

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang Masalah

Pemilihan umum (pemilu) di Indonesia merupakan manifestasi demokrasi. Dalam pemilihan umum, masyarakat diberi ruang apresiasi dalam menentukan hak politiknya untuk agenda lima Tahun perjalanan suatu negara. Pemilihan umum merupakan momentum tepat dalam mengimplementasikan hak warga negara untuk menjalankan kedaulatan. Bahwa pada pemilihan umum menjadi sebuah harapan kiranya masyarakat berpartisipasi aktif pada pemilihan umum sehingga terwujud masyarakat yang demokratis dan berkedaulatan rakyat. Pemilihan umum menjadi sebuah harapan bahwa masyarakat dapat melaksanakan kedaulatannya untuk memilih wakil-wakilnya yang akan duduk pada Lembaga Perwakilan Rakyat (Legislatif), bagi yang telah memenuhi syarat untuk menyalurkan hak suaranya. Demikian pada pemilihan umum legislatif Tahun 2014 Tingkat Kabupaten Tegal harapan masyarakat yang telah memenuhi syarat sebagai pemilih akan melakukan pemilihan.

Komisi Pemilihan Umum yang terstruktur mulai dari tingkat Komisi Pemilihan Umum (KPU), KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, diberi kewenangan untuk melaksanakan pemilihan umum. Sebagai persiapannya adalah melakukan pendataan untuk calon pemilih. Dalam pendataan pemilih diharapkan seluruh masyarakat yang memenuhi syarat yaitu yang telah berumur 17 ke atas atau telah menikah harus terdaftar sebagai pemilih dan memberikan hak pilihnya. Secara prosedural penyelenggara pemilihan umum melakukan pendataan jumlah potensi pemilih dengan memetakan calon pemilih yang telah memenuhi syarat untuk didaftarkan sebagai pemilih tetap.¹ Maka pada pendaftaran pemilih tetap, kinerja awal KPU Kabupaten/Kota harus lebih lihai dan

¹ Undang Undang No 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum

penyempitan, sebab berpotensial kemungkinan untuk tidak terlaksananya demokrasi secara umum dengan adil. Akan dimungkinkan masyarakat yang sudah berhak memberikan hak pilihnya akan tetapi tidak terdaftar sebagai pemilih.

Agar tercapainya kinerja awal yang optimal, KPU Kabupaten/Kota membentuk panitia pemungutan Kecamatan (PPK) ditingkat kecamatan dan Panitia Pemungutan Suara (PPS) ditingkat desa/kelurahan. Baik buruknya kinerja PPK dan PPS menentukan implementasi hak masyarakat dalam memberikan hak pilihnya. Terdapat beberapa kemungkinan masyarakat tidak bisa memberikan hak pilihnya, antara lain karena calon pemilih berpindah domisili dan tidak terlaporkan TPS setempat sebagai pemilih. Demikian juga pada pendaftaran peserta Pemilihan Umum legislatif tingkat Kabupaten/Kota, Komisi Pemilihan Umum Provinsi dapat menyeleksi calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana aturan yang telah ditetapkan. Komisi Pemilihan Umum tidak diskriminatif, bahwa siapapun calon legislatif yang memenuhi syarat sebagaimana dalam peraturan, maka diberikan ruang untuk menjadi calon legislatif. Sistem pemilihan umum senantiasa mengalami perubahan sesuai dengan kondisi sosio, kultur, dan politik masyarakat saat itu.²

Pertama kali dilaksanakan Pemilihan Umum adalah pada bulan Desember 1955, sebagai payung hukum undang-undang No 7 Tahun 1953. Pemilihan umum berdasarkan undang-undang No 7 Tahun 1953 dimaksudkan adalah untuk memilih anggota DPR dan memilih anggota dewan konstituante. Hasil dan proses pemilihan umum Tahun 1955, patut dijadikan sebagai landasan demokratisasi di Indonesia, sebab Indonesia baru pertama kali melaksanakan pemilihan umum dan hasilnya adalah sangat baik; aman, jujur, dan adil. Di lain sisi, tidak adanya pejabat negara yang kebetulan menjadi kandidat menggunakan fasilitas negara, demikian juga dengan kewenangan dan kekuasaan yang

