



**SKRIPSI**

**TANGGUNG JAWAB KOMISI PEMILIHAN UMUM  
TERHADAP KELOMPOK PENYELENGGARA  
PEMUNGUTAN SUARA**

**OLEH:**

**HAMKA HAMDARIS**

**B111 16 037**

**PEMINATAN HUKUM TATA NEGARA  
DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2020**

**HALAMAN JUDUL**

**TANGGUNG JAWAB KOMISI PEMILIHAN UMUM  
TERHADAP KELOMPOK PENYELENGGARA  
PEMUNGUTAN SUARA**

**OLEH:**

**HAMKA HAMDARIS**

**B11116037**

**SKRIPSI**

**Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana Pada  
Departemen Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum**

**PEMINATAN HUKUM TATA NEGARA  
DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2020**

**PENGESAHAN SKRIPSI**

**TANGGUNG JAWAB KOMISI PEMILIHAN UMUM  
TERHADAP KELOMPOK PENYELENGGARA  
PEMUNGUTAN SUARA**

Disusun dan diajukan oleh

**HAMKA HAMDARIS  
B11116037**

Telah Dipertahankan Dihadapan Panitia Ujian Skripsi yang Dibentuk  
Dalam Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum  
Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas  
Hasanuddin pada hari Jumat, 27 November 2020

**Panitia Ujian**

**Ketua**

**Sekretaris**

Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum.  
NIP. 19640910 198903 1 004

Fajlurrahman Jurdi, S.H., M.H.  
NIP. 19840713 201504 1 003

**A.n.Dekan**

**Ketua program studi Sarjana Ilmu Hukum**



Dr. Maskun, S.H., LL.M.  
NIP. 19761129 1999031005

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi Mahasiswa:

Nama : Hamka Hamdaris  
Nomor Induk Mahasiswa : B11116037  
Peminatan : Hukum Tata Negara  
Departemen : Hukum Tata Negara  
Judul : Tanggung Jawab Komisi Pemilihan  
Umum Terhadap Kelompok  
Penyelenggara Pemungutan Suara

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

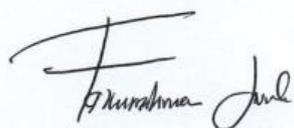
Makassar, 30 September 2020

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, SH., M.Hum.  
NIP. 19640910 198903 1 004

Pembimbing Pendamping



Fajlurrahman Jurdi, SH., MH.  
NIP. 19840713 201504 1 003



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS HUKUM**  
KAMPUS UNHAS TAMALANREA, JALAN PERINTIS KEMERDEKAAN KM.10  
Telp : (0411) 587219,546686, FAX. (0411) 587219,590846 Makassar 90245  
*E-mail: hukumunhas@unhas.ac.id*

### **PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI**

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : HAMKA HAMDARIS  
N I M : B11116037  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Departemen : Hukum Tata Negara  
Judul Skripsi : Tanggung Jawab Komisi Pemilihan Umum Terhadap Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Januari 2021

a.n. Dekan,  
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset  
dan Inovasi



Prof. Dr. Hamzah Halim SH.,MH  
NIP. 19731231 199903 1 003

## SURAT PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Hamka Hamdaris

Nomor Induk Mahasiswa : B11116037

Judul : Tanggung Jawab Komisi Pemilihan Umum Terhadap Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara

Bahwa benar ada Karya Ilmiah Saya dan bebas dari Plagianisme (duplikasi). Demikianlah Surat Pernyataan ini dibuat, jika dikemudian hari ditemukan bukti ketidakaslilan atas Karya Ilmiah ini maka Saya bersedia mempertanggungjawabkan sesuai Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 27 November 2020

Yang Bersangkutan



  
HAMKA HAMDARIS

## ABSTRAK

**Hamka Hamdaris (B11116037) dengan judul “Tanggung Jawab Komisi Pemilihan Umum Terhadap Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara”. Dibawah Bimbingan (Aminuddin Ilmar) Selaku pembimbing I dan (Fajlurrahman Jurdi) Selaku Pembimbing II.**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tanggung jawab ideal komisi pemilihan umum terhadap kelompok penyelenggara pemungutan suara dan mengetahui pola rekrutmen ideal terhadap kelompok penyelenggara pemungutan suara.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan undang-undang, pendekatan perbandingan dan pendekatan konseptual. Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer dan sekunder, yang dianalisis menggunakan metode deskriptif untuk menjelaskan, menguraikan, sesuai dengan permasalahan yang erat kaitannya dengan penelitian ini.

Adapun hasil dari penelitian ini yaitu tanggung jawab komisi pemilihan umum secara ideal terhadap kelompok penyelenggara pemungutan suara dapat dilakukan dengan beberapa cara yaitu dengan tetap mempertahankan sistem pemilu proporsional dengan beberapa perbaikan dari wilayah infrastruktur dan suprastruktur, kemudian adanya perbaikan pembagian tugas kpps pada saat bekerja dilapangan pada saat proses pemungutan suara dan pada saat proses rekapitulasi perhitungan suara, serta penambahan kpps sebagai pekerja yang termuat dalam undang-undang ketenagakerjaan sehingga kesejahteraannya lebih terlindungi. pola rekrutmen ideal terhadap kelompok penyelenggara pemungutan suara dapat dilakukan dengan memperhatikan proses rekrutmen yang terjadi di lapangan, dengan memperhatikan regulasi yang berlaku mengenai pengangkatan kpps, metode pelatihan dan pendidikan yang telah dirumuskan oleh idea (*institute for democracy and electoral assistance*) dan perbaikan beberapa hubungan relasi kekuasaan yang terjadi di dalam lingkungan pemerintah setempat. kemudian diperlukan beberapa perbaikan di beberapa sektor, seperti penentuan batas usia maksimum untuk anggota kpps, perbaikan jam kerja, sdm dan upah yang dianggap masih kurang, lebih mengutamakan kader-kader muda yang di rekrut untuk menjadi anggota kpps, serta transparansi dan keterbukaan mengenai sosialisasi kepada penyelenggara *ad hoc* tentang pemilu.

***Kata Kunci: Tanggung Jawab, Ideal, Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara.***

## ABSTRACT

**Hamka Hamdaris (B11116037) with the title "The General Election Commission's Responsibilities Toward Voting Organizing Groups". Under Guidance (Aminuddin Ilmar) As Advisor I and (Fajlurrahman Jurdi) As Advisor II.**

This study aims to determine the ideal responsibility of the general election commission towards polling organizers and to find out the ideal recruitment pattern for polling organizers.

This study uses a normative research method using a statutory approach, a *corporatif* approach and a conceptual approach. This study uses primary and secondary legal materials, which are analyzed using descriptive methods to explain, describe, according to the problems that are closely related to this research.

The result of this research is that the responsibility of the general election commission is ideally towards polling organizer groups in several ways, namely by maintaining the proportional electoral system with several improvements in the infrastructure and superstructure areas, then improving the division of kpps duties when working in the field at during the voting process and during the recapitulation process of vote counting, as well as the addition of kpps as workers that are included in the labor law so that their welfare is better protected. The ideal recruitment pattern for voting organizing groups can be carried out by paying attention to the recruitment process that occurs in the field, by paying attention to the applicable regulations regarding the appointment of kpps, training and education methods that have been formulated by the idea (institute for democracy and electoral *assistance*) and improving some of the power relations that occur within the local government. Then several improvements are needed in several sectors, such as determining the maximum age limit for Kpps members, improving working hours, human resources and wages that are deemed insufficient, prioritizing young cadres recruited to become members of kpps, as well as transparency and openness regarding socialization to organizers *ad hoc* about elections.

***Keywords: Responsibility, Ideal, Voting Organizing Group.***

## **KATA PENGANTAR**

*Bismillahirrahmanirrahim,*

Alhamdulillah senantiasa terucapkan kepada Allah SWT karena rahmat dan keridhoannya penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Tanggung Jawab Komisi Pemilihan Umum Terhadap Kelompok Penyelenggara Pemungutan suara” sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Tidak lupa pula bershalawat serta salam kepada baginda nabi besar nabi Muhammad SAW sebagai suri tauladan dalam mejalani hidup yang memberikan pedoman menjadi manusia yang berakhlak mulia di sisi Allah SWT serta kepada keluarga dan sahabat-sahabatnya.

Terlebih dahulu penulis berterima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum. selaku Pembimbing I dan Bapak Fajlurrahman Jurdi, S.H., M.H. selaku Pembimbing II, atas segala waktu, nasehat, arahan, saran, tenaga, dan pikiran untuk membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini, terima kasih atas ilmu yang diberikan mulai dari awal sampai akhir penulisan skripsi ini selesai.

Selesainya Skripsi ini tidak terlepas dari doa dan dukungan dari kedua Orang Tua penulis yaitu Ayahanda Minggu seseorang yang menjadi alasan penulis terus belajar karena keikhlasan serta keridhoan beliau dan Ibunda penulis Nuraeni yang selalu mengajarkan kesabaran dalam menjalani hidup, selalu mengingatkan untuk taat beribadah dan

menjaga diri saat jauh dari keluarga, keinginannya untuk melihat anaknya yang akan mendapatkan gelar sarjana membuat penulis bersemangat agar harapannya jadi kenyataan. Begitu juga kepada saudara penulis Jihan Zalzabilah, Lukmanul Yaqin, dan Andini Humaerah yang memotivasi dan terimakasih telah mengasihi dan menyayangi penulis selama duduk dibangku perkuliahan. Penulis menyadari bahwa skripsi ini jauh dari kata sempurna dan masih memiliki banyak kekurangan, oleh karena itu kritik dan saran penulis adalah penyempurna dari segalanya, penulis sangat berharap agar skripsi ini dapat bermanfaat untuk para pembacanya. Akan tetapi dorongan untuk menjadi lebih baik dan berusaha sekuat mungkin berdasarkan ilmu-ilmu yang pengetahuan yang diperoleh selama duduk dibangku perkuliahan meskipun masih perlu banyak pembinaan. Selesaiannya skripsi ini merupakan suatu kebanggaan tersendiri bagi penulis karena merupakan suatu usaha dan doa dari kalangan orang-orang yang sholeh dilingaran penulis. Penulisan ini tidak terlepas dari pihak-pihak yang telah membatu, karena itu penulis mengucapkan terimah kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Palubuhu, MA selaku Rektor dan segenap jajaran Wakil Rektor Universitas Hasanuddin.
2. Ibu Prof. Dr. Farida Pattitingi, SH., M.Hum. selaku Dekan dan segenap jajaran wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

3. Bapak Dr. Maskun, S.H., L.LM selaku ketua program studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
4. Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum. Ketua Departemen Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, sekaligus pembimbing Akademik (PA) penulis. Terimakasih atas kebaikan dan nasihatnya setiap kali berkontribusi mengenai Kartu Rencana Studi (KRS).
5. Bapak Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H. Selaku penguji I dan Dr. Kasman Abdullah, S.H., M.H. Selaku Penguji II, terima kasih yang sebesar-besarnya atas segala saran dan masukannya yang sangat membangun dalam penulisan skripsi ini.
6. Mido dan Nebong yang merupakan kakek dan nenek yang selama penulis duduk dibangku perkuliahan tak henti-hentinya memberikan nasihat yang bijak dan selalu menyisihkan sedikit rejekinya untuk digunakan penulis.
7. Juliana yang merupakan tante dari penulis telah memberikan fasilitas tempat tinggal di kota Makassar yang membantu secara finansial sehingga penulis mampu menyelesaikan studi.
8. Bapak dan Ibu Dosen Pengajar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah menyalurkan ilmunya kepada penulis.
9. Para Staf Akademik, Bagian Kemahasiswaan, Bagian Perlengkapan dan pegawai Perpustakaan yang telah memberikan

banyak bantuan kepada penulis selama masa pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

10. Keluarga Besar Unit Kegiatan Mahasiswa Pencak silat Universitas Hasanuddin baik dari senior-senior demisioner, dewan pertimbangan organisasi dan teman-teman pengurus yang memberikan ruang kepada penulis untuk banyak belajar dan aktif berdiskusi dalam mempelajari ilmu-ilmu silat Indonesia.
11. Keluarga Tapak Suci Universitas Hasanuddin saya ucapkan banyak terimakasih atas ilmu jurus pencak silat dan kepercayaan menjadi pengurus di perguruan periode 2017 dan menjadi dewan kader hingga saat ini.
12. Keluarga Pusat Kajian Hukum Tata Negara (PUSAKA HTN) saya ucapkan terimakasih atas kebersamaannya menimbah ilmu di materi kajian.
13. Teman-teman Friendship kepada Imran, Mukmin, Cio, MT, Anggi, Anggun dan Yoon atas support dan dukungannya yang banyak mendorong penulis untuk lebih giat lagi.
14. Teman-teman Remaja Masjid Al-Ikhlas Tamarunang indah 2, kepada Risal, Hasib, Ardin, Aat, Shania, Fira, Riska, Aliyyah, Abd Wahid atas support dan canda tawanya dalam aktivitas di masjid guna mendorong penulis untuk menyelesaikan masa kuliah.
15. Jamaah masjid Al-Ikhlas yang selalu memeberikan dukungan dan motivasi dalam menggapai apa yang diharapkan.

16. Angkatan DIKTUM 2016 angkatan yang punya cerita sejarah yang paling berbeda dengan angkatan lain. Terima kasih pula kepada teman-teman Hukum A teman dikala masih MABA sampai selesai.
17. Teman-teman KKN Gelombang 102 di Kabupaten Luwu Timur desa Tole kecamatan Towuti kepada Fajar, Nunu, Ika, Nina dan Aparat desa serta segenap masyarakat telah berbagi pengalaman dalam menerapkan kosep belajar mengabdikan pada masyarakat.
18. Teman-teman keluarga Bidikmisi angkatan 2016 Universitas Hasanuddin.

Dengan segala kerendahan hati penulis menyadari bahwa skripsi ini jauh dari kesempurnakan akan tetapi penulis berharap skripsi ini dapat diterima di khalayak umum dan dapat menjadi referensi bagi peneliti maupun akademisi dalam proses belajarnya yang nantinya dapat memberikan sumbangan pemikiran pada ilmu hukum di Indonesia dan pada bidang hukum keperdataan khususnya.

Makassar, November 2020

Hamka Hamdaris

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL .....	i
PENGESAHAN SKRIPSI .....	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING .....	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI .....	iv
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN .....	v
ABSTRAK .....	vi
<i>ABSTRACT</i> .....	vii
KATA PENGANTAR .....	viii
DAFTAR ISI .....	xiii
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
C. Tujuan Penelitian .....	9
D. Kegunaan Penelitian .....	9
E. Keaslian Penelitian .....	10
F. Metode Penelitian .....	12
<b>BAB II TANGGUNGJAWAB IDEAL KOMISI PEMILIHAN UMUM</b>	
<b>TERHADAP KELOMPOK PENYELENGGARA PEMUNGUTAN</b>	
<b>SUARA .....</b>	<b>15</b>
A. Tinjauan Pustaka .....	15
1. Konsep Negara Hukum dan Demokrasi .....	15
a. Konsep Rechtstaat .....	26
b. Konsep Rule of Law .....	29
2. Pemilihan Umum .....	42
a. Definisi Pemilihan Umum .....	42
b. Asas Pemilihan Umum .....	44
c. Tujuan dan Fungsi Pemilihan Umum .....	46
d. Sistem Pemilihan Umum .....	48

3. Definisi Tanggung Jawab dan Penerapannya .....	58
B. Analisis Tanggung Jawab Komisi Pemilihan Umum Terhadap Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara .....	62
1. Aliran Tanggung Jawab Komisi Pemilihan Umum terhadap Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara .....	62
2. Perbandingan Sistem Pemilihan Umum .....	71
a. Pemilu Amerika Serikat .....	71
b. Pemilu Australia .....	74
3. Permasalahan dan Rekomendasi Hak, Kewajiban, dan Kewenangan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara ..	86
a. Permasalahan KPPS pada Proses Pemungutan Suara .....	88
b. Rekomendasi Pembagian Tugas KPPS pada Proses Pemungutan Suara .....	92
c. Permasalahan KPPS Pada Proses Rekapitulasi Surat Suara .....	96
d. Rekomendasi Pembagian Tugas KPPS Pada Proses Rekapitulasi Surat Suara .....	100
4. Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara adalah Pekerja .....	102

### **BAB III POLA REKRUTMEN IDEAL TERHADAP KELOMPOK**

<b>PENYELENGGARA PEMUNGUTAN SUARA .....</b>	<b>109</b>
A. Tinjauan Pustaka .....	109
1. Komisi Pemilihan Umum .....	109
2. Kelompok Penyelenggara Pemugutan Suara .....	117
B. Analisis Pola Rekrutmen Ideal Terhadap Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara .....	120
1. Proses Rekrutmen KPPS (Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara) .....	120
2. Rekomendasi Rekrutmen Ideal Terhadap Kelompok Penyelenggara Pemungutan suara (Studi Kota Makassar) ...	134

<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>145</b>
A. Kesimpulan .....	145
B. Saran .....	146
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>147</b>
<b>LAMPIRAN</b>	

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pelaksanaan pemilihan umum yang demokratis masih menjadi harapan sekaligus salah satu semangat reformasi. Pada tataran praktis, merujuk pada dinamika ketatanegaraan di berbagai negara, konsep negara demokratis masih menjadi pilihan ideal dibanding konsep lainnya.<sup>1</sup> Perkembangan konsep negara demokratis pun kian pesat seiring dengan perkembangan bangsa dan negara. Agenda reformasi yang bermuara pada amandemen konstitusi menjadi momentum sebagai upaya penguatan prinsip negara hukum yang demokratis. Hal ini dapat dilihat dari penegasan Indonesia sebagai Negara hukum yang demokratis.<sup>2</sup>

Secara konseptual, bagi sejumlah negara mengklaim diri sebagai negara demokrasi (berkedaulatan rakyat), keberadaan pemilihan umum secara langsung (*direct democracy*) menjadi simbol sekaligus tolak ukur utama. Artinya, pelaksanaan pemilihan umum merupakan refleksi dari nilai dasar prinsip demokrasi. Sebab, ide dasar dari demokrasi adalah kebebasan, yang mencakup kebebasan berpendapat, kebebasan berserikat dan kebebasan menentukan pilihan, sehingga akan melahirkan

---

<sup>1</sup> Ni`matul Huda, 2015, *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 237.

<sup>2</sup> Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai Hukum tertinggi (*the Highest Law*) Menegaskan pada pasal 1 ayat (2): “Kedaulatan Berada ditangan Rakyat dan dilaksanakan Menurut Undang-undang dasar”; Pasal 1 ayat (3) : “Negara Indonesia Adalah Negara Hukum”.

representasi aspirasi rakyat. Singkatnya, pemilihan umum merupakan simbol kedaulatan rakyat.

Sebagai konsep lahir dari buah reformasi konstitusional, rezim pemilihan umum pun menghasilkan perubahan secara revolusioner. Setelah sebelumnya, sistem pemilihan umum yang diterapkan pada rezim orde lama hingga orde baru adalah sistem demokrasi tidak langsung (*direct democracy*), baik pada pemilihan umum Presiden, DPR, maupun Kepala Daerah.<sup>3</sup> Prinsip kedaulatan rakyat yang dijabarkan melalui penerapan konsep demokrasi memberikan pemaknaan bahwa penyelenggaraan pemerintahan haruslah bertumpu pada kehendak, aspirasi, dan kepentingan rakyat.<sup>4</sup>

Dalam konteks ini, perkembangan hukum tentunya harus mengimbangi dan dapat menjadi pilar dari kokohnya demokrasi.<sup>5</sup> Oleh karena itu, pemilihan umum (pemiluyang juga) dipandang sebagai metode demokratik untuk memilih wakil-wakil rakyat dalam bahan-bahan perwakilan, tentang dalam Pasal 22E ayat (2), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang mengamanatkan: *"Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah"*, dan untuk pemilihan

---

<sup>3</sup> Abdul Aziz Hakim, 2006, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) kepala daerah di Era Demokrasi Langsung*, Toga Pers, Yogyakarta, hlm. 167.

<sup>4</sup> Aminuddin Ilmar, 2013, *Hukum Tata Pemerintahan*, Identitas Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 167.

<sup>5</sup> H. M. Thalha, 2009, "Teori Demokrasi dalam Wacana Ketatanegaraan Perspektif Pemikiran Hans Kelsen", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Volume 16 Nomor 3, 413-422.

Kepala Daerah, tertuang dalam Pasal 18 ayat (4), yang mengamanatkan “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing dipilih secara demokratis*”. Pun sejalan dengan marwah dilaksanakannya pemilu sebagai upaya untuk menjamin tercapainya dalam Undang-undang Dasar 1945 dan sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat untuk menghasilkan wakil rakyat dan pemerintahan negara yang demokratis.

Dalam pandangan Jimly Asshiddiqie,<sup>6</sup> dijelaskan bahwa mekanisme demokrasi, salah satu syarat yang harus dipenuhi adalah penyelenggaraan pemilu secara berkala. Hal itu penting karena: 1) Pendapat atau aspirasi rakyat cenderung berubah dari waktu ke waktu; 2) Kondisi kehidupan masyarakat yang dapat juga berubah; 3) penambahan penduduk dan rakyat dewasa yang dapat menggunakan hak pilihnya. Lebih lanjut, secara konseptual, pemilu dalam berbagai sistem politik yang berlainan dapat dibedakan menurut signifikansi dan fungsinya, serta sifat dan luas kompetisi. Signifikansi dan fungsi pemilu didalam negara-negara dengan sistem politik demokratik, pada dasarnya diakui bahwa tanpa pemilu serta kompetisi terbuka antar kekuatan sosial dan kelompok politik, tidak ada demokrasi. Sebagai sumber legitimasi kepemimpinan politik, sebuah pemilu demokratik membuka peluang untuk mempertanyakan hubungan-hubungan kekuasaan yang ada, disamping merupakan bentuk fundamental partisipasi rakyat, dalam arti “*constituionality institutionalized participation*”. Dengan demikian, pemilu dalam negara demokrasi

---

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, 2009, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 378.

mengutamakan fungsi sebagai instrumen untuk memperkuat struktur kekuasaan yang mapan, atau sebagai sarana untuk memperkokoh kesatuan politik dan moral rakyat serta mobilisasi kekuatan sosial, baik untuk kepentingan legitimasi struktur kekuasaan maupun dalam rangka penyesuaian struktur kekuasaan untuk menstabilkan sistem politik.

Untuk menjamin terciptanya pemilu yang demokratis, diperlukan sebuah lembaga negara yang dapat melaksanakan tujuan dan fungsi pemilu. Pembentukan komisi negara menjadi bagian dari politik hukum negara untuk melengkapi dan menguatkan daya kerja pemerintahan negara. Pun terdapat komisi negara yang merupakan perintah langsung dari Undang-undang Dasar 1945, salah satunya adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Pembentukan KPU merupakan bentuk restorasi yang paling pesat dalam hal independenisasi penyelenggaraan pemilu pasca orde baru. Undang-undang Dasar 1945 sebelum amandemen memang menyantumkan perihal adanya lembaga yang akan mengurus pemilu.<sup>7</sup> Penyelenggara Pemilihan Umum atau Pemilu merupakan lembaga yang menjadi penyelenggara pemilu, penyelenggara pemilu terdiri dari Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan DKPP. Tentunya di dalam lembaga penyelenggara pemilu memiliki sebuah kesatuan fungsi yang diatur dalam Keputusan Penyelenggara Pemilu

---

<sup>7</sup> Zainal Arifin Mochtar, 2016, *Lembaga Negara Independen Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataanya Kembali Pasca-amandemen Konstitusi*, PT Raja grafindo Persada, Jakarta, hlm, 108.

beserta surat edaran, sesuai dengan teori Stufenbau;<sup>8</sup> yang mengibaratkan norma hukum bagaikan anak tangga, dimana lembaga yang menduduki bagian terendah harus mengikuti norma hukum yang berlaku pada lembaga yang menduduki bagian lebih tinggi atau tertinggi. Artinya adalah dalam penyelenggaraan pemilu, semua harus mengikuti pedoman yang digunakan yaitu Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.

Dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi dengan Nomor 14/PUU -XI/2013, yang melahirkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, menjadikan Pemilu tahun 2019 berbeda dengan Pemilu-Pemilu sebelumnya, di tahun 2019 ini, Indonesia pertama kali dalam sejarah menyelenggarakan Pemilu serentak, yaitu pemilihan DPR, DPD, DPRD Provinsi dan Kabupaten. Hal ini di selenggarakan agar lebih efisien, sehingga pembiayaan penyelenggaraan lebih menghemat uang negara yang berasal dari pembayar pajak dan hasil eksploitasi sumber daya alam serta sumber daya ekonomi lainnya. Inilah beberapa pertimbangan hakim konstitusi dalam mengabulkan permohonan.

KPU selanjutnya membentuk badan penyelenggara yang langsung berhadapan dan melayani pemilih dan peserta pemilu pada hari pemungutan dan penghitungan suara adalah Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan Kelompok

---

<sup>8</sup> Ibid. hlm. 67.

Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dengan status *ad hoc*.<sup>9</sup> KPPS sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Pasal 1 angka 14 adalah Kelompok yang dibentuk oleh PPS (Panitia Pemungutan Suara) untuk melaksanakan pemungutan suara di tempat pemungutan suara. KPPS ada dua yaitu KPPS yang melaksanakan pemungutan suara di tempat pemungutan suara di dalam negeri dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri yang disingkat KPPSLN, dibentuk oleh Panitia Pemilihan Luar Negeri yang disingkat PPLN. KPPS merupakan salah satu penyelenggara Pemilu pada tingkat paling bawah KPPS menjadi bagian yang penting dikarenakan tugas KPPS adalah harus menjadi pelayan pemilih sehingga bisa memberikan hak pilihnya.

Pada pelaksanaan Pemilu serentak 17 April 2019, KPPS memiliki beban kerja yang meningkat dibanding dengan Pemilu tahun 2014. Hal ini dikarenakan KPPS harus melakukan pemungutan dan penghitungan terhadap 5 surat suara per pemilih. KPPS melakukan tugasnya di satu TPS (Tempat Pemungutan Suara). Jumlah maksimal pemilih setiap TPS nya sudah ditentukan dalam undang-undang KPU No 7 Tahun 2017 yang mengatur bahwa pemilih yang berada di TPS tidak lebih dari 300 pemilih. Artinya bila dikalkulasi ada maksimal 1500 surat suara yang menjadi baban kerja KPPS pada Pemilu tahun 2019. Sedangkan jumlah KPPS di satu TPS berdasarkan Pasal 59 Undang-undang No. 7 tahun 2017

---

<sup>9</sup> Kornelius Benuf, 2019, "Harmonisasi Hukum: Pemilu Serentak dan Ketenagakerjaan, Analisis Yuridis terhadap Kematian KPPS Tahun 2019", Jurnal Gema Keadilan (ISSN: 0852-011), Volume 6, Edisi II.

berjumlah 7 orang. Jadi masing-masing KPPS bertanggung jawab untuk melakukan pemungutan dan penghitungan suara maksimal 214-215 surat suara dan merupakan beban kerja bagi masing masing KPPS.<sup>10</sup> Beban kerja KPPS termasuk juga berasal dari tekanan beberapa pihak, seperti adanya tekanan dari badan penyelenggara di atasnya dan peserta pemilu. Jadi beban kerja KPPS di Pemilu tahun 2019 sangat tinggi. Banyaknya surat suara yang harus dipungut dan dihitung oleh KPPS ini menyebabkan waktu kerja KPPS menjadi panjang, yaitu sekitar 18-24 jam pada saat penyelenggaraan Pemilu.<sup>11</sup>

Dengan beban kerja KPPS yang sangat tinggi pada tahun 2019 Pemilu Serentak, alhasil banyak yang meninggal dunia, terutama dari KPPS. Berdasarkan data yang diperoleh dari Kementerian Kesehatan melalui Kompos.com<sup>12</sup> ada 527 anggota KPPS yang meninggal dunia dan 11.239 sakit. Jumlah ini tercatat dari 28 provinsi di Indonesia yang di investigasi 15 Mei 2019. Anggota KPPS ini adalah warga negara Indonesia, yang bersedia menyelenggarakan pemungutan suara di Tempat Pemungutan Suara (TPS). Mereka diberikan imbalan sebesar: Ketua: Rp. 550.000/orang/bulan, Anggota: Rp. 500.000/orang/bulan, Sementara jumlah anggota KPPS sebanyak 7.385.500 orang. Alokasi anggaran yang tersedia untuk Pembentukan (PAW), Honorarium dan

---

<sup>10</sup> Ibid. hlm. 16

<sup>11</sup> Andreas Pandiangan, 2019. "Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (Kpps) Pemilu 2019: Tanggungjawab Dan Beban Kerja". The Journal of Society & Media, Volume 3(1), pp.17-34.

<sup>12</sup> Kematian KPPS, <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/16/17073701/data-kemenkes-527-petugas-kpps-meninggal-11239-orang-sakit?page=all>, Diakses tanggal 9 February 2020.

belanja barang bagi Badan Penyelenggara Pemilu *Ad hoc* PPK, PPS dan KPPS Dalam Negeri Rp 10.047.105.276.000.<sup>13</sup> masa kerja penyelenggara pemilu yaitu PPK dan PPS 9 Maret 2018 sampai 16 Juni 2019. Sedangkan KPPS 10 April 2019 sampai 9 Mei 2019.<sup>14</sup>

Tentu kematian KPPS ini bukanlah hal yang diinginkan oleh pemohon uji materi maupun hakim konstitusi yang telah mengabulkan uji materi tersebut. Kitapun menyadari bahwa bagi Negara yang baru menjadi demokratis, tantangannya adalah apakah dan bagaimana praktik dan lembaga demokratis yang baru itu dapat diperkuat atau, sebagaimana dikemukakan oleh beberapa pakar politik, dikonsolidasikan sehingga dapat bertahan terhadap ujian waktu, konflik politik, dan krisis.<sup>15</sup> Akan tetapi penulis merasa sangat penting untuk diketahui Tanggungjawab KPU Terhadap KPPS karena KPU sebagai atasannya wajib melakukan perubahan pengaturan terhadap KPPS. Hal ini mendorong penulis untuk meneliti lebih lanjut permasalahan tersebut dalam skripsi yang berjudul: "Tanggung Jawab Komisi Pemilihan Umum Terhadap Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara".

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat di rumuskan beberapa masalah sebagai berikut:

---

<sup>13</sup> Surat Kementerian Keuangan No S-118/MK.02/2016.

<sup>14</sup> PKPU Nomor 7 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2017 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilu Tahun 2019.

<sup>15</sup> Kornelius Benuf, *Op. Cit.* hlm 12.

1. Bagaimanakah Tanggung Jawab Ideal Komisi Pemilihan Umum Terhadap Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dalam Penyelenggaraan Pemilu?
2. Bagaimanakah Pola Rekrutmen Ideal Terhadap Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dalam Pemungutan Suara?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan permasalahan tersebut, penulis menjabarkan beberapa tujuan penulisan sebagai berikut:

1. Untuk Mengetahui Tanggung Jawab Ideal Komisi Pemilihan Umum Terhadap Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dalam Penyelenggaraan Pemilu.
2. Untuk Pola Rekrutmen Ideal Terhadap Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dalam Pemungutan Suara.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun Kegunaan Penelitian ini antara lain adalah:

1. Secara Teoritis, diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu pengetahuan hukum khususnya hukum tata negara, dan dapat dijadikan sebagai referensi bagi para akademis yang berminat dalam mengamati perkembangan dinamika ketatanegaraan di Indonesia.

2. Secara Praktis, memberikan masukan kepada masyarakat dan aparat pemerintahan daerah setempat tentang pemahaman konsep penyelenggaraan pemerintahan khususnya tentang KPU dan tugas-tugasnya sebagai Penyelenggara pemilihan umum dan mendukung terwujudnya konsep *good governance* dalam tata pemerintahan.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Penelitian ini bersifat terbaru sehingga keasliannya tidak diragukan lagi. Berdasarkan hasil pencarian yang berasal dari internet maupun hasil penelitian lain dalam bentuk jurnal, karya ilmiah, ataupun skripsi di perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan perpustakaan pusat universitas Hasanuddin belum ditemukan penelitian yang mengkaji permasalahan tentang Tanggung Jawab Komisi Pemilihan Umum terhadap Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara, Hal ini dikarenakan isu atau masalah yang diangkat sangat baru di Indonesia. Sebagai pijakan dalam penelitian ini, penulis mengemukakan beberapa hasil penelitian yang telah ada sebelumnya. Hal ini dimaksudkan agar posisi penelitian ini jelas arahnya, apakah melanjutkan, menolak atau mengambil aspek bagian lain dari penelitian sebelumnya. Meskipun di beberapa penelitian lain terdapat pembahasan yang sama mengenai tanggung jawab KPU, namun secara eksplisit tidak tertuju pada hal yang sama dalam penelitian ini. Di sisi lain, terdapat pula jurnal yang membahas mengenai KPPS, namun hanya bagian tugas dan fungsi nya

saja yang telah di atur di dalam Undang-Undang, sedangkan penelitian ini lebih menitikberatkan kepada Tanggung Jawab KPU sebagai pembentuk, Penyusun dan Pengaturan KPPS untuk Penyelenggaraan Pemilu. Oleh karena itu, keaslian penelitian ini murni tidak di ragukan lagi. Beberapa studi yang peneliti temukan dan memiliki relevansi dengan permasalahan yang dikembangkan dalam penelitian ini antara lain:

1. Skripsi oleh Masudin Nur “Tanggung Jawab Komisi Pemilihan Umum Sebagai Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum Perspektif Siyasah”. Meskipun skripsi diatas menjadikan komisi pemilihan umum sebagai bagian dari lembaga yang bertanggung jawab yang sama dengan penulis, namun terlihat jelas objek penelitian sangat berdeda. Penulis lebih menitikberatkan pertanggungjawaban kepada kelompok penyelenggara pemungutan suara sedangkan skripsi diatas memandang komisi pemilihan umum dari perpektif syariah atau pandangan islam terhadap komisi pemilihan umum sebagai sejarah ketatanegaraan islam yang lebih mengutamakan kejujuran dalam bertindak.
2. Skripsi Ahcmad Sayuti “Tanggung Jawab Komisi pemilihan Umum terhadap Daftar pemilih Tetap”. Skripsi diatas juga menjadikan komisi pemilihan umum sebagai bagian dari lembaga yang bertanggung jawab, namun objek penelitiannya berbeda dengan penulis. Skripsi diatas menitikberatkan terhadap

daftar pemilih tetap yang belum terdaftar sepenuhnya untuk menjadi pemilih tetap di suatu daerah untuk pemilihan berikutnya.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian dan Metode Pendekatan**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum Normatif yaitu pendekatan masalah yang menekankan pada aspek Ideal atau Seharusnya yang akan dibandingkan dengan peraturan yang telah ada dengan beberapa pendekatan . Dalam penelitian ini digunakan metode pendekatan Perundang-undangan, pendekatan Perbandingan (Komparatif), dan pendekatan konseptual (Doktrin).

### **2. Jenis dan Bahan Hukum**

Jenis data yang digunakan dalam penelitian skripsi ini adalah sebagai berikut:

#### **1. Data Primer**

Data yang diperoleh dari sumber daya berupa wawancara dan pengamatan yang dilakukan di Komisi Pemilihan Umum Daerah.

#### **2. Data Sekunder**

Dalam data sekunder terdiri atas catatan, koran, dokumen, laporan dan sumber-sumber lain yang berhubungan dengan penelitian ini.

Bahan hukum yang dipakai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bahan Hukum Primer adalah bahan-bahan hukum yang terdiri dari norma dasar dan peraturan perundang-undangan.
- b. Bahan Hukum Sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya rancangan undang-undang, hasil penelitian hasil karya dari kalangan hukum dan bahan lainnya.

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Berdasarkan tujuan penelitian, maka teknik pengumpulan data yang di gunakan sebagai berikut:

1. Wawancara merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui tanya jawab antara penulis dengan Pengurus Komisi Pemilihan Umum daerah atau bidang hubungan masyarakat (humas) atau bagian pelayanan informasi dan masyarakat.
2. Studi dokumen adalah setiap bahan yang tertulis baik yang dipersiapkan untuk penelitian, pengujian suatu peristiwa atau *record*, berupa laporan arsip, dan dokumen laporan.

### 4. Analisis Data

Setelah data primer dan data sekunder terkumpul, kemudian diolah dengan melakukan pengklasifikasikan data dan dianalisis secara kualitatif yaitu sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis/lisan dari orang-orang yang diamati atau dapat juga didefenisikan sebagai tradisi tertentu dalam

ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan manusia dalam wawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan dalam peristilahannya.

## **BAB II**

# **TANGGUNGJAWAB IDEAL KOMISI PEMILIHAN UMUM TERHADAP KELOMPOK PENYELENGGARA PEMUNGUTAN SUARA**

### **A. TINJAUAN PUSTAKA**

#### **1. Konsep Negara Hukum dan Demokrasi**

Pemikiran tentang konsep negara hukum telah lama dikembangkan oleh ahli filsafat dari zaman Yunani kuno seperti; Plato (429-374 SM) dan Aristoteles (384-322 SM).<sup>16</sup> Pendapat dari Aristoteles memberikan pemahaman bahwa negara harus berdiri di atas hukum yang akan dapat menjamin keadilan bagi warga negara. Dengan menempatkan hukum sebagai hal yang tertinggi (*supreme*) dalam negara berarti, bahwa penyelenggaraan kekuasaan dalam negara khususnya kekuasaan pemerintahan haruslah didasarkan atas hukum.<sup>17</sup> Dalam konsepsi negara hukum kekuasaan menjalankan atau menyelenggarakan pemerintahan haruslah berdasarkan pada kedaulatan hukum atau supremasi hukum dengan tujuan utamanya adalah mewujudkan adanya ketertiban hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>18</sup>

Sebagaimana diketahui, tidak ada suatu definisi yang disepakati tentang negara. Namun, secara umum mungkin dapat dijadikan sekedar

---

<sup>16</sup> Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Op. Cit., hlm. 55.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.*

pegangan sebagaimana lazim dikenal dalam hukum internasional bahwa suatu negara biasanya memiliki tiga unsur pokok yaitu:

- a. Rakyat atau sejumlah orang;
- b. Wilayah tertentu; dan
- c. Pemerintahan yang berwibawa dan berdaulat.

Sebagai unsur komplementer dapat ditambahkan pengakuan oleh masyarakat internasional atau negara-negara lain.<sup>19</sup>

Sebagai makhluk sosial, manusia secara kodrati akan selalu membutuhkan orang lain. Mengenai hal tersebut, Aristoteles menyebutnya dengan sebutan *zoom politicon*.<sup>20</sup> Sebagai makhluk sosial, manusia lahir, berkembang, dan meninggal dunia dalam masyarakat, Setiap individu berinteraksi dengan individu atau kelompok lainnya. Interaksi yang dilakukan manusia senantiasa didasari oleh aturan, adat, atau norma yang berlaku dalam masyarakat. Aturan yang didasarkan pada kontrak sosial dalam sebuah sistem masyarakat disebut hukum.<sup>21</sup> Jadi hukum adalah perlindungan kepentingan manusia, yang berupa kumpulan kaedah atau peraturan yang mengatur hubungan manusia dengan manusia lain dengan masyarakat atau Negara. Dalam mengatur hubungan manusia antara lain dengan membebani manusia dengan hak dan kewajiban. Hak

---

<sup>19</sup> Muhamaad Tahir Azhari, 2010, *Negara Hukum (Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya di lihat dari Segi Hukum Islam)*, Prenada Media Grup, Jakarta, hlm. 17.

<sup>20</sup> Lukman Santoso AZ, Yahyanto, 2016, *Pengantar Ilmu Hukum (Sejarah, Pengertian, Konsep Hukum, Aliran Hukum dan Penafsiran Hukum)*, Setara Press, Malang, hlm. 13.

<sup>21</sup> *Ibid.*

itu memberi kenikmatan atau kebebasan kepada individu dalam melaksanakannya.

Apabila kita merujuk pada pendapat Fajlurrahman Jurdi<sup>22</sup> bahwa hukum bermakna prinsipal. Ia menyebutkan Hukum adalah alat bantu personal. Manusia yang pada dasarnya lemah, atau tidak sempurna dan dalam hal ini berbeda dengan binatang yang lahir relatif sudah “sempurna” hukum diciptakan juga untuk mengatur ketertiban kebersamaan yang ada. Di sini hukum menjadi alat bantu sosial. Karena hukum adalah alat bantu sosial, maka menekankan posisi hukum sebagai instrumen negara adalah merupakan upaya agar hukum sebagai instrumen memiliki kekuatan legitimasi.<sup>23</sup>

R. Djokosutono<sup>24</sup> mengatakan, bahwa Negara Hukum menurut Undang-Undang Dasar 1945 adalah berdasarkan pada Kedaulatan Hukum. Hukumlah yang berdaulat. Negara adalah merupakan *subjek hukum*, dalam arti *rechstaat* (badan hukum publik). Karena negara itu dipandang sebagai subjek hukum, maka jika ia bersalah dapat dituntut di depan pengadilan karena perbuatan melanggar hukum.

Dalam penjelasan Undang-undang Dasar 1945 dikatakan bahwa “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machstaat*).<sup>25</sup> Oleh karena itu negara tidak boleh

---

<sup>22</sup> Fajlurrahman Jurdi, 2016, *Teori Negara Hukum*, Setara Press, Malang, hal. 13.

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm 14.

<sup>24</sup> C.S.T. Kansil, Christine S.T. Kansil, 2000, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia 1*, PT Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 90.

<sup>25</sup> *Ibid.*

melaksanakan aktivitasnya atas dasar kekuasaan belaka, tetapi harus berdasarkan pada hukum.

Selanjutnya, penjelasan Undang-Undang dasar 1945 itu menerangkan bahwa “Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusional (hukum dasar) tidak bersifat *absolutisme* (kekuasaan yang terbatas), karena kekuasaan eksekutif dan administrasi, di Indonesia berada dalam satu tangan, yaitu ada pada presiden maka administrasi harus berdasar atas sistem konstitusional tidak bersifat absolut. Artinya administrasi dalam menjalankan tugasnya dibatasi oleh peraturan perundangan.”<sup>26</sup>

Ismail Suny dalam brosur beliau *Mekanisme Demokrasi Pancasila* mengatakan, bahwa negara hukum Indonesia memuat unsur-unsur:<sup>27</sup>

- a. Menjunjung tinggi hukum.
- b. Adanya pembagian kekuasaan.
- c. Adanya perlindungan hak-hak asasi manusia serta remedi-remedi prosedural untuk mempertahankannya.
- d. Dimungkinkan adanya peradilan administrasi.

Dari apa yang diuraikan di atas dapatlah dipahami, bahwa *Hukum Tata Pemerintahan di Indonesia* menganut asas sebagai berikut:<sup>28</sup>

- a. Pejabat-pejabat administrasi dalam menjalankan fungsinya harus berdasarkan hukum.
- b. Negara merupakan subjek hukum yang tertinggi.

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*

Dalam terminologi hukum ketatanegaraan sampai saat ini konsep negara yang baik dan responsif diarahkan kepada tipe negara kesejahteraan, terutama tipe negara hukum materiil yang semakin menjauh dari tipologi negara hukum sebagai penjaga malam (*nachtwachter staat*) atau negara formal atau *formile rechtsstaat*.<sup>29</sup> Tugas negara dalam konteks ini bukan lagi sebagai pengatur tata lalu lintas masyarakat. Negara bukan hanya sekedar polisi, jaksa, dan hakim yang bertugas menghukum dan menindak, akan tetapi tugas negara adalah menciptakan kesejahteraan sosial.<sup>30</sup>

Dalam kajian Ilmu Hukum, terdapat cabang yang secara khusus mengkaji persoalan hukum dalam konteks kenegaraan, yaitu Hukum Tata Negara. Dalam bahasa Prancis, hukum tata negara disebut *Droit Constitutionnel* atau dalam bahasa Inggris disebut *Constitutional Law*. Dalam bahasa Belanda dan Jerman, hukum tata negara disebut *verfassungsrecht* (hukum tata negara) sebagai lawan perkataan *verwaltungsrecht* (hukum administrasi negara).<sup>31</sup> Dalam bahasa Belanda, untuk perkataan hukum tata negara juga biasa dipergunakan istilah *staatsrecht* atau hukum negara (*state law*). Dalam istilah *staatsrecht* itu terkandung dua pengertian, yaitu *staatsrecht in ruimere zin* (dalam arti luas), dan *staatsrecht in engere zin* (dalam arti sempit). *Staatsrecht in engere zin* atau Hukum Tata Negara dalam arti sempit itulah yang

---

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*, hlm 15.

<sup>31</sup> Jimly Asshiddiqie, 2015, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 12.

biasanya disebut Hukum Tata Negara atau *Verfassungsrecht* yang dapat dibedakan antara pengertian yang luas dan yang sempit. Hukum Tata Negara dalam arti luas (*in ruimere zin*) mencakup Hukum Tata Negara (*verfassungsrecht*) dalam arti sempit dan Hukum Administrasi Negara (*verwaltungsrecht*).<sup>32</sup>

Dalam kepustakaan hukum tata negara dikenal adanya dua konsepsi bernegara hukum yakni, konsepsi negara hukum dalam artian "*rechtsstaat*" dan konsepsi negara hukum dalam artian "rule of law".<sup>33</sup> Bagi sebagian besar orang memahami kedua konsep bernegara hukum itu tidak ada perbedaan substansial sehingga penggunaan atau pemakaian kedua konsepsi tersebut adalah sama saja. Namun, kalau dicermati melalui pembacaan literature yang berkenaan dengan kedua konsepsi tersebut maka terhadap perbedaan yang nyata baik dari sejarah yang melatarbelakangi lahirnya kedua konsepsi tersebut maupun sistem hukum yang menopang kedua konsepsi tersebut.

Perkembangan konsep negara hukum merupakan produk dari sejarah, sebab rumusan atau pengertian negara hukum terus berkembang mengikuti sejarah perkembangan umat manusia. Karena itu dalam rangka memahami secara tepat dan benar konsep negara hukum, perlu terlebih dahulu diketahui gambaran sejarah perkembangan pemikiran politik dan hukum, yang mendorong lahir dan berkembangnya konsepsi negara

---

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Aminuddin Ilmar, 2014, *Membangun Negara Hukum Indonesia*, Phinatama Media, Makassar, hlm. 2.

hukum.<sup>34</sup> Selain itu pemikiran tentang negara hukum sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia Ilmu Negara ataupun Ilmu Kenegaraan dan pemikiran tentang negara hukum merupakan gagasan modern yang multiperspektid dan selalu actual.<sup>35</sup> Ditinjau dari perspektif historis perkembangan pemikiran filsafat hukum dan kenegaraan gagasan mengenai Negara Hukum sudah berkembang semenjak 1800 S.M. Akar terjauh mengenai perkembangan awal pemikiran negara hukum adalah pada masa Yunani kuno. Menurut Jimly Asshiddiqie gagasan kedaulatan rakyat tumbuh dan berkembang dari tradisi Romawi, sedangkan tradisi Yunani kuno menjadi sumber dari gagasan kedaulatan hukum.<sup>36</sup>

Di samping itu,terdapat konsep negara hukum seperti; “*socialist legality*”, “nomokrasi islam” dan “negara hukum pancasila”. Meskipun kedua konsep negara hukum itu pada dasarnya sama yakni, ditujukan untuk memberikan pengakuan dan perlindungan hukum bagi masyarakat terhadap suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan yang dianggap menyalahgunakan wewenang (*detournement de pouvoir*) atau berbuat sewenang-wenang (*willekeur onredelijkheid*) serta perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*), akan tetapi dari latar belakang sejarah dan sistem hukum yang menopang kedua konsep negara hukum tersebut sangatlah berbeda adanya.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Fajlurahman Jurdi, *Op.Cit.* hlm. 17

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan, Op. Cit.* hlm. 56.

