

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemilihan umum yang selanjutnya disebut pemilu merupakan proses demokratis untuk memilih wakil rakyat atau pejabat pemerintahan secara langsung oleh warga negara suatu negara. Tujuan utama dari pemilu adalah memberikan kesempatan kepada warga negara untuk menyampaikan suara mereka dan memilih para pemimpin yang akan mewakili mereka di pemerintahan.

Pemilu yang adil, bebas, dan transparan sangat penting dalam menjaga integritas demokrasi suatu negara.¹ Konstitusi mengamanatkan ketentuan tersebut yang tertuang dalam Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilu juga menjadi indikator negara demokrasi. bahkan, tidak ada satupun negara yang mengklaim dirinya demokratis tanpa melaksanakan pemilu sekalipun negara itu pada hakekatnya adalah otoriter. *Trias politica* merupakan salah satu pilar demokrasi, prinsipnya yaitu membagi kekuasaan politik ke dalam tiga lembaga (eksekutif, yudikatif dan legislatif).²

Pemilu merupakan wujud telah dilaksanakannya demokrasi (*electoral system are at the very heart of democratic*).³ Pemilu juga merupakan wahana bagi warga negara untuk menggunakan hak politiknya untuk memilih orang yang

¹ Annisa Medina Sari, 2023, *Pengertian Pemilu, Fungsi, dan Prinsipnya*, Medan, Fakultas Hukum UMSU, hlm. 5.

² Aisyah Nurul A, 2023, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pemahaman Politik Terhadap Persiapan Pemilu 2024*. Jakarta, hlm. 101.

³ Ratna Herawati, Novira Maharini Sukma, dan Untung Dwi Hananto, Kepastian Hukum Pemilu dalam Pemilu Serentak 2019 Melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, *Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang, Volume 4, Nomor 3*, 2018, hlm. 830

dianggapnya layak sebagai wakil yang akan duduk di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) maupun sebagai presiden dan wakil presiden.⁴ untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). pemilu diatur dalam perundang-undangan yang mengatur tentang pemilu, yaitu Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan juga Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) yang dibuat dan ditetapkan oleh lembaga penyelenggara pemilu yakni Komisi Pemilihan Umum (KPU).⁵

KPU adalah badan khusus yang menyelenggarakan pemilihan parlemen yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Pada tahun 2024 akan dilaksanakan pemilu serentak. KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilu membentuk badan *ad hoc* sebagai pelaksana tugas di tingkat kecamatan, desa/kelurahan, hingga Tempat Pemungutan Suara (TPS). Pembentukan badan *ad hoc* memiliki kriteria tersendiri pada tiap tingkatannya.⁶

KPU yang merupakan lembaga yang bersifat nasional, tetap dan mandiri dalam menjalankan tugasnya dibagi menjadi beberapa bagian yakni KPU Provinsi, KPU Kota/Kabupaten, Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN), Kelompok Penyelenggara

⁴ Erfandi, *Parliamentary Theshold dan HAM dalam Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2014.

⁵ Kornelius Benuf, Harmonisasi Hukum : Pemilu Serentak Dan Ketenagakerjaan, Analisis Yuridis Terhadap Kematian KPPS Tahun 2019, *Jurnal Gema Keadilan, Volume 6, Edisi II*, 2019, hlm. 197

⁶ Thasya Adelia B.P, 2023, *Strategi Komisi Pemilihan Umum Dalam Mempersiapkan Pemilihan Umum Tahun 2024 di Toraja Utara*, Jakarta. hlm. 2.

Pemungutan Suara (KPPS), Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN). Pemilu yang akan datang ini merupakan bukan hal baru bagi Indonesia karena tahun 2019 Indonesia sudah menjalankan pemilu serentak. Tidak dapat dipungkiri bahwa pelaksanaan pemilu serentak ini membuat tugas KPU semakin bertambah berat. Terutama tugas dari KPPS dalam menghitung suara pun semakin bertambah berat dan menguras tenaga.