² Keputusan KPU Nomor 172 Tahun 2003 tentang organisasi dan tata kerja panitia pemungutan suara dan kelompok penyelenggara pemungutan suara

dimiliki tidak dipergunakan dalam mengarahkan pemilih untuk kepentingan politik partainya. Apresiasi hasil demokrasi yang berjalan pada Tahun 1955 mendapat pujian dari kalangan pribumi dan juga adalah pengamat asing, yang kebetulan menyaksikan jalannya pemilihan umum Tahun 1955. Kekecewaan masyarakat terhadap proses demokrasi dalam pemilihan umum yang lalu karena banyaknya janji-janji politik yang dilakukan oleh politisi, masyarakat sudah sadar akan janji politik sehingga memutuskan untuk tidak memilih (golput).

Ekspresi golongan putih (golput), juga telah menjadi bagian demokrasi, tentu tidak bisa dielakkan dalam setiap momen pemilihan umum. Menurut persepsi ahli-ahli politik, golput itu sendiri adalah sebagai bentuk manifestasi dari demokrasi. Melakukan sikap golput karena tidak ada pilihan baginya baik terhadap partai maupun terhadap kandidat yang diusung dan atau ditetapkan KPU.³ Itulah sebabnya diperlukan penguatan sistem kepartaian dalam rangka perjalanan sebuah sistem politik yang demokratis. Walaupun secara internal, partai politik (parpol) masih banyak menyisakan masalah yang pelik terkadang sungguh amat ironis, karena gagal mempraktekkan demokrasi internal mereka sendiri. Demikian pada pemilihan umum legislatif di Kabupaten Tegal, bahwa tidak sedikit warga masyarakat memilih untuk tidak memilih pada pemilihan anggota legislatif atau diistilahkan dengan golput. Oleh karena itu Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Tegal harus mengoptimalkan fungsi dan perannya secara baik, khususnya dalam konteks pendidikan politik, sosialisasi dan publikasi kepada masyarakat, melakukan pendataan secara akurat untuk mempersiapkan warga masyarakat melakukan hak pilihnya.

Hakekat demokrasi adalah rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Masyarakat sebagai kekuatan utama demokrasi harus turut mengawasi proses pemilihan umum, masyarakat harus berpartisipasi dalam pemilihan umum, dalam momen politik

³ Afandi Emilianus, 2005 *Menggugat Negara Rasionalitas Demokrasi, HAM dan Kebebasan*

tidak diposisikan sebagai penonton tetapi menjadi actor utama demokrasi. Meminjam istilah

Eep Saifulah Fatah menjelaskan bahwa “penyelenggaraan pemilihan kepala daerah langsung sangat erat kaitannya dengan demokrasi di mana kedaulatan terletak ditangan rakyat”.⁴

Seharusnya rakyat adalah subyek yang menentukan, bukan obyek yang ditentukan, baik dalam lingkup perpolitikan nasional maupun lokal (daerah). Fenomena lain bahwa penyelenggaraan pemilihan umum memang diakibatkan nihilnya pengetahuan anggota Komisi Pemilihan Umum tentang norma yang harus dijalankan berdasarkan aturan yang ada. Hal ini bisa terjadi akibat kredibilitas dan disiplin ilmu yang tidak berbasis hukum, Pada Pemilihan Umum adalah adanya calon legislatif (peserta pemilihan umum) yang menggunakan ijasa palsu, dimaksudkan adalah adanya penggunaan ijasah yang tidak mempunyai legalisir, ijazah yang tidak ada stample, dan tidak mempunyai keterangan dari instansi bersangkutan. Demikian juga dengan bolak baliknya berkas calon anggota legislatif dari partai untuk didaftarkan kepada Komisi Pemilihan Umum. Bahwa penentuan calon legilatif adalah dilaksanakan oleh partai politik bukan KPU Kabupaten/kota sebagai penyelenggara pemilihan umum di di tingkat Kabupaten/Kota.

