

REKONSTRUKSI PEMUTAKHIRAN DAN PEMELIHARAAN DATA PEMILIH BERKELANJUTAN DALAM TATA KELOLA KEWENANGAN PENYELENGGARA PEMILU DI LUAR MASA TAHAPAN

oleh



Rakhmat Hidayat, S.H., M.H.
*Kepala SubBagian Penanganan
Pelanggaran dan Penyelesaian Sengketa
Bawaslu Kabupaten Bone*



Muh Muksyid., S.H.
*Staf SubBagian Penanganan
Pelanggaran Bawaslu
Provinsi Sulawesi Selatan*

Abstrak

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum secara konsisten menggunakan dua tindakan dalam pengelolaan data pemilih, yakni pemutakhiran dan pemeliharaan. KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota diwajibkan melakukan pemutakhiran dan memelihara data pemilih secara berkelanjutan, sedangkan Bawaslu pada setiap tingkatan diwajibkan mengawasi pemutakhiran dan pemeliharaan tersebut. Meskipun demikian, pengaturan pelaksana lebih terperinci dalam mengatur pemutakhiran dibandingkan pemeliharaan. Penelitian ini bertujuan menganalisis diferensiasi normatif antara pemutakhiran dan pemeliharaan data pemilih serta implikasinya terhadap batas kewenangan KPU, model pengawasan Bawaslu, dan hubungan kelembagaan dengan administrasi kependudukan dan statistik. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemutakhiran dan pemeliharaan merupakan dua fungsi yang berada dalam satu siklus pengelolaan data, tetapi mempunyai objek tindakan yang berbeda. Pemutakhiran berorientasi pada perubahan status atau elemen data pemilih berdasarkan fakta kependudukan atau fakta hukum yang telah diverifikasi, sedangkan pemeliharaan berorientasi pada penjagaan integritas, konsistensi, keamanan, keterlacakan, dan kesinambungan data yang telah dimutakhirkan. Perbedaan tersebut berimplikasi pada model pengawasan Bawaslu. Pengawasan pemutakhiran diarahkan pada keabsahan perubahan data, sedangkan pengawasan pemeliharaan perlu dikembangkan melalui pengujian konsistensi dan jejak perubahan data antarperiode. Rekonstruksi regulasi diperlukan agar pemeliharaan memperoleh definisi, mekanisme, dan objek pengawasan yang jelas tanpa memperluas kewenangan penyelenggara pemilu ke ranah administrasi kependudukan maupun sensus penduduk.

Kata Kunci

data pemilih; pemeliharaan data; pemutakhiran data; KPU; Bawaslu

1. Pendahuluan

Daftar pemilih mempunyai kedudukan penting dalam penyelenggaraan pemilu karena menjadi instrumen administratif yang menghubungkan status warga negara dengan pelaksanaan hak memilih. Persoalan mengenai pemilih yang telah meninggal dunia tetapi masih tercatat, pemilih yang telah memenuhi syarat tetapi belum terdaftar, data ganda, perubahan domisili, serta perubahan status yang memengaruhi hak pilih menunjukkan bahwa data pemilih memiliki sifat dinamis. Perubahan tersebut tidak selalu terjadi pada saat tahapan pemilu berlangsung. Karena itu, kualitas daftar pemilih tidak dapat sepenuhnya bergantung pada proses pemutakhiran yang baru dilakukan menjelang pemilu.

Konsep memutakhirkan data pemilih secara berkelanjutan berkembang untuk mengatasi persoalan tersebut. Dalam *continuous register/list*, daftar pemilih dari satu pemilu tidak ditinggalkan setelah pemilu selesai, tetapi tetap dirawat dan dimutakhirkan untuk digunakan dalam pemilu berikutnya. Literatur mengenai pendaftaran pemilih di Indonesia juga menunjukkan pergeseran menuju model tersebut setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Sejumlah penelitian sebelumnya telah mengkaji Pemutakhiran Data Pemilih Berkelanjutan (PDPB) dari berbagai perspektif. Sutisna dan Nurhayati menemukan persoalan yang berkaitan dengan keterbatasan regulasi teknis, sumber data, anggaran, sumber daya manusia, partisipasi publik, dan koordinasi antara KPU, Bawaslu, serta administrasi kependudukan. Sementara itu, Wafi, Caesario, dan Oktaviana mengarahkan perhatian pada integrasi data melalui Satu Data Indonesia dan menekankan pentingnya interoperabilitas serta integrasi sistem dalam memperbaiki pemutakhiran data pemilih. Kajian mengenai PDPB juga banyak berhubungan dengan akurasi daftar pemilih, perlindungan hak memilih, koordinasi antarlembaga, dan prinsip kehati-hatian dalam pengawasan.

Namun kajian mengenai PDPB selama ini lebih banyak ditempatkan dalam kerangka pemutakhiran, sementara perbedaan antara tindakan memutakhirkan dan memelihara belum memperoleh perhatian yang sebanding. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tidak merumuskan kewajiban KPU hanya dengan istilah “pemutakhiran”. Undang-undang secara berulang menggunakan dua tindakan, yaitu **pemutakhiran dan pemeliharaan data pemilih**.

Pasal 14 huruf l Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menentukan kewajiban KPU sebagai berikut.