Masih dalam buku Fajlurrahman Jurdi dijelaskan bahwa Ide Negara Hukum adalah terkait dengan konsep '*rechtsstaat*' dan '*the rule of law*', juga berkaitan dengan konsep '*nomocracy*' yang berasal dari perkataan '*nomos*' dan '*cratos*'. Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan '*demos*' dan '*cratos*' atau '*kratien*' dalam demokrasi. '*Nomos*' berarti norma, sedangkan '*cratos*' adalah kekuasaan.<sup>38</sup> Hal yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Karena itu, istilah nomokrasi itu berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Dalam istilah Inggris yang dikembangkan oleh A.V.D icey, hal itu dapat dikaitkan dengan prinsip "*rule of law*" yang berkembang di Amerika Serikat sebagai jargon "*the Rule of Law, and not of Man*". Yang sesungguhnya dianggap sebagai pemimpin adalah hukum itu sendiri, bukan orang. Dalam buku Plato berjudul "*Nomoi*" yang kemudian diterjemahkan ke dalam Bahasa Inggris dengan judul "*The Laws*", jelas tergambar bagaimana ide nomokrasi itu sesungguhnya telah sejak lama dikembangkan dari zaman Yunani Kuno.<sup>39</sup>

Philipus M. Hadjon (1987:75) menguraikan, bahwa dalam kepustakaan berbahasa Indonesia sudah sangat populer dikenal dengan penggunaan istilah "negara hukum".<sup>40</sup> Namun demikian, menurutnya masih tidak jelas bagi kita seperti apakah konsep negara hukum itu dan bahkan seringkali digaduhkan atau disamakan begitu saja dengan konsep

---

<sup>38</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Op.Cit.* hlm.18.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Op. Cit, hlm. 56

negara hukum dalam artian "*rechstaat*". Apakah memang konsep negara hukum sama dengan konsep "*rechstaat*" adalah merupakan suatu permasalahan. Istilah "*rechstaat*" sendiri mulai populer dan dikembangkan di Eropa sejak abad XVII dan mendapat pengakuan secara umum pada abad ke XIX meskipun pemikiran tentang itu sudah lama adanya. Sedangkan konsep "*rule of law*" mulai populer dengan terbitnya sebuah buku dari Albert Venn Dicey tahun 1885 dengan judul "*intoduction to the study of the law of the constitution*".<sup>41</sup>

Untuk memperjelas kedua konsep negara hukum tersebut, maka dibawah ini akan diuraikan sejarah dan latar belakang pengembangan kedua konsep negara hukum tersebut agar dapat diketahui dan dipahami dengan baik sehingga dapat dijadikan sebagai rujukan dan patokan penilaian (ukuran) dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>42</sup> Selain itu, diharapkan pula akan memberikan dasar bagi kita untuk menegaskan adanya suatu tatanan atau bangunan negara hukum Indonesia seperti apakah wujudnya dan seperti apakah paradigma negara hukum Indonesia itu. Selama ini terdapat ketidakjelasan konsepsi negara hukum yang kita jadikan sebagai landasan atau kerangka dasar berbangsa dan bernegara. Menurut pendapat saya, seharusnya dapat ditegaskan seperti apakah kerangka dasar negara hukum yang seharusnya dianut apakah bersandar kepada konsepsi *rechstaat* ataukah bersandar kepada konsepsi *rule of*

---

<sup>41</sup> *Ibid.* hlm 57

<sup>42</sup> Aminuddin Ilmar, *Membangun Negara Hukum Indonesia*, Op. Cit., hlm. 2.

*law*.<sup>43</sup> Ataukah kita mempunyai konsepsi negara hukum Indonesia. Kalau hal itu mau dilakukan maka tentunya harus jelas pula seperti apa rujukan dasarnya dan apakah bersandar kepada kedua konsepsi negara hukum tersebut atau tidak sama sekali.

Dalam catatan sejarah ketatanegaraan, konsep negara hukum merefleksikan beragam varian dan dianut oleh sejumlah negara. Ada tipologi negara hukum yang merefleksikan konsep hukum dari Qur'an dan Sunnah atau tipologi negara hukum nomokrasi Islam, negara hukum konsep Eropa Kontinentali (*rechtsstaat*), tipologi negara hukum Anglo-Saxon (*rule of law*), tipologi negara hukum *socialis legality* dan tipologi negara hukum Pancasila.<sup>44</sup> Tipe negara hukum tersebut memiliki ciri dan karakter hukum tersendiri dalam merefleksikan nilai-nilai konstitusi yang dianutnya. Meskipun banyak tipe negara hukum, namun substansinya menjalankan sistem pemerintahan sesuai peraturan perundang-undangan. Sistem pemerintahan merefleksikan tatanan hukum yang responsif sesuai dengan kehendak masyarakat, Asumsi ini didasarkan pada ide pertama negara hukum yang dicetuskan oleh Plato yang diambil dari konsep "*nomoi*". Dalam konsep *nomoi*, menurut Plato, penyelenggaraan negara yang baik adalah didasarkan kepada pengaturan (hukum) yang baik.<sup>45</sup>

Gagasan dasar Plato yang berkelindan pada masa itu, justru melampaui zaman dan sejarahnya. Plato mengajukan hukum sebagai

---

<sup>43</sup> *Ibid.* hlm. 3.

<sup>44</sup> Fajlurahman Jurdi, *Op.Cit.* hlm. 19.

<sup>45</sup> *Ibid.*

kerangka dasar untuk mengatur kehidupan umat manusia, dan dengan hukum itulah dasar-dasar negara sebagai basis awal sejarah demokrasi diperkenalkan.<sup>46</sup> Ide dasar (*basic idea*) Plato melihat, bahwa kepentingan banyak orang harus ditempatkan di atas seluruh kepentingan pribadi dan golongan. Kepentingan pribadi dan golongan dianggap sebagai residu dari kepentingan orang banyak. Namun para pemikir hukum kenegaraan modern telah melakukan perubahan atas ide dasar Plato tersebut. Karena itu, orang seperti Friedrich Julius stahl, yang kemudian hadir belakangan, memperkenalkan negara hukum menurut persepsi zamannya.<sup>47</sup>

Adanya bangunan negara hukum Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam konstitusi negara kita belum sepenuhnya memperjelas konsepsi negara hukum yang dianut. Sebab, kalau hal itu dilakukan tentu saja akan memperjelas pula landasan atau kerangka dasar penyelenggaraan pemerintahan kita yang selama ini seringkali dirasakan belum sepenuhnya bertumpu kepada konsepsi negara hukum.<sup>48</sup> Walaupun sudah ditegaskan, bahwa negara kita adalah negara hukum dan dengan demikian penyelenggaraan pemerintahan juga harus berlandaskan atas hukum, namun perlu dirumuskan unsur-unsurnya seperti apa sehingga akan memperjelas tolak ukur atau parameter pada sisi penyelenggaraan pemerintahan kita. Dengan kata lain, adanya unsur-unsur negara hukum Indonesia tentunya dapat dijadikan sebagai dasar berpijak bagi pemerintah dalam menyelenggarakan kekuasaannya

---

<sup>46</sup> *Ibid.* hlm 20.

<sup>47</sup> *Ibid.* hlm 21.

<sup>48</sup> Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan, Op. Cit*, hlm. 59.

sekaligus sebagai alat atau sarana untuk melakukan penilaian atau pengujian terhadap semua tindakan atau perbuatan hukum yang dilakukannya.<sup>49</sup>

#### **a. Konsep *Rechtstaat***

Konsep *rechstaat* lahir dari sebuah upaya perjuangan menentang absolutisme kekuasaan raja sebagaimana pernah dipraktekkan di Perancis sehingga konsep tersebut sifatnya sangatlah revolusioner adanya.<sup>50</sup> Dengan meletusnya revolusi Perancis pada 1897 yang melahirkan adanya tiga tuntutan dasar yakni "*egalite*" (kesamaan), "*fraternite*" (kemanusiaan) dan "*liberte*" (kebebasan) memberikan penegasan bahwa kesewenang-wenangan yang diperlakukan oleh raja dalam menyelenggarakan pemerintahan sudah tidak dapat ditahan atau ditolerir lagi oleh rakyat dikarenakan telah menimbulkan kesengsaraan dan penderitaan yang sangat dalam di tangan raja baik dalam hal membuat peraturan, melaksanakan aturan maupun melakukan proses peradilan berakibat tindakan atau perbuatan raja seringkali bersifat sewenang-wenang dan pada akhirnya menimbulkan sifat otoriter, sehingga semua proses penyelenggaraan pemerintahan dalam kerajaan dibawah otoritas penuh dari raja.<sup>51</sup>

Kalau dicermati tampaknya unsur-unsur utama dari pengembangan konsep "*rechtsstaat*" di atas, banyak terpengaruh dari pemikiran seorang John Locke tentang hak-hak manusia secara alamiah yakni, hak untuk

---

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> *Ibid.*

hidup, hak kemerdekaan dan hak milik. Bahkan, John Locke beranggapan bahwa keadaan alamiah atau hak-hak manusia secara alamiah memang sudah ada mendahului berdirinya suatu negara. Oleh karena itu, seharusnya negara terwujud atau tercipta melalui suatu perjanjian bermasyarakat diantara rakyat yakni, negara didirikan atau dibentuk semata-mata dengan tujuan untuk melindungi keberadaan dari hak hidup, hak milik dan kebebasan individu yang ada pada rakyat.<sup>52</sup>

Pembatasan kekuasaan yang dimiliki oleh raja melalui konsep pembagian atau pemisahan kekuasaan memberikan suatu jaminan bahwa tidak akan mungkin lagi terwujud kesewenang-wenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan, oleh karena telah dilakukan pengaturan pembatasan yang dituangkan dalam konsepsi negara hukum (*rechtsstaat*). Konsep ini bertumpu pada sistem "*civil law*" atau "*modern roman law*" sehingga karakteristiknya bersifat administratif.<sup>53</sup> Tujuan utama lahirnya konsepsi *rechtsstaat* ini adalah bagaimana membatasi kekuasaan itu agar tidak menjadi sewenang-wenang adanya. Hal itu disebabkan oleh karena berdasar pada latar belakang dari kekuasaan raja sehingga menimbulkan trauma mendalam pada sejarah berbangsa dan bernegara. Pada zaman Romawi, kekuasaan raja yang begitu menonjol adalah bagaimana membuat peraturan-peraturan yang kemudian dituangkan melalui penetapan sebuah dekret. Kekuasaan itu kemudian didelegasikan kepada pejabat-pejabat administratif yang membuat pengarah-pengarah

---

<sup>52</sup> *Ibid.* hlm. 61

<sup>53</sup> *Ibid.* hlm. 63

tertulis bagi hakim tentang bagaimana memutus suatu sengketa. Begitu besarnya peran administrasi sehingga tidak heran bilamana kemudian muncul upaya bagaimana melakukan pembatasan kekuasaan dari administrasi.<sup>54</sup>

Dalam perjalanan waktu, konsep *rechtsstaat* telah mengalami perkembangan dari konsep klasik kepada konsep modern. Sesuai dengan sifat dasarnya, konsep klasik disebut juga dengan "*klassiek liberale en democratische rechtsstaat*" sedangkan konsep modern disebut dengan istilah "*sociale democratische rechtsstaat*".<sup>55</sup> Sifat liberal dari konsep klasik tersebut bertumpu atas pemikiran kenegaraan dari John Locke, Montesquie dan Immanuel Kant sedang sifatnya yang demokratis bertumpu kepada pemikiran kenegaraan dari J.J. Rousseau tentang kontrak sosial. Prinsip liberal bertumpu atas "*liberty*" (*vrijheid*) dan prinsip demokrasi bertumpu atas "*equality*" (*gelijkheid*).<sup>56</sup> Oleh karena itu, konsep ini mengalami perkembangan pesat sehingga di gunakan secara global di negara-negara yang ada di dunia.

Menurut Scheltema, Unsur-unsur *Rechtsstaat* adalah Kepastian hukum; Persamaan; Demokrasi; dan pemerintahan yang melayani kepentingan umum.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> *Ibid.* hlm. 64

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> Muhamaad Tahir Azhari, *Op. Cit.*, hlm. 90.

## **b. Konsep *Rule of Law***

Adapun pengertian negara hukum belum terdapat kesamaan pendapat antara para sarjana. Akibatnya ialah, bahwa di eropa dikenal *dua tipe pokok Negara Hukum*, yaitu:<sup>58</sup>

- a) *Type Anglo Saxon* (Inggris, Amerika), yang berintikan *Rule of Law*,
- b) *Type Eropa Kontinental* (Jerman, Belanda, Belgia, Skandinavia), yang berdasarkan pada kedaulatan Hukum (*Rechtsouvereiniteit*); jadi berintikan *Rechtstaat* (Negara Hukum).

Dalam membahas pengertian apa yang dimaksudkan dengan konsep *rule of law* tentunya harus merujuk kepada konsep yang dikembangkan di negara-negara yang bersistem hukum "*common law system*".<sup>59</sup> Sejarah dari konsep ini lahir dari suatu proses evolusi yang artinya berkembang tahap demi tahap sampai memperoleh kematangannya. Mengikuti alur pandangan dari A.V Dicey dalam bukunya "*an introduction to the study of law of the constitution* (1959), yang mengetengahkan tiga arti dari konsep "*the rule of law*" yaitu :<sup>60</sup>

- a) Supremasi absolut atau predominasi dari "*regular law*" untuk menentang pengaruh dari "*arbitrary power*" dan meniadakan kesewenang-wenangan, prerogatif atau "*discretionary authority*" yang luas dari pemerintah.

---

<sup>58</sup> C.S.T. Kansil, Christine S.T. Kansil, *Op. Cit.*, hlm. 88.

<sup>59</sup> Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, *Op. Cit.*, hlm. 67

<sup>60</sup> Ni`matul Huda, *Op. Cit.*, hlm.81.

- b) Persamaan dihadapan hukum atau penundukan yang sama dari golongan kepada "*ordinary law of the land*" yang dilaksanakan oleh "*ordinary court*" ; yang berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum, baik pejabat maupun warga negara biasa berkewajiban untuk mentaati hukum yang sama; dan tidak ada peradilan administrasi negara.
- c) Konstitusi adalah hasil dari "*the ordinary law of the land*", bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan. Singkatnya, prinsip-prinsip hukum privat melalui tindakan peradilan dan parlemen sedemikian diperluas sehingga membatasi posisi "*crown*" dan pejabat-pejabatnya.

Dari pemaparan kedua konsepsi negara hukum tersebut baik *rechtsstaat* maupun *rule of law* dapat disimpulkan bahwa kedua konsep negara hukum tersebut pada prinsipnya adalah sama yakni, sama-sama ingin memberikan perlindungan hukum kepada warga masyarakat dari tindakan atau perbuatan sewenang-wenang dari penguasa atau pemerintah.<sup>61</sup> Namun, dalam proses perkembangan dan prakteknya serta tolak ukur yang digunakan oleh kedua konsep negara hukum itu berbeda oleh karena landasan hukum yang mendasarinya berbeda dan sejarah hukum yang menopangnya juga berbeda. Oleh karena itu, perlu kita

---

<sup>61</sup> *Ibid.* hlm. 82.

secara hati-hati untuk menggunakan dan menerapkan kedua konsep negara hukum tersebut secara bersamaan oleh karena paradigmanya jelas berbeda pula.<sup>62</sup> Sehingga untuk dapat merumuskan sebuah konsepsi negara hukum Indonesia maka harus jelas kerangka konseptual *rechtstaat* ataukah kepada konsepsi *rule of law* ataukah kedua-duanya agar dapat dirumuskan sebuah konsep negara hukum Indonesia yang mempunyai paradigma atau tolak ukur yang jelas sehingga berkesesuaian dengan tujuan dasar bernegara Indonesia sebagaimana termuat dalam bagian pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>63</sup>

Sementara ciri-ciri *rule of law/rechtsstaat Internasional Commission of Jurists* Bangkok 1965 adalah sebagai berikut:<sup>64</sup>

- a) Perlindungan konstitusional dan prosedur untuk memperolehnya.
- b) Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak.
- c) Kebebasan untuk menyatakan pendapat.
- d) Pemilihan umum yang bebas.
- e) Kebebasan untuk berorganisasi dan beroposisi.
- f) Pendidikan civics (kewarganegaraan).
- g) Menurut Montesquieu, negara yang paling baik adalah negara hukum karena terkandung Perlindungan HAM, Ditetapkannya

---

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> Fajlurahman Jurdi, *Op.Cit.* hlm. 21.

ketatanegaraan suatu negara, Membatasi kekuasaan dan wewenang organ-organ negara.

Perbedaan yang menonjol antara konsep *rechstaat* dan *rule of law* ialah pada konsep yang pertama peradilan administrasi negara merupakan sarana yang sangat penting dan sekaligus pula ciri yang menonjol pada *rechstaat* itu sendiri. Sebaliknya, pada *rule of law*, peradilan administrasi tetap diterapkan, karena kepercayaan masyarakat yang demikian besar kepada peradilan umum. Ciri-ciri yang menonjol pada konsep *rule of law* ialah ditegakkannya hukum yang adil dan tepat (*just law*). Karena semua orang mempunyai kedudukan yang sama dihadapan hukum, maka *ordinary court* dianggap cukup untuk mengadili semua perkara termasuk perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah.<sup>65</sup>

Demokrasi sesungguhnya memiliki sejarah panjang sejak bangsa Yunani kuno yang hidup pada tahun 500 sebelum Masehi (SM) menemukan dua kata yang amat populer sepanjang masa, *demos* (rakyat) dan *kratos* (pemerintahan) yang melahirkan istilah demokrasi.<sup>66</sup> Namun demikian ada yang beranggapan bahwa demokrasi sesungguhnya telah dikembangkan gagasannya sejak masa Mesir kuno dan masa Mesopotomia kuno, yakni 3000 SM. Ada pula yang meyakini awal demokrasi yang sejati baru mulai 200 tahun yang lalu, ketika Amerika Serikat melancarkan revolusi dan mengeluarkan konstitusi yang terkenal demokratis. Perbedaan ini bukanlah sesuatu yang harus dipersoalkan,

---

<sup>65</sup> *Ibid.* hlm. 24.

<sup>66</sup> Abdy Yuhana, 2013, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Fokus Media, Bandung, hlm. 37.

karena pada hematnya hal tersebut menunjukkan kekayaan wacana tentang sejarah demokrasi.<sup>67</sup> Meski sesungguhnya banyak para sarjana sepakat tonggak historis gagasan demokrasi dimulai masa Yunani kuno, yakni masa ditemukannya istilah tersebut. Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*city-state*) Yunani kuno (abad ke-6 sampai abad ke-3 SM) merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*) yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan –keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan mayoritas.<sup>68</sup>

Di masa (Yunani kuno) inilah konsep demokrasi diakui secara formal dalam literatur kajian demokrasi sebagai fase awal. Asal kata demokrasi yang berasal dari bahas latin, yakni *demos*, rakyat dan *kratos*, pemerintahan, adalah bukti bahwasanya pada masa Yunani sesungguhnya istilah demokrasi dilahirkan.<sup>69</sup> Basis sejarah ini yang menunjukkan betapa kajian tentang demokrasi sudah demikian tua usianya. Ada beberapa tokoh penting yang memberikan sumbangan besar bagi perkembangan pranata demokrasi di Athena: *Solon*, *Pisistradis*, *Kleisthenes* dan *Ephialtes* serta *Perikles*. Diantara tokoh-tokoh tersebut yang terbesar adalah *Kleisthenes*. Kendati demikian ia tidak mungkin melancarkan pembaruan yang diinginkannya jika tidak didahului oleh *Solon* dan *Pisistradis*, lalu dikonsolidasikan oleh *Perikles*.<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> *Ibid.* hlm. 38

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> *Ibid.* hlm. 39.

<sup>70</sup> *Ibid.*

*Kleisthenes* yang hidup pada akhir abad keenam, merupakan tokoh demokrasi yang sesungguhnya. Pertama-tama dia mengubah isi dan struktur 'suku'. Yang semula ada empat menjadi sepuluh. Sebuah suku semula beranggotakan orang-orang bangsawan, kini memasukkan juga semua orang yang tinggal di *demes* (desa). Keistimewaan lain adalah skema tiga pranata yang dibentuk oleh *Kleisthenes*, yang terdiri dari:<sup>71</sup>

- a) Majelis Rakyat (*ekklesia*) dengan anggota sebanyak 6000 orang, berasal dari suku-suku. Mereka bertemu, dan duduk di sebuah bukit bernama *Pnyx*. Setahun mereka bertemu 40 kali. Pertemuan biasanya mulai ketika matahari terbit dan selesai pada tengah hari. Pengambilan keputusan atas dasar voting sangat jarang terjadi. Selama rapat berlangsung, orang-orang duduk dalam blok-blok, yang masing-masing terdiri dari seorang politikus dan pendukung-pendukungnya. Kemampuan untuk berpidato (*rhetores*) sangat menentukan karena lewat pidato orang akan menyampaikan tuntutan-tuntutannya. Dewan Lima Ratus merupakan perluasan dari dewan "Empat Ratus" sebelumnya. Anggota dari dewan ini terdiri dari utusan sepuluh suku dalam majelis rakyat, yang masing-masing mengirimkan utusan. Keanggotaan hanya boleh dua kali seumur hidup, dan hanya untuk jangka waktu satu tahun.

---

<sup>71</sup> *Ibid.* hlm. 40.

- b) Dewan ini bertemu untuk 275 hari (menurut tahun kalender Athema yang terdiri dari 354 hari), jauh lebih banyak dibandingkan dengan pertemuan majelis rakyat. Bahkan pembicaraan di sini lebih luas, terutama masalah keuangan dan diplomasi. Dewan ini diundang berkumpul oleh suatu dari suku, dan suku yang mengundang ini pula yang mengetahui Dewan selama satu bulan.
- c) Kehakiman. Untuk hakim orang harus berusia 30 tahun. Akibatnya ada sekitar 20 ribu orang bisa terpilih menjadi hakim, sedangkan tiap tahunnya hanya dibutuhkan kira-kira 1100 saja. Sebagian besar dari hakim adalah jenderal-jenderal, tetapi mereka wajib memberi pertanggungjawaban pada Majelis rakyat.

Konsep demokrasi dalam perjalanannya banyak dikaji ulang oleh pemikir-pemikir Politik kuno, seperti Plato maupun Aristoteles. Plato mengkritik demokrasi di Athena sebagai kemerosotan kota, kekalahan kota dalam perang melawan Sparta dan pembusukan moralitas dan kepemimpinan. Demokrasi berarti oleh pemerintahan mayoritas kaum miskin. Rakyat dapat melakukan apapun yang mereka inginkan, sehingga hukum tidak akan dihormati, tetapi akan dilihat sebagai serangan terhadap kebebasan rakyat yang pada gilirannya akan melahirkan anarki dan tirani

baru. Solusinya adalah pemimpin yang terlatih dan terpelajar, yaitu para fisul.<sup>72</sup>

Menurut Plato<sup>73</sup> ada lima macam bentuk Pemerintahan, yaitu dimulai dari Aristokrasi sebagai puncak dari bentuk pemerintahan yang baik, terus berubah menjadi Timokrasi. Bentuk ini ternyata tidak dapat bertahan lama sehingga berganti dengan Oligarki. Dalam perjalanannya, bentuk pemerintahan yang demikian mendapat reaksi dari masyarakat atau rakyat miskin sehingga lahirlah Demokrasi. Demokrasi ternyata mempunyai kelemahan karena dapat memberikan peluang kepada masyarakat untuk bertindak sebebas-bebasnya tanpa batas yang akhirnya terjadi kekacauan atau Anarkisme. Dalam keadaan yang demikian kacau sehingga diperlukan seorang yang kuat agar dapat mengatasi keadaan, lalu tampilah seorang raja yang penindas, kejam dan tidak berkeadilan dengan sebutan pemerintahan Tyrani.