Sistem pendataan dan pendaftaran pemilih untuk pemilihan umum tidak dilakukan secara cermat oleh petugas pencatat pemilihan. banyak anggota masyarakat yang tidak terdaftar sehingga tidak dapat menyalurkan aspirasinya dalam pemilihan umum legislatif di Kabupaten Tegal. Memilih sikap golput merupakan bagian dari demokrasi, akan tetapi bukan sikap demokratis ketika seseorang atau sekelompok orang mengajak/menyerukan untuk memilih golput. Demokrasi yang baik adalah kedaulatan dikembalikan kepada person-person kedaulatan masyarakat, bukan karena titipan, atau

⁴ Fatah, Eep Saifullah, 1999 *Membangun Oposisi: Agenda-Agenda Perubahan Politik Masa Depan*, Remaja Rosda Karya: Bandung Hal 4

karena pengaruh yang lahir dari luar. Sebagaimana dipahami bahwa makna demokrasi adalah kedaulatan ada di tangan rakyat. rakyat dimaksudkan adalah person yang melakukan sikap untuk memilih atau tidak memilih.

Menurut Ahmad Nadir, *civil society* pada dasarnya mencerminkan hakikat demokrasi yang sesungguhnya, hanya saja proses dan sistem demokrasi harus mencerminkan aspirasi rakyat.⁵ Paling tidak yang menjadi ukuran aspirasi rakyat adalah sebagaimana asas pemilihan umum yaitu langsung, umum, bebas, rahasia (luber) jujur, dan adil (jurdil). Penyelenggara pemilihan umum dalam hal ini adalah KPU, harus independent dan mengimplementasikan asas pemilihan umum. Sebagai cara guna dalam pelaksanaan pemilihan umum mencerminkan independensi maka anggota KPU yang dilibatkan adalah warga Negara yang non porpol, kalangan akademis, dan *Non government Organization* (NGO). Tidak heran jika muncul keinginan menempatkan kembali unsur partai politik dalam KPU, seperti digagas Partai Keadilan Sejahtera (PKS).⁶

Karena adanya kasus yang terungkap dikalangan internal Komsis Pemilihan Umum, pada proses pelaksanaan pemilihan umum. Pada pemilihan umum seharusnya rakyat adalah subyek yang menentukan, bukan obyek yang ditentukan, baik dalam lingkup perpolitikan nasional maupun lokal. Masyarakatpun telah amat paham bahwa Indonesia bukan Negara kerajaan (monarkhi), tetapi negara modern yang mendasarkan sistem politiknya pada sistem demokrasi. Dalam konstitusi (Undang Undang Dasar NRI Tahun 1945) ditegaskan, kedaulatan terletak ditangan rakyat, bahwa rakyatlah penentu segala-galanya sedangkan pemerintah hanya sebagai pelaksana atas mandat dan tanggungjawab yang diamanahkan sesuai dengan keinginan rakyat. Pemilihan umum sebagai momen demokrasi yang penting dan tepat dalam menyalurkan aspirasi. Demikian juga seluruh

⁵Ahmad Nadir, 2005. *Pilkada Langsung Dan Masa Depan Demokrasi* Averroes Press, Malang Hal.32

⁶ Sidik Pramono, Kompas, Selasa, 11 Oktober 2005.

elemen masyarakat harus memberikan warna secara demokratis dalam memilih wakil-wakil rakyat di DPRD. Maka wakil-wakil rakyat harus sejalan dengan keinginan masyarakat konstituen.⁷

Demokrasi langsung yang seperti saat ini diharapkan maka masyarakat mengetahui program pemerintah yang akan diterapkan, tentunya adalah untuk kepentingan masyarakat. Tidak ada lagi program pemerintah di arahkan untuk kepentingan individu atau golongan tertentu, Ironis adanya ketika sistem demokrasi langsung kemudian, kebijakan hanya dikeluarkan dan dilaksanakan untuk kepentingan penguasa (monarkhi), adalah suatu kemunduran.

Dalam kemoderenan ini adalah tugas politik untuk menjawab kesemuanya. Tugas politik modern adalah menjinakan kekuasaan negara, mengarahkan kegiatan-kegiatannya kearah tujuan-tujuan yang dianggap sah oleh rakyat yang dilayaninya, dan menjalankan kekuasaan di bawah aturan hukum.⁸ Anggota KPU pasca lahirnya UU pemilihan umum No 12 Tahun 2003 bahwa untuk tidak secara bersamaan memegang jabatan apapun di dalam kepegawaian negeri (termasuk mengajar di Universitas negeri), jumlah anggota KPU adalah 11 untuk KPU Pusat (Nasional), dan masing –masing lima untuk anggota KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota. KPU merupakan lembaga yang bersifat Nasional, permanent dan independent, yang secara hirarkis diorganisir pada tingkat pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota. Independensi KPU adalah bebas dari pengaruh pihak manapun disertai dengan transparansi yang jelas dan pertanggungjawaban yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan berdasar pada asas pelaksanaan pemilihan umum oleh KPU yaitu asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Lembaga KPU selain kritik terhadap individu yang masuk dalam lembaga Komisi Pemilihan

