

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Keterlibatan masyarakat dalam setiap kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah tentunya harus didukung oleh setiap warga negaranya, dengan begitu makna dari konsep demokrasi dapat terwujud dengan baik. Pemilihan umum yang diadakan di negara yang menerapkan sistem demokrasi dianggap sebagai tolak ukur dari keberhasilan demokrasi itu sendiri, dikarenakan terdapatnya ruang keterbukaan dan kebebasan berserikat, berkumpul, berpendapat yang melambangkan sikap partisipasi dari masyarakat.¹

Penyelenggaraan pemilu ini bukan hanya sebatas kewajiban seorang warga negara yang turut aktif dalam menjalankan kegiatan pemerintahan, melainkan untuk memperjuangkan hak-hak sosial, ekonomi dan politik. Dengan adanya pemilu warga negara diberikan kesempatan untuk menentukan pemimpin sebagai saluran untuk memperjuangkan kepentingan ataupun aspirasi yang dalam artian lain turut ikut dalam menentukan kebijakan dalam program-program yang akan dibentuk oleh calon kepala daerah.

Rakyat sebagai pemegang kekuasaan yang dapat menentukan keputusan-keputusan politik dijamin dengan adanya pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut

¹Miriam, Budiardjo. *“Dasar-Dasar Ilmu Politik”*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. 2008. Hal. 461

ketentuan Undang-undang Dasar. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum.² Berdasarkan rumusan pasal tersebut jelas bahwa negara Indonesia wajib menjamin terlaksananya sebuah pemilihan umum yang bebas tanpa terkecuali, sebagai bukti bahwa Indonesia menjamin kedaulatan rakyat tersebut. Pada konteks ini pemilihan kepala daerah dan pemilihan umum berada pada dimensi hukum sebagai wujud hak asasi manusia.³ Adanya prinsip persamaan hukum harus diartikan sebagai ketidakberpihakan terhadap setiap warga masyarakat di mata hukum sehingga dapat dituntut dengan derajat yang sama tanpa membeda-bedakannya.⁴

Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan hak hukum yang berusaha menerjemahkan keyakinan tentang martabat manusia ke dalam bahasa hukum yang konkret dengan tujuan agar hak-hak itu seperlunya dapat dipaksakan pelaksanaannya di depan pengadilan.⁵ Konsepsi HAM dalam perkembangannya sangat terikat dengan konsepsi negara hukum. Dalam sebuah negara hukum sesungguhnya yang memerintah adalah hukum, bukan manusia. Hukum dimaknai sebagai kesatuan hierarki tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi. Hal ini berarti bahwa dalam sebuah negara hukum menghendaki adanya supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi di samping merupakan konsekuensi

²Jimly, Asshiddiqie. *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*. PT Ichtisar Baru Van Hove. Jakarta. 1994. hlm. 59 – 105.

³Rahayu. *Hukum Hak Asasi Manusia*. Edisi Revisi, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang. 2015. hlm. 1. hlm. 5-7.

⁴Topo Santoso, Eva Achjani Zulfa. *Kriminologi*. Jakarta, Rajawali Pers, 2003, hlm. 5 lihat juga Ahmad Ulil Aedi, *Rekonstruksi Asas Kesamaan di Hadapan Hukum (Equality Before The Law)* (Suatu Kajian Khusus Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara 21-22/PUU-V/2007 Dalam Perspektif Filsafat Hukum), artikel dalam *Jurnal Law Reform*, Vol. 8, No. 2, Tahun 2013, hlm. 1

⁵Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 135.

dari konsep negara hukum sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi merupakan wujud perjanjian sosial tertinggi.⁶

Electoral Management Body (EMB) adalah badan hukum bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemilu dan instrumen lainnya dalam demokrasi langsung.⁷ Menurut Undang-undang Nomor 7 Tahun 2007 tentang Pemilihan Umum menjelaskan bahwa Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan pemilu. Berdasarkan konsep *Electoral Management Body* (EMB) Komisi Pemilihan umum bertanggung jawab untuk mengelola atau beberapa atau semua elemen penting untuk penyelenggaraan pemilu. Kompleksitas penyelenggaraan pemilu memerlukan keterampilan khusus yang diperlukan untuk penyelenggaraan pemilu yang mengharuskan suatu lembaga (KPU) bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemilu.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) merupakan lembaga negara yang bertanggung jawab untuk menyelenggarakan Pemilihan Umum (pemilu) yakni meliputi pemilihan umum anggota Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), serta pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pelaksanaan tugas KPU berlandaskan pada Undang-

⁶Jimly Asshiddiqie. “*Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*”. Edisi Revisi. Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm.152-162.

