

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 LATAR BELAKANG MASALAH

Sistem pemerintahan adalah sistem yang dimiliki suatu negara dalam mengatur tata kelola pemerintahannya. Salah satu bentuk sistem itu adalah demokrasi. Demokrasi adalah suatu bentuk pemerintah politik yang kekuasaan pemerintahannya berasal dari rakyat, baik secara langsung (demokrasi langsung) atau melalui perwakilan (demokrasi perwakilan). Secara historis, demokrasi berasal dari bahasa Yunani (*demokratía*) "rakyat berkuasa atau *government or rule by the people*", yang dibentuk dari kata (*dêmos*) "rakyat" dan (*Kratos*) "kekuasaan".<sup>1</sup> Jadi dapat disimpulkan bahwa sistem pemerintahan demokrasi adalah sistem pemerintahan suatu negara yang kekuasaannya mutlak di tentukan oleh rakyat baik secara langsung maupun melalui perwakilan rakyat. Indonesia adalah negara demokrasi merupakan sebuah pernyataan ideologis dan faktual yang tidak dapat lagi ditolak.

---

<sup>1</sup> Miriam Budiardjo, 1996, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cet ke-7, Gramedia, Jakarta, hal.50.

Konsepsi demokrasi selalu menempatkan rakyat pada posisi yang sangat strategis dalam sistem ketatanegaraan. Walaupun pada tataran implementasinya terjadi perbedaan antara negara yang satu dengan negara yang lain. Karena berbagai varian implementasi demokrasi tersebut, maka di dalam literatur kenegaraan dikenal beberapa istilah demokrasi yaitu demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi soviet, demokrasi nasional, dan lain sebagainya.<sup>2</sup> Keniscayaan sebagai sebuah negara demokrasi terlihat dari diberlakukannya pemilihan umum (pemilu) dalam setiap lima tahun, mulai dari tingkat kabupaten dan kota sampai tingkat pusat. Pemilu tersebut dapat berupa pileg (pemilihan legislatif), pilgub (pemilihan gubernur), pilpres (pemilihan presiden) dan sebagainya. Selain itu, keberadaan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dan lembaga Kepresidenan dengan dilengkapi kementerian-kementerian semakin mempertegas kenyataan bahwa Indonesia adalah negara demokrasi. Walaupun itu semua dalam standar minimal atau procedural sebagai negara demokrasi. Standar Internasional untuk menghasilkan pemilu/pemilihan yang demokratis adalah syarat mutlak dalam kerangka hukum yang harus diimplementasikan dalam pelaksanaan pemilu/

---

<sup>2</sup>. Moh. Koesnardi dan Bintang R. Saragih, 1988, *Ilmu Negara*, Cet ke-2, Gaya Media Pratama, Jakarta, hal. 167 – 19.

pemilihan Kepala Daerah. Standar ini bersumber pada berbagai deklarasi dan konvensi internasional maupun regional, seperti deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948, Perjanjian Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik 1966, Konvensi Eropa 1950 untuk Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Asasi serta Piagam Afrika 1981 tentang Hak Asasi Manusia dan Masyarakat.<sup>3</sup> Berdasarkan dokumen tersebut dirumuskan aspek-aspek pemilu/pemilihan Kepala Daerah demokratis (International IDEA, 2000) diantaranya yaitu meliputi hak untuk memilih dan dipilih, pendaftaran pemilih dan daftar pemilih, dan kepatuhan terhadap hukum dan penegakan peraturan pemilu/pemilihan.

Demokrasi kekinian adalah demokrasi yang mampu meningkatkan partisipasi politik masyarakat, sehingga mampu menjadi jawaban terhadap setiap masalah-masalah kebangsaan hari ini.

Seperti halnya pemilihan umum baik pemilihan kepala daerah ataupun pemilihan Presiden, seharusnya menjadi momen penting untuk menjalankan setiap sendi-sendi demokrasi, karena demokrasi bagi bangsa Indonesia merupakan tatanan kenegaraan yang paling sesuai dengan martabat manusia yang menghormati dan menjamin pemenuhan Hak Asasi Manusia (HAM).

---

<sup>3</sup>. Titi Anggraini, 2019, *Bab 7-Penegakan Hukum dan Penyelesaian Sengketa Pemilu*, Tata Kelola Pemilu Indonesia, Jakarta, hal. 289.

Demokrasi dan negara hukum adalah dua konsepsi mekanisme kekuasaan dalam menjalankan roda pemerintahan negara. Kedua konsepsi tersebut saling berkaitan yang satu sama lainnya tidak dapat dipisahkan, karena pada satu sisi demokrasi memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia, pada sisi yang lain negara hukum memberikan patokan bahwa yang memerintah dalam suatu negara bukanlah manusia, tetapi hukum. Dalam tataran praksis, prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat yang tertuang dalam ketentuan Pasal 58 huruf j Undang- Undang 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi "Yang dimaksud dengan "asas keadilan" adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara". Sedangkan dalam negara yang berdasarkan atas hukum, dalam hal ini hukum harus dimaknai sebagai kesatuan hirarkis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi. Hal ini berarti bahwa dalam suatu negara hukum menghendaki adanya supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi, di samping merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum, sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi adalah wujud perjanjian sosial tertinggi.<sup>4</sup> Berdasarkan teori

kontrak sosial, untuk memenuhi hak-hak tiap manusia, tidak mungkin dicapai masing-masing orang secara individual, tetapi harus bersamasama. Maka, dibuatlah perjanjian sosial yang berisi tentang tujuan bersama, batas-batas hak individual, dan siapa yang bertanggung jawab untuk pencapaian tujuan tersebut dan menjalankan perjanjian yang telah dibuat dengan batas-batasnya. Perjanjian tersebut diwujudkan dalam bentuk konstitusi sebagai hukum tertinggi di suatu negara (*the supreme law of the land*), yang kemudian dielaborasi secara konsisten dalam hukum dan kebijakan negara.<sup>5</sup> Kusnadi dan Harmaily Ibrahim mengemukakan, rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu Negara.<sup>6</sup> Sebagai Pemilik dan Pemegang kekuasaan rakyat menentukan tujuan yang hendak dicapai Negara.<sup>7</sup> Namun didalam praktek penyelenggaraan ketatanegaraan sulit untuk mencari contoh suatu Negara meskipun itu Negara kecil rakyatnya secara perseorangan dapat mengatakan kehendaknya sendiri-sendiri untuk

---

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Konstitusi Press, Jakarta, hal. 152 – 162.

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, 2008, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hal. 532.

<sup>6</sup> Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PSHTN FHUI, Jakarta, hal. 328

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hal.168

menentukan kebijakan yang akan dilakukan pemerintahnya. Apalagi seperti Negara Indonesia dengan penduduk lebih dari 200 juta berada dalam territorial yang sangat luas dengan aneka ragam suku, agama, etnis, tidaklah mungkin warga Negara dapat melaksanakan kehendaknya secara langsung. Sebagaimana dikemukakan oleh Jimly, dalam kedaulatan rakyat dengan system perwakilan atau demokrasi biasa juga disebut system demokrasi perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*).<sup>8</sup>

Diperlukan suatu mekanisme atau metode sebagai wahana rakyat melaksanakan kehendaknya. Dengan kata lain kedaulatan rakyat tidaklah mungkin dilaksanakan secara mumi. Namun kedaulatan rakyat itu dilaksanakan melalui system perwakilan (*representation*).<sup>9</sup>

Pemilihan Kepala Daerah merupakan komitmen nasional untuk membangun sistem demokrasi berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dengan semangat proklamasi 17 Agustus 1945. UUD 1945 sebagai landasan konstitusional mengamanatkan wilayah NKRI dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten dan kota

---

<sup>8</sup>. Ibid

<sup>9</sup>. Ketut Sukawati Lanang Putra Perbawa, 2013, *Eksistensi KPU Dalam Sistem Pemilu Di Indonesia*, Panakom Publishing, Denpasar, hal. 19

masing-masing sebagai daerah otonom yang dipimpin oleh kepala daerah sebagai lembaga eksekutif dan DPRD sebagai lembaga legislatif. Keduanya merupakan unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Untuk itu guna mendapatkan kepala daerah yang memiliki kualitas, kredibilitas, dan akuntabilitas perlu sarana demokrasi dimana rakyat dapat menyalurkan aspirasi politiknya secara langsung dan serentak untuk memilih Kepala Daerah baik Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota.

Pemilihan Serentak tahun 2020 dilaksanakan pada 270 daerah yang terdiri dari 9 Provinsi, 37 Kota, dan 224 Kabupaten. Pemilihan Serentak 2020 ini menjadi peristiwa yang bersejarah karena dilaksanakan di tengah pandemi Covid-19. Sistem pemilu di Indonesia menganut prinsip fixed-term, yaitu pelaksanaan pemilu pada jangka waktu yang telah ditentukan, dalam hal ini tiap lima tahun sekali. Inilah alasan utama penyelenggaraan Pemilihan Serentak 2020 di tengah pandemi Covid-19, yaitu demi menjaga kesinambungan demokrasi Indonesia. Tahapan Pemilihan Serentak 2020 dilanjutkan setelah sempat tertunda akibat pandemi Covid-19. Saat wabah ini mulai merebak di Indonesia; tahapan Pemilihan Serentak terhenti pada tahapan penyerahan daftar penduduk potensial pemilih. Setelah memasuki masa transisi, pemerintah kembali melanjutkan tahapan

Pemilihan Serentak pada 15 Juni 2020 dengan agenda pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih. Penyelenggara dalam hal ini KPU mengatur ulang tahapan Pemilihan Serentak 270 daerah termasuk waktu pemungutan suara pada 9 Desember 2020.

Salah satu prinsip dan prasyarat untuk terselenggaranya pemilu/pemilihan yang demokratis adalah warga negara terdaftar sebagai pemilih tanpa diskriminasi dalam artian luas. Jaminan pendaftaran pemilih tanpa diskriminasi termasuk akses pemilih untuk terdaftar dan mengetahui data pemilih (dirinya) secara mudah, termasuk untuk memperbaiki data dirinya apabila terdapat kekeliruan atau perubahan elemen data. Oleh sebab itu tahapan pemutakhiran data dan penyusunan daftar pemilih merupakan salah satu tahapan yang sangat krusial dan strategis bagi terselenggaranya Pemilihan.

Tahapan Pemutakhiran data dan penyusunan daftar pemilih yang di implementasikan oleh KPU menentukan bagi tahapan Pemilihan Kepala Daerah selanjutnya. Mulai dari penentuan jumlah TPS, alokasi logistik, pola sosialisasi Pemilu, kampanye, rekapitulasi hasil suara, dan lain sebagainya. Jika hasil pemutakhiran data dan penyusunan daftar pemilih bermasalah atau tidak valid, dapat dipastikan tahapan Pemilihan selanjutnya juga akan sangat terganggu.

Daftar pemilih selalu menjadi sasaran yang mudah untuk dipersoalkan oleh para pihak yang ingin mengkritisi penyelenggaraan Pemilu/Pemilihan. Persoalan-persoalan terkait pemilih ganda, pemilih dibawah umur, pemilih meninggal, belum memiliki atau melakukan perekapan KTP-EI maupun ketidaklengkapan elemen data pemilih selalu saja muncul dalam setiap proses penyelenggaraan Pemilu/Pemilihan. Persoalan tersebut muncul karena faktor besarnya jumlah pemilih, sebaran cakupan wilayah Indonesia yang cukup luas dengan kondisi geografis kepulauan, kesadaran administrasi kependudukan yang masih kurang, serta kemampuan SDM penyelenggara di tingkat bawah yang masih kurang di masing-masing daerah.

Hal yang paling penting dalam penyusunan dan pemutakhiran daftar pemilih adalah warga Negara yang sudah memenuhi syarat sebagai pemilih harus dipastikan sudah terdaftar ke dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT), sehingga hak-hak warga Negara dalam memberikan hak suaranya di TPS dapat terakomodir sesuai dengan amanat yang tertuang dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Hanya saja dalam pelaksanaan di lapangan, peran aktif warga Negara dalam setiap perhelatan demokrasi justru terbentur dalam sejumlah regulasi teknis. Ada beberapa regulasi yang berbenturan dengan

UUD RI 1945 yakni antara Undang – Undang Tahun 2017, Undang – Undang nomor 10 tahun 2016 , Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) nomor 19 tahun 2019. Pada ketentuan pasal 348 huruf 1 (d) Undang – Undang 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mensyaratkan bahwa pemilih yang berhak mengikuti pemungutan suara di TPS meliputi “penduduk yang telah memiliki hak pilih” . Yakni sudah terdaftar pada daftar pemilih tetap di TPS yang bersangkutan atau yang tidak terdaftar pada daftar pemilih memiliki kartu tanda penduduk elektronik (KTP-EI). Ketentuan pasal 348 pengertiannya sama dengan ketentuan pasal 57 angka (1) dan (2) Undang- Undang nomor 10 Tahun 2016 tentang pilkada berbunyi “(1) Untuk dapat menggunakan hak memilih, warga Negara Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih, (2) dalam hal warga negara Indonesia tidak terdaftar sebagai Pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pada saat pemungutan suara menunjukkan Kartu Tanda Penduduk Elektronik. Pengertian dari kedua regulasi tersebut pada intinya adalah pemilih yang sudah memenuhi syarat sebagai pemilih adalah sudah memiliki KTP-EI.

Pada Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 19 Tahun 2019 tentang Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar Pemilih Dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota pada pasal 5 berbunyi :

(1) Untuk dapat menggunakan hak memilih dalam Pemilihan, Warga Negara Indonesia harus terdaftar sebagai Pemilih kecuali yang ditentukan lain dalam undang-undang.

(2) Pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat:

- a. genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih pada hari pemungutan suara atau sudah/pernah kawin;
- b. dihapus;
- c. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- d. berdomisili di daerah Pemilihan yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk Elektronik;
- e. dalam hal Pemilih belum mempunyai Kartu Tanda Penduduk Elektronik sebagaimana dimaksud pada huruf d, dapat menggunakan Surat Keterangan yang diterbitkan dinas yang menyelenggarakan urusan kependudukan dan catatan sipil setempat; dan
- f. tidak sedang menjadi anggota Tentara Nasional Indonesia, atau Kepolisian Negara Republik Indonesia.

(2a) Pemilih yang belum genap berumur 17 (tujuh belas) tahun pada hari pemungutan suara tetapi sudah/pernah kawin dibuktikan dengan akta perkawinan/buku nikah, Kartu Tanda Penduduk Elektronik, atau Surat Keterangan.

(3) Dihapus.

(4) Warga Negara Indonesia yang telah terdaftar dalam daftar Pemilih, ternyata tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Warga Negara Indonesia dimaksud tidak dapat menggunakan hak memilihnya.

Pada angka (2) huruf a yang berbunyi Pemilih sebagaimana dimaksud harus memenuhi syarat genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih pada hari pemungutan suara atau sudah/pernah kawin. Dan angka (2) bagian (2a) berbunyi Pemilih yang belum genap berumur 17 (tujuh belas) tahun pada hari pemungutan suara tetapi sudah/pernah kawin dibuktikan dengan akta perkawinan/buku nikah, Kartu Tanda Penduduk Elektronik, atau Surat Keterangan.

Pada regulasi yang disebut diatas dalam hal ini pemilih yang sudah memenuhi syarat sebagai pemilih yakni salah satunya sudah berusia 17 (tujuh belas ) tahun masih banyak ditemukan belum melakukan perekaman KTP-EI di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dan belum memiliki KTP-EI. Sehingga walaupun sudah berusia 17 (tujuh belas) tahun warga yang berhak mendapatkan hak pilih tersebut tidak dapat menggunakan hak pilihnya di TPS dikarenakan tidak memiliki KTP-EI. Sedangkan diawal penyusunan Daftar Pemilih KPU menerima data DP4 (Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilihan ) dari mendagri (Kementrian

Dalam Negeri). Data DP4 tersebut telah disinkronisasi dengan DPT (Daftar Pemilih Tetap) terakhir yakni DPT yang ditetapkan pada saat Pilpres/Pileg tahun 2019. Dan pada data DP4 hasil sinkronisasi tersebut terdapat banyak pemilih pemula yang sudah ber-usia 17 (tujuh belas tahun) belum melakukan perekaman dan belum memiliki KTP-EI. Sehingga di hari pemungutan suara yakni tanggal 9 Desember 2020 akan berpotensi tidak dapat memberikan hak suara di TPS. Karena syarat untuk datang ke TPS di hari pemungutan suara adalah selain membawa form yang di terbitkan oleh KPU yaitu form C pemberitahuan (C6) sekaligus juga membawa KTP-EI. Hingga akhirnya data pemilih yang belum memiliki KTP-EI tersebut sudah masuk di dalam DP4 hasil sinkronisasi dengan DPT terakhir dan ditetapkan menjadi DPS (Daftar Pemilih Sementara) dan berlanjut hingga ditetapkan menjadi DPT pada saat Pilkada 2020. Padahal menurut regulasi, pemilih yang berhak mendapatkan hak pilihnya adalah pemilih yang sudah memiliki KTP elektronik. Sesuai pasal 219 Undang-Undang nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu sudah jelas bahwa Bawaslu bertindak sebagai pengawasan dalam tahapan yang dijalankan oleh KPU. Jika pemilih tersebut dihapus dari DPT maka Bawaslu dalam hal ini sebagai pengawasan melekat terkait jalannya proses Tahapan Penyusunan dan Pemutakhiran Data Pemilih akan melarang keras jika pemilih tersebut dihapus dari DPT. Karena sesuai Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 pada (pasal 510, pasal 511 dan pasal 512) barang siapa yang

menghalangi/menghilangkan hak pilih seseorang akan dikenakan sanksi. Ini merupakan permasalahan yang menjadi tanggung jawab bersama antara KPU, Bawaslu dalam melindungi hak konstitusional hak pilih warga Negara dan tanggung jawab Mendagri serta Disdukcapil selaku pihak yang berwenang dalam masalah administrasi kependudukan dan menerbitkan KTP-elektronik. Permasalahan ini sangat mengganggu jalannya proses hak pilih warga. Sehingga optimalisasi peran aktif warga dalam menggunakan hak pilihnya masih terbentur oleh regulasi yang berbenturan dengan amanat yang tertuang dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dari aturan tersebut ada kekaburan norma terkait kewenangan pemenuhan hak konstitusi warga Negara yang dari awal mulai pemutakhiran sampai penetapan data pemilih serta sampai pada pemilih mealakukan hak pilihnya.

Dalam merespon persoalan – persoalan terkait daftar pemilih, penting bagi penyelenggara pemilu/pemilihan untuk menunjukkan kerja terbaik dengan prinsip profesional, transparan, akuntabel, terbuka, dan datatif. Dengan kerja terbaik tersebut diharapkan KPU sebagai penyelenggara mampu menghasilkan suatu daftar pemilih yang berkualitas. Untuk itu dalam melakukan pemutakhiran daftar pemilih, KPU menerapkan tujuh (7) prinsip kerja.

Tujuh (7) prinsip kerja tersebut antara lain: akurasi, komprehensif, mutakhir, inklusif, transparan, responsif dan partisipatif.

- Prinsip Akurasi adalah daftar pemilih diharapkan mampu memuat informasi tentang pemilih meliputi nama, umur/tanggalmahir, status kawin, status bukan anggota TNI/Polri, dan alamat, tanpa kesalahan penulisan, tidak ganda dan tidak memuat nama yang tidak berhak.
- Prinsip komprehensif adalah daftar pemilih diharapkan memuat semua warga Negara republic Indonesia yang telah memenuhi persyaratan sebagai pemilih agar dapat dimasukkan dalam daftar pemilih. Dalam kegiatan pendaftaran dan pemutakhiran pemilih tidak dibenarkan tindakan diskriminatif dalam rangka memasukan atau menghapus nama-nama tertentu dalam daftar pemilih, karena alasan politik, suku, agama, kelas atau alasan apapun.
- Prinsip mutakhir adalah daftar pemilih disusun berdasarkan informasi terakhir mengenai pemilih, meliputi umur 17 tahun pada hari pemungutan suara, status telah/pernah kawin, status pekerjaan bukan anggota TNI/Polri (karena alamat pada hari pemungutan suara dan meninggal).
- Prinsip inklusif adalah pada dasarnya hampir sama dengan prinsip komprehensif mengikutsertakan semua warga yang memenuhi syarat sebagai pemilih untuk memilih dengan berbagai perbedaan

latar belakang, karakteristik, kemampuan, status, kondisi, etnik, budaya dan lainnya.

- Prinsip Transparan adalah prinsip yang menjamin hak masyarakat untuk memperoleh akses informasi seluas-luasnya terkait data pemilih sehingga dengan keterbukaan informasi, KPU dapat menerima masukan dan tanggapan dari masyarakat.
- Prinsip responsif adalah cepat dan tanggap dalam menerima dan merespon berbagai permasalahan data pemilih oleh pihak stakeholder dan masyarakat.
- Prinsip partisipatif adalah memberikan kesempatan kepada pihak terkait (stakeholder) dan masyarakat untuk terlibat dalam proses tahapan pemutakhiran data pemilih demi mewujudkan data pemilih yang akurat dan mutakhir.

Seperti pada pendaftaran pemilih, pemutakhiran pemilih pada dasarnya menganut dua sistem (stelsel), yaitu stelsel aktif dan pasif. Apakah sistem pemutakhiran daftar pemilih termasuk kategori aktif ataukah pasif akan dilihat dari sisi keterlibatan pemilih. Sistem pemutakhiran daftar pemilih dapat dikategorikan aktif apabila penyelenggara pemilu (KPU) hanya memiliki kewajiban mengumumkan daftar pemilih sementara yang tersedia kepada warga masyarakat di tempat tempat yang strategis dengan tujuan untuk mendapatkan tanggapan dari anggota masyarakat. Pada sistem ini warga masyarakat yang berhak memilih diwajibkan aktif

melihat dan memberikan tanggapan terhadap daftar pemilih yang diumumkan. Pada intinya partisipasi warga masyarakat pada sistem ini menjadi prinsip utama. Sistem pemutahiran daftar pemilih dikategorikan pasif kalau petugas aktif mendatangi kediaman warga masyarakat untuk meminta mereka mengecek apakah setiap anggota keluarga yang berhak memilih sudah masuk dalam daftar pemilih. Dalam sistem seperti ini warga masyarakat pasif menunggu didatangi oleh petugas.

Pihak yang terlibat dan bertanggung jawab dalam penyusunan daftar pemilih Pemilihan serentak 2020 penting untuk mengetahui bagaimana sistem pemutakhiran daftar pemilih bekerja. Terdapat empat pihak yang terlibat dan bertanggung jawab, yaitu pemerintah dan pemerintah daerah, KPU dan jajaran penyelenggara pemilu, partai politik, dan warga masyarakat yang berhak memilih.

Pertama, pemerintah dan pemerintah daerah. Undang Undang Nomor 10 Tahun 2008 menentukan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah menyediakan data kependudukan. Menurut penjelasan Pasal 32 ayat (1) pada Undang Undnag Nomor 10 Tahun 2008 Yang dimaksud dengan data kependudukan adalah data penduduk potensial pemilih pemilu (DP4). Selanjutnya Undang Undang Nomor 10 tahun 2008 menentukan bahwa KPU Kabupaten/Kota menggunakan data kependudukan sebagai bahan penyusunan daftar pemilih sementara.

Dalam daftar pemilih tersebut sekurang-kurangnya termuat nomor induk kependudukan (NIK), nama, tanggal lahir, jenis kelamin, dan alamat warga negara Indonesia yang mempunyai hak memilih. Dalam ketentuan yang lain, yaitu UU No. 23/2006 tentang Administrasi Kependudukan ditentukan bahwa setiap penduduk wajib memiliki NIK yang diberikan oleh pemerintah dan diterbitkan oleh instansi pelaksana kepada setiap penduduk setelah dilakukan pencatatan biodata. NIK tersebut berlaku seumur hidup dan selamanya.

Dalam pemutakhiran data pemilih, KPU Kabupaten/Kota dibantu oleh PPS dan PPK. PPS adalah penyelenggara pemilu di tingkat desa/kelurahan yaitu Panitia Pemungutan Suara, sedangkan PPK adalah penyelenggara pemilu di tingkat kecamatan yaitu Panitia Pemilihan Kecamatan. Hasil pemutakhiran data pemilih digunakan sebagai bahan penyusunan DPS.

Dalam pemutakhiran data pemilih berdasarkan Pasal 11 ayat (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 11 Tahun 2019, PPS dibantu oleh Petugas Pemutakhiran Daftar Pemilih (PPDP) atau Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (Pantarlih) yang terdiri atas perangkat desa/kelurahan, rukun warga, rukun tetangga atau sebutan lain, dan warga masyarakat. Hal ini dimaksudkan agar PPDP adalah orang-orang yang mengenal dan dikenal oleh warga Desa/Kelurahan sehingga memudahkan pemutakhiran daftar pemilih ketika datang dari rumah ke

rumah. Dalam kenyataan tidak semua PPDP yang diangkat PPS ini memenuhi persyaratan jabatan ini. Ditambah lagi di musim wabah Covid-19 salah satu syarat PPDP adalah harus terbebas dari Covid-19 atau dinyatakan negative dari hasil rapid tes, agar PPDP dalam menjalankan tugasnya dengan mendatangi rumah warga tidak dianggap sebagai penyebar virus.

Tidak kalah pentingnya juga bagaimana pelayanan dan fasilitasi hak pilih warga yang sedang menjalani isolasi mandiri di rumah dan rumah sakit, ketika pemilih atau warga masyarakat yang sudah memenuhi syarat sebagai pemilih sedang terserang virus covid-19.

Sebagai penyelenggara, KPU harus memikirkan hal tersebut untuk menjaga hak pilih warga agar sesuai dengan cita cita hukum yang telah di undangkan bahwa amanat yang tertuang dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan kedaulatan berada di tangan rakyat.

Dari berbagai permasalahan pemutakhiran data pemilih walaupun di musim pandemi covid-19 diharapkan mampu menghasilkan DPT(Daftar Pemilih Tetap) yang berkualitas guna mewujudkan suatu Pemilihan Kepala Daerah yang berkualitas dan berintegritas. Guna mendapatkan DPT yang berkualitas, perlu rangkaian proses yang cukup panjang. Rangkaian proses panjang tersebut dituangkan dalam tahapan pemutakhiran data dan penyusunan daftar pemilih.

Tahapan pemutakhiran data dan penyusunan daftar pemilih tersebut mulai dari penerimaan DP4, proses sinkronisasi, cokolit, penyusunan DPS, sampai dengan penetapan DPT. Rangkaian proses tersebut seperti aliran data mulai dari hulu sampai hilir pemutakhiran data pemilih. Apabila proses dari hulu sampai hilir tersebut terdapat persoalan, maka tentunya akan sulit mendapatkan DPT yang berkualitas.

Untuk memperoleh hulu data yang bersih perlu suatu rangkaian persiapan dalam pemutakhiran data dan penyusunan daftar pemilih. Aktifitas persiapan tersebut mulai dari mempersiapkan regulasi, rencana kerja, SDM, perangkat kerja, proses pencermatan sumber data awal pemutakhiran sampai dengan pelatihan terhadap penyelenggara di tingkat bawah sebagai ujung tombak proses pemutakhiran data dan penyusunan daftar pemilih. Apabila rangkaian persiapan tersebut tertata dan dikelola dengan baik, diharapkan hulu data sebagai bahan pemutakhiran sudah cukup bersih dan memudahkan petugas di tingkat bawah untuk memutakhirkan dan menyusun daftar pemilih.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian normative sebagai berikut:

- a. Bagaimana analisis yuridis ketentuan yang mengatur hak pilih warga Negara dalam Pilkada Tahun 2020 di Indonesia?

b. Bagaimana tanggung jawab penyelenggara pemilu menjamin kedaulatan rakyat dalam hak pilih warga di Indonesia sesuai Peraturan KPU tentang pemutakhiran daftar pemilih?

### **1.3 Ruang Lingkup Masalah**

Pada penelitian ini, permasalahan hak pilih warga berada dalam Peraturan KPU (*ius constitutum*) dan Peraturan KPU di masa mendatang (*ius constituendum*). Dalam penelitian hukum, harus ada kerangka konseptual dan landasan atau kerangka teoritis menjadi syarat yang sangat penting dalam penelitian hukum.<sup>10</sup> Dalam rumusan masalah tesis ini, akan mengkaji kerangka konseptual dari pembentukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum mengenai permasalahan hak pilih warga yang dalam Pilkada 2020 yang berada ditengah situasi pandemic *Covid-19*. Sehingga perlu dikaji ketentuan yang mengatur hak pilih warga Negara dan bagaimana upaya KPU menjamin kedaulatan rakyat dalam hak pilih warga di Indonesia sesuai PKPU di tengah pandemic *Covid-19*.

### **1.4 Orisinalitas Penelitian**

Pada bagian ini memperjelas tentang keaslian penelitian yang dilakukan. Penelitian ini mungkin ada yang menyerupai, namun secara substansial penelitian ini dirasakan belum banyak diungkap oleh berbagai kalangan peneliti. Ada beberapa penelitian yang pernah dilakukan oleh :

---

<sup>10</sup> Soejono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006), hal. 7

- *Vebiola Eliza Kolonio* penelitian pada Program Studi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Sam Ratulangi yang melakukan penelitian tentang "Peran KPU Dalam Pelaksanaan Pilkada di Era Pandemi Covid-19". Penelitian tersebut memang ada kesamaan dalam judul penelitian penulis yaitu tentang peranan KPU dalam pelaksanaan Pilkada di tengah pandemi. Namun saudara *Vebiola* menitik beratkan persoalan terkait pelaksanaan protokol kesehatan dan pelanggaran dalam pelaksanaan kampanye.
- Penelitian yang dilakukan oleh *Mokhamad Samsul Arif* pada Program Tata Kelola Pemilu Batch V, Universitas Airlangga Surabaya yang melakukan penelitian tentang "Meningkatkan Angka Partisipasi Sebagai Upaya Menjamin Legitimasi Hasil Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Di Tengah Pandemi Covid-19" Penelitian tersebut ada kesamaan dalam judul penelitian penulis tentang peranan KPU menjamin legitimasi namun penelitian tersebut terpusat pada penelitian strategi komunikasi dalam sosialisasi yang dilaksanakan di tengah pandemic untuk memaksimalkan peran aktif warga Negara untuk ikut berpartisipasi dalam Pilkada di tengah pandemi covid-19.
- Penelitian yang dilakukan oleh *Aprista Ristiawati* pada Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro melakukan penelitian tentang "Efektivitas Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 Pada Masa Darurat Pandemi Covid-19 Di Indonesia" yang membahas mengenai dampak negative dan positif dalam pelaksanaan Pilkada serentak tahun 2020.

Dari pemaparan tersebut dapat ditarik perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis. Penelitian

yang akan penulis lakukan lebih mengarah pada ketentuan yang mengatur hak pilih warga Negara pada Pilkada serentak pada pandemic covid-19 dan Bagaimana tanggung jawab penyelenggara pemilu menjamin kedaulatan rakyat dalam hak pilih warga di Indonesia sesuai PKPU.

## **1.5 Tujuan Penelitian**

Tujuan Penelitian ini adalah untuk :

### **1.5.1. Tujuan Umum**

Menganalisis peraturan yang mengatur hak pilih warga Negara dalam Pilkada di Indonesia.

### **1.5.2. Tujuan Khusus**

Memahami tanggung jawab penyelenggara pemilu dalam menjamin kedaulatan rakyat dalam perlindungan hak pilih warga di Indonesia.

## **1.6 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat baik secara teoritis maupun praktis, antara lain:

### **1.6.1 Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya Ilmu Hukum, terutama pada proses tahapan data pemilih dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah serentak di masa pandemi Covid-19, sehingga dapat memberikan kontribusi akademis mengenai gambaran perlindungan hak pilih warga di Indonesia.

### **1.6.2 Manfaat Praktis**

Bahwa penulisan ini diharapkan dapat memberikan jawaban terhadap masalah yang akan diteliti yaitu mengenai hak pilih warga sebagai hak konstitusional dalam Pilkada serentak 2020.

### **1.7 Landasan Teoritis**

Landasan teoritis adalah konsep-konsep yang sebenarnya merupakan abstraksi dari hasil pemikiran atau kerangka dan acuan yang pada dasarnya bertujuan mengadakan kesimpulan terhadap dimensi-dimensi.

Uraian teori yang digunakan adalah sebagai berikut :

- **Teori Negara hukum** merupakan Negara hukum (Rechtsstaat) yang bersifat demokratis yaitu dianut dan dipraktekannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan salah satunya memilih wakil rakyat.
- **Teori kedaulatan hukum** adalah teori yang menjelaskan bahwa kekuasaan tertinggi pada suatu negara ada di aturan hukum yang berlaku. Dengan kata lain, pada negara yang menganut kedaulatan hukum, maka hukum itu sendiri dapat dikatakan sebagai suatu landasan atau acuan dari kekuasaan dalam negara. Setiap negara pasti akan memilih teori kedaulatan yang sesuai dengan karakteristik dan ideologi dari negara itu sendiri. Setiap teori kedaulatan selalu berfungsi untuk mensejahterakan masyarakat.

- **Teori Tujuan Hukum** Aristoteles mengatakan tujuan hukum itu ialah untuk memberikan kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi anggota masyarakat sebanyak banyaknya, sebagaimana selaras dengan pendapat Roscoe Pound yang menegaskan law is tool of social engineering, yang bermakna tujuan hukum yaitu sebagai alat untuk membangun masyarakat.<sup>11</sup> Teori yang berkenaan dengan teori tujuan hukum dalam penelitian ini juga berkaitan dengan kepastian hukum.
  
- Menurut Sudikno Mertokusumo, **Teori kepastian hukum** merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Muchsin, 2006, *Ikhtisar Ilmu Hukum*, Badan Penerbit Iblam, Jakarta, hal. 11

<sup>12</sup> Askin zainal, 2012, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, hal. 66

## **1.8 Metode Penelitian**

Metode penelitian adalah langkah-langkah yang diambil oleh peneliti/penulis untuk mengumpulkan data atau informasi untuk diolah dan dianalisis secara ilmiah.

### **1.8.1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian ini yuridis normatif, yaitu suatu cara atau prosedur yang digunakan untuk memecahkan masalah dengan meneliti data sekunder.

### **1.8.2. Jenis Pendekatan**

Jenis pendekatan yang digunakan oleh peneliti dengan mendasarkan pada peraturan perundang-undangan, kaidah dasar, kebijaksanaan dan publikasi yang dibuat oleh pemerintah, buku-buku literatur, dan bahan lainnya yang tentunya berhubungan dengan masalah yang sedang diteliti yang berkaitan dengan "Tanggung Jawab Komisi Pemilihan Umum Menjaga Hak Pilih Warga Negara Sebagai Hak Konstitusional Dalam Pilkada Tahun 2020".

### **1.8.3. Sumber Bahan Hukum**

Sumber data dalam penelitian ini mendasarkan pada data sekunder. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang berupa bahan-bahan hukum. Bahan-bahan hukum tersebut terdiri dari :

a. Bahan hukum Primer, terdiri dari:

- 1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan

- 3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan,
- 4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang;
- 5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang,
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2019 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan,
- 7) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar Pemilih

dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota

8) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 5 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020;

9) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Nonalam *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)*;

**b.** Bahan hukum sekunder, yaitu berbagai bahan kepustakaan (literatur) seperti buku-buku, hasil penelitian, makalah-makalah dalam seminar, simposium, lokakarya yang erat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.

**c.** Bahan hukum tertier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan mengenai istilah-istilah tertentu, meliputi:

- 1) Kamus hukum
- 2) Kamus Bahasa Indonesia
- 3) Kamus Bahasa Inggris
- 4) Kamus Bahasa Belanda

#### **1.8.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Pada penelitian kepustakaan ini pengumpulan data/bahan hukum dilakukan dengan cara studi dokumen/pustaka/literature. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, penelitian dengan studi literatur adalah sebuah penelitian yang persiapannya sama dengan penelitian lainnya akan tetapi sumber dan metode pengumpulan data dengan mengambil data di pustaka, membaca, mencatat, dan mengolah bahan penelitian.

#### **1.8.5. Teknik Analisa Bahan Hukum**

Bahan Hukum yang telah dikumpulkan dari penelitian kepustakaan selanjutnya dianalisis secara deskriptif kualitatif. Deskriptif, yaitu metode analisis dengan cara menggambarkan keadaan sebenarnya di lapangan. Kualitatif, yaitu metode analisis dengan cara mengelompokkan dan menseleksi bahan hukum yang diperoleh dari penelitian menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan teori-teori dari studi kepustakaan sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini

#### **1.9 Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan penelitian ini bertujuan untuk memudahkan penulis dalam menguraikan isi dari penelitian ini yang secara keseluruhan. Bahan-bahan hukum yang telah didapatkan akan diolah dan disajikan secara kualitatif dengan pendekatan penulisan yaitu

dekriptif-analisis. Setelah itu diuraikan secara sistematis melalui beberapa Bab yaitu sebagai berikut.

BAB I sebagai "Pendahuluan", disini menguraikan latar belakang penelitian penelitian ini diangkat berupa alasan-alasan, rumusan masalah penelitian, tujuan dan manfaat dari penelitian baik secara akademis maupun praktik dalam kehidupan, metode penelitian yang digunakan berupa bahan hukum dan pendekatan penelitian yang digunakan, dan yang terakhir yaitu sistematika pembahasan.

BAB II sebagai "Tinjauan Pustaka", dalam tinjauan pustaka ini dibahas pengertian landasan teoritis dan kajian teori-teori yang terkait adalah teori Negara hukum, teori kedaulatan hukum, teori tujuan hukum dan yang terakhir adalah teori kepastian hukum.

BAB III membahas analisis yuridis ketentuan pilkada di Indonesia, hak pilih warga negara dalam pilkada serentak tahun 2020, dan ketentuan hak memilih warga Negara,

BAB IV membahas peran dan tanggung jawab KPU dalam menjamin kedaulatan rakyat di tengah pandemic covid-19, peran KPU dalam pemutakhiran data pemilih, dan pemutakhiran data pemilih pilkada di masa pandemic,

BAB V berisi "Penutup" dalam bab penutup ini akan dibahas kesimpulan dari tesis yang buat berupa jawaban atas rumusan masalah

yang telah ada, setelah itu penulis akan memberikan saran terkait bagaimana menjaga Hak pilih warga dalam Pilkada di Indonesia.