“melakukan pemutakhiran dan memelihara data pemilih secara berkelanjutan dengan memperhatikan data kependudukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Rumusan yang sama terdapat pada Pasal 17 huruf l mengenai kewajiban KPU Provinsi.

“melakukan pemutakhiran dan memelihara data pemilih secara berkelanjutan dengan memperhatikan data kependudukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Pada tingkat kabupaten/kota, Pasal 20 huruf l kembali menggunakan rumusan yang sama.

“melakukan pemutakhiran dan memelihara data pemilih secara berkelanjutan dengan memperhatikan data kependudukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Penggunaan dua verba tersebut kembali ditemukan dalam Pasal 218. Bahkan, urutannya berubah menjadi “memelihara dan memutakhirkan”. Pasal 218 secara lengkap menentukan sebagai berikut.

*“(1) KPU dan KPU Kabupaten/Kota dalam menyediakan data pemilih, daftar pemilih sementara, dan daftar pemilih tetap memiliki sistem informasi data Pemilih yang dapat terintegrasi dengan sistem informasi administrasi kependudukan.
(2) KPU dan KPU Kabupaten/Kota wajib memelihara dan memutakhirkan data Pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai sistem informasi data Pemilih diatur dalam Peraturan KPU.”*

Konstruksi tersebut menimbulkan pertanyaan hukum. Apabila pemutakhiran dan pemeliharaan dimaksudkan sebagai tindakan yang sama, penggunaan kedua istilah secara kumulatif dan berulang kehilangan arti normatifnya. Sebaliknya, apabila keduanya merupakan dua kewajiban yang berbeda, regulasi pelaksana seharusnya memberikan batas konseptual dan mekanisme yang dapat menunjukkan kapan KPU sedang memutakhirkan dan kapan KPU sedang memelihara data pemilih.

Pertanyaan tersebut menjadi semakin penting karena Undang-Undang Pemilu menggunakan konstruksi yang sama terhadap Bawaslu. Bawaslu tidak hanya berkewajiban mengawasi pemutakhiran, tetapi juga pemeliharaan data pemilih. Dengan demikian, ketidakjelasan batas antara kedua kegiatan tersebut berpengaruh langsung terhadap objek pengawasan Bawaslu.

Berdasarkan persoalan tersebut, penelitian ini mengajukan permasalahan bagaimana konstruksi hukum dan diferensiasi antara pemutakhiran dan pemeliharaan Data Pemilih Berkelanjutan? serta bagaimana implikasi diferensiasi tersebut terhadap pengawasan Bawaslu, akses data, dan pembagian kewenangan antarlembaga?

Kebaruan penelitian terletak pada diferensiasi pemutakhiran dan pemeliharaan sebagai dua tindakan hukum dalam satu siklus pengelolaan data pemilih. Dari diferensiasi tersebut kemudian dibangun pembagian objek pengawasan Bawaslu dan batas fungsional kewenangan penyelenggara pemilu.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah konstruksi pemutakhiran dan pemeliharaan data pemilih dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, Peraturan KPU Nomor 1 Tahun 2025 tentang Pemutakhiran Data Pemilih Berkelanjutan, serta Peraturan Bawaslu Nomor 1 Tahun 2025 tentang Pengawasan Pemutakhiran Data Pemilih Berkelanjutan. Analisis kelembagaan juga

memperhatikan rezim administrasi kependudukan, statistik, administrasi pemerintahan, dan perlindungan data pribadi.

Pendekatan konseptual digunakan untuk membangun batas pengertian antara pemutakhiran dan pemeliharaan serta menghubungkannya dengan kewenangan administratif dan fungsi pengawasan. Bahan hukum dianalisis melalui penafsiran gramatikal dan sistematis. Penafsiran gramatikal digunakan untuk membaca penggunaan kata “dan” serta verba “memutakhirkan” dan “memelihara”, sedangkan penafsiran sistematis digunakan dengan melihat hubungan antara kewajiban KPU, kewajiban Bawaslu, pengaturan sistem informasi data pemilih, dan mekanisme PDPB dalam peraturan pelaksana. Hasil analisis kemudian digunakan secara preskriptif untuk merumuskan konstruksi pemeliharaan dan model pengawasannya.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1. Konstruksi Normatif Pemutakhiran dan Pemeliharaan Data Pemilih

Konstruksi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menunjukkan pola yang konsisten. Pada seluruh jenjang KPU, pembentuk undang-undang menggunakan frasa **“melakukan pemutakhiran dan memelihara data pemilih secara berkelanjutan”**. Penggunaan konjungsi “dan” secara gramatikal memperlihatkan bahwa kedua kewajiban diletakkan secara kumulatif. KPU tidak cukup memenuhi salah satunya.

Pasal 218 memberikan konteks sistematis yang lebih kuat. Dalam pasal tersebut, kewajiban “memelihara dan memutakhirkan” diletakkan setelah ketentuan mengenai sistem informasi data pemilih yang dapat terintegrasi dengan sistem informasi administrasi kependudukan. Hubungan tersebut menunjukkan bahwa pengelolaan data pemilih tidak hanya berkaitan dengan masuk atau keluarnya pemilih dari suatu daftar, tetapi juga keberlangsungan data dalam sistem informasi.

