

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemenuhan hak pilih dalam pemilihan tidak hanya merupakan persoalan konstitusional, tetapi juga persoalan implementasi kebijakan publik. Hak pilih memang dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945, Undang-Undang (UU) Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM), serta berbagai regulasi ke pemilu (Palguna, 2013). Namun, dalam perspektif administrasi publik, persoalan utama tidak berhenti pada ada atau tidaknya jaminan normatif tersebut, melainkan pada kemampuan negara, melalui penyelenggara pemilihan, menerjemahkan jaminan hak itu ke dalam layanan publik yang konkret, mudah diakses, akurat, dan nondiskriminatif. Dengan demikian, isu pemenuhan hak konstitusional pilih perlu dibaca sebagai persoalan *delivery* layanan publik dalam penyelenggaraan pemilihan.

Secara konstitusional, hak memilih dalam konteks Pemilihan Kepala Daerah tidak berdiri pada satu ketentuan, melainkan dibentuk oleh sejumlah norma UUD NRI Tahun 1945 yang saling berkaitan. Pasal 1 ayat (2) menempatkan kedaulatan berada di tangan rakyat, sedangkan Pasal 18 ayat (4) secara khusus menegaskan bahwa Gubernur, Bupati, dan Wali Kota sebagai kepala pemerintahan daerah dipilih secara demokratis. Jaminan tersebut berkaitan dengan Pasal 28D ayat (1) mengenai pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta Pasal 28D ayat (3) yang menjamin setiap warga negara memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Sementara itu, Pasal 22E ayat (1) memberikan prinsip

penyelenggaraan pemilihan yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Jaminan konstitusional tersebut memiliki konsekuensi terhadap bentuk pelayanan yang harus tersedia bagi pemilih. Pasal 28F UUD NRI Tahun 1945 menjamin hak setiap orang untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi, yang dalam konteks penelitian ini berkaitan dengan kebutuhan pemilih memperoleh informasi mengenai keterdaftaran, lokasi dan waktu pemungutan suara, prosedur penggunaan hak pilih, serta layanan yang tersedia di TPS. Pasal 28H ayat (2) menjamin kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan, sedangkan Pasal 28I ayat (2) memberikan perlindungan dari perlakuan diskriminatif. Norma tersebut menjadi penting dalam pelayanan terhadap penyandang disabilitas, lansia, pemilih di lokasi khusus, serta kelompok pemilih lainnya yang memerlukan bentuk pelayanan yang disesuaikan dengan kondisinya.

Pada tingkat undang-undang, hak memilih juga memperoleh jaminan melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menempatkan hak memilih dan dipilih sebagai bagian dari hak politik warga negara. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum selanjutnya memberikan pengaturan mengenai warga negara yang memiliki hak memilih serta persyaratan penggunaan hak tersebut. Namun, karena objek penelitian ini adalah Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota Tahun 2024, dasar hukum operasional yang lebih langsung terdapat dalam Undang-Undang tentang Pemilihan, khususnya ketentuan mengenai hak memilih, pendaftaran dan pemutakhiran daftar pemilih, pemberitahuan kepada pemilih, serta mekanisme penggunaan hak pilih bagi warga yang memenuhi syarat.

Jaminan tersebut selanjutnya diterjemahkan pada tingkat regulasi teknis KPU. Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2024 mengatur penyusunan daftar pemilih berdasarkan prinsip komprehensif, inklusif, akurat, mutakhir, terbuka, responsif, partisipatif, akuntabel, perlindungan data pribadi, dan aksesibel. Sementara itu, Peraturan KPU Nomor 17 Tahun 2024 mengatur pelayanan pada tahap pemungutan suara, termasuk penyampaian pemberitahuan kepada pemilih, penyediaan TPS yang aksesibel, serta pelayanan bagi pemilih yang membutuhkan pendampingan. Dengan demikian, terdapat hubungan normatif yang berjenjang antara jaminan hak dalam konstitusi, pengaturan hak memilih dalam undang-undang, dan bentuk layanan konkret yang diwajibkan melalui regulasi teknis KPU.

Dalam konteks Pemilihan Tahun 2024, kerangka regulasi layanan pemilih sebenarnya telah tersedia secara relatif kuat. Layanan pendaftaran pemilih diatur melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Nomor 7 Tahun 2024 tentang Penyusunan Daftar Pemilih dalam Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota, serta Keputusan KPU Nomor 799 Tahun 2024 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Daftar Pemilih. Sementara itu, layanan informasi teknis pemilihan dan layanan penggunaan hak pilih di Tempat Pemungutan Suara (TPS) diatur melalui Peraturan KPU Nomor 17 Tahun 2024 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara serta Keputusan KPU Nomor 1774 Tahun 2024 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Pemungutan dan Penghitungan Suara. Keberadaan regulasi tersebut menunjukkan bahwa secara desain kebijakan, layanan pemilih telah memiliki dasar prosedural. Namun, kuatnya desain regulasi belum otomatis menjamin keberhasilan implementasi di lapangan.

Dalam perspektif Administrasi Publik, pemenuhan hak konstitusional pemilih tidak berhenti pada keberadaan norma hukum yang menjamin hak memilih, tetapi bergantung pada kemampuan pemerintah dan penyelenggara pemilihan dalam menerjemahkan norma tersebut menjadi layanan publik yang dapat diakses oleh seluruh warga negara. Dengan demikian, keberhasilan pemenuhan hak konstitusional pemilih tidak hanya diukur dari terselenggaranya pemilihan, tetapi juga dari sejauh mana setiap warga negara memperoleh pelayanan yang memungkinkan mereka menggunakan hak pilih secara mudah, setara, inklusif, dan tanpa diskriminasi. Perspektif ini menempatkan pemenuhan hak konstitusional pemilih sebagai persoalan implementasi kebijakan publik (*policy implementation*), bukan semata-mata persoalan hukum atau prosedur elektoral.

Pemenuhan hak konstitusional pemilih dalam Pemilihan Tahun 2024 didukung oleh berbagai kebijakan yang saling berkaitan mulai dari tingkat konstitusi, undang-undang, hingga peraturan teknis penyelenggaraan pemilihan. Keseluruhan kebijakan tersebut membentuk kerangka implementasi yang menjadi pedoman bagi penyelenggara pemilihan dalam memberikan layanan kepada pemilih. Oleh karena itu, implementasi kebijakan layanan pemenuhan hak konstitusional pemilih tidak dapat dilepaskan dari rangkaian regulasi yang mengatur setiap tahapan pelayanan kepada pemilih sejak proses pendaftaran, penyampaian informasi, hingga penggunaan hak pilih pada hari pemungutan suara. Secara berjenjang.

Pemenuhan hak konstitusional pemilih dalam Pemilihan Tahun 2024 didasarkan pada kerangka kebijakan yang tersusun secara berjenjang mulai dari

konstitusi hingga peraturan teknis penyelenggaraan pemilihan. Pada tingkat konstitusi, UUD NRI Tahun 1945 menjamin hak setiap warga negara untuk memilih sebagai bagian dari pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan yang demokratis. Jaminan tersebut kemudian dipertegas melalui UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM yang menempatkan hak memilih sebagai bagian dari hak politik yang wajib dihormati, dilindungi, dan dipenuhi oleh negara.

Idealnya, pemilihan merupakan sarana damai alih kekuasaan secara sah dan demokratis (Ramlan Surbakti, 1992). Namun, dinamika kontemporer menunjukkan distorsi akibat intimidasi pemilih, disinformasi, dan politik transaksional yang menggerus kesetaraan dan keadilan partisipasi (Surbekti, 2024). Kondisi ini mengharuskan pergeseran orientasi dari semata kepatuhan prosedural menuju kebijakan layanan yang pro-akses, inklusif, dan berkeadilan (Indriastuti, 2022).

Selanjutnya, penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2016 sebagai dasar hukum penyelenggaraan pemilihan. Pada tataran implementasi, layanan pemenuhan hak konstitusional pemilih dijabarkan lebih lanjut melalui Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2024 tentang Penyusunan Daftar Pemilih beserta Keputusan KPU Nomor 799 Tahun 2024 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Daftar Pemilih, yang mengatur pelayanan pendaftaran dan pemutakhiran data pemilih. Selain itu, layanan penggunaan hak pilih pada hari pemungutan suara diatur melalui Peraturan KPU Nomor 17 Tahun 2024 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara beserta Keputusan KPU Nomor 1774 Tahun 2024 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Pemungutan dan Penghitungan Suara.

Rangkaian kebijakan tersebut menunjukkan bahwa negara telah

menyediakan landasan regulasi yang relatif komprehensif untuk menjamin terpenuhinya hak konstitusional pemilih pada setiap tahapan pelayanan, mulai dari pendaftaran pemilih, penyampaian informasi kepiluan, hingga penggunaan hak pilih di TPS. Namun demikian, keberadaan regulasi yang lengkap belum secara otomatis menjamin terpenuhinya hak konstitusional pemilih apabila implementasinya di lapangan belum berjalan secara efektif.

Rangkaian regulasi tersebut menunjukkan bahwa secara normatif negara telah membangun desain kebijakan yang relatif komprehensif untuk menjamin pemenuhan hak konstitusional pemilih. Regulasi tersebut tidak hanya mengatur prosedur penyelenggaraan pemilihan, tetapi juga mengatur bentuk layanan yang wajib diberikan kepada pemilih pada setiap tahapan penyelenggaraan. Namun demikian, keberadaan regulasi yang lengkap belum secara otomatis menjamin bahwa hak konstitusional pemilih benar-benar terpenuhi dalam praktik. Efektivitas kebijakan tetap ditentukan oleh bagaimana regulasi tersebut diimplementasikan oleh penyelenggara pemilihan di lapangan.

Pemilih sebagai penerima layanan pemilihan bukan merupakan kelompok yang homogen. Setiap kategori pemilih memiliki karakteristik, kebutuhan, serta bentuk pelayanan yang berbeda agar hak konstitusionalnya dapat terpenuhi secara setara. Oleh karena itu, implementasi kebijakan layanan pemenuhan hak konstitusional pemilih tidak dapat dilakukan dengan pendekatan yang seragam (*one size fits all*), melainkan harus mempertimbangkan karakteristik masing-masing kelompok pemilih.

Dalam penyelenggaraan Pemilihan Tahun 2024, kategori pemilih antara lain

meliputi pemilih yang terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT), Daftar Pemilih Tambahan (DPTb), dan Daftar Pemilih Khusus (DPK). Selain itu, terdapat kelompok pemilih yang memerlukan perlakuan pelayanan khusus, seperti penyandang disabilitas, pemilih lanjut usia, pemilih yang menjalani perawatan di rumah sakit, pemilih yang berada di lembaga pemasyarakatan atau rumah tahanan, masyarakat adat, pemilih di wilayah terpencil, serta pemilih pemula. Masing-masing kelompok tersebut memiliki hak konstitusional yang sama untuk menggunakan hak pilihnya, namun memerlukan bentuk pelayanan yang berbeda sesuai kebutuhan dan karakteristiknya.

Sebagai contoh, penyandang disabilitas berhak memperoleh TPS yang aksesibel beserta fasilitas pendukung yang memungkinkan mereka memberikan suara secara mandiri. Pemilih yang berada di lembaga pemasyarakatan (Lapas) tetap memiliki hak memilih sepanjang memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan, karena status sebagai warga binaan tidak menghilangkan hak konstitusionalnya untuk berpartisipasi dalam pemilihan. Oleh karena itu, kelompok pemilih ini memerlukan mekanisme pendataan, koordinasi antarlembaga, serta pelayanan khusus agar hak pilihnya tetap dapat terpenuhi. Pemilih pindahan berhak memperoleh pelayanan administrasi perpindahan memilih sesuai prosedur yang berlaku, sedangkan pemilih pemula membutuhkan layanan informasi yang memadai agar memahami tata cara penggunaan hak pilih. Demikian pula masyarakat di wilayah terpencil memerlukan pelayanan yang mempertimbangkan kondisi geografis dan keterjangkauan akses layanan pemilihan.

Keberagaman karakteristik pemilih tersebut menunjukkan bahwa pemenuhan hak konstitusional tidak cukup diwujudkan melalui pemberian hak

secara formal, tetapi harus diwujudkan melalui penyediaan layanan yang adaptif, inklusif, dan responsif terhadap kebutuhan setiap kategori pemilih. Dengan demikian, keberhasilan implementasi kebijakan layanan pemenuhan hak konstitusional pemilih sangat ditentukan oleh kemampuan penyelenggara dalam memberikan pelayanan yang sesuai dengan karakteristik masing-masing kelompok pemilih.

Sebagai konsekuensi dari jaminan konstitusional dan kerangka kebijakan yang telah diuraikan sebelumnya, pemenuhan hak konstitusional pemilih dalam Pemilihan Tahun 2024 diwujudkan melalui penyelenggaraan berbagai bentuk layanan kepada pemilih. Dalam perspektif administrasi publik, layanan tersebut merupakan instrumen implementasi kebijakan yang menghubungkan norma hukum dengan pengalaman nyata warga negara dalam menggunakan hak pilihnya. Dengan kata lain, hak konstitusional pemilih tidak akan terwujud hanya melalui keberadaan regulasi, tetapi melalui kemampuan penyelenggara pemilihan menyediakan pelayanan yang efektif, mudah diakses, inklusif, dan responsif terhadap kebutuhan seluruh kategori pemilih. Oleh karena itu, kualitas implementasi kebijakan layanan pemilih menjadi salah satu indikator penting dalam menilai keberhasilan penyelenggaraan pemilihan yang demokratis.

Secara substantif, layanan pemenuhan hak konstitusional pemilih pada Pemilihan Tahun 2024 dapat dikelompokkan ke dalam tiga bentuk layanan utama, yaitu layanan pendaftaran pemilih, layanan informasi kepemiluan, dan layanan penggunaan hak pilih di TPS. Ketiga bentuk layanan tersebut membentuk satu rangkaian pelayanan publik yang saling berkaitan sejak sebelum hari pemungutan suara hingga pelaksanaan pemberian suara di TPS. Kegagalan pada salah satu

tahapan layanan akan memengaruhi tahapan layanan berikutnya sehingga berpotensi menghambat terpenuhinya hak konstitusional pemilih secara keseluruhan. Dengan demikian, implementasi kebijakan layanan pemilih harus dipahami sebagai suatu sistem pelayanan yang terintegrasi, bukan sebagai kegiatan yang berdiri sendiri pada masing-masing tahapan penyelenggaraan pemilihan.

1. Layanan Pendaftaran Pemilih

Layanan pendaftaran pemilih merupakan tahapan awal sekaligus pintu masuk dalam pemenuhan hak konstitusional pemilih. Melalui layanan ini, penyelenggara pemilihan memastikan bahwa setiap warga negara yang telah memenuhi persyaratan sebagai pemilih memperoleh pengakuan secara administratif untuk menggunakan hak pilihnya pada hari pemungutan suara. Proses tersebut meliputi penyusunan daftar pemilih, pemutakhiran data pemilih, pencocokan dan penelitian (coklit), penetapan Daftar Pemilih Sementara (DPS), hingga penetapan DPT. Keseluruhan proses tersebut bertujuan menghasilkan daftar pemilih yang akurat, mutakhir, komprehensif, dan inklusif sehingga tidak ada warga negara yang kehilangan hak pilih akibat kesalahan administrasi.

Dalam perspektif implementasi kebijakan, layanan pendaftaran pemilih tidak hanya dipahami sebagai kegiatan administratif, tetapi merupakan bentuk pelayanan publik yang menentukan akses warga negara terhadap seluruh tahapan penyelenggaraan pemilihan. Pemilih yang tidak terdaftar atau mengalami kesalahan administrasi berpotensi tidak memperoleh informasi kepemiluan, tidak menerima pemberitahuan memilih, bahkan kehilangan kesempatan untuk menggunakan hak pilihnya. Oleh karena itu, kualitas layanan pendaftaran pemilih menjadi fondasi

utama bagi terpenuhinya hak konstitusional pemilih pada tahapan pelayanan berikutnya.

Perspektif hak asasi menempatkan penghormatan penuh terhadap hak pilih sebagai prasyarat integritas pemilihan (Maharddhika & Salabi, 2021). Mereka menuturkan, ketika pemilih sah tidak dapat memberikan suara karena tidak tercantum dalam daftar pemilih, negara dipertanyakan komitmennya terhadap kewajiban konstitusionalnya. Penyelenggara pemilihan (KPU) wajib memastikan layanan yang *nondiskriminatif* dan adil sepanjang siklus pemilihan. Jika layanan gagal, maka legitimasi pemilihan dapat terkikis dan stabilitas demokrasi terancam. Avilés dan Celis (2017) bahkan mengkategorikan penghilangan hak pilih yang halus sebagai bentuk represi politik yang merusak kepercayaan publik terhadap institusi *elektoral*.