Konsep negara demokrasi dalam kepustakaan dikenal sebagai sebuah bentuk atau mekanisme bagaimana sistem pemerintahan dalam suatu negara dijalankan atau diselenggarakan sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut.<sup>74</sup> Istilah “demokrasi” berasal dari Yunani Kuno yang diutarakan di Athena kuno pada abad ke-5 SM yang terambil dari dua suku kata yakni, “*demos*” dan “*cratos*” atau “*cratein*”. Kata “demokrasi” (*democracy*) sebagaimana diuraikan yang

---

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> *Ibid.* hlm. 41.

<sup>74</sup> Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan, Op. Cit.*, hlm. 71

berasal dari dua suku kata tersebut, yaitu *demos* yang berarti rakyat, dan *kratos/cratein* yang berarti kekuatan atau kedaulatan (pemerintahan), sehingga konsep demokrasi dapat diartikan sebagai kedaulatan (pemerintahan ) rakyat, atau yang lebih kita kenal sebagai kedaulatan (pemerintahan) dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.<sup>75</sup>

Pendapat dari Burkens, memperjelas konsep demokrasi dengan mengemukakan syarat minimum demokrasi sebagai berikut:<sup>76</sup>

- a. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia;
- b. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih;
- c. Setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak kebebasan berpendapat dan berkumpul;
- d. Badan perwakilan mempengaruhi pengambilan keputusan melalui sarana hak untuk ikut memutuskan (*mede beslissing recht*) dan atau melalui wewenang pengawas;
- e. Asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka.
- f. Dihormatinya hak-hak kaum minoritas.

Dalam pengembangan konsep demokrasi modern disebutkan minimal ada tiga prinsip dasar yang harus menjadi ukuran dalam menilai sistem politik pemerintahan yang demokratis yaitu:<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> *Ibid.* hlm. 72

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> *Ibid.*

- a. Ditegakkannya etika dan integritas serta moralitas dalam politik pemerintahan sehingga menjadi landasan kerja bagi sistem politik, ekonomi dan sosial di dalam penyelenggaraan pemerintahan;
- b. Digunakannya prinsip konstitusionalisme dengan tegas dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan dan kepatuhan terhadap supermasi hukum yang berlaku;
- c. Diberlakukannya akuntabilitas publik, dimana orang-orang yang memegang atau menduduki jabatan publik pemerintahan harus dapat dimintakan pertanggungjawab oleh rakyat.

Untuk mencegah hal tersebut di atas, maka penerapan konsep demokrasi dalam sisi penyelenggaraan pemerintahan minimal haruslah disertai dengan asas pertanggungjawaban pemerintahan (*government accountability*) dan asas keterbukaan pemerintahan (*openbaarheidsbeginsel*).<sup>78</sup> Pertanggungjawaban pemerintahan dibutuhkan dalam kaitan dengan adanya kewajiban pemerintah (*compulsory compliance*) untuk menjalankan pemerintahan sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya. Sedangkan, keterbukaan pemerintahan berkaitan dengan adanya peran serta (*inspraak*) atau partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya yang berkenaan dengan berbagai pengambilan keputusan atau ketetapan

---

<sup>78</sup> *Ibid.* hlm. 74

pemerintahan (*beschikking*).<sup>79</sup> Keterbukaan pemerintahan itu tidak hanya meliputi pemberian informasi kepada warga masyarakat secara umum saja, namun berkaitan pula dengan keterbukaan dalam hal prosedur pengambilan keputusan pemerintahan baik yang menyangkut suatu rencana pemerintahan, kebijakan publik, pembentukan peraturan yang mengikat warga masyarakat maupun dalam penerbitan keputusan atau ketetapan yang membawa beban kewajiban bagi warga masyarakat.<sup>80</sup>

Kedaulatan dianggap sebagai suatu fiksi besar tanpa arti, tanpa kenyataan. Charles Benoist menganggap kedaulatan sebagai suatu konsep yang palsu sejak semula yang kemudian dipalsukan dalam sejarah, tanpa manfaat; dan lebih-lebih lagi, kedaulatan adalah konsep yang berbahaya. Esmein memandang kedaulatan sebagai suatu “chimere anarchiste” dan bahwa kedaulatan hanya menimbulkan pemerintahan berdasarkan kekuasaan belaka. Pernah juga dikemukakan bahwa sesungguhnya semua peperangan besar dari akhir-akhir abad ini bersumber pada persoalan kedaulatan politik negara yang berperang itu.<sup>81</sup>

Kata “kedaulatan” merupakan hasil terjemahan dari kata “sovereignty” (bahasa Inggris) “souverainete” (bahasa Perancis) “sovranus” (bahasa Italia). Dan kata-kata asing itu kembali merupakan hasil yang diturunkan dari kata Latin “superanus” yang berarti “yang tertinggi” (supreme). Dalam makna kekuasaan yang tertinggi itu pengertian kedaulatan sudah dikenal oleh Aristoteles dan sarjana-sarjana

---

<sup>79</sup> *Ibid.* hlm. 75

<sup>80</sup> *Ibid.* hlm. 76.

<sup>81</sup> F. Isjawara, 1999, *Pengantar Ilmu Politik*, Putra Bardin, Jakarta, hlm. 105.

hukum Romawi. Sarjana-sarjana dari abad menengah lazim menggunakan pengertian-pengertian yang serupa maknanya dengan istilah “superanus” itu, yaitu *summa potestas* atau *plenitudo potestatis*, yang berarti wewenang tertinggi dari sesuatu kesatuan politik.<sup>82</sup>

Dalam kaitan tersebut E. E Schattschneider,<sup>83</sup> memberikan pengertian terhadap “demokrasi adalah sistem politik yang kompetitif yang dimana terdapat persaingan antara para pemimpin dan organisasi-organisasi dalam menjabarkan alternatif-alternatif kebijakan publik sehingga publik dapat turut berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan”. Sedangkan Robert Dahl menyebutkan Demokrasi memberikan kesempatan untuk:<sup>84</sup>

1. Partisipasi secara efektif,
2. Setara dalam hak suara,
3. Menjalankan kontrol akhir terhadap agenda, dan
4. Melibatkan orang dewasa.

Institusi-institusi politik penting untuk mencapai tujuan-tujuan:<sup>85</sup>

1. Pejabat terpilih,
2. Pemilu yang bebas, adil dan rutin,
3. Kebebasan berpendapat,
4. Adanya sumber informasi alternatif,
5. Otonomi asosional, dan

---

<sup>82</sup> *Ibid.* hlm. 106.

<sup>83</sup> Abdy Yuhana, *Op. Cit.*, hlm. 35.

<sup>84</sup> *Ibid.*

<sup>85</sup> *Ibid.*

## 6. Kewarganegaraan yang inklusif.

Sebenarnya ajaran kedaulatan rakyat yang mencerminkan prinsip demokrasi (*Demos Cratos atau Cratein*) dalam perkembangan sejarah pemikiran hukum dan politik memang sering dipertentangkan dengan ajaran kedaulatan hukum berkaitan dengan prinsip nomokrasi (*Nomos Cratos atau Cratein*). Ajaran atau teori kedaulatan hukum itu sendiri dalam istilah yang lebih populer dihubungkan dengan doktrin *the rule of law* dan prinsip *rechtsstaat* (Negara Hukum). Perdebatan teoritis dan filosofis mengenai mana yang lebih utama dari kedua prinsip ajaran kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat ini dalam sejarah terus berlangsung sejak zaman Yunani kuno. Di zaman modern sekarang ini, upaya untuk merumuskan jalan tengahnya terus terjadi. Misalnya dikatakan bahwa kedua prinsip itu tak ubahnya merupakan dua sisi dari mata uang yang sama. Keduanya menyatu dalam konsepsi negara hukum yang demokratis ataupun negara demokrasi yang berdasar atas hukum.<sup>86</sup>

Dalam pandangan tersebut, Soekarno, dalam Kholid O. Santosa (ed), mengatakan bahwa,<sup>87</sup> “demokrasi adalah pemerintahan rakyat. Cara pemerintahan yang memberi hak kepada semua rakyat untuk memerintah”. Sementara itu, Muhammad Hatta, mengartikan “Kedemokrasian adalah keyakinan keadilan segenap bangsa Indonesia, bukan keyakinan impor cap *Volkssouvereinteit* atau lain, melainkan

---

<sup>86</sup> Fajlurahman Jurdi, *Op.Cit.* hlm. 28.

<sup>87</sup> Abdy Yuhana, *Op. Cit.*, hlm. 36.

keyakinan Indonesia sejati.<sup>88</sup> Keyakinan ini mesti menjadi semboyan segala partai di Indonesia, dan mesti menjadi dasar susunan Indonesia merdeka di masa yang akan datang”. Pandangan ini mengemuka sebagai reaksi atas penolakannya terhadap demokrasi ala barat, yang bukan merupakan kebudayaan dan tidak didasari Indonesia. Moh. Natsir, mengatakan “Demokrasi merupakan dasar hidup yang kuat dalam hati seluruh bangsa Indonesia”, Sementara itu, Tatu Vanhannen: “Demokrasi adalah sistem politik dimana kelompok-kelompok yang berbeda secara legal merupakan entitas yang berhak berkompetisi untuk mengejar kekuasaan dan dimana pemegang kekuasaan insitusional dipilih oleh rakyat dan bertanggungjawab kepada rakyat.<sup>89</sup>

## **2. Pemilihan Umum**

### **a. Definisi Pemilihan Umum**

Pemilu merupakan salah satu usaha untuk memengaruhi rakyat secara persuasif (tidak memaksa) dengan melaukan kegiatan retorika, *public relation*, komunikasi massa, *lobby*, dan lain-lain. Meskipun agitasi dan propaganda di negara demokrasi sangat dikecam, namun dalam kampanye pemilihan umum, teknik agitasi dan teknik propaganda banyak juga dipakai oleh para kandidat atau politikus selaku komunikator politik.<sup>90</sup>

Pemilu secara konseptual merupakan sarana implementasi kedulatan rakyat. Melalui pemilu legitimasi kekuasaan rakyat

---

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> *Ibid.* hlm. 37.

<sup>90</sup> Fajlurrahman Jurdi, 2018, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana Prenamedia Grup, Jakarta, hal. 01.

diimplementasikan melalui " penyerahan" sebagian kekuasaan dan hak mereka kepada wakilnya yang ada di parlemen maupun pemerintahan. Dengan mekanisme tersebut, sewaktu-waktu rakyat dapat meminta pertanggungjawaban kekuasaan kepada pemerintahan.<sup>91</sup>

Menurut Ali Moertopo, mengemukakan pengertian Pemilu sebagai berikut:

"Pada hakekatnya, pemilu adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya sesuai dengan azas yang bermaktub dalam Pembukaan Undang-undang dasar 1945. Pemilu itu sendiri pada dasarnya adalah suatu Lembaga Demokrasi yang memilih anggota-anggota perwakilan rakyat dalam MPR, DPR, DPRD, yang pada gilirannya bertugas untuk bersama-sama dengan pemerintah, menetapkan politik dan jalannya pemerintahan negara".<sup>92</sup>

Berdasarkan Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, pemilihan Umum yang selanjutnya disebut pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang dasar 1945. Menurut Harris G.Warren, pemilu adalah kesempatan bagi para warga negara untuk memilih pejabat-pejabat pemerintah dan memutuskan apakah yang mereka inginkan untuk dikerjakan oleh pemerintah. Dan dalam membuat keputusannya itu para warga negara menentukan apakah sebenarnya yang mereka inginkan

---

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> *Ibid.* hlm. 06.

untuk dimiliki.<sup>93</sup> Sedangkan menurut A.Sudiharto, pemilu adalah sarana demokrasi yang penting dan merupakan perwujudan yang nyata untuk keikutsertaan rakyat dalam kehidupan kenegaraan.

Berdasarkan pendapat tersebut maka dapat dikatakan bahwa pemilu merupakan suatu cara menentukan wakil-wakil yang akan menjalankan roda pemerintahan dimana pelaksanaan pemilu harus disertai dengan kebebasan dalam arti tidak mendapat pengaruh maupun tekanan dari pihak manapun juga. Semakin tinggi tingkat kebebasan dalam pelaksanaan pemilu maka semakin baik pula penyelenggaraan pemilu. Demikian juga sebaliknya, semakin rendah tingkat kebebasan maka semakin buruk pula penyelenggaraan pemilu. Hal ini menimbulkan anggapan yang menyatakan bahwa semakin banyak rakyat yang ikut pemilu maka dapat dikatakan pula semakin tinggi kadar demokrasi yang terdapat dalam menyelenggarakan pemilu.<sup>94</sup>

#### **b. Asas Pemilihan Umum**

Asas adalah prinsip yang mengandung kebenaran-kebenaran yang sifatnya umum. Dari Asas, maka pengaturan teknis dapat diterapkan, oleh karena petunjuk dalam penyusunan peraturan teknis tersebut bersumber pada asas. Apabila penerapan pengaturan teknis tersebut keluar dari asas, maka bisa saja ia batal demi hukum.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Ramlan Surbakti, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, PT.Grasindo Persada, Jakarta, hlm. 15

<sup>94</sup> Syahrial Syarbaini dkk, 2002, *Sosiologi dan Politik*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm.80.

<sup>95</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Op. Cit. hlm 26.

Asas pada pemilu bersifat universal, dimana negara di seluruh dunia memiliki asas secara umum hampir sama dalam rangka melaksanakan pemilu sebagai sarana kedaulatan rakyat, dengan berpedoman pada asas tersebut, maka negara-negara demokrasi yang melaksanakan pemilu tidak melenceng dari mekanisme universal yang dijadikan sebagai pedoman penyelenggaraan pemilu.<sup>96</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilu sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 1 angka 1 dan pasal 2 menetapkan asas sebagai berikut:<sup>97</sup>

- a) *Umum*: ialah bahwa pada dasarnya semua warga negara Indonesia yang memenuhi persyaratan minimal dalam usia, yaitu telah berusia 17 tahun atau telah kawin berhak ikut memilih dalam pemilihan dan yang telah berusia 21 tahun berhak dipilih. Dengan demikian, pemilihan yang bersifat umum berarti pemilihan yang berlaku menyeluruh bagi setiap/semua warga negara, menurut persyaratan asasi (*basic*) tertentu yang disebutkan di dalam Undang-Undang Pemilihan Umum ini. Sedangkan persyaratan lainnya yang bersifat teknis atau politis, tidaklah dihubungkan dengan adanya pemilihan, tetapi semata-mata dihubungkan dengan praktek-praktek pelaksanaannya dan tujuan pemilihan serta fungsi badan/lembaga yang disusun.

---

<sup>96</sup> Ibid.

<sup>97</sup> C.S.T. Kansil, Christine S.T. *Op. Cit.* hlm 124.

- b) *Langsung*: ialah bahwa rakyat pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya, menurut hati nuraninya tanpa perantara dan tanpa tingkatan.
- c) *Bebas*: ialah bahwa tiap-tiap warga negara yang berhak memilih dalam menggunakan haknya dijamin keamanannya untuk melakukan pemilihan menurut hati nuraninya tanpa adanya pengaruh, tekanan maupun dari siapa pun/dengan apa pun juga.
- d) *Rahasia*: ialah bahwa para pemilih dijamin oleh peraturan, bahwa tidak akan diketahui oleh pihak siapa pun dan dengan jalan apa pun, siapa yang dipilihnya. Pemilih memberikan suaranya pada suara-suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa suaranya diberikan (*secret ballot*).
- e) *Jujur*: ialah dalam penyelenggaraan pemilu, semua pihak yang terlibat di dalamnya harus bersikap dan bertindak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- f) *Adil*: ialah dalam penyelenggaraan pemilu, semua pihak yang terlibat di dalamnya mendapatkan perlakuan yang sama dan bebas kecurangan dari pihak manapun.

### **c. Tujuan dan Fungsi Pemilihan Umum**

Dalam mewujudkan penyusunan tata kehidupan yang dijiwai semangat cita-cita Revolusi Kemerdekaan Republik Indonesia Proklamasi 17 Agustus 1945 sebagaimana tersebut dalam Pancasila/Undang-Undang

Dasar 1945, maka penyusunan tata kehidupan itu haruslah dilakukan dengan jalan pemilihan umum.<sup>98</sup> Dengan demikian, diadakan pemilihan umum itu tidaklah sekadar untuk memilih wakil-wakil rakyat untuk duduk dalam lembaga permusyawaratan/perwakilan rakyat saja (MPR, DPR, DPRD) dan juga tidak memilih wakil-wakil untuk menyusun negara baru dengan dasar falsafah negara baru, tetapi suatu pemilihan wakil-wakil rakyat oleh rakyat yang membawakan isi hari nurani rakyat dalam melanjutkan perjuangan mempertahankan dan mengembangkan Kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia bersumber pada Proklamasi 17 Agustus 1945 guna memenuhi dan mengemban Amanat Penderitaan Rakyat.<sup>99</sup>

Pemilihan umum adalah suatu alat yang penggunaannya tidak boleh mengakibatkan rusaknya sendi-sendi demokrasi dan bahkan menimbulkan hal-hal yang menderitakan rakyat, tetapi harus menjamin suksesnya perjuangan Orde Baru, yaitu tegaknya Pancasila dan dipertahankannya Undang-Undang Dasar 1945.

Fungsi Pemilu juga sebagai sarana pemilihan pejabat Publik, Sarana Pertanggung Jawaban Pejabat Publik, sarana Pendidikan Politik Rakyat, Mengubah Kebijakan, Mengganti Pemerintahan, Menyalurkan Aspirasi Daerah.<sup>100</sup> Sedangkan Tujuan Pemilu untuk Melaksanakan Kedaulatan Rakyat, Sebagai Perwujudan Hak Asasi Politik Rakyat,

---

<sup>98</sup> *Ibid.* hlm 125

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum, Op. Cit.* hlm 77-95.

Merawat Bhineka Tunggal Ika, dan Menjamin kesinambungan Pembangunan Nasional.<sup>101</sup>

#### **d. Sistem Pemilihan Umum**

Sistem Pemilu adalah hubungan berbagai variabel untuk mengonversi suara pemilih menjadi kursi yang akan diduduki calon terpilih di lembaga legislatif maupun eksekutif. Dengan kata lain sistem pemilu merupakan seperangkat variabel yang mengatur konstentasi perebutan kekuasaan.<sup>102</sup>

Menurut Reynolds,<sup>103</sup> sistem pemilu memiliki tiga fungsi: *pertama*, sebagai institusi untuk menyeleksi para pengambil keputusan; *kedua*, sebagai saluran menuntut pertanggungjawaban para wakil yang terpilih; *ketiga*, membantu menetapkan batasan wacana politik yang para pemimpin.

Secara umum, Ramlan Subakti<sup>104</sup> menyatakan bahwa ada dua fungsi utama sistem pemilu, yaitu:

- a) Prosedur dan mekanisme konvensi suara pemilih (*voters*) menjadi kursi (*seats*) penyelenggara negara lembaga legislatif dan/atau eksekutif, baik pada tingkat nasional maupun lokal. Proses konvensi *votes* menjadi *seats* inilah yang biasa disebut proses penyelenggaraan tahapan pemilu;

---

<sup>101</sup> *Ibid.* hlm 97-102.

<sup>102</sup> *Ibid.* hlm 120.

<sup>103</sup> *Ibid.* hlm 121.

<sup>104</sup> *Ibid.* hlm 122.

- b) Instrumen demokratisasi, yaitu konsekuensi setiap unsur sistem Pemilihan umum terhadap berbagai aspek sistem politik demokrasi, seperti sistem kepartaian, sistem perwakilan politik, efektivitas pemerintahan, integritas nasional, perilaku memilih, perilaku politis, dan sebagainya.

Pemilu dalam sistem modern seperti sekarang ini sesungguhnya adalah bagian dari perwujudan kedaulatan rakyat karena rakyat diberikan kesempatan politik untuk memilih wakil-wakilnya. Menurut Kacung Marijan<sup>105</sup>, sistem Pemilu berarti “instrumen untuk menerjemahkan perolehan suara di dalam Pemilu ke dalam kursi-kursi yang dimenangkan oleh partai atau calon, variabel-variabel dasar yang sering dipakai mencakup formula pemilihan (*electoral formula*), struktur penyuaaraan (*ballot structure*), dan besaran distrik (*district magnitude*)”.

Dalam sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*), sirkulasi kekuasaan ditentukan oleh Pemilu. Pemilu merupakan jawaban konkret dari partisipasi rakyat dalam menentukan para pemimpin dan wakil-wakilnya dalam kelembagaan negara dan merupakan simbol kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi. Karena itulah, Pemilu merupakan syarat mutlak dalam sistem demokrasi.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> Sodikin, 2014, *Hukum Pemilu Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Gramata Publising, Bekasi. Hlm. 101

<sup>106</sup> *Ibid.*

Menurut Dahlan Thaib<sup>107</sup>, dalam masyarakat demokratis, “Pemilu yang dilakukan merupakan suatu proses pergantian kekuasaan secara damai yang dilakukan secara berkala sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan konstitusi”. Dengan demikian, dapatlah dipahami bahwa Pemilu merupakan kegiatan politik yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan kekuasaan dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip demokrasi. Prinsip kehidupan ketatanegaraan yang berkedaulatan rakyat (demokrasi) ditandai bahwa setiap warga negara berhak ikut aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan kenegaraan. Oleh karena itu, Pemilu merupakan proses pengambilan keputusan oleh rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan sebagai sarana pengembalian kedaulatan rakyat dalam rakyat dalam rangka pembentukan lembaga-lembaga perwakilan di samping Pemilu memiliki fungsi rekrutmen pemimpin dan legitimasi pelaksanaan kekuasaan.<sup>108</sup>

a) Sistem Distrik

Sistem ini merupakan sistem pemilihan yang paling tua dan didasarkan atas kesatuan geografis. Dalam sistem distrik, wilayah negara dibagi berdasarkan daerah-daerah pemilihan (distrik pemilihan). Banyaknya daerah pemilihan tergantung kepada jumlah kursi legislatif yang akan diperebutkan. Setiap daerah tersebut diwakili oleh satu orang

---

<sup>107</sup> Ahmad Sukardja, 2012, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Sinar Grafika, hlm. 155-160.

<sup>108</sup> *Ibid.*

perwakilan.<sup>109</sup> Dengan demikian, seorang calon yang berhasil mendapatkan suara lebih banyak daripada calon yang lain langsung dianggap sebagai pemenang pada distrik tersebut sekalipun dia tidak mendapatkan suara mayoritas. Ini artinya, suara yang didapatkan oleh calon lain menjadi hilang dan tidak diperhitungkan lagi walaupun selisih perolehan suara antarcalon yang menang dengan yang kalah sangat tipis.<sup>110</sup>

Yang menjadi hukum dasar dalam sistem distrik adalah *the winner takes all* Artinya apabila dalam sebuah distrik ada dua calon atau lebih, seorang calon memenangkan 50 persen suara di tambah satu (*Simple Majority*) maka dialah yang akan memenangkan kursi didistrik tersebut. Jika tidak ada yang memenangkan dengan *simple majority* katakanlah ada tiga atau empat calon, maka harus diadakan pemilu atau *run-off* dari mereka yang dua terbesar mengumpulkan suara.<sup>111</sup>

Sistem Distrik mempunyai 4 varian, diantaranya:<sup>112</sup>

- 1) *First past The Post* (FPTP);
- 2) *Block Vote* (BV);
- 3) *Alternative Vote* (AV);
- 4) *Two Round Sistem* (TRS).

Secara umum, sistem distrik mempunyai kelebihan dan kelemahan, yaitu:<sup>113</sup>

---

<sup>109</sup> Muhadam Labolo, Teguh Ilham, 2015, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan di Indonesia: Teori, Konsep dan Isu Strategis*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 61.

<sup>110</sup> *Ibid.* hlm. 58.

<sup>111</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Op. Cit. hlm. 136.

