

PERLINDUNGAN HUKUM HAK PILIH WARGA NEGARA TANPA KTP-EL SAAT PEMILIHAN UMUM

Ni Putu Dea Regina Ananta Putri, Fakultas Hukum Universitas Udayana,

e-mail: putudearegina@gmail.com

Dewa Ayu Dian Sawitri, Fakultas Hukum Universitas Udayana, e-mail:

dewaayudiansawitri@unud.ac.id

DOI: KW.2026.v16.i5.p1

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menelaah pengaturan hukum terkait syarat menjadi Pemilih dan menggunakan hak pilih serta untuk mengetahui perlindungan hukum bagi warga negara tanpa KTP-el saat Pemilu. Penelitian ini menerapkan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, serta kasus. Penelitian ini menemukan fakta bahwa untuk bisa menjadi seorang Pemilih, harus dipenuhi beberapa syarat, yakni seseorang yang merupakan Warga Negara Indonesia (WNI), bukan termasuk anggota TNI/Polri aktif, telah berumur 17 tahun, telah menikah, atau sudah pernah menikah, dan tidak sedang dicabut hak pilihnya, sedangkan untuk menggunakan hak pilih, seorang Pemilih harus memiliki KTP-el. Syarat memiliki KTP-el dianggap dapat membatasi hak pilih karena tidak semua warga memperoleh KTP-el. Sehingga, Mahkamah Konstitusi melalui putusannya memberi perlindungan hukum dengan cara memperbolehkan penggunaan Surat Keterangan perekaman KTP-el sebagai alternatif jika tidak dimiliki KTP-el.

Kata Kunci: Pemilih, Hak Pilih, KTP-el, Perlindungan Hukum.

ABSTRACT

This study intends to examine legal regulations related to the requirements to become a voter and to use voting rights, and to find out the legal protection for citizens who do not possess an Electronic Identity Card during elections. This study applies a normative legal research method using statute, conceptual, and case approaches. This study found the fact that, in order to become a voter, several requirements must be fulfilled, namely that the individual must be Indonesian citizen, not an active member of the Indonesian National Armed Forces or Police, at least 17 years old, married or previously married, and not currently deprived of voting rights, meanwhile, to be able to use voting rights, a voter must possess an Electronic Identity Card. The requirement to possess an Electronic Identity Card is considered capable of limiting voting rights because not all citizens have an Electronic Identity Card. Therefore, through its ruling, the Constitutional Court provides legal protection by allowing the use of a Certificate of Electronic Identity Card Registration as an alternative when an Electronic Identity Card is not available.

Key Words: Voters, Voting Rights, Electronic Identity Card, Legal Protection.

I. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang Masalah

UUD NRI 1945 telah mengatur jika, "Negara Indonesia adalah negara hukum", ketentuan ini dapat ditemukan pada Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945. Negara hukum dimengerti bahwa seluruh penyelenggaraan ketatanegaraan wajib didasari atas hukum yang ada. Pada negara hukum, hak rakyat akan dilindungi secara maksimal oleh negara dengan berdasar kepada Konstitusi negara ataupun peraturan hukum

lainnya¹. Doktrin terkait negara hukum di dunia mengenal adanya dua jenis negara hukum, yakni negara hukum Eropa Kontinental dengan rumusan *rechtsstaat* serta negara hukum Anglo Saxon dengan rumusan *rule of law*. Sekalipun keduanya memiliki latar belakang historis serta komponen pembentuk yang berbeda, masih terdapat satu kesamaan unsur di dalamnya, yakni perlindungan terkait Hak Asasi Manusia (HAM).²

HAM adalah persoalan yang harus diperhatikan dalam negara hukum dikarenakan HAM termasuk hak fundamental yang dimiliki manusia dari ia lahir sebagai unsur esensial dari martabatnya sebagai manusia. sejak ia lahir sebagai bagian dari martabatnya sebagai manusia³. Negara berkewajiban dalam menjunjung tinggi HAM setiap warga negaranya⁴. Pengaturan HAM termaktub di UUD NRI 1945 dan UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, pengaturan HAM berfungsi agar setiap warga negara memiliki landasan hukum yang pasti untuk hak asasinya sehingga seluruh warga akan mampu memperoleh hak dasarnya dengan penuh sesuai dengan apa yang diamanatkan dalam konstitusi.⁵ Bentuk-bentuk HAM yang paling umum dikenal, yakni antara lain hak untuk hidup, perlindungan dari penyiksaan, kebebasan beragama, hak mengembangkan diri, hak membentuk keluarga, dan lain-lain. Akan tetapi, masih ada hal lain yang ternyata juga tergolong ke dalam HAM yang patut dilindungi, yakni hak pilih dalam Pemilu.

Hak pilih menjadi bagian HAM dengan posisi penting pada sistem demokrasi, hal ini disebabkan karena hak pilih dapat memberi peluang bagi rakyat untuk berkontribusi dalam perpolitikan di suatu negara. Dari hak pilih yang didapat oleh warga negara, warga negara berkesempatan terlibat dalam proses penentuan pemimpin dari suatu negara serta arah kebijakan suatu negara. Dalam UUD NRI 1945, hak pilih diatur dalam Pasal 28C ayat (2) yang mengatur, "Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya," serta diatur juga dalam Pasal 28D ayat (3) yang berbunyi, "Setiap warga negara berhak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan." Setelahnya, pada UU HAM, pengaturan terkait hak pilih diatur pula secara eksplisit pada Pasal 43 ayat (1) UU HAM yang berbunyi, "Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan." Secara yuridis perlindungan hak pilih telah didukung fondasi hukum kokoh, namun pada implementasinya, sempat terjadi adanya permasalahan yang dinilai dapat

¹ Hikmah Istiqamah dan Siti Zainab Yanlua dan Muhammad Akbar Yanlua, "Konsep Negara Hukum Rechtsstaat dan Rule of Law", *Jurnal Al-Muqaranah: Jurnal Hukum dan Pemikiran Islam* 3, No. 1, (2024): 13.

