

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Rakyat adalah pelaku sistem demokrasi, sistem politik demokrasi pada dasarnya adalah pembuatan kebijakan publik atas dasar suara mayoritas melalui mekanisme yang telah ditentukan.¹ Kehendak rakyat harus dapat disampaikan secara apik dan ajeg oleh wakil rakyat, pemilihan umum merupakan titik anjak demokrasi perwakilan yang kita kenal.

Demokrasi perwakilan adalah bentuk demokrasi yang dibuat untuk dapat dijalankan dalam jangka waktu yang lama dan mencakup wilayah yang luas². Dahl berpendapat bahwa demokrasi perwakilan merupakan bentuk demokrasi dalam skala besar yang membutuhkan lembaga-lembaga politik tertentu sebagai jaminan terlaksananya demokrasi yaitu³:

1. Para pejabat yang dipilih,
2. Pemilihan umum yang bebas, adil, dan berkala,

¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, sekretariat jenderal dan kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2010, h. 3

² Destutt de Tracy, 1811, *A Commentary and review of Montesquieu Spirit of Laws*, Philadelphia, William Duane, Hlm 17 dikutip dari Janedjri M Gaffar, *Demokrasi Dan Pemilihan umum Di Indonesia*, Konpress, Jakarta, 2013, h. 27

³ Robert A. Dahl, 1999, *perihal demokrasi: menjelajah teori dan praktek demokrasi secara singkat*, judul asli : *on democracy*, penerjemah :A. Rahman Zainuddin Jakarta yayasan obor Indonesia, h 18-19 dikutip dari Janedjri M Gaffar, *Demokrasi Dan Pemilihan umum Di Indonesia*, Konpress, Jakarta, 2013, h. 2

3. Kebebasan berpendapat,
4. Sumber informasi alternatif,
5. Otonomi asosiasional,
6. Hak kewarganegaraan yang inklusif.

Dalam demokrasi perwakilan peran warga negara sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dialihkan kepada organ negara, organ negara inilah yang harus mampu menampung dan menyampaikan aspirasi rakyat sehingga pada titik inilah demokrasi perwakilan menghendaki adanya sebuah mekanisme pengalihan kedaulatan yang ideal, yaitu pemilihan umum. A. Appadorai menyatakan secara tegas bahwa sarana utama rakyat menjalankan kedaulatannya adalah melalui suara dan pemilihan umum⁴. Hal ini didukung dengan pendapat dari Hans Kelsen yang menyatakan “ *the Democratic form of nomination is election. The organ authorized to create or execute the legal norm is elected by subjects whose behavior is regulated by these norm*”⁵. Demokrasi yang dianggap ideal adalah sebuah pemilihan yang dilakukan oleh suatu badan atau organ negara dimana dipilih oleh subyek hukum yang diatur oleh norma, yaitu rakyat. Pemilihan umum diharapkan mampu menghasilkan sebuah hasil yang mencerminkan partisipasi dan aspirasi rakyat, pemilihan umum yang demikian hanya dapat dilakukan dengan adanya kerja sama antara organ penyelenggara pemilihan umum dan rakyat.

⁴ Janedjri M Gaffar, *Demokrasi Dan Pemilihan umum Di Indonesia*, Konpress, Jakarta, 2013, h. 35 (Janedjri M Gaffar 1)

⁵ Hans Kelsen, *Democracy and The Global Order : Form The Modern State to Cosmopolitans Governance*, Stanford, Stanford Univercity Press, 1995, h. 289 dikutip dari *Ibid*

Pemilihan umum sendiri merupakan sebuah instrumen demokrasi yang dalam pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari hukum, maka harus terdapat jaminan bahwa pemilihan umum sebagai mekanisme demokrasi berjalan sesuai dengan kaidah *rule of law* dan demokrasi.⁶ Pemilihan umum merupakan sarana pelaksanaan demokrasi perwakilan yang ideal dalam hal transfer kekuasaan antara rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi kepada otoritas negara, sebagai instrument demokrasi maka pelaksanaan pemilihan umum juga harus dilakukan dengan cara yang demokrasi. Pemilihan umum yang demokratis adalah pemilihan umum yang dilakukan secara berkala, dan diselenggarakan berdasarkan prinsip bebas, serta jujur dan adil (*free and fair election*)⁷.

Pemilihan umum di Indonesia diatur dalam bab VIIB Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) dalam Pasal 23 E ayat (1) sampai dengan ayat (5). Dalam konstitusi disebutkan bahwa pemilihan umum dilaksanakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Presiden dan Wakil Presiden dan diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional tetap dan mandiri. Pemilihan umum mengalami perubahan penyelenggaraan sejak pertama kali diadakan pada tahun 1955 sampai dengan pemilihan umum terakhir yang dilaksanakan

⁶ Janedjri M Gaffar, *Hukum Pemilihan umum Dalam Yurisprudensi Mahkamah Konstitusi*, Konpress, Jakarta, 2013, h. 29 (Janedjri M Gaffar 2)

⁷ Jimly Asshiddiqie, 'Partai Politik dan pemilihan umum sebagai instrument demokrasi', jurnal konstitusi, Vol 3, nomor 4 desember 2006

pada tahun 2014⁸ mengalami beberapa kali perubahan sistem, namun demikian Komisi Pemilihan Umum (selanjutnya disebut KPU) eksis sebagai suatu badan penyelenggara pemilihan umum yang pertama kali dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 pada Tahun 1999 hingga pemilihan umum saat ini (tahun 2014)⁹.

KPU merupakan organ negara yang dibentuk dan dipercaya sebagai lembaga yang menjalankan pemilihan sebagai perpanjangan dari demokrasi perwakilan. Sebelum tahun 1999, pada awal kemerdekaan pemilihan umum belum dapat dilaksanakan dikarenakan fokus pemerintahan adalah upaya untuk mempertahankan kemerdekaan hingga akhirnya muncul Komisi Nasional Indonesia Pusat (selanjutnya disebut KNIP) yang merupakan suatu bentuk usaha untuk memperjuangkan sebuah demokrasi perwakilan. Kemudian lahir Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1946 yang mengatur mengenai pemilihan anggota KNIP, awal mula pemilihan umum kemudian dilaksanakan oleh komisi yang anggota-anggotanya terdiri dari wakil perkumpulan politik yang diangkat oleh presiden (Pasal 10 Undang-Undang 12 Tahun 1946) kemudian pada tahun 1949 pemilihan umum dilakukan oleh Kantor Pemilihan DPR (Pasal 9 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948), hingga kemudian pemilihan umum yang pertama kali pada tahun 1955 dilaksanakan oleh Panitia Pemilihan Indonesia (Pasal 32 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953) hingga kemudian dibentuk KPU pada tahun 1999 paska

⁸ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik edisi revisi*, Ikrar Mandiri Abadi, Jakarta, 2010, h. 473

⁹ Komisi Pemilihan Umum, <http://kpu.go.id>, diakses pada 23 september 2014 pukul 20.29 WIB.

demokrasi pancasila. KPU adalah lembaga Penyelenggara Pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan Pemilihan umum (pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011). Bersifat nasional yang artinya KPU adalah penyelenggara pemilihan umum diseluruh Indonesia dan membawahi pelaksanaan pemilihan umum di daerah. Sehingga KPU bertugas tidak hanya melaksanakan pemilihan presiden dan wakil presiden, namun juga anggota DPR, MPR, DPD serta kepala daerah.

KPU sebagai organ penyelenggara pemilihan umum tidak hanya harus mampu menyelenggarakan pemilihan presiden dan wakil presiden secara demokratis serta berdasarkan prinsip bebas, serta jujur dan adil (*free and fair election*) namun juga harus memperbaiki kualitas partisipasi pemilih. Setiap orang memiliki hak untuk dipilih dan memilih, hak tersebut tentu saja harus disesuaikan dengan peraturan yang ada. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Pemilih adalah Warga Negara Indonesia yang telah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih atau sudah/pernah kawin. Sehingga salah satu substansi (materi muatan) yang diatur dalam undang undang adalah pembatasan dan atau pemberian hak dan kewajiban bagi suatu subyek hukum.¹⁰ Namun tidak cukup hanya dengan berumur 17 tahun, KPU sebagai organ penyelenggara pemilihan umum juga wajib menertibkan administrasi, maka setiap orang yang telah

¹⁰ Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum Dan HAM RI, Pengkajian *Hukum tentang Masalah Hukum Judicial Review oleh Mahkamah Konstitusi*, 2007, h.27

berusia 17 tahun harus terdaftar dalam Daftar pemilih.¹¹ Namun demikian tidak semua warga negara dapat dapat menikmati hak nya untuk melaksanakan pemilihan umum, sebagian Warga Negara Indonesia (selanjutnya disebut WNI) tidak tercatat dalam daftar pemilih dikarenakan beberapa faktor, misalnya human error dan sebagainya. Hal tersebut tentu sangat merugikan, karena berdampak kepada tidak terpenuhi hak substantif warga negara untuk memilih dalam pemilihan umum dan untuk dipilih. Hal ini dialami oleh dua orang WNI yaitu Refly Harun dan Maheswara Prabandono yang merasa hak konstitusional nya tercedarai karena keduanya tidak termasuk dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) dalam pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD sehingga tidak dapat memberikan suaranya, hal serupa terancam terjadi kembali dalam pemilihan umum presiden 2009 karena terdapat ketentuan serupa antara kedua pemilihan umum tersebut.

UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden memuat ketentuan yang berbunyi dalam Pasal 28,” Untuk dapat menggunakan hak memilih, WNI sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 harus terdaftar sebagai pemilih.” Pasal 111 ayat (1) berbunyi,” Pemilih yang berhak mengikuti pemungutan suara di TPS meliputi: a. Pemilih yang terdaftar pada DPT pada TPS yang bersangkutan; dan b. pemilih yang terdaftar dalam daftar pemilih tambahan.” Sehingga hak konstitusional kedua nya berpoensi dirugikan karena nama mereka tidak tercantum dalam DPT

¹¹ Vide Pasal 27 dan 111 UU nomor 40 tahun 2008

pemilihan umum presiden pada 8 juli 2009, langkah yang kemudian diambil adalah melakukan gugatan *Judicial Review* terhadap dua Pasal tersebut melalui Mahkamah Konstitusi.

Konstitusi melalui Pasal 24 C ayat (1) UUD NRI 1945 dan Pasal 10 UU Nomor 24 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi (Selanjutnya disebut MK) menyatakan bahwa MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

MK kemudian sebagai lembaga peradilan yang memiliki wewenang untuk menguji konstiusionalitas undang-undang terhadap UUD NRI 1945 atas permohonan dua orang warga negara yang dirugikan *right to vote* nya kemudian memutuskan bahwa Pasal 111 ayat (1) UU Nomor 42 tahun 2008 yang mengatur bahwa warga negara yang dapat menggunakan hak memilih adalah yang telah terdaftar sebagai daftar pemilih tetap sebagai mana yang telah disusun KPU, bersifat konstiusional bersyarat (*Conditionally constitutional*) sepanjang tidak menghilangkan hak pilih warga negara yang tidak terdaftar dalam DPT pemilihan umum presiden dan wakil presiden, putusan ini kemudian dikenal dengan legalisasi penggunaan KTP dan Paspor dalam proses pemilihan umum . Putusan mahkamah konstitusi terhadap gugatan dua Pasal tersebut

dalam Nomor 102/PUU-VII/2009 juga mempertimbangkan putusan MK nomor 011-017/PUU-1/2003 bertanggal 24 Februari 2004 yang menegaskan bahwa hak konstitusional warga negara untuk memilih dan dipilih (*rights to vote and rights to candidate*) adalah hak yang dijamin oleh konstitusi, undang-undang, dan konvensi Internasional sehingga pembatasan, penyimpangan, peniadaan dan penghapusan akan hak dimaksud merupakan pelanggaran terhadap hak asasi warga negara. Oleh karena itulah perlu adanya solusi untuk melengkapi DPT yang akan digunakan sebagai acuan dalam pilpres 2009 agar penggunaan hak pilih warga negara dapat terpenuhi maka WNI dapat menggunakan Paspor apabila berada di luar negeri. Menggunakan KTP apabila berada di dalam wilayah Indonesia.

Putusan mahkamah konstitusi nomor 102/PUU-VII/2009 tersebut dengan alasan keterbatasan waktu kemudian diputuskan bersifat *self executing*, yaitu langsung dapat diterapkan oleh KPU tanpa memerlukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) guna melindungi, menjamin, dan memenuhi hak konstitusional warga negara untuk menggunakan hak pilihnya¹². Atas putusan MK tersebut, DPR sebagai legislatif tidak melakukan perubahan atau review terhadap UU Nomor 40 Tahun 2008 tersebut dan tetap digunakan hingga pemilihan presiden dan wakil presiden pada tahun 2014. Maka, untuk memberikan payung hukum terhadap pemilih yang menggunakan

¹² Putusan MK Nomor 102/PUU-VII/2009 dibacakan oleh hakim konstitusi pada tanggal 6 juli tahun 2009 sedangkan pemilu presiden dan wakil presiden dilaksanakan pada tanggal, 8 Juli 2009 sehingga hakim Mk berpendapat bahwa pemutakhiran data tidak dapat dilaksanakan dalam waktu singkat.

KTP dan Passpor, maka KPU mengeluarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 19 Tahun 2014 yang mengatur mengenai hal tersebut.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan apa yang telah diuraikan diatas, maka permasalahan yang akan dibahas adalah sebagai berikut :

1. Kewenangan Komisi Pemilihan Umum menerbitkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum sebagai pelaksana dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-VII/2009 dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014
2. Penerapan Peraturan Komisi Pemilihan Umum dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014.

1.3 Tujuan penulisan

Menganalisis kewenangan yang dimiliki oleh KPU dalam hal menerbitkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum sebagai pelaksaana dari adanya putusan MK nomor 102/PUU-VII/2009 mengenai legalisasi penggunaan hak pilih menggunakan KTP dan Paspor dalam Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden tahun 2014.

Menganalisis Penerapan Peraturan Komisi Pemilihan Umum dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014.

Selain kedua hal tersebut, penulisan skripsi ini ditujukan untuk melengkapi tugas dan memenuhi syarat untuk mencapai gelar sarjana hukum sebagaimana ketentuan Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

1.4 Metode Penelitian

1.4.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah penelitian hukum (Legal Research) yaitu tipe penelitian dengan menitik beratkan terhadap rumusan masalah yang kemudian dilakukan analisis menggunakan peraturan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum serta sumber hukum lain yang berkaitan dengan permasalahan sehingga diperoleh penyelesaian masalah

1.4.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah pendekatan undang-undang (*Statute approach*) pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan undang-undang dilakukan dengan cara menelaah semua undang-undang serta regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang dipelajari.¹³ Segala hal peraturan serta regulasi yang berkaitan dengan *ratio decidendi* putusan mahkamah konstitusi 1/PHPU.PRES-XII/2014 serta alasan KPU menggunakan Putusan MK sebagai dasar pembuatan aturan akan menjadi bahan pertimbangan penulis dalam melakukan penelitian. Sedangkan pendekatan kasus atau *case approach* dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, cet.8 ,Kencana, Jakarta 2013 , h. 133

memiliki kekuatan hukum tetap.¹⁴ Dalam menggunakan pendekatan kasus yang dilakukan adalah analisis terhadap *ratio decidendi*¹⁵, yaitu alasan-alasan yang digunakan oleh hakim mahkamah konstitusi sehingga sampai pada putusan yang diambilnya bukan merujuk kepada dictum atau putusan mahkamah konstitusi semata. Sedangkan pendekatan konsep atau *conceptual approach* dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum.¹⁶

1.4.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam skripsi ini terbagi menjadi dua bagian, yaitu sumber bahan hukum primer dan sumber bahan hukum sekunder. Sumber bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas, bahan hukum ini terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim¹⁷. Maka, sumber bahan hukum primer yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah :

1. Undang-Undang Dasar negara republik Indonesia tahun 1945 ;
2. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang Undang

Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;

¹⁴ *Ibid*, h.134

¹⁵ *Ibid*, h. 158-159

¹⁶ *Ibid*, h.135

¹⁷ *Ibid*, h. 181

4. Undang-Undang nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden;
5. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;
6. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
7. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 19 Tahun 2014 Tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara di Tempat Pemungutan Suara Dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014;
8. Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden
9. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-VII/2009;
10. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1/PHPU.PRES-XII/2014;
11. Sumber bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, publikasi ini antara lain meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-

komentar atas putusan pengadilan¹⁸. Sumber bahan hukum tersebut dapat bersifat apa saja, baik cetak maupun online serta wawancara.



¹⁸ *Ibid*