PKPU Nomor 1 Tahun 2025 kemudian memberikan definisi PDPB. Pasal 1 angka 13 menentukan sebagai berikut.

“Pemutakhiran Data Pemilih Berkelanjutan yang selanjutnya disingkat PDPB adalah kegiatan untuk memperbaharui Data Pemilih berdasarkan DPT Pemilu atau Pemilihan terakhir dan telah disinkronisasikan dengan data kependudukan secara nasional termasuk luar negeri.”

Definisi tersebut dengan jelas meletakkan pembaruan data sebagai unsur pokok pemutakhiran. Regulasi kemudian menguraikan kegiatan yang dapat menghasilkan perubahan data. Pada tingkat kabupaten/kota, proses dimulai dari pengolahan data dan koordinasi, kemudian dilanjutkan dengan penyandingan berbagai sumber data. Hasilnya dapat berupa penandaan pemilih tidak memenuhi syarat, penambahan pemilih baru, maupun perbaikan elemen data.

Dari konstruksi tersebut, pemutakhiran memiliki bentuk yang relatif mudah dikenali. Ada data awal, muncul fakta atau informasi baru, fakta tersebut diperiksa, kemudian data mengalami perubahan.

Kondisi berbeda ditemukan pada pemeliharaan. Istilah pemeliharaan tidak sama sekali hilang dari PKPU Nomor 1 Tahun 2025. Pasal 1 angka 14 bahkan menempatkannya sebagai salah satu fungsi Sidalih.

“Sistem Informasi Data Pemilih yang selanjutnya disebut Sidalih adalah sistem dan teknologi informasi untuk mendukung kerja penyelenggara Pemilu dan Pemilihan dalam menyusun, mengoordinasi, mengumumkan, dan memelihara Data Pemilih.”

Pasal 3 juga menyebut pemeliharaan secara eksplisit.

“PDPB bertujuan untuk:

- a. memelihara dan memperbaharui DPT Pemilu dan/atau Pemilihan terakhir secara berkelanjutan untuk penyusunan DPT pada Pemilu dan/atau Pemilihan berikutnya dengan tetap menjamin kerahasiaan data; dan*
- b. menyediakan data dan informasi Pemilih berskala nasional mengenai Data Pemilih secara komprehensif, akurat, dan mutakhir.”*

Dengan demikian, peraturan pelaksana sebenarnya tetap mempertahankan pemeliharaan sebagai bagian dari tujuan PDPB dan fungsi Sidalih. Persoalannya terdapat pada pengoperasionalannya. Pemutakhiran dijelaskan melalui bentuk kegiatan dan kategori perubahan data, sedangkan pemeliharaan belum memperoleh batas pengertian serta rangkaian kegiatan yang dapat dibedakan secara jelas.

Ketimpangan tersebut juga terlihat apabila Pasal 9 ayat (4) PKPU Nomor 1 Tahun 2025 diperhatikan. Ketentuan itu menyatakan:

“Penyelenggaraan PDPB sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan cara menyediakan, memutakhirkan, dan mengelola Data Pemilih secara berkesinambungan dengan memperhatikan data kependudukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Istilah “mengelola” dapat mempunyai hubungan dengan pemeliharaan, tetapi ketentuan tersebut belum menjelaskan hubungan keduanya. Akibatnya, pemeliharaan tetap hadir sebagai mandat normatif tanpa konstruksi operasional yang setara dengan pemutakhiran.

Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan antara formulasi kewajiban dalam undang-undang dan elaborasi fungsi dalam peraturan pelaksana. Kesenjangan itu tidak berarti PKPU sama sekali mengabaikan pemeliharaan. Persoalannya lebih tepat ditempatkan pada belum adanya diferensiasi yang memungkinkan pemeliharaan diidentifikasi sebagai fungsi tersendiri.

3.2. Diferensiasi Pemutakhiran dan Pemeliharaan

Pembedaan pemutakhiran dan pemeliharaan harus dimulai dari objek yang dikenai tindakan.

Pemutakhiran berhubungan dengan perubahan terhadap status atau elemen Data Pemilih. Perubahan tersebut terjadi karena terdapat fakta kependudukan, fakta hukum, atau informasi baru yang setelah diperiksa mempunyai konsekuensi terhadap keadaan data pemilih.

Pemilih yang meninggal dunia kemudian ditandai sebagai tidak memenuhi syarat merupakan bentuk pemutakhiran. Demikian pula penambahan warga yang telah memenuhi syarat sebagai pemilih, perubahan domisili, perubahan status TNI atau Polri, pemulihan hak politik, serta koreksi elemen data. Pada seluruh keadaan tersebut terdapat perbedaan antara data sebelum dan sesudah tindakan KPU.

Pemeliharaan mempunyai objek yang berbeda. Pemeliharaan tidak ditujukan untuk menghasilkan perubahan baru, tetapi menjaga data yang telah tersedia agar tetap dapat digunakan, dipercaya, dan ditelusuri sampai terdapat dasar untuk melakukan pemutakhiran berikutnya.

Berdasarkan konstruksi tersebut, penelitian ini menawarkan pengertian pemeliharaan sebagai berikut:

Pemeliharaan Data Pemilih Berkelanjutan adalah rangkaian kegiatan untuk menjaga integritas, konsistensi, keamanan, keterlacakan, ketersediaan, dan kesinambungan Data Pemilih serta riwayat perubahannya setelah dilakukan pemutakhiran sampai terdapat dasar untuk melakukan pemutakhiran berikutnya.

