

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Perjalanan sejarah perkembangan ketatanegaraan Indonesia mengalami perkembangan yang begitu pesat setelah reformasi tahun 1998, yang sekian lama dibelenggu oleh rezim Orde Baru dimana kebebasan untuk mengemukakan pendapat dibatasi, lebih – lebih mengenai masalah UUD 1945 yang pada masa itu dianggap sacral dan tidak boleh dipermasalahkan.

Pada tahun 2002 terjadi babak baru pada sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia, yakni di amandemennya UUD 1945 yang keempat dan disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002, yang sebelumnya mengalami beberapa tahapan proses terhadap UUD 1945, hasil amandemen yang pertama dilakukan pada tanggal 19 Oktober 1999, hasil amandemen yang kedua dilaksanakan pada tanggal 18 Agustus 2000, hasil amandemen yang ketiga dilaksanakan pada tanggal 9 Nopember 2001 dan yang terakhir hasil amandemen yang keempat tanggal 10 Agustus 2002.

Setelah dilakukan amandemen yang keempat ini tentu saja ada perubahan yang mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan akan berpengaruh pada perpolitikan di Indonesia, yang pada zaman Orde Baru partai Politik hanya tiga saja yakni Partai Demokrasi Indonesia, Golongan Karya dan Partai Persatuan Pembangunan. Setelah pasca Orde Baru yaitu pada masa Reformasi bermunculan banyak partai bahkan puluhan partai sebagai akibat reformasi yang salah satu agendanya adalah masalah demokratisasi di Indonesia yang sekian lama dibelenggu oleh Rezim Orde Baru yang hanya membolehkan tiga partai saja.

Pada zaman Orde Baru pelaksanaan pemilihan umum sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemerintah, dalam hal ini Departemen Dalam Negeri yang diketuai oleh Menteri Dalam Negeri dimana Pemilu merupakan agenda

rutin dari Pemerintah dengan peserta Pemilu hanya dua partai politik dan Golongan Karya.

Petugas pelaksana dari Pemilu kebanyakan dari kalangan aparatur Pemerintah dimana aparatur pemerintah sendiri merupakan kepanjangan tangan dari Golongan Karya, karena pada masa itu Pegawai Negeri aspirasi suaranya disalurkan melalui KORPRI ke Golongan Karya dan anehnya Golongan Karya tidak mau disebut sebagai partai tetapi mengikuti Pemilu, disinilah letak ketidakjujuran dari Golongan Karya dan yang lebih aneh lagi kemenangan Pemilu sudah bisa ditebak sebelumnya yang pasti Golkar sebagai pemenang Pemilu.

Pelaksanaan Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil hanya merupakan simbolik saja, kenyataan yang sebenarnya banyak terjadi pelanggaran – pelanggaran dan kecurangan – kecurangan, hal yang demikian salah satu faktornya disebabkan karena petugas pelaksana Pemilu adalah Pemerintah yang sekaligus sebagai pemenang pemilu.

Setelah reformasi terjadi perubahan yang mendasar dalam sistem ketatanegaraan dan sistem politik Indonesia, pemilu tidak lagi pemerintah yang melaksanakan tetapi oleh lembaga tersendiri yang independen dengan harapan agar hasil dari proses pelaksanaan pemilu menghasilkan pemerintahan yang legitimate yakni pemerintahan yang dihasilkan oleh pemilihan yang jujur dan memang dikehendaki oleh rakyat. Untuk keperluan dan pelaksanaan Pemilu tersebut maka dibentuklah lembaga yang dinamakan Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk tingkat pusat dan Komisi Pemilihan Umum Daerah Provinsi (KPUD Provinsi) untuk daerah tingkat I dan Komisi Pemilihan Umum Daerah Kabupaten /Kota (KPUD Kabupaten/ Kota) untuk daerah tingkat II Kabupaten dan Kotamadya.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai Pemilu diatur dalam Pasal 22 E ayat (5) dan ayat (6) yang memuat ketentuan sbb;

Ayat (5) : Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Ayat (6) : Ketentuan lebih lanjut tentang Pemilihan Umum diatur dengan undang – undang.

Kalau kita simak lebih lanjut pada ayat 5 yang memuat ketentuan “ oleh suatu komisi pemilihan umum ” mempunyai pengertian yang tidak disebutkan lembaganya “ , berarti masih memberkan kesempatan bagi pembuat undang – undang untuk memberikan nama terhadap lembaga yang mempunyai fungsi menyelenggarakan pemilu yang kebetulan dinamakan Komisi Pemilihan Umum atau KPU.

Menurut Janedjri M. Gaffar ¹ pasal 22 E ayat (5) memang dibuat mempunyai makna yang tidak menyebutkan lembaganya dengan harapan memberikan wewenang kepada pembuat undang – undang untuk bebas memberikan nama lembaga itu asalkan dalam bentuk nasional, tetap, dan mandiri. Pasal 22 E ini hanya ditujukan kepada pemilihan langsung oleh rakyat terhadap Lembaga Presiden dan Wakil Presiden , Dewan Perwakilan Rakyat , Dewan Perwakilan Daerah , Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I dan Dewan Perwakilan Rakyat Tingkat II. Bukan untuk pemilihan Kepala Daerah Bupati dan Wakil Bupati serta Wali Kota dengan Wakil Wali Kota.

Ketentuan pengaturan lebih lanjut dengan undang – undang Pemilihan Umum yakni Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam pertimbangan dari undang – undang tersebut memuat ketentuan sebagai berikut ;

- a. Bahwa untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai aspirasi politik rakyat serta anggota Dewan Perwakilan Daerah penyalur keanekaragaman daerah sebagaimana diamanatkan dalam pasal 22 E ayat (2) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diselenggarakan pemilihan umum.
- b. Bahwa pemilihan umum secara langsung oleh rakyat merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan

¹ Janedjri M .Gaffar , *Penataan Lembaga Negara* , Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia , tanggal 19 Pebruari 2008

pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

- c. Bahwa dengan adanya Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2006 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat , Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjadi Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum serta adanya perkembangan demokrasi dan dinamika masyarakat , maka Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, perlu diganti.
- d. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a , huruf b, dan huruf c , perlu membentuk Undang – Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat , Dewan Perwakilan Daerah , dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Tindak lanjut dari adanya undang – undang pemilu , secara teknis akan dilaksanakan oleh Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum . Dalam pertimbangan dari undang – undang tersebut memuat ketentuan – ketentuan sbb;

- a. Bahwa pemilihan umum secara langsung oleh rakyat merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang – Undang Dasar Tahun 1945
- b. Bahwa penyelenggaraan pemilihan umum secara langsung , umum , bebas, rahasia, jujur dan adil hanya dapat terwujud apabila dilaksanakan oleh Penyelenggara Pemilihan Umum yang mempunyai integritas, profesionalitas , dan akuntabilitas.
- c. Bahwa berdasarkan penyelenggaraan pemilihan umum sebelumnya diperlukan penyempurnaan terhadap ketentuan peraturan

perundang – undangan yang mengatur Penyelenggaraan Pemilihan Umum

- d. Bahwa penyempurnaan terhadap ketentuan peraturan perundang – undangan yang mengatur penyelenggaraan pemilihan umum dimaksudkan untuk lebih meningkatkan fungsi perencanaan, pelaksanaan , pengawasan , dan evaluasi
- e. Bahwa diperlukan satu undang – undang yang mengatur Penyelenggara Pemilihan Umum
- f. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a , huruf b , huruf c dan huruf e perlu membentuk undang – undang tentang penyelenggaraan pemilihan umum.