Menurut Pasal 1 angka 14 UU No. 7 Tahun 2017 tentang pemilu , yang dimaksud dengan KPPS adalah kelompok yang dibentuk oleh PPS guna melaksanakan pemungutan suara di tempat pemungutan suara. Dari pasat tersebut kita mengetahui bahwa petugas KPPS dibentuk oleh PPS (Panitia Pemungutan Suara). Jumlah anggota KPPS yakni sebanyak 7 (tujuh) orang di tiap-tiap TPS dan berasal dari masyarakat di sekitar tempat pemungutan suara. Dengan dilaksanakannya pemilu serentak yang akan datang ini berdampak pada pemungutan dan penghitungan suara yang semakin bertambah. Karena dalam waktu yang bersamaan petugas KPPS dituntut untuk menyelesaikan proses pemungutan suara dan penghitungan suara pemilu legislatif dan pemilu presiden.

Tugas KPPS secara umum yaitu melaksanakan pemungutan dan penghitungan suara di tiap tiap TPS guna untuk mewujudkan kedaulatan pemilih, melayani pemilih menggunakan hakpilih, memberikan akses dan layanan kepada Pemilih disabilitas dan memberiksan hak pilihnya.⁷ Peran yang dijalankan dengan baik oleh KPPS menjadi faktor penting dalam menjamin pemilihan yang

⁷ Komisi Pemilihan Umum, *Panduan Pelaksanaan Pemungutan dan Penghitungan Suara Di TPS Pemilu*, Jakarta, Maret 2019, hlm. 1.

demokratis dan meyakinkan keabsahan hasil pemilu.⁸ Mereka harus menjalankan tugas dengan jujur, adil, dan transparan untuk memastikan bahwa pemilihan berlangsung sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi.⁹ KPPS haruslah menjaga kerahasiaan suara, mencegah kecurangan, dan menjamin keabsahan hasil pemungutan suara di TPS. KPPS haruslah menjamin hak pilih masyarakat, KPPS bertugas memastikan bahwa hak pilih setiap pemilih terlaksana dengan baik.¹⁰

Pada tahun 2019 yang menjadi sorotan media pada tahun tersebut yaitu banyaknya anggota KPPS yang meninggal dunia akibat beratnya tugas anggota KPPS yang bertumpuk-tumpuk karena pada waktu itu pemilu dilakukan secara serentak dan tidak diatur tentang batasan waktu bekerja secara spesifik bagi anggota KPPS. Contohnya di Surabaya, anggota KPPS Bernama Tommy Heru Siswantoro (46) meninggal dunia akibat bekerja seharian.¹¹

Pesta demokrasi yang seharusnya diharapkan akan berjalan efisien melalui pemilu serentak kenyataannya tidak sesuai dengan yang diharapkan. Kesenjangan dalam pemilihan umum baik dari pemilihan legislatif dan pemilihan presiden di tahun 2019 justru menimbulkan berbagai masalah sampai berujung memakan korban jiwa. Ditinjau dari laporan berita CNN Indonesia yang meliputi catatan dari Komisi Pemilihan Umum dijelaskan bahwa anggota Kelompok Penyelenggara Panitia Pemungutan Suara (KPPS) yang meninggal dunia sebanyak 554 jiwa dari

⁸ Aryojati Ardipanto, “Permasalahan Pemilu”, Syiah Kuala, No.1, 2019.

⁹ Susanti Triwahyuningsih, “Perlindungan Dan Penegakan Hak Asasi Manusia (Ham) Di Indonesia”, *Legal Standing : Jurnal Ilmu Hukum* 2, No.2 (2018) hlm. 113.

¹⁰ Uncianus Teti Nahak, Kristi Fosa Akwila, dan Lely Mahartina, “Hubungan Kerja KPU Dengan KPPS Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019.” *Perspektif24*, No. 3 (2019): hlm 147.

¹¹ CNN Indonesia, “kerja 24 jam, Petugas KPPS di Surabaya Meninggal Dunia”, CNN Indonesia (online), 25 Mei 2019, hlm. 1 <https://www.cnnindonesia.com/nasional/201904251648-20-3896500/kerja-24-jam-petugas-kpps-di-surabaya-meninggal-dunia>.