² Fikri Hadi, "Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia di Indonesia", *Wijaya Putra Law Review* 1, No. 2, (2022):171.

³ Agus Rustamana, et.al., "Hak Asasi Manusia (HAM) di Indonesia: Sejarah, Perkembangan, dan Penegakan", *JURIH: Jurnal Ilmu Hukum* 4, No. 1, (2025): 1.

⁴ Suryawan Raharjo dan Anindita dan Asma Karim, "Tinjauan Komprehensif Hak Asasi Manusia dalam Konteks Sistem Hukum Tata Negara", *Juris Humanity: Jurnal Riset dan Kajian Hukum HAM* 2, No. 2, (2023): 23.

⁵ Teti Krisdayanti Laia, et.al., "Penerapan Hak Asasi Manusia Menurut UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia", *INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research* 4, No. 4, (2024): 16070.

mengancam hak pilih warga negara.⁶ Permasalahan bermula saat mendekati masa Pemilu di tahun 2019 karena keberlakuan UU Pemilu sebagai pedoman hukum segala proses pemilu mewajibkan calon pemilih untuk memiliki KTP-el (KTP Elektronik) dalam menyalurkan hak pilihnya, hal ini diatur pada “Pasal 348 ayat (9) UU Pemilu” sehingga pemilih tanpa KTP-el terancam tidak bisa memanfaatkan hak pilihnya untuk memilih saat pemilu dilaksanakan. Melansir dari laman berita milik Kumparan, mendekati masa Pemilu tahun 2019 saat itu, ditemukan bahwa masih terdapat belasan juta Pemilih tanpa KTP-el, hal ini dapat menyebabkan hak pilih mereka saat Pemilu akan hilang jika mereka belum memperoleh KTP-el hingga Desember 2018.⁷ Faktor penyebab dari warga negara yang belum memperoleh KTP-el, antara lain karena keterbatasan Disdukcapil saat pelaksanaan perekaman KTP-el, kekurangan kuantitas peralatan dan sumber daya manusia untuk proses perekaman KTP-el, rendahnya kesadaran masyarakat untuk memastikan apakah hak pilihnya dapat digunakan saat Pemilu, serta terbatasnya akses informasi bagi masyarakat terkait kriteria yang wajib dipatuhi agar hak pilihnya dapat digunakan sehingga ada beberapa warga yang ternyata tidak mengetahui bahwa kepemilikan KTP-el menjadi syarat wajib.⁸ Syarat wajib KTP-el untuk menggunakan hak pilih di Pemilu dianggap sebagai pelanggaran hak asasi karena baik dalam UUD NRI 1945 ataupun UU HAM, hak warga negara agar bisa menggunakan hak pilih dalam Pemilu sudah terjamin berdasarkan persamaan hak. Dikarenakan syarat wajib memiliki KTP-el dianggap dapat mengancam hak pilih masyarakat, ketentuan tersebut akhirnya dimohonkan untuk diuji materiil di MK yang mana Pemohon memohon untuk dapat memutuskan bahwa Pasal 348 ayat (9) UU Pemilu kontradiktif dengan UUD NRI 1945. Dari permohonan tersebut, diharapkan apapun yang menjadi putusan Mahkamah Konstitusi dapat menjadi perlindungan hukum hak pilih setiap warga.

Sebelumnya, tersedia sejumlah studi yang juga membahas permasalahan serupa, yakni terkait perlindungan hak pilih, yakni pertama, penelitian oleh Felani A. Cerdas dan Hernadi A. dengan judul “Jaminan Perlindungan Hak Pilih dan Kewajiban Negara Melindungi Hak Pilih Warga Negara dalam Konstitusi (Kajian Kritis Pemilu Serentak 2019)”. Penelitian tersebut dilakukan pada tahun 2019 dengan fokus penelitian pada perlindungan hukum hak pilih secara umum. Hal yang membedakan penelitian milik Felani A. Cerdas dan Hernadi A. tersebut terletak pada luas lingkup pembahasannya, yang mana penelitian milik Felani Ahmad Cerdas dan Hernadi Affandi membahas perlindungan hak pilih secara umum, sedangkan dalam penelitian ini akan mengerucut pada perlindungan hak pilih yang hilang akibat ketidakpunyaan KTP-el sehingga dalam penelitian ini pembahasannya akan lebih spesifik. Kedua, terdapat penelitian yang dilakukan oleh Gita P. dan Jadmiko A. Husodo dengan judul “Peran Mahkamah Konstitusi Terkait Perlindungan Hak Pilih Warga Negara Indonesia dalam Pemilu 2019 Melalui Putusan MK Nomor 20/PUU-XVII/2019” yang berfokus pada peran Mahkamah Konstitusi untuk melindungi hak pilih warga negara. Sehingga,

⁶ Yogi Nur Huda dan Rohendra Fatammubina, “Perlindungan Hak Pilih Warga Negara dalam Pemilu: Analisis Terhadap UU No. 7 Tahun 2017”, *Fundamental: Jurnal Ilmiah Hukum* 14, No. 1, (2025): 151.

