

**PENGATURAN PERLINDUNGAN HAK UNTUK MEMILIH
DALAM KERANGKA HUKUM PEMILU SERTA
KAITANNYA DENGAN DOKTRIN KONSTITUSIONALISME
DAN DOKTRIN PEMILU DEMOKRATIS**

Oleh: Dayanto, S.H.,M.H.

(Dosen Fakultas Hukum Universitas Nasional-Jakarta)

Dan Raid Muhammad Kossah, S.H.

**(Mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum Universitas
Al-Azhar Indonesia)**

Abstrak

Artikel ini mengkaji pengaturan perlindungan hak untuk memilih dalam kerangka hukum pemilu yang dikaitkan dengan doktrin konstitusionalisme dan doktrin pemilu demokratis. Dengan pendekatan penelitian hukum normatif, kajian ini menyimpulkan bahwa perlindungan hak untuk memilih dalam UUD NRI Tahun 1945 serta Putusan MK Nomor: 011-017/PUU-I/2003 dan Putusan MK Nomor: 102/PUU-VII/2009 telah sejalan dengan doktrin konstitusionalisme maupun doktrin pemilu demokratis. Sedangkan perlindungan hak untuk memilih dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan PKPU Penyusunan Daftar Pemilih mendeskripsikan adanya gradasi hak konstitusional warga negara untuk memilih dari “hak untuk memilih” menjadi hak “untuk dapat menggunakan hak memilih” dan “hak mengikuti pemungutan

suara di TPS”, yang mana gradasi hak konstitusional ini apabila tidak disertai dengan sistem pengadministrasian hak pilih (*de yure*) yang akurat dengan keadaan faktual (*de facto*) warga negara yang telah memenuhi syarat sebagai Pemilih akan menjadi reduksi hak untuk memilih sehingga tidak sejalan dengan doktrin konstitusionalisme dan doktrin pemilu demokratis.

Kata Kunci: Perlindungan Hak untuk Memilih, Kerangka Hukum, Doktrin Konstitusionalisme, dan Doktrin Pemilu Demokratis

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mendefinisikan Pemilihan Umum atau 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 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. Definisi normatif mengenai pemilu tersebut mengisyaratkan bahwa: *Pertama*, pemilu merupakan sarana kedaulatan rakyat dalam menggunakan hak untuk memilih (*right to vote*) dan hak untuk dipilih (*right to be candidate*) dalam pengisian jabatan-jabatan publik anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden;

Kedua, selain diselenggarakan berdasarkan Pancasila sebagai falsafah dasar bernegara (*philosophische grondslag*), pemilu juga wajib diselenggarakan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) sebagai konstitusi negara. Oleh karena itu, terdapat sifat imperatif yang mewajibkan agar penyelenggaraan pemilu tidak boleh bertentangan dengan norma-norma yang diatur oleh konstitusi.

Pemilu sebagai sarana perwujudan hak untuk memilih merupakan mekanisme konstitusional yang menempatkan status ontologis rakyat sebagai *primus inter pares* dalam sistem pemerintahan demokratis. Dalam pemerintahan demokratis: *Pertama*, legitimasi kekuasaan pejabat-pejabat publik (*public official*) yang pengisian jabatannya melalui mekanisme pemilu (*by elected*) harus didasarkan pada persetujuan rakyat; dan *Kedua*, terdapat evaluasi secara berkala yang dilakukan oleh rakyat terhadap mandat politik yang diberikan kepada para Peserta pemilu dan/atau pejabat-pejabat publik yang dipilih.¹

¹ Bandingkan Rahmat Bagja dan Dayanto, *Hukum Acara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu: Konsep, Prosedur, dan Teknis Pelaksanaan*, (PT Raja Grafindo Persada: Depok), 2020, hlm. 10

Sebagai sarana sekaligus ukuran dilaksanakan atau tidaknya kedaulatan rakyat, hakikat pemilu adalah pengakuan atas keberadaan hak memilih dan hak untuk dipilih setiap warga negara. Dalam hal ini, setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama dengan persyaratan-persyaratan tertentu untuk mencalonkan atau dicalonkan sebagai anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, DPRD dan kepala daerah. Selain itu, juga memiliki hak dan kesempatan yang sama untuk menentukan pilihannya secara bebas dalam pemilu.²

Dikatakan oleh Khairul Fahmi, sebagai hak konstitusional warga negara, hak pilih berfungsi sebagai pengawet bagi hak yang lain. Dikatakan demikian karena dengan hak pilih, seorang warga negara menentukan siapa pemimpin politik yang akan mengambil berbagai kebijakan penting terkait hajat hidup mereka. Artinya, hak pilih adalah modal bagi rakyat untuk menunjuk orang yang akan mewakili, menyuarakan, memperjuangkan, melindungi dan memenuhi haknya sebagai warga negara.³

Dengan demikian, rakyat dalam kehadirannya sebagai Pemilih menjadi “inti dari inti” dalam penyelenggaraan pemilu. Sebagai sarana kedaulatan rakyat, seluruh warga negara yang memiliki peran dan tanggungjawab terhadap tegaknya negara merupakan subjek pemilih karena mereka adalah pemilik kekuasaan organisasi yang disebut negara.⁴ Berkaitan dengan ini, secara khusus Hans Kelsen menjelaskan konsep pemilih yang mencerminkan kedaulatan rakyat. Menurutnya, konsep penetapan pemilih yakni:⁵