34 Provinsi. Jumlah anggota KPPS yang sakit ada 2.095 orang. Provinsi Jawa Barat tercatat punya angka tertinggi berkaitan dengan anggota KPPS yang sakit, yakni sebanyak 259 orang, disusul Jawa Tengah 246 orang, dan Sulawesi Selatan 191 orang. Dugaan awal mereka meninggal dan sakit karena kelelahan akibat beban kerja yang berat.¹² Selain beban kerja yang tinggi para anggota KPPS Sebagian anggotanya banyak yang sudah berada di atas usia produktif, Batasan usia KPPS sendiri minimal 17 tahun dan maksimal 55 tahun menurut UU No. 17 Tahun 2017.

Pada pemilu tahun 2024 angka kematian petugas pemilu telah mencapai setidaknya 100 orang, sementara lebih dari 7.163 lainnya tercatat sakit, berdasarkan data yang dikumpulkan Kementerian Kesehatan. Ini seperti mengulang apa yang terjadi saat pemilu 2019.

Bahwasannya manusia dalam bekerja juga membutuhkan waktu untuk beristirahat. Sangat tidak memungkinkan jika manusia dituntut untuk bekerja dalam waktu sehari penuh. Jika dibandingkan dengan jam kerja anggota KPPS tentu ini bertolak belakang. Jam kerja yang dalam satu hari tidak diatur secara spesifik , ditambah dengan *deadline* yang terlalu pendek, terlalu banyak kertas suara yang harus dihitung membuat para anggota KPPS harus bekerja *non-stop* dalam sehari penuh untuk bisa mengejar target yang telah ditargetkan oleh KPU, upah untuk para anggota KPPS juga tidak sesuai dengan jam kerja yang telah mereka lakukan. Hal ini membuat anggota KPPS kehilangan haknya pada hakikatnya warga negara memiliki hak dasar yaitu Hak Asasi Manusia (HAM) yang di atur dalam UU No.

¹² CNN Indonesia. Total 554 orang KPPS, Panwas dan Polisi Tewas di Pemilu 2019. Diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/201090507084423-32-392531/total-554-orang-kpps-panwas-dan-polisi-tewas-di-pemilu-2019>.

39 Tahun 1999 yang berbunyi “HAM adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa.

HAM juga merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.”. Menunjukkan bahwa KPU tidak memberikan jaminan keselamatan dan kesehatan kerja bagi pekerjanya. Ini bukanlah hal sepele yang bisa dibiarkan saja, selain itu para anggota KPPS pada saat mendekati pemilu juga sering mendapatkan sebuah ancaman atau intimidasi dari masyarakat, lagipula ini juga bisa menjadi bahan evaluasi agar tidak terulang di pemilu serentak yang akan diadakan pada tahun 2024.

Bagi penulis, KPU harus memenuhi kewajiban sebagai pemberi pekerjaan kepada penyelenggara pemilu. Kaburnya perlindungan hukum bagi para penyelenggara pemilu khususnya KPPS yang direkrut untuk mengabdikan kepada negara dalam pesta demokrasi, mencuri perhatian publik atas tindakan pemerintah dalam memberikan hak dan kedudukan KPPS dalam menjamin keselamatan dan kesejahteraan dalam menjalankan tugas penyelenggaraan pemilu. Komisi Pemilihan Umum seharusnya bisa memberikan perlindungan hukum kepada semua penyelenggara pemilu. UU Nomor 7 tahun 2017 tentang pemilihan umum memberikan batasan yang jelas tentang tugas wewenang dan kewajiban penyelenggara pemilu, tetapi tidak ada ketentuan atau aturan yang mengenai hak yang dapat diperoleh penyelenggara pemilu.

Hak bagi yang meninggal setelah menjalankan tugas menjadi tidak tentu selain memperoleh kompensasi atau pesangon dari pemerintah. Oleh karena itu

perlu dibuat suatu kebijakan yang bisa menjamin hak dan kedudukan para petugas penyelenggara pemilu dalam pembentukan regulasi ini, pemerintah kurang memperhatikan adanya asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik menurut I.C Van Der Vlies¹³, asas-asas formal mencakup asas tujuan yang jelas yaitu asas formal dan materiil. guna meningkatkan kualitas pemilu dan penyelenggara pemilu serentak yang akan datang maka dari itu juga sangat penting adanya perubahan peraturan serta suatu perlindungan hukum bagi kesejahteraan anggota penyelenggara pemilu terutama anggota KPPS.