Perbedaan keduanya dapat dilihat melalui beberapa unsur.

Dimensi	Pemutakhiran	Pemeliharaan
Objek utama	Status dan elemen Data Pemilih	Keberlanjutan dan integritas Data Pemilih
Pemicu	Fakta atau informasi baru yang memerlukan perubahan	Keberadaan data yang harus dijaga sepanjang waktu
Bentuk tindakan	Menambah, menandai TMS, memindahkan, dan memperbaiki data	Menjaga konsistensi, rekam perubahan, keamanan, keterlacakan, dan ketersediaan data
Hasil	Terjadi perubahan pada data	Data tetap terjaga dan setiap perubahan dapat ditelusuri
Hubungan temporal	Dilakukan ketika terdapat dasar perubahan	Berlangsung di antara satu pemutakhiran dan pemutakhiran berikutnya
Fokus pengawasan	Keabsahan dan akurasi perubahan	Integritas dan kesinambungan data

Pembedaan tersebut tidak memutuskan hubungan antara keduanya. Justru keduanya membentuk satu siklus.

Pemutakhiran menghasilkan keadaan data yang baru. Pemeliharaan menjaga keadaan data tersebut. Apabila selama pemeliharaan ditemukan fakta yang mengharuskan perubahan terhadap status atau elemen data, temuan tersebut menjadi input bagi pemutakhiran

berikutnya. Perubahan tidak dilakukan atas nama pemeliharaan karena tindakan yang mengubah substansi data tetap harus melalui mekanisme pemutakhiran.

Konstruksi tersebut sekaligus mencegah pemeliharaan berubah menjadi istilah yang terlalu luas. Misalnya, pemeriksaan konsistensi antarperiode dapat ditempatkan sebagai pemeliharaan. Namun ketika pemeriksaan tersebut menemukan seorang pemilih telah meninggal dan harus dikeluarkan dari daftar, perubahan status pemilih merupakan pemutakhiran.

Pola ini memberikan batas yang lebih dapat dipertanggungjawabkan daripada menyatukan seluruh kegiatan ke dalam istilah pemutakhiran. Ia juga sesuai dengan desain *continuous register/list*. Literatur mengenai sistem tersebut menjelaskan bahwa daftar pemilih tidak dibentuk dari awal pada setiap pemilu, tetapi tetap dirawat dan dimutakhirkan untuk digunakan kembali. Penggunaan kata “dirawat dan dimutakhirkan” menunjukkan bahwa keberlanjutan daftar mensyaratkan dua pekerjaan sekaligus, yaitu menjaga keberadaan data dan melakukan perubahan apabila diperlukan.

3.3. Pengawasan Bawaslu terhadap Pemutakhiran dan Pemeliharaan Data Pemilih secara Berkelanjutan

Pembedaan pemutakhiran dan pemeliharaan menjadi lebih penting ketika dilihat dari sisi Bawaslu. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tidak membatasi kewajiban pengawasan pada pemutakhiran. Pasal 96 huruf d mengatur kewajiban Bawaslu sebagai berikut.

“mengawasi pemutakhiran dan pemeliharaan data pemilih secara berkelanjutan yang dilakukan oleh KPU dengan memperhatikan data kependudukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Pasal 100 huruf e mengatur kewajiban Bawaslu Provinsi.

“mengawasi pemutakhiran dan pemeliharaan data pemilih secara berkelanjutan yang dilakukan oleh KPU Provinsi dengan memperhatikan data kependudukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Pasal 104 huruf e mengatur kewajiban Bawaslu Kabupaten/Kota.

“mengawasi pemutakhiran dan pemeliharaan data pemilih secara berkelanjutan yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota dengan memperhatikan data kependudukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Struktur normanya kembali menunjukkan pola kumulatif. Pemutakhiran dan pemeliharaan sama-sama menjadi objek yang wajib diawasi. Perbawaslu Nomor 1 Tahun 2025 bahkan berangkat dari pengakuan yang sama. Dalam konsideran Perbawaslu tersebut disebutkan perlunya pengawasan pemutakhiran dan pemeliharaan data pemilih secara berkelanjutan serta kebutuhan terhadap pedoman pengawasan pemeliharaan data pemilih di lapangan. Peraturan tersebut selanjutnya membangun empat bentuk pengawasan, yaitu pencegahan, pengawasan langsung, Uji Petik, dan pengawasan partisipatif. Perbawaslu Nomor 1 Tahun 2025 saat ini menjadi pedoman pengawasan PDPB dan telah digunakan dalam pelaksanaan pengawasan pada tingkat daerah.

Masalah normatifnya serupa dengan PKPU. Mekanisme dalam batang tubuh Perbawaslu tersebut hanya menguraikan pengawasan terhadap pemutakhiran. Perbawaslu tersebut belum mengelaborasi secara menyeluruh mengenai kewajiban pengawasan terhadap pemeliharaan data pemilih berkelanjutan.