⁷ Rafael López-Pintor. “*Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*”. Development Policy United Nations Development Programme, 2000, hlm 13-15.

undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Pemilu) dan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang pilkada.⁸

Pemilihan diadakan untuk dapat memilih kepala daerah yang berkualitas dan bertanggung jawab, menciptakan stabilitas politik serta menganut sistem terbuka dan harapan untuk mendapatkan pimpinan yang berkualitas. Pemilihan kepala daerah merupakan cara untuk mengekspresikan kebebasan berpendapat bagi masyarakat lokal dalam memilih pemimpin, dan juga dapat berguna sebagai wadah penilaian langsung oleh masyarakat lokal terhadap pemimpin, yaitu dengan memberikan kembali suaranya apabila pemimpin tersebut benar-benar berkualitas. Sehingga pada titik ini pemilu sudah menjadi sebuah gagasan mengenai demokrasi dan kedaulatan rakyat.⁹

Pelaksanaan Pemilu yang berintegritas, akuntabel, dan berkualitas merupakan salah satu tujuan yang hendak dicapai dalam praktik demokrasi substantif guna melahirkan pemimpin-pemimpin terbaik pilihan rakyat di semua jenjang dan tatanan. KPU dalam menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah pada tahun 2020 berdasarkan EMB harus memiliki tiga prinsip yaitu independensi, integritas dan profesionalisme. Namun, seperti diketahui bahwa praktik demokrasi di Indonesia yang di dalamnya meliputi administrasi provinsi dan kabupaten/kota tidak selamanya berjalan mulus. Secara teoritis dan empiris masih banyak ditemui hambatan-hambatan yang mengganggu substansi dan kualitas demokrasi.

⁸Nasir, I. Analisis Hukum Pelanggaran Administrasi Pemilu/Pemilihan. *Jurnal Khazanah Hukum*. 2020. Vol.2(1): 41-50.

⁹Arsa, R. Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi. *Jurnal Konstitusi*. 2014. Vol.1(1): 23-34.

Dalam hal ini, Pemilu sejatinya dijalankan sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau dilaksanakan berdasarkan tata cara, prosedur atau mekanisme yang diatur. Apabila tidak dijalankan sesuai peraturan perundang-undangan maka yang terjadi ialah adanya ketidakpercayaan (*distrust public*) terhadap hasil pemilu dan dapat dikatakan bahwa demokrasi telah gagal. Maka dari itu, untuk mencegah hal tersebut maka penegakan hukum administrasi yaitu adanya kesesuaian tata cara, prosedur atau mekanisme harus benar-benar dijaga; termasuk terhadap pelanggarannya harus dilakukan penanganan dengan penuh integritas, akuntabel, dan berkualitas.¹⁰

Berdasarkan konsep *Electoral Management Body* (EMB) Komisi Pemilihan umum bertanggung jawab untuk mengelola atau beberapa atau semua elemen penting untuk penyelenggaraan pemilu. Kompleksitas penyelenggaraan pemilu memerlukan keterampilan khusus yang diperlukan untuk penyelenggaraan pemilu yang mengharuskan suatu lembaga (KPU) bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemilu.¹¹ KPU Kabupaten Pasaman sebagai pihak yang berwenang untuk menyelenggarakan pemilihan umum di Kabupaten Pasaman dalam menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah pada tahun 2020 agar berjalan dengan baik maka berdasarkan EMB harus memiliki tiga prinsip yaitu independensi, integritas dan profesionalisme KPU.

Penyelenggaraan pilkada tidak lepas dari penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menggunakan prinsip otonomi daerah. Perkembangan otonomi daerah sebagai bagian dari proses desentralisasi akan selalu terkait dengan

¹⁰*Ibid.*, Moento, P.A.