<sup>112</sup> *Ibid.* hlm. 136-140.

### Kelebihan Sistem Distrik:

#### 1) Aspek tingkat proporsionalitas perwakilan

Aspek ini bukanlah kelebihan dari sistem distrik, karena persoalan utama dari sistem distrik adalah pada disproportionalitas suara pemilih dengan perolehan kursi di lembaga perwakilan.

#### 2) Sistem Kepartaian

a) Sistem distrik mendorong untuk terciptanya sistem dua partai, karena dapat meminimalisir munculnya partai baru dan cenderung untuk menghapus partai yang paling lemah.

b) Sistem distrik mendorong untuk terciptanya integrasi partai politik, karena kursi yang diperebutkan dalam distrik hanya ada satu.

c) Adanya distorcioneffect menguntungkan partai besar karena dapat meraih suara dari pemilih-pemilih lain sehingga memperoleh kedudukan mayoritas.

#### 3) Lembaga Perwakilan dan Efektivitas Pemerintahan

a) Mudahnya bagi partai untuk mencapai kedudukan mayoritas pada parlemen, karena partai tidak harus mengadakan koalisi dengan partai lain.

b) Dengan sedikitnya jumlah partai yang berkuasa akan menciptakan stabilitas pemerintahan.

---

<sup>113</sup> Muhadam Labolo, Teguh Ilham, *Op. Cit.* hlm. 71-72.

- c) Hubungan Wakil Terpilih dan Konstituen.
- d) Eratnya hubungan antara wakil terpilih dan konstituen karena kecilnya wilayah distrik sehingga wakil yang terpilih dapat dikenal oleh komunitasnya.
- e) Tingginya tingkat akuntabilitas anggota legislatif karena adanya hubungan yang kuat antara wakil terpilih dengan masyarakat di distriknya dan Sistem distrik sederhana dan mudah untuk diselenggarakan.

Kelemahan Sistem Distrik:<sup>114</sup>

1) Aspek Tingkat Proporsionalitas Perwakilan

- a) Sistem mengakibatkan terjadinya disproporsionalitas yang tinggi. Hal tersebut terjadi karena banyaknya suara yang hilang sehingga partai minoritas tidak mendapatkan kursi.
- b) Sistem ini kurang represenrarif karena calon yang kalah tidak mendapatkan kesempatan untuk mendapatkan kursi.
- c) Dalam masyarakat yang plural sistem distrik ini dirasa kurang efektif. Sistem distrik dirancang untuk dapat diterapkan pada suatu wilayah yang terpadu secara ideologis dan etnis, sedangkan pada masyarakat plural yang memiliki tingkat kemajemukan tinggi hal tersebut cenderung sulit untuk dilakukan.

---

<sup>114</sup> *Ibid.* hlm. 72.

d) Disproporsionalitas juga menyebabkan kesenjangan antara jumlah suara yang diperoleh dari masyarakat dengan jumlah kursi yang diperoleh atas parlemen.

2) Sistem Kepartaian.

a) Sistem ini memiliki risiko menyingkirkan partai dan kelompok minoritas.

b) Sistem ini mendorong tumbuhnya partai politik berdasarkan etnis, suku, agama, atau wilayah sehingga memicu perpecahan dan konflik.

3) Lembaga Perwakilan dan Efektivitas Pemerintahan: Sistem ini mendorong wakil untuk lebih mementingkan kepentingan distriknya daripada kepentingan nasional.

4) Hubungan Wakil Terpilih dan Konstituen: Pada aspek ini tidak terdapat kelemahan dari sistem distrik.

5) Penyelenggaraan: Tingginya peluang untuk memanipulasi batasan pemilu dengan memberikan kesempatan kepada partai politik untuk membagi distrik secara tidak adil.

b) Sistem Proporsional

Sistem pemilu proporsional ialah sistem dimana persentase kursi di dewan perwakilan rakyat yang akan di bagikan kepada tiap-tiap partai politik, disesuaikan dengan jumlah persentase suara yang di peroleh tiap-tiap partai politik itu.<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum, Op. Cit.* hlm.126.

Inti dari sistem ini adalah adanya suatu proporsi kursi yang dimenangkan oleh suatu partai dalam sebuah wilayah pemilihan akan berbanding seimbang dengan proporsi suara yang diperoleh partai tersebut dalam pemilihannya, sehingga sistem ini disebut proporsional karena perolehan suara sebanding dengan perolehan kursi sehingga dalam sistem ini tidak banyak suara yang terbuang. Sistem ini cocok diterapkan kepada Negara yang majemuk atau heterogen.<sup>116</sup>

Sistem Proporsional mempunyai 4 varian, diantaranya:<sup>117</sup>

- 1) *List Proportional Representation*
- 2) *Mixed Member Proportional (MMP)*
- 3) *Single Transferable Vote (STV)*

Kelebihan Sistem Proporsional:<sup>118</sup>

- 1) Aspek tingkat proporsionalitas perwakilan
  - a) Sistem proporsional bersifat representatif karena setiap suara ikut diperhitungkan sehingga tidak ada suara yang hilang. Sistem ini cenderung menghasilkan komposisi pada parlemen yang mewakili komposisi para pemilihnya. Hal ini menghilangkan kesenjangan antara suara nasional dengan jumlah kursi parlemen.
  - b) Sistem proporsional memungkinkan terpilihnya wakil dari kelompok minoritas.

---

<sup>116</sup> Muhadam Labolo, Teguh Ilham, *Op. Cit.* hlm. 73.

<sup>117</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum, Op. Cit.* hlm.129.

<sup>118</sup> Muhadam Labolo, Teguh Ilham, *Op. Cit.* hlm. 77.

c) Sistem proporsional mendorong partai untuk mengajukan daftar klusif dan secara komunal berbeda-beda.

## 2) Sistem Kepartaian

Ditinjau dari sistem kepartaian, sistem proporsionalitas memungkinkan partai minoritas untuk memperoleh kursi di parlemen.

## 3) Lembaga Perwakilan

Terwakilinya golongan yang kecil dalam lembaga perwakilan.

## 4) Hubungan Wakil Terpilih dan Konstituen

Kelemahan sistem proporsional terletak pada aspek ini, oleh karena itu aspek ini bukanlah kelebihan dari sistem proporsional.

## 5) Teknis Penyelenggaraan

Sistem proporsional juga memiliki kelemahan dalam aspek ini. Teknis penyelenggaraan pada sistem proporsional dianggap sebagai kelemahan karena lebih rumit dibandingkan sistem distrik.

Kelemahan Sistem Proporsional:<sup>119</sup>

### 1) Aspek Tingkat Proporsionalitas Perwakilan

Tidak ada kelemahan dalam aspek ini karena tingkat proporsionalitas perolehan suara dan perolehan kursi pada sistem ini lebih baik dari sistem distrik.

### 2) Sistem Kepartaian

---

<sup>119</sup> *Ibid.* hlm. 78.

- a) Adanya kecenderungan untuk membentuk suatu sistem multi partai karena peluang untuk mendapatkan kursi sangat besar.
- b) Memancing partai-partai untuk memfragmentasikan diri dengan membentuk partai-partai baru.
- c) Diberlakukannya sistem daftar pada sistem proporsional ini memberikan peluang kepada pimpinan partai politik untuk menempatkan kroninya pada urutan teratas.

### 3) Lembaga Perwakilan dan Efektivitas Pemerintahan

- a) Pada sistem ini partai politik sulit untuk memperoleh suara mayoritas di parlemen.
- b) Dengan tidak adanya partai yang memperoleh suara mayoritas absolut sehingga menolong rerbenruknya koalisi-koalisi yang dapat menimbulkan instabilitas pemerintahan.

### 4) Hubungan Wakil Terpilih dan Konstituen

Hubungan antarawakil terpilih dengan konstituen cenderung menjadi renggang karena: pertama, wilayah pemilihannya lebih besar, kedua, besarnya peranan partai dalam meraih kemenangan lebih besar dari kepribadian seseorang. Sehingga wakil terpilih akan terdorong untuk memerhatikan kepentingan partai.

### 5) Penyelenggaraan

Sistem proporsional ini lebih sulit untuk dipahami dan diselenggarakan.

c) Sistem Semi Proporsional

Sistem ini juga dikenal sebagai sistem pemilihan semi proporsional. Dalam sistem ini suara dikonversi menjadi kursi dengan hasil yang berada di antara sistem pemilihan proporsional dan sistem pluralitas-mayoritas atau distrik. Sistem ini dibuat dengan tujuan untuk menggabungkan ciri-ciri positif dari kedua sistem sebelumnya. Dengan demikian, diharapkan akan didapatkan sistem pemilu yang lebih baik.<sup>120</sup>

Terdapat tiga macam sistem pemilu dalam kelompok ini, yang digunakan untuk pemilihan para anggota legislatif, yaitu;<sup>121</sup>

- 1) *Sistem Single Non-Transferable Vote* (SNTV);
- 2) *Sistem Paralel*;
- 3) *Sistem Limited Vote*.

### **3. Definisi Tanggung Jawab dan Penerapannya**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) tanggung jawab adalah kewajiban menanggung segala sesuatunya bila terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, dan diperkarakan. Dalam kamus hukum, tanggung jawab adalah suatu keseharusan bagi seseorang untuk melaksanakan apa yang telah diwajibkan kepadanya. Menurut hukum tanggung jawab adalah suatu akibat atas konsekuensi kebebasan seorang tentang perbuatannya yang berkaitan dengan etika atau moral dalam melakukan suatu perbuatan.<sup>122</sup> Selanjutnya menurut Titik Triwulan

---

<sup>120</sup> *Ibid.* hlm. 79.

<sup>121</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum, Loc. Cit.*

<sup>122</sup> Soekidjo Notoatmojo, 2010, *Etika dan Hukum Kesehatan*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm.45.

pertanggungjawaban harus mempunyai dasar, yaitu hal yang menyebabkan timbulnya hak hukum bagi seorang untuk menuntut orang lain sekaligus berupa hal yang melahirkan kewajiban hukum orang lain untuk memberi pertanggungjawabannya.<sup>123</sup> Menurut hukum perdata dasar pertanggungjawaban dibagi menjadi dua macam, yaitu kesalahan dan risiko. Dengan demikian dikenal dengan pertanggungjawaban atas dasar kesalahan (*liability without based on fault*) dan pertanggungjawaban tanpa kesalahan yang dikenal (*liability without fault*) yang dikenal dengan tanggung jawab risiko atau tanggung jawab mutlak (*strict liability*).<sup>124</sup> Prinsip dasar pertanggung jawaban atas dasar kesalahan mengandung arti bahwa seseorang harus bertanggung jawab karena ia melakukan kesalahan karena merugikan orang lain. Sebaliknya prinsip tanggung jawab risiko adalah suatu pertanggungjawaban tanpa harus dibuktikan adanya unsur kesalahan, dimana pertanggungjawaban dan ganti kerugian seketika muncul setelah perbuatan dilakukan.<sup>125</sup>

Teori Hans Kelsen tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu dan/atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum. Pengertian subyek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal

---

<sup>123</sup> Titik Triwulan dan Shinta Febrian, 2010, *Perlindungan Hukum bagi Pasien*, Prestasi Pustaka, Jakarta, hal 48.

<sup>124</sup> *Ibid.* hlm. 49.

<sup>125</sup> Faisal Adhyaksa, 2020, *Pertanggungjawaban pemerintah terhadap KPPS sebagai Penyelenggara pemilu*. Jurnal Cakrawala Hukum, Surabaya.

perbuatan yang bertentangan. Ada pandangan dari penganut aliran hukum era klasik atau tradisional.<sup>126</sup>

Eratnya pertanggungjawaban di sini adalah karena adanya pertemuan antara dua atau subyek hukum yang masing-masing subyek ini memiliki hak dan kewajibannya masing-masing. Bertemunya masing-masing hak dan kewajiban ini dapat diakibatkan karena adanya perikatan atau pelanggaran dimana salah satu subyek hukum melanggar hak subyek hukum lainnya, dan oleh karena itu pelanggar memiliki kewajiban untuk menyelesaikannya (bertanggungjawab).<sup>127</sup>

Subyek hukum yang pertama adalah dari pihak pemerintah dalam hal ini lembaga-lembaga Pemilihan Umum, subyek hukum selanjutnya adalah petugas PPS dan KPPS. Perikatan antar kedua subyek ini adalah saat proses perekrutan petugas. Perekrutan pada proses ini adalah pengikatan antar subyek hukum dengan memberikan masing-masing hak dan kewajiban. Studi kasus yang terjadi adalah banyaknya tekanan-tekanan yang diberikan kepada petugas PPS dan KPPS. Tekanan ini bukan hanya berasal dari pemerintah sebagai subyek hukum yang pertama tetapi adanya tekanan dan ancaman dari luar. Sejatinya minimal ada perlindungan yang diberikan dari lembaga pemerintah untuk melindungi. Perlindungan biasanya terjadi pada saat proses, tetapi pasca proses juga tetap membutuhkan adanya perlindungan.<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> *Ibid.* hlm 23.

<sup>127</sup> *Ibid.*

<sup>128</sup> *Ibid.* hlm 24.

Subyek hukum di sini yang perlu diperhatikan adalah kemampuan untuk bertanggungjawab. Pada konsep ilmu hukum, subyek hukum diartikan sebagai sesuatu yang dapat mengemban hak dan kewajiban. Subyek hukum tidak hanya mencakup orang (*persoon*), namun juga badan hukum. Badan hukum dalam ilmu hukum empiris sering kali diterjemahkan sebagai korporasi ataupun badan usaha, namun cakupannya lebih luas dari pandangan tersebut. Jika ditinjau dari ranah hukum perdata, pandangan organ pemerintah termasuk ke dalam subyek hukum disebabkan karena adanya kepemilikan harta dan aset atas lembaga tersebut. Pandangan lain organ pemerintah sebagai subyek hukum yaitu karena adanya sifat *juristic person*. Kedudukan pemerintah dalam hal ini menjadikan lembaga pemerintah termasuk di dalamnya pejabat pengambil keputusan menjadikan subyek hukum Pejabat pembuat keputusan mendapat pembebanan tanggung jawab atas keputusan yang dibuat. Penetapan dan keputusan pengangkatan petugas pemilu baik itu PPS maupun KPPS merupakan keputusan pejabat negara.<sup>129</sup>

Oleh karena itu segala akibat dari keputusan tersebut juga dapat dipertanggungjawabkan (Tanggung Jawab Mutlak). Sikap pemerintah sebagai negara hukum dengan negara kesejahteraan menjadi tolak ukur posisi negara Indonesia saat ini. Negara hukum sudah mengalami kritik yang tidak sedikit karena sifat pasifnya pemerintah sebagai penjaga

---

<sup>129</sup> *Ibid.*

malam.<sup>130</sup> Sikap pemerintah dalam hal ini masih menjadi transisi ke dalam negara kesejahteraan. Pada konsep negara kesejahteraan pemerintah diuntut untuk dapat aktif sebelum ada peristiwa terjadi. Kasus petugas PPS dan KPPS menjadi salah satu sikap pemerintah yang kurang holistik dalam melindungi proses pemilihan umum serentak. Pada satu sisi sebenarnya pemerintah sudah melaksanakan perlindungan terhadap pelaksanaan pemilu bahkan sampai pada hari pencoblosan. Pada sisi lainnya pemerintah masih kurang memperhatikan aspek keselamatan dari pelaksana lapangan petugas PPS dan KPPS pasca pelaksanaan. Proses perhitungan suara bahkan pengawalan sampai penetapan pemenang membutuhkan pengawalan tanpa melihat status pelaksana dari petugas pemilu.<sup>131</sup>

## **B. ANALISIS TANGGUNG JAWAB KOMISI PEMILIHAN UMUM TERHADAP KELOMPOK PENYELENGGARA PEMUNGUTAN SUARA**

### **1. Aliran Tanggung Jawab Komisi Pemilihan Umum terhadap Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara**

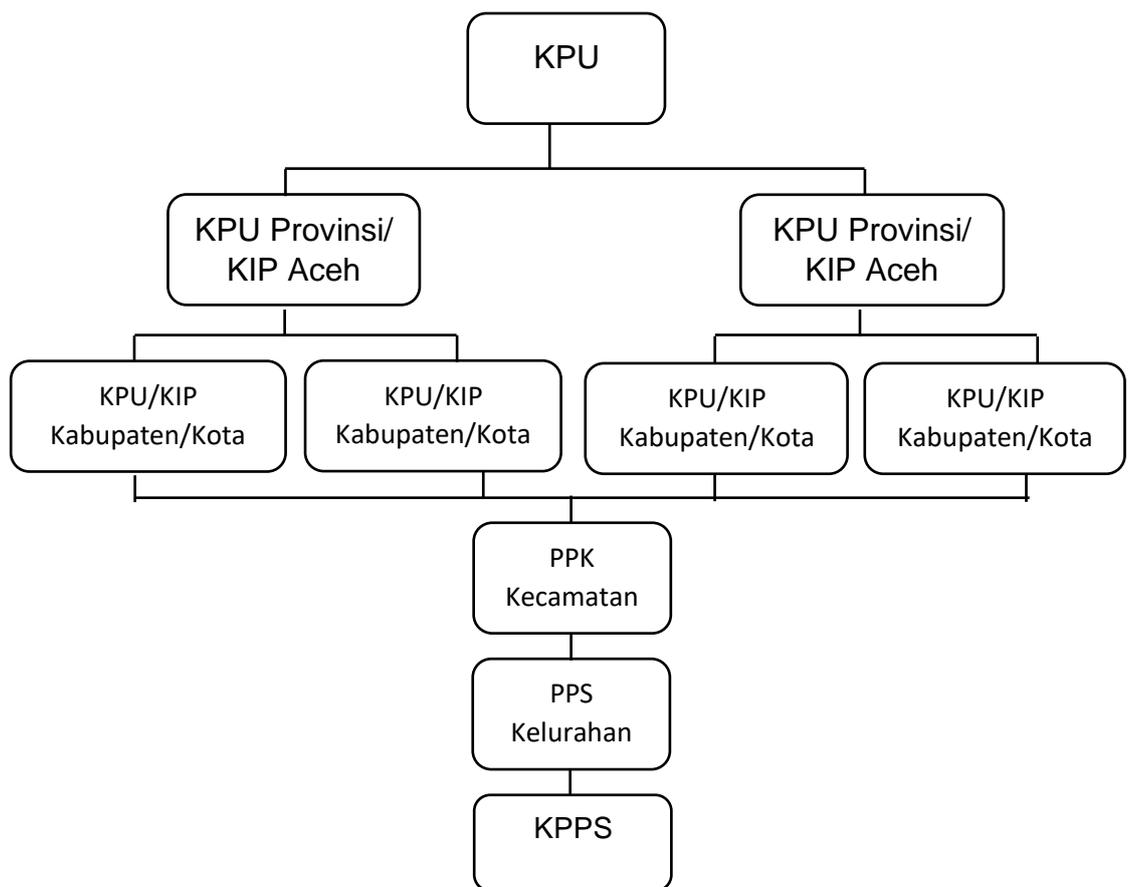
Hubungan antara KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, dan KPU/KIP Kabupaten/Kota sebagai lembaga yang bersifat nasional adalah hirarkhis. Hirarkhis artinya lembaga yang ada di bawah bertanggungjawab kepada lembaga yang berada di atasnya. Dengan demikian, KPU/KIP

---

<sup>130</sup> *Ibid.* hlm. 25.

<sup>131</sup> *Ibid.*

Kabupaten/Kota bertanggung jawab kepada KPU Provinsi/KIP Aceh dan KPU Provinsi/KIP Aceh bertanggungjawab kepada KPU. Hubungan kelembagaan antara KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, dan KPU/KIP Kabupaten/Kota dapat dilihat pada bagan berikut ini:<sup>132</sup>



KPU Selanjutnya, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, KPU beranggotakan 7 (tujuh) orang dengan masa jabatan selama 5 (lima) tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan pada tingkatan yang sama. Jumlah anggota KPU Provinsi/KIP Aceh dan KPU/KIP Kabupaten/Kota mengalami perubahan

<sup>132</sup> Keputusan Komisi Pemilihan Umum No. 51 tahun 2018 tentang rencana strategis komisi pemilihan umum.

komposisi dimana menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 anggota KPU Provinsi/KIP Aceh dan KPU/KIP Kabupaten/Kota berjumlah 5 (lima) atau 3 (tiga) orang sesuai dengan jumlah penduduk dan kondisi geografis yang bersangkutan. Jumlah anggota masing-masing KPU Provinsi/KIP Aceh dan KPU/KIP Kabupaten/Kota ditetapkan di dalam lampiran Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Untuk mendukung kelancaran tugas, wewenang dan kewajiban KPU, maka dibentuk Sekretariat Jenderal KPU dengan dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal KPU yang dibantu oleh paling banyak 3 (tiga) Deputi dan 1 (satu) Inspektur Utama. Sedangkan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, anggota KPU didukung oleh sekretaris KPU Provinsi/KIP Aceh atau sekretaris KPU/KIP Kabupaten/Kota. Selanjutnya membentuk Badan *Adhoc* PPK Kecamatan beranggotakan 3 orang, PPS Kelurahan serta KPPS yang beranggotakan 7 orang pada proses pemungutan dan perhitungan suara.

Peran KPPS selaku komponen penyelenggara pemilu sangat strategis karena salah satu faktor menentukan sukses pelaksanaan Pemilu, menentukan kualitas dan jalannya demokrasi yang semakin baik dan akan memperkuat sistem ketatanegaraan menurut konstitusi dalam perjalanan kehidupan bangsa dan negara sebagai upaya membangun negara yang

semakin kuat, memberikan kesejahteraan dan kemakmuran bagi rakyatnya.<sup>133</sup>

KPPS dalam melaksanakan tugas selaku penyelenggara Pemilu 2019 merupakan suatu kepercayaan sekaligus sebagai juga sebagai amanah untuk melaksanakan tugas, kewenangan dan kewajiban sesuai ketentuan perundang-undangan, melalui proses rekrutmen berdasarkan parameter dan kriteria yang mendasar yakni memiliki kemampuan profesionalisme dan integritas yang tinggi. Karena sesungguhnya kemampuan profesionalisme dan memiliki integritas adalah syarat mutlak dan tidak bisa ditawar-tawar bagi penyelenggara pemilu, sehingga pemilu dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang No 7 tahun 2017 sesuai asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil serta berdasarkan prinsip mandiri, jujur, adil, berkepastian hukum, tertib, terbuka, proporsional, profesional, akuntabel, efektif dan efisien. Artinya bahwa penyelenggara pemilu harus mampu melaksanakan pemilu dan wajib menjamin tersalurnya suara rakyat dalam menggunakan aspirasinya politik melalui pencoblosan di setiap TPS sesuai dengan asas dan prinsip yang terkandung dalam UU No.7 Tahun 2017 serta ketentuan yang sifatnya mengatur operasional dan teknis serta tahapan dalam bentuk PKPU oleh KPU RI.

---

<sup>133</sup> Robby A.M. Manoppo, 2019, *Perlindungan Hukum Terhadap Penyelenggara Pemilu Badan Ad Hoc Kpps Sebagai Upaya Meningkatkan Kualitas Pemilu*, Jurnal KPU. Bidang Evaluasi kelembagaan pemilu.