⁷ UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁸ Francis Fukuyama, 2005 *Memperkuat Negara Tata Pemerintahan Dan Tata Dunia Abad 21*, Pt. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. Hal 2

umum, juga tidak sedikit kita saksikan kekecewaan masyarakat terhadap kinerja KPU yang seolah-olah terkooptasi dengan kepentingan politik, keberpihakan, ketidak terbukaan KPU. Atau jelasnya KPU kurang menerapkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam melaksanakan tugas dan kewenagannya pada pelaksanaan pemilihan umum. Secara realistis, kritik, kontroversi dan penyimpangan yang terjadi baik dikalangan KPU dan di luar KPU pada rekrutmen anggota legislatif, persoalan partai politik, persoalan hak demokrasi masyarakat, keadilan dan keterbukaan masih nampak di beberapa kalangan masyarakat. Sehingga dapat diasumsikan bahwa demokrasi belum dilaksanakan secara baik dalam momen pemilihan umum.

Berdasarkan pada Latar belakang tersebut diatas, Penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “ **Implementasi Kewenangan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Tegal dalam Pemilu Legislatif Tahun 2014.** “

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah Implementasi Kewenangan Komisi Pemilihan Umum dalam Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2014 di Kabupaten Tegal ?
2. Apa sajakah kendala dan solusinya Implementasi Kewenangan Komisi Pemilihan Umum dalam Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2014 di Kabupaten Tegal ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi kewenangan Komisi Pemilihan Umum Pada Pemilihan Umum legislatif di Kabupaten Tegal tahun 2014.

2. Mengetahui dan menganalisis kendala dan solusi Implementasi Kewenangan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Tegal dalam Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2014.

D. Manfaat Penelitian

Tesis ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis dan praktis, yaitu :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian hukum ini diharapkan dapat memberikan manfaat berupa kontribusi pemikiran bagi pengaturan tentang pemilihan umum, terutama terkait dengan implementasi wewenang Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam pemilu legislatif di Kabupaten Tegal tahun 2014. Hasil dari penelitian ini diharapkan pula dapat digunakan sebagai referensi bagi peneliti-peneliti hukum (*legal researcher*) berikutnya dan bagi segenap civitas akademika Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung untuk lebih mendalami perihal kewenangan Komisi Pemilihan Umum (KPU), serta pengembangan ilmu hukum pada umumnya.

2. Manfaat Praktis

Adapun secara praktis penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai referensi teoritis hukum bagi perancang perundang-undangan (*legislative drafter*) dalam membentuk perundang-undangan pemilu berikutnya, terutama terkait dengan kewenangan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam penyelenggaraan pemilu. Bagi organisasi atau lembaga partai politik, penelitian hukum ini diharapkan dapat menjadi bahan teoritis dalam mengontrol calon pemilih yang tersyarat sebagai calon pemilih sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Sementara bagi masyarakat umum, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam membuka pemahaman konsepsi demokrasi Indonesia.

E. Kerangka Konseptual

Didalam penelitian ini, teori yang digunakan sebagai landasan untuk mengkaji permasalahan perihal implementasi kewenangan komisi pemilihan umum dalam pemilu legislatif adalah teori kewenangan dan teori demokrasi.

1. Implementasi Kewenangan

- a) Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan⁹. Rangkaian kegiatan tersebut mencakup persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut.

Misalnya dari sebuah undang-undang muncul sejumlah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, maupun Peraturan Daerah, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan implementasi termasuk di dalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan, dan tentu saja siapa yang bertanggungjawab melaksanakan kebijakan tersebut, dan bagaimana mengantarkan kebijakan secara konkrit ke masyarakat. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut.

Kebijakan publik dalam bentuk undang – undang atau Peraturan Daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau sering

⁹ Afan Gaffar, tahun 2009 halaman 295

diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung dioperasionalkan antara lain Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dan lain-lain.