Apabila pemeliharaan merupakan objek pengawasan yang mandiri sebagaimana dijelaskan dalam undang-undang Pemilu, pengawasan tersebut tidak dapat sepenuhnya disamakan dengan pemeriksaan terhadap pemilih baru atau pemilih TMS. Atas dasar itu, penelitian ini membedakan **pengawasan pemutakhiran** dan **pengawasan pemeliharaan**. Pengawasan pemutakhiran diarahkan pada legalitas dan akurasi perubahan. Bawaslu menguji apakah perubahan data memang didasarkan pada fakta yang benar dan dokumen atau informasi yang dapat dipertanggungjawabkan. Pertanyaan utamanya berkaitan dengan alasan seorang pemilih dimasukkan, dikeluarkan, dipindahkan, atau diperbaiki elemen datanya.

Pengawasan pemeliharaan bergerak pada lapisan yang berbeda. Objeknya adalah keberlanjutan data setelah proses perubahan dilakukan. Apabila pada periode sebelumnya seorang pemilih telah ditandai TMS, Bawaslu perlu dapat mengetahui mengapa data tersebut kembali muncul pada periode berikutnya. Apabila suatu nama yang sebelumnya terdapat dalam daftar tiba-tiba hilang, harus tersedia riwayat yang menjelaskan perubahan tersebut.

Dari kebutuhan tersebut dapat dikembangkan konsep pengawasan longitudinal data pemilih. Pengawasan longitudinal merupakan pengawasan dengan membandingkan keadaan Data Pemilih antarperiode PDPB dan menelusuri perubahan yang terjadi terhadap *record* yang sama. Orientasinya tidak semata-mata mencari ketidaksesuaian antara data dan keadaan faktual pada satu waktu, tetapi memastikan kesinambungan dan akuntabilitas perjalanan data dari satu periode ke periode berikutnya.

Model ini dapat melengkapi Uji Petik. Uji Petik tetap diperlukan untuk menguji kebenaran faktual suatu sampel. Pengawasan longitudinal digunakan untuk menemukan anomali perubahan dan menentukan bagian data yang layak diuji lebih lanjut. Dengan demikian, pengawasan lapangan dapat diarahkan berdasarkan risiko dan tidak berkembang menjadi pendataan menyeluruh terhadap warga.

Model tersebut juga lebih konsisten dengan pembagian kewenangan. Bawaslu tetap berfungsi sebagai pengawas, bukan pengelola basis data pemilih tandingan. KPU tetap menjadi lembaga yang melakukan perubahan data, sementara Bawaslu memperoleh kemampuan yang memadai untuk menilai apakah perubahan itu dapat dipertanggungjawabkan.

Kebutuhan pengawasan tersebut tentu harus dipertemukan dengan perlindungan data pribadi. Bahan awal penelitian telah menunjukkan adanya persoalan antara kebutuhan Bawaslu memperoleh akses yang memadai dengan kewajiban menjaga data pribadi dalam Sidalih. Solusinya tidak harus berupa akses tanpa batas. Yang diperlukan adalah akses pengawasan yang memungkinkan penelusuran terhadap jejak perubahan disertai pengendalian akses dan pertanggungjawaban atas penggunaan data.

3.4. Rekonstruksi Regulasi Pemutakhiran dan Pemeliharaan Data Pemilih

Hasil analisis menunjukkan bahwa persoalan utama tidak terletak pada ketiadaan sama sekali konsep pemeliharaan. Istilah tersebut telah digunakan oleh Undang-Undang Pemilu, PKPU, dan bahkan konsideran Perbawaslu. Persoalannya adalah pemeliharaan belum mempunyai konstruksi normatif yang cukup untuk menghasilkan konsekuensi operasional dan pengawasan yang berbeda dari pemutakhiran.

Karena itu, rekonstruksi perlu dilakukan. Pertama, PKPU perlu memberikan definisi mengenai pemeliharaan data pemilih. Apabila dalam pemeliharaan ditemukan fakta yang mengharuskan perubahan terhadap status atau elemen data, perubahan tersebut diproses melalui mekanisme pemutakhiran. Dengan cara itu, batas kedua fungsi menjadi jelas.

Pemeliharaan dapat diwujudkan melalui pengelolaan riwayat perubahan, pencatatan sumber perubahan, pemeriksaan konsistensi antarperiode, pengendalian akses, pengamanan serta pencadangan data, penyimpanan status tindak lanjut laporan atau masukan, dan mekanisme yang menjamin bahwa perubahan terhadap data dapat ditelusuri kembali. Unsur tersebut sejalan dengan fungsi Sidalih untuk memelihara Data Pemilih sebagaimana telah diatur dalam PKPU.

Kedua, Perbawaslu perlu membedakan objek pengawasan pemutakhiran dengan pengawasan pemeliharaan. Pengawasan pemutakhiran mempertahankan instrumen yang telah tersedia, termasuk pengawasan langsung, penyandingan dokumen, serta Uji Petik. Pengawasan pemeliharaan dapat diarahkan pada pemeriksaan konsistensi antarperiode, keterlacakan perubahan, tindak lanjut hasil pengawasan sebelumnya, dan pemeriksaan terhadap anomali perubahan data.

Rumusan pengawasan pemeliharaan dapat disusun sebagai berikut.