⁷ Muhammad Iqbal dan Paulina Herasmaradinar, (2018), “KPU: Tak Punya KTP-el, Belasan Juta Pemilih Terancam Tak Bisa Nyoblos”, kumparan.com, <https://kumparan.com/kumparannews/kpu-tak-punya-KTP-el-belasan-juta-pemilih-terancam-tak-bisa-nyoblos-1536334631412061256/full>, (13 Mei 2026).

⁸ CNN Indonesia, (2018), “Syarat KTP-el dalam Pilkada Berpotensi Langgar HAM”, cnnindonesia.com, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180416133326-32-291128/syarat-KTP-el-dalam-pilkada-berpotensi-langgar-ham>, (13 Mei 2026).

fokus penelitian tersebut yang kemudian menjadi pembeda dengan penelitian ini. Pada penelitian ini tidak hanya mengelaborasi bagaimana putusan Mahkamah Konstitusi melindungi hak pilih, tetapi juga membahas ketentuan terkait syarat menjadi pemilih dan menggunakan hak pilih. Dengan demikian, studi ini diproyeksikan mampu berfungsi untuk menyumbang ilmu demi perkembangan ilmu pengetahuan, terutama di bidang hukum.

1.2. Rumusan Masalah

Mengacu pada uraian latar belakang di atas, rumusan masalah yang dapat ditemukan, yakni:

1. Bagaimana pengaturan hukum terkait syarat menjadi Pemilih dan menggunakan hak pilih dalam Pemilu?
2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap warga negara yang tidak memiliki KTP-el saat Pemilu?

1.3. Tujuan Penulisan

Tujuan dari penulisan ini, yakni:

1. Untuk menelaah pengaturan hukum terkait syarat menjadi Pemilih dan menggunakan hak pilih dalam Pemilu.
2. Untuk mengetahui perlindungan hukum terhadap warga negara yang tidak memiliki KTP-el saat Pemilu.

II. Metode Penelitian

Studi ini dikerjakan melalui metode penelitian hukum normatif (*legal research*) yang adalah langkah menemukan, menelaah, atau meninjau peraturan-peraturan hukum, prinsip hukum, konsep hukum, ataupun putusan pengadilan guna menemukan solusi atas isu penelitian⁹. Sumber bahan hukum dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang digunakan meliputi segala peraturan perundang-undangan yang berelasi dengan isu kepemiluan. Kemudian, bahan hukum sekunder yang digunakan meliputi buku-buku teks serta jurnal-jurnal terdahulu yang membahas problematika kepemiluan, khususnya tentang persyaratan KTP-el dalam Pemilu. Dalam penelitian, terdapat tiga jenis pendekatan yang diterapkan, yakni:

a. Pendekatan Perundang-Undang (Statute Approach)

Pendekatan ini diterapkan melalui pengkajian regulasi yang relevan dengan topik yang menjadi isu penelitian. Dikarenakan dalam studi ini dibahas terkait dengan proteksi hukum untuk hak pilih warga negara tanpa KTP-el, maka dilakukan pengkajian terhadap “UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 25 Tahun 2023 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara dalam Pemilihan Umum, serta Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 66 Tahun 2024 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Pemungutan dan Penghitungan Suara Dalam Pemilihan Umum.”

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

⁹ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, (Mataram: Mataram University Press, 2020), 47.

Pendekatan konseptual dipahami sebagai jenis pendekatan melalui penelaahan konsep-konsep hukum, pandangan-pandangan ahli hukum, ataupun doktrin dalam hukum yang menjadi dasar dalam menjawab permasalahan di penelitian.¹⁰

c. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan kasus diperuntukkan untuk menelaah kaidah hukum dalam kasus yang memperoleh putusan pengadilan yang bersifat inkrahct terkait isu yang dijadikan fokus penelitian dan dalam penelitian ini yang ditelaah yakni Putusan MK Nomor 20/PUU-XVII/2019.

III. Hasil dan Pembahasan

3.1. Pengaturan Hukum Syarat Menjadi Pemilih dan Menggunakan Hak Pilih dalam Pemilu

Pemilihan Umum yaitu suatu langkah sebagai implementasi demokrasi untuk menentukan pemimpin negara selanjutnya. Pemilu di Indonesia memiliki Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut UU Pemilu yang dijadikan dasar yuridis yang wajib ditaati dalam setiap tahapan dari penyelenggaraan Pemilu. Dalam Pasal 1 angka 1 UU Pemilu mengatur, "Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945." Pemilu di Indonesia diselenggarakan setiap 5 tahun sekali dan diselenggarakan dengan maksud untuk menetapkan wakil rakyat yang nantinya bertindak atas nama rakyat untuk kepentingan rakyat, membentuk pemerintahan selanjutnya, mempertahankan keutuhan negara, serta menegakkan kedaulatan rakyat. Jimly Asshiddiqie mengemukakan dikarenakan pemilu dimaksudkan untuk menentukan wakil rakyat yang kedepannya bertindak atas nama rakyat dan untuk kepentingan rakyat, maka sudah seharusnya rakyat memegang peranan krusial saat pelaksanaan pemilu¹¹. Untuk bisa berpartisipasi ketika Pemilu, khususnya dalam memilih siapa wakil rakyat selanjutnya, maka rakyat akan berperan sebagai pemilih dalam Pemilu. Berdasarkan Pasal 1 angka 34 UU Pemilu, Pemilih diartikan, "Warga Negara Indonesia yang sudah genap berumur 17 tahun, sudah kawin, atau sudah pernah kawin." Seorang pemilih memperoleh hak pilih guna menentukan pilihannya dalam Pemilu. Hak pilih yang dimaksud di sini adalah hak pilih aktif. Hal ini dikarenakan dalam kerangka hukum Indonesia, terdapat perbedaan jenis hak pilih dalam pemilu yang terbagi menjadi dua, yakni:

- a. Hak Pilih Aktif: Hak untuk memilih atau menentukan pilihannya terhadap wakil rakyat pada saat pelaksanaan pemilihan umum.
- b. Hak Pilih Pasif: Hak untuk dipilih atau mencalonkan diri sebagai wakil rakyat pada saat pelaksanaan pemilihan umum.¹²

¹⁰ Wiwik Sri Widiarty, *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*, (Yogyakarta: Publika Global Media, 2024), 119.