- (1) bersifat universal;
- (2) seadil mungkin;
- (3) sekecil mungkin individu yang dikecualikan dari hak memilih;

² Khairul Fahmi, *“Pembatasan dan Pembedaan Hak Pilih Dalam Mewujudkan Pemilihan Umum yang Adil dan Berintegritas”*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2019, hlm. 4

³ Khairul Fahmi, *“Menyelamatkan Suara Rakyat”*, Opini, Kompas, 14 Maret 2019, hlm. 6

⁴ Zainal Arifin Hoesein dan Arifudin, *Penetapan Pemilih Dalam Sistem Pemilihan Umum*, (PT Rajagrafindo Persada:Depok), 2017, hlm. 71

⁵ Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, (Terjemahan), Cetakan ke VIII, (Penerbit Nusa Media: Bandung), 2013, hlm. 413

- (4) usia minimum memperoleh suara serendah mungkin;
- (5) tidak mengecualikan individu-individu tertentu; dan
- (6) bobot suara dari setiap pemilih memiliki nilai yang sama dengan pemilih lain.

Berdasarkan jalan pikiran di atas, perlindungan hak konstitusional warga negara untuk memilih dalam kerangka hukum pemilu merupakan landasan imperatif bagi penyelenggaraan pemilu yang harus dipastikan konsistensinya dalam setiap jenis dan tingkatan kerangka hukum pemilu. Menurut International IDEA,⁶ kerangka hukum pemilu meliputi ketentuan konstitusional yang berlaku, undang-undang pemilu sebagaimana disahkan oleh badan legislatif, dan semua undang-undang lain yang berdampak pada pemilu, termasuk peraturan yang dikeluarkan oleh badan penyelenggara pemilu.

Sejalan dengan itu, doktrin konstitusionalisme dan doktrin pemilu demokratis memiliki fungsi penting sebagai ide penuntun (*guidance idea*) untuk memastikan pemilu sebagai mekanisme pelaksanaan kedaulatan rakyat dapat diselenggarakan secara jujur, adil, dan demokratis yang ditandai dengan terjaganya kemurnian suara rakyat melalui perlindungan hak untuk memilih bagi warga negara yang telah memenuhi syarat (*elegible*).

Perlindungan hak untuk memilih menjadi problem klasik yang berulang,⁷ dimana aspek persoalannya dapat bersumber dari kepastian kerangka hukum dalam menjamin hak konstitusional untuk memilih dan bermuara pada kesemrawutan daftar pemilih. Berdasarkan hal tersebut, penelitian yang dituangkan dalam artikel ini merupakan analisis yuridis-normatif mengenai perlindungan hak untuk memilih dalam kerangka hukum pemilu yang dikaitkan dengan doktrin konstitusionalisme dan doktrin pemilu demokratis.

⁶ Lihat International IDEA, *Standar-standar Internasional untuk Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, (International IDEA, Bulls Tryckeri Halmstead: Sweden), 2002, hlm. 13

⁷ Lihat Ahsanul Minan, “*Sistem Pendaftaran Pemilih Pada Pemilu 2019: Masalah, Tantangan dan Alternatif Solusinya*”, dalam Mada Sukmajati (Editor), *Perihal Pelaksanaan Hak Politik*, (Bawaslu RI: Jakarta), tt hlm. 39

2. Permasalahan

Bagaimanakah pengaturan perlindungan hak untuk memilih dalam kerangka hukum pemilu dikaitkan dengan doktrin konstitusionalisme dan doktrin pemilu demokratis ?

B. Hak untuk Memilih Dalam Doktrin Konstitusionalisme dan Doktrin Pemilu Demokratis

1. Hak untuk Memilih Dalam Doktrin Konstitusionalisme

Konstitusionalisme merupakan doktrin yang menganjurkan adanya pembatasan kekuasaan dan jaminan hak asasi manusia melalui konstitusi.⁸ Menurut M. Laica Marzuki, *Constitutionalism* atau Konstitusionalisme mengemban *the limited state*, agar penyelenggaraan negara dan pemerintahan tidak sewenang-wenang dan hal dimaksud dinyatakan serta diatur secara tegas dalam pasal-pasal konstitusi.⁹

Oleh karena itu, dalam doktrin konstitusionalisme: *Pertama*, terdapat relasi yang erat antara konstitusionalisme dengan konstitusi dimana konstitusi menjadi fasilitas untuk menyelenggarakan konstitusionalisme. Dalam konteks ini, konstitusionalisme –pada saat yang sama - menganjurkan pula penyelenggaraan kekuasaan negara yang berbasis pada supremasi konstitusi. Dalam supremasi konstitusi, kekuasaan negara diselenggarakan berdasarkan hukum (*rule of law*) dimana konstitusi merupakan hukum tertinggi negara.