Orisinalitas dari judul dan topik skripsi penulis yaitu fokus membahas tentang bagaimana bentuk perlindungan hukum tentang KPPS serta untuk meningkatkan kualitas penyelenggara pemilu, sedangkan penelitian terdahulu lebih fokus kepada perlindungan anggota KPPS yang telah meninggal dunia dan bagaimana hak yang didapatkan oleh keluarga yang ditinggalkan. Berdasarkan masalah diatas penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul “PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KELOMPOK PENYELENGGARA PEMUNGUTAN SUARA (KPPS) PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM SEBAGAI UPAYA PENINGKATAN KUALITAS PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA”

¹³ Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm.22.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang dan permasalahan di atas, penulis menarik kesimpulan rumusan masalah pada penelitian ini sebagai berikut:

1. bagaimana wujud perlindungan hukum bagi Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) sebagai penyelenggara pemilihan umum di Indonesia?
2. bagaimana kedudukan dan hak kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) sebagai penyelenggara pemilihan umum di Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

Secara umum berdasarkan permasalahan yang disampaikan, tujuan yang melandasi pemilihan topik ini adalah :

1. untuk mengetahui dan memahami wujud perlindungan hukum bagi para Kelompok Penyelenggara Panitia Pemungutan Suara (KPPS) sebagai penyelenggara pemilihan umum di Indonesia.
2. untuk mengetahui hak dan kedudukan para Kelompok Panitia Pemungutan Suara (KPPS).

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik segi praktis maupun segi akademis :

1. Dari segi praktis, penelitian ini dapat menjadi bahan masukan dan pertimbangan bagi pembuat, perencana dan perumusan hukum terkait dengan penyelenggara pemilu sesuai dengan ketentuan di dalam Undang-

Undang. Bagi pemerintah dan KPU, hasil penelitian ini dapat menjadi bahan untuk melakukan evaluasi penyelenggara pemilu yang didasarkan pada prinsip-prinsip penegakan hukum sehingga pada pemilu akan datang semakin memiliki kekuatan yuridis.

2. Dari segi akademis dapat menambah substansi dan kepustakaan Ilmu Hukum yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu berdasarkan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang yang berlaku dan kepekaan teoritik terhadap realitas hukum yang terjadi di Masyarakat pada umumnya dan di KPU pada khususnya terkait dengan penyelenggara pemilu.

1.5 Metode Penelitian

Untuk menjaga suatu kebenaran ilmiah, maka dalam suatu penulisan harus mempergunakan metode penulisan yang tepat karena hal tersebut sangat diperlukan dan merupakan pedoman dalam rangka mengadakan analisis terhadap data hasil penelitian. Metode penelitian merupakan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seorang peneliti untuk mendapatkan sebuah informasi atau data guna memecahkan suatu permasalahan atau isu, dalam penelitian hukum perlu adanya metode penelitian yang harus digunakan, agar penelitian tersebut dapat terarah sesuai dengan tujuan dan tidak keluar dari maksud dan tujuannya.¹⁴

1.5.1 Metode Pendekatan

Dalam menulis skripsi ini, menggunakan pendekatan masalah dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan

¹⁴ Risna Diani, "Alih Fungsi Tanah Pertanian menjadi Non Pertanian di Kabupaten Sidoarjo", Universitas Narotama Surabaya Vol.2 No2, 12 september 2016, hlm.12

konseptual (*conceptual approach*). Menurut Peter Mahmud Marzuki,¹⁵ ada beberapa pendekatan yang digunakan didalam penelitian normative adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dan regulasi yang berkaitan dengan apa yang akan dibahas didalam proposal penulis. Dalam proposal ini, penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan yang berkaitan dengan KPPS, yaitu Undang-Undang Nomor 07 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 36 Tahun 2018 tentang Perubahan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2018 tentang pembentukan dan Tata Kerja PPK, PPS, dan KPPS, Surat Edaran KPU RI Nomor : 241/PP.05-SD/01/KPU/II/2019 Tentang pembentukan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS).