¹¹ Abdul Hakam Sholahuddin, *et.al.*, *Hukum Pemilu di Indonesia*, (Serang: Sada Kurnia Pustaka, 2023), 2.

¹² Sherina A. Waworuntu, Wempie J. Kumendong, Frits Dapu, "Tinjauan Yuridis Mengenai Hak Pilih Masyarakat Dalam Pemilihan Umum di Indonesia yang Belum 17 Tahun Tetapi Sudah Menikah", *Lex Administratum* 10, No. 5, (2022): 3.

Sehingga, pemilih hanya memiliki hak pilih aktif ketika pemilu. Selain itu juga, perlu diketahui bahwa ada syarat kumulatif yang wajib diikuti seseorang agar dapat memperoleh hak pilihnya dan digolongkan sebagai pemilih, yakni:

- a. Seorang Warga Negara Indonesia (WNI)
Yang memperoleh hak pilih Pemilu di Indonesia adalah seorang WNI. Warga Negara Asing (WNA) kendatipun telah lama berdiam di Indonesia, tetap tidak bisa memperoleh hak pilih.
- b. Bukan Termasuk Dalam Anggota TNI/Polri Aktif
Seorang anggota TNI/Polri aktif tidak akan memperoleh hak pilih dikarenakan alasan netralitas. UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia serta UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menentukan bahwasanya TNI dan Polri memiliki kewajiban untuk tidak memihak siapapun dan dilarang terlibat dalam politik praktis.
- c. Seseorang yang sudah Berusia 17 Tahun, Sudah Menikah, atau Sudah Pernah Menikah
Seorang pemilih harus berusia 17 tahun atau lebih. Seseorang yang tidak memenuhi kriteria umur hanya akan memiliki hak pilih jika ia telah menikah atau sudah pernah menikah sebelumnya. Pembatasan tersebut dikarenakan pemerintah mempertimbangkan aspek kedewasaan seseorang untuk menentukan status dirinya dan berpartisipasi dalam menentukan arah politik bangsa. Seseorang yang berumur di bawah 17 tahun dan belum pernah menikah dianggap belum dewasa secara politik dan juga psikologis sehingga dinilai belum mampu untuk membuat keputusan politik.¹³
- d. Seseorang yang tidak sedang dicabut hak pilihnya
Seseorang dapat dicabut hak pilihnya jika ia sedang menempuh hukuman dari putusan pengadilan yang bersifat final dan mengikat yang secara spesifik mencabut hak pilihnya sehingga ia tidak akan bisa memilih dalam Pemilu.¹⁴

Jika seseorang telah memenuhi persyaratan tersebut, maka ia akan masuk ke dalam Daftar Pemilih, namun apabila tidak memenuhi ketentuan, maka ia akan tergolong ke dalam pemilih TMS (Tidak Memenuhi Syarat) sehingga ia tidak akan bisa memiliki hak pilih. UU Pemilu juga menetapkan syarat lain, yakni syarat administratif yang wajib dipatuhi oleh seorang pemilih untuk bisa menggunakan hak pilihnya saat hari pemungutan suara. Syarat tersebut diatur pada Pasal 348 ayat (1) dan ayat (9) UU Pemilu, yang berbunyi:

- Pasal 348 ayat (1): "Pemilih yang berhak mengikuti pemungutan suara di TPS meliputi:
 - a. Pemilik kartu tanda penduduk elektronik yang terdaftar pada daftar pemilih tetap di TPS yang bersangkutan;
 - b. Pemilik kartu tanda penduduk elektronik yang terdaftar pada daftar pemilih tambahan;
 - c. Pemilik kartu tanda penduduk elektronik yang tidak terdaftar pada daftar pemilih tetap dan daftar pemilih tambahan; dan
 - d. Penduduk yang telah memiliki hak pilih."

¹³ Andi Nur Alim, (2026), "Tentang Pemilih dan Syaratnya", [kpu.go.id, https://www.kpu.go.id/berita/baca/13398/tentang-pemilih-dan-syaratnya](https://www.kpu.go.id/berita/baca/13398/tentang-pemilih-dan-syaratnya), (15 Mei 2026).

¹⁴ KPU Papua Pegunungan, (2025), "Syarat Menjadi Pemilih dalam Pemilu Berdasarkan Undang-Undang: Ini Penjelasan Lengkapnya", [papuapegunungan.kpu.go.id, https://papuapegunungan.kpu.go.id/blog/read/2839-syarat-menjadi-pemilih-dalam-pemilu-berdasarkan-undang-undang-ini-penjelasan-lengkapnya](https://papuapegunungan.kpu.go.id/blog/read/2839-syarat-menjadi-pemilih-dalam-pemilu-berdasarkan-undang-undang-ini-penjelasan-lengkapnya), (15 Mei 2026).

- Pasal 348 ayat (9): “Penduduk yang telah memiliki hak pilih sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf (d) dapat memilih di TPS/TPSLN dengan menggunakan kartu tanda penduduk elektronik.”

Dari ketentuan tersebut, dapat dipahami jika hanya pemilih yang memiliki KTP-el yang berkesempatan menyalurkan hak pilihnya. Sementara, seseorang yang walaupun sudah tercatat di daftar pemilih, tetapi tidak mempunyai KTP-el akan terancam tidak bisa menyalurkan hak pilihnya. Ketentuan tersebut akhirnya memunculkan polemik di masyarakat khususnya ketika masa Pemilu tahun 2019 dikarenakan syarat kepemilikan KTP-el untuk bisa menggunakan hak pilih dianggap sebagai syarat administratif yang membatasi hak pilih warga negara.

Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el) dijadikan ketentuan administratif agar seorang pemilih berkesempatan menggunakan hak pilihnya dikarenakan KTP-el adalah tanda pengenal resmi dari seorang penduduk yang berisi Nomor Induk Kependudukan (NIK) dan dapat menjadi bukti diri yang valid keberlakuannya di seluruh wilayah Indonesia. NIK merupakan nomor identitas seseorang yang sifatnya unik, khas, sehingga setiap orang pastinya akan memiliki NIK yang berbeda sebagai penanda identitasnya. Keberadaan KTP-el menjadi bentuk dari strategi pemerintah untuk mencegah warga dengan data ganda. Sehingga, melalui program KTP-el, setiap warga hanya mempunyai satu KTP-el dan informasi yang tercantum dalam KTP-el tersebut ialah data tunggal karena pemrograman pendataan yang telah terintegrasi dalam cakupan nasional. KTP konvensional belum memiliki basis data terpadu yang mampu secara efektif untuk melakukan pendataan dari seluruh wilayah Indonesia. Hal inilah yang menyebabkan UU Pemilu mewajibkan kepemilikan KTP-el sebagai syarat dalam menyalurkan hak pilihnya, dengan terhindarnya data penduduk yang ganda maka akan terhindar pula kecurangan pemilu yang berupa pemilih ganda saat hari pemungutan suara.¹⁵

3.2. Perlindungan Hukum Terhadap Warga Negara yang Tidak Memiliki KTP-el saat Pemilu

Pengaturan keharusan seorang pemilih untuk mempunyai KTP-el untuk berkesempatan menyalurkan hak pilihnya memunculkan adanya kontra dari beberapa pihak yang merasa bahwa hak konstitusionalnya, yakni hak untuk memilih telah dibatasi hanya karena syarat administrasi. Seiring dengan perkembangan zaman, masyarakat menjadi semakin sadar untuk bisa melindungi hak pilihnya yang dirasa telah dibatasi oleh aturan hukum yang seharusnya bisa menjamin proteksi terhadap hak bagi setiap masyarakat. Perlindungan hak pilih adalah implikasi langsung dari prinsip kedaulatan rakyat, rakyat selaku pemegang kedaulatan tertinggi memiliki wewenang untuk menentukan arah, mekanisme, dan tujuan dari kehidupan bernegara, walaupun harus diakui jika pelaksanaan kekuasaan tertinggi secara langsung oleh rakyat bukanlah hal yang mudah untuk direalisasikan. Pentingnya perlindungan hak pilih kemudian menggerakkan beberapa warga negara untuk mengajukan permohonan uji materiil ke Mahkamah Konstitusi.¹⁶ Uji materiil adalah kewenangan dari MK yang berupa pengujian terhadap suatu undang-undang

¹⁵A.Rizky Pratama, “Pemberlakuan KTP-EL Sebagai Syarat Partisipasi Politik Dalam Perspektif Fiqh Siyasah (Studi Pada KPU Kota Bandar Lampung)”, (Skripsi, Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, Lampung, 2023): 28.

¹⁶ Gita Pradina dan Jadmiko Anom Husodo, “Peran Mahkamah Konstitusi Terkait Perlindungan Hak Pilih Warga Negara Indonesia Dalam Pemilu 2019 Melalui Putusan MK Nomor 20/PUU-XVII/2019”, *Res Publica* 4, No. 2, (2020):192. (190-204)

disebabkan oleh pemohon menganggap jika muatan yang termaktub dalam substansi undang-undang tidak selaras Konstitusi.¹⁷

Uji materiil diajukan ke Mahkamah Konstitusi dan memperoleh nomor registrasi perkara 20/PUU-XVII/2019 yang ditujukan untuk menguji pasal dalam UU Pemilu yang dianggap telah menghambat hak pilih warga negara. Pemohon pada pokok permohonan uji materiil tersebut menyampaikan jika Pasal 348 ayat (9) UU Pemilu yang mengatur, "Penduduk yang telah memiliki hak pilih sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf (d) dapat memilih di TPS/TPSLN dengan menggunakan kartu tanda penduduk elektronik," secara tersurat telah mensyaratkan bahwa warga negara yang sudah memperoleh hak pilih hanya akan bisa menyalurkan hak pilihnya jika ia memiliki KTP-el. Meskipun demikian, masih banyak warga yang tidak memperoleh KTP-el, yakni sekitar 7.000.000 jiwa. Terdapat beberapa kondisi yang menyebabkan tidak dimilikinya KTP-el oleh warga negara, yakni pertama, warga negara yang ingin memiliki KTP-el mengalami hambatan pada proses pembuatan KTP-el karena ketidakmampuan pemerintah dalam menyediakan blanko KTP-el, kedua, penghuni Lapas memiliki kendala dalam proses perekaman KTP-el sehingga banyak warga binaan di Lapas yang berujung tidak memiliki KTP-el hingga Pemilu tiba, ketiga, bagi seseorang yang baru berumur 17 tahun pada hari pemungutan suara terhambat untuk memiliki KTP-el dikarenakan pembuatan KTP-el hanya dapat dilakukan ketika seseorang telah berumur 17 tahun sehingga seseorang yang baru berumur 17 mendekati hari pemungutan suara tidak akan memiliki KTP-el, keempat, kelompok marginal seperti penduduk kurang mampu di perkotaan, penyandang disabilitas, dan beberapa penghuni panti sosial tidak memiliki akses memadai untuk proses pembuatan KTP-el sehingga mereka tidak akan bisa dengan cepat memiliki KTP-el. Syarat administratif yang mewajibkan adanya KTP-el untuk menggunakan hak pilih tersebut tentunya akan menghambat hak pilih warga negara yang memang memiliki akses sulit untuk memiliki KTP-el. Pemohon menganggap Pasal 348 ayat (9) UU Pemilu tersebut dapat menghambat warga negara untuk menggunakan hak pilih sehingga harus dianggap tidak sejalan dengan UUD NRI 1945 yang telah memiliki pengaturan dalam menjamin hak pilih yang diatur dalam beberapa pasal berikut:

- a. Pasal 27 ayat (1), "Segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya."
- b. Pasal 28D ayat (1), "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum."
- c. Pasal 28D ayat (3), "Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan."
- d. Pasal 28I ayat (2), "Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapat perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu."

Sehingga, dalam petitum diajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi agar memutus Pasal 348 ayat (9) UU Pemilu kontradiktif dengan UUD NRI 1945 dan tidak bersifat mengikat selama tidak diberi makna "*dalam hal tidak mempunyai KTP elektronik, dapat menggunakan kartu identitas lainnya, yaitu KTP non-elektronik, surat keterangan, akta kelahiran, kartu keluarga, buku nikah, atau alat identitas lainnya yang bisa membuktikan yang bersangkutan mempunyai hak memilih, seperti Kartu Pemilih yang diterbitkan oleh Komisi*

¹⁷ Khofifah Setyaning, "Kewenangan Uji Materi Mahkamah Konstitusi", *Sovereignty: Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional* 2, No. 3, (2023): 301.

Pemilihan Umum.” Dalam sidang uji materiil tersebut, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Republik Indonesia selaku institusi yang diberi mandat untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu juga memberikan keterangan serupa terkait dengan permasalahan syarat administratif KTP-el tersebut. Bawaslu RI menyampaikan jika UU Pemilu sudah menyediakan kepastian bagi warga negara yang ingin menyalurkan hak pilihnya untuk memilih dengan menggunakan KTP-el, tetapi UU Pemilu memang belum memberikan pengaturan hukum terkait bagaimana seseorang dengan hak pilih, tapi tanpa KTP-el bisa menggunakan hak pilihnya saat hari pemungutan suara. Hal tersebut akan berdampak pada warga negara yang tidak bisa menggunakan hak pilihnya saat hari pemungutan suara. Dari hal tersebut, Bawaslu RI menyarankan perlu adanya suatu terobosan dan formula efektif sehingga dapat melindungi hak pilih warga negara yang tanpa KTP-el.

Setelah mengetahui keterangan-keterangan terkait permasalahan KTP-el tersebut, Mahkamah kemudian memberikan pertimbangan-pertimbangan berikut:

- 1) Berdasarkan “Putusan MK Nomor 011-017/PUU-I/2003” sebelumnya, dinyatakan, “Pembatasan, penyimpangan, peniadaan, dan penghapusan hak pilih adalah pelanggaran hak asasi manusia, hal ini didasarkan atas alasan bahwa hak pilih adalah hak yang dijamin oleh konstitusi.” Kemudian ditegaskan pada “Putusan MK Nomor 102/PUU-VII/2009” yang memutuskan, “Hak untuk memilih sebagai hak konstitusional warga negara tidak boleh dihambat atau dihalangi oleh berbagai ketentuan dan prosedur administratif dalam bentuk apapun yang dapat mempersulit warganya untuk menggunakan hak pilihnya.”
- 2) Pernyataan Mahkamah pada kedua Putusan MK tersebut bukan dimaknai bahwa hak pilih sama sekali dilarang untuk dibatasi oleh ketentuan apapun, melainkan pernyataan Mahkamah tersebut dimaksud supaya setiap aturan yang dimaksudkan untuk menetapkan pembatasan tertentu bagi warga negara dalam memanfaatkan hak pilihnya harus ditetapkan dengan proporsional serta tidak berlebihan.
- 3) Berdasarkan Pasal 1 angka 14 UU Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan diatur, “KTP-el adalah Kartu Tanda Penduduk yang dilengkapi *chip* yang merupakan identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh instansi pelaksana.” Eksistensi KTP-el sebagai penunjuk data diri yang patut dipunyai selaras dengan konstruksi hukum yang akhirnya menempatkan KTP-el sebagai tolak ukur administratif dalam menggunakan hak pilih. Pelaksanaan Pemilu dengan jujur dan adil turut ditentukan oleh kejelasan syarat administratif yang berhubungan dengan pemanfaatan KTP-el sebagai dasar menggunakan hak pilih. Akan tetapi, pelaksanaan administrasi kependudukan oleh pemerintah daerah masih berada dalam proses penyempurnaan, sehingga tidak semua warga dengan hak pilih telah memperoleh KTP-el. Keadaan tersebut akan menghambat hak pilih warga negara yang tidaklah ditimbulkan dari kesalahan warga negara yang bersangkutan.
- 4) Apabila ketentuan untuk mempunyai KTP-el masih diaplikasikan untuk warga negara yang tengah mengurus administrasi kependudukan, maka hak pilih warga negara tidak akan terlindungi. Sehingga, supaya hak pilih warga negara tetap terlindungi, bisa dipergunakan alternatif berupa Suket perekaman KTP-el yang dicetak oleh Disdukcapil.