Profesionalisme dan Integritas KPPS memang dimiliki dan menjadi bagian tidak terpisahkan bagi setiap penyelenggara pemilu yang akan menggerakkan sikap independensi untuk mendukung kinerja dalam upaya memberikan output yang maksimal, maka seharusnya KPPS perlu dukungan yang sifatnya bentuk penguatan baik kelembagaan maupun personal sehingga dapat menambah kepercayaan dan meningkatkan eksistensi penyelenggaraan pemilu dalam tataran badan adhoc.<sup>134</sup>

KPPS yang memiliki profesionalisme tinggi dan integritas kuat, serta tingkat kepercayaan dan eksistensi lembaga yang mempunyai otoritas dan kewenangan yang luas dalam melaksanakan kegiatan dan tahapan pemilu yakni pemungutan dan penghitungan suara di TPS, maka upaya perlindungan hukum bagi penyelenggara pemilu khususnya KPP, mutlak dihadirkan sebagai suatu kebutuhan yang memberi dampak positif bagi kinerjanya. Selaku penyelenggara pemilu maka anggota KPPS adalah manusia biasa yang mempunyai harkat dan martabat, ditengah keterbatasan kemampuan dan unsur subyektivitas yang dimiliki oleh sebab itu dalam mengemban tugas negara untuk kepentingan bangsa dan negara, maka tentu tidak lepas dari kekurangan, kehilafan, sengaja ataupun tidak disengaja karena unsur kealpaan, kemungkinan disebabkan faktor eksternal karena intervensi, tekanan dari masyarakat baik

---

<sup>134</sup> *Ibid*, hlm. 12.

perorangan atau kelompok serta peserta pemilu untuk kepentingan politik praktis.<sup>135</sup>

Profesionalisme dan integritas penyelenggara pemilu dalam hal ini KPPS sebagai badan adhoc belum memberi jaminan untuk membawa pemilu kualitas dan demokratis, karena ada prasyarat dan faktor lain yang sangat penting yang harus dimiliki dan melekat dan secara langsung memberi proteksi kepada setiap penyelenggara pemilu termasuk KPPS yakni memberi perlindungan hukum, mengingat peran dan posisi penyelenggara pemilu KPPS yang sangat strategis.<sup>136</sup>

Anggota KPPS adalah bagian masyarakat dan selaku warga negara dijamin oleh negara untuk mendapatkan perlindungan sebagai bagian dari hak asasi dan dijamin oleh konstitusi yakni kesempatan yang sama dalam hukum sebagaimana tercantum dalam amandemen UUD 1945 Pasal 28 D ayat 1 yang menyebutkan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.

Undang-Undang No 37 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal (2) telah mempertegas bahwa negara republik Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia sebagai hak yang secara kodrati melekat pada dan tidak terpisahkan dari manusia yang harus dilindungi, dihormati dan ditegakkan demi peningkatan martabat kemanusiaan, kesejahteraan, kebahagiaan, dan

---

<sup>135</sup> *Ibid*, hlm. 13

<sup>136</sup> *Ibid*,

kecerdasan serta keadilan. Selanjutnya Pasal (30) disebutkan bahwa setiap orang berhak atas rasa aman dan tentram serta memperoleh perlindungan terhadap ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat suatu.

Gambaran kongkrit yang secara eksplisit dinyatakan dalam perundang-undangan tersebut diatas, yang merupakan hukum positif dalam sistem hukum Indonesia maka dengan sendirinya anggota Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) sebagai bagian dari warga negara dalam menjalankan tugas maha penting untuk kepentingan serta kelangsungan kehidupan demokrasi yang akan memperkuat sistem ketatanegaraan kita, maka seyogyanya hak-hak subyektif harus dilindungi sehingga dapat menjalankan tugas dan kewajibannya dengan baik, bebas dari rasa takut, memiliki rasa aman, lepas dari tekanan, intimidasi, intervensi terhadap mental maupun fisik.<sup>137</sup>

Apabila hal-hal tersebut diimplementasikan dengan benar maka akan menciptakan suasana kebatinan yang berdampak pada tingkat kepercayaan diri bagi KPPS dalam menjalankan tugas dan kewajiban sehingga memberikan motivasi yang kuat, melahirkan ide-ide aktual dan positif, serta mampu menghadapi setiap tantangan/problem sebagai bagian dinamik tugas dan kewajiban yang harus diselesaikan dan

---

<sup>137</sup> *Ibid*, hlm. 14.

merupakan tuntutan bagi KPPS sebagai penyelenggara pemilu untuk setiap tahapan.<sup>138</sup>

Perlindungan bagi anggota KPPS sebagaimana tersebut diatas adalah dalam bentuk perlindungan hukum bagi setiap warga negara, karena prinsip atau asas penting dari suatu negara hukum ialah asas persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*).

Philipus M Hardjon (1987) mengemukakan bahwa perlindungan hukum adalah suatu perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki subyek hukum berdasarkan hukum dari kesewenangan. Sarana perlindungan hukum terdiri dari sarana perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif.

Perlindungan hukum preventif artinya pemerintah lebih bersikap lebih hati-hati dalam pengambilan dan pembuatan keputusan yang bertujuan mencegah tindakan terjadinya sengketa, sedangkan perlindungan hukum represif yakni perlindungan hukum yang dilakukan dengan cara menerapkan sanksi terhadap pelaku agar dapat memulihkan hukum kepada keadaan sebenarnya yang bertujuan menerapkan hukum secara konsisten.<sup>139</sup>

Undang-Undang No 7 tahun 2017 tentang Pemilu belum mengatur hal –hal yang terkait dengan perlindungan hukum kepada penyelenggara pemilu khusus KPU selaku penyelenggara dan pelaksanaan teknis tahapan dan lebih khusus lagi badan adhoc dalam hal ini KPPS sebagai ujung tombak penyelenggara pemilu yang langsung berhadapan dengan

---

<sup>138</sup> *Ibid*,

<sup>139</sup> *Ibid*, hlm. 15.

masyarakat dengan segala kepentingan dan dinamika dalam tahapan pemungutan dan penghitungan suara yang kadang kala tidak lepas dari berbagai intervensi, dengan berbagai pola dan bentuk yang mempengaruhi dan mengganggu KPPS saat menjalankan tugas.

Tindakan preventif yang harus dilakukan oleh pemerintah adalah adanya *politic will* dalam bentuk membuat suatu kebijakan yang langsung bersentuhan dengan kepentingan penyelenggaraan pemilu melalui regulasi yang dapat memperkuat eksistensi dan peran KPPS dalam menjalankan tugas, wewenang dan kewajibannya sebagaimana diisyraktakan akan ketentuan perundang-undangan.

Melalui tindakan preventif yang dituangkan dalam regulasi maka KPPS akan mendapat perlindungan dari berbagai bentuk ancaman, intervensi, intimidasi, dan upaya yang dilakukan oleh pihak lain untuk menguntukan diri sendiri atau kelompok, sehingga hal-hal tersebut secara langsung dan tidak langsung akan mempegaruhi pencapaian kinerja mereka.<sup>140</sup>

Tindakan represif adalah suatu tindakan nyata oleh pemerintah untuk membeiuakan perlindungan hukum kepada penyelenggara pemilu yakni KPPS, dengan melakukan penindakan terhadap siapapun yang melakukan tindakan yang dapat mengganggu KPPS dalam melaksanakan tahapan pemilu di tingkat TPS. Memberikan perlindungan hukum kepada

---

<sup>140</sup> *Ibid.*

KPPS badan adhoc penyelenggara pemilu adalah suatu bentuk pengayoman kepada setiap warga negara.<sup>141</sup>

Menurut pendapat Satjipto Rahardjo (2000) bahwa perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan ini diberikan oleh hukum. Sejalan dengan pendapat tersebut maka Abdul Manan (2005) bahwa teori tujuan hukum adalah mengayomi manusia baik aktif maupun pasif, secara aktif dimaksudkan sebagai upaya menciptakan kondisi masyarakat yang manusiawi dalam proses yang berlangsung secara wajar, sedangkan secara pasif adalah mengupayakan pencegahan atas upaya sewenang-wenang dan penyalahgunaan hak secara tidak adil.

Memberikan perlindungan hukum sebagai bagian dari pengayoman kepada KPPS akan memberikan suatu suasana dan kondisi rasa aman, penguatan dan motivasi, tindakan sewenang-wenang sehingga kualitas penyelenggaraan pemilu yang tercermin dari profesionalisme dan integritas, sikap dan perilaku KPPS melalui kinerja yang baik, akan memberikan output positif untuk merespon dan mewujudkan harapan pemilu yang bersih, transparan, berintegritas, untuk memberikan pendidikan politik yang baik bagi masyarakat sehingga perjalanan kehidupan demokrasi akan semakin dewasa dalam menggunakan hak konstitusional yang dijamin oleh konstitusi.<sup>142</sup>

## **2. Perbandingan Sistem Pemilihan Umum**

### **a. Pemilu Amerika Serikat**

Amerika Serikat sebagai negara adidaya yang menjadi sesuatu kekuatan besar di politik, ekonomi, dan militer di dunia sekarang ini, namun juga karena proses pemilihan itu sendiri selalu mengundang

---

<sup>141</sup> *Ibid*, hlm. 16.

<sup>142</sup> *Ibid*, hlm. 17.

ketertarikan yang besar dari masyarakat internasional.<sup>143</sup> Ketertarikan itu terutama karena gencarnya liputan tentang kampanye masing-masing kandidat dan besarnya dana yang berputar dalam proses pemilihan berbeda dengan negara Indonesia yang memilih presidennya secara langsung, Amerika Serikat tidak memilih langsung presidennya.<sup>144</sup>

*Electoral college* (majelis pemilihan umum) adalah suatu proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Amerika Serikat melalui sekelompok orang yang disebut *elector* yang berasal dari partai politik, jumlah *elector* sama dengan jumlah gabungan dari *House Of Representatives* Dengan *Senate* tetapi *House Of Representatives* dan *Senate* tidak boleh menjadi *electoral*.<sup>145</sup> Ini diawali Pada tahun 1787 pada saat Amerika baru merdeka dan masih belum memiliki pemimpin negara. Gabungan dari *Senate* dan dari *House Of Representatives* bertemu di *District of Columbia, Washington* untuk menentukan cara memilih pemimpin negara mereka Dalam konvensi konstitusi yang diselenggarakan pada tahun 1787 tersebut delegasi dari negara-negara bagian berdebat tentang cara memilih presiden dan mereka mendapat beberapa usulan dari delegasi tersebut jadi walaupun di dalam kartu suara menunjukkan nama-nama pasangan calon presiden dan wakil presiden yang bersaing, namun sesungguhnya yang terjadi adalah rakyat memilih majelis Pemilihan

---

<sup>143</sup> Ali Masykur, 1953, *Pemilihan Presiden Langsung*, Sinar Harapan, 30 Physis, New York: McGraw Hill, hlm. 44.

<sup>144</sup> *Ibid.* hlm. 45.

<sup>145</sup> *Ibid.*

(*Electoral college*) yang nantinya akan memberikan suara mereka untuk memilih presiden di tempat dan waktu yang telah ditentukan.<sup>146</sup>

- 1) *Popular Vote* yaitu memilih presiden secara langsung oleh rakyat.
- 2) Pemilihan melalui kongres yaitu pemilihan presiden dilaksanakan melalui kongres luar biasa oleh badan legislatif yaitu *House Of Representatives* dan *Senate*.
- 3) Pemilihan melalui majelis pemilihan atau *Electoral college*.

Akhirnya, melalui “Komisi Sebelas” (kadang kala disebut pula sebagai *Committee of Unfinished Business* dalam Konvensi Konstitusi menghasilkan kesepakatan untuk mengadakan pemilihan presiden secara tidak langsung melalui *Electoral college*. Seseorang yang bertugas memilih presiden dalam *Electoral college* disebut *Elector*, calon *elector* berasal dari partai dan biasanya mereka disaring setelah konvensi partai selesai. Kemudian melalui popular vote mereka akan disumpah untuk memilih calon menang di negara bagian tersebut.<sup>147</sup> Jumlah *electoral* di negara bagian berbeda-beda tergantung dengan jumlah penduduknya biasanya mengikuti jumlah dari Kongres (*House of representatives* dan *Senat*) tapi harus diketahui walaupun mereka berjumlah sama dengan kongres bukan berarti mereka memiliki kewenangan yang sama. Contoh ditahun 2012 di California setiap *electoral* mewakili 614.000 jiwa dengan

---

<sup>146</sup> Doris Febriyanti, M. Jerry Pratama, 2017, “Perbandingan Sistem Pemilihan Umum Presiden Amerika Serikat Dengan Indonesia”, Jurnal Pemerintahan Dan Politik Volume 2 No.1, hlm 56.

<sup>147</sup> *Ibid.*

penduduk di daerah tersebut berjumlah kurang lebih 34 juta maka mereka berhak atas 55 *electoral* , sedangkan di Wyoming diwakili 3 *elector* yaitu 1 untuk setiap 160.000 jiwa , selain itu di District of Columbia pemenang di negara bagian akan mendapat suara penuh dari daerah ini. pembagian ini akan berubah melalui sensus penduduk 10 tahun sekali.<sup>148</sup>

Pemilu Amerika Serikat dimulai dengan beberapa fase dari pemilu di dalam partai hingga di pemilu di nasional. Fase ini terdiri dari Nominasi atau pencalonan dan pemilihan dari pasangan bakal-bakal calon presiden dari negara-negara bagian.<sup>149</sup>

- 1) Konvensi yaitu penetapan calon presiden yang akan bertarung di pemilu.
- 2) Kampanye dimana dilakukan kampanye di media massa dan dilakukan debat calon di televise.
- 3) *Voting* dimana dilakukan pemilihan 2 kali yaitu pemilihan oleh masyarakat dan kemudian oleh *Elector* dan terakhir.
- 4) Inaugurasi yaitu pelantikan presiden dan wakilnya.

#### **b. Pemilu Australia**

Dalam penjelasan kali ini, mungkin proses pemilu di Australia bisa dikatakan hampir memenuhi indikator sebagai penyelenggara pemilu yang demokratis.<sup>150</sup> Penyelenggaraan pemilunya yang relatif murni dan fair. adanya independensi dari lembaga pemilihan umumnya yang tidak terlepas

---

<sup>148</sup> *Ibid.* hlm 57.

<sup>149</sup> *Ibid.* hlm 58.

<sup>150</sup> Amzullian Rifai,1998, *Pemilihan Umum Di Australia*, Penerbit Unsri, Palembang, hlm.5.

dari kuatnya perangkat hukum yang dibuat serta adanya kemandirian dari partai politik di Australia dalam menjalankan keorganisasian partai politiknya menjadi suatu bukti bahwa sistem pemilihan umum di Australia telah berjalan dengan baik dan semestinya.<sup>151</sup> Selain itu, sangking diakuinya praktek pemilu Australia oleh dunia internasional. Hal ini dapat dibuktikan dengan adanya permintaan dari PBB ( Perserikatan Bangsa-Bangsa ) dan organisasi Perhimpunan Negara-Negara Persemakmuran agar para ahli AEC ( Lembaga Pemilu di Australia ) menjadi penasehat seperti pada pemilu di Afrika Selatan, Malawi, Ethiopia dan Uganda.<sup>152</sup>

Jika ditinjau dari aspek historis, pertama kali negara Australia menyelenggarakan pemilihan umum yaitu pada tahun 1843. Pemilihan ini sendiri dilakukan terhadap anggota Majelis Tinggi (*Legislative Council*) untuk negara bagian New South Wales. Pada pemilu yang pertama ini, mereka yang berhak memberikan suara hanya terbatas pada kaum pria yang mempunyai hak milik tanah senilai 200 pounds atau rumah senilai 20 pounds. Jadi dalam tahun ini masih terlihat betul adanya suatu bentuk diskriminatif antara kaum pria dan perempuan dalam hak untuk mengikuti proses pemilu. Pada tahun ini ada dua indikator yang memperbolehkan untuk memberi suara di pemilu nanti yaitu diperuntukan kaum pria dan memiliki tingkat ekonomi yang baik.<sup>153</sup>

Ada hal yang perlu digaris bawahi mengenai sejarah pemilihan umum di Australia ini. Setidaknya ada dua indikator yang ditonjolkan

---

<sup>151</sup> *Ibid.*

<sup>152</sup> *Ibid.* hlm. 6.

<sup>153</sup> *Ibid.*

mengenai sejarah pemilu tersebut. Yang pertama ialah Australia adalah negara pertama di dunia yang mempraktekan pemilu secara rahasia menggunakan kertas suara (*ballot paper*) yang kemudian terkenal dengan sebutan “Australian Ballot”. Kedua, Australia merupakan negara pertama di dunia yang memperkenalkan sistem pemilihan wajib bagi warganya (*Compulsory voting*).<sup>154</sup> Bahkan kewajiban warga australia dalam mengikuti penyelenggaraan pemilu ini ditetapkan pada suatu aturan atau regulasi yang dibuat oleh pemerintah australia sendiri. Bukan itu saja, jika terbukti warga tersebut melanggar aturan tersebut padahal sebagai warga negara, dia telah memenuhi prasyarat untuk menjadi pemilih dan mempunyai hak memberikan suara. Maka orang tersebut akan dikenakan suatu sanksi. Berdasarkan undang-undang federal, bagi mereka yang tidak mendaftar sebagai “wajib pilih” dikenakan hukuman denda sebesar \$50 dan bila tidak menggunakan hak suaranya tanpa alasan yang jelas didenda \$50. Masing-masing negara bagian dimungkinkan menerapkan besar denda yang bervariasi.<sup>155</sup>

Adanya suatu penetapan peraturan yang mewajibkan warga negara australia untuk mengikuti proses penyelenggaraan pemilu. Dapat diorientasikan bahwa sebelum ditetapkan aturan ini minat ataupun juga antusiasisme warga australia untuk mengikuti pemilu masih terbilang relatif kecil. Hal ini tentu saja merupakan suatu Pekerjaan Rumah yang amat besar bagi pemerintah untuk bagaimana mencari solusi agar

---

<sup>154</sup> *Ibid.* hlm.7

<sup>155</sup> *Ibid.*

partisipasi warga australia mengikuti pemilihan umum ini menjadi meningkat.<sup>156</sup> Perlu dijelaskan, bahwa kesuksesan dalam penyelenggaraan pemilu ini ditentukan juga dari partisipasi masyarakat dalam mengikuti proses pemilu tersebut. Oleh karena itu, faktor inilah yang mungkin menjadi dasar pemerintah dalam membuat suatu aturan yang mewajibkan warga negara mendaftar menjadi calon pemilih dan memberikan hak suaranya dalam pemilu nanti. Selain itu, ditetapkan aturannya ini juga memberikan dua keuntungan. Keuntungan yang pertama ialah adanya stigma masyarakat yang mengikuti pemilu ini setidaknya dapat menentukan siapa calon pemimpin mereka.<sup>157</sup> Selain itu, adanya partisipasi seluruh masyarakat yang mengikuti pemilu tersebut bisa dikatakan wujud pesta demokrasi pada negara tersebut memang benar direalisasikan. Meskipun di sisi lain, tidak diketahui sampai dimana faktor keterpaksaan masyarakat dalam mengikuti pemilu tersebut. Keuntungan yang kedua ialah dengan adanya aturan yang mewajibkan warga australia untuk mengikuti penyelenggaraan pemilu ini membantu menekan jumlah dana yang dikeluarkan oleh partai-partai politik. Terutama dalam hal kampanye, pengeluaran dana kampanye yang dikeluarkan oleh partai politik dapat ditekan atau disusutkan dengan relative lumayan besar. Hal ini tentunya menjadi suatu bentuk penghematan dari partai politik yang diakibatkan ditetapkan aturannya tersebut.<sup>158</sup>

---

<sup>156</sup> *Ibid.* hlm.8

<sup>157</sup> *Ibid.*

<sup>158</sup> *Ibid.* hlm.9

Terlepas dari semua itu, adanya penetapan dikeluarkannya aturan tersebut selain menimbulkan pro terhadap kebijakan tersebut. Ternyata ada juga dari berbagai kelompok yang kontra terhadap ditetapkan aturan tersebut. Adapun alasan yang dikeluarkannya ialah bahwa adanya aturan tersebut telah mengindikasikan adanya unsur pemaksaan bagi masyarakat untuk wajib mengikuti proses pemilu. Bagi kelompok kontra, hal ini dapat diinterpretasikan bahwa telah adanya penyelewengan dalam nilai dasar prinsip demokrasi itu sendiri. Tak pelak, mereka hanya memilih calon pemimpinnya hanya sekedar untuk menjalankan perintah undang undang saja. Mereka tidak begitu kritis dan antusias dalam mengetahui bagaimana kredibilitas dan integritas calon pemimpinnya. Alasan lainnya ialah jika setiap orang mempunyai kebebasan untuk memilih calon pemimpin atau pun juga partai politik yang ingin dipilihnya. Hal sangat relevan juga jika orang tersebut memiliki kebebasan untuk memberikan hak suaranya atau tidak.<sup>159</sup>

Menurut Joan Rydon,<sup>160</sup> Pada dasarnya boleh saja pemilih yang tidak memenuhi kewajibannya didenda, tetapi tidak mustahil bahwa sebetulnya mereka yang pergi ke TPS hanya asal memenuhi kewajibannya saja. Dalam sistem pemilihan umum yang bersifat rahasia tidak akan ada yang dapat mendeteksi perbuatan serupa ini. Tindakan memaksa rakyat untuk menentukan pilihan padahal mereka menganggap tidak ada calon pemimpin favorit bagi mereka, memaksa rakyat untuk

---

<sup>159</sup> *Ibid.* hlm.10

<sup>160</sup> *Ibid.*

berpura-pura. Hak untuk tidak memberikan suara, dan ini diakui oleh Negara-negara yang mengaku menerapkan sistem demokrasi.

Pendapat Joan Rydon mendapat tantangan dari Murray Goot, Associate Professor dari jurusan ilmu politik di Universitas Macquarie. Dikemukakan oleh Goot<sup>161</sup> bahwa salah satu sisi positif dari sistem pemilihan wajib adalah memberikan jalan keluar bagi mereka yang menganggap bahwa kampanye pemilu tidak penting, tidak rasional, menghamburkan biaya. Selain itu, dengan adanya sistem pemilihan wajib biaya pemilu bisa ditekan sedemikian rupa menjadi jauh lebih kecil. Goot mengakui bahwa memang ada kejadian orang asal memberikan suara, namun persentasenya kecil sekali. Kenyataan bahwa hanya sedikit saja yang memilih karena terpaksa membuktikan bahwa hampir semua pemberi suara mempunyai partai favorit, tidak menjadi soal seberapa fanatiknya mereka. Terhadap pemilih yang disebabkan karena takut didenda, tingkat ketakutannya juga realif rendah dan semakin berkurang. Jadi tidak separah yang dkuatirkan oleh mereka yang menentang sistem pemilihan wajib ini. Kenyataannya, sistem ini sangat positif bagi Australia.

Adanya perdebatan dari kelompok pro maupun kontra terhadap penetapan aturan ini. Menimbulkan suatu kegamangan yang luar biasa atas dari segi kepastian hukum maupun kemanfaatan dari aturan tersebut. Belum lagi argumentasi yang diutarakan oleh kedua belah pihak cukup

---

<sup>161</sup> *Ibid.*

solid.<sup>162</sup> Meskipun begitu, yang patut diacungi jempol disini ialah karena adanya perdebatan atau perbedaan persepsi atas dikeluarkannya aturan tersebut. Hal ini dapat dijadikan tolak ukur bahwa bagaimana kualitas dari sistem pemilu di australia sehingga dapat diakui di mata dunia internasional. Perlu diingat juga, adanya suatu perdebatan ataupun perbedaan persepsi terutama yang menyangkut dengan undang-undang, adalah sebuah keniscayaan dalam prinsip demokrasi. Selain itu, perdebatan ini juga berkorelasi dengan kualitas ditetapkannya undang-undang tersebut.<sup>163</sup>

Jika melihat praktik demokrasi di Amerika Serikat, konsep pemilu pada dasarnya di desain untuk bertahan dalam jangka waktu yang relatif panjang. Perangkat peraturan perundang-undangan di bentuk dan digunakan untuk melewati setiap fase pemilu.<sup>164</sup> Sebagai contoh, dalam desain pemilihan presiden di Amerika Serikat, keterpilihan capres ditentukan dengan yang namanya *electoral collage*. Konsep ini menawarkan bahwa keterpilihan capres tidak hanya bersandar pada popular vote, melainkan juga dipengaruhi oleh suara para elector yang tersebar di beberapa negara bagian. Meskipun menuai banyak kritik, Amerika tetap konsisten menggunakan sistem ini, dan terus berupaya mengendalikan akses yang muncul dari penerapan *electoral collage*.<sup>165</sup>

Pemerintah Amerika Serikat berpendapat bahwa, akses yang muncul dari

---

<sup>162</sup> *Ibid.*

<sup>163</sup> *Ibid.* hlm.11

<sup>164</sup> Bernard Grofman, 2005, "Thinking About the Political Impacts of the Electoral College", *Public Choice* 123:1-18. hlm 2.