- b) Wewenang Secara Etimologis, istilah kewenangan berasal dari kata wewenang sedangkan wewenang dengan kekuasaan *Macht* itu berbeda. Kekuasaan menurutnya hanya digambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Sedangkan wewenang memiliki pengertian yang lebih luas meliputi hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).

Menurut F.P.C.L Tonnaer dalam “*Overheidsbevoegdheid wordt in dit verband opgevat als het vermogen om positief recht vast te stellen en Aldus rechtsbetrekkingen tussen burgers onderling en tussen overhead en te scheppen*” (kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga Negara).

Secara teoritik, mengenai kewenangan dapat dilihat pendapat H.D. Stout mengatakan

”*Bevoegheid is een begrip uit het bestuurlijke organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels betrekking heft op de verkrijging en uitoefening van bertuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer*” (wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik”¹⁰

Dalam Negara hukum, wewenang itu berasal dari peraturan pemerintah. Menurut R.J.H.M. Huisman “*Een bestuursorgaan kan zich geen bevoegdheid toeigenen.*

¹⁰Ibid

Slechts de wet kan bevoegdheden verlenen. De wetgever kan een bevoegdheid niet allen attribueren aan een bestuursorgaan, maar ook aan ambtenaren (bijvoorbeeld belastinginspecteurs, inspecteur voor het pachtkamer), of zelfs aan privaatrechtelijke rechtspersonen” (organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan).

Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan kewenangan, tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi juga terhadap para pegawai (misalnya inspektur pajak, ispektur lingkungan, dan sebagainya) atau terhadap badan khusus (seperti dewan pemilihan umum, pengadilan khusus untuk perkara sewa tanah), atau bahkan terhadap badan hukum privat. Pandangan yang melihat lebih jauh pada sisi tindakan yaitu ungkapan.

P. Nicolai mengatakan, *“het vermoge tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen (handelingen die op rechtsgevolggericht zijn en dus ertoe strekken dat bepaalde recchtsgevolgen ontstaan of tenien gaan). Een recht houdt in de (rechtens gegeven) vrijheid om een bepaalde feitelijke handeling te verrichteen of n ate laten, of de (rechtens gegeven) aanspraak op het verrichten van een handelign door een ander. Een plicht impliceert een verplichting om een bepaalde handeling te verrichten of te laten”* (kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yaitu tindakan-tindakan yang dilakukan untuk mengakibatkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum).¹¹

Hak berisi kebebasan untuk melakukan tindakan tertentu, atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tetentu. Sebagaimana

¹¹ Ibid

diungkapkan F.A.M Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutkan sebagai inti Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi bahwa “*het begrip bevoegdheid is dan ook een kernbegrip in het staats-en administratief recht*” (kewenangan yang didalamnya terkandung hak dan kewajiban)¹². Dalam hal ini dibagi atas dua cara organ pemerintah memperoleh wewenang, yaitu dengan cara atributif dan delegasi; bahwa atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atribusi kepada organ lain); jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi.

H.D Van Wijk Willem Konijnenbelt mendefinisikan:

- *Attribustie: toekenning van een bestuursbevoegdheid door een wetgever aan bestuursorgaan*, (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan).
- *Delegatief; overdracht van een bevoegdheid van het ene bestuursrgaan aan een ander*, (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintah lainnya).
- *Mandaat; een berstuursorgaan laat zijn bevoegdheid namens hem uitoefenen door een ander*, (mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya).

Indroharto mengatakan wewenang dibagi atas 3 bagian¹³, yaitu :

- wewenang pemerintah yang bersifat terikat, yakni terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang

¹³Ibid

tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyaknya menentukan tentang ini dari keputusan yang harus diambil.

- Wewenang fakultatif, terjadi dalam hal badan atau pejabat tata usaha Negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya.
- Wewenang bebas, yakni terjadi ketika peraturan dasarnya memberi kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha Negara untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya atau peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup kebebasan kepada pejabat tata usaha negara yang bersangkutan.

2. Pemilihan Umum

Morissan berpendapat Pemilihan Umum (pemilu) merupakan salah satu hak asasi warga negara yang sangat prinsipil sebagai perwujudan kedaulatan rakyat¹⁴. Pemilihan umum adalah cara atau sarana untuk mengetahui keinginan rakyat mengenai arah dan kebijakan negara kedepan. Paling tidak ada tiga tujuan pemilihan umum, yaitu:

- a. Memungkinkan peralihan pemerintahan secara aman dan tertib;
- b. Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat;
- c. Dalam rangka melaksanakan hak asasi warga Negara.