Kedua, adanya pembatasan dalam mengelola kekuasaan negara baik dalam: (1) aspek ruang lingkup kekuasaan (*scope of power*) secara horizontal yang meliputi cabang-cabang kekuasaan negara yang pada umumnya mengacu pada konsepsi trias politika yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif, maupun secara horizontal yang meliputi pembagian kekuasaan antara pemerintahan nasional dengan pemerintahan daerah; dan

⁸ Bandingkan Yuliandri, “*Konstitusi dan Konstitusionalisme*”, PUSDIK MK-RI, Cisarua-Bogor, 2018, hlm. 1

⁹ M. Laica Marzuki, “*Konstitusi dan Konstitusionalisme*”, Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 4, Agustus 2010, hlm.4

(2) aspek periodisasi kekuasaan (*period of power*), yang berkaitan dengan pembatasan jangka waktu dalam memangku jabatan-jabatan publik.

Ketiga, adanya jaminan hak-hak asasi manusia baik dalam arti hak-hak sipil dan politik (*civil and politic rights*) maupun hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya (*economic, social, and politic rights*).

Dalam hak-hak asasi manusia yang berkaitan dengan hak-hak sipil dan politik, *Article 25* kovenan tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR*) *Article 25* tentang *Civil and Political Rights* mengatur bahwa “*Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions.*”

Lebih lanjut, *Article 25* mengatur sebagai berikut:

“*Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions:*”

- a) *To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives;*
- b) *To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors;*
- c) *To have access, on general terms of equality, to public service in his country;*

Dengan demikian, hak untuk memilih sebagai bagian dari hak asasi manusia dalam bidang politik menjadi unsur penting dalam doktrin konstitusionalisme.

2. Hak untuk Memilih Dalam Doktrin Pemilu Demokratis

Pemilu merupakan salah satu unsur penting dalam pemerintahan demokratis, namun tidak semua pemilu dapat diselenggarakan secara demokratis. Sebagai arena perebutan sumber daya kekuasaan pemerintahan, pemilu rentan dibajak oleh praktik-praktik curang (*electoral fraud*) melalui rekayasa atau manipulasi proses dan hasil pemilu ataupun

didistorsi melalui berbagai kekeliruan administrasi elektoral yang dilakukan penyelenggara pemilu.¹⁰

Untuk memastikan penyelenggaraan pemilu dapat diselenggarakan secara demokratis maka para ahli pemilu maupun komunitas internasional yang menaruh minat pada upaya untuk memastikan pemilu yang demokratis mengembangkan sejumlah standar, kriteria, parameter, atau prinsip-prinsip untuk menilai demokratis atau tidaknya penyelenggaraan pemilu. Saldi Isra dan Khairul Fahmi, mengistilahkan standar, kriteria, parameter, atau prinsip-prinsip tersebut sebagai doktrin pemilu demokratis.¹¹

Apabila dicermati, berbagai doktrin pemilu demokratis yang berkembang memberikan penekanan mengenai perlindungan hak untuk memilih yang merupakan bagian dari hak pilih sebagai unsur elementer penyelenggaraan pemilu demokratis. Menurut Robert Dahl, standar pemilu demokratis terdiri dari lima standar, antara lain persamaan dalam memberikan suara dan pencakupan orang dewasa.¹²

Menurut Butler terdapat tujuh kriteria pemilu yang demokratis, antara lain semua orang dewasa memiliki hak suara.¹³ Adapun menurut

¹⁰ Lihat Dayanto dalam Rudyanti Doratea Tobing, *Aspek Mediasi dan Musyawarah Dalam Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu dan Pemilihan*, (Laksbang Pustaka: Yogyakarta), 2021, hlm. xxi

¹¹ Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis: Prinsip-Prinsip Dalam Konstitusi Indonesia*, (PT Raja Grafindo Persada:Depok), 2019, hlm. 21-26

¹² Robert Dahl, *Perihal Demokrasi*, dalam *Ibid*, hlm. 24. Standar Pemilu demokratis lainnya menurut Robert Dahl, yaitu: partisipasi yang efektif, mendapatkan pemahaman yang jernih, dan melaksanakan pengawasan akhir pada agenda.

¹³ Dalam *Ibid*. Kriteria Pemilu yang demokratis lainnya menurut Butler, yaitu: Pemilu secara teratur dalam batas waktu yang ditentukan, semua kursi legislatif adalah subjek yang dipilih dan dikompetisikan, tidak ada kelompok substansial ditolak kesempatannya untuk membentuk partai dan mengajukan kandidat, dan administrator Pemilu harus bertindak adil, Pilihan dilakukan dengan bebas, rahasia, dihitung dan dilaporkan secara jujur, dan dikonversi menjadi kursi legislatif sebagaimana ditentukan oleh peraturan, hasil pemilihan disimpan di kantor dan sisanya disimpan sampai hasil pemilihan diperoleh.