<sup>165</sup> *Ibid.*

konsep electoral collage tidak membawa penyakit kronis bagi kualitas demokrasi di Amerika Serikat. Kondisi demikian tentu berbeda dengan praktik demokrasi di Indonesia. Kita cenderung memaksakan cara dan pendekatan institusionalisasi secara instan. Bermain dengan konsep, tetapi di saat yang sama cenderung meninggalkan konsep yang telah dibangun.<sup>166</sup> Enam tahun yang lalu tepatnya 2014, kita membangun konsep dan melaksanakan pemilu secara bertahap (*staggerd election*). Pemilihan Legislatif dan Pemilihan Presiden dilaksanakan secara terpisah dalam membangun stabilitas pemerintahan, elektabilitas partai dibangun terlebih dahulu untuk mengusung calon presiden guna berkompetisi di Pilpres. Merasa tidak begitu puas dengan model staggerd election, kita menggagas pemilu serentak (*concurrent election*) sebagai konsep yang dicita-citakan pada lima tahun setelahnya yaitu pada tahun 2019. Demi memuluskan cita-cita concurrent election, kita memohon pada Mahkamah Konstitusi untuk membuka jalan demi mendapatkan legitimasi sesuai dengan kehendak konstitusi. Bahwa pelaksanaan pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (2) Undang-undang Dasar, ialah pelaksanaan pemilu secara serentak untuk pileg dan pilpres di waktu dan di hari yang sama. Setelah merealisasikan harapan itu di Pemilu 2019.<sup>167</sup>

Hal yang menarik jika berbicara tentang perbandingan antara sistem pemilu di Indonesia dan Australia. Sistem pemilu di Indonesia terutama pada masa parlementer dan orde baru nampak sekali sistem

---

<sup>166</sup> *Ibid.* hlm.3

<sup>167</sup> *Ibid.*

penyelenggaraan pemilunya terlihat masih banyak kekurangan. Hal ini dapat dilihat pada lembaga pemilihan umumnya yang masih di bawah kendali penguasa pada waktu itu.<sup>168</sup> Hal yang berbeda jika melihat bagaimana jalannya sistem pemilihan umum di australia. Meskipun pada masa awalnya terdapat unsur diskriminatif pada prasyarat calon pemilih dalam sejarah pemilu di australia waktu masih awal digelar. Namun, independensi dan kemandirian dari lembaga pemilihan umum di australia dari awal sampai dengan sekarang tetap terjaga kredibilitasnya dan juga tetap mendapat respon positif dari warga australia.<sup>169</sup>

Lain halnya pada masa pemerintahan parlementer dan orde baru di negara indonesia. tampak sekali hak-hak sebagai warga negara dalam melaksanakan pesta pemilu yang demokratis masih *terkungkang* oleh kebijakan politik penguasa yang belum berpihak pada masyarakat. Sementara itu, untuk sistem pemilu di Australia meskipun pernah terjadi tindakan diskriminatif yaitu perbedaan antara kaum pria dan kaum wanita. Namun, proses transisi sistem pemilu di australia ini dari tahun ke tahun bisa dikatakan mengalami progres yang cukup baik.<sup>170</sup> Hal ini dapat dilihat pada penyelenggaraan pemilunya, aturan-aturan yang ditetapkan dan tentunya berkaitan dengan sistem pemilu itu sendiri serta lembaga penyelenggara pemilunya yang independen dan menjunjung nilai

---

<sup>168</sup> Conie Pania Putri dan Muhammad Syahri Ramadhan, 2018, "Pola Ideal Sistem Pemilihan Umum Yang Demokratis (Studi Komparatif Sistem Pemilihan Umum di Australia dan Indonesia)", Jurnal tengkyang universitas Siakhyakirti, Palembang. Hlm.13

<sup>169</sup> *Ibid.*

<sup>170</sup> *Ibid.* hlm.14

profesionalitas. Hal inilah mungkin sama apa yang dialami dalam proses transisi sistem pemilihan umum di Indonesia dari masa pemerintahan parlementer sampai dengan masa reformasi.<sup>171</sup>

Di masa reformasi, hak-hak warga negara sebagai pemilih di sistem pemilihan umum kembali ditegakan. Pesta demokrasi yang menjunjung asas kedaulatan rakyat di dalam sistem pemilu masa reformasi ini berjalan dengan semestinya. Selain itu, adanya undang-undang yang jelas mengatur tentang pemilihan umum Indonesia (Undang-Undang No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum) menjadi suatu keniscayaan demi terciptanya negara hukum yang demokratis. Terlepas dari semua itu, yang menjadi dasar pokok suksesnya penyelenggaraan pemilu baik di Indonesia maupun di Australia ialah dilihat dari ketetapan undang-undang yang mengatur tentang sistem pemilihan umum. Kepatuhan hukum dari masyarakat dapat terlaksana dari kesadaran masyarakat itu sendiri terhadap hukum. Ditinjau dari sosiologi hukum jika kesadaran hukum ini telah tertanam dari prinsip kehidupan masyarakat itu sendiri. Maka, kesadaran politik masyarakat akan tercipta di dalam melaksanakan dan meng sukseskan pesta demokrasi pemilu yang diharapkan.<sup>172</sup>.

Menurut penulis, sebenarnya tidak ada yang salah dengan pemilu serentak yang menggunakan sistem pemilu Proporsional. Hal yang

---

<sup>171</sup> *Ibid.*

<sup>172</sup> Jimly Assididqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 51.

senada juga di ungkapkan oleh Abdul Rahman<sup>173</sup> selaku Komisioner KPU kota Makassar bagian hukum dan pengawasan, mengatakan bahwa sistem pemilu proporsional sudah cocok dan sesuai di terapkan di indonesia dan tidak relevan lagi untuk di ubah, namun memang perlu perbaikan teknis di beberapa bagian apabila akan di satukan dengan pemilu serentak agar tidak terjadi lagi hal yang fatal untuk pemilu kedepannya. Ada dua ranah yang menjadi cukup penting untuk dipahami secara mendasar.

Pertama adalah wilayah suprastruktur pemilu, dan kedua adalah wilayah infrastruktur pemilu. Pada wilayah yang pertama, suprastruktur meliputi bangunan atau desain regulasi di sektor pemilu. Menentukan bagaimana konsep pemilu, serta peran lembaga-lembaga penyelenggara pemilu guna mewujudkan pemilu yang demokratis. Sementara wilayah kedua, disebut infrastruktur pemilu. Konteks ini meliputi bagaimana teknis penyelenggaraan itu dilakukan baik meliputi sumber daya manusia, kesiapan logistik pemilu, sampai dengan sarana-prasarana yang digunakan dalam penyelenggaraan pemilu. Jika kembali membuka lembaran lima tahun lalu, kita terlalu banyak terjebak pada suprastruktur pemilu. Saat Undang-undang Pemilu dirancang sampai dengan disahkan, elit politik terlalu banyak terjebak pada konteks suprastrukturnya.<sup>174</sup>

---

<sup>173</sup> Berdasarkan hasil wawancara oleh Abdul Rahman selaku Komisioner KPU Kota Makassar bagian Hukum dan Pengawasan yang dilakukan di Kantor KPU Kota Makassar pada tanggal 28 Juli 2020.

<sup>174</sup> Dalam risalah Undang-Undang Pemilu, hanya terdapat lima isu besar dalam proses politik, Undang-Undang No 7 Tahun 2017. Beberapa hal itu meliputi (1) Sistem Pemilu Legislatif, (2) Ambang Batas Parlemen, (3) Ambang Batas Presiden, (4) Penataan

Perdebatan menjadi sangat kuat dan berlarut-larut, sebab masing-masing partai politik memiliki basis kepentingan yang berbeda dalam merumuskan Undang-undang Pemilu. Perdebatan soal ambang batas pencalonan presiden (*presidential treshold*), Kita menghabiskan begitu banyak energi dalam pembahasan undang-undang ini. Setelah undang-undang disahkan, perdebatan suprastruktur terus berlanjut sampai bermuara pada level ajudikasi peradilan Mahkamah Konstitusi. Contoh lain misalnya, legalitas bacaleg DPD yang terafiliasi dengan kepengurusan partai politik. Persoalan ini juga begitu berlarut-larut, bahkan ajudikasi peradilan tidak mampu memberikan kepastian hukum terkait hal ini. Belum lagi soal jumlah aduan terhadap KPU terkait pelanggaran terhadap proses penyelenggaraan pemilu.<sup>175</sup>

Kedua yaitu kesiapan infrastruktur pemilu, kita tidak memikirkan bahwa perubahan supratruktur pemilu bertahap menjadi pemilu serentak, membutuhkan banyak persiapan teknis sampai dengan sarana prasarana. Dengan jangka waktu persiapan infrastruktur yang relatif cukup pendek, kita tidak memikirkan bahwa pemilu serentak membutuhkan sarana-prasarana yang mumpuni.<sup>176</sup> Seperti misalnya pemanfaatan teknologi

---

Dapil, dan (5) Metode Konversi Suara. Lihat, Sholehudin Zuhri, "Proses Politik Dalam Pembentukan Regulasi Pemilu: Analisis Pertarungan Kekuasaan Pada Pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu", *Jurnal Wacana Politik, Volume 3 Nomor 2 Oktober 2018*, hlm 100-102.

<sup>175</sup> Berdasarkan data yang dirujuk pada rekapitulasi laporan dari Bawaslu per tanggal 23 April 2019, Anggota DKPP Ida Budhiati menjelaskan KPU banyak dilaporkan ketika polemik putusan MK soal caleg eks koruptor dan bacaleg DPD. Lihat Rekapitulasi Laporan DKPP tahun 2018.

<sup>176</sup> Undang-Undang Pemilu disahkan pada 16 Agustus 2017, Tahapan pemilu sudah dimulai pada 18 Agustus 2017. Artinya Penyelenggara Pemilu hanya mempunyai

berupa evoting dan e-count.<sup>177</sup> Kita juga tidak pernah memikirkan bagaimana sistem rekrutmen terhadap anggota KPPS di lapangan. Jumlah sumber daya, usia, rekam medis dan jaminan kesehatan, seolah menjadi hal yang terabaikan. Oleh karena itulah, gagasan memisahkan lagi pemilu serentak menjadi tidak relevan. Sebab masalah utama pemilu serentak bukan terletak pada suprastruktur, melainkan infrastruktur. Dengan memperhatikan sejumlah hal tersebut, pemilu tidak hanya diharapkan jujur dan adil, tetapi juga humanis demi menjunjung tinggi harkat dan martabat petugas pemilu.<sup>178</sup>

### **3. Permasalahan dan Rekomendasi Hak, Kewajiban, dan Kewenangan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara**

KPPS yang berjumlah tujuh orang di setiap TPS harus memiliki pemahaman yang sama terhadap proses pemungutan dan rekapitulasi suara, mereka mempunyai beban dan tekanan yang tinggi baik dari pihak penyelenggara di atasnya seperti PPS, PPK dan KPU, dan juga dari pihak Bawaslu yang mengawasi gerak-gerik mereka selama proses Pemungutan Suara di dalam TPS belum lagi tekanan dari pihak luar seperti para peserta Pemilu dan saksi-saksi mereka.<sup>179</sup>

---

waktu kurang lebih 20 Bulan untuk mempersiapkan teknis penyelenggaraan pemilu serentak.

<sup>177</sup> Sebagai pembanding lihat juga Opini, Pan Mohammad Faiz, "E-Voting Untuk Pemilu Presiden", Majalah Konstitusi, Edisi April 2019.

<sup>178</sup> Idul Rishan, "Duka Pemilu", Harian Analisis Kedaulatan Rakyat, Tanggal 14 Mei 2019.

<sup>179</sup> Riki Rahmad dan Khairul Fahmi, 2019, "Rekonstruksi Pembagian Tugas Dan Wewenang Kpps (Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara) Pasca Pemilu Tahun 2019", Jurnal Jurisprudence Vol. 9, No. 2.

Kurangnya pemahaman antara anggota KPPS berakibat kepada terjadi Pemungutan Suara Ulang (PSU) seperti yang terjadi di Sumatera Barat adanya sejumlah temuan oleh pengawas pemilu dan memiliki konsekuensi PSU. Rata-rata persoalannya, ada sejumlah pemilih yang menggunakan KTP, tapi tidak berdomisili di daerah tersebut.<sup>180</sup> Selain itu, juga terjadi salah kaprah panitia atau pemahaman cara penghitungan suara, namun begitu secara keseluruhan hanya persoalan administrasi yang terjadi. Hal yang sama juga dikatakan oleh Anggota Bawaslu Padang Firdaus Yusri,<sup>181</sup> setelah terjadi proses pemilihan baru panitia mengetahui bahwa ada pemilih yang bukan KTP Padang. Setelah pemungutan suara, dan dihitung, baru diketahui ada daftar pemilih di luar KTP setempat.

Proses Pemungutan dan rekapitulasi yang terlalu rumit dan melelahkan karena pemilihan Presiden dan Legislatif yang dilakukan secara serentak menambah beban kerja KPPS sehingga dikhawatirkan mengurangi validitas dan akurasi hasil pemilu itu sendiri seperti yang disampaikan Nasaruddin pada tahun 2017<sup>182</sup> Penyelenggara pemilu berpeluang melakukan kesalahan akibat penyalahgunaan kekuasaan atau bahkan karena kelalaian. Begitu juga dengan peserta, pemaknaan pemilu sebagai kompetisi justru akan menjebak mereka pada ruang pertarungan

---

<sup>180</sup> <http://news.klikpositif.com/baca/49569/bawaslu-sebut-puluhan-tps-berpotensi-psu-di-sumbar> diakses tanggal 29 Juli 2020.

<sup>181</sup> *Ibid.*

<sup>182</sup> Riki Rahmad dan Khairul Fahmi, *Op.Cit.* hlm. 152.

bebas antar kandidat. Anggota KPPS yang mendapat beban pekerjaan besar adalah ketua, anggota kedua, dan ketiga.

Tugas ketua KPPS paling banyak diantara yang lain, memimpin proses penghitungan suara, mengisi formulir, serta mengumumkan sah/tidak tanda coblos pada surat suara dengan suara keras dan jelas. Tugas anggota KPPS kedua dan KPPS ketiga juga berat karena harus mengisi formulir C1 (sertifikat hasil penghitungan suara) dengan proses pengisian yang rumit sejumlah 17 rangkap. Anggota KPPS keempat dan KPPS kelima hanya mengisi formulir C1 plano, serta anggota KPPS keenam dan KPPS ketujuh hanya mengelompokkan suara sah/tidak sah.<sup>183</sup>

Beranjak dari permasalahan diatas perlu dianalisa dan identifikasi faktor-faktor yang mengakibatkan proses pemungutan dan rekapitulasi surat suara menjadi terkendala ditinjau dari struktur kerja KPPS sehingga nantinya didapatkan struktur pembagian kerja yang efektif dan efisien.

#### **a. Permasalahan KPPS Pada Proses Pemungutan Suara**

KPPS dibekali oleh buku panduan KPPS yang diterbitkan oleh KPU tahun 2019<sup>184</sup> yang digunakan sebagai standar atau pedoman dalam melaksanakan Tugas di TPS. Buku Pedoman Tersebut menyebutkan bahwa tugas KPPS salah satunya adalah dalam rangka mewujudkan kedaulatan pemilih, melayani pemilih menggunakan hak pilih, memberikan akses dan layanan kepada Pemilih disabilitas dalam memberikan hak

---

<sup>183</sup> *Ibid.* hlm. 153.

<sup>184</sup> KPU, 2019, *Panduan KPPS: Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilu 2019*, Jakarta, Author.

pilihnya. Dasar hukum dari buku pedoman KPPS tersebut adalah Peraturan KPU No.3 Tahun 2019 mengenai pemungutan dan penghitungan suara Pemilihan Umum.

Struktur kerja KPPS yang ada dalam buku panduan KPPS tersebut perlu dikaji lebih dalam apakah sesuai dengan standar hukum secara internasional mengenai pelaksanaan pemungutan suara yang diterbitkan oleh IDEA (*Institute for Democracy and Electoral Assistance*) pada tahun 2002 Kerangka hukum harus secara jelas menetapkan tugas dan fungsi badan pelaksana pemilu terutama KPPS. Tugas dan fungsi ini harus secara khusus mencakup hal berikut :<sup>185</sup>

- a) Kerangka hukum menjamin bahwa suara diberikan dengan kertas suara yang rahasia.
- b) Ada larangan terhadap pemberian suara secara berkelompok.
- c) Kerangka hukum pemilu mengharuskan para pemilih diidentifikasi secara memadai sebelum menerima kertas suara.
- d) Kerangka hukum memuat ketentuan yang memadai untuk keamanan semua kertas suara dan materi pemungutan suara sebelum, selama dan setelah pemungutan suara.
- e) Kerangka hukum memberikan metode pemungutan suara alternatif untuk orang-orang tertentu atau orang-orang dengan kategori tertentu.

---

<sup>185</sup> IDEA, 2002, *Standar-standar Internasional untuk Pemilihan Umum*, Stockholm, Author.

- f) Kerangka hukum memuat pencegahan terhadap kecurangan atau pemberian suara ganda.
- g) Kerangka hukum mencegah seseorang menggunakan metode alternatif atau proses biasa untuk memberikan suara dua kali dalam pemilu yang sama.
- h) Kerangka hukum melarang masuknya polisi atau angkatan bersenjata secara rutin ke dalam tempat pemungutan suara kecuali untuk memberikan suara atau apabila mereka secara khusus diberikan wewenang oleh orang yang bertanggung jawab atas tempat pemungutan suara untuk memulihkan ketertiban.

Rincian standar hukum pelaksanaan pemungutan suara yang diterbitkan oleh IDEA (*Institute for Democracy and Electoral Assistance*) tersebut menjadi salah satu patokan bagi KPPS untuk melaksanakan proses pemungutan suara, jika ada KPPS yang melanggar atau tidak melaksanakan rincian standar hukum tersebut maka bisa dikatakan proses pemungutan suara di TPS tersebut menjadi tidak profesional dan berintegritas. Disisi lain dengan banyaknya standar hukum yang ada dan harus dipatuhi oleh KPPS mengharuskan KPPS harus teliti dan cermat, apalagi proses tersebut diawasi oleh Panwas TPS dan para saksi. Banyaknya standar hukum yang harus dipatuhi oleh KPPS dalam menjalankan tugas maka juga berdampak pada pembagian tugas yang harus proporsional antar petugas KPS. Dikhawatirkan jika tidak dilakukan

pembagian tugas antar KPPS bisa membuat proses pemungutan suara tersebut hanya bertumpu pada satu atau dua orang saja sedangkan petugas lain tidak memaksimalkan kinerja, kejadian tersebut masih banyak terjadi pada Pemilu Tahun 2019 ini.<sup>186</sup>

Permasalahan pada tahapan pemungutan suara yang terjadi di lapangan adalah seiring dengan Pemilu Serentak Tahun 2019 apalagi dihadapkan dengan Pemilihan Capres dan Cawapres yang berhadapan antara dua pasangan calon maka berefek kepada antusiasme pemilih dalam memberikan hak suara mereka menjadi meningkat, sehingga antrian pemilih pada TPS menjadi panjang. Kejadian tersebut tidak bisa diantisipasi oleh pihak KPPS sehingga banyak pemilih yang mengeluh antri selama satu atau dua jam hanya untuk menyalurkan hak pilih mereka, padahal kejadian tersebut tidak pernah terjadi pada Pemilu atau Pilkada sebelumnya.<sup>187</sup>

Pembagian tugas yang hanya bertumpu pada satu atau dua orang saja maka berakibat kepada terlantarnya pemilih dalam TPS sehingga ruangan TPS tidak bisa lagi menampung antrian pemilih, ada beberapa pemilih yang memilih pulang atau melanjutkan pekerjaan lainnya padahal sebelumnya mereka sudah mengisi daftar hadir. Kenyataan di lapangan bahwa ketua KPPS terlalu sibuk untuk mengurus administrasi dalam KPPS seperti menandatangani surat suara dan lainnya sehingga ketua

---

<sup>186</sup> Riki Rahmad dan Khairul Fahmi, *Op.Cit.* hlm. 155.

<sup>187</sup> *Ibid.*

KPPS menjadi lupa untuk melihat bahwa ada bilik suara yang kosong yang bisa digunakan pemilih yang sudah lama antri.

Pembagian tugas lain ada beberapa anggota KPPS yang belum dimaksimalkan kinerjanya seperti pada anggota KPPS 7 yang hanya duduk untuk mengarahkan pemilih mencelupkan jarinya ketinta. Seharusnya tugas KPPS 7 ini dapat dialihkan untuk membantu ketua KPPS dalam hal memberikan kode atau tanda kepada ketua KPPS bahwasanya ada bilik suara yang kosong yang bisa digunakan pemilih sehingga perputaran dari proses penghitungan suara cepat selesai sesuai waktu yang ditentukan.<sup>188</sup>

#### **b. Rekomendasi Pembagian Tugas KPPS pada Proses Pemungutan Suara**

Pembagian tugas KPPS yang ada Indonesia pada saat Pemilu 2019 berdasarkan buku pedoman KPPS yang diterbitkan oleh KPU ketika proses Pemungutan suara di TPS ada beberapa rekomendasi yang dapat diberikan pada tulisan ini terutama pada tugas KPPS 6 dan KPPS 7. Pembagian tugas ini bertujuan agar nantinya semua pemilih dapat tersalurkan hak pilihnya dan juga sesuai dengan standar hukum pelaksanaan pemungutan suara yang diterbitkan oleh IDEA (*Institute for Democracy and Electoral Assistance*). Pembagian tugasnya yaitu mengalihkan tugas dari KPPS 7 yang semula duduk mengarahkan pemilih mencelupkan jari ke tinta ke posisi disebelah KPPS 6 membantu

---

<sup>188</sup> *Ibid.* hlm. 157.

mengarahkan pemilih memasukkan surat suara ke kotak suara sesuai jenis pemilihan dan memberikan isyarat atau pertanda kepada ketua KPPS bahwasanya ada bilik yang kosong yang bisa digunakan Pemilih. Rincian Rekomendasi pada Proses Pemungutan suara dapat dilihat sebagai berikut:<sup>189</sup>

Jabatan	Tugas	Rekomendasi
Ketua KPPS 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Memimpin rapat pemungutan suara.</li> <li>b) Memberikan penjelasan kepada Pemilih tentang tata cara pemberian suara.</li> <li>c) Menandatangani Surat Suara yang akan digunakan.</li> <li>d) Memberikan Surat Suara kepada Pemilih.</li> <li>e) Mengarahkan Pemilih ke bilik suara</li> </ul>	Tidak ada
KPPS 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Menerima dari anggota KPPS 5: <ul style="list-style-type: none"> <li>1) Model C6-KPU untuk Pemilih DPT.</li> <li>2) KTPel/Suket/KK/Paspor/SIM untuk Pemilih DPT yang tidak membawa formulir Model C6-KPU.</li> <li>3) Model A.5-KPU/A.5 LN-KPU untuk Pemilih DPTb.</li> <li>4) KTP-el untuk Pemilih DPK.</li> </ul> </li> <li>b) Mengisi nama Kecamatan, Kelurahan/Desa, dan nomor TPS pada Surat Suara.</li> <li>c) Membantu tugas Ketua KPPS.</li> </ul>	Tidak ada

<sup>189</sup> Riki Rahmad dan Khairul Fahmi, *Op. Cit.* hlm. 158 dan masukan/saran pembagian tugas berdasarkan wawancara beberapa KPPS di suatu kelurahan Kota Makassar di kediaman masing-masing pada tanggal 15-18 Juni 2020. Narasumber tidak berkenan di sebut Nama dan tempatnya.