¹⁴Morissan, . 2005 *Hukum tata negara era reformsi Ramdina Prakarsa*, Jakarta Hal 193

Jadi pemilihan umum adalah suatu cara untuk memilih wakil-wakil rakyat sebagai ciri dari negara demokrasi mengatakan bahwa ada tiga aspek yang harus diagendakan dalam menjadikan pemilu sebagai penunjang demokrasi¹⁵ adalah:

- a. Pada aspek filosofi konseptual, pemilih harus diberi makna dinamik kontekstual dengan multi perspektif. Pemilu yang monolik hanya akan menjadi bagian dari proses hegemonik makna yang memperbodoh masyarakat;
- b. Pada aspek legal konstitusional, undang-undang dan peraturan bagi pelaksanaan pemilu harus diubah, disesuaikan dengan aspek filosofi kontekstual;
- c. Pada aspek sosiokultur, setiap partai politik harus diberikan kewenangan untuk mengeksoresikan dan melaksanakan program-programnya secara mandiri.

Partai politik bukan pengumpul suara legitimasi bagi pemerintahan yang sedang berjalan, namun merupakan instrument penggerak kearah demokrasi. Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 disebutkan pemilihan umum dilaksanakan secara langsung yaitu, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Ayat (2) Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Daerah. Ayat (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Ayat (6) bahwa ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undan-undang.¹⁶

Berdasarkan konsideran Undang-undang No. 12 Tahun 2003, ditegaskan terhadap pemilihan umum merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila, sebagaimana diamanatkan Undang-undang Dasar Negara Republik

¹⁵ Afkar, Vol. IV. No.2, 1997 Abd Rohim Ghazali tahun 1997 halaman 68

¹⁶ UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Indonesia Tahun 1945. Pada bagian b disebutkan pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten atau Kota, dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

3. Legislatif

CF. Strong mengemukakan bahwa lembaga legislatif adalah kekuasaan pemerintah yang mengurus pembuatan hukum, sejauh hukum tersebut memerlukan kekuatan undang-undang (*Statutory Force*). Logikanya, pembuatan hukum selalu dilakukan sebelum pelaksanaan hukum tersebut. Dalam Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan Umum dan diatur lebih lanjut dengan undang undang.

Dalam Undang-undang nomor 27 Tahun 2009 tentang susunan dan kedudukan DPRD yang mempunyai fungsi legislasi.

4. Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa Pemilihan Umum diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat Nasional, tetap dan mandiri. KPU menjalankan tugasnya secara berkesinambungan (meskipun keanggotaannya dibatasi oleh masa jabatan tertentu) dan bebas dari pengaruh pihak manapun disertai dengan transparansi dan pertanggungjawaban yang jelas sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pemilihan Umum diselenggarakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum,

Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten atau Kota yang selanjutnya disebut KPU Provinsi dan KPU Kabupaten Kota adalah pelaksana Pemilu di Provinsi dan Kabupaten atau Kota yang merupakan bagian dari KPU. Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota merupakan bagian dari KPU yang melaksanakan Pemilihan Umum di Provinsi dan Kabupaten atau Kota.

Tugas dan Wewenang Komisi Pemilihan Umum Kabupaten atau Kota sebagaimana diatur dalam Pasal 31 tugas dan wewenang KPU Kabupaten atau Kota, yaitu :

- a. Merencanakan pelaksanaan Pemilu di Kabupaten atau Kota;
- b. Melaksanakan Pemilu di Kabupaten atau Kota;
- c. Menetapkan hasil Pemilu di Kabupaten atau Kota;
- d. Membentuk PPK, PPS, dan KPPS dalam wilayah kerjanya;
- e. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh KPU dan KPU Provinsi.

