

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Di Indonesia, kedaulatan berada di tangan rakyat sesuai dengan Konstitusi, karena negara menganut kerangka demokrasi konstitusional. Penyelenggaraan pemilihan umum (Pemilu) yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (LUBER JURDIL) merupakan salah satu wujud pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat. Setiap warga negara Indonesia mempunyai dua hak dasar dalam konteks Pemilu Indonesia: hak untuk memilih dan hak untuk mencalonkan diri. Piagam Hak Asasi Manusia juga memuat hak yang melekat pada seluruh warga negara Indonesia.

Prinsip HAM dalam konteks hak pilih dan memilih merupakan hak-hak asasi manusia yang pemenuhannya dapat dibatasi atau ditunda sementara oleh negara, pembatasan ini hanya boleh dilakukan dalam kondisi yang sangat spesifik dan ketat, dalam perspektif HAM disebut dengan *Derogable Rights* (Hak yang Dapat Dikurangi/Ditunda) yang ada secara eksplisit dalam DUNHAM yang juga telah diratifikasi oleh Indonesia

Hak memilih dan dipilih tidak tertera secara langsung dalam farasa pasal dalam UUD 1945, akan tetapi hak atas memilih dan dipilih tersirat dalam interpretasi pasal yang berkaitan dengan jaminan hak asasi manusia dan

kedaulatan rakyat. Hal ini menjadi pedoman umum dalam kerangka teori hukum pemerintahan Indonesia. Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Implementasi dari pasal ini salah satunya adalah partisipasi politik warga negara dalam pemilu yang dilaksanakan.”¹

Pasal 27 ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945 menjamin persamaan kedudukan setiap warga negara dalam hukum dan pemerintahan, yang dapat diartikan mencakup persamaan hak dalam partisipasi politik, termasuk dalam memilih. Hak tersebut juga tertuang dalam pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang berbunyi; “setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.²

Dari segi interpretasi hukum, hak memilih dan dipilih merupakan hak mutlak yang telah diakui secara absah serta dijamin dalam konstitusi Indonesia, Agenda Pemilihan Umum (selanjutnya disebut Pemilu) yang dilaksanakan setiap lima tahun sekali adalah agar warga negara dapat menggunakan hak pilihnya untuk memilih individu yang akan menduduki jabatan legislatif dan eksekutif. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU Pemilu) mengatur tentang tata cara penyelenggaraan pemilu di Indonesia. dalam Pasal 1 ayat (1) UU Pemilu

¹ Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar

² Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

disebutkan; “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, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”³

Komisi Pemilihan Umum (selanjutnya disebut dengan KPU) merupakan lembaga negara yang bertugas untuk merencanakan, melaksanakan, dan mengawasi seluruh tahapan Pemilu, mulai dari pendaftaran pemilih hingga penetapan hasil Pemilu. Pasal 1 ayat (1) UU Pemilu menyatakan bahwa "Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”⁴. Nasional yang dimaksud ialah KPU merupakan lembaga yang memiliki tingkatan dari pusat hingga kabupaten/kota dan KPU RI sebagai kordinator tertinggi dari segala jenjang tingkatan dalam KPU.

Dalam penyelenggaraan Pemilu juga telah dicantumkan persyaratan bagi WNI yang sedang diluar negeri untuk dapat menggunakan hak pilihnya diantaranya diatur dalam Pasal 198 ayat (1) yang menyatakan; “Warga Negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun

³ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

⁴ Pasal 1 ayat (1) UU Pemilu

atau lebih, sudah kawin, atau sudah pernah kawin mempunyai hak memilih”.⁵ Pasal tersebut dengan jelas mengatur syarat-syarat bagi warga negara untuk menggunakan hak pilihnya, antara lain harus berusia minimal 17 tahun, berstatus Warga Negara Indonesia (WNI), dan sudah menikah atau pernah menikah, meskipun belum berusia 17 tahun.

Pemilu Indonesia menunjukkan bahwa hak pilih tidak hanya berlaku bagi warga negara Indonesia yang berada di Indonesia, namun juga bagi warga negara Indonesia yang berada di luar negeri, sebagaimana tercantum dalam Pasal 198 ayat (3) UU Pemilu yang berbunyi; “Pemilih yang berada di luar negeri dapat menggunakan hak pilihnya di tempat pemungutan suara luar negeri, melalui pos, atau cara lain yang ditetapkan oleh KPU”.⁶

Asas Pemilu "umum" sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 UU No. 7 Tahun 2017, mengamanatkan bahwa; “setiap warga negara yang memenuhi syarat harus diberikan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam Pemilu, tanpa diskriminasi.”⁷ Pemerintah harus memberikan kesempatan kepada warga negara Indonesia yang tinggal di luar negeri untuk terus menggunakan hak pilihnya sebagai bentuk keterlibatan politik langsung, yang merupakan aspek mendasar dari demokrasi.

Dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian disebutkan bahwa WNI yang dimaksud adalah mereka yang

⁵ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

⁶ Pasal 198 ayat (3) UU Pemilu

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 180-185.

memiliki dokumen yang; “Setiap orang yang masuk atau keluar Wilayah Indonesia wajib memiliki Dokumen Perjalanan yang sah dan masih berlaku”⁸.

Berdasarkan undang-undang ini, warga negara Indonesia dianggap warga negara Indonesia melanggar hukum apabila melanggar proses keimigrasian karena tidak memiliki surat perjalanan yang sah dan masih berlaku. Dari sisi peraturan perundang-undangan juga telah dikeluarkan peraturan yang mengatur tentang penyelenggaraan pemilu di negara lain, khususnya Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 08 Tahun 2008 yang mengatur tentang Tata Kerja Panitia Pemilihan Luar Negeri dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota DPR Tahun 2009. Secara kelembagaan juga telah diatur mengenai lembaga negara yang melaksanakan mekanisme Pemilu Luar Negeri, yaitu dengan dibentuknya Petugas Pemilihan Luar Negeri (selanjutnya disebut dengan PPLN) serta Tempat Pemungutan Suara Luar Negeri (selanjutnya disebut dengan TPSLN) sebagaimana tercantum dalam pasal 3 ayat (1 dan 2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 08 Tahun 2008.⁹

Prosedural Pemilu Luar Negeri memiliki beberapa rangkaian dan aturan yang harus di dipatuhi, sama halnya dalam proses Pemilu di Indoneisa, perbedaannya terletak pada bukti domisili yang di ajukan untuk memilih dalam TPSLN, sebagaimana diatur dalam pasal 4 huruf (e) Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 7 tahun 2022, bahwa “syarat pemilih dalam Pemilu salah

⁸ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

⁹ pasal 3 ayat (1 dan 2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 08 Tahun 2008

satunya jika berdomisili di luar negeri, dapat dibuktikan dengan KTP-el, paspor, dan/atau Surat Perjalanan Laksana Paspor,"¹⁰

Pada saat pemilu dilaksanakan, banyak terjadi pelanggaran hukum terkait pemilu di luar negeri dalam kasus yang melibatkan warga negara Indonesia dan pekerja migran yang bekerja di Malaysia tanpa melalui lembaga otoritas resmi Indonesia yaitu Badan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (BPPMI), namun para pekerja migran tersebut menggunakan jalur laut untuk tiba dan bekerja di Malaysia tanpa paspor dan dokumen lainnya.

Dasar hukum perkara ini adalah pasal 4 huruf (e) Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 7 Tahun 2022 yang menyatakan bahwa WNI yang tinggal di luar negeri harus menunjukkan KTP elektronik, paspor, atau Surat Perjalanan Seperti Paspor (SPLP) untuk dapat memilih. TKI tidak dapat menggunakan hak pilihnya dalam pemilu di Indonesia jika persyaratan ini tidak dipenuhi. Namun para pekerja migran tersebut secara konstitusional tetap merupakan warga negara Indonesia dan mempunyai hak untuk memilih sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa warga negara Indonesia mempunyai hak untuk memilih dan dipilih dan hak tersebut bersifat mutlak. Namun dengan adanya Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 7 Tahun 2022 justru membatasi dan menghilangkan hak pilih bagi WNI yang berada di luar negeri sesuai dengan kasus yang telah dijelaskan.

¹⁰ Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2022

Adanya kasus yang telah dijelaskan diatas tersebut terdapat konflik norma dalam peraturan perundang-undangan. Sebagaimana Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 dengan Pasal 4 huruf (e) PKPU No. 7 tahun 2022 tentang Penyusunan Daftar Pemilih dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Sistem Informasi Data Pemilih. Berdasarkan latar belakang masalah diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang “Kepastian Hukum Hak Pilih Bagi Warga Negara Indonesia Yang Berstatus Ilegal Atas Pemilu Di Indonesia”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan sebelumnya, maka rumusan masalah dalam proposal ini sebagai berikut :

- 1) Bagaimana perlindungan hukum terhadap hak politik WNI berstatus ilegal yang tidak memiliki Paspor/SPLP pada pemilu Indonesia luar negeri ?
- 2) Apakah persyaratan daftar pemilih dalam Pasal 4 PKPU No.7 Tahun 2022 sesuai dengan prinsip kepastian hukum dalam pemilu Indonesia luar negeri ?