¹¹ <https://aceproject.org/ace-en/topics/em/ema/ema05/ema05b> di akses pada tanggal 19 Januari 2023 pukul 18.51

keberhasilan orde reformasi. Reformasi telah membuat pelaksanaan prinsip otonomi daerah di Indonesia semakin membaik, dan membuka ruang bagi daerah untuk berkreasi secara mandiri. Pilkada memiliki hal positif dalam meningkatkan demokrasi daerah, namun karena ketidaksiapan *stakeholders* dapat menimbulkan kekacauan di masyarakat.

Dalam Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 tentang pemilihan kepala daerah serentak dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi, KPU Kabupaten/Kota. KPU sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah harus bersifat mandiri. Dalam menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu, KPU dibantu oleh penyelenggara pemilu yang bersifat *ad hoc* yakni Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) di tingkat Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara (PPS) di tingkat kelurahan dan Kelompok Panitia Pemungutan Suara (KPPS) di tingkat TPS.

Untuk memahami lebih lanjut mengenai pemilu peneliti meninjau dengan beberapa penelitian yang relevan dengan penelitian ini dapat dilihat dalam penelitian Qori Mughni Kumara (2018) yang membahas tentang Pendanaan Lembaga Penyelenggara Pemilu (EMB), Megawati (2018) mengenai Peran Komisi Pemilihan Umum Dalam Mewujudkan Prinsip Pemilihan Umum yang Luber dan Jurdil pada Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Gowa, Siti Halilah (2022) berjudul Analisis Peran Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam Partisipasi Masyarakat di Pilkada serta Meminimalisir Golput, dan penelitian Edo Saputra (2015) mengenai Strategi Komisi Pemilihan Umum Kota Padang dalam Meningkatkan Partisipasi Pemilih pada Pilkada Tahun 2018

Penelitian yang akan peneliti lakukan akan berbeda dengan penelitian di atas membahas tentang penyelenggaraan pemilu pada umumnya yaitu pemilu tidak dilaksanakan pada masa pandemi, calon yang maju pada saat pemilu bukan hanya satu pasangan. Berbeda dengan penelitian yang akan peneliti lakukan yang akan membahas Pelaksanaan Pemilu oleh KPU Kabupaten Pasaman dalam melaksanakan pemilihan tahun 2020 menggunakan prinsip independen, integritas, dan profesional berdasarkan konsep EMB hal ini menjadi menarik untuk diteliti karena pemilu diadakan memiliki situasi khusus yaitu terjadi pada masa pandemi covid-19 yang harus mengutamakan protokol kesehatan untuk melaksanakan pemilihan dan calon yang maju pada pemilihan hanya satu pasangan. Dengan kondisi saat itu penelitian ini akan menjadi penting untuk dilakukan dan menjadi sebuah kebaruan dalam penelitian ilmu politik.

1.2. Rumusan Masalah

Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Pasaman diselenggarakan pada tanggal 9 Desember 2020 untuk memilih Bupati dan Wakil Bupati periode 2021-2024. Pemilihan tersebut mencatat sebanyak 193.999 orang yang berstatus sebagai daftar pemilih tetap. Hasil pelaksanaan pemilihan di Kabupaten Pasaman tercatat sebanyak 128.978 total suara dengan keterangan 125.013 suara sah dan 3.965 suara tidak sah.¹² Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Pasaman tahun 2020 diikuti oleh satu pasangan calon dan kotak kosong. Fenomena munculnya kotak kosong menjadi sejarah pertama dalam perpolitikan di

¹²[Rekapitulasi KPU Pasaman: Benny-Sabar 104.363 Suara, Kotak Kosong 20.650 | merdeka.com](https://merdeka.com) diakses pada tanggal 27 juni 2021 pukul 19.31

Kabupaten Pasaman sejak diberlakukannya pemilihan kepala daerah secara langsung pada tahun 2005.¹³