Sebagai perbandingan lahirnya undang undang nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum menyebutkan bahwa Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten atau Kota adalah disebut KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, adalah penyelenggara Pemilu di Provinsi dan Kabupaten atau Kota.¹⁷ Dengan masing -masing tugas dan wewenang adalah sebagaimana Pasal 9 undang undang Nomor 22 Tahun 2007 (1) Tugas dan wewenang KPU Provinsi dalam Penyelenggaraan Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah meliputi:

¹⁷ Undang Undang No 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum

- a. Menjabarkan program dan melaksanakan anggaran serta menetapkan jadwal di provinsi;
- b. Melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan di provinsi berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- c. Mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan tahapan penyelenggaraan oleh KPU Kabupaten atau Kota;
- d. Memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;
- e. Menerima daftar pemilih dari KPU Kabupaten atau Kota dan menyampaikannya kepada KPU;
- f. Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi berdasarkan hasil rekapitulasi di KPU Kabupaten/Kota dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;
- g. Melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah di provinsi yang bersangkutan dan mengumumkannya berdasarkan berita acara hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Kabupaten atau Kota;
- h. Membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu, Panwaslu Provinsi, dan KPU;
- i. Menerbitkan Keputusan KPU Provinsi untuk mengesahkan hasil Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan mengumumkannya;¹⁸

¹⁸ Undang Undang No 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum

- j. Mengumumkan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi terpilih sesuai dengan alokasi jumlah kursi setiap daerah pemilihan di provinsi yang bersangkutan dan membuat berita acaranya;
- k. Memeriksa pengaduan dan laporan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh KPU Kabupaten atau Kota;
- l. Menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Panwaslu Provinsi;
- m. Menonaktifkan sementara dan mengenakan sanksi administratif kepada anggota KPU Kabupaten atau Kota, sekretaris KPU Provinsi, dan pegawai sekretariat KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi Panwaslu Provinsi dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- n. Menyelenggarakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU Provinsi kepada masyarakat;
- o. Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu; dan
- p. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU dan/atau undang-undang.

Sedangkan Pasal 10 (1) Tugas dan wewenang KPU Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah meliputi:

- a. Menjabarkan program dan melaksanakan anggaran serta menetapkan jadwal di kabupaten/kota;

- b. Melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan di kabupaten/kota berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- c. Membentuk PPK, PPS, dan KPPS dalam wilayah kerjanya;
- d. Mengoordinasikan dan mengendalikan tahapan penyelenggaraan oleh PPK, PPS, dan KPPS dalam wilayah kerjanya;
- e. Memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan dan menetapkan data pemilih sebagai daftar pemilih;
- f. Menyampaikan daftar pemilih kepada KPU Provinsi;
- g. Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di PPK dengan membuat berita acara rekapitulasi suara dan sertifikat rekapitulasi suara;
- h. Melakukan dan mengumumkan rekapitulasi hasil penghitungan suara Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi di kabupaten/kota yang bersangkutan berdasarkan berita acara hasil rekapitulasi penghitungan suara di PPK;
- i. Membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan KPU Provinsi;
- j. Menerbitkan keputusan KPU Kabupaten/Kota untuk mengesahkan hasil Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan mengumumkannya;¹⁹

¹⁹ Undang Undang No 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum

- k. Mengumumkan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota terpilih sesuai dengan alokasi jumlah kursi setiap daerah pemilihan di kabupaten/kota yang bersangkutan dan membuat berita acaranya;
- l. Memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh PPK, PPS, dan KPPS;
- m. Menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Panwaslu Kabupaten/Kota;
- n. Menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif kepada anggota PPK, PPS, sekretaris KPU Kabupaten/Kota, dan pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi Panwaslu Kabupaten/Kota dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- o. Menyelenggarakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU Kabupaten/Kota kepada masyarakat;
- p. Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu; dan
- q. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU, KPU Provinsi, dan undang-undang.

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan Penelitian

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan kontruksi yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten. Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang disarankan pada metode, sistematika

dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya.²⁰ Dalam penulisan tesis ini penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara mengkaji peraturan-peraturan hukum, peraturan perundangan, serta bahan pusaka yang lain. Pendekatan yang digunakan oleh penulis adalah metode pendekatan yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti²¹

2. Jenis Data

Jenis data dalam penelitian ini didasarkan pada data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh peneliti secara langsung (dari tangan pertama) yaitu dari Komisioner Komis Pemilihan Umum Kabupaten Tegal, sedangkan data sekunder yaitu data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang berupa bahan-bahan hukum. Bahan hukum tersebut terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, masing-masing bahan itu sendiri dari:

a. Bahan Hukum Primer

Yaitu mencakup peraturan perundang-undangan yang terkait dengan masalah yang diteliti, seperti: Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Tegal dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Implementasi Kewenangan Komisi