Dari pertimbangan yang terdapat dalam Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum ini , maka Pemilihan Umum secara langsung oleh rakyat merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang – Undang Dasar Tahun 1945 , maka perlu adanya Penyelenggara Pemilihan Umum yang mandiri dan profesional , untuk itu tugas KPU sangat berat dan penuh dengan resiko khususnya KPUD Kabupaten / Kota karena mempunyai dua kewenangan sebagaimana tercantum dalam pasal 10 ayat (3) dan ayat (4) Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, dimana memuat ketentuan mengenai tugas, wewenang dan kewajiban KPUD Kabupaten/Kota sebagai berikut;

- (3) Tugas dan wewenang KPU Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah meliputi:
 - a. merencanakan program, anggaran, dan jadwal Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota;
 - b. menyusun dan menetapkan tata kerja KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota dengan memperhatikan pedoman dari KPU dan/atau KPU Provinsi;
 - c. menyusun dan menetapkan pedoman yang bersifat teknis untuk tiap-tiap tahapan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan peraturan perundang-undangan;
 - d. membentuk PPK, PPS, dan KPPS dalam Pemilu

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi serta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota dalam wilayah kerjanya;

- e. mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan pedoman dari KPU dan/atau KPU Provinsi;
- f. memutakhirkan data pemilih berdasarkan datakependudukan dan menetapkan data pemilih sebagai daftar pemilih;
- g. menerima daftar pemilih dari PPK dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota;
- h. menerima daftar pemilih dari PPK dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi dan menyampaikannya kepada KPU Provinsi;
- i. menetapkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota yang telah memenuhi persyaratan;
- j. menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan rekapitulasi hasil penghitungan suara dari seluruh PPK di wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;
- k. membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan KPU Provinsi;
- l. menerbitkan keputusan KPU Kabupaten/Kota untuk mengesahkan hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota dan mengumumkannya;
- m. mengumumkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota terpilih dan membuat berita acaranya;
- n. melaporkan hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota kepada KPU melalui KPU Provinsi;
- o. memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh PPK, PPS, dan KPPS;
- p. menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Panwaslu Kabupaten/Kota;
- q. 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;
- r. melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan/atau yang berkaitan dengan tugas KPU Kabupaten/Kota kepada masyarakat;
- s. melaksanakan tugas dan wewenang yang berkaitan dengan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi berdasarkan

- peraturan perundang-undangan dan pedoman KPU dan/atau KPU Provinsi;
- t. melakukan evaluasi dan membuat laporan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota;
 - u. menyampaikan hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Menteri Dalam Negeri, bupati/walikota, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota; dan
 - v. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU, KPU Provinsi dan/atau undang-undang.
- (4) KPU Kabupaten/Kota dalam Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berkewajiban:
- a. melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu dengan tepat waktu;
 - b. memperlakukan peserta Pemilu dan pasangan calon secara adil dan setara;
 - c. menyampaikan semua informasi penyelenggaraan Pemilu kepada masyarakat;
 - d. melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan peraturan perundangundangan;
 - e. menyampaikan laporan pertanggungjawaban semua kegiatan penyelenggaraan Pemilu kepada KPU melalui KPU Provinsi;
 - f. memelihara arsip dan dokumen Pemilu serta mengelola barang inventaris KPU Kabupaten/Kota berdasarkan peraturan perundang-undangan;
 - g. menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan penyelenggaraan Pemilu kepada KPU dan KPU Provinsi serta menyampaikan tembusannya kepada Bawaslu;
 - h. membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU Kabupaten/Kota dan ditandatangani oleh ketua dan anggota KPU Kabupaten/Kota;
 - i. melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh KPU dan KPU Provinsi; dan
 - j. melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan

Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Rakyat Daerah memberikan tugas khusus kepada Komisi Pemilihan Umum Daerah untuk melaksanakan pemilihan Kepala Daerah Tingkat I dan Kepala Daerah Tingkat II serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota. Pada pasal 1 nomor 21 Undang –

Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah memuat ketentuan sebagai berikut ;

Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU Provinsi , Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang diberi wewenang khusus oleh Undang – Undang untuk menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah disetiap provinsi dan/atau kabupaten/kota.

Pada Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah , pemilihan kepala daerah tidak dilakukan pemilihan secara langsung oleh rakyat tetapi melalui perwakilan yakni oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik daerah tingkat I maupun daerah tingkat II, dalam pasal 34 ayat 1 Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah memuat ketentuan sebagai berikut ;

Pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan.

Dalam Undang – Undang ini tidak ada pasal pun yang mengatur mengenai sengketa pemilihan kepala daerah karena yang memilih kepala daerah adalah DPRD , sehingga dalam undang – undang ini tidak mengenal apa yang dinamakan sengketa Pilkada. Dalam hal ini Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini mengacu pada Demokrasi Perwakilan atau kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak langsung dipilih oleh rakyat, kemudian lahir Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti terhadap Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, dalam undang – undang ini pelaksanaan Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD)dengan pemilihan langsung oleh rakyat dengan batasan bagi

Pejabat yang berakhir masa jabatannya tahun 2004 sampai bulan Juni 2005, sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 233 ayat (1) ; kepala daerah yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2004 sampai bulan juni 2005 diselenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagaimana dimaksud dalam undang – undang ini juni 2005.

Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini memberikan wewenang kepada Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) untuk menyelenggarakan pemilihan langsung oleh rakyat secara langsung dalam hal pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah , namun masih disayangkan ruang gerak KPUD dibatasi oleh DPRD yaitu adanya pertanggungjawaban KPUD kepada DPRD , sehingga kelihatannya agak janggal , dimana KPUD dituntut untuk bersikap transparan , mandiri dan independen sesuai dengan amanat pasal 22 E ayat (5) Undang –Undang Dasar Tahun 1945 tetapi pertanggungjawabannya kepada DPRD sehingga terjadi ketidaksesuaian antara Pasal 22 E ayat (5) Undang – Undang Dasar Tahun 1945 dengan Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah , yakni terdapat pada Pasal 57 ayat (1) yang memuat ketentuan ;

“ Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diselenggarakan oleh Komisi Pemelihan Umum Daerah yang bertanggung jawab kepada DPRD ”

Dengan adanya ketentuan ini, kewenangan KPUD Kabupaten/Kota merasa kena pasung, sehingga menimbulkan inisiatif dari LSM maupun beberapa Ketua KPUD untuk mengajukan permohonan uji materil terhadap beberapa pasal yang terdapat dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang

Pemerintahan Daerah, dengan ditetapkannya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-III/2005 yang putusannya mengabulkan permohonan dari LSM dan beberapa Ketua KPUD tersebut, maka KPUD dalam penyelenggaraan Pilkada tidak lagi bertanggung jawab kepada DPRD, baik tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas KPUD, maupun tanggung jawab penggunaan anggaran Pilkada. Mengenai pelaksanaan tugas-tugas penyelenggaraan tahapan pemilihan kepala daerah (Pilkada), KPUD bertanggung jawab kepada Pemerintah Daerah masing-masing. Disamping itu DPRD tidak lagi berwenang membatalkan pasangan calon yang dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, karena melakukan "politik uang". Kewenangan itu beralih kepada KPUD.²

Perkembangan lebih lanjut dikeluarkan undang – undang yang baru yakni Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilu dimana dalam Pasal 5 ayat (1) memuat ketentuan : *KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota bersifat hierarkis*. Demikian juga dalam Pasal 39 ayat (1) memuat ketentuan : *Dalam menjalankan tugasnya KPU Kabupaten bertanggung jawab kepada KPU Provinsi*.

Dengan dikeluarkannya Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan umum ini maka amanat dari Pasal 22 E ayat (5) Undang – Undang Dasar Tahun 1945 telah terpenuhi yakni Pemilu yang diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

² Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara langsung*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2011), hlm. 62

Sesuai dengan fakta yang terjadi pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah secara langsung akan menimbulkan dampak perselisihan antara calon kepala daerah, dimana calon kepala daerah yang kalah akan melakukan upaya hukum agar Pemilihan kepala daerah diulang atau dibatalkan bahkan terjadi tindakan anarkhis bagi yang kalah beserta pendukungnya. Oleh undang – undang ini yakni Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memberi kesempatan kepada Calon Kepala Daerah yang tidak puas atau merasa ada kecurangan penghitungan suara untuk melakukan upaya hukum ke Mahkamah Agung, bagi pemilihan Kepala daerah Tingkat I, dan Pengadilan Tinggi bagi pemilihan Kepala Daerah Tingkat II, sesuai dengan ketentuan Pasal 106 ayat (6) sebagai berikut ;

“ Mahkamah Agung dalam melaksanakan kewenangannya sebagaimana dimaksud ayat (1) dapat mendelegasikan kepada Pengadilan Tinggi untuk memutus sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten dan kota”

Dalam perkembangan selanjutnya terdapat uji materil terhadap Undang – Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan pemilihan kepala daerah Gubernur Jawa Barat sehingga keluar Putusan mahkamah Konstitusi No. 072 -073 /PUU-11/2004 yang secara tersirat telah mengalihkan kewenangan Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi, dalam pertimbangannya Mahkamah Konstitusi berpendapat ; kendati pemilihan kepala daerah langsung menjadi amanat dari pasal 18 ayat 4 Undang – Undang Dasar 1945, namun secara matriel pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah pada dasarnya adalah bagian dari pemilihan yang diatur oleh Pasal 22 E Undang – Undang Dasar Tahun 1945, sehingga menjadi bagian dari rezim pemilu.

