

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) merupakan suatu landasan konstitusi yang mana memuat tata cara dalam bernegara. Hal itu diperkuat bahwa konstitusi merupakan ikhwal dari suatu aturan/nyawa dalam suatu dasar dalam negara. UUD 1945 merupakan “*supremasi law*” yang artinya sebagai hukum yang tertinggi di dalam suatu hirarki perundangan di Indonesia<sup>1</sup>. Tak luput dari latar belakang pembentukan UUD 1945 yang dibuat dari peluang yang mana dilahirkan dari proses politik dari para pendiri bangsa (*founding people*) yang telah bersepakat untuk mendirikan negara di atas prinsip demokrasi dan hukum yang mengakui dan melindungi Hak Asasi Manusia. Bentuk kedaulatan yang dianut oleh negara Indonesia diatur dalam Pasal 1 UUD 1945 antara lain:

1. Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik
2. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar
3. Negara Indonesia adalah negara hukum.

Dalam hal ini diakui bahwa kekuasaan berada di tangan rakyat dan bentuk negara Indonesia adalah negara hukum, yang artinya bahwa kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dilaksanakan dengan peraturan yang ada.

---

<sup>1</sup> Bintang R.Saragih, *Hukum Tata Negara*, Bandung: C.V. Utomo, 2006, hlm.7

Salah satu bentuk contoh yang signifikan terhadap Pasal 1 tersebut adalah adanya Pemilihan Umum (selanjutnya disebut Pemilu). Pemilu merupakan salah satu bentuk nyata terhadap demokrasi yang dilakukan dengan sarana pemilihan yang mana terdapat dua sistem yakni dipilih sebagai wakil dan memilih sebagai partisipan.

Konsep tentang pemilu dituangkan pada Pasal 22E (2) perubahan ketiga yang mana menyebutkan bahwa pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden. Adapun asas-asas dalam pemilu yang diatur dalam UUD 1945 Perubahan Ketiga antara lain:<sup>2</sup>

- a. Langsung, artinya setiap warga dapat menggunakan hak pilihnya secara langsung. Rakyat mempunyai hak untuk memilih secara langsung, memberikan suaranya menurut hati nuraninya tanpa perantara dan tanpa tingkatan.
- b. Umum, artinya setiap warga negara Indonesia yang sudah memenuhi syarat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya.
- c. Bebas, artinya setiap pemilih bebas memilih pemimpin sesuai hati nuraninya. Setiap pemilih berhak memilih dan dalam menggunakan hak pilihnya dijamin keamanannya untuk melakukan pemilihan menurut hati nuraninya tanpa adanya pengaruh, tekanan, atau paksaan dari siapa pun.
- d. Rahasia, artinya pilihan pemimpin yang dipilih oleh setiap warga negara berhak dirahasiakan dan dijamin oleh peraturan perundangan.
- e. Jujur, artinya setiap warga negara berhak memilih bakal calon pemimpin secara jujur sesuai pilihan hati nuraninya tanpa pengaruh dari pihak lain.
- f. Adil, artinya setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama dalam menggunakan hak pilihnya.

Konsep pemilu di atas merupakan pergantian kekuasaan yang mana diselenggarakan secara berkala dikarenakan oleh beberapa sebab:<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>Refly Harun, *Pemilu Konstitusional Desain Penyelesaian Sengketa pemilu kini dan ke depan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta:2016 Hlm 72

<sup>3</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta:2010 Hlm 415

1. Pendapat atau inspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu.
2. Kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat pula berubah, baik karena dinamika dunia internasional ataupun karena faktor dalam negeri sendiri, baik faktor internal manusia maupun faktor external manusia
3. Perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dapat terjadi karena pertambahan penduduk dan rakyat yang telah dewasa
4. Pemilihan umum perlu diadakan secara teratur untuk maksud menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara baik di cabang eksekutif maupun legislatif.

Di dalam demokrasi perwakilan, bangunan prinsip negara hukum adalah merupakan syarat mutlak, terutama dalam penyelenggaraan pemilu untuk memilih wakil-wakil rakyat. Agar para wakil itu benar-benar bertindak atas nama rakyat, maka para wakil itu harus ditentukan oleh rakyat yang dalam pelaksanaan biasanya menggunakan lembaga pemilu.<sup>4</sup> Berdasarkan pemikiran yang demikian, maka pada umumnya pemilu menjadi bagian penting dari suatu konstitusi. Artinya, dalam wawasan konstitusional terdapat pula secara inheren prinsip tentang lembaga pemilu. Dalam hal ini terdapat tipe-tipe wakil menurut Riswandha Imawan dengan mengutip Abcarian, yaitu:<sup>5</sup>