KPPS 3	<p>a) Mengumpulkan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Model C6-KPU Pemilih DPT.</li> <li>2) Model A.5-KPU/A.5 LN-KPU Pemilih DPTb.</li> </ol> <p>b) Mengisi nama Kecamatan, Kelurahan/Desa, dan nomor TPS pada Surat Suara.</p> <p>c) Membantu tugas Ketua KPPS.</p>	Tidak ada
KPPS 4	<p>a) Memeriksa seluruh jari tangan pemilih.</p> <p>b) Menerima dan memeriksa KTPel/Suket/KK/Paspor/SIM dengan formulir Model C6-KPU untuk Pemilih DPT dan model A5 bagi Pemilih DPTb dan hanya KTP-el bagi Pemilih DPK.</p> <p>c) Memeriksa kesesuaian nama Pemilih bersangkutan dengan Nama Pemilih yang tercantum dalam formulir Model A.3- KPU/Model A.4-KPU.</p> <p>d) Mencatat:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) nama Pemilih DPTb ke dalam formulir Model A.4-KPU sesuai nomor urut berikutnya, apabila nama pemilih DPTb bersangkutan belum sempat melapor ke PPS tujuan.</li> <li>2) nama Pemilih DPK ke dalam formulir Model A.DPK-KPU sesuai nomor urut berikutnya, apabila nama Pemilih tersebut belum terdaftar dalam DPT dan DPTb.</li> </ol> <p>e) Menyerahkan kepada anggota KPPS 5:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) formulir Model C6-KPU untuk Pemilih DPT.</li> <li>2) KTP-el/Suket/KK/Paspor/SIM</li> </ol>	Tidak ada

	<p>untuk Pemilih DPT yang tidak membawa formulir Model C6-KPU.</p> <p>3) formulir Model A.5-KPU/A.5 LN-KPU untuk Pemilih DPTb.</p> <p>4) KTP-el untuk Pemilih DPK.</p>	
KPPS 5	<p><b>a)</b> Meminta kepada Pemilih untuk mengisi dan menandatangani sesuai identitas Pemilih ke dalam formulir:</p> <p>1) Model C7.DPT-KPU untuk Pemilih DPT.</p> <p>2) Model C7.DPTb-KPU untuk Pemilih DPTb.</p> <p>3) Model C7.DPK-KPU untuk Pemilih DPK.</p> <p><b>b)</b> Mempersilahkan Pemilih menempati tempat duduk yang telah disediakan.</p> <p><b>c)</b> Menyerahkan kepada anggota KPPS 2:</p> <p>1) formulir Model C6-KPU untuk Pemilih DPT.</p> <p>2) KTP-el/Suket/KK/Paspor/SIM untuk Pemilih DPT yang tidak membawa formulir Model C6-KPU.</p> <p>3) formulir Model A.5-KPU/A.5 LN-KPU untuk Pemilih DPTb.</p> <p>KTP-el untuk Pemilih DPK.</p>	Tidak ada
KPPS 6	<p>Mengarahkan/memandu Pemilih memasukkan Surat Suara sesuai dengan kotak suara masing- masing jenis Pemilu.</p>	<p>1. Memberi isyarat atau tanda kepada Ketua KPPS bahwa adanya bilik suara yang kosong dan bisa digunakan Pemilih</p> <p>2. Memandu Pemilih untuk Memasukkan surat suara sesuai jenis kotak suara dan selanjutnya memandu pemilih kearah meja</p>

		tempat tinta untuk mencelupkan salah satu jari dan mengarahkan pemilih ke pintu keluar
KPPS 7	Meminta pemilih untuk mencelupkan salah satu jari Pemilih ke dalam tempat tinta.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memberi isyarat atau tanda kepada Ketua KPPS bahwa adanya bilik suara yang kosong dan bisa digunakan Pemilih</li> <li>2. Memandu Pemilih untuk Memasukkan surat suara sesuai jenis kotak suara dan selanjutnya memandu pemilih ke arah meja tempat tinta untuk mencelupkan salah satu jari dan mengarahkan pemilih ke pintu keluar TPS.</li> <li>3. Tugas Tersebut dilakukan secara bergantian dengan KPPS 6 sehingga mengurangi pemilih yang antri dalam TPS.</li> </ol>

### c. Permasalahan KPPS Pada Proses Rekapitulasi Surat Suara

Proses rekapitulasi suara memerlukan tingkat konsentrasi dan ketelitian oleh KPPS, karena melalui proses rekapitulasi inilah penentuan jumlah suara yang didapat oleh peserta Pemilu dan jangan sampai salah input ataupun memanipulasi data yang ada dan akan berdampak hukum

nantinya. Menurut pendapat Surbakti<sup>190</sup> bahwa pelanggaran pidana pemilu pada saat penghitungan dan rekapitulasi suara menjadi terbuka jika petugas pemilu tidak memiliki integritas.

Dalam standar hukum yang mengatur tentang Rekapitulasi salah satunya IDEA (*Institute for Democracy and Electoral Assistance*) yang telah memberikan daftar periksa yang bisa menjadi pedoman bagi penyelenggara Pemilu dalam proses rekapitulasi surat suara antara lain:<sup>191</sup>

- a) Kerangka hukum memastikan seluruh proses penghitungan dan pentabulasian suara dilakukan dengan kehadiran perwakilan partai dan kandidat serta pemantau dan perwakilan dari media.
- b) Saat perhitungan suara dilakukan dengan cara yang tidak manual, kerangka hukum menentukan verifikasi independen dari semua perangkat keras, perangkat lunak, dan unsur-unsur lain dalam proses penghitungan Suara.
- c) Undang-undang mengharuskan semua tabulasi dibuat dalam bentuk yang memungkinkan perwakilan partai dan kandidat serta pemantau untuk melacak penghitungan suara di setiap tempat pemungutan suara sampai ke atas, sampai ke hasil konsolidasi final.

---

<sup>190</sup> Surbakti dan Karim, 2014, *Integritas Pemilu 2014: Kajian Pelanggaran, Kekerasan, dan Penyalahgunaan Uang pada Pemilu 2014*, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta.

<sup>191</sup> IDEA, *Op.Cit.*

- d) Undang-undang mengharuskan agar tabulasi hasil memuat informasi terperinci tentang hasil untuk semua metode pemungutan suara tanpa mengancam kerahasiaan kertas suara.
- e) Undang-undang mengharuskan pengumuman dan publikasi di media cetak atas hasil-hasil terperinci dari tingkat tempat pemungutan suara sampai dengan badan pelaksana pemilu pusat.
- f) Undang-undang menjelaskan proses pengesahan final dari hasil pemilu dan pemberitahuan kepada para kandidat, serta masa kerja para kandidat terpilih.
- g) Semua persyaratan dan prosedur penghitungan ulang kertas suara dijelaskan.
- h) Semua persyaratan dan prosedur pemilihan baru dijelaskan.

Pedoman hukum yang diterbitkan oleh IDEA (*Institute for Democracy and Electoral Assistance*) tersebut jika dihubungkan dengan pedoman tata cara rekapitulasi suara yang ada pada buku pedoman KPPS masih banyak yang perlu perbaikan untuk kesempurnaan tugas KPPS di Pemilu yang akan datang. Permasalahan di lapangan adalah masih banyaknya waktu yang dibutuhkan untuk proses rekapitulasi ini bahkan ada yang melewati batas 24 jam untuk semua proses di TPS

tersebut. Penyebab utamanya adalah tidak semua sumber daya anggota KPPS yang dilibatkan dalam proses rekapitulasi tersebut.<sup>192</sup>

Contohnya adalah untuk penyalinan kembali isi dari model C1 plano kedalam 28 halaman formulir C1 hologram ditambah 46 rangkap salinan C1 dikali 28 halaman berdasarkan buku pedoman KPPS itu dibutuhkan waktu khusus untuk mengisi formulir tersebut. Pengisian formulir tersebut dilakukan setelah model C1 Plano disetujui oleh Panwas TPS dan para saksi dan formulir yang banyak tersebut disalin oleh ketua KPPS dibantu anggota KPPS 2, KPPS 3, KPPS 4, dan KPPS 5 kedalam masing-masing formulir Model C1 hologram beserta salinannya sesuai jenis Pemilu dan ditandatangani oleh Ketua KPPS, anggota KPPS dan Saksi Peserta Pemilu yang hadir.<sup>193</sup>

Permasalahan tersebut banyak dikeluhkan oleh KPPS sehingga ada beberapa ketua KPPS berinisiatif dengan persetujuan panwas TPS dan para saksi mengubah susunan tata kerja rekapitulasi dengan menugaskan satu atau dua orang KPPS terutama perempuan untuk langsung menyalin isi C1 Plano ketika model C1 Plano tersebut diisi pada papan yang tersedia di TPS kedalam formulir C1 beserta lampirannya, Sehingga ketika C1 Plano selesai dikerjakan begitu juga formulir C1 dapat diselesaikan juga dan dilanjutkan dengan ditandatangani secara beriringan antara model C1 Plano dengan formulir C1 sehingga bisa menghemat

---

<sup>192</sup> Riki Rahmad dan Khairul Fahmi, *Op. Cit.* hlm. 159.

<sup>193</sup> *Ibid.*

waktu tidak perlu waktu hingga 24 jam menyelesaikan rekapitulasi tersebut.<sup>194</sup>

**d. Rekomendasi Pembagian Tugas KPPS Pada Proses Rekapitulasi Surat Suara**

Proses rekapitulasi suara yang telah dilakukan ada beberapa usulan atau rekomendasi yang dapat diberikan. Rekomendasi yang diberikan ada berupa perubahan posisi KPPS dan juga perubahan pembagian tugas antar KPPS, tujuan pembagian tugas tersebut adalah adanya keseimbangan kerja antar KPPS sehingga waktu yang diperkirakan untuk proses rekapitulasi surat suara tersebut bisa lebih cepat dari waktu yang telah ditetapkan. Rincian Rekomendasi pada Pembagian tugas KPPS pada proses rekapitulasi suara dapat dilihat sebagai berikut.<sup>195</sup>

Jabatan	Tugas	Rekomendasi
Ketua KPPS1	a) Memimpin rapat penghitungan suara; dan b) Meneliti dan mengumumkan hasil penelitian Surat Suara sah atau tidak sah kepada Saksi, Pengawas TPS, Pemantau Pemilu, Pemilih/Masyarakat yang hadir.	Tidak ada

---

<sup>194</sup> *Ibid.*

<sup>195</sup> Riki Rahmad dan Khairul Fahmi, *Op. Cit.* hlm. 158 dan masukan/saran pembagian tugas berdasarkan wawancara beberapa KPPS di suatu kelurahan Kota Makassar di kediaman masing-masing pada tanggal 15-18 Juni 2020. Narasumber tidak berkenan di sebut Nama dan tempatnya.

KPPS 2	a) Membuka setiap Surat Suara untuk diteliti dan diumumkan oleh Ketua KPPS.	Membuka setiap surat suara dan membantu ketua KPPS dalam mengarahkan ke titik pencoblosan di surat suara tersebut
KPPS 3	a) mencatat hasil penelitian tiap lembar Surat Suara yang sudah diumumkan oleh Ketua KPPS ke dalam formulir Model C1.Plano-KPU sesuai jenis Pemilu; dan b) memeriksa dan memastikan hasil pencatatan sesuai dengan hasil yang diumumkan oleh Ketua KPPS	a) Menyalin data masing-masing formulir Model C1.Plano ke dalam masing-masing formulir Model C1 hologram beserta salinannya sesuai jenis Pemilu beriringan dengan pencatatan pada C1 Plano oleh KPPS 5 dan b) membuat Berita Acara Pemungutan dan Penghitungan Suara di TPS menggunakan formulir Model C-KPU Hologram beserta Salinannya
KPPS 4	Tugas sama dengan KPPS 3	a) Menyalin data masing-masing formulir Model C1.Plano ke dalam masing-masing formulir Model C1 hologram beserta salinannya sesuai jenis Pemilu beriringan dengan pencatatan pada C1 Plano oleh KPPS 5 dan 6. b) membuat Berita Acara Pemungutan dan Penghitungan Suara di TPS menggunakan formulir Model C-KPU Hologram beserta Salinannya

KPPS 5	a) Melipat Surat Suara yang telah diteliti dan diumumkan oleh Ketua KPPS untuk masing-masing jenis Pemilu.	a) mencatat hasil penelitian tiap lembar Surat Suara yang sudah diumumkan oleh Ketua KPPS ke dalam formulir Model C1.Plano-KPU sesuai jenis Pemilu b) memeriksa dan memastikan hasil pencatatan sesuai dengan
KPPS 6	a) Menyusun, mengelompokan dan mengikat dengan karet Surat Suara yang sudah diteliti dan diumumkan: 1) Surat Suara yang dinyatakan sah untuk masing-masing Peserta Pemilu; dan 2) Surat Suara yang dinyatakan tidak sah	a) mencatat hasil penelitian tiap lembar Surat Suara yang sudah diumumkan oleh Ketua KPPS ke dalam formulir Model C1.Plano-KPU sesuai jenis Pemilu. b) memeriksa dan memastikan hasil pencatatan sesuai dengan
KPPS 7	Tugas sama dengan KPPS 6	a) Menyusun, mengelompokan dan mengikat dengan karet Surat Suara yang sudah diteliti dan diumumkan: 1) Surat Suara yang dinyatakan sah untuk masing-masing Peserta Pemilu; dan 2) Surat Suara yang dinyatakan tidak sah.

### 3. Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara adalah Pekerja

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang 32 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, mendefinisikan Pekerja atau buruh adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau bentuk lain. Tenaga kerja adalah subjek pembangunan yang mempunyai peran yang sangat strategis, karena itu perlindungannya secara hukum sangat penting agar

dapat menjalankan pekerjaannya dengan baik. Pembangunan ekonomi suatu Negara harus dibarengi dengan pembangunan kualitas tenaga kerja sekaligus perlindungan tenaga kerjanya. Perlindungan hukum dalam bidang ketenagakerjaan, seharusnya dimulai dari perekrutan yang meliputi pelatihan tenaga kerja sampai dengan pemutusan kontrak kerja termasuk di dalamnya bila terjadi sengketa ketenagakerjaan. Apabila dibawa dalam konteks permasalahan dalam tulisan ini maka perlindungan hukum terhadap pekerja Pemilu tahun 2019 maka sangat penting untuk diperhatikan oleh negara.<sup>196</sup>

KPPS bekerja dengan mendapatkan upah seperti yang telah dijelaskan di muka, KPPS diberikan imbalan sebesar: Ketua: Rp. 550.000/orang/bulan, Anggota: Rp. 500.000/orang/bulan.. Besaran honor KPPS ditentukan berdasar pada Surat Kementerian Keuangan No S-118/MK.02/2016 tanggal 19 Februari 2016. Alokasi anggaran yang tersedia untuk Pembentukan (PAW), Honorarium dan belanja barang bagi Badan Penyelenggara Pemilu *Ad hoc* PPK, PPS dan KPPS Dalam Negeri Rp 10.047.105.276.000.

Menurut Abdul Rahman, ia menyatakan bahwa sepakat apabila KPPS ini di jadikan atau di tambahkan dalam Undang-undang ketenagakerjaan karena untuk lebih memberikan kesejahteraan terhadap

---

<sup>196</sup> Kornelius Benuf. *Op. Cit*, hlm 13.

pekerja *Adhoc* dan menjamin keselamatan dari kecelakaan kerja serta menjamin kesehatannya.<sup>197</sup>

Seseorang yang bekerja kepada orang lain pasti memiliki hubungan kerja. Hubungan kerja merupakan hubungan yang mengatur atau memuat hak dan kewajiban antara pekerja/buruh dengan pemberi kerja.<sup>198</sup> Hubungan Kerja terjadi setelah adanya perjanjian kerja, dan perjanjian kerja merupakan peristiwa hukum, sehingga konsekuensi suatu hubungan kerja menimbulkan akibat hukum berupa hak dan kewajiban bagi para pihak yakni pihak pengusaha dan pekerja/buruh.<sup>199</sup> Hubungan Industrial yang berlaku di Indonesia adalah hubungan Industrial Pancasila, pengertiannya dikemukakan oleh Adrian Sutedi,<sup>200</sup> Hubungan industrial Pancasila adalah suatu sistem hubungan yang terbentuk antara para pelaku dalam proses produksi barang dan jasa yang didasarkan atas nilai-nilai yang didasarkan atas nilai-nilai yang merupakan manifestasi dari keseluruhan sila-sila dari Pancasila dan Undang-Undang Dasar NRI 1945, yang tumbuh dan berkembang di atas kepribadian bangsa dan kebudayaan nasional Indonesia. Bangsa Indonesia memiliki falsafah Pancasila sebagai jiwa, kepribadian, pandangan hidup, dan dasar negara. Pancasila mengajarkan bahwa hidup manusia akan mencapai

---

<sup>197</sup> Berdasarkan hasil wawancara oleh Abdul Rahman selaku Komisioner KPU Kota Makassar bagian Hukum dan Pengawasan yang dilakukan di Kantor KPU Kota Makassar pada tanggal 28 Juli 2020.

<sup>198</sup> Abdul Khakim, 2007, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003*, Aditya Bakti, Bandung, hlm 46.

<sup>199</sup> *Ibid*, hlm 47.

<sup>200</sup> Adrian Sutedi, 2009, *Hukum Perburuhan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 23.

kebahagiaan jika dapat dikembangkan keselarasan, keserasian, dan keseimbangan; baik dalam hidup manusia sebagai pribadi, hubungan manusia dengan masyarakatnya, hubungan manusia dengan alamnya, hubungan manusia dengan Tuhannya, maupun dalam mengejar kemajuan lahiriah, dan kebahagiaan rohaniyah.<sup>201</sup>

Hubungan Kerja adalah hubungan antara pengusaha dengan pekerja/buruh berdasarkan perjanjian kerja, yang mempunyai unsur pekerja, upah, dan perintah.. Syarat sahnya perjanjian kerja, mengacu pada syarat sahnya perjanjian perdata pada umumnya, yaitu: Adanya kesepakatan antara para pihak (tidak ada *dwang*-paksaan, *dwaling*-penyesatan/ Kekhilafan atau *bedrong*-penipuan. Pihak-pihak yang bersangkutan mempunyai kemampuan atau kecakapan untuk (bertindak) melakukan perbuatan hukum (cakap usia dan tidak di bawah perwalian/pengampuan). Ada (objek) pekerjaan yang diperjanjikan. (*Causa*) pekerjaan yang diperjanjikan tersebut tidak bertentangan dengan ketertiban umum, kesusilaan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>202</sup>

Pasal 1 angka 14 Undang-Undang No. 13 Tahun 2003, menentukan bahwa Perjanjian kerja adalah perjanjian antara pekerja/buruh dengan pengusaha atau pemberi kerja yang memuat syarat syarat kerja, hak, dan kewajiban para pihak. Angka 15 menyatakan Hubungan kerja adalah hubungan antara pengusaha dengan

---

<sup>201</sup> *Ibid*, hlm 26.

<sup>202</sup> *Ibid*, hlm 46.

pekerja/buruh berdasarkan perjanjian kerja, yang mempunyai unsur pekerjaan, upah, dan perintah.

Syarat sah nya perjanjian kerja, kesepakatan kedua belah pihak, kemampuan atau kecakapan melakukan perbuatan hukum, adanya pekerjaan yang diperjanjikan, dan pekerjaan yang diperjanjikan tidak bertentangan dengan ketertiban umum, kesusilaan dan peraturan perundangan yang berlaku, dalam hal perjanjian kerja harus dibuat secara tertulis, harus dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>203</sup> Syarat sah nya perjanjian kerja ini sebagian besar sama dengan syarat sah nya perjanjian secara umum sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1320 KUHPerduta.

Jenis-jenis perjanjian kerja; perjanjian kerja untuk waktu tertentu, perjanjian kerja untuk waktu tidak tertentu. Perjanjian kerja waktu tertentu didasarkan atas jangka waktu tertentu, dapat diadakan untuk paling lama dua tahun dan boleh diperpanjang satu kali lagi untuk jangka waktu paling lama satu tahun. Perjanjian kerja untuk waktu tidak tertentu tidak memiliki jangka waktu berlakunya, dan tidak akan berakhir karena meninggalnya pengusaha atau beralihnya hak atas perusahaan karena penjualan, pewarisan, atau hibah.<sup>204</sup>

Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar NRI 1945 mengamanatkan bahwa: "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan

---

<sup>203</sup> Zaeni Asyhadie, 2007, *Hukum Kerja: Hukum Ketenagakerjaan Bidang Hubungan Kerja*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 53.

<sup>204</sup> *Ibid*, hlm 56.

dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.” Pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan adalah pekerjaan yang bersifat manusiawi sesuai dengan harkat dan martabat manusia, sehingga pekerja berada dalam kondisi selamat dan sehat, terhindar dari kecelakaan dan penyakit akibat kerja.<sup>205</sup>

Kewajiban para pihak dalam perjanjian kerja yaitu kewajiban pekerja dan kewajiban pemberi kerja yaitu, Kewajiban pekerja yaitu melakukan Pekerjaan, Petunjuk Pengusaha, Membayar ganti kerugian. Kewajiban Pemberi kerja adalah Membayar upah, Memberikan surat keterangan, Kewajiban lainnya.<sup>206</sup>

Menurut ketentuan Pasal 77 ayat (1) Undang-Undang No. 13 Tahun 2003, setiap pengusaha wajib melaksanakan ketentuan waktu kerja sesuai bunyi Pasal 77 ayat (2). Waktu kerja diatur adalah 7 jam/hari dan 40 jam/minggu untuk 6 hari kerja dalam 1 minggu dan jam/hari dan 40 jam/minggu untuk 5 hari kerja dalam 1 minggu. Pengusaha dapat mempekerjakan pekerja melebihi waktu kerja seperti yang diatur Pasal 77 ayat (2) tersebut, namun harus memenuhi syarat, yaitu ada persetujuan dari pekerja yang bersangkutan dan Waktu kerja lembur paling banyak 3 jam dalam sehari dan 14 jam dalam 1 minggu (Pasal 78 ayat 1).

Pengusaha yang mempekerjakan melebihi waktu kerja tersebut diatas wajib membayar upah kerja lembur (Pasal 78 ayat(2)).Ketentuan

---

<sup>205</sup> Parningotan Malau, 2013, *Perlindungan Hukum Pekerja/Buruh*, Sofmedia, Jakarta, hlm 13.

<sup>206</sup> *Ibid*, hlm. 15.

pembayaran upah lembur diatur di dalam Kep. Men. No. 102/MEN/2004 tentang waktu kerja lembur dan upah kerja lembur.

Berdasarkan uraian mengenai hubungan kerja di atas apabila dibawa dalam konteks hubungan kerja yang dialami KPPS maka unsur hubungan kerja tersebut terpenuhi. Unsur hubungan kerja yaitu adanya Upah, Perintah, dan Pekerjaan yang diperjanjikan. KPPS menerima upah atau gaji seperti yang telah di uraikan di muka. KPPS juga menerima perintah berdasarkan Undang-Undang Pemilihan Umum. KPPS juga memiliki pekerjaan yang telah mereka sepakati untuk mereka kerjakan yaitu melakukan pemungutan suara di TPS tempat mereka bertugas. Sehingga Hubungan kerja yang diatur dalam undang-undang ketenagakerjaan telah terpenuhi oleh KPPS.

Berkaca pada realitas kematian KPPS yang terjadi karena pelaksanaan Pemilu serentak tahun 2019, bisa dimengerti bahwa Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tidak mengatur secara jelas mengenai lama waktu kerja KPPS, sehingga dengan beban kerja yang tinggi dan *deadline* yang harus mereka kejar, menimbulkan beban kerja yang sangat tinggi, tidak heran bila banyak KPPS yang meninggal dunia, sehingga harmonisasi peraturan mengenai Pemilu dan Ketenagakerjaan di Indonesia sangat dibutuhkan.