Karena itu, pendaftaran pemilih menjadi simpul krusial pemenuhan hak. Asy'ari (2012) menegaskan pentingnya sistem pendaftaran pemilih yang komprehensif, akurat, dan mutakhir. Validitas daftar pemilih adalah indikator akses yang adil (Subkhi, 2020). Untuk itu, KPU mengembangkan Sistem Informasi Data Pemilih (SIDALIH), meski kendala ketidakakuratan data masih muncul. Yulianto dan Mashur (2025) menemukan persoalan klasik seperti pemilih tak dikenal dan keterlambatan pemutakhiran terus mengganggu inklusivitas. Modernisasi layanan kepemiluan belum sepenuhnya menyelesaikan hambatan struktural, justru muncul tantangan baru seperti kesenjangan akses pada masing-masing wilayah (Fauzi & Habibi, 2023).

Pada tataran implementasi, persyaratan administratif kerap menjadi sumber eksklusi. Kewajiban kepemilikan KTP-*elektronik* misalnya, menyulitkan warga

yang belum terjangkau layanan kependudukan. Persoalan tersebut menjadi latar belakang utama Titi Anggraini dan 6 orang lainnya mengajukan *Judicial Review* terhadap pasal-pasal yang berkaitan dengan layanan terhadap pemilih pada UU Pemilihan ke Mahkamah Konstitusi (MK). MK dalam putusan Nomor: 20/PUU-XVII/2019 memvonis bahwa administrasi kependudukan tidak boleh menjadi alasan penghilangan hak pilih. Tantangan di lapangan menunjukkan celah antara normatif dan implementasi teknis, kebijakan ada, namun layanan pemilihan belum sepenuhnya menjamin akses yang setara.

2. Layanan Informasi teknis pemilihan

Selain menjamin keterdaftaran pemilih secara administratif, penyelenggara pemilihan berkewajiban menyediakan layanan informasi yang memadai. Layanan informasi merupakan bentuk pelayanan publik yang memastikan setiap pemilih memperoleh informasi yang benar, lengkap, mudah dipahami, mudah diakses, dan tepat waktu mengenai teknis menggunakan hak pilih. Informasi tersebut mencakup data pemilih, lokasi TPS, jadwal pemungutan suara, tata cara penggunaan hak pilih, serta berbagai informasi lainnya yang diperlukan oleh pemilih dalam bentuk layanan penyampaian informasi teknis pemilihan dalam bentuk distribusi Formulir C-Pemberitahuan.KWK kepada seluruh pemilih yang sudah terdaftar dalam DPT.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, informasi merupakan prasyarat bagi terpenuhinya hak warga negara. Pemilih yang tidak memperoleh informasi secara memadai berpotensi mengalami kesalahan prosedur, kehilangan kesempatan menggunakan hak pilih, atau bahkan tidak hadir pada hari pemungutan suara. Oleh karena itu, layanan informasi tidak hanya berfungsi sebagai media penyampaian informasi, tetapi juga menjadi instrumen penting dalam menjamin akses yang setara

bagi seluruh pemilih, termasuk kelompok rentan, masyarakat di wilayah terpencil, serta pemilih yang memiliki keterbatasan akses terhadap informasi.

Selain pendaftaran pemilih, layanan informasi menentukan kualitas akses pemilih terhadap prosedur pemilihan dan hak pilihnya. Disinformasi yang marak jelang hari pemungutan suara menurunkan partisipasi dan mengganggu pemilih (Freeman et al., 2009). Kurangnya informasi prosedur teknis pemilihan dari penyelenggara menyumbang kehilangan hak pilih karena ketidaktahuan pemilih (Harahap, 2025). Dalam kerangka Pasal 28F UUD NRI 1945, hak atas informasi adalah hak konstitusional, maka kebijakan layanan informasi harus memastikan informasi yang akurat, mudah diakses, dan kredibel (Muhtadi, 2019). Pengalaman sebelumnya memperlihatkan transparansi aspek teknis belum optimal (Touselak et al., 2024). Artinya, kebijakan layanan informasi merupakan bagian integral dari pemenuhan hak konstitusional pemilih.

Kelompok rentan dari penyandang disabilitas, masyarakat adat, dan komunitas minoritas, sering berhadapan dengan hambatan fisik, bahasa, dan keterbatasan informasi, yang membatasi partisipasi mereka (Fridayani et al., 2024). Fakta ini disertai dengan temuan dalam laporan Akhir Pengawasan Tahapan Pemilihan Serentak Tahun 2024 Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Provinsi Sumatera Barat (Sumbar), mengindikasikan bahwa kebijakan layanan belum sepenuhnya sensitif terhadap keragaman dan belum diikuti penyediaan sarana dan prosedur yang akomodatif di TPS.

3. Layanan Penggunaan Hak Pilih di TPS

Layanan penggunaan hak pilih di TPS merupakan tahapan akhir sekaligus puncak dari seluruh rangkaian layanan pemenuhan hak konstitusional pemilih. Pada

tahapan inilah hak konstitusional warga negara diwujudkan secara nyata melalui pemberian suara dalam pemilihan. Oleh karena itu, kualitas pelayanan di TPS sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan layanan pemilih sekaligus legitimasi penyelenggaraan pemilihan secara keseluruhan.

Puncak pemenuhan hak pemilih terletak pada tahap pemungutan suara, ketika kedaulatan rakyat diekspresikan secara langsung. Kualitas layanan di TPS seperti aksesabilitas terhadap seluruh kondisi pemilih, kemudahan layanan, dan kesetaraan perlakuan, menjadi fondasi legitimasi hukum maupun sosial atas hasil pemilihan (IDEA, 2019; Norris, 2014; Surbakti & Supriyanto, 2019). Bila proses ini diskriminatif atau tidak aksesabilitas, risiko delegitimasi meningkat dan kepercayaan terhadap demokrasi menurun. Karena itu, pemungutan suara harus dipandang sebagai arena implementasi kebijakan layanan yang paling menentukan.

Layanan pada tahap ini tidak hanya berkaitan dengan proses pemberian suara, tetapi juga meliputi verifikasi identitas pemilih, pelayanan terhadap pemilih pindahan, pelayanan bagi penyandang disabilitas, penyediaan sarana dan prasarana yang aksesibel, kesiapan logistik pemungutan suara, keamanan dan ketertiban di TPS, serta kemampuan penyelenggara memberikan pelayanan yang adil kepada seluruh pemilih tanpa diskriminasi. Dengan demikian, penyelenggaraan layanan di TPS merupakan bentuk nyata implementasi kebijakan publik karena pada tahap inilah kualitas komunikasi, kecukupan sumber daya, disposisi pelaksana, serta efektivitas struktur birokrasi diuji secara langsung dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Meskipun ketiga bentuk layanan tersebut telah memiliki dasar kebijakan yang relatif komprehensif, implementasinya pada Pemilihan Tahun 2024 masih

menghadapi berbagai tantangan. Berbagai hasil pengawasan Bawaslu Provinsi Sumbar menunjukkan bahwa permasalahan tidak hanya terjadi pada tahap pendaftaran pemilih, tetapi juga pada penyampaian informasi kepemiluan serta pelayanan penggunaan hak pilih di TPS.

Ikhtiar pemenuhan hak konstitusional pemilih masih menghadapi berbagai tantangan serius. Laporan Bawaslu Provinsi Sumbar menunjukkan bahwa dalam fase pencocokan dan penelitian (coklit) data pemilih masih menyisakan hambatan yang berimplikasi langsung pada validitas daftar pemilih, akibat ketidaklengkapan dokumen kependudukan pemilih, terutama kepemilikan KTP-*elektronik*. Di sisi lain, pelanggaran prosedur coklit oleh penyelenggara pemilihan di lapangan memperlihatkan lemahnya disiplin operasional dan kebutuhan untuk memperketat standar prosedur tetap agar akurasi daftar pemilih dapat terjamin.

Masalah validitas daftar pemilih semakin jelas terlihat dari temuan Bawaslu di Kota Solok, di mana terdapat 13 orang meninggal dunia dan 2 orang pindah domisili yang masih tercatat dalam daftar pemilih (Infopublik, 2024). Fenomena ini menunjukkan kelemahan serius dalam pemutakhiran data pemilih, serta menegaskan adanya jurang antara ketentuan normatif dengan implementasi teknis di lapangan. Ketidaktepatan data pemilih yang seharusnya telah dimutakhirkan berpotensi menimbulkan risiko legitimasi hasil pemilihan, karena kualitas daftar pemilih adalah prasyarat partisipasi *elektoral* yang adil dan inklusif.

Lebih jauh, hambatan pemenuhan hak pilih bukan hanya bersifat teknis-administratif, tetapi juga struktural dan kultural. Menurut Sarbini dan Hartantien (2023), kelompok rentan seperti penyandang disabilitas, lansia, dan masyarakat adat masih mengalami eksklusi sistemik dalam proses *elektoral*. Hak pilih yang

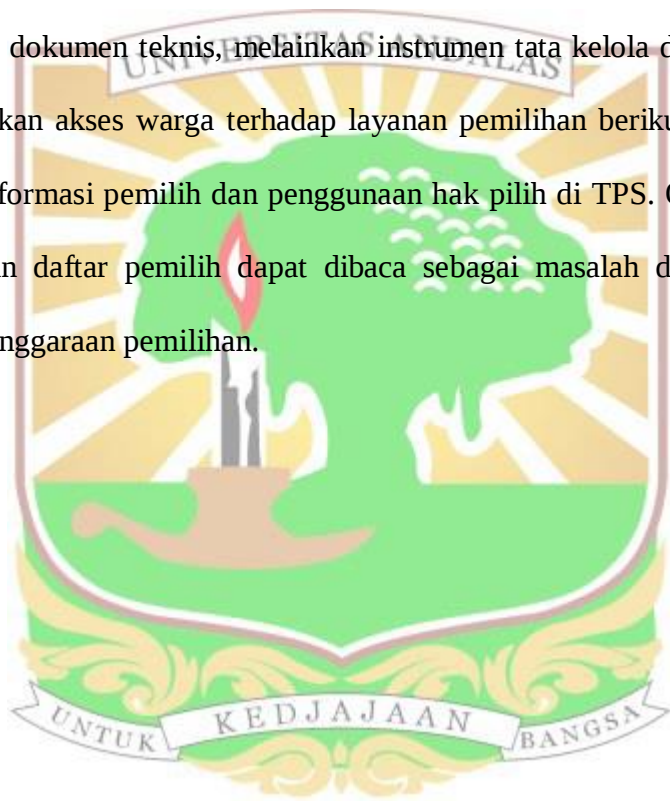
dijamin oleh konstitusi belum sepenuhnya tercermin dalam implementasi kebijakan layanan, sehingga menimbulkan kesenjangan antara prinsip demokrasi yang normatif dengan realitas sosial di lapangan.

Keragaman pemilih juga menuntut perbedaan kebutuhan layanan. Berdasarkan status pendaftaran, pemilih dapat diklasifikasikan ke dalam DPT, DPTb, dan DPK. Secara demografis, mereka dibedakan berdasarkan usia, tingkat pendidikan, dan jenis kelamin. Dari sisi kerentanan, terdapat pemilih penyandang disabilitas, lansia, masyarakat adat, pemilih pemula, dan warga di daerah terpencil/masyarakat adat. Faktor mobilitas menambah kompleksitas, seperti kebutuhan layanan pindah memilih bagi pemilih yang berpindah domisili. Setiap kategori pemilih memerlukan desain layanan yang berbeda, misalnya aksesibilitas TPS untuk disabilitas, informasi teknis pemilihan yang memadai untuk pemilih pemula, dan sebagainya. Karena itu, kebijakan layanan pemilihan tidak dapat menggunakan pendekatan seragam (*one size fits all*), melainkan harus adaptif (Syed et al., 2022).

Dalam konteks tersebut, Lipsky (1980) menegaskan bahwa kualitas kebijakan publik seringkali ditentukan oleh diskresi para implementator di lapangan, seperti Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS), dan Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP) yang berhadapan langsung dengan realitas teknis dalam keterbatasan sumber daya. Pada titik layanan inilah, prinsip kebijakan yang ideal di level regulasi dapat terdistorsi dalam implementasi jika tidak didukung dengan kapasitas petugas yang memadai, dan mekanisme pengendalian yang memadai. Temuan Bawaslu Sumbar tersebut memperlihatkan adanya celah serius

antara regulasi dan implementasi kebijakan layanan pemilihan di lapangan. Celah ini tidak hanya berpotensi menghilangkan hak pilih sebagian warga, tetapi juga mengancam legitimasi pemilihan sebagai sarana kedaulatan rakyat.

Gap implementasi tersebut paling jelas terlihat pada layanan pendaftaran pemilih. Pendaftaran pemilih merupakan simpul awal pemenuhan hak pilih karena menentukan apakah warga negara yang memenuhi syarat dapat diakui secara administratif sebagai pemilih. Dalam perspektif kebijakan publik, daftar pemilih bukan sekadar dokumen teknis, melainkan instrumen tata kelola data kepemiluan yang menentukan akses warga terhadap layanan pemilihan berikutnya, termasuk penerimaan informasi pemilih dan penggunaan hak pilih di TPS. Oleh karena itu, ketidakakuratan daftar pemilih dapat dibaca sebagai masalah data governance dalam penyelenggaraan pemilihan.

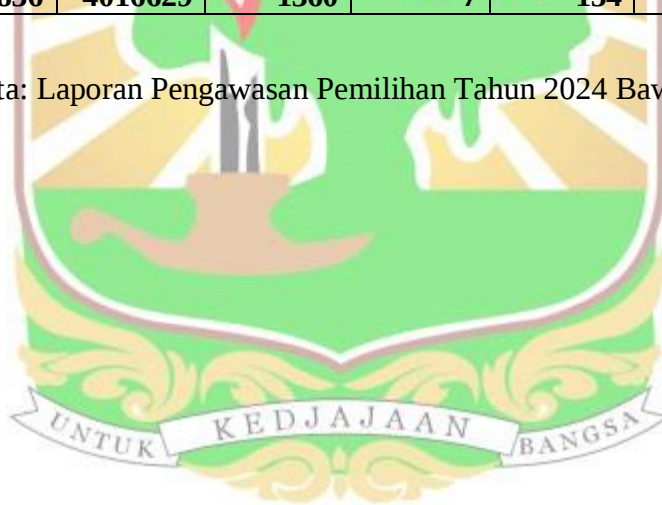


Tabel 1.1
Rekapitulasi Data Pengawasan Jumlah Pemilih yang Memenuhi Syarat tetapi Tidak Masuk ke Dalam Daftar Pemilih

Kabupaten/ Kota	Jumlah Kecama tan	Jumlah Nagari/ Keluraha n/ Desa	Jumla h TPS	Jumlah Pemilih	Jumlah Pemilih yang sudah 17 tahun tetapi belum masuk daftar pemilih	Jml Pemilih yang belum 17 tahun tetapi sudah kawin	Jumlah Pemilih yang beralih status dari anggota TNI/Polri ke Sipil	Jumlah Pemlih pindah domisili (Masuk)	Jumlah Pemilih yang Memenuhi Syarat tetapi Tidak Masuk ke Dalam Daftar Pemilih	Jumlah Pemilih yang sudah di MS-kan setelah diberikan saran perbaikan	Hasil Penagaw asan Lainnya dan Tindak Lanjut
Kota Solok	2	13	118	57826	0	0	0	0	0	0	0
Solok Selatan	7	39	347	128161	16	2	0	2	20	2	
Tanah Datar	14	75	845	281890	55	0	2	211	268	268	0
Agam	16	92	1211	384033	8	0	0	33	38	38	0
Pasaman Barat	11	90	893	313201	107	0	0	424	531	143	
Padang	11	104	1487	668090	102	3	132	10	248	248	
Kep. Mentawai	10	43	260	66125	22	1	0	125	148	31	0
Padang Pariaman	17	103	845	321939	0	0	0	0	0	0	0
Sawahlunto	4	37	111	49661	33	0	0	317	350	0	0
Sijunjung	8	62	445	173999	7	0	0	16	23	7	0
Pasaman	12	62	605	219140	90	0	0	0	90	90	

Lima Puluh Kota	13	79	637	292064	136	0	2	47	185	0	0
Bukittinggi	3	24	206	98152	0	0	8	0	8	0	0
Payakumbuh	5	47	200	104741	2	0	1	20	23	23	0
Dharmasraya	11	52	416	168586	1	0	0	4	5	5	0
Padang Panjang	2	16	96	42645	0	0	0	3	3	3	0
Pesisir Selatan	15	182	1042	282260	70	0	6	142	218	218	
Solok	14	74	909	291735	586	1	2	15	604	602	0
Pariaman	4	71	163	72381	125	0	0	153	278	261	0
Jumlah	179	1265	10836	4016629	1360	7	154	1522	3040	1939	

Sumber Data: Laporan Pengawasan Pemilihan Tahun 2024 Bawaslu Sumbar



Data pengawasan Bawaslu Sumbar pada Tabel 1.1 menunjukkan bahwa terdapat 3.040 pemilih yang memenuhi syarat tetapi tidak masuk ke dalam daftar pemilih. Angka ini tidak dapat dipahami hanya sebagai kesalahan administratif individual, melainkan sebagai indikasi lemahnya tata kelola pemutakhiran data pemilih. Selain itu, terdapat 1.360 warga yang sudah berusia 17 tahun tetapi belum masuk daftar pemilih, serta 1.522 pemilih pindah domisili masuk yang memerlukan penyesuaian administrasi. Temuan ini menunjukkan bahwa proses pencocokan dan penelitian data pemilih belum sepenuhnya mampu menjamin akurasi, kemutakhiran, dan ketercakupan data. Dalam kerangka administrasi publik, kondisi tersebut mengarah pada persoalan *administrative capacity gap*, yaitu kesenjangan antara tuntutan layanan yang kompleks dengan kapasitas pelaksana, sistem data, dan koordinasi kelembagaan yang tersedia.

Persoalan implementasi juga terlihat pada layanan penggunaan hak pilih di TPS. TPS merupakan titik akhir sekaligus titik paling menentukan dalam rantai layanan pemilih, karena pada tahap inilah pemilih benar-benar menggunakan hak pilihnya. Namun, kualitas layanan di TPS sangat dipengaruhi oleh kesiapan prosedur, kapasitas KPPS, ketersediaan fasilitas, aksesibilitas lokasi, distribusi logistik, serta kemampuan penyelenggara merespons kondisi pemilih yang berbeda-beda. Artinya, keberhasilan pemungutan suara bukan hanya ditentukan oleh ketersediaan aturan, tetapi oleh kemampuan pelaksana tingkat bawah menerjemahkan aturan tersebut dalam situasi lapangan yang sering kali kompleks.

Tabel 1.2
Persebaran Potensi TPS Rawan dalam Satuan Kabupaten/Kota

Indikator		Jumlah TPS	TPS Rawan Paling Banyak
1.	Terdapat pemilih disabilitas yang terdaftar di DPT	5.232	19 Kabupaten/Kota di Sumatera Barat
2.	Terdapat pemilih DPT yang sudah TMS (Meninggal Dunia, Alih Status)	2.455	19 Kabupaten/Kota di Sumatera Barat
3.	Terdapat Pemilih Pindahan (DPTb)	2.028	19 Kabupaten/Kota di Sumatera Barat
4.	KPPS merupakan pemilih di luar domisili TPS tempatnya bertugas	1.582	19 Kabupaten/Kota di Sumatera Barat
6.	Terdapat kendala aliran listrik di lokasi TPS	272	Kepulauan Mentawai, Kab. Solok, Sijunjung, Tanah Datar, Padang Pariaman, Pasaman, Solok Selatan, Dharmasraya, Pasaman Barat, Padang, Sawahlunto, Payakumbuh,
7.	Terdapat potensi Daftar Pemilih	258	19 Kabupaten/Kota di Sumatera Barat
8.	TPS sulit dijangkau (geografis dan cuaca)	249	Kepulauan Mentawai, Kab. Solok, Sijunjung, Tanah Datar, Padang Pariaman, Agam, 50 Kota, Pasaman, Solok Selatan, Dharmasraya, Pasaman Barat, Sawahlunto, Payakumbuh
9.	TPS dekat lembaga pendidikan yang siswanya berpotensi memiliki hak pilih	152	Kepulauan Mentawai, Kab. Solok, Sijunjung, Tanah Datar, Padang Pariaman, Agam, Lima Puluh Kota, Pasaman, Solok Selatan, Dharmasraya, Pasaman Barat,
10.	TPS di wilayah rawan bencana (banjir, tanah longsor,dan/atau gempa);	128	Kepulauan Mentawai, Sijunjung, Tanah Datar, Padang Pariaman, Agam, Lima Puluh Kota, Pasaman, Solok Selatan, Dharmasraya, Pasaman Barat, Padang.
11.	TPS yang memiliki riwayat kekurangan atau kelebihan dan bahkan tidak tersedia sebagian logistik pemungutan danpenghitungan suara pada saat Pemilu	113	Kepulauan Mentawai, Kab. Solok, Sijunjung, Tanah Datar, Padang Pariaman, Agam, Lima Puluh Kota, Pasaman, Solok Selatan, Pasaman Barat, Padang, Payakumbuh, Pariaman, Bukittinggi, Padang Panjang.
12.	TPS yang memiliki riwayat keterlambatan pendistribusian logistik pemungutan dan penghitungan suara di TPS (maksimal H-1) pada saat Pemilu	99	Kepulauan Mentawai, Sijunjung, Tanah Datar, Lima Puluh Kota, Pasaman, Solok Selatan, Pasaman Barat, Padang, Padang Panjang,

13.	TPS yang didirikan di wilayah rawan konflik	68	Kepulauan Mentawai, Kab. Solok, Sijunjung, Tanah Datar, Padang Pariaman, Agam, Solok Selatan, Dharmasraya, Pasaman Barat, Padang, Kota Solok, Bukittinggi, Padang Panjang.
14.	TPS yang memiliki riwayat terjadi kekerasan di TPS	60	Kepulauan Mentawai, Kab. Solok, , Sijunjung, Tanah Datar, Pasaman, Solok Selatan, Dharmasraya, Padang, Kota Solok, Payakumbuh.
15.	TPS yang terdapat riwayat praktik pemberian uang /materi lainnya yang tidak sesuai ketentuan pada masa kampanye di sekitar lokasi TPS	58	Kepulauan Mentawai ,Bukittinggi, Payakumbuh, Sawahlunto, Pasaman Barat, Padang, Lima Puluh Kota, Sijunjung, Tanah Datar, Padang Pariaman.
16.	TPS di dekat wilayah kerja (pertambangan, pabrik);	52	Kab. Solok, Sijunjung, Padang Pariaman, Agam, Lima Puluh Kota, Solok Selatan, Dharmasraya, Pasaman Barat, Padang.
17.	TPS yang memiliki riwayat terjadi intimidasi kepada penyelenggara pemilihan	47	Kab. Solok, Sijunjung, Tanah Datar, Padang Pariaman, Agam, Lima Puluh Kota, Pasaman, Solok Selatan, Pasaman Barat, Padang, Payakumbuh, Pariaman, Padang Panjang.
18.	TPS yang terdapat ASN, TNI/Polri, Kepala Desa dan/atau Perangkat Desa melakukan tindakan/kegiatan yang menguntungkan atau merugikan pasangan calon.	33	Sijunjung, Solok Selatan, Bukittinggi, Pariaman
19.	TPS yang terdapat Petugas KPSS berkampanye untuk pasangan calon	3	Sijunjung, Agam, Padang
20	TPS yang mendapat penolakan penyelenggaraan pemungutan suara	1	Tanah Datar

Sumber Data: Laporan Pengawasan Pemilihan Tahun 2024 Bawaslu Sumbar yang telah diolah sesuai kebutuhan penelitian

Laporan Bawaslu Sumbar mengidentifikasi sejumlah indikator yang membuat TPS masuk kategori rawan (Tabel 1.2). Dari sisi penggunaan hak pilih, kerawanan muncul akibat adanya pemilih dalam DPT yang tidak lagi memenuhi syarat, pemilih pindahan (DPTb), potensi pemilih DPK (yakni pemilih yang pada dasarnya memenuhi syarat namun tidak masuk dalam daftar pemilih), anggota

KPPS yang bertugas di luar domisili, serta keberadaan pemilih penyandang disabilitas. Dari sisi lokasi, TPS rawan karena sulit dijangkau, berada di wilayah konflik dan bencana, didirikan di area berpotensi konflik kepentingan, seperti sekitar sekolah, pabrik, pertambangan, rumah pasangan calon, atau posko kampanye.

Hasil pengawasan Pemilu 2024 juga mencatat adanya 5.232 TPS dengan pemilih disabilitas, 2.455 TPS dengan pemilih DPT tidak memenuhi syarat, 2.028 TPS dengan pemilih pindahan, serta 1.582 TPS dengan anggota KPPS yang bertugas di luar domisili. Selain itu, teridentifikasi 258 TPS dengan potensi DPK, 249 TPS sulit dijangkau, 128 TPS di daerah rawan bencana, dan 68 TPS di wilayah rawan konflik. Lebih lanjut, terdapat 60 TPS dengan riwayat kekerasan, 58 TPS terindikasi praktik politik uang, serta 52 TPS yang berdiri di sekitar area industri. Temuan ini menegaskan bahwa kerawanan pemilu di Sumbar tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga dipengaruhi faktor geografis, sosial, dan ekonomi yang berpotensi menghambat pemenuhan hak konstitusional pemilih.

Berdasarkan Data pelaksanaan Pemungutan Suara Ulang (PSU) pada Pemilihan Tahun 2024 di beberapa daerah, terlihat bahwa penyebab utama PSU adalah pelanggaran administratif terkait penggunaan hak pilih. Di Tanah Datar, ditemukan dua orang pemilih ber-KTP luar daerah tetap mencoblos, di Dharmasraya, terdapat 2 orang pemilih yang menggunakan hak pilih 2 kali di TPS berbeda (Detikcom, 2024), sementara di Padang terjadi praktik memilih lebih dari satu kali pada surat suara Pemilihan Walikota dan wakil walikota, namun tidak menggunakan hak pilih pada pemilihan gubernur dan wakil gubernur (News, 2024). Bahkan di Kepulauan Mentawai, muncul kasus di dua TPS perihal penggunaan suara oleh pihak lain terhadap pemilih yang tidak hadir di TPS (Mentawaikita,

2024). Kasus-kasus tersebut menunjukkan bahwa persoalan implementasi tidak hanya terjadi pada tahap pendataan, tetapi juga pada tahap kontrol prosedur, verifikasi pemilih, integritas layanan TPS, dan pemahaman teknis pelaksana maupun pemilih.

Tabel 1.3
Tingkat Partisipasi Pemilih Pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur
Sumbar Pemilihan Tahun 2024

No	Kabupaten/ Kota	Data Pemilih DPT	Pengguna Hak Pilih			Total Pengguna Hak Pilih	Tingkat Partisipa si (%)	Suara Sah	Suara Tidak Sah
			DPT	DPTb	DPK				
1	Pesisir selatan	377,596	224,585	531	652	225,768	59.69	219,336	6,432
2	Solok	290,111	166,783	1,079	406	168,268	57.92	164,432	3,836
3	Sijunjung	173,347	106,737	448	277	107,462	61.89	104,540	2,922
4	Tanah datar	280,326	165,541	1018	350	166,909	59.47	161,808	5,101
5	Padang pariaman	323,514	160,005	692	310	161,007	49.72	155,970	5,037
6	Agam	382,405	189,922	1506	335	191,763	50.10	185,769	5,994
7	Lima puluh kota	290,865	157,991	453	173	158,617	54.50	152,737	5,880
8	Pasaman	218,980	145,255	494	457	146,206	66.63	141,777	4,429
9	Kep. Mentawai	66,747	44,045	429	156	44,630	66.71	43,621	1,009
10	Dharmasraya	168,913	96,395	363	166	96,924	57.32	93,361	3,563
11	Solok selatan	127,527	83,608	808	259	84,675	66.26	81,957	2,718
12	Pasaman barat	311,171	182,931	1,009	2,106	186,046	59.39	180,543	5,503
13	Padang	665,126	325,590	1162	649	327,401	49.18	318,380	9,021
14	Kota solok	58,076	38,034	185	171	38,390	65.91	37,537	853
15	Sawahlunto	49,573	39,352	224	154	39,730	79.90	38,567	1,163
16	Padang panjang	44,322	29,672	195	91	29,958	67.45	29,076	882
17	Bukittinggi	97,517	60,871	613	319	61,803	63.17	60,444	1,359
18	Payakumbuh	104,308	62,212	384	235	62,831	60.10	60,254	2,577
19	Pariaman	72,660	50,119	309	253	50,681	69.51	48,951	1,730
	Sumatera Barat	4,103,084	2,329,648	11,902	7,519	2,349,069	57.15	2,279,060	70,009

Sumber Data: Keputusan KPU Provinsi Sumbar Nomor 15 Tahun 2025 Tentang
Angka Partisipasi Pemilih Pada Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur Sumbar
Tahun 2024 yang telah diolah sesuai kebutuhan penelitian

Data Tabel 1.3 menunjukkan masih terdapat persoalan mendasar dalam Pemilihan tahun 2024, terlihat pada jumlah suara tidak sah mencapai 70.009 suara dari total 2.279.060 suara sah, menandakan masih banyak pemilih yang keliru memahami prosedur pemungutan suara (Syakban, 2025). Selain itu, terdapat 7.519 pemilih yang memenuhi syarat namun tidak tercatat dalam DPT dan baru terakomodasi sebagai pemilih DPK pada hari pencoblosan, yang menunjukkan ketidakakuratan dalam pendaftaran pemilih. Partisipasi pemilih juga relatif rendah, yakni hanya 57,15% dari 4.103.084 pemilih tetap, menggambarkan lemahnya keterlibatan politik masyarakat dan perlunya kajian kualitatif untuk memahami faktor penyebabnya.

Berdasarkan rangkaian data tersebut, penelitian ini tidak memosisikan masalah pemenuhan hak pilih sebagai isu normatif semata, melainkan sebagai persoalan implementasi kebijakan layanan publik. Pertanyaan mendasarnya adalah: mengapa kebijakan layanan pemilih yang telah memiliki dasar regulasi cukup kuat masih menghasilkan masalah keterdaftaran pemilih, kerawanan layanan TPS, penggunaan DPK, suara tidak sah, dan variasi partisipasi antardaerah? Pertanyaan ini menjadi *research puzzle* utama penelitian, yaitu adanya ketegangan antara kekuatan desain regulasi dengan ketidakefektifan *delivery* layanan di lapangan.

Untuk memahami persoalan tersebut secara lebih tajam, penelitian ini memfokuskan kajian pada tiga simpul layanan pemilih. Pertama, layanan pendaftaran pemilih, yaitu proses yang menentukan apakah warga yang memenuhi syarat dapat masuk ke dalam daftar pemilih. Kedua, layanan informasi teknis pemilihan, yaitu penyampaian informasi kepada pemilih mengenai status keterdaftaran, prosedur memilih, waktu pemungutan suara, lokasi TPS, penggunaan

formulir pemberitahuan, serta ketentuan teknis lainnya. Ketiga, layanan teknis pemungutan suara di TPS, yaitu fasilitasi langsung terhadap pemilih ketika menggunakan hak pilih, termasuk verifikasi pemilih, aksesibilitas TPS, pelayanan terhadap kelompok rentan, dan penerapan prosedur pemungutan suara. Ketiga simpul ini penting karena kegagalan pada satu tahap dapat berdampak pada tahap berikutnya. Pemilih yang tidak terdaftar berisiko tidak menerima informasi; pemilih yang tidak memahami informasi teknis berisiko tidak hadir atau keliru memilih; dan TPS yang tidak siap berisiko menghambat penggunaan hak pilih secara setara.

Dalam konteks implementasi kebijakan, persoalan tersebut dapat dianalisis melalui empat aspek utama sebagaimana dikemukakan Edward III, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi. Aspek komunikasi penting untuk melihat bagaimana instruksi kebijakan layanan pemilih disampaikan, dipahami, dan dijalankan oleh pelaksana. Aspek sumber daya penting untuk menilai kecukupan SDM, anggaran, fasilitas, teknologi, dan dukungan operasional. Aspek disposisi pelaksana diperlukan untuk memahami komitmen, respons, dan orientasi pelayanan penyelenggara terhadap pemilih. Sementara itu, aspek struktur birokrasi digunakan untuk melihat ketersediaan prosedur kerja, pembagian kewenangan, dan koordinasi antaraktor dalam pelaksanaan layanan. Dengan menggunakan kerangka ini, penelitian tidak hanya mendeskripsikan masalah layanan pemilih, tetapi menelusuri mengapa masalah tersebut terjadi dalam proses implementasi kebijakan.

Berdasarkan data pada Tabel 1.1, Tabel 1.2, dan Tabel 1.3, penelitian ini tidak menjadikan seluruh kabupaten/kota di Sumatera Barat sebagai lokus penelitian, melainkan memfokuskan kajian pada tiga daerah, yaitu Kota Padang,

Kabupaten Kepulauan Mentawai, dan Kota Sawahlunto. Pemilihan tiga lokus ini dilakukan secara purposif karena ketiganya merepresentasikan karakteristik masalah layanan pemilih yang berbeda dalam Pemilihan Tahun 2024. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya melihat persoalan implementasi kebijakan layanan pemilih secara umum, tetapi juga menelaah bagaimana kebijakan tersebut bekerja dalam konteks wilayah yang memiliki karakter administratif, geografis, sosial, dan tingkat partisipasi pemilih yang berbeda.

Kota Padang dipilih sebagai lokus penelitian karena merupakan daerah dengan jumlah pemilih terbesar di Sumatera Barat, yaitu 665.126 pemilih dalam DPT, tetapi tingkat partisipasi pemilihnya hanya 49,18%. Kondisi ini menunjukkan adanya paradoks antara besarnya basis pemilih dengan rendahnya tingkat penggunaan hak pilih. Sebagai ibu kota provinsi dan pusat pemerintahan, Kota Padang juga memiliki kompleksitas layanan pemilih yang tinggi, baik dari sisi jumlah TPS, mobilitas penduduk, keberagaman karakter pemilih, maupun kebutuhan layanan informasi teknis pemilihan. Dengan jumlah pemilih yang besar dan tingkat partisipasi yang relatif rendah, Kota Padang menjadi lokus penting untuk melihat bagaimana implementasi kebijakan layanan pemilih bekerja dalam konteks wilayah perkotaan yang kompleks.

Kabupaten Kepulauan Mentawai dipilih karena memiliki karakter geografis kepulauan, jarak yang jauh dari pusat pemerintahan Provinsi Sumatera Barat, serta tantangan aksesibilitas layanan pemilihan yang lebih kompleks dibandingkan daerah daratan. Berdasarkan data TPS rawan, Kepulauan Mentawai termasuk daerah yang menghadapi berbagai potensi hambatan seperti TPS sulit dijangkau, kendala distribusi logistik, keterbatasan akses informasi, serta kondisi geografis dan

cuaca yang dapat memengaruhi layanan pemungutan suara. Selain itu, Mentawai juga memiliki karakter sosial dan komunitas lokal yang khas, sehingga layanan pemilih tidak cukup hanya dipahami sebagai prosedur administratif, tetapi juga perlu dilihat dari aspek keterjangkauan, adaptasi sosial, dan kemampuan penyelenggara menjangkau pemilih di wilayah terpencil. Oleh karena itu, Kabupaten Kepulauan Mentawai merepresentasikan lokus dengan tantangan geografis dan akses layanan yang kuat dalam pemenuhan hak konstitusional pemilih.

Kota Sawahlunto dipilih karena merepresentasikan daerah dengan skala pemilih yang relatif kecil, namun memiliki tingkat partisipasi tertinggi di Sumatera Barat, yaitu 79,90%. Kondisi ini menarik untuk dikaji karena berbeda dengan Kota Padang yang memiliki jumlah pemilih besar tetapi partisipasi rendah. Sawahlunto dapat memberikan gambaran mengenai bagaimana implementasi layanan pemilih berlangsung dalam wilayah perkotaan kecil dengan kedekatan sosial yang relatif lebih kuat, struktur masyarakat yang lebih mudah dijangkau, serta kemungkinan komunikasi kebijakan yang lebih efektif antara penyelenggara dan pemilih. Pemilihan Kota Sawahlunto memungkinkan penelitian ini membandingkan praktik layanan pemilih pada daerah dengan tingkat partisipasi tinggi, sehingga dapat dilihat faktor-faktor implementasi yang mendukung keberhasilan layanan pemenuhan hak pilih.

Dengan memilih Kota Padang, Kabupaten Kepulauan Mentawai, dan Kota Sawahlunto, penelitian ini memiliki variasi lokus yang lebih tajam. Kota Padang merepresentasikan wilayah perkotaan besar dengan kompleksitas pemilih dan partisipasi rendah; Kabupaten Kepulauan Mentawai merepresentasikan wilayah

kepulauan dan terpencil dengan tantangan aksesibilitas layanan; sedangkan Kota Sawahlunto merepresentasikan wilayah perkotaan kecil dengan tingkat partisipasi sangat tinggi. Perbedaan karakteristik ini penting untuk menganalisis implementasi kebijakan layanan pemenuhan hak konstitusional pemilih secara lebih mendalam, karena keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh regulasi, tetapi juga oleh konteks wilayah, kapasitas pelaksana, komunikasi kebijakan, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi di masing-masing daerah.

Literatur terkait pemilu dan pemilihan di Indonesia selama ini cenderung berfokus pada aspek hukum dan kelembagaan, sementara dimensi administratif publik dan implementasi kebijakan publik kurang diperhatikan. Padahal, sebagaimana ditegaskan (T. James, 2010), penting untuk menggeser kajian ke arah dinamika sosial, perilaku pemilih, dan pengalaman nyata mereka dalam menggunakan hak pilih. Telaah terhadap penelitian terdahulu menunjukkan bahwa kajian mengenai pemenuhan hak pilih telah berkembang dalam beberapa arah, tetapi masih menyisakan sejumlah kesenjangan penelitian.

Pertama, terdapat kesenjangan substantif, karena sebagian penelitian lebih banyak membahas satu bagian tertentu dari pelayanan pemilih, terutama pemutakhiran dan akurasi daftar pemilih, pelayanan terhadap kelompok rentan, aksesibilitas pemilih disabilitas, hak pilih warga binaan, serta distribusi informasi kepemiluan. Kajian-kajian tersebut memberikan penjelasan penting mengenai persoalan pada masing-masing tahapan, tetapi belum menghubungkan layanan pendaftaran pemilih, layanan informasi teknis pemilihan, dan layanan penggunaan hak pilih di TPS sebagai satu rangkaian pelayanan yang saling menentukan dalam pemenuhan hak konstitusional pemilih.

Kedua, terdapat kesenjangan perspektif dan analitis. Sejumlah penelitian terdahulu menempatkan hak pilih terutama sebagai persoalan hukum, konstitusionalitas, regulasi, dan kelembagaan penyelenggara. Perspektif tersebut penting untuk menjelaskan dasar normatif perlindungan hak pilih, tetapi belum sepenuhnya menjelaskan bagaimana norma dan regulasi tersebut diterjemahkan oleh organisasi penyelenggara menjadi pelayanan yang benar-benar diterima pemilih. Bahkan penelitian yang telah membahas implementasi kebijakan umumnya masih berfokus pada tahapan atau kelompok sasaran tertentu, sehingga belum menjelaskan secara terpadu bagaimana komunikasi kebijakan, kapasitas sumber daya, sikap pelaksana, prosedur kerja, dan koordinasi birokrasi memengaruhi keseluruhan proses pelayanan kepada pemilih.

Ketiga, terdapat kesenjangan kontekstual dalam memahami implementasi kebijakan layanan pemilih pada karakteristik wilayah yang berbeda. Kebijakan dan regulasi yang relatif sama tidak selalu menghasilkan pengalaman pelayanan yang sama karena dilaksanakan dalam kondisi geografis, administratif, sosial, tingkat mobilitas, dan skala pelayanan yang berbeda. Penelitian terdahulu pada umumnya mengkaji lokasi atau kelompok pemilih tertentu, sedangkan penjelasan komparatif mengenai bagaimana kebijakan layanan yang sama bekerja pada wilayah perkotaan besar, wilayah kepulauan, dan perkotaan kecil masih terbatas. Padahal, variasi konteks tersebut penting untuk menjelaskan mengapa kualitas implementasi dan pengalaman layanan pemilih dapat berbeda antardaerah.

Kesenjangan tersebut menunjukkan pentingnya perspektif Administrasi Publik dalam mengkaji pemenuhan hak konstitusional pemilih. Hak memilih tidak cukup dianalisis berdasarkan keberadaan jaminan konstitusional dan regulasi, tetapi

perlu ditelusuri melalui proses *policy implementation* dan *public service delivery*, yaitu bagaimana kebijakan diterjemahkan melalui organisasi, sumber daya, komunikasi, perilaku pelaksana, prosedur, koordinasi, dan interaksi langsung antara penyelenggara dengan pemilih sebagai penerima layanan. Dengan perspektif ini, pemilih ditempatkan sebagai *rights-holder* sekaligus penerima layanan publik, sedangkan penyelenggara pemilihan ditempatkan sebagai *duty-bearer* yang bertanggung jawab mentransformasikan jaminan normatif menjadi pelayanan yang dapat diakses dan dimanfaatkan secara substantif.

Atas dasar kesenjangan tersebut, penelitian ini mengambil posisi yang berbeda dari penelitian terdahulu dengan menganalisis implementasi kebijakan layanan pemenuhan hak konstitusional pemilih sebagai satu rantai layanan publik (*public service chain*), yang mencakup layanan pendaftaran pemilih, layanan informasi teknis pemilihan, dan layanan penggunaan hak pilih di TPS. Ketiga layanan tersebut dianalisis melalui dimensi komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi serta dibandingkan pada tiga karakter wilayah, yaitu Kota Padang, Kabupaten Kepulauan Mentawai, dan Kota Sawahlunto. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya menunjukkan adanya kesenjangan antara norma dan praktik, tetapi berupaya menjelaskan bagaimana dan mengapa kesenjangan implementasi layanan tersebut terjadi serta bagaimana konteks wilayah memengaruhi proses implementasinya.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini memfokuskan diri pada implementasi kebijakan layanan pemenuhan hak konstitusional pemilih pada Pemilihan Tahun 2024 di Sumatera Barat. Fokus utama penelitian bukan lagi sekadar menunjukkan adanya kesenjangan antara norma dan praktik, melainkan

menjelaskan bentuk kesenjangan implementasi yang terjadi dalam layanan pemilih. Kesenjangan tersebut terutama berkaitan dengan tata kelola data pemilih, efektivitas komunikasi kebijakan, kapasitas sumber daya pelaksana, disposisi penyelenggara dalam memberikan layanan, serta struktur koordinasi birokrasi dalam pelaksanaan layanan pemilih. Dengan fokus tersebut, penelitian ini diharapkan dapat menjelaskan mengapa regulasi yang kuat belum sepenuhnya menghasilkan layanan pemilih yang optimal, serta bagaimana faktor-faktor implementasi memengaruhi pemenuhan hak konstitusional pemilih dalam Pemilihan Tahun 2024 di Sumatera Barat.

Perkembangan kajian mutakhir menunjukkan bahwa administrasi pemilihan mulai memperoleh perhatian sebagai bagian dari persoalan kebijakan dan pelayanan publik. Clark dan James (2023), misalnya, menempatkan petugas pemungutan suara sebagai pelaksana pelayanan publik yang berhadapan langsung dengan pemilih dan memiliki peran penting dalam menerjemahkan aturan elektoral pada tingkat lapangan (Clark & James, 2023). Merivaki dan Suttman-Lea (2023) menunjukkan bahwa komunikasi dan pendidikan pemilih yang dilakukan oleh badan penyelenggara pemilihan dapat memengaruhi keberhasilan proses registrasi pemilih (Merivaki & Suttman-Lea, 2023). Dari dimensi sumber daya, Clark (2024) memperlihatkan bahwa pembiayaan administrasi pemilihan menentukan kapasitas penyelenggara dalam menyediakan infrastruktur dan pelayanan pemilihan kepada warga negara. Sementara itu, James dan Garnett (2024) menunjukkan bahwa kualitas registrasi pemilih tidak hanya ditentukan oleh desain sistem pendaftaran, tetapi juga oleh kapasitas dan kinerja organisasi penyelenggara (T. S. James & Garnett, 2024). Studi-studi tersebut memperlihatkan berkembangnya perhatian

terhadap dimensi administratif penyelenggaraan pemilihan, namun sebagian besar masih membahas komponen tertentu dari proses pelayanan pemilih.

Kecenderungan tersebut juga terlihat dalam pemetaan bibliometrik terhadap publikasi periode 2020–2026. Tema-tema seperti *public service*, *public policy*, *voter*, *voting rights*, *election*, *constitutional rights*, *public administration*, dan *public policy implementation* telah berkembang sebagai rumpun penelitian yang luas. Akan tetapi, pencarian terhadap istilah yang lebih spesifik menunjukkan jumlah publikasi yang relatif lebih terbatas pada *electoral service* dan *election service*. Visualisasi *co-occurrence* juga memperlihatkan terbentuknya kelompok kajian yang berpusat pada *constitutional rights*, *voting rights/election*, serta *public policy/policy implementation*. Hal tersebut menunjukkan bahwa masing-masing rumpun keilmuan telah berkembang, tetapi keterhubungan antara pemenuhan hak konstitusional, layanan terhadap pemilih, dan implementasi kebijakan belum menjadi pusat kajian yang terkonsolidasi.

Dengan demikian, kesenjangan penelitian tidak terletak pada ketiadaan kajian mengenai hak pilih, pemilihan, pelayanan publik, ataupun implementasi kebijakan. Persoalannya terletak pada masih terbatasnya kajian yang mempertemukan keseluruhan perspektif tersebut untuk menjelaskan bagaimana hak konstitusional pemilih diwujudkan melalui proses pelayanan publik. Kajian hak pilih lebih banyak menjelaskan keberadaan, perlindungan, dan pembatasan hak secara normatif, sedangkan penelitian administrasi pemilihan cenderung mengkaji bagian tertentu seperti registrasi pemilih, sumber daya penyelenggara, pendidikan pemilih, petugas pemungutan suara, ataupun kapasitas kelembagaan. Belum banyak perhatian diberikan pada keterhubungan layanan sejak pendaftaran pemilih,

penyampaian informasi teknis pemilihan, hingga pelayanan penggunaan hak pilih di TPS sebagai satu proses implementasi kebijakan yang menentukan kemampuan aktual warga negara menggunakan hak pilihnya.

Ruang tersebut menjelaskan pentingnya perspektif Administrasi Publik dalam penelitian ini. Jaminan konstitusional dan regulasi menjelaskan hak yang dimiliki warga negara, sedangkan Administrasi Publik memungkinkan penelitian menjelaskan bagaimana hak tersebut diterjemahkan melalui organisasi, komunikasi kebijakan, sumber daya, perilaku pelaksana, prosedur, koordinasi, dan pelayanan langsung kepada pemilih. Penelitian ini karena itu menempatkan layanan pendaftaran pemilih, layanan informasi teknis pemilihan, dan layanan penggunaan hak pilih di TPS sebagai satu rangkaian pelayanan publik (*public service chain*) yang menghubungkan jaminan normatif hak pilih dengan kemampuan aktual pemilih untuk menggunakan hak tersebut. Posisi ini sekaligus membedakan penelitian dari kajian terdahulu yang cenderung menempatkan masing-masing bentuk layanan secara parsial.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan diatas, peneliti merumuskan permasalahan sebagai berikut “Bagaimana implementasi kebijakan layanan pemenuhan hak konstitusional pemilih pada Pemilihan Tahun 2024 di Provinsi Sumatera Barat ditinjau dari aspek komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi?”.

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dilaksanakan adalah untuk menganalisis implementasi kebijakan layanan pemenuhan hak konstitusional pemilih pada Pemilihan Tahun

2024 di Provinsi Sumatera Barat ditinjau dari aspek komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini berkontribusi dalam penerapan ilmu sosial politik, khususnya berkontribusi pada pengembangan ilmu administrasi publik, dibidang kebijakan publik, dengan memperkaya kajian implementasi kebijakan publik pada pemilihan khususnya pada isu pemenuhan hak konstitusional pemilih. Berfokus pada bentuk dan implementasi layanan terhadap pemilih yang diselenggarakan KPU dalam Pemilihan Tahun 2024 di Sumatera Barat. Penelitian ini menawarkan perspektif baru dengan menyoroti dimensi administrasi publik, yakni layanan, implementasi kebijakan, dan pengalaman pemilih penerima layanan, dengan menggunakan teori implementasi kebijakan Edward III. Penelitian ini memperluas diskursus akademik mengenai demokrasi dan hak politik. Hasilnya akan memperkuat pengembangan konsep layanan *elektoral* sebagai bagian dari pelayanan publik yang berorientasi pada hak warga negara. Temuan dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi perbaikan layanan publik pada pemilihan di masa mendatang.

Kontribusi studi ilmu administrasi publik diharapkan akan mempertegaskan bahwa pemenuhan hak pemilih hanya dapat terwujud melalui praktik pelayanan publik yang konkret, dan ilmu administrasi publik berperan menjembatani norma konstitusi dengan implementasi kebijakan, sehingga substansi dan prosedur penyelenggaraan pemilihan berjalan sesuai amanat konstitusional. Dengan demikian, nilai-nilai konstitusi tidak berhenti pada tataran hukum formal,

melainkan diwujudkan melalui tindakan penyelenggara negara yang menjamin hak pilih warga secara adil dan merata. Oleh karena itu, penelitian ini bukan hanya untuk memenuhi kebutuhan akademis, tetapi juga memberikan kontribusi nyata bagi penguatan demokrasi *electoral* di Indonesia.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan memberikan masukan strategis bagi para pemangku kepentingan, dalam merancang hingga mengimplementasikan kebijakan layanan terhadap pemilih. Penekanan utamanya adalah pada penguatan peran pemilih sebagai pemegang kedaulatan dalam Pemilihan yang demokratis. Penelitian ini bermanfaat bagi:

1. Penyelenggara Pemilihan, berupa masukan dan rekomendasi untuk perbaikan implementasi layanan terhadap pemilih, khususnya pendaftaran pemilih, akses informasi pemilihan, dan layanan di TPS.
2. Pemerintah dan DPR, sehingga menjadi dasar dalam perbaikan regulasi pemilihan yang berkaitan dengan aspek kebijakan dan implementasi layanan terhadap pemilih.
3. Kelompok Rentan berupa menghadirkan masukan agar kebijakan layanan pemilihan lebih responsif terhadap pemilih disabilitas, lansia, pemilih pemula, masyarakat adat, serta warga di daerah terpencil dan pemilih rentan lainnya.
4. Akademisi dan Peneliti: menyediakan data empiris baru yang dapat digunakan untuk kajian lanjutan mengenai demokrasi, pemilu dan pemilihan, kebijakan publik, dan tata kelola pemilu, dalam rumpun Ilmu Sosial dan Ilmu Politik.
5. Masyarakat Sipil dan Pemantau Pemilu: memperkuat basis data dan advokasi guna mendorong terwujudnya layanan pemilihan yang akuntabel, dan inklusif.