

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan perwujudan dari sistem demokrasi yang dianut oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Office for Democratic Institutions and Human Right* di dalam dokumen *International Standards and Commitments on the Right to Democratic Elections* mengidentifikasi 10 (sepuluh) komponen Pemilu demokratis berdasarkan kasus-kasus dan instrumen internasional. Kesepuluh komponen itu meliputi (1) sistem pemilu (*election system*); (2) pengaturan distrik (*districting*); (3) administrasi pemilu (*election administration*); (4) hak pilih dan pendaftaran pemilih (*suffrage rights and voter registration*); (5) pendidikan kewarganegaraan dan informasi pemilih (*civic education and voter information*); (6) kandidat, partai politik, dan pendanaan kampanye (*candidates, political parties, and campaign spending*); (7) akses media dan perlindungan kebebasan berbicara dan berekspresi di dalam kampanye (*media access and protection of freedom of speech and expression in electoral campaigns*); (8) pemungutan (*balloting*); (9) pemantauan pemilu (*election observation*); dan (10) penyelesaian sengketa pemilu (*resolution of election disputes*)¹. Kemudian pemilu yang demokrasi tergambar dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dalam BAB VII E Pasal 22E yang berbunyi:

1. Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali,

¹ Janedjri M. Gaffar, 2013, *Demokrasi Dan Pemilu Di Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Pers, hlm. 6.

2. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
3. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik
4. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan
5. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri
6. Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang

Tujuan diselenggarakan Pemilu adalah untuk memilih Wakil Rakyat dan Presiden dan Wakil Presiden, serta untuk pemerintahan yang demokratis, kuat dan didukung oleh rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan Nasional sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 Ayat 2 yang berbunyi: “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Demi terwujudnya tujuan tersebut perlu adanya penyelenggara pemilu serta asas penyelenggara. Penyelenggara pemilu sebagaimana yang dijelaskan pada Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum pada BAB I Ketentuan Umum Pasal 1 angka 5 yaitu:

“Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih Gubernur, Bupati, dan walikota secara demokratis”

Asas penyelenggara Pemilu merupakan pedoman dalam menyelenggarakan Pemilu, dimana tertuang dalam Pasal 2 BAB II Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 yang berbunyi:

Penyelenggara Pemilu berpedoman pada asas:

- a. mandiri;
- b. jujur;
- c. adil;
- d. kepastian hukum;
- e. tertib;
- f. kepentingan umum;
- g. keterbukaan;
- h. proporsionalitas;
- i. profesionalitas;
- j. akuntabilitas;
- k. efisiensi; dan
- l. efektivitas.

Salah satu dilaksanakannya Pemilu, untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Pelaksanaan pemilu Presiden dan Wakil Presiden didasarkan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 22E angka 2. Salah satu pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Indonesia yakni, pada tahun 2014. Pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014 memiliki pengaturan khusus yang diatur oleh Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Dalam menjalankan pemilu tersebut, ditegaskan Pelaksanaan dan asas Pemilu Presiden dan Wakil Presiden “ secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”. Yang diatur dalam Pasal 2 BAB 2 Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan oleh lembaga Komisi Pemilihan Umum. Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden diatur secara jelas pada Pasal 4 angka 1 Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden yang berbunyi: “Pemilu Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan oleh KPU.”

Dalam menjalankan penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014, Komisi Pemilihan Umum memiliki tugas dan wewenang yang diatur dalam Pasal 8 angka 2 Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden sebagai berikut:

- a. merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal;
- b. menyusun dan menetapkan tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN;
- c. menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilu setelah terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah;
- d. mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan;
- e. menerima daftar pemilih dari KPU Provinsi;
- f. memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan data Pemilu dan/atau pemilihan gubernur, bupati, dan walikota terakhir dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;
- g. menetapkan pasangan calon presiden dan calon wakil presiden yang telah memenuhi persyaratan;
- h. menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Provinsi dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;
- i. membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu dan Bawaslu;
- j. menerbitkan keputusan KPU untuk mengesahkan hasil Pemilu dan mengumumkannya;
- k. mengumumkan pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih dan membuat berita acaranya;
- l. menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan;
- m. menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran Pemilu;
- n. mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Provinsi, anggota PPLN, anggota KPPSLN, Sekretaris Jenderal KPU, dan pegawai Sekretariat Jenderal KPU yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan rekomendasi Bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;