Pendekatan historis, dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi. Telah demikian diperlukan manakala peneliti ingin mengungkapkan filosofis dan pola pikir yang melahirkan sesuatu yang sedang dipelajari, apakah masih punya relevansi dengan masa kini.

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Kencana, 2008, hlm.93.

Pendekatan Konseptual, beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum¹⁶, yang akan dikaitkan dengan apa yang akan dibahas oleh penulis didalam skripsi.

1.5.2 Jenis Penelitian

Skripsi yang ditulis menggunakan tipe penelitian yuridis-normative. Metode pendekatan yuridis normative. Tipe penelitian yuridis merupakan tipe yang mengkaji asas-asas hukum dan aspek teoritik yang sesuai dengan permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi sehingga dapat menjawab permasalahan yang telah dirumuskan, penelitian normative juga dengan mendasarkan pada peraturan perundang-undangan yang sdang berlaku (hukum positif) untuk menemukan kebenaran secara yuridis formal, kemudian menghubungkan dengan penerapannya dalam proses penyelenggaraan pemilu yang dilakukan oleh KPU.

1.5.3 Bahan Hukum

Dalam hal menjawab rumusan masalah yang telah dirumuskan, maka diperlukan adanya sumber-sumber bahan penelitian. Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber bahan penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer dan sekunder.¹⁷ Bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini yaitu menggunakan bahan hukum primer dan sekunder, Adapun bahan hukum yang digunakan, yaitu:

¹⁶ *Ibid*, hlm.135.

¹⁷ *Ibid*. hlm.181.

a. Bahan Hukum Primer : Adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat secara yuridis, Adapun yang penulis gunakan pada penulisan skripsi ini antara lain, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM)
3. Putusan MK Nomor 14/PUU-IX/2013 Tentang Pemilihan Umum Serentak.
4. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum
5. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
6. PKPU Nomor 3 Tahun 2018 tentang Pembentukan dan Tata Kerja PPK, PPS dan KPPS.
7. PKPU Nomor 9 Tahun 2019 tentang Perubahan atas PKPU tentang pemungutan dan penghitungan suara pemilu dan peraturan perundang-undangan yang berakaitan dengan pemilu.

b. Bahan Hukum Sekunder : Adalah bahan hukum yang berupa publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum, bisa meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Bahan hukum yang digunakan penulis pada penulisan skripsi ini antara lain Buku-buku yang terkait dalam penelitian ini, Makalah, artikel, berita dan lain sebagainya yang berakaitan dengan isu permasalahan yang penulis teliti.

1.5.4 Teknik Pengambilan Bahan Hukum

Dalam proses pengumpulan bahan hukum, baik bahan hukum sekunder ataupun bahan hukum primer, yaitu menggunakan studi kepustakaan. Dengan Teknik mengumpulkan peraturan perundang-undangan, buku, literatur serta jurnal maupun berita yang berkaitan dengan skripsi yang akan ditulis. Kemudian semua bahan hukum dikumpulkan, ditelaah dan diidentifikasi, di analisa serta dibahas dalam skripsi.¹⁸

1.5.5 Teknik Analisa Bahan Hukum

Bahan hukum sekunder serta bahan hukum primer yang telah terkumpul kemudian ditelaah lebih lanjut. Setelah ditelaah, dilakukan identifikasi dan kemudian di analisa. Analisa yang digunakan dalam penulisan skripsi ini yaitu menggunakan metode analisa data secara kualitatif yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara menganalisis bahan hukum berdasarkan konsep, teori, peraturan perundang-undangan, pandangan pakar maupun pandangan penulis itu sendiri, setelah itu mengkaji hasil Analisa tersebut dengan permasalahan yang telah dirumuskan. Hal ini bertujuan mendapatkan kesimpulan untuk pemecahan masalah yang ada.¹⁹

¹⁸ *Ibid*, hlm.213

¹⁹ *Ibid*, hlm.247