Ramlan Surbakti dan Hari Fitrianto, terdapat tujuh parameter yang menjadi prinsip pemilu demokratis, antara lain kesetaraan antarwarga negara yang harus terlihat dari kuantitas dan kualitas daftar pemilih yang mencapai derajat maksimal dan peraturan perundang-undangan yang mengatur pemilu menjamin hak-hak politik yang berkaitan dengan pemilu.¹⁴

Dalam kajiannya terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi, Saldi Isra dan Khairul Fahmi mengidentifikasi bahwa setidaknya menekankan pada adanya perlindungan hak untuk memilih yang termaktub dalam dalam prinsip hak pilih sebagai hak konstitusional, pembatasan hak pilih, non-diskriminasi, perlakuan yang sama, restriksi kebijakan administratif, dan kehati-hatian.¹⁵

Sejalan dengan itu, menurut *Office for Democratic Institution and Human Right* (ODIHR), terdapat delapan prinsip pemilu demokratis diantaranya adanya *universal suffrage*, yakni mampu menjamin hak memilih dan dipilih semua warga negara yang memenuhi syarat (*eligible*) berdasarkan undang-undang. Hak memilih dan dipilih berlaku universal tidak mendiskriminasi jenis kelamin, minoritas, penyandang disabilitas dan sebagainya.

¹⁴ Ramlan Surbakti dan Hari Fitrianto, *Transformasi Bawaslu dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Pemilu*, (Kemitraan Partnership: Jakarta), 2015, hlm. 8-11. Parameter Pemilu demokratis lainnya menurut Ramlan Surbakti dan Hari Fitrianto, yaitu: Persaingan yang bebas dan adil antarpeserta pemilu; penyelenggara pemilu independen, profesional, berintegritas, melaksanakan kepemimpinan efektif dan efisien, dan melaksanakan tugas dan kewenangan sesuai kode etik penyelenggara pemilu; partisipasi semua unsur masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemilu; proses pemungutan dan penghitungan suara, dan penetapan dan pengumuman hasil pemilu dilaksanakan berdasarkan asas Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur, dan adil, transparan dan akuntabel (Pemilu berintegritas); dan penegakan hukum dan penyelesaian sengketa Pemilu dilakukan dengan adil dan tepat waktu.

¹⁵ Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *op.cit*, hlm. 206-218. Prinsip lainnya yang terkandung dalam Putusan MK sebagaimana diidentifikasi oleh Saldi Isra dan Khairul Fahmi, yaitu: prinsip persatuan, kepastian hukum, kemandirian penyelenggara pemilu, keseimbangan antar-penyelenggara pemilu, dan proporsionalitas.

Penghilangan hak memilih dan dipilih oleh negara kepada warga negara haruslah diatur dalam undang-undang. Jaminan hak memilih haruslah terlihat sejak pendataan daftar pemilih. Semua warga negara yang memenuhi syarat untuk memilih haruslah masuk dalam daftar pemilih.¹⁶

Adapun menurut International IDEA, terdapat 15 (lima belas) standar pemilu demokratis antara lain hak memilih dan dipilih serta pendaftaran pemilih dan daftar pemilih. Hak memilih dan dipilih berkaitan dengan kerangka hukum harus memastikan semua warga negara yang memenuhi syarat dijamin bisa ikut dalam pemilihan tanpa diskriminasi. Sedangkan pendaftaran pemilih dan daftar pemilih berkaitan dengan kerangka hukum harus mewajibkan penyimpanan daftar pemilih secara transparan dan akurat, melindungi warga negara yang memenuhi syarat untuk mendaftar dan mencegah pendaftaran orang secara tidak sah atau curang.¹⁷

Demikian pula, dalam pernyataan hak asasi manusia secara universal (*Universal Declaration of Human Rights*, DUHAM) memuat hak pilih dan hak setiap orang guna berpartisipasi dalam pemerintahan. Piagam DUHAM memuat asas penyelenggaraan pemilu sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 21 ayat (3) DUHAM, sebagai berikut:¹⁸

The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine election which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures.

¹⁶ Ramlan Surbakti dan Hari Fitrianto, *op.cit*, hlm. 8-11. Prinsip pemilu demokratis lainnya menurut ODIHR meliputi: *periodic election, genuine election, free election, fair election, equal suffrage, voting by secret ballot*, dan *honest counting and reporting of result*.

¹⁷ Topo Santoso, dkk, *Penegakan Hukum Pemilu: Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*, (Perludem: Jakarta), 2006, hlm. 11-19

¹⁸ Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *op.cit*, hlm. 25

Adapun *Global Commission on Elections, Democracy and Security* memublikasikan apa yang mereka sebut sebagai pemilu berintegritas yang didefinisikan sebagai pemilu yang dilaksanakan berdasarkan atas prinsip demokrasi dari hak pilih universal dan kesetaraan politik seperti yang tercermin pada standar internasional dan perjanjian, profesionalisme, tidak memihak, dan transparan.¹⁹