- o. melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat;
- p. menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye;
- q. melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu; dan
- r. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan

Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014 dilaksanakan secara efektif dan efisien. Efektif sebagaimana dimaksud di dalam KBBI berhasil guna menyangkut tentang usaha, dan tindakan dan Efisien diartikan menurut KBBI tepat atau sesuai untuk mengerjakan sesuatu tidak membuang-buang waktu, tenaga, dan biaya.

Namun pelaksanaan Pemilu yang efektif dan efisien tidak sesuai dengan yang terjadi pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014. Salah satu hal yang terjadi yaitu adanya pemungutan suara ulang. Pemungutan suara ulang merupakan pemungutan suara kembali dimana adanya kesalahan-kesalahan pada pemungutan suara sebelumnya. Kesalahan-kesalahan tersebut perlu dilaksanakan pemungutan suara ulang diatur dalam Pasal 164 dan BAB XIV Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang berbunyi:

Pemungutan suara di TPS wajib diulang seketika itu juga apabila dari hasil penelitian dan pemeriksaan Pengawas Pemilu Lapangan terbukti terdapat keadaan sebagai berikut:

- a. pembukaan kotak suara dan/atau berkas pemungutan dan penghitungan suara tidak dilakukan menurut tata cara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan;
- b. petugas KPPS meminta Pemilih memberikan tanda khusus, menandatangani, atau menuliskan nama atau alamatnya pada surat suara yang sudah digunakan; dan/atau

- c. petugas KPPS merusak lebih dari satu surat suara yang sudah digunakan oleh Pemilih sehingga surat suara tersebut menjadi tidak sah.

Salah satu, dimana adanya pemungutan suara ulang terjadi dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2014 yang diberitakan melalui media online yaitu: “Dua tempat pemungutan suara (TPS) di Sumatera Barat kembali melakukan pemungutan suara ulang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Kedua TPS tersebut, yaitu di daerah Padang Laweh, Kabupaten Sijunjung dan di Kelurahan Cimpago Ipuh, Kota Bukittinggi. Pemungutan suara ulang Pilpres Pemilu Presiden dan Wakil Presiden di TPS Kelurahan Cimpago Ipuh, dilangsungkan sesuai dengan jadwal, Sabtu (12/7/2014)”².

Dari berita di atas pelaksanaan pemungutan suara tersebut di bawah kewenangan KPU di tingkat kabupaten/kota. Kewenangan tersebut diatur pada Pasal 10 Angka 2 huruf b Undang-Undang nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden yang berbunyi: “melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan di kabupaten/kota berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Dari kasus tersebut berdampak pada salah satu tahapan penyelenggaraan yaitu tahapan penyelenggaraan pemilu Presiden dan Wakil Presiden terutama pada butir f mengenai pemungutan dan penghitungan suara. Dimana KPU pada tingkat Kabupaten/Kota harus menyediakan waktu, tenaga, dan logistik dalam pemungutan dan penghitungan suara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014 untuk pemungutan suara ulang. Kewenangan KPU dalam Pemungutan Suara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tertuang pada pasal 111 sampai 131 BAB IIX

² <http://pemilu.metrotvnews.com/read/2014/07/12/264730/2-tps-di-bukittinggi-nyoblos-ulang>

Pemungutan Suara Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden.

Pemungutan suara ulang yang terjadi pada Kota Bukittinggi dan Kabupaten Sijunjung, merupakan gambaran pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang tidak sesuai dengan amanat yang diberikan oleh Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 pada BAB II Pasal 104 di atas sehingga berpengaruh pada efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2014. Salah satu dampak pemungutan suara ulang yaitu Tahapan pemungutan dan penghitungan suara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Dari permasalahan penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2014 yang terjadi di atas penulis bermaksud menggambarkan apa dan bagaimana KPU Kota Bukittinggi dalam memenuhi tahapan penyelenggara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden terutama dalam pemungutan suara yang menjadi kewenangan KPU Kota Bukittinggi supaya bisa jadi bahan pertimbangan dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang akan datang.

Dari penjabaran latar belakang yang penulis tuangkan maka proposal ini penulis beri judul **“PELAKSANAAN ADMINISTRASI PEMUNGUTAN SUARA PEMILIHAN UMUM PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN 2014 DI BUKITTINNGI”**

B. Rumusan Masalah

Adapun yang menjadi perumusan masalah yang akan di bahas dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan administrasi pemungutan suara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014 di Bukittinggi ?
2. Apa kendala dan upaya terhadap pelaksanaan administrasi pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014 di Bukittinggi .

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan Latar belakang perumusan masalah yang telah diuraikan diatas maka tujuan yang ingin penulis capai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan administrasi pemungutan suara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014 di Bukittinggi.
2. Untuk mengetahui kendala dan upaya terhadap pelaksanaan administrasi pemilu Presiden dan Wakil Presiden di Bukittinggi.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang ingin dicapai penulis dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Untuk menambah ilmu pengetahuan dan melatih kemampuan penulis dalam melakukan penulisan secara ilmiah yang dituangkan dalam bentuk karya tulis ilmiah.
 - b. Untuk memperkaya khasanah ilmu hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara.

- c. Penelitian ini juga bermanfaat bagi penulis dalam rangka menganalisa dan menjawab keingintahuan penulis terhadap rumusan masalah dalam penelitian.

2. Manfaat Praktis

Memberikan sumbangsih serta manfaat bagi individu, masyarakat, maupun pihak-pihak yang berkepentingan dalam menambah ilmu pengetahuan yang berhubungan dengan pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden di tingkat Kabupaten/Kota.

E. Metode Penelitian

Dalam kegiatan penyusunan proposal ini dibutuhkan data yang konkret, jawaban yang ilmiah sesuai dengan data dan fakta yang ada di lapangan dan data yang berasal dari kepustakaan yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Oleh karena itu penelitian dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Pendekatan Masalah

Berdasarkan judul penelitian ini maka metode penelitian yang digunakan adalah metode empiris (yuridis sosiologis), yaitu merupakan metode pendekatan masalah yang dilakukan dengan mempelajari hukum positif dari suatu objek penelitian dan melihat penerapan prakteknya di lapangan. Penelitian ini bertujuan untuk meneliti dan mengumpulkan data primer yang diperoleh langsung dari narasumber.³ Dalam hal ini penulis mengkaji Upaya KPU Kota Bukittinggi dalam mewujudkan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan secara efektif dan efisien.

³ Ronny Hanitijo Soemitro, 1998, *Metodologi Penelitian Hukum.*, Ghalia, Jakarta, hlm. 9.

Dengan tahapan pemenuhan pemungutan suara ulang pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014 di Bukittinggi.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian dalam penulisan ini adalah penelitian deskriptif. Suatu penelitian deskriptif, dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Maksudnya adalah terutama untuk mempertegas hipotesa-hipotesa, agar dapat membantu didalam memperkuat teori-teori lama atau didalam kerangka menyusun teori-teori baru.⁴

Dalam hal ini penulis mendeskripsikan bagaimana upaya KPU Kota Bukittinggi dalam penyelenggaraan pemungutan suara pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014.

3. Jenis dan Sumber Data

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan. Data primer diperoleh langsung dari sumber pertama, yakni kinerja lembaga negara.⁵ Dalam kegiatan pengumpulan data ini penulis melakukan penelitian empiris berupa wawancara dengan KPU Kota Bukittinggi yang bertugas dan berwenang melakukan pemungutan suara pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2014.

b. Data Sekunder

⁴ Soerjono Soekanto, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 10.

⁵ *Ibid.*, hlm. 11.

Data sekunder antara lain, mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan seterusnya.⁶ Data tersebut berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Berkaitan dengan penelitian ini bahan hukum tersebut terdiri sebagai berikut:

a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat diperoleh dengan mempelajari semua peraturan yang meliputi: peraturan Perundang-undangan, konvensi, dan peraturan terkait lainnya berhubungan penelitian penulis.⁷

Bahan-bahan hukum yang digunakan antara lain:

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.⁸

Bahan hukum tersebut bersumber dari:

- a. Buku-buku.
- b. Tulisan ilmiah dan makalah.
- c. Teori dan pendapat pakar.
- d. Hasil penelitian yang sebelumnya maupun yang seterusnya.

c) Bahan Hukum Tersier

⁶*Ibid*, hlm. 12.

⁷ *Ibid*, hlm. 52.

⁸ *Ibid*, hlm. 52.

Bahan hukum yang memberikan penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti:

- a. Kamus-kamus hukum.
- b. Kamus Besar Bahasa Indonesia

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data yang digunakan dalam penulisan ini, penulis menempuh cara wawancara dan studi dokumen.

a. Wawancara

Dalam kegiatan pengumpulan data penulis menggunakan teknik wawancara. Wawancara adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab, sambil bertatap muka antara si penanya atau pewawancara dengan si penjawab atau responden dengan menggunakan alat yang dinamakan *interview guide* (panduan wawancara).⁹ Selain itu Wawancara (*Interview*) adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka (*face to face*) ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang di rancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seseorang responden.¹⁰

Wawancara yang dilakukan penulis adalah wawancara yang semi terstruktur. Maksudnya, daftar pertanyaan yang telah ada dan

⁹ Moh. Nazir, 2009, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Bogor, Hlm. 193 – 194.

¹⁰ Amiruddin, Zainal Asikin, *Pengantar Metode penelitian Hukum*, Dalam Fred N. Kerlinger, *Asas-Asas Penelitian Behavioral*, diterjemahkan landung R. Simatupang, hlm. 82.

sesuai dengan rumusan masalah selanjutnya diajukan pada responden kemudian dimungkinkan berkembang pada pertanyaan lainnya dalam rangka mengumpulkan data yang valid. Data dari hasil wawancara bersifat kualitatif. Oleh karena itu penulis akan mewawancarai responden yang terlibat langsung dengan logistik Pemilu di KPU Kota Bukittinggi yaitu Komisioner dan Sekretariat KPU Kota Bukittinggi.

b. Studi Dokumen

Studi merupakan suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan mempergunakan “*content analysis*”. Menurut Ole R. Holsti sebagaimana dikutip oleh Soerjono Soekanto, *content analysis* sebuah teknik penelitian untuk membuat inferensi-inferensi dengan mengidentifikasi secara sistematis dan obyektif karakteristik khusus ke dalam sebuah teknik.¹¹ Dalam hal ini, penulis berusaha mendeskripsikan isi yang terdapat dalam suatu peraturan, mengidentifikasinya, dan mengkompilasi data-data terkait dengan upaya KPU dalam melaksanakan penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara efektif dan efisien.

5. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Sebelum melakukan analisis data, data yang ditemukan dan dikumpulkan diolah terlebih dahulu dengan cara melakukan

¹¹ *Op. Cit*, hlm. 21.

pengoreksian terhadap data yang didapat baik itu temuan-temuan di lapangan maupun data-data yang berasal dari buku maupun aturan-aturan hukum. Cara pengolahan data tersebut, yaitu melalui editing. Editing merupakan proses penelitian kembali terhadap catatan, berkas-berkas, informasi dikumpulkan oleh para pencari data.¹²

b. Analisis Data

Setelah data yang diperoleh tersebut diolah maka selanjutnya penulis menganalisis data tersebut secara kualitatif. Analisis data kualitatif yaitu tidak menggunakan angka-angka (tidak menggunakan rumus-rumus matematika), tetapi menggunakan kalimat-kalimat yang merupakan pandangan para pakar, peraturan perundang-undangan, termasuk data yang penulis peroleh di lapangan yang memberikan gambaran secara detil mengenai permasalahan sehingga memperlihatkan sifat penelitian yang deskriptif.¹³

¹² *Ibid.*, hlm. 168

¹³ Mardalis, 1995, *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*, Bumi Aksara Jakarta, Hlm. 26.