/Kota tidak bisa memasukkan ke dalam DPT sesuai alamat masing-masing pemilih. Ditambah lagi komplikasi masalah berikutnya yaitu pemilih-pemilih tersebut sebagian besar bukan berasal dari wilayah KPU Kabupaten/Kota

yang bersangkutan, sehingga KPU Kabupaten/Kota tersebut tidak berwenang dan tentu tidak memiliki informasi untuk mendaftarkan pemilih-pemilih tersebut ke dalam TPS nomor berapa kelurahan dan kecamatan mana.

Hal ini akan berbeda kondisinya jika pengaturan pendaftaran dan penyusunan daftar pemilih di Lapas dan Rutan tidak diperlakukan sebagai pemilih DPTb dan diperlakukan sama seperti pemilih-pemilih pada umumnya. Pengaturan penyusunan daftar pemilih dan penggunaan hak pilih bagi pemilih di Lapas dan Rutan harus ada perbedaan atau pengecualian yang disebabkan oleh banyak keterbatasan yang ada. Pemilih di Lapas dan Rutan seharusnya diperlakukan sebagai pemilih DPT, mereka didata dan didaftar sejak awal masuk ke dalam DPT di TPS di dalam Lapas dan Rutan dalam hal jumlah pemilihnya besar. Namun, kalau jumlahnya sedikit pemilih Lapas atau Rutan didaftarkan di dalam TPS yang terdekat dengan Lapas dan Rutan.

Mendaftarkan pemilih narapidana ke dalam DPT di Lapas dan Rutan akan memberikan kepastian bagi pemilih dalam penggunaan hak pilihnya dibandingkan dengan menggunakan mekanisme DPTb. Jika pemilih dilayani sebagai pemilih DPT di TPS Lapas dan Rutan maka ada kepastian pengadaan dan ketersediaan surat suara maupun logistik Pemilu lainnya. Beda halnya kalau mereka dimasukkan ke dalam DPTb, kepastiaan ketersediaan surat suara bagi pemilih DPTb tidak mendapatkan jaminan. Hal ini dikarenakan surat suara dan logistic pemilu diproduksi dan didistribusikan berdasarkan jumlah pemilih yang ditetapkan di dalam DPT di setiap TPS ditambah dengan 2% dari pemilih dalam DPT sebagai surat suara cadangan. Pemilih yang terdaftar di dalam DPTb di setiap TPS menggunakan hak suaranya dengan berharap dari surat suara yang tidak digunakan dari surat suara cadangan dan surat suara yang tidak digunakan akibat pemilih dalam DPT tidak hadir ke TPS.

Kondisi tersebut tentu sangat riskan bagi pemilih DPTb, apalagi jika di dalam TPS tersebut terdapat surat suara yang rusak atau terdapat pemilih yang salah melakukan pencoblosan. Semakin banyak surat suara

yang rusak dan/atau kesalahan coblos semakin rentan pemilih DPTb tidak terlayani akibat surat suara tidak mencukupi. Secara teknis akan lebih rumit jika pemilih DPTb di Lapas dan Rutan sangat besar jumlahnya, karena TPS-TPS terdekat tidak mampu memberikan pelayanan kepada pemilih DPTb di Lapas dan Rutan. Ketidakmampuan melayani pemilih DPTb di Lapas dan Rutan selain ketersediaan surat suara yang terbatas, juga keterbatasan waktu yang di miliki oleh KPPS TPS terdekat, yaitu biasanya dilakukan setelah jam 12.00 dimana pemilih di TPS sudah mulai berkurang.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Dari pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa tidak semua pemilih di Lapas dan Rutan tidak dapat menggunakan hak politiknya dalam Pemilu tahun 2019 di sebabkan oleh dua faktor utama yakni faktor teknis administrasi dan faktor regulasi. Faktor teknis administrasi yang menyebabkan sebgaiian besar pemilih di Lapas dan Rutan tidak dapat menyalurkan hak pilihnya antara lain; 1) tidak lengkapnya elemen data pemilih berupa NIK, NKK, dan/atau alamat lengkap, 2) tidak tersedianya dokumen kependudukan berupa KTP Elektronik atau Kartu Keluarga di tangan pemilih, dan 3) proses perekaman KTP Elektronik bagi pemilih di Lapas dan Rutan dilaksanakan setelah tahapan Penetapan DPT berakhir. Sedangkan faktor regulasi antara lain; 1) adanya pengaturan di Peraturan KPU yang mengatur pemilih didaftar di TPS sesuai dengan domisili pemilih yang dibuktikan dengan KTP Elektronik, dan 2) adanya pengaturan Pemilih yang menjadi tahanan atau menjalani hukuman penjara dimasukkan kedalam kategori pemilih DPTb.