“Pengawasan pemeliharaan Data Pemilih dilakukan untuk memastikan integritas, konsistensi, keterlacakan, keamanan, dan kesinambungan Data Pemilih serta memastikan setiap perubahan terhadap Data Pemilih dilakukan melalui mekanisme pemutakhiran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Dengan rumusan tersebut, pengawasan pemeliharaan memperoleh objek yang nyata dan dapat diukur.

3.5. Akses Data

Pengawasan semacam itu hanya dapat berjalan apabila Bawaslu mempunyai data yang cukup untuk melakukan pencermatan. Perbawaslu Nomor 1 Tahun 2025 telah memberikan dasar mengenai akses tersebut. Pasal 10 menyatakan:

“(1) Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota melakukan pengawasan terhadap penggunaan sistem informasi data Pemilih dalam penyelenggaraan PDPB yang dilakukan oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sesuai dengan kewenangan masing-masing.

(2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara:

- a. berkoordinasi dengan KPU terkait dengan akses pembacaan data pada sistem informasi data Pemilih dalam penyelenggaraan PDPB;*

- b. mencermati hasil rekapitulasi dan penetapan PDPB dan/atau hasil rekapitulasi dan penetapan PDPB dengan sistem informasi data Pemilih; dan
- c. memastikan proses penyelenggaraan PDPB melalui sistem informasi data Pemilih tidak menghilangkan dan/atau merugikan hak pilih WNI.”

Peraturan tersebut tidak menempatkan Bawaslu hanya sebagai penerima berita acara atau angka rekapitulasi. Akses pembacaan data pada sistem informasi secara eksplisit menjadi salah satu cara melakukan pengawasan.

Kewenangan itu dibarengi dengan kewajiban menjaga kerahasiaan. Pasal 11 menentukan:

“(1) Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, wajib menjaga kerahasiaan data setelah mendapatkan akses pembacaan data pada sistem informasi data Pemilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10.

(2) Dalam hal terdapat permasalahan hukum terkait dengan kerahasiaan data sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Susunan tersebut penting. Akses dan kerahasiaan tidak diletakkan sebagai dua pilihan yang saling meniadakan. Bawaslu memperoleh akses untuk kepentingan pengawasan dan setelah memperoleh akses mempunyai kewajiban menjaga kerahasiaan data yang dibaca.

Hal ini perlu diperhatikan ketika Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi (UU PDP) digunakan untuk membatasi pemberian data. UU PDP tetap berlaku dan mewajibkan setiap pemrosesan Data Pribadi memiliki dasar yang sah. Akan tetapi, persetujuan subjek data bukan satu-satunya dasar pemrosesan. UU PDP juga mengenal pemenuhan kewajiban hukum serta pelaksanaan tugas untuk kepentingan umum, pelayanan publik, atau kewenangan yang diberikan peraturan perundang-undangan sebagai dasar pemrosesan Data Pribadi.

Bawaslu mempunyai kewajiban yang bersumber dari UU Pemilu untuk mengawasi pemutakhiran dan pemeliharaan Data Pemilih secara berkelanjutan. Perbawaslu kemudian mengatur akses pembacaan data secara lebih teknis. Karena itu, pelindungan Data Pribadi tidak dapat diterapkan sebagai larangan umum yang menutup seluruh akses Bawaslu terhadap data yang diperlukan untuk pengawasan.

Pada saat yang sama, kewenangan tersebut tidak berarti seluruh data harus diberikan tanpa batas. Elemen yang dibaca harus relevan dengan tujuan pengawasan, akses harus diberikan kepada personel yang berwenang, pemanfaatannya harus dapat dicatat, serta data tidak boleh digunakan untuk kepentingan lain.

3.6. Pembagian Kewenangan KPU, Bawaslu dan Dukcapil

Pembedaan pemutakhiran dan pemeliharaan membantu menjawab persoalan yang selama ini sering bercampur dalam pembahasan Data Pemilih. Setiap perubahan Data Pemilih berawal dari suatu fakta. Pertanyaan hukumnya kemudian adalah siapa yang mempunyai otoritas atas fakta tersebut, siapa yang menentukan akibatnya terhadap Data Pemilih, dan siapa yang mengawasi prosesnya.

PKPU Nomor 1 Tahun 2025 menentukan bahwa Data Pemilih diperoleh dari beberapa sumber, yaitu DPT Pemilu atau Pemilihan terakhir, data kependudukan yang

dikonsolidasikan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri, data instansi atau lembaga terkait, serta laporan masyarakat. KPU selanjutnya melakukan sinkronisasi terhadap sumber-sumber tersebut.

Banyaknya sumber tersebut tidak berarti semua sumber mempunyai kedudukan yang sama untuk setiap jenis fakta. Perlu dibedakan antara sumber informasi dengan otoritas yang menentukan identitas administrasi kependudukan.

Dalam penelitian ini, prinsip *single source of truth* ditempatkan khusus pada identitas dan status administrasi kependudukan. Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAD) yang dikelola dalam rezim administrasi kependudukan menjadi rujukan otoritatif mengenai identitas penduduk. Prinsip ini tidak berarti laporan masyarakat, data TNI/Polri, putusan pengadilan, atau sumber lain kehilangan fungsi. Sumber lain tetap dapat menjadi informasi awal atau dasar untuk melakukan pencermatan. Namun ketika persoalannya menyangkut identitas administrasi kependudukan seperti NIK, KK, atau alamat yang telah tercatat secara resmi, penyelesaiannya harus kembali kepada data administrasi kependudukan.