Mengacu pada pertimbangan-pertimbangan di atas, pada amar putusan Mahkamah memutuskan frasa “kartu tanda penduduk elektronik” pada Pasal 348 ayat (9) UU Pemilihan Umum bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai

kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “termasuk pula surat keterangan perekaman kartu tanda penduduk elektronik yang dikeluarkan oleh dinas kependudukan dan catatan sipil atau instansi lain yang sejenisnya yang memiliki kewenangan untuk itu.” Putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi menjadi perlindungan hukum hak pilih untuk Pemilih tanpa KTP-el saat Pemilu dimulai dari Pemilu tahun 2019 hingga pada Pemilu di tahun-tahun berikutnya. Warga negara yang berhak memilih, tetapi belum memperoleh KTP-el akan bisa menyalurkan hak pilihnya melalui suket yang diperoleh dari Disdukcapil. Sebagai tindak lanjut putusan Mahkamah tersebut, untuk tetap dapat melindungi hak pilih warga negara di Pemilu 2024, Komisi Pemilihan Umum setelahnya menuangkan putusan Mahkamah tersebut ke Peraturan KPU Nomor 25 Tahun 2023, yakni di Pasal 24 ayat (3) yang menetapkan, “Dalam hal Pemilih belum memiliki KTP-el pada hari pemungutan suara, Pemilih dapat menggunakan Suket.” Hal serupa juga dinyatakan oleh Teguh Setyabudi, Dirjen Dukcapil Kemendagri yang menyatakan bahwa pemilih tanpa KTP-el masih bisa memilih dengan membawa suket ataupun berkas kependudukan lainnya yang menyantumkan foto dan data diri lengkap. Teguh Setyabudi kemudian menambahkan bahwa ketentuan tersebut juga telah tercantum Keputusan KPU Nomor 66 Tahun 2024 yang menentukan, “Dalam hal pemilih tidak dapat menunjukkan KTP-el atau suket, pemilih dapat menunjukkan dokumen kependudukan berupa fotokopi KTP-el, foto KTP-el, KTP-el berbentuk digital, atau dokumen kependudukan lainnya yang memuat identitas diri yang dilengkapi dengan foto dan informasi lengkap yang dapat menunjukkan identitas seseorang secara akurat.”¹⁸ Dicontokannya peraturan terkait penggunaan suket ataupun dokumen kependudukan lainnya sebagai alternatif KTP-el yang juga sebagai langkah lanjutan Putusan MK pada PKPU Nomor 25 Tahun 2023 dan Keputusan KPU Nomor 66 Tahun 2024 adalah bentuk perlindungan hukum yang dapat diberikan bagi warga negara yang masih terkendala dalam memperoleh KTP-el agar masih bisa memilih untuk Pemilu 2024 dan untuk Pemilu di tahun-tahun berikutnya selama tidak ada pengaturan baru yang mengatur lain penggunaan suket sebagai pengganti KTP-el.

IV. Kesimpulan sebagai Penutup

4. Kesimpulan

Pemilihan Umum adalah wujud dari demokrasi dan kedaulatan rakyat yang berdasar pada UU Pemilu. Dalam Pemilu, rakyat memegang peran sentral sebagai Pemilih. Untuk dapat menjadi Pemilih atau menyalurkan hak pilihnya, warga negara harus memenuhi beberapa syarat, salah satunya adalah dengan memiliki KTP-el yang termaktub dalam Pasal 348 ayat (9) UU Pemilu. Syarat tersebut berpeluang mengancam hilangnya hak pilih seseorang karena tidak semua Warga Negara Indonesia telah memperoleh KTP-el. Demi melindungi hak pilih warga negara, Mahkamah Konstitusi memutus bahwasanya bagi Pemilih tanpa KTP-el saat Pemilu, bisa memanfaatkan Suket sebagai alternatif KTP-el. Putusan Mahkamah tersebut menjadi landasan konstitusional bahwa seharusnya hak pilih warga negara tetap harus dijaga dan tidak bisa gugur hanya karena adanya hambatan pada syarat administratif. Permasalahan mengenai tidak dimilikinya KTP-el oleh seorang warga negara dengan hak pilih tentunya pasti berpeluang untuk selalu terjadi dalam setiap Pemilu. Hal ini dikarenakan setiap Pemilu siklus Pemilih akan terus bergulir dan pastinya akan ada Pemilih baru yang belum

¹⁸ Wilda Hayatun Nufus, (2024), “Bagaimana Jika Pemilih Tak Bisa Tunjukkan KTP-el di TPS? Ini Solusinya”, detiknews, <https://news.detik.com/pemilu/d-7191918/bagaimana-jika-pemilih-tak-bisa-tunjukkan-KTP-el-di-tps-ini-solusinya/amp>, (20 Mei 2026).

memproses perekaman KTP-el. Untuk itu, merujuk pada Putusan MK yang mengizinkan pemanfaatan Suket sebagai alternatif KTP-el agar hak pilih warga negara tetap terlindungi, perlu diadakannya perubahan atau revisi pada UU Pemilu agar dicetuskan adanya pengaturan baru yang mengelola perihal dapat digunakannya Suket sebagai alternatif KTP-el untuk Pemilih yang tidak mempunyai KTP-el atau pengaturan yang mengizinkan digunakannya dokumen kependudukan lain sebagai alternatif KTP-el sehingga untuk Pemilu ke depannya, warga negara yang sudah memperoleh hak pilih namun belum mempunyai KTP-el akan memiliki kepastian hukum yang lebih kuat dan berlaku secara konsisten untuk melindungi hak pilihnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. (Mataram: Mataram University Press, 2020).