Pemenuhan hak politik setiap warga negara Indonesia yang telah memenuhi syarat, termasuk pemilih di Lapas dan Rutan, dalam proses pemilihan umum dijamin oleh konstitusi, UUD 1945. Oleh karena itu KPU seharusnya berupaya semaksimal mungkin untuk melayani semua pemilih yang telah memenuhi syarat dapat memberikan hak konstitusionalnya dengan baik dan bertanggungjawab. Jika perlu KPU, sebagai pembuat

kebijakan teknis penyelenggaraan Pemilu, membuat terobosan hukum dengan membuat regulasi yang khusus bagi kelompok-kelompok pemilih yang rentan dan/atau terpinggirkan agar mereka sepenuhnya dapat terlayani.

Terdapat beberapa saran dan rekomendasi kepada pengambil kebijakan, KPU RI, dalam menjawab permasalahan pemenuhan hak politik pemilih-pemilih di Lapas dan Rutan agar pada Pemilihan Kepala Daerah atau Pemilihan Umum tahun-tahun berikutnya tidak ada lagi pemilih yang tidak terdaftar di DPT dan tidak dapat menggunakan hak pilihnya pada hari pemungutan suara;

1. UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum tidak ada satu pasal atau ayat yang secara tegas menyebutkan bahwa penyusunan daftar pemilih menggunakan pendekatan *De Jure*, pemilih didaftar sesuai dengan domisili pemilih yang sesuai dengan KTP Elektronik pemilih. Pendekatan *de jure* ini sebenarnya ditemukan pada Pasal 56 UU No 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
2. Dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum sudah seharusnya KPU berpedoman pada UU No 7 Tahun 2017, bukan UU No 1 Tahun 2015. Dengan tidak adanya aturan yang mengharuskan pemilih didaftar sesuai alamat dalam KTP Elektronik, KPU memiliki kewenangan mengatur secara khusus pemilih narapidana di Lapas dan Rutan untuk didaftar di DPT di Lapas dan Rutan. Ketentuan yang mengharuskan pemilih didaftar di domisili sesuai dengan KTP Elektronik pemilih berlaku bagi pemilih yang dalam keadaan normal dan dikecualikan untuk pemilih di Lapas dan Rutan. Ketentuan mengenai KTP Elektronik atau identitas kependudukan yang digunakan pada saat penyusunan DPT dan pemungutan suara dapat diganti dengan surat keterangan dari Kepala Lapas atau Rutan atau surat keterangan dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.

3. Mengubah ketentuan Pemilih DPTb bagi Pemilih di Lapas dan Rutan, kecuali bagi pemilih yang dipenjara atau dikurung di dalam Lapas dan Rutan setelah dilakukan penetapan DPT oleh KPU. Dengan demikian penghuni/pemilih yang sudah berada dan masih akan menjalani hukuman sejak proses penyusunan daftar pemilih sampai dengan hari pemungutan suara didaftar dalam DPT. Untuk pemilih yang menjalani hukuman setelah DPT ditetapkan, pemilih tersebut akan dimasukkan ke dalam DPTb jika pemilih tersebut sudah terdaftar di DPT tempat asalnya.
4. Melaksanakan Pencocokan dan Penelitian (Coklit) dalam proses penyusunan daftar pemilih Pemilihan Kepala Daerah dan Pemilihan Umum di Lapas dan Rutan sesuai jadwal dan tahapan yang ditetapkan.
5. Dalam hal data pemilih di Lapas dan Rutan belum lengkap elemen data NIK, NKK dan/atau alamat pemilih, dilakukan proses perekaman KTP Elektronik oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil masing-masing kabupaten/kota sebelum ditetapkannya DPT oleh KPU.
6. Koordinasi yang baik antara KPU dengan lembaga-lembaga terkait seperti Kementerian Dalam Negeri, Dinas Administrasi Kependudukan dan Catatan Sipil, Kementerian Hukum dan HAM, dan Kepala Lapas dan Rutan harus diciptakan sejak dini agar data awal yang diserahkan sudah lebih lengkap dan akurat.
7. Dalam hal pemilih di Lapas dan Rutan tidak dapat dimasukkan ke dalam kategori DPT di TPS Lapas dan Rutan, KPU harus memastikan keterpenuhan hak pilih penghuni Lapas dan Rutan dengan membuat TPS berbasis DPTb dan menjamin ketersediaan surat suara bagi pemilih TPS berbasis DPTb tersebut. Namun demikian, proses Coklit dan perekaman KTP Elektronik bagi pemilih-pemilih yang elemen datanya tidak lengkap dilakukan sejak dini sebelum DPT ditetapkan untuk memastikan pemilih-pemilih tersebut terdaftar di DPT di tempat asal masing-masing.

Daftar Pustaka

- Asyâri, Hasyim, *Voter Registration in Indonesia*, Makalah Seminar Internasional Daftar Pemilih yang diseenggarakan Election MDP UNDP Indonesia, Maret 2011
- Hafidz dan Sadikin, *Penyelenggaraan Pilkada Serentak Tahun 2015 dan 2017*, KPU RI, Jakarta, 2017
- Lipset, Martin, *The Encyclopedia of Democracy*, Volume IV, Wahington D.C.: Congressional Quarterly Inc, 1995.
- Lee, Antony dkk, *Inovasi Pemilu; Mengatasi Tantangan Memanfaatkan peluang*, KPU RI, Jakarta 2017
- Ramadhanil, Fadil & Pratama, Herok Mutaqin, *Penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2014*, KPU RI, Jakarta 2017
- Surbakti, Ramlan dkk, *Perekayasaan Sistem Pemilihan Umum Untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia*, November 2008.
- Wall, Alan, *Voting Facilities for Prisoners*, yang diakses di <http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/462474428#508596967> pada hari Jumât, 11 Oktober 2019.
- Laporan Tahapan Pemilihan Umum 2019 Provinsi DKI Jakarta, KPU DKI Jakarta, 2019

Undang-Undang dan Peraturan KPU

1. Undang-Undang No 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
2. Undang-Undang No 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang – Undang No 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
3. Undang-Undang No 8 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Undang – Undang No 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
4. Undang-Undang No 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
5. Peraturan KPU No 11 Tahun 2018 tentang Penyusunan Daftar Pemilih di Dalam Negeri Dalam Pemilihan Umum
6. Peraturan KPU No 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Dalam Pemilihan Umum

Media Massa

7. Harian Umum Jawa Post, 31 Januari 2019 yang diakses di portal <https://www.jawapos.com/jpg-today/31/01/2019/jumlah-penghuni-rutan-dan-lapas-kian-bertambah/> pada hari Jumât, 10 Oktober
8. Portal Ace Project: <https://aceproject.org/ace-en/topics/ve/ved/ved03/ved03a/ved03a03> yang diakses pada Jumat, 10 Oktober 2019