Tabel 1.1

Rekapitulasi Pemilih Pilkada Kabupaten Pasaman 2020

No	Kecamatan	Jumlah DPT	Jumlah TPS
1	Rao	16.096	58
2	Duo Koto	18.940	81
3	Lubuk Sikaping	33.587	104
4	Tigo Nagari	18.836	57
5	Simpat	8.509	30
6	Bonjol	17.826	71
7	Mapat Tunggul Selatan	6.401	32
8	Mapat Tunggul	6.906	24
9	Panti	21.789	82
10	Padang Gelugur	19.600	80
11	Rao Utara	8.432	31
12	Rao Selatan	17.007	57
	Jumlah	193.999	707

Sumber : KPU Kabupaten Pasaman

Fenomena munculnya kotak kosong dalam penyelenggaraan pemilihan di Kabupaten Pasaman tahun 2020 menjadi kompleks ditambah dengan penyelenggaraan pemilihan yang berlangsung di tengah masifnya penyebaran virus Covid-19. Seperti diketahui bahwa covid-19 telah berdampak buruk terhadap semua aktivitas yang ada, termasuk pemilihan serentak. Pemerintah sebagai pihak berwenang, dalam hal ini memegang kendali terhadap perkembangan situasi maupun penyaluran kebijakan untuk menopang hajat hidup orang banyak. Sehingga kehidupan masyarakat tidak lepas dari kontrol penuh oleh pemerintah, namun di sisi lain juga tetap ada ruang kebebasan yang diberikan.

¹³[Kotak Kosong Perdana di Sumatera Barat - Kompas.id](#) diakses pada tanggal 27 juni 2021 pukul 19.40

Masyarakat dapat tetap menjalani aktivitas dan kesibukan sehari-hari, dengan syarat mematuhi segala himbauan teknis protokol kesehatan.

Pemilihan serentak tahun 2020 selama masa pandemi Covid-19 cukup mencemaskan banyak pihak. Sejumlah pihak dan organisasi masyarakat bahkan sudah menyerukan untuk penundaan pemilihan sampai kondisi memungkinkan. Komnas HAM dan sejumlah ormas Islam meminta pemilihan serentak 2020 ditunda. Mereka khawatir ajang pemilihan serentak akan membuat kasus Covid-19 meningkat karena akan banyak kegiatan pengumpulan massa.

Berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan, tanggung jawab KPU ialah memastikan masyarakat ikut berpartisipasi dalam memberikan hak suaranya dalam pemilihan kepala daerah. Selain tanggung jawab terhadap pelaksanaan Pemilu pada setiap tahapannya, KPU juga dituntut untuk melaksanakan pemilu secara aman, damai dan tenteram. Oleh sebab itu, KPU harus mampu mengatasi rasa kecemasan di tengah masyarakat terhadap penyebaran virus covid-19. KPU dituntut untuk bekerja di luar dari kebiasaan yang mana sebelumnya KPU tidak dihadapkan dengan persoalan covid-19 dalam penyelenggaraan pemilu.

Dalam pemilu masyarakat sebagai pemilih terklasifikasi ke dalam beberapa basis pemilih yang telah ditetapkan oleh KPU sebagai penyelenggara pemilihan yang kemudian menjadi sasaran program relawan demokrasi sebagai perpanjangan tangan pihak penyelenggara dalam melakukan sosialisasi penyelenggaraan pemilu. Basis-basis pemilih yang telah ditentukan, yaitu: 1) Basis Pemilih Keluarga, 2) Basis Pemilih Pemula, 3) Basis Pemilih Muda, 4) Basis Pemilih Perempuan, 5) Basis Pemilih Penyandang Disabilitas, 6) Basis

Pemilih Marginal, 7)Basis Pemilih Komunitas, 8) Basis Pemilih Keagamaan, 9) Basis Pemilih Warganet, dan 10) Basis Pemilih Berkebutuhan Khusus.¹⁴

Pengkategorian basis-basis ini berangkat dari pengelompokan masyarakat sesuai dengan kriteria-kriteria yang ditentukan berdasarkan gender, wilayah, pekerjaan, dan usia sebagai sasaran pelaksanaan program relawan demokrasi. Seperti contoh basis pemilih komunitas memiliki sasaran kepada masyarakat yang tergabung ke dalam suatu kelompok atau komunitas. Basis pemilih penyandang disabilitas memiliki sasaran kepada masyarakat yang membutuhkan perlakuan khusus. Kemudian basis pemilih berkebutuhan khusus memiliki sasaran kepada masyarakat yang secara geografis sulit untuk diakses seperti di wilayah perbatasan, para pekerja tambang, dan narapidana yang menjalani proses hukuman di lembaga permasyarakatan atau rumah tahanan.