Pembagian ini penting karena KPU menjalankan kewenangan pada lapis yang berbeda. KPU tidak menentukan identitas kependudukan seseorang, melainkan menentukan akibat fakta kependudukan terhadap status sebagai pemilih. Jika Dukcapil mencatat perubahan domisili, KPU menentukan bagaimana perubahan tersebut diterapkan pada Data Pemilih. Jika terdapat fakta kematian yang telah dapat dipertanggungjawabkan, KPU menentukan akibatnya berupa perubahan status pemilih menjadi TMS.

Rumusan sederhananya adalah Dukcapil menjadi rujukan atas identitas administrasi kependudukan, sedangkan KPU mengadministrasikan status ke pilihannya.

Gagasan tersebut telah terdapat dalam bahan awal penelitian yang menempatkan data kependudukan resmi sebagai rujukan dalam pengelolaan Data Pemilih serta memperingatkan risiko apabila penyelenggara pemilu membentuk kembali basis data kependudukan melalui pendataan yang berdiri sendiri.

Prinsip *single source of truth* juga memberi makna yang lebih jelas terhadap pemeliharaan. Jika keadaan administrasi kependudukan terakhir telah menjadi dasar suatu pemutakhiran, KPU tidak perlu terus-menerus membangun ulang fakta tersebut melalui pendataan dari rumah ke rumah. Yang perlu dijaga adalah kesinambungan *record* dan hubungan antara Data Pemilih dengan sumber yang menjadi dasarnya.

Batas tersebut juga berlaku pada pengawasan Bawaslu. Bawaslu tidak perlu mempunyai daftar penduduk sendiri untuk mengawasi Data Pemilih. Yang dibutuhkan adalah akses terhadap Data Pemilih oleh KPU, sumber pembanding yang relevan, dan kemampuan melakukan Uji Petik jika ditemukan ketidaksesuaian.

Perbawaslu Nomor 1 Tahun 2025 sudah membuka hubungan tersebut. Bawaslu Kabupaten/Kota berkoordinasi dengan Dukcapil, Pengadilan Negeri, lembaga pemasyarakatan, TNI, Polri, pemerintah kecamatan, desa atau kelurahan, RT/RW, dan instansi lain. Koordinasi dengan Dukcapil diarahkan untuk mendapatkan informasi mengenai perekaman KTP-el, penduduk meninggal dunia, perubahan status sipil dengan TNI/Polri, warga yang belum berusia 17 tahun tetapi telah atau pernah kawin, dan perubahan alamat domisili.

Artinya, Bawaslu secara normatif tidak ditempatkan sebagai pengawas yang hanya menunggu data dari KPU. Regulasi memberi ruang untuk memperoleh informasi dari lembaga yang menguasai fakta tertentu dan menggunakan informasi tersebut sebagai bahan pengawasan. Namun demikian, keberhasilan model tersebut sangat bergantung pada pertukaran data antarlembaga. Selama KPU, Bawaslu, dan Dukcapil bekerja menggunakan data yang terpisah dan pertukarannya sangat bergantung pada permintaan manual, sebagian besar energi akan habis untuk mencari kembali fakta yang sebenarnya telah tersedia pada lembaga lain.

Instrumen kerja sama yang telah tersedia perlu dioperasionalkan untuk mendukung pertukaran data antarlembaga. Nota Kesepahaman Bawaslu RI dan Kementerian Dalam Negeri Tahun 2026 dapat menjadi dasar untuk menyusun PKS dan SOP teknis yang mengatur jenis data, mekanisme akses, penggunaan, serta pengamanannya pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota

Koordinasi antarlembaga perlu beralih dari pola yang terlalu bergantung pada pencarian ulang data menuju pertukaran dan pemanfaatan data yang terintegrasi. Penguatan interoperabilitas menjadi relevan karena dinamika data kependudukan berlangsung terus-menerus, sementara kualitas data pemilih sangat bergantung pada kemampuan sistem menangkap perubahan tersebut. Penelitian mengenai implementasi Satu Data Indonesia juga menunjukkan bahwa interoperabilitas dan standarisasi dapat membantu mengurangi beban penyandingan serta tumpang tindih informasi.

Data administrasi kependudukan tetap diperlakukan sebagai sumber dalam kerangka administrasi kependudukan. KPU menentukan konsekuensinya terhadap administrasi hak pilih. Bawaslu mengawasi proses tersebut. Data statistik dapat digunakan sebagai informasi pendukung untuk membaca kecenderungan dan anomali, tetapi tidak menggantikan proses penentuan status individual pemilih.

Dengan pembagian ini, hubungan institusi dapat ditempatkan secara lebih proporsional. Administrasi kependudukan menghasilkan informasi yang mempunyai relevansi terhadap status warga. KPU mengolah relevansi informasi tersebut terhadap hak pilih. Bawaslu melakukan kontrol atas proses dan keberlanjutan datanya. Persinggungan data tidak harus berujung pada persinggungan kewenangan.