Kemudian lahir Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Undang – Undang Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah ke Mahkamah Konstitusi seperti yang tercantum dalam ketentuan Pasal 236 C sbb ,

“ Penanganan sengketa hasil perhitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak undang – undang ini di undangkan ”

Kalau kita simak lebih jauh lagi tentang sejarah terbentuknya Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 18 B Ayat (1) dengan Pasal 22 E Undang – Undang Dasar Tahun 1945 sangat jauh berbeda sekali. Pada Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 18 B dilakukan pembicaraan oleh MPR pada waktu menjelang perubahan kedua , pada waktu itu ada dua (2) pendapat yang berbeda. Pendapat pertama mengusulkan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dilakukan secara langsung oleh rakyat , tidak melalui sistem perwakilan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sedangkan pendapat kedua menghendaki Pilkada tetap dilakukan oleh DPRD sehingga tidak terkait dengan ketentuan tentang pemilihan umum yang ditetapkan dalam perubahan ketiga Undang – Undang Dasar Tahun 1945.

Undang – Undang Dasar Tahun 1945 memang hanya menentukan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis serta tidak memasukkan dalam tujuan penyelenggaraan Pemilu yang diatur dalam Pasal 22 E ayat (2). Hal itu berarti pembentuk undang – undang memang dapat menentukan apakah pemilihan kepala daerah dimasukkan sebagai bagian dari rezim pemilu atau tidak.

Ketentuan pemilihan umum diatas dalam Pasal 22 E Undang – Undang Dasar Tahun 1945 yang mengatur khusus tentang pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat , Dewan Perwakilan Daerah , Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 18 Ayat (4) Undang – Undang Dasar Tahun 1945 memuat ketentuan ; *Gubernur, Bupati , dan Walikota masing – masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi , kabupaten , dan kota dipilih secara demokratis.* Sedangkan Pasal 18 B ayat (1) memuat ketentuan : *Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, yang diatur dengan undang-undang.* Pada ayat (2) nya memuat ketentuan : *Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.*

Pengertian dari secara demokratis mempunyai makna yang fleksibel³ yakni memberi kesempatan terhadap pembuat undang – undang untuk dapat menentukan sistem Pilkada yang sesuai dengan kondisi daerah tertentu apakah secara langsung atau tidak langsung bahkan dengan cara yang lain. Hal ini juga dimaksudkan sebagai bentuk penghargaan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat antar daerah yang berbeda – beda.

Demikian juga terhadap pertimbangan yang lain dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072 – 073 / PUU – II/2004 mengatakan bahwa ; merupakan kewenangan pembentuk undang – undang untuk menentukan

³ Janedjri M. Gaffar, Op.cit

apakah Pilkada dilakukan secara langsung atau tidak, bahkan sesuai dengan latar belakang pembahasan ketentuan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dalam Undang – Undang dasar Tahun 1945. Pembuat Undang – Undang sesungguhnya juga juga dapat menentukan sistem Pilkada berbeda – beda sesuai dengan daerah masing – masing.⁴

Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pada alenia 4 memuat ketentuan sbb:

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradap, persatuan Indonesia dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pada alenia keempat ini termaktub sila-sila dari Pancasila dimana Pancasila itu sebagai sebagai pandangan hidup bangsa dan sebagai dasar negara. Sebagai pandangan hidup bangsa, Pancasila digunakan sebagai arah penunjuk, arah semua kegiatan atau aktivitas hidup dan kehidupan dalam semua bidang. Ini berarti, bahwa semua tingkah laku dan tindak perbuatan setiap manusia Indonesia harus dijiwai dan merupakan pancaran dari semua Sila Pancasila, karena Pancasila sebagai *Weltanschauung* selalu merupakan satu

⁴ Janedjri M. Gaffar , *Pilkada Dalam UUD 1945* , Opini Janedjri , Harian Seputar Indonesia, 11 Pebruari 2008 , hal. 62

kesatuan, tidak bisa dilepas-pisahkan satu dengan yang lain; keseluruhan sila di dalam Pancasila merupakan satu kesatuan organis.⁵

Pancasila sebagai Dasar Negara atau sering disebut Dasar Falsafah Negara, *Philosophische Grondslag* dari Negara, Ideologi Negara, Staatsidee adalah Pancasila digunakan sebagai dasar mengatur Pemerintahan Negara atau dengan kata lain sebagai dasar untuk mengatur Penyelenggaraan Negara.⁶

Menurut Notonegoro, yang dikutip oleh Dardji Darmodihardjo⁷ " di antara unsur-unsur pokok kaidah negara yang fundamental, asas kerohanian Pancasila adalah mempunyai kedudukan istimewa dalam hidup kenegaraan dan hukum bangsa Indonesia". Di bagian lain beliau mengatakan," norma hukum yang pokok dan disebut pokok kaidah fundamental dari pada negara itu dalam hukum mempunyai hakekat dan kedudukan yang tetap, kuat dan tak berubah bagi negara yang dibentuk, dengan lain perkataan dengan jalan hukum tidak dapat diubah."

Dari pengertian Pancasila sebagai Pandangan Hidup maupun sebagai Dasar Negara, khususnya sila keempat yang berbunyi; kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan. Sila keempat ini menghendaki adanya permusyawaratan/ perwakilan yang berarti dalam mengambil keputusan ditekankan pada musyawarah dan perwakilan. Pada sila ini perlu kita fahami bersama karena langsung terkait dengan praktek pelaksanaan demokrasi yang secara otomatis berhubungan dengan

⁵ Dardji Darmodihardjo, *Orientasi Singkat Pancasila*, (Malang: Lembaga Penerbitan Universitas Brawijaya, 1979), hal. 16

⁶ Ibid, hlm. 19

⁷ Ibid. hlm. 20

pengambilan keputusan dalam memecahkan masalah dalam masyarakat, berbangsa dan bernegara.

Sebagaimana telah menjadi pengetahuan umum, bahwa diseluruh dunia kita kenal demokrasi dengan berbagai model dan kualifikasi. Ada yang disebut dengan demokrasi liberal, karena demokrasinya berdasarkan pada filosofi atau faham individual leberalis, kapitalis yang praktek cara mengambil putusan didasarkan pada suara orang seorang atau individualistis. Hal ini didasarkan pada pernyataan atau penghargaan sepenuhnya kepada kebebasan sebagai hak tiap-tiap individu, sehingga dalam mengambil keputusan didasarkan pada hak orang seorang. Dikenal dengan semboyan " one man one vote" , sistem demokrasi ini menetapkan bahwa suara yang terbanyaklah menjadi dasar pengambilan keputusan dan yang dalam kenyataannya tidak selalu jumlah yang terbesar dan terbanyak tersebut mencerminkan yang benar.⁸

Sila keempat dari Pancasila menetapkan bahwa kerakyatan (demokrasi) tidak didasarkan kepada falsafah individualism dan leberalisme tetapi falsafah kekeluargaan atau gotong royong atau keputusan bersama yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Suatu model demokrasi yang tidak meniru sistem Parlemen Barat tetapi diramu dari kondisi obyektif bangsa Indonesia yang falsafah hidupnya adalah kekeluargaan, dan karena itu dalam mengambil keputusan ditetapkan berdasarkan musyawarah untuk mufakat diantara keluarga bangsa. Bukan berdasarkan prinsip satu orang

⁸ Dimiyati Hartono, *Memahami Makna Pembukaan UUD 1945 Dari Sudut Historis, Filosofis, Idiologis, Dan Konsepsi Nasional*, (Jakarta: Gramata Publishing, 2010), hlm. 82

satu suara, begitu juga tata cara demokrasi Pancasila ketika harus mengambil keputusan tersebut bukan pilihan secara langsung tetapi melalui perwakilan.⁹

Demokrasi Pancasila bukanlah model demokrasi yang tanpa tujuan atau sekedar melaksanakan kebebasan atau sekedar melaksanakan kebebasan individu saja, tetapi demokrasi Pancasila adalah demokrasi dengan tujuan yang jelas. Sebagaimana tertuang pada kalimat terakhir pada alenia keempat “ dan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Inilah yang menjadi tujuan kita dalam melaksanakan Demokrasi Pancasila, bukan keadilan sosial untuk orang seorang, kelompok orang, etnik tertentu, ras tertentu, pemeluk agama tertentu, atau daerah tertentu, tetapi seluruh rakyat Indonesia yang ber Bheneka tapi Tunggal Ika.