1.3 Tujuan Penelitian

- a. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui perlindungan hukum terhadap hak politik warga negara Indonesia yang bertempat tinggal secara tidak sah di negaranya dan tidak dapat memilih dalam pemilu karena adanya pertentangan antara UUD 1945

dengan Pasal 4 Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2023 yang mengatur tentang Penyusunan Daftar Pemilih Dalam Penyelenggaraan Pemilu dan Sistem Informasi Data Pemilih.

- b. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengkaji secara konseptual persyaratan proses pendaftaran bagi warga negara Indonesia yang melanggar hukum yang bertentangan dengan gagasan kepastian hukum dalam pemilu internasional dan untuk memberikan panduan mendasar bagi warga negara Indonesia yang melanggar hukum yang ingin berpartisipasi dalam demokrasi Indonesia.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Teoritis

- a. Hasil dari penelitian ini diharapkan mampu menyumbang pemahaman dan menambah pengetahuan untuk program studi Ilmu Hukum dalam bidang studi Hukum Ketatanegaraan.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan pengetahuan untuk penelitian selanjutnya.

1.4.2 Kegunaan praktis

- a. Untuk pemerintahan Indonesia penelitian ini diharapkan bisa dijadikan pertimbangan untuk membuat suatu kebijakan hukum tentang Pemilu Indonesia.

- b. Untuk mahasiswa dan Masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan pengetahuana bagi mahasiswa hukum terkait dengan permasalahan Pemilu di Indonesia.

1.5 Keaslian Penelitian

Penelitian yang berjudul “Status Hukum Hak Pilih Bagi Warga Negara Indonesia Yang Berstatus Ilegal Atas Pemilu Di Indonesia”, belum pernah dilakuakn oleh peneliti lain. Sebagai pandangan terkait penelitian ini, akan dijelaskan beberapa hasil penelitian sebelumnya oleh beberapa peneliti yaitu diantaranya :

1. Siti Hasanah, Rizka Rizka, Fathul Mu'in dengan judul “*Partisipasi Politik Pekerja Migran Indonesia Pada Pemilu 2019*”. Adapun hasil dari penelitian tersebut ialah penelitian terhadap akses informasi bagi WNI yang berda di luar negeri terhadap persyaratan Pemilu di Indonesia.
2. Siti Hasanah, Abdul Wahab, Ibrahim Ali, Muhammad Ali, Mardiyah Hayati, Syafril Syafril, Titik Wahyuningsih, Cahyadi Kurniawan, dengan judul “*Penyuluhan Hukum Tentang Hak Pilih Pekerja Migran Indonesia Dalam Pemilu*”. Adapun hasil dari penelitian tersebut ialah membahas tentang evaluasi rendahnya partisipasi politik WNI yang berada di negara Cina terhadap Pemilu di Indonesia.
3. Diya Ul Akmal, Syafrijal Mughni Madda, dengan judul “*Hak Politik Pekerja Migran Indonesia: Dinamika Permasalahan dalam*

Pengimplementasian Hak Konstitusional”. Adapun hasil dari penelitian tersebut ialah membahas tentang permasalahan daftar pemilih tetap bagi WNI yang ada diluar negeri serta kurang sigapnya panitia pelaksana Pemilu Luar Negeri dalam melaksanakan tugasnya. Fokus penelitian tersebut hanya terbatas pada peran KPU terhadap instrumen hukum yang lebih kompleks.

Agar lebih mudah untuk mengetahui penelitian yang sudah dilakukan sebelumnya, serta agar dapat memperlihatkan keaslian penelitian skripsi ini dan korelasinya dengan penelitian sebelumnya, maka peneliti akan menyederhanakan dengan menyajikan bentuk tabel, sebagaimana di bawah ini.