4. Penutup

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 secara konsisten menempatkan pemutakhiran dan pemeliharaan sebagai dua kewajiban dalam pengelolaan Data Pemilih Berkelanjutan. Hal tersebut terlihat dari Pasal 14 huruf l, Pasal 17 huruf l, Pasal 20 huruf l, dan dipertegas kembali melalui Pasal 218 ayat (2). Konstruksi yang sama diberikan pada sisi pengawasan melalui Pasal 96 huruf d, Pasal 100 huruf e, dan Pasal 104 huruf e. Penggunaan kedua istilah secara berulang menunjukkan bahwa pemutakhiran dan pemeliharaan perlu memperoleh makna fungsional masing-masing.

Pemutakhiran merupakan tindakan yang menghasilkan perubahan terhadap status atau elemen Data Pemilih berdasarkan fakta kependudukan, fakta hukum, atau informasi baru yang telah diverifikasi. Pemeliharaan merupakan tindakan untuk menjaga integritas, konsistensi, keamanan, keterlacakan, ketersediaan, dan kesinambungan data yang telah dimutakhirkan. Keduanya berada dalam satu siklus. Pemutakhiran menghasilkan keadaan

data yang baru, sedangkan pemeliharaan menjaga keadaan tersebut sampai terdapat dasar untuk melakukan perubahan berikutnya.

Pembedaan tersebut berimplikasi terhadap pengawasan Bawaslu. Pengawasan pemutakhiran berorientasi pada legalitas dan akurasi perubahan, sementara pengawasan pemeliharaan berorientasi pada integritas dan kesinambungan data antarperiode. Pengembangan pengawasan longitudinal dapat digunakan untuk membandingkan Data Pemilih dari satu periode PDPB ke periode berikutnya, menemukan anomali, dan menelusuri dasar suatu perubahan sebelum Uji Petik atau verifikasi lebih lanjut dilakukan.

Diferensiasi tersebut juga memberi batas terhadap hubungan KPU dan Bawaslu dengan administrasi kependudukan serta statistik. Kewenangan memutakhirkan dan memelihara tidak dapat dimaknai sebagai kewenangan tanpa batas untuk membangun sistem pendataan penduduk yang paralel. Verifikasi tetap dapat dilakukan sepanjang berkaitan langsung dengan status pemilih dan memiliki dasar yang jelas. Penguatan kualitas PDPB seharusnya diarahkan pada interoperabilitas, keterlacakan perubahan, pengawasan berbasis risiko, dan pembagian kewenangan yang tertib.

Atas dasar itu, PKPU Nomor 1 Tahun 2025 perlu memberikan definisi dan mekanisme tersendiri mengenai pemeliharaan Data Pemilih. Perbawaslu Nomor 1 Tahun 2025 juga perlu mengoperasionalkan pengawasan pemeliharaan sebagai objek yang dapat dibedakan dari pengawasan pemutakhiran. Dengan pengaturan tersebut, kata “dan” dalam mandat pemutakhiran dan pemeliharaan tidak berhenti sebagai pilihan redaksional, tetapi mempunyai konsekuensi nyata dalam tata kelola data pemilih dan pengawasan pemilu.

Daftar Pustaka

Buku dan Artikel Ilmiah

- Rambe, Irwan Supriadi, dan Sitti Rakhman. 2020. “Prinsip Kehati-hatian dalam Pengawasan Pemutakhiran Data Berkelanjutan: Studi Kasus DKI Jakarta.” *Jurnal Bawaslu DKI Jakarta*, Vol. 2, Desember 2020, hlm. 5–22. Keberadaan dan metadata artikel ini juga dirujuk dalam daftar pustaka artikel Sutisna dan Nurhayati.
- Surbakti, Ramlan, Didik Supriyanto, dan Hasyim Asy'ari. 2011. *Seri Demokrasi Elektoral Buku 9: Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih: Mengatur Kembali Sistem Pemutakhiran Daftar Pemilih*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.
- Sutisna, Agus, dan Ita Nurhayati. 2022. “Pemutakhiran Daftar Pemilih Berkelanjutan: Tantangan Problematik Mewujudkan Daftar Pemilih Berkualitas.” *Electoral Governance: Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia*, Vol. 3, No. 1, hlm. 70–96. DOI: 10.46874/tpk.v3i1.296.
- Wafi, Mochamad Adli, Wibisena Caesario, dan Deka Oktaviana. 2023. “Pemutakhiran Data Pemilihan Umum melalui Satu Data Indonesia dalam Menjamin Hak Pilih Warga Negara.” *Legislatif*, Vol. 6, No. 2, hlm. 98–114. DOI: 10.20956/jl.v6i2.26771.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1997 tentang Statistik.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Status perubahan tersebut tercatat dalam basis data peraturan BPK.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang. Basis data BPK mencatat UU Nomor 30 Tahun 2014 telah mengalami perubahan melalui rezim Cipta Kerja.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2025 tentang Pemutakhiran Data Pemilih Berkelanjutan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2026 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2025 tentang Pemutakhiran Data Pemilih Berkelanjutan. JDIH KPU mencatat PKPU Nomor 1 Tahun 2026 berstatus berlaku dan secara khusus mengubah PKPU Nomor 1 Tahun 2025.

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2025 tentang Pengawasan Pemutakhiran Data Pemilih Berkelanjutan