C. Konstruksi Kerangka Hukum Pemilu Mengenai Hak untuk Memilih dan Analisisnya

1. Konstruksi Kerangka Hukum Pemilu

a. UUD NRI Tahun 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi

Landasan konstitusional mengenai penyelenggaraan pemilu berkaitan erat dengan pengaturan mengenai prinsip demokrasi konstitusional [*Vide* Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3)], Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (*Vide* Pasal 6A), Pemilu anggota DPR [*Vide* Pasal 19 Ayat (1)], Pemilu anggota DPD [*Vide* Pasal 22C ayat (1)], Pemilu (*Vide* Pasal 22E), hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum [*Vide* Pasal 28D ayat (1)], tanggungjawab negara (pemerintah) dalam pemenuhan dan perlindungan hak- hak asasi manusia [*Vide* Pasal 28I ayat (4)], pembatasan hak dan kebebasan melalui undang-undang berdasarkan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis [*Vide* Pasal 28J ayat (2)] UUD NRI Tahun 1945. Adapun dalam Putusan Mahkamah Konstitusi terdapat setidaknya dua putusan yang berkaitan dengan perlindungan hak untuk memilih dalam pemilu yakni: *Pertama*, Putusan MK Nomor: 011-017/PUU-I/2003; dan *Kedua*, Putusan MK Nomor: 102/PUU-VII/2009.

Putusan MK Nomor: 011-017/PUU-I/2003 berkaitan dengan

¹⁹ *Ibid*, hlm. 19

pengujian Pasal 60 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Pokok akibat hukum dari Putusan MK Nomor: 011- 017/PUU-I/2003 berupa pemulihan hak-hak konstitusional dalam memilih bagi orang-orang yang selama ini dituding sebagai eks anggota PKI maupun simpatisannya yang sebelumnya dibatasi berdasarkan ketentuan Pasal 60 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.²⁰

Dalam pokok pertimbangan Putusan MK Nomor: 011-017/PUU-I/2003, MK antara lain menjelaskan bahwa:²¹ hak konstitusional warga negara untuk memilih dan dipilih (*right to vote and right to be candidate*) adalah hak yang dijamin oleh konstitusi, undang-undang maupun konvensi internasional, maka pembatasan penyimpangan, peniadaan dan penghapusan akan hak dimaksud merupakan pelanggaran terhadap hak asasi dari warga negara. Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan, bahwasannya setiap orang berhak atas pengakuan jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Ditegaskan pula dalam Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwasannya setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

Selanjutnya pertimbangan Putusan MK Nomor: 011-017/PUU-I/2003, MK menjelaskan pula bahwa:²² Memang Pasal 28J ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memuat ketentuan dimungkinkannya pembatasan hak dan kebebasan seseorang dengan undang-undang, tetapi pembatasan terhadap hak-

²⁰ Kendati secara spesifik, Putusan MK Nomor: 011-017/PUU-I/2003 berkaitan dengan hak untuk dipilih (*right to be candidate*), tetapi pokok-pokok pertimbangan Putusan MK Nomor: 011-017/PUU-I/2003 dapat dijadikan sebagai *ratio legis* dalam mendudukan aspek perlindungan konstitusional mengenai hak pilih dalam pemilu, baik hak untuk dipilih maupun hak untuk memilih.

²¹ Putusan MK Nomor: 011-017/PUU-I/2003, hlm. 34

²² *Ibid*, hlm. 35

hak tersebut haruslah di dasarkan atas alasan-alasan yang kuat, masuk akal dan proporsional serta tidak berlebihan. Pembatasan tersebut hanya dapat dilakukan dengan maksud “semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”; tetapi pembatasan hak dipilih seperti ketentuan Pasal 60 huruf g Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 sebut hanya dapat dilakukan dengan maksud “semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”; tetapi pembatasan hak dipilih seperti ketentuan Pasal 60 huruf g Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum tersebut justru karena hanya menggunakan pertimbangan yang bersifat politis.

Sedangkan Putusan MK Nomor: 102/PUU-VII/2009 berkaitan dengan pengujian Pasal 28²³ dan Pasal 111²⁴ Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Pokok akibat hukum dari Putusan MK Nomor: 102/PUU-VII/2009 berupa perlindungan hukum bagi warga negara yang tidak terdaftar sebagai pemilih dalam daftar pemilih pada pemilu tahun 2009.

²³ Pasal 28 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 mengatur bahwa, Untuk dapat menggunakan hak memilih, Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 harus terdaftar sebagai Pemilih.

²⁴ Pasal 111 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 mengatur bahwa: (1) Pemilih yang berhak mengikuti pemungutan suara di TPS meliputi: a. Pemilih yang terdaftar pada Daftar Pemilih Tetap pada TPS yang bersangkutan; dan b. Pemilih yang terdaftar pada Daftar Pemilih Tambahan. (2) Pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat menggunakan haknya untuk memilih di TPS lain/TPS LN dengan menunjukkan surat pemberitahuan dari PPS untuk memberikan suara di TPS lain/TPSLN. (3) Dalam hal pada suatu TPS terdapat Pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, KPPS pada TPS tersebut mencatat dan melaporkan kepada KPU kabupaten/kota melalui PPK.