²⁰ Soerjono Soekamto, *Pengantar Pendidikan Hukum*, UI Press, Jakarta Hal.42-43

²¹ Soerjono Soekamto, & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Suatu tinjauan singkat), Rajawali Pers, Jakarta 2001, hal 13-14

Pemilihan Umum Kabupaten Tegal dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2014, diantaranya :

- Undang-Undang No 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik
- Undang-Undang No 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu
- Undang-Undang No 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

b. Bahan Hukum Sekunder

Dalam hal ini akan dikumpulkan data dari hasil karya ilmiah para sarjana, Jurnal, Tesis, Desertasi dan hasil-hasil penelitian yang berhubungan dengan pelaksanaan kewenangan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Tegal dalam menyelenggarakan Pemilu Legislatif 2014 di Kabupaten Tegal

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan diambil dari Kamus, Hukum, Ensiklopedia, Kamus Bahasa Indonesia majalah, Surat kabar untuk penunjang informasi dalam penelitian.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu melalui penelusuran peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen maupun buku-buku ilmiah yang sesuai dengan objek yang akan diteliti.
- b. Penelitian lapangan (*field research*), penelitian ini dilakukan guna memperoleh data primer tentang pokok-pokok pengaturan mengenai pelaksanaan pelaksanaan kewenangan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Tegal dalam menyelenggarakan Pemilu Legislatif 2014 di Kabupaten Tegal.

4. Teknik Analisis Data

Setelah data terkumpul dan dirasatelah cukup lengkap, maka tahap selanjutnya adalah mengolah dan menganalisa data. Teknis data yang dipakai adalah teknis analisis kualitatif. Analisis secara kualitatif dimaksudkan bahwa analisis tidak tergantung dari jumlah berdasarkan angka-angka, melainkan data dalam bentuk kalimat-kalimat melalui pendekatan yuridis normatif.

Setelah data diolah langkah selanjutnya dilakukan interpretasi data untuk menarik kesimpulan dari kenyataan yang ditemui dilapangan. Uraian dan kesimpulan dalam menginterpretasikan data hasil penelitian akan dihubungkan dengan teori-teori, pendapat-pendapat dan aturan formal yang telah dikemukakan pada bagian sebelumnya, sehingga diharapkan dapat menjawab segala permasalahan hukum yang diajukan dalam tesis ini secara lengkap.

G. Sistematika Penulisan

Penulisan penelitian ini akan disusun dalam 4 (empat) bab, dari bab-bab tersebut kemudian diuraikan lagi menjadi sub-sub bab yang diperlukan. Sistematika selengkapnya dapat diuraikan sebagai berikut:

Bab I: Pendahuluan

Bab ini berisikan penjelasan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teoritik, lalu metode penelitian dan diakhiri dengan sistematika penulisan.

Bab II: Tinjauan Pustaka

Bab ini merupakan uraian yang sistematis yang merupakan landasan teori yang terdiri dari Pengertian Komisi Pemilihan Umum, Dasar Hukum Komisi Pemilihan Umum, Tugas Komisi Pemilihan Umum, Wewenang Komisi

Pemilihan Umum, Pengertian Pemilih, Azas-azas Pemilih, Tinjauan umum Pemilihan Umum Legislatif dalam perspektif hukum Islam.

Bab III : Hasil Penelitian dan Pembahasan

Bab ini merupakan uraian berupa analisis-analisis yang dilakukan untuk membahas pemecahan permasalahan-permasalahan dengan tujuan mendapatkan kesimpulan. Bab ini memuat uraian tentang Implementasi Kewenangan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Tegal dalam Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2014 dan bab ini terdiri dari dua sub bab yaitu Implementasi Kewenangan Komisi Pemilihan Umum dalam Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2014 di Kabupaten Tegal , Kendala dan Solusi Implementasi Kewenangan Komisi Pemilihan Umum dalam Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2014 di Kabupaten Tegal.

Bab IV : Penutup

Bab ini merupakan bab penutup yang menguraikan tentang kesimpulan yang didapat dari penelitian ini dan saran yang relevan dengan studi atau kajian ini sebagai bahan pertimbangan studi berikutnya.