Jaminan hak memilih dan hak dipilih diatur di dalam konstitusi dan berbagai peraturan perundangan undangan lainnya. Pasal 6, 6A dan Pasal 7 dalam UUD 1945 juga mengatur mekanisme pencalonan dan pemilu untuk pemilihan presiden dan wakil presiden (pilpres). Selain itu, Pasal 22E UUD 1945 mengatur secara umum tentang Pemilu. Pengaturan juga terdapat pada Pasal 28D Ayat (3). Lebih lanjut, hak memilih dan hak dipilih diatur di dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UndangUndang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

¹⁴[KPU Kabupaten Malang \(kpud-malangkab.go.id\)](http://kpud-malangkab.go.id) diakses pada tanggal 24 Juni 2021 pukul 22.36

Peneliti memandang bahwa semakin tinggi pengguna hak pilih (*voter's turnout*) menandakan semakin banyak kategori pemilih yang dilayani. Hal ini berarti sistem pemilu yang diterapkan telah mampu mengakomodir kebutuhan kategori pemilih yang berkebutuhan khusus. Sistem pemilu yang ada telah mampu menghilangkan hambatan di dalam mewujudkan universal *suffrage*, perwujudan kesetaraan warga negara sesuai dengan parameter pemilu yang demokratis. Sehubungan dengan itu, peneliti menilai bahwa tingginya angka partisipasi masyarakat memberikan hak suaranya pada pemilihan Kabupaten Pasaman Tahun 2020 dikarenakan KPU Kabupaten Pasaman berhasil melaksanakan pemilihan kepala daerah pada masa covid-19 dan calon tunggal.

Dengan penjelasan peneliti di atas, peneliti berasumsi bahwa KPU Kabupaten Pasaman sebagai penyelenggara Pilkada Kabupaten Pasaman tahun 2020 dalam pelaksanaannya telah berhasil karena konflik atau gugatan yang terjadi pada saat pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Pasaman tahun 2020. Pelaksanaan Pilkada oleh KPU Kabupaten Pasaman juga berjalan dengan baik dan berdasarkan prinsip EMB yaitu independen, Integritas dan Profesional yang dapat dilihat pilkada tahun 2020 berjalan dengan baik yang mana merupakan pilkada pertama dalam sejarah Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Pasaman yang hanya memiliki satu pasangan calon dan terjadi saat pandemi covid-19.

Berdasarkan besarnya tantangan KPU Kabupaten Pasaman dalam menyelenggarakan pemilihan Kabupaten Pasaman tahun 2020 dimana penyelenggaraan yang harus tetap dilaksanakan di tengah wabah virus Covid-19

dan ditambah dengan fenomena pasangan calon tunggal maka peneliti merumuskan pertanyaan penelitian yaitu bagaimana Pelaksanaan Prinsip *Electoral Management Body* (EMB) dalam Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Di Kabupaten Pasaman Tahun 2020?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan dan menganalisis Pelaksanaan Prinsip *Electoral Management Body* (EMB) dalam Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Di Kabupaten Pasaman Tahun 2020.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Secara akademis, penelitian menjelaskan dan menganalisis Pelaksanaan Prinsip *Electoral Management Body* (EMB) dalam Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Di Kabupaten Pasaman Tahun 2020. dan penelitian ini diharapkan menjadi referensi tambahan Jurusan Ilmu Politik dalam hal studi strategi KPU pada pemilihan kepala daerah.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran dan masukan bagi pihak-pihak yang terkait dalam rangka untuk memperbaiki pelebagaan masing-masing perangkat daerah di tingkat lokal dimana penelitian ini berfokus menjelaskan dan menganalisis Pelaksanaan Prinsip *Electoral Management Body* (EMB) dalam Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Di Kabupaten Pasaman Tahun 2020.