Jika dicermati, pertimbangan MK dalam putusan perkara Nomor: 102/PUU- VII/2009 terdapat setidaknya dua prinsip penting:²⁵ *Pertama*, konsistensi dengan pertimbangan dalam putusan perkara Nomor 011- 017/PUU-I/2003 yang pada pokoknya menyatakan hak warga negara untuk memilih dan dipilih (*right to vote and right to be candidate*) adalah hak konstitusional yang dijamin oleh konstitusi, undang- undang, konvensi internasional, maka pembatasan penyimpangan, peniadaan dan penghapusan akan hak dimaksud merupakan pelanggaran terhadap hak asasi dari warga negara; dan *Kedua*, hak konstitusional untuk memilih dan dipilih tidak boleh dihambat atau dihalangi oleh berbagai ketentuan dan prosedur administratif apapun yang mempersulit warga negara untuk menggunakan hak pilihnya.

b. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Adapun pengaturan mengenai hak untuk memilih secara spesifik dituangkan dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Ketentuan- ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, antara lain mengatur bahwa: *Pertama*, Pemilih adalah Warga Negara Indonesia yang sudah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih, sudah kawin, atau sudah pernah kawin (*Vide* Pasal 1 angka 1).

Kedua, hak untuk memilih dimiliki oleh Warga Negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara sudah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih, sudah kawin, atau sudah pernah kawin [*Vide* Pasal 198 ayat (1)]. Warga Negara Indonesia yang telah dicabut hak politiknya oleh pengadilan tidak mempunyai hak memilih [*Vide* Pasal 198 ayat (3)].

Ketiga, untuk dapat menggunakan hak memilih, warga Negara Indonesia harus terdaftar sebagai Pemilih kecuali yang ditentukan lain dalam Undang-Undang ini (*Vide* Pasal 199); *Keempat*, anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan haknya .

Kelima, Pemilih yang berhak mengikuti pemungutan suara di TPS meliputi: (a) pemilik kartu tanda penduduk elektronik yang terdaftar pada daftar pemilih tetap di TPS yang bersangkutan; (b) pemilik kartu tanda penduduk elektronik yang terdaftar pada daftar pemilih tambahan; (c) pemilik kartu tanda penduduk elektronik yang tidak terdaftar pada daftar pemilih tetap dan daftar pemilih tambahan; dan (d) penduduk yang telah memiliki hak pilih [*Vide* Pasal 348 ayat (1)].

Keenam, penyusunan daftar pemilih dilakukan melalui tahapan pemutakhiran data pemilih (*Vide* Pasal 204), penyusunan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih sementara hasil perbaikan (*Vide* Pasal 206 dan Pasal 207), penyusunan daftar pemilih tetap (*Vide* Pasal 208 – Pasal 210), dan rekapitulasi daftar pemilih tetap (*Vide* Pasal 217 dan Pasal 218).²⁶

c. PKPU Penyusunan Daftar Pemilih

Sebagai pengaturan yang lebih operasional dan teknis, perihal hak untuk memilih dalam pemilu tahun 2024 diatur dalam PKPU Penyusunan Daftar Pemilih.²⁷ Ketentuan-ketentuan dalam PKPU Penyusunan Daftar Pemilih mengatur antara lain: *Pertama*, Penyusunan Daftar Pemilih dalam penyelenggaraan pemilu berpedoman pada prinsip: (a) komprehensif; (b) inklusif; (c) akurat; (d) mutakhir; (e) terbuka; (f) responsif; (g) partisipatif; (h) akuntabel; (i) perlindungan data diri; dan (j) aksesibel [*Vide* Pasal 2 ayat (1)].

Kedua, bahwa WNI dapat terdaftar sebagai Pemilih, harus memenuhi syarat: (a) genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih pada hari pemungutan suara, sudah kawin, atau sudah pernah kawin;

²⁶ Dalam aspek tahapannya, penyusunan daftar pemilih untuk pemilih di luar negeri melalui rangkaian tahapan yang sama dengan penyusunan daftar pemilih untuk pemilih dalam negeri (*Vide* Pasal 211 – Pasal 216)

²⁷ Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2022 sebagaimana diubah dengan Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2022 tentang Penyusunan Daftar Pemilih Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Sistem Informasi Data Pemilih

(b) tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; (c) berdomisili di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibuktikan dengan KTP-el; (d) berdomisili di luar negeri yang dibuktikan dengan KTPel, Paspor dan/atau Surat Perjalanan Laksana Paspor; (e) dalam hal Pemilih belum mempunyai KTP-el sebagaimana dimaksud dalam huruf c dan huruf d, dapat menggunakan Kartu Keluarga; dan (f) tidak sedang menjadi prajurit Tentara Nasional Indonesia atau anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (*Vide* Pasal 4).

2. Analisis Perlindungan Hak untuk Memilih dalam Kerangka Hukum Pemilu

Konstruksi kerangka hukum yang diuraikan di atas mendeskripsikan bahwa pada level konstitusi, perlindungan konstitusional hak untuk memilih tidak dikonstruksikan secara gramatikal dalam UUD NRI Tahun 1945. Kendati demikian: *Pertama*, perlindungan konstitusional hak untuk memilih dalam UUD NRI Tahun 1945 dapat didudukkan secara sistematis dalam berbagai norma konstitusi yang berkaitan dengan pemilu. Dibanding dengan UUD Tahun 1945 sebelum amandemen, ketentuan Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 sebagai hasil amandemen ketiga UUD Tahun 1945 memunculkan konstruksi gramatikal perihal pemilu sekaligus menjadi “norma jantung” bagi penyelenggaraan pemilu.