Demokrasi Pancasila yang bertumpu pada sila keempat ini kalau dihubungkan dengan pelaksanaan Pemilu Pilkada jelas tidak sejalan dengan maksud dari Demokrasi Pancasila dimana Demokrasi Pancasila menekankan kepada permusyawaratan dalam mengambil keputusan sedangkan Pemilu Pemilihan Kepala Daerah melalui pemilihan langsung oleh rakyat dengan keputusan suara terbanyak.

Menurut Dimiyati Hartono¹⁰, pada Pembukaan UUD Tahun 1945, Pancasila masih dipertahankan dan masih berisi lima sila, dimana tercantum sila keempat “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. “ Tetapi dalam batang tubuh telah digerogeti oleh faham individualistis dan lebaralistik dimana Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat tidak melalui musyawarah dan tidak melalui

⁹ Ibid, hlm. 83

¹⁰ Ibid, hlm 23

perwakilan. Hal ini terjadi karena pemahaman terhadap UUD Tahun 1945 itu sudah sangat tipis dan parsial karena hanya membaca secara harfiah tanpa mempelajari naskah-naskah yang terkait dengan terjadinya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pentingnya Pembukaan UUD Tahun 1945 tetap dipertahankan terkait dengan eksistensi dasar filosofis atau ideologi negara sebab Pembukaan merupakan kerangka acuan dan sumber pemersatu bangsa yang dihasilkan melalui perjuangan politik dan diwujudkan dalam suatu kesepakatan nasional (*National Consensus*). Pancasila sebagai dasar kefilosofan kenegaraan berfungsi sebagai pengarah dan pemelihara komitmen kebersamaan dan persatuan masyarakat Indonesia.¹¹

Pancasila sebagai acuan dasar didalamnya terkandung dimensi teologis yang menempatkan eksistensi Tuhan Yang Maha Esa sebagai Sang Pencipta. Sila Pertama, yaitu " Ketuhanan Yang Maha Esa " , menjadi sumber inspirasi bagi Sila Persatuan, Kemanusiaan, Kerakyatan, dan Keadilan. Dasar-dasar filosofis kehidupan bernegara diletakkan sebagai kekuatan potensi akal manusia secara kolektif. Oleh karena itu isi Pembukaan yang mengandung Pancasila sebagai dasar negara menempatkan warga negara Indonesia sebagai makhluk mono-dualis. Hal ini merupakan suatu pemikiran yang menempatkan manusia sebagai makhluk Tuhan sekaligus makhluk sosial. Atas dasar filosofis seperti itu , masyarakat Indonesia menolak ajaran manusia sebagai *Zoon Politicon* atau *Homo Economicus* semata melainkan suatu masyarakat yang juga mengakui akan kekuatan Tuhan Yang Maha Esa sebagai pencipta. Menempatkan

¹¹ Ni'matul Huda, *UUD 1945 Dan Gagasan Amandemen Ulang*,(Jakarta : PT Raja Grafindo, 2008), hlam. 22

Pancasila sebagai dasar negara dalam Pembukaan secara tegas menolak timbulnya paham Indonesia sebagai negara agama (*Theocracy*) dan tidak pula memisahkan secara tegas agama dengan negara (*Secularisme*).¹²

Pembukaan sebagai cita hukum (*Rechtsidee*) harus dapat mengarahkan pada terciptanya norma-norma dasar yang mengandung kepastian hukum (*Legal Certainty*), kemanfaatan (*Utility*), dan keadilan bagi semua (*Justice for All*). Ketiga prinsip dasar yuridis tersebut menjadi sangat penting. Secara yuridis dan ideologis Pembukaan berfungsi sebagai instrumen pengarah dan pengendali tegaknya perlindungan Hak Azasi Manusia (HAM), status, fungsi dan kewenangan negara, mekanisme hubungan antara lembaga negara sesamanya dan hubungan antar negara dengan negaranya.

Pembukaan sebagai *rechtsidee* atau cita hukum akan tetap menjadi *supreme of law of the nation*, pengarah dan penentu kepastian peraturan hukum bilamana masyarakat mengakui keberadaannya dengan menempatkan hukum dasar tertulis dan hukum dasar tidak tertulis yang berfungsi sebagai panglima dalam menyelesaikan pertikaian yang terjadi dalam masyarakat dan bangsa.¹³

Kalau kita melihat ke belakang, ide atau keinginan untuk melakukan pemilihan kepala daerah secara langsung diilhami oleh keberhasilan melaksanakan Pemilu pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2004, dimana Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004 dianggap pemilu yang paling bersih, sehingga memunculkan gagasan untuk pemilu kepala daerah secara langsung, disamping itu Pemilu Kepala Daerah lebih mewujudkan

¹² Ibid. hlm. 123

¹³ Ibid, hlm. 124

kedaulatan yang berda di tangan rakyat sesuai dengan pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945, yang memuat ketentuan : Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Pertimbangan yang lain terhadap pemilihan pemilihan kepala daerah secara langsung ialah pertimbangan secara yuridis, dimana UU Nomor 22 Tahun 1999 yang menentukan kepala daerah dipilih oleh DPRD sudah tidak sesuai lagi, karena undang-undang ini merupakan produk hukum sebelum amandemen UUD Tahun 1945. Sementara itu sudah ada undang-undang tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 yang menginginkan pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat.¹⁴

Berkaitan dengan pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu Presiden , Legislatif, dan DPD kedudukan KPU sebagai penyelenggara, sementara KPUD sebagai pelaksana. Pada Pilkada kedudukan KPUD sebagai penyelenggara sementara KPU hanya berfungsi untuk melakukan supervis. Oleh karena itu tugas KPUD pada Pilkada benar-benar sangat berat. Sebagai pelaksana, KPUD hanya bertugas menjalankan kebijakan KPU Pusat , segala yang berkaitan dengan pengaturan dan pelaksanaan Pemilihan Legislatif, Pemilihan Presiden dan DPD menjadi kewenangan KPU Pusat.

Sebaliknya sebagai penyelenggara pada Pilkada segala sesuatu yang berkaitan dengan pengaturan tata pelaksanaan Pilkada diserahkan kepada KPUD setempat, sementara KPU di atasnya hanya bertugas sebagai supervisi. Dengan begitu, pada Pemilu Pilkada Bupati/Walikota yang memiliki

¹⁴ Catur Wido Haruni, *Pertanggungjawaban Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan pemerintahan Pasca Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung* , Majalah Konstitusi, Fak . Hukum UMM, Vol 2. No. 1 juni 2009

kewenangan penuh untuk membuat aturan main tata pelaksanaan Pilkada, sementara fungsi supervisi diberikan kepada KPU Pusat yang dalam penyelenggaraannya bisa dilakukan oleh KPU Provinsi. Untuk Pilkada Gubernur KPU Provinsi yang menyelenggarakan dengan supervisi dari KPU Pusat.¹⁵

Kewenangan KPUD sebagai penyelenggara pemilu pemilihan kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003, yang member wewenang khusus kepada KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, sehingga ada keterkaitan secara langsung antara wewenang KPUD Kabupaten/Kota dengan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Keberadaan kewenangan KPUD Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah sebagai akibat dari penyelenggaraan pemilu kepala daerah secara langsung oleh rakyat.