Tabel : Keaslian dan Korelasinya

No.	Judul Penelitian Sebelumnya	Rumusan Masalah Penelitian Sebelumnya	Isu Hukum Penelitian Sebelumnya	Perbedaan dengan Tugas Akhir yang Diusulkan
1.	<i>“Partisipasi Politik Pekerja Migran Indonesia Pada Pemilu 2019”</i>	Bagaimana pemanfaatan hak konstitusional, khususnya hak politik, dalam pemilu ?.	Membahas mengenai kurangnya penggunaan hak pilih bagi WNI yang berada diluar	Dalam penelitian ini lebih fokus terhadap status hukum WNI

			negeri terhadap Pemilu di Indonesia .	yang berada diluar negeri terhadap pemilu di Indonesia.
2.	<i>“Penyuluhan Hukum Tentang Hak Pilih Pekerja Migran Indonesia Dalam Pemilu”</i>	Bagaimana membangun peningkatan partisipasi politik dalam Pemilu di Indonesia bagi Pekerja Migran Indonesia ?.	Pembahasan penelitian sebelumnya berfokus pada pekerja migran Indonesia yang terdaftar dalam BPPMI dan bentuk penyuluhan hukum terhadap pekerja migran yang ada di negara Cina	Penelitian ini tidak berfokus hanya pada soal partisipasi politik melainkan pada hak WNI/PMI ilegal atau tidak memiliki dokumen luar negeri yang sah

				dan berlaku.
3.	<i>“Hak Politik Pekerja Migran Indonesia: Dinamika Permasalahan dalam Pengimplementasian Hak Konstitusional”</i>	Cara penyelenggaraan pemilu yang masih belum mencerminkan seluruh hak pilih masyarakat dalam bentuk Daftar Pemilih Tetap (DPT) menjadi fokus kajian ini.	Penelitian ini secara spesifik membahas tentang perlindungan hak pilih bagi pekerja migran Indonesia dengan memperbaharui mekanisme pendaftaran hak pilih berupa revitalisasi DPT luar negeri terhadap DPT dalam negeri, serta memberikan saran untuk	Penelitian ini tidak hanya menganalisis hak pilih bagi pekerja migran Indonesia, melainkan juga WNI diluar dari pekerja migran Indonesia ataupun TKI, penelitian ini juga bertujuan untuk memberikan

			merevisi regulasi tentang daftar pemilih luar negeri.	status hukum terhadap hak pilih bagi WNI ataupun PMI.
--	--	--	---	---

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian hukum Normatif, yaitu dengan analisis kritis terhadap regulasi yang mengatur tentang status hak pilih untuk para WNI ilegal terhadap pemilihan umum di Indonesia. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi¹¹. Penelitian ini dilakukan dengan cara menelaah hukum terhadap objek penelitian yang ditujukan terhadap Pasal 4 huruf (e) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 tahun 2022 tentang Penyusunan Daftar Pemilih dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Sistem Informasi Data Pemilih terkait konflik norma terhadap hak pilih dalam UUD 1945.

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Group, 2007).

1.7 Metode Pendekatan

Metodologi yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan kerangka hukum (Metode Perundang-undangan) beserta kerangka teori (Metode Konseptual). Kerangka hukum (Metode Perundang-undangan) melibatkan analisis semua undang-undang dan peraturan yang relevan dengan masalah hukum yang diteliti. Sebaliknya, kerangka teori (Metode Konseptual) mengandalkan doktrin atau wawasan ahli untuk mengartikulasikan konsep hukum yang dibutuhkan untuk menjawab pertanyaan yang diajukan dalam penelitian ini.

1.8 Teknik Pengumpulan Data

Sumber hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1.8.1 Bahan Hukum Primer

Pada penelitian ini bahan hukum primer adalah bahan hukum yang menjadi fokus dalam melakukan penelitian ini seperti :

1. Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-VII/2009
3. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 adalah Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia (HAM)
4. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
5. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.
6. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 tahun 2022.

1.8.2 Bahan Hukum Sekunder

Sumber hukum sekunder merupakan bahan tambahan yang menyempurnakan dan memperkuat dokumen hukum primer. Sumber hukum sekunder adalah apa yang disebutkan :

1. Buku Literatur Hukum
2. Pendapat Para Ahli
3. Skripsi
4. Artikel/ Jurnal Hukum

1.8.3 Bahan Hukum Tersier

Memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun sekunder, seperti kamus hukum, kamus Bahasa, ensiklopedia, dan ensiklopedia hukum.

1.9 Metode Analisa Data

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilaksanakan dengan cara mensistemasi bahan hukum yang ada setelah itu dikaji secara analisis kualitatif. Pengertian deskriptif kualitatif adalah “Analisis dengan menjelaskan data dengan jelas ataupun rinci yang berbentuk kalimat yang runtun dan jelas, sehingga dapat mudah untuk memahami dan interpretasi data.”¹²

¹² Sugiyono. *Memahami Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta, 2014