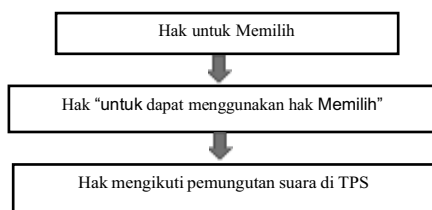
Kedua, Putusan Mahkamah Konstitusi baik putusan perkara Nomor: 011- 017/PUU-I/2003 maupun putusan perkara Nomor: 102/PUU-VII/2009 memperkuat tafsir sistematis perlindungan hukum terhadap hak untuk memilih sebagai hak konstitusional warga Nnegara. Pokok pertimbangan putusan MK pada kedua perkara tersebut selain mengaitkan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 sebagai landasan konstitusional jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, juga menegaskan bahwa hak konstitusional warga negara untuk memilih dan dipilih (*right to*

vote and right to be candidate) adalah hak yang dijamin oleh konstitusi, undang-undang maupun konvensi internasional, maka pembatasan penyimpangan, peniadaan dan penghapusan akan hak dimaksud merupakan pelanggaran terhadap hak asasi dari warga negara.

Ketiga, dalam perkara Nomor: 102/PUU-VII/2009, MK menegaskan bahwa hak konstitusional untuk memilih dan dipilih tersebut tidak boleh dihambat atau dihalangi oleh berbagai ketentuan dan prosedur administratif apapun yang mempersulit warga negara untuk menggunakan hak pilihnya.

Adapun pada level undang-undang, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, perlindungan hak untuk memilih mengalami kondisi yang problematis: *Pertama*, secara substansi dalam konstruksi norma Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 terjadi gradasi hak untuk memilih yang muncul karena terdapat kualifikasi dari kepemilikan “hak untuk memilih” yakni Warga Negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara sudah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih, sudah kawin, atau sudah pernah kawin [*Vide* Pasal 1 angka 1 dan Pasal 198 ayat (1)] dan tidak dicabut hak politiknya oleh pengadilan [*Vide* Pasal 198 ayat (3)] menjadi hak “untuk dapat menggunakan hak memilih” yakni, warga Negara Indonesia harus terdaftar sebagai Pemilih (*Vide* Pasal 199) dan bukan merupakan anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (*Vide* Pasal 200), selanjutnya menjadi “hak mengikuti pemungutan suara di TPS” dengan syarat sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 348 ayat (1). Secara sederhana gradasi tersebut dapat digambarkan sebagaimana gambar di bawah ini.

Gambar: Gradasi Hak untuk Memilih



Sedangkan jika dicermati pada level peraturan operasional atau teknis dalam hal ini PKPU Penyusunan Daftar Pemilih, pengaturan syarat hak untuk memilih dalam PKPU Penyusunan Daftar Pemilih (*Vide* Pasal 4) menentukan syarat hak untuk memilih yang pada dasarnya sama dengan syarat “hak mengikuti pemungutan suara di TPS”.

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya bahwa penyusunan daftar pemilih dilakukan melalui sejumlah rangkaian tahapan yakni: pemutakhiran data pemilih, penyusunan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih sementara hasil perbaikan, penyusunan daftar pemilih tetap, dan rekapitulasi daftar pemilih tetap. Jika dicermati, rangkaian penyusunan daftar pemilih ini berkaitan dengan kegiatan meng-administrasikan hak memilih warga negara.

Kendati secara spesifik PKPU Penyusunan Daftar Pemilih mengintrodusir penyusunan daftar pemilih yang harus didasarkan pada prinsip komprehensif, inklusif, akurat, mutakhir, terbuka, responsif, partisipatif, akuntabel, perlindungan data diri, dan aksesibel [*Vide* Pasal 2 ayat (1)], namun implementasi prinsip ini dalam kerangka kerja KPU sering mengalami distorsi. Oleh sebab itu, isu hak untuk dipilih menjadi salah satu titik kerawanan Pemilu serentak tahun 2024 yang dipotret oleh Bawaslu dalam Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) tahun 2024 khususnya pada dimensi penyelenggaraan pemilu dan sub dimensi hak memilih sebagaimana diuraikan dalam Tabel di bawah ini:²⁸

Dimensi	Sub Dimensi	Indikator
Penyelenggaraan Pemilu	Hak Memilih: fenomena atau peristiwa yang mengindikasikan adanya potensi pelanggaran atau malpraktek atau manipulasi yang terkait dengan penggunaan hak memilih warga negara	Adanya pemilih memenuhi syarat tetapi tidak terdaftar dalam daftar pemilih tetap
		Adanya pemilih tidak memenuhi syarat terdaftar dalam pemilih tetap
		Adanya penduduk potensial memilih tetapi tidak memiliki KTP-Elektronik
		Adanya pemilih ganda dalam daftar pemilih (logistik)
		Adanya Pemilih Pindah Memilih (DPTB) yang Tidak Dapat Memberikan Hak Suaranya

Tabel: Sub Dimensi Hak Memilih Dalam IKP Pemilu 2024
(Sumber: Bawaslu RI, 2023)

²⁸ Lihat Bawaslu, *Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Pemilu Serentak Tahun 2024*, (Bawaslu RI: Jakarta), 2023

Kebutuhan mengadministrasikan hak memilih warga negara dalam pemilu merupakan hal yang penting untuk menjamin akuntabilitas penggunaan hak memilih dalam tahapan pemungutan suara serta terhubung dengan efisiensi pembuatan logistik kertas suara. Namun pengadministrasian hak memilih warga negara yang tidak didasarkan pada keadaan faktual (*de facto*) warga negara yang memenuhi syarat sebagai pemangku hak untuk memilih membuat daftar pemilih sebagai produk administrasi data pemilih (*de jure*) menjadi produk yang mereduksi hak konstitusional warga negara untuk memilih dalam pemilu demokratis.

D. Penutup

1. Kesimpulan

Berdasarkan analisis di atas maka disimpulkan bahwa perlindungan hak untuk memilih dalam UUD NRI Tahun 1945 serta Putusan MK Nomor: 011- 017/PUU-I/2003102/PUU-VII/2009 dan Putusan MK Nomor: 102/PUU-VII/2009 telah sejalan dengan doktrin konstitusionalisme maupun doktrin pemilu demokratis. Sedangkan perlindungan hak untuk memilih dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan PKPU Penyusunan Daftar Pemilih mendeskripsikan adanya gradasi hak konstitusional warga negara untuk memilih dari “hak untuk memilih” menjadi hak “untuk dapat menggunakan hak memilih” dan “hak mengikuti pemungutan suara di TPS”, yang mana gradasi hak konstitusional ini apabila tidak disertai dengan sistem pengadministrasian hak pilih (*de jure*) yang akurat dengan keadaan faktual (*de facto*) warga negara yang telah memenuhi syarat sebagai Pemilih akan menjadi reduksi hak untuk memilih sehingga tidak sejalan dengan doktrin konstitusionalisme dan doktrin pemilu demokratis.

2. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, kajian ini menyarankan agar: *Pertama*, sistem pengadministrasian hak untuk memilih harus

diletakan dalam konstruksi kerangka hukum yang menjamin perlindungan hak untuk memilih sebagai hak konstitusional warga negara khususnya dalam undang-undang mengenai pemilu maupun peraturan pelaksanaan yang dibentuk oleh KPU.

Kedua, KPU dan jajarannya sebagai otoritas administrasi data pemilih melakukan penyusunan daftar pemilih sesuai dengan prinsip-prinsip penyusunan daftar pemilih sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 ayat (1) PKPU Penyusunan Daftar Pemilih serta menjamin pemenuhan hak konstitusional hak warga negara untuk memilih sampai dengan hari pemungutan suara sesuai dengan doktrin konstitusionalisme dan doktrin pemilu demokratis.

Ketiga, pengawasan aktif oleh Bawaslu dan jajarannya maupun partisipasi masyarakat dalam proses pengadministrasian data pemilih harus dioptimalkan untuk menjamin daftar pemilih yang akurat dan akuntabel.

DAFTAR PUSTAKA

- Bawaslu, *Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Pemilu Serentak Tahun 2024*, Bawaslu RI, Jakarta, 2023.
- Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, (Terjemahan), Cetakan ke VIII, Penerbit Nusa Media: Bandung, 2013.
- International IDEA, *Standar-standar Internasional untuk Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, International IDEA, Bulls Tryckeri Halmstead: Sweden, 2002.
- Khairul Fahmi, *“Pembatasan dan Pembedaan Hak Pilih Dalam Mewujudkan Pemilihan Umum yang Adil dan Berintegritas”*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2019.
- Khairul Fahmi, *“Menyelamatkan Suara Rakyat”*, Opini, Kompas, 14 Maret 2019,
- M. Laica Marzuki, *“Konstitusi dan Konstitusionalisme”*, Jurnal Konstitusi, Volume 7:Nomor 4, Agustus 2010.
- Mada Sukmajati (Editor), *Perihal Pelaksanaan Hak Politik*, Bawaslu RI:Jakarta, tt. Rahmat Bagja dan Dayanto, *Hukum Acara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu: Konsep, Prosedur, dan Teknis Pelaksanaan*, PT Raja Grafindo Persada: Depok, 2020.
- Ramlan Surbakti dan Hari Fitrianto, *Transformasi Bawaslu dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Pemilu*, Kemitraan Partnership:Jakarta, 2015.
- Rudyanti Doratea Tobing, *Aspek Mediasi dan Musyawarah Dalam Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu dan Pemilihan*, Laksbang Pustaka: Yogyakarta, 2021.
- Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis: Prinsip-Prinsip Dalam Konstitusi Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada:Depok, 2019.
- Topo Santoso , dkk, *Penegakan Hukum Pemilu: Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*, Perludem: Jakarta, 2006.
- Yuliandri, *“Konstitusi dan Konstitusionalisme”*, PUSDIK MK-RI, Cisarua-Bogor, 2018.
- Zainal Arifin Hoesein dan Arifudin, *Penetapan Pemilih Dalam Sistem Pemilihan Umum*, PT Rajagrafindo Persada:Depok, 2017.