Berdasarkan beberapa hal yang telah Penulis kemukakan diatas, maka Penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai kewenangan KPUD Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah, mengingat masih banyak kalangan yang masih mempermasalahkan pemilihan kepala daerah secara langsung baik dari kalangan akademisi maupun praktisi dengan argumentasinya masing-masing.

¹⁵ Muhammad Asfar, *Mendesain manajemen Pilkada*, (Surabaya:Pusataka Eureka, 2006), hlm. 24

1.2. Rumusan Masalah

Berpijak dari latar belakang yang telah Penulis paparkan diatas, dijabarkan mengenai rumusan masalah sebagai berikut ;

1. Bagaimana bentuk-bentuk kewenangan yang menjadi kompetensi Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan Pemilu pemilihan Kepala Daerah ?
2. Apakah ada keterkaitan antara pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat dengan pemerintahan/negara yang demokratis ?

1.3. Tujuan Penelitian

Agar penelitian ini memiliki arah yang jelas dan dapat memecahkan permasalahan permasalahan yang telah dirumuskan, maka perlu kiranya ditetapkan beberapa tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini. Adapun tujuan dari penelitian proposal desertasi ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis secara mendalam landasan teoritik dan yuridis kewenanagan Komis Pemilihan Umum Daerah Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan Pemilu pemilihan Kepala Daerah.Untuk memahami dan menganalisi serta mengidentifikasi terhadap poltik hukum apa dibalik kebijakan pemilihan Kepala Daerah secara langsung.

2. Untuk menemukan dan mencari solusi atau jalan keluar terhadap kebijakan apa yang harus dilakukan Pemerintah dalam hal rakyat di daerah tertentu tidak menghendaki pemilihan umum pemilihan kepala daerah secara langsung.

1.4. Manfaat Penelitian

Setelah penelitian proposal disertasi ini selesai dan disusun dalam bentuk laporan penelitian, maka sesuai dengan tujuan penelitian ini dapat memiliki manfaat tertentu baik secara teoritis maupun praktis'

1.4.1. Manfaat teoritis

Secara teoritis penelitian Proposal disertasi ini memberikan manfaat :

- a. Menemukan prinsip-prinsip pengaturan kewenangan Komisi Pemilihan Umum Daerah Kabupaten/Kota dalam hal pemilihan Kepala Daerah.
- b. Membuka cakrawala atau pemikiran baru baik terhadap pemilihan Kepala Daerah secara langsung dipilih oleh rakyat maupun secara perwakilan atau dalam bentuk yang lain.
- c. Dapat memberikan pemahaman secara mendalam tentang demokrasi kaitannya dengan pemilihan Kepala daerah.

1.4.2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian proposal disertasi ini memberikan manfaat:

- a. Memberikan sumbangan pemikiran bagi para pelaksana Pemilu khususnya para pelaksana Pemilu pemilihan Kepala daerah.

- b. Memberikan dan menambah khasanah pengetahuan tentang pelaksanaan demokrasi Indonesia kaitannya dengan Pemilu penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah.
- c. Dapat dijadikan bahan masukan oleh KPUD Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah.

1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Jenis Penelitian Dan Pendekatan Masalah

Jenis penelitian yang Penulis akan lakukan adalah penelitian hukum normatif, dan dalam mengadakan penelitian ini digunakan pendekatan yuridis normatif yakni mengkaji terhadap undang - undang itu sendiri . Sebagai penelitian ilmu hukum (*legel research*) dan sesuai dengan karakter dari ilmu hukum yang bearsifat normatif serta substansi permasalahan hukum atau isu hukum yang hendak dikaji dalam penelitian ini , maka pendekatan yang akan dipergunakan disesuaikan dengan persoalan yang akan diteliti.

Beberapa pendekatan atau *approach* yang digunakan di dalam penelitian hukum yaitu pendekatan undang – undang (*statute approach*) , pendekatan kasus (*case approach*) , pendekatan historis (*historical approach*) , pendekatan komporatif (*comporative approach*) , dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*)¹⁶

Pada penelitian ini digunakan pendekatan perundang – undangan atau *statute approach* , Pendekatan filsafat atau *philosophy approach*, pendekatan historis atau *historical approach* , dan pendekatan konseptual

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki , *Penelitian hukum* , (Jakarta: PT Kencana Drenada Media Group , 2007) , hal. 22

atau *conceptual approach* . Pendekatan undang – undang atau *statute approach* dilakukan dengan menelaah semua undang – undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isi hukum dan member kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara undang – undang dengan undang – undang dasar atau antara regulasi dengan undang – undang. Pendekatan historis atau *historical approach* dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan isu hukum untuk mengungkap filsafati dan pola pikir yang melahirkan sesuatu yang dipelajari memiliki relevansi dengan masa kini. Pendekatan historis atau *historical approach* beranjak dari peraturan perundang – undangan dan doktrin – doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum , untuk menemukan ide – ide yang melahirkan konsep – konsep hukum , asas – asas hukum yang relevan dengan isu hukum.¹⁷

Pendekatan konsep atau *conceptual approach* memunculkan obyek – obyek yang menarik perhatian dari sudut pandang praktis berkaitan dengan apa yang menjadi fokus atau topik dari penelitian ini yaitu Kewenangan Komisi Pemilihan Umum Daerah Kabupaten/Kota Dalam Pelaksanaan Pemilu Pemilihan Kepala Daerah.

1.5.2. Bahan Hukum

Sehubungan dengan jenis penelitian ini merupakan penelitian normative , maka bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primair , skunder dan tersier.

¹⁷ Peter Mahmud Marzuki, Ibid, hal. 93 - 95

- a) Bahan Hukum Primair; Bahan hukum primair ini terdiri dari peraturan perundang – undangan yang berkaitan langsung dengan Pemilu dan Pilkada
- b) Bahan Hukum Sekunder, bahan hukum ini bersifat menunjang terhadap pembahasan permasalahan yang terdiri dari bahan – bahan pustaka, buku -buku , literatur, jurnal , Majalah hukum , internet.
- c) Bahan Hukum Tersier, bahan hukum ini bersifat memberikan penjelasan terhadap bahan – bahan hukum primair dan skundair , misalnya kamus.

1.53. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum ,

bahan hukum primer , sekunder dan tersier diperoleh melalui bahan pustaka , media cetak , media elektronik dan internet . Dalam pengumpulan hukum yang berkaitan dengan judul disertasi, Kewenangan Komisi Pemilihan Umum Daerah Kabupaten/Kota Dalam Penyelenggaraan Pemilu Pemilihan Kepala Daerah, penelitian ini dilakukan dengan cara melakukan inventerisasi , pemahaman , penafsiran, dan pengklasifikasian tentang beberapa asas hukum administrasi negara tentang tanggung jawab negara terhadap pelaksanaan pemilihan umum, selanjutnya bahan hukum yang telah terkumpul diolah secara sistimatis dan dikaji secara mendalam serta digunakan untuk mendapatkan gambaran dan jawaban yang jelas sebagai jawaban terhadap permasalahan yang sedang diteliti.

1.5.4 Analisis bahan Hukum,

setelah bahan hukum terkumpul kemudian dilakukan pengelompokan dan pengklafikasian bahan hukum yang sesuai dengan permasalahan yang ada, yang kemudian dianalisis secara sistematis , logis dan runtut yang hasilnya dapat dijadikan sumbangan pemikiran dan pertimbangan dalam proses pembuatan hukum positif.

1.6. Sistematika Penulisan

Dalam Penelitian Desertasi ini akan disusun dalam 6 (enam) bab, dimana dalam setiap bab terdiri dari sub-bab yang menyajikan uraian materi yang akan dibahas didasarkan pada kerangka teoritis dan desain penelitian yang telah dirumuskan, untuk memperjelas alur penulisan desertasi ini, maka dapat diuraikan sistematika penulisan sebagai berikut :

BAB I : Pendahuluan, bab ini membahas secara umum atau garis pokok dari adanya masalah hukum atau isu hukum yang diterangkan dalam latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, orsinalitas penelitian, desain penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : Kerangkan Teoritik Dan Konseptual, dalam bab ini, akan dibahas mengenai kajian teori dan konsep yang akan digunakan dalam membedah penelitian desertasi ini, teori dan konsep yang akan digunakan adalah Teori Kewenangan, Teori Demokrasi, Teori Kedaulatan Rakyat, dan Teori Negara Hukum Yang Demokratis.

BAB III : Hasil Penelitian Dari Kajian Diskriptif Normatif dalam bab ini merupakan hasil penelitian yang dikaji dari kajian diskriptif normatif, yang meliputi tinjauan umum mengenai kewenangan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota dalam hal penyelenggaraan pemilu, tujuan diadakan pemilu, Pilkada merupakan Demokratisasi Tingkat Lokal dan kajian hukum terhadap pemilihan kepala daerah.

BAB IV : Pembahasan dan Kajian Analisis Diskriptif Yuridis,

Dalam bab ini akan dibahas dari kajian analisis yuridis yang meliputi pelaksanaan kewenangan Komisi Pemilihan Umum dalam pemilu kepala daerah serta pelaksanaan kewenangan Komisi Pemilihan Umum dalam pemilu kepala daerah serta pelaksanaan kewenangan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota dalam pemilihan presiden, wakil presiden Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Dewan Perwakilan Daerah.

BAB V : Kesimpulan Dan Rekomendasi, dalam bab penutup ini terdiri dari kesimpulan yang merupakan jawaban dari permasalahan yang ada dan Rekomendasi merupakan saran penulis yang memberi gagasan yang ditujukan kepada lembaga pemerintah yang berkepentingan.

BAB II

TINJAUAN DAN KERANGKA TEORITIK

2.1. Teori Kewenangan

Kewenangan yang bersumber pada peraturan perundang – undangan secara teoritis diperoleh melalui 3 (tiga) cara yakni ***atribusi*** , ***delegasi*** , dan ***mandate***. Indraharto¹⁸ menjelaskan ketiga cara untuk memperoleh wewenang tersebut ,

Atribusi bermakna pembagian kekuasaan kepada berbagai instansi (*absolute Competentie*)¹⁹. Dalam atribusi diciptakan suatu wewenang , dan juga melalui atribusi ini diciptakan organ – organ pemerintahan dengan seluruh wewenang.²⁰

Atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang – undangan , disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru . Selanjutnya disebutkan bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara;

- a. Yang berkedudukan sebagai original legislator , dinegara kita di tingkat pusat , adalah MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) sebagai pembentuk konstitusi dan DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) bersama – sama pemerintah sebagai yang melahirkan undang – undang ,

¹⁸ Indraharto, *Usaha Memahami Undang – Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I , (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan , 2000), Hal. 91

¹⁹ Marsel Selamat , 20011, " Kewenangan Pengelolaan Lahan Gambut Dalam Kerangka Otonomi Daerah " , Seminar Hasil Penelitian Desrtasi, Hal.30

²⁰ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintah Daerah , Kajian Politi, dan Hukum*, (Bogor: Ghalia Indonesia , Bogor, 2007), hal. 102

dan tingkat daerah adalah DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) dan Pemerintah daerah yang melahirkan peraturan daerah.

- b. Yang bertindak sebagai delegated legislator , seperti Presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang – undang , mengeluarkan peraturan pemerintah dimana diciptakan wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan tata usaha negara tertentu.

Pada delegasi terjadi pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang. Dalam delegasi terjadi pergeseran kompetensi , pelepasan dan penerimaan suatu wewenang.

Mandat tak terjadi pelimpahan atau pemindahan suatu wewenang yang telah ada, yang ada hanya hubungan intern. Ciri pokok mandat adalah suatu bentuk perwakilan , mandataris berbuat atas nama yang diwakili. Namun pada mandat tetap berwenang untuk menangani sendiri wewenangnya bila ia menginginkannya. Pemberi mandat bertanggung jawab sepenuhnya atas keputusan yang diambil berdasarkan mandate. Jadi secara formal mandataris bukan orang lain dari pemberi mandat.²¹ Cara memperoleh kewenangan pemerintahan , dengan ungkapan lain oleh

²¹ Agussalim Andi Gadjong, *ibid*, hal. 106

Samsul Wahidin²² menyatakannya dengan “legitimasi Kekuasaan” . Legitimasi kekuasaan dalam negara dibedakan atas legitimasi kekuasaan yang bersifat atributif dan legitimasi yang bersifat derivative.

Legitimasi kekuasaan yang bersumber pada sifat atributif menyebabkan terjadinya pembentukan kekuasaan , karena berasal dari keadaan yang sebelumnya tidak ada kemudian menjadi ada. Kekuasaan yang timbul karena pembentukan secara atributif bersifat asli (*oorspronkelijk*). Pembentukan kekuasaan secara atributif menyebabkan adanya kekuasaan yang baru. Oleh karena sifatnya yang baru , kekuasaan atributif biasanya dibatasi secara ketat pada aturan – aturan normatif yang tidak menimbulkan multiinterpretatif. Hal ini bisa dicermati dengan segera diketahuinya perilaku yang merupakan penyimpangan dari kekuasaan yang diperoleh.

Legitimasi kekuasaan yang bersifat derivatif merupakan pelimpahan kekuasaan yang disebabkan kekuasaan yang telah ada dialihkan atau didistribusikan kepada pihak lain . Pengalihan atau pendistribusian ini dilandasi oleh motivasi efektivitas dan efisiensi yang menjadi prinsip dalam penyelenggaraan negara . Karena itu sifat dari pelimpahan kekuasaan ini menjadi derivative (*afgeleid*) . Di dalam maknanya yang sederhana , kekuasaan yang *afgeleid* itu merupakan kekuasaan yang diturunkan atau diderivasikan dari yang mempunyai kekuasaan kepada pihak lain. Dapat bersifat structural dalam arti atas ke bawah , namun juga bersifat

²² Samsul Wahidin, *Demensi Kekuasaan Negara Indonesia* , (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007) , hlm. 7-8

fungsional , dalam arti didasarkan pada fungsi – fungsi organesatoris sebagai dasarnya.

Menurut Philipus M.Hadjon,²³kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh dengan dua (2) cara , yaitu dengan atribusi atau dengan delegasi. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan sedangkan delegasi ada pemindahan /pengalihan suatu kewenangan yang ada . Dan apabila kewenangan itu kurang sempurna , berarti keputusan yang berdasarkan kewenangan tersebut tidak sah menurut hukum. Oleh sebab itu pengertian – pengertian atribusi dan delegasi itu sebagai alat bantu untuk memeriksa apakah suatu badan berwenang atau tidak , lebih jauh lagi Hadjon mengemukakan bahwa pemikiran negara hukum menyebabkan penguasa yang ingin meletakkan kewajiban – kewajiban atas para warga (masyarakat) , maka kewenangan itu harus ditemukan dalam suatu undang – undang , sehingga terdapat *legitimasi* yang demokratis. Parlemen (DPR) menjadi bagian dari pembuat undang – undang dalam arti formal , ini berarti bahwa atribusi dan delegasi kewenangan membuat keputusan harus didasarkan pada suatu undang – undang formal setidaknya – tidaknya apakah keputusan itu memberikan kewajiban – kewajiban diatas para warga (masyarakat).

Dalam hal Mandat menurut Hadjon²⁴ tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalihantanganan kewenangan , hal ini menyangkut janji – janji kerja intern antara penguasa dan pegawai. Dalam

²³ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Yogyakarta: Gajah Mada Press, 1995), hal 180

²⁴ Philipus M. Hadjon, *Ibid*

hal – hal tertentu seorang pegawai memperoleh kewenangan atas nama si penguasa tadi.

Menurut Sudikno Mertokusumo,²⁵ kewenangan itu erat kaitannya dengan subjek hukum , subjek hukum adalah segala sesuatu yang dapat memperoleh , mempunyai atau mengandung hak dan kewajiban baik orang maupun badan hukum, hal tersebut dinamakan kewenangan hukum. Demikian pula menurut Prajudi Atmo Sudirdjo,²⁶ penggunaan daripada wewenang publik wajib mengikuti aturan – aturan hukum administrasi negara agar supaya tidak terjadi penyalahgunaan, oelh karena wewenang publik tersebut terdiri atas 2 (dua) kekuasaan , yakni

1. Wewenang Prealabel , yang merupakan wewenang melaksanakan keputusan – keputusan yang diambil tanpa minta persetujuan terlebih dahulu dari instansi atau orang atau seorang perorangan yang manapun;
2. Wewenang Ex Officio , artinya semua keputusan yang diambil karena jabatan (apalagi berdasarkan sumpah jabatan) tidak dapat dilawan oleh siapapun yang berani melawan akan dikenakan sanksi hukum (misal ; pasal 160 , 161 , 211, 212 , 216 KUHP)

Semua keputusan yang diambil pada dasarnya harus ada permintaan tertulis , baik dari instansi atau seorang perorangan. Keputusan

²⁵ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 1995), hal.88

²⁶ Prajudi Atmosudirdjo, 1983, *Hukum Administrasi Negara* ,(Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm. 84-85

tanpa adanya suatu surat permintaan adalah batal karena hukum. Keputusan – keputusan tersebut terikat pada 3 (tiga) asas hukum yakni ;

1. Asas Yuridikitas (*Rechtmatigheid*) artinya keputusan pemerintahan maupun administratif tidak boleh melanggar hukum (*Onrechtmatige Overheidsdaad*)
2. Asas Legalitas (*Wetmatigheid*) artinya keputusan harus diambil berdasarkan suatu ketentuan Undang - Undang
3. Asas Diskresi (*Discretie , Freies Ermessen*) artinya pejabat

penguasa tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan " tidak ada peraturannya " dan oleh karena itu diberi kebebasan untuk mengambil keputusan menurut pendapatnya sendiri asal tidak melanggar asas yuridikitas dan asas legalitas tersebut diatas. Ada 2 (dua) macam deskresi, yaitu ; " deskresi bebas " bilamana Undang – Undang hanya menentukan batas – batasnya, dan " deskresi terikat " bilamana Undang – Undang menetapkan beberapa alternatif untuk dipilih salah satu yang oleh Pejabat Administrasi dianggap paling dekat.

2.2. Teori Demokrasi

Pemilihan Umum merupakan wujud dari pelaksanaan demokrasi yakni memilih calon pemimpin oleh rakyat , dalam pelaksanaannya bisa secara langsung dan juga bisa melalui sistem perwakilan . Pada waktu Pemilu inilah suara rakyat disalurkan untuk memilih wakil rakyat dalam rangka penyelenggaraan negara.

Demokrasi merupakan sistem yang dipilih oleh pendiri bangsa untuk mencapai tujuan nasional . Inti dari demokrasi adalah

pengakuan atas kekuasaan tertinggi dalam negara ada di tangan rakyat . Manifestasi tertinggi prinsip kedaulatan rakyat adalah konstitusi , karena merupakan hasil perjanjian seluruh rakyat . Hal itu menjadi dasar bagi kedudukan konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam negara (*The supreme of the land*).

Di dalam konstitusi dapat diketahui alasan dan tujuan bernegara serta prinsip – prinsip dasar penyelenggaraan negara untuk mencapai tujuan nasional . Prinsip – prinsip dasar itu antara lain hak – hak dasar itu antara lain hak - hak dasar warga negara yang harus dilindungi dan organ – organ penyelenggara negara . Dengan demikian kekuasaan yang dimiliki oleh organ - organ negara dan penyelenggara negara bersumber dari kedaulatan rakyat.

Wujud pemerintahan rakyat dalam Negara Demokrasi Modern adalah keikutsertaan rakyat dalam menentukan penyelenggaraan negara . Hal ini dilakukan dengan memilih para wakil rakyat yang menjadi penyelenggara negara . Namun keberadaan wakil rakyat tidak menghilangkan kedaulatan rakyat dan tidak berarti terputusnya hubungan rakyat dengan penyelenggara negara. Dalam keseharian kehidupan berbangsa dan bernegara demokrasi mewujudkan dalam bentuk keterbukaan pemerintahan dan partisipasi rakyat yang memberi ruang bagi proses diskusi dan evaluasi . setiap tindakan dan kebijakan yang diambil pada hakekatnya membutuhkan persetujuan rakyat , oleh karena itu demokrasi modern juga sering disebut sebagai "*Government by discussion* ".

Hakekat dan prinsip - prinsip dasar demokrasi harus dilaksanakan baik oleh penyelenggara negara maupun warga negara . Jika tidak demokrasi akan terjebak hanya sebagaii legitimasi bagi kekuasaan kelompok tertentu. Berjalannya Pemilihan Umum tidak serta merta memenuhi kondisi yang diperlukan bagi tegaknya demokrasi . Pemilihan Umum tanpa diimbangi dengan keterbukaan pemerintah dan kebebasan rakyat berserikat dan berpendapat hanya akan menjadi alat untuk melestarikan kekuasaan.

Disisi lain , demokrasi yang tidak dijalankan sesuai dengan hakekat demokrasi dapat melahirkan kekuasaan yang justru memberangus demokrasi . Demokrasi yang cenderung lebih memperhatikan suara mayoritas dapat melahirkan penindasan bagi minoritas. Apalagi dalam proses demokrasi juga selalu memungkinkan terjadinya ataupun monopulasi.

Menurut Bonger ²⁷ secara teoritis mengemukakan adanya dua pengertian demokrasi , yakni demokrasi dalam arti *formiel* dan demokrasi dalam arti *matriel* .

Yang dimaksud demokrasi secara formiel hanya sekedar mengandung pengakuan bahwa faktor yang menentukan dalam negara ialah kehendak rakyat yang kemudian menjadi sebagian besar dari rakyat. Jadi demokrasi formiel ialah demokrasi yang menjunjung tinggi persamaaan dalam bidang politik , tanpa disertai usaha – usaha untuk mengurangi atau menghilangkan perbedaan dalam bidang

²⁷ Samidjo , *Ilmu Negara* , (Bandung, PT Armico , 1985) , hal.254

ekonomis. Persamaan dalam bidang politik, yang tidak disertai dengan usaha-usaha untuk mengurangi perbedaan dalam bidang ekonomi, menimbulkan pemerasaan dalam bidang matriel, yang akibatnya demokrasi dalam bidangnya politik tidak berjalan sebagaimana mestinya. Demokrasi formiel dinamakan pula demokrasi liberal.

Sedang yang dimaksud demokrasi secara materiel ialah bahwa inti dari demokrasi itu justru terletak dalam jaminan yang diberikan terhadap hak-hak yang berdasar pada pengakuan kemerdekaan tiap-tiap orang yang menjadi warga negara. Jadi demokrasi matriel ialah demokrasi yang dititikberatkan kepada usaha-usaha untuk menghilangkan perbedaan dalam bidang ekonomi, sedang persamaan dalam bidang politik kurang diperhatikan. Akibatnya demokrasi matriel akan menimbulkan perkosaan dibidang rohaniah (spiritual). Demokrasi materiel dinamakan juga demokrasi Timur yang umumnya dianut di negara-negara sosialis.

Dalam zaman modern ini kedua pengertian itu yakni Demokrasi formiel dan demokrasi matriel dikombinasikan, yaitu ;

- *Unsur formiel* ditandai dengan adanya sistem pemungutan suara "setengah ditambah satu" dan
- *Unsur matriel* ditandai dengan keharusan "fair Play" dalam pembentukan kekuasaan dan pimpinan negara.

Apabila dipandang dari sudut formilnya, timbulah pertanyaan "siapakah yang harus memegang kekuasaan", sedang dari sudut matrielnya, timbul pertanyaan ; "bagaimanakah, seharusnya dan

sampai dimana seharusnya kekuasaan itu dilakukan “. Menentukan bagaimana dan sampai dimana ini , maka faktor yang utama adalah kemerdekaan dan hak azasi manusia dan penghargaan / penghormatan terhadap setiap manusia.

Dengan demikian apabila pengertian tersebut diatas ditrapkan dalam zaman modern ini , maka demokrasi itu ialah , suatu susunan masyarakat yang didasarkan kepada kemerdekaan politik dan kebebasan rohaniah bagi rakyat serta pada prinsip terjadilah persamaan hak dari setiap orang terhadap undang – undang . Jadi demokrasi sekarang pada hakekatnya tidak hanya menyatakan suatu sistem pemerintahan , tetapi juga merupakan dasar pengertian mengenai sikap dan cara hidup. Maka kata demokrasi mengandung pengertian atas ;

- 1) Hak – hak asasi kebebasan dasar manusia ;
- 2) Prinsip *pluralitas* dan *relativitas* dalam kondisi selera dan kepentingan manusia . Walaupun manusia itu pada mulanya dan pada dasarnya sama , namun karena pengalaman dan respons hidupnya yang berbeda – beda , maka terjadilah kelainan pada kondisi individu yang menjadikan kepribadiannya masing – masing;
- 3) Adanya macam – macam sifat , selera dan kepentingan manusia maka adanya perbedaan pendapat adalah wajar;

- 4) Sikap dan cara hidup yang menjamin toleransi , saling mengerti dan saling menghargai serta saling menyesuaikan diri dalam tata kehidupan yang damai dan harmonis;
- 5) Hak asasi dan kebebasan dasar manusia setiap orang dan setiap satuan masyarakat berhak menentukan sendiri nasibnya serta mengatur sendiri rumah tangganya;
- 6) Bahwa berdasarkan hak – hak asasi serta kebebasan demi manusia , setiap kekuasaan oleh manusia atas sesama manusia memerlukan persetujuan dari mereka yang terkena oleh kekuasaan itu;
- 7) Bahwa pelaksanaan dan pengawasan atas kepentingan umum sebaiknya dilakukan secara kolektif atas tanggung jawab bersama.

Pengertian demokrasi menurut pendapat Henry B. Mayo yang dikutip Miriam Budiardjo adalah suatu sistem dimana kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi yang secara efektif diawasi oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.²⁸

Selanjutnya Henry B. Mayo merinci nilai-nilai demokrasi, diantaranya :

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga. Dalam setiap masyarakat terdapat perselisihan pendapat serta kepentingan.

²⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009), hlm. 109.

Perselisihan-perselisihan ini harus diselesaikan melalui perundingan serta dialog terbuka dalam usaha mencapai kompromi, konsensus atau mufakat.

2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah. Pemerintah harus dapat menyesuaikan kebijaksanaannya dengan perubahan sosial (majunya teknologi, kepadatan penduduk, perdagangan, dan lain-lain).
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur. Pergantian atas dasar keturunan atau dengan jalan mengangkat diri sendiri, atau pun coup d'état. Dianggap tidak wajar dalam suatu demokrasi.
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (mínimum of coerción). Golongan-golongan minoritas yang sedikit banyak akan kena paksaan akan lebih menerimanya kalau diberi kesempatan untuk turut serta dalam diskusi-diskusi terbuka dan kreatif, mereka akan lebih terdorong untuk memberikan dukungan sekaligus bersyarat, karena merasa ikut bertanggungjawab.
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (diversity). Di masyarakat hal ini tercermin adanya keanekaragaman pendapat, kepentingan, serta tingkah laku. Dalam hubungan ini demokrasi sering disebut suatu gaya hidup (way of live). Keanekaragaman perlu dijaga jangan sampai melampaui batas, persatuan serta integrasi juga diperlukan.
6. Menjamin tegaknya keadilan. Dalam negara demokrasi umumnya pelanggaran terhadap keadilan tidak akan sering terjadi, karena golongan-golongan besar diwakili dalam lembaga-lembaga perwakilan, tetapi tidak

dapat dihindari beberapa golongan akan merasa diperlakukan tidak adil. Maka yang dapat dicapai adalah keadilan relatif (relativ justice).

Sehingga untuk menjamin nilai-nilai demokrasi diatas, perlu diselenggarakan beberapa lembaga :

- a) Pemerintahan yang bertanggungjawab.
- b) Dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat yang dipilih dalam pemilu. Dewan perwakilan rakyat mengadakan pengawasan.
- c) Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik (sistem dwi partai, multi partai).
- d) Pers, dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat.
- e) Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Telaah tentang tolak-tarik antara peranan Negara dan masyarakat tidak dapat dilepaskan dari telaah tentang demokrasi, karena dua alasan. *Pertama*, hampir semua Negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai asasnya yang fundamental sebagai telah ditunjukkan oleh hasil studi UNESCO pada awal 1950-an yang mengumpulkan lebih dari 100 sarjana Barat dan Timur, sementara di Negara-negara demokrasi itu pemberian peranan kepada negara dan masyarakat hidup dalam porsi yang berbeda-beda (kendati sama-sama Negara demokrasi). *Kedua*, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk

menyelenggarakan Negara sebagai organisasi tertinggi tetapi ternyata demokrasi itu berjalan dalam rute yang berbeda-beda.²⁹

Minimal ada tiga rute yang sampai saat ini bias dicatat tentang upaya menuju demokrasi modern yaitu revolusi borjuis yang ditandai dengan kapitalisme dan parlementerisme (Prancis, Inggris), revolusi dari atas yang juga kapitalis dan reaksioner yang berpuncak pada fasisme (Jerman), dan revolusi petani seperti terlihat pada rute komunis yang sampai tahap tertentu disokong oleh kaum buruh (seperti Rusia dan Cina).

Dengan dua telaan tersebut menjadi jelas bahwa asas demokrasi yang hampir sepenuhnya disepakati sebagai modal terbaik bagi dasar penyelenggaraan Negara ternyata memberikan implikasi yang berbeda di antara pemakai-pemakainya bagi peranan Negara.

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi Negara dijamin. Oleh sebab itu, hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat kendati secara operasional implikasinya di berbagai Negara tidak selalu sama. Sekadar untuk menunjukkan betapa rakyat diletakkan pada posisi penting dalam asas demokrasi ini, berikut akan dikutip beberapa pengertian demokrasi.

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah

²⁹ M. Amien Rais, *Pengantar Dalam Demokrasi Dan Proses Politik*, (Jakarta: Kumpulan karangan majalah Prisma, LP3ES, 1986). Lihat pula S. Pamudji, *Demokrasi Pancasila dan Ketahanan Nasional, Suatu Analisis di Bidang Politik dan Pemerintahan*, (Jakarta, Bina Aksara, 1985), hlm. 1.

pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan Negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.³⁰ Jadi Negara demokrasi adalah Negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian Negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.³¹ Dalam kaitan ini patut pula dikemukakan bahwa Hendry B. Mayo memberikan pengertian sebagai berikut.

"A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom."³²

(Sistem politik demokratis adalah system yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik).

2.3. Teori Kedaulatan Rakyat

Teori Kedaulatan Rakyat ini bahwa negara memperoleh kekuasaan dari rakyat bukan dari Tuhan ataupun dari Raja, dalam teori

³⁰ Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1983), hlm. 207.

³¹ Amirmachmud, *Demokrasi, Undang-undang Dan Peran Rakyat*, (Jakarta: dalam Prisma No.8 LP3ES, 1984). hlm. 4.

³² Hendry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*. (New York: Oxford University Press, 1960), p. 70.

ini yang berdaulat adalah rakyat , kehendak rakyat merupakan satu – satunya sumber kekuasaan negara atau pemerintah.

Teori ini tidak sependapat dengan Teori Kedaulatan Tuhan dan Teori Kedaulatan Raja serta mengemukakan kenyataan – kenyataan yang terjadi di lapangan , tidak sesuai dengan teori yang diajarkan oleh Teori Kedaulatan Tuhan, sebagai contoh ;

1. Raja yang seharusnya memerintah rakyat dengan adil , jujur, dan baik hati (sesuai dengan kehendak Tuhan), namun kenyataannya Raja – raja bertindak sewenang – wenang.
2. Apabila Kedaulatan Raja itu berasal dari Tuhan, mengapa dalam suatu peperangan antara Raja