Sholahuddin, A. H., et.al. *Hukum Pemilu di Indonesia*. (Serang: Sada Kurnia Pustaka, 2023).

Widiarty, W. S. *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*. (Yogyakarta: Publika Global Media, 2024)

Artikel Jurnal:

Hadi, F. "Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia di Indonesia". *Wijaya Putra Law Review* 1, No. 2. (2022): 170-188.

Huda, Y. N., Fatammubina, R. "Perlindungan Hak Pilih Warga Negara dalam Pemilu: Analisis Terhadap UU No. 7 Tahun 2017". *Fundamental: Jurnal Ilmiah Hukum* 14, No. 1. (2025): 149-162.

Istiqamah, H., Yanlua, S. Z., Yanlua, M. A. "Konsep Negara Hukum Rechtsstaat dan Rule of Law". *Jurnal Al-Muqaranah: Jurnal Hukum dan Pemikiran Islam* 3, No. 1. (2024): 9-18.

Laia, T. K., et.al. "Penerapan Hak Asasi Manusia Menurut UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia". *INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research* 4, No. 4. (2024): 16067-16075.

Pradina, G., Husodo, J. A. "Peran Mahkamah Konstitusi Terkait Perlindungan Hak Pilih Warga Negara Indonesia Dalam Pemilu 2019 Melalui Putusan MK Nomor 20/PUU-XVII/2019". *Res Publica* 4, No. 2. (2020): 190-204.

Raharjo, S., Anindita, Karim, A. "Tinjauan Komprehensif Hak Asasi Manusia dalam Konteks Sistem Hukum Tata Negara". *Juris Humanity: Jurnal Riset dan Kajian Hukum HAM* 2, No. 2. (2023): 23-35.

Rustamana, A., et.al. "Hak Asasi Manusia (HAM) di Indonesia: Sejarah, Perkembangan, dan Penegakan". *JURIH: Jurnal Ilmu Hukum* 4, No. 1. (2025): 1-9.

Setyaning, K. "Kewenangan Uji Materi Mahkamah Konstitusi". *Sovereignty: Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional* 2, No. 3. (2023): 299-303.

Waworuntu, S. A., Kumendong, W. J., Dapu, F. "Tinjauan Yuridis Mengenai Hak Pilih Masyarakat Dalam Pemilihan Umum di Indonesia yang Belum 17 Tahun Tetapi Sudah Menikah". *Lex Administratum* 10, No. 5. (2022): 1-15.

Skripsi:

Pratama, A. R. "Pemberlakuan E-KTP Sebagai Syarat Partisipasi Politik Dalam Perspektif Fiqh Siyasah (Studi Pada KPU Kota Bandar Lampung)". (Skripsi, Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, Lampung, 2023).

Website:

- Alim, A. N. (2026). "Tentang Pemilih dan Syaratnya". kpu.go.id. <https://www.kpu.go.id/berita/baca/13398/tentang-pemilih-dan-syaratnya>, (15 Mei 2026).
- CNN Indonesia. (2018). "Syarat e-KTP dalam Pilkada Berpotensi Langgar HAM". cnnindonesia.com. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180416133326-32-291128/syarat-KTP-el-dalam-pilkada-berpotensi-langgar-ham>, (13 Mei 2026).
- Iqbal, N., Herasmaradinar, P. (2018). "KPU: Tak Punya e-KTP, Belasan Juta Pemilih Terancam Tak Bisa Nyoblos". kumparan.com. <https://kumparan.com/kumparannews/kpu-tak-punya-KTP-el-belasan-juta-pemilih-terancam-tak-bisa-nyoblos-1536334631412061256/full>, (13 Mei 2026).
- KPU Papua Pegunungan. (2025). "Syarat Menjadi Pemilih dalam Pemilu Berdasarkan Undang-Undang: Ini Penjelasan Lengkapnya". papuapegunungan.kpu.go.id. https://papuapegunungan.kpu.go.id/blog/read/2839_syarat-menjadi-pemilih-dalam-pemilu-berdasarkan-undang-undang-ini-penjelasan-lengkapnya, (15 Mei 2026).
- Nufus, W. H. (2024). "Bagaimana Jika Pemilih Tak Bisa Tunjukkan e-KTP di TPS? Ini Solusinya". detiknews. <https://news.detik.com/pemilu/d-7191918/bagaimana-jika-pemilih-tak-bisa-tunjukkan-KTP-el-di-tps-ini-solusinya/amp>, (20 Mei 2026).

Peraturan Perundang-Undangan:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886).
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 232, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5475).
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109).
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 25 Tahun 2023 Tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara dalam Pemilihan Umum (Berita Negara Tahun 2023 Nomor 1013).
- Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 66 Tahun 2024 Tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Pemungutan dan Penghitungan Suara Dalam Pemilihan Umum.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-XVII/2019.