1. Wakil sebagai wakil, yaitu wakil bertindak bebas menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan pihak yang di wakilinya.
2. Wakil sebagai utusan, yaitu wakil bertindak sebagai utusan dari pihak yang di wakilinya sesuai dengan mandat yang di berikannya.
3. Wakil sebagai *politico*, yaitu tipe ini wakil kadang-kadang bertindak sebagai wali dan adakalanya bertindak sebagai utusan. Tindakan ini bertindak sesuai keperluan dan masalah yang di hadapi
4. Wakil sebagai partisan, yaitu wakil bertindak sesuai program atau organisasinya. wakil akan lepas hubungannya dengan pemilih (pihak di wakili) begitu proses pemilihan selesai. Wakil hanya terikat kepada partai atau organisasinya.

---

<sup>4</sup>Refly Harun. *Op.Cit.*, hlm. 37.

<sup>5</sup>Charles Simabura, *Parlemen Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta:2011 Hlm 25

Untuk lembaga pemilu yang melaksanakan menyelenggarakan pemilu harus sesuai dengan konstitusi yang mana lembaga tersebut diatur dalam Pasal 22E ayat 5 bahwa “ *Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*”. Oleh sebab itu menurut UUD 1945 penyelenggaraan pemilu haruslah suatu komisi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Yang artinya bahwa kebijakan-kebijakan terhadap proses pemilihan umum berada di bawah kekuasaan komisi pemilihan umum. Komisi pemilihan umum bebas dari pengaruh kekuasaan manapun baik kekuasaan legislatif maupun eksekutif dengan sesuai dengan sifatnya yang mandiri. Hal ini karena cenderung kekuasaan lain mempunyai kepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung dengan keputusan-keputusan yang akan diambil oleh Komisi Pemilihan Umum (selanjutnya disebut sebagai KPU) sebagai penyelenggara pemilu.<sup>6</sup> Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja komisi pemilihan umum mencakup seluruh wilayah Negara Republik Indonesia. Sedangkan sifat tetap menunjukkan Komisi Pemilihan Umum menjalankan tugas lanjutan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu.

Meskipun sebagai lembaga independen sebagai penyelenggara pemilu, dalam pemilu diisi peserta-peserta politik dalam kontes pemilu. Hal ini menjadikan kecenderungan bahwasanya akan terjadi isu-isu kecurangan terhadap pemilu, hal ini dikarenakan bahwa para kontes pemilu (peserta pemilu) tidak bisa lepas dari petahana-petahana yang ikut kembali dalam pemilu. Hal ini menjadikan alasan bahwa lembaga independen dapat

---

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie. *Op.Cit.*, Hlm.427.

diintervensi oleh kekuasaan lain dengan kebijakan-kebijakan. Hal ini dicontohkan seperti dalam syarat menjadi anggota penyelenggara pemilu dimana di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 yang mana di dalam isi undang-undang tersebut ialah bahwa syarat menjadi calon anggota KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota adalah tidak pernah menjadi anggota partai politik yang dinyatakan dalam surat yang sah sekurang-kurangnya dalam jangka waktu 5 tahun. Akan tetapi UU tersebut telah diubah/diganti dengan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011, yang mana dalam isi undang-undang tersebut dinyatakan bahwa untuk menjadi anggota KPU harus mengundurkan diri dari keanggotaan parpol, jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan Badan Usaha Milik Negara. Hal tersebut menjadikan alasan bahwa pergeseran/peluang yang mana menjadikan penyelenggara pemilu yang diisi oleh para anggota partai politik, yang artinya tanpa jeda waktu seseorang dari partai politik dapat ikut dalam penyelenggara pemilu.

Dalam Pemilu Tahun 2019 yang mana telah diadakannya pemilu serentak memilih anggota legislatif dan eksekutif, telah diatur dengan memakai Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Pemilu. Hal ini dikarenakan atas perubahan-perubahan yang terjadi atas pemilu yang sebelumnya untuk lebih baik. Untuk itu elemen-elemen, yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 telah memberikan pengaturan-pengaturan terhadap pemilu yang diadakan pada Tahun 2019 yang lalu. Dalam hal ini banyak sekali terjadi perubahan-perubahan misalnya, perubahan terhadap ambang batas pencalonan presiden dan parlemen (*presiden threshold dan*

*parliamentary threshold*), pemilu Tahun 2019 memakai sistem proposional terbuka dan lain-lain.

Tapi ada hal lain yang menarik dimana dalam pemilu Tahun 2019 tersebut, adanya perubahan terhadap hak pilih dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 yang diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (yang selanjutnya disebut dengan PKPU). Pengaturan terhadap hak pemilih diatur dalam PKPU Nomor 11 Tahun 2018. PKPU ini mengacu pada hak politik seseorang, UUD 1945 dalam Pasal 27 ayat (1) yang berbunyi” segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Hal ini bermaksud untuk tujuan terciptanya pemilu yang demokratis dengan menjaga hak pemilih dalam pemilu. Tidak ada tebang pilih dalam pemilu sehingga warga negara dapat menyalurkan haknya dengan nyata dalam bernegara sehingga diskriminasi dalam pemilu tidak ada, yang dinyatakan dalam salah satu standar internasional terkait pemilu adalah jaminan terhadap hak memberikan suara yang sama bagi setiap warga negara dewasa.<sup>7</sup>

Tetapi adapun pembatasan hak pilih yang dibatasi oleh Undang-Undang (selanjutnya disebut UU) dikarenakan oleh faktor-faktor alasan untuk menjaga integritas pemilu, yang artinya bahwa hak pemilih seseorang sebagai hak konstitusional dapat dibatasi oleh peraturan yang ada. Ini dikarenakan karena faktor sejarah maupun faktor konsep yang mana pertimbangan terhadap batasan terhadap hak pemilih dan dipilih dalam pemilu diundangkan. Hal ini menjadikan bahwa jaminan hak pilih tidak disebutkan secara eksplisit

---

<sup>7</sup> Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis, Raja Grafindo Persada*, Jakarta:2019.Hlm107

atau dijelaskan secara langsung dalam Undang-Undang Dasar 1945 melainkan diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Walaupun hanya diatur dalam undang-undang tetapi pembatasan hak pilih perlu dilakukan agar tercipta pemilu yang demokratis untuk menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam masyarakat umum.<sup>8</sup>

Untuk itu pada pemilu Tahun 2019 berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan sebuah penelitian dengan judul **PENETAPAN DAFTAR PEMILIH TETAP /DAFTAR PEMILIH TAMBAHAN/DAFTAR PEMILIH KHUSUS BERDASARKAN PKPU NOMOR 11 TAHUN 2019 TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS PKPU NOMOR 11 TAHUN 2018 TENTANG PENYUSUNAN DAFTAR PEMILIH DI DALAM NEGERI DALAM PELAKSANAAN PEMILIHAN UMUM SERENTAK DI KABUPATEN TANAH DATAR TAHUN 2019**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas, maka pokok permasalahan yang akan dibahas dalam proposal ini adalah:

1. Bagaimana penetapan pemilih dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum daerah pada pemilu serentak Tahun 2019 di Kabupaten Tanah Datar.

---

<sup>8</sup> Khairul Fahmi, *loc Cit*

2. Bagaimana keputusan KPUD dalam penyelesaian masalah hak pemilih yang timbul akibat E-KTP terhadap warga negara asing di Kabupaten Tanah Datar.

### **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini dilakukan dengan tujuan:

1. Untuk mengetahui terhadap hak pemilih di dalam konstitusi dalam pemilu Tahun 2019 dan mengetahui bahwa KPU sebagai lembaga independen dalam penentuan hak pemilih di atur Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017
2. Kewenangan KPU dalam rekapitulasi suara yang terjadi dalam pemilu Tahun 2019 di Kabupaten Tanah Datar

### **D. Manfaat Penelitian**

Dari penelitian ini, penulis berharap akan manfaat berikut:

#### **A. Manfaat Teoritis**

1. Menambah pengetahuan dan wawasan dalam penulisan karya ilmiah, dimana merupakan sarana untuk memaparkan dan memantapkan ilmu pengetahuan yang sebelumnya telah diperoleh selama perkuliahan.
2. Dapat menjadikan bahan kajian lebih lanjut demi kepentingan perkembangan Hukum Tata Negara.

## B. Manfaat Praktis

Diharapkan dapat menjadi gambaran referensi bagi pembaca, baik mahasiswa, dosen, ataupun masyarakat umum sebagai tambahan literatur tentang pemilihan umum dalam sistem demokrasi di Indonesia

## E. Metode Penelitian

### 1. Metode Pendekatan

Adapun metode pendekatan yang di gunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis sosiologi (empiris) yaitu menganalisis masalah dengan memperhatikan norma hukum yang berlaku serta di hubungkan dengan fakta yang di temui di lapangan<sup>9</sup>, yaitu dengan menganalisis PKPU terhadap hak pilih kenyataan pemilu Tahun 2019 di daerah Kabupaten Tanah Datar.

### 2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai pelaksanaan yang menjadi pokok masalah yang akan di bahas yaitu permasalahan yang terjadi pada pemilu Tahun 2019 terhadap hak pilih terhadap rekapitulasi suara di kabupaten Tanah Datar terhadap PKPU 11 Tahun 2019.

### 3. Sumber dan Jenis Data

#### a. Sumber Data

Untuk memperoleh data yang kongkret serta berkaitan dengan masalah yang akan di teliti, sumber data berasal dari:

---

<sup>9</sup> Bambang suggono , *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 2007, hlm 72-79

1. *Library Research*, yakni penelitian kepustakaan. Penelitian ini dilakukan dengan memperoleh data kepustakaan yang bersumber dari buku dan hasil penelitian.<sup>10</sup>
  2. *Field Research*, yakni penelitian lapangan yang akan dilakukan pada Komisi Pemilihan Umum (KPU) di Kabupaten Tanah Datar.
- b. Jenis Data
1. Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari sumber pertama, yakni melalui penelitian di lapangan. Data primer yang di kumpulkan adalah data yang berkenaan dengan calon pemilih dalam pemilu Tahun 2019 KPU Kabupaten Tanah Datar
  2. Data Sekunder yaitu data penunjang yang diperoleh melalui kepustakaan. Data sekunder yang diperlukan adalah:
    - A. Bahan hukum primer  
Yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat bagi individu dan masyarakat yang dapat membantu dalam penelitian yang akan di lakukan ini, seperti:
      1. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 setelah amandemen
      2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Pemilu
      3. Putusan Mahkamah Konstitusi 120/PUU-VII/2009 tentang Permohonan Pengujian Pasal 288 dan Pasal 111 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

---

<sup>10</sup> Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Graffika. Jakarta, hlm 107

4. PKPU Nomor 11 Tahun 2019 tentang Penyusunan Daftar Pemilih di Dalam Negeri

5. PKPU Nomor 11 Tahun 2018 tentang Penyusunan Daftar Pemilih di Dalam negeri

B. Bahan hukum sekunder

Yaitu bahan hukum yang erat kaitanya dengan bahan hukum primer atau memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti pendapat sarjana , karya tulis tentang hukum, jurnal, makalah internet, dan sebagainya.

C. Bahan hukum tersier

Yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan hukum sekunder.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi Dokumen

Yaitu merupakan suatu teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan *content analysis*, yakni dengan cara menganalisis dokumen dokumen penulis dapatkan di lapangan sehingga penulis dapat melakukan perbandingan data<sup>11</sup>.

b. Wawancara

Wawancara merupakan cara pengumpulan data dengan cara melakukan tanya jawab secara langsung dengan pihak terkait. Sebelum melakukan wawancara penulis membuat daftar pertanyaan sehingga tidak lari dari inti dari permasalahan, adakala pertanyaan

---

<sup>11</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta,2006,hlm 12

dalam wawancara itu muncul secara insidental pada saat berlangsungnya wawancara.

Narasumber yang diwawancarai pada saat penelitian itu ialah:

- A. Bapak Fahrul Rozi selaku Ketua Komisi Pemilihan Umum
- B. Ibu Fitri Yenti selaku Komisioner Komisi Pemilihan Umum  
Divisi Perencanaan, Data dan Informasi
- C. Ibu Zoza Ariana selaku Kasubag Program dan Data dan  
Kantor Komisi Pemilihan Umum
- D. Bapak Hendra selaku Kasubag Hukum Kantor Komisi  
Pemilihan Umum

#### 5. Teknik Pengolahan Data

Pengolahan data diperlukan dalam usaha merapikan data yang telah dikumpulkan, sehingga memudahkan menganalisis. Pengolahan data dilakukan secara editing yaitu tidak semua data diambil dan digunakan. Tetapi data yang lebih terstruktur.

#### 6. Analisis Data

Data yang dapat dianalisis secara kualitatif sosiologis, yaitu dengan memilah data yang lebih menonjol terhadap masalah yang penulis teliti. Berdasarkan pokok permasalahan tersebut dianalisis mengenai apa yang terjadi di lapangan dengan yang telah di atur. Dari analisis tersebut didapat suatu deskripsi secara menyeluruh dan terpadu sesuai dengan pokok permasalahan. Setelah analisis data selesai, hasilnya akan di sajikan secara deskriptif yang kemudian dapat ditarik kesimpulan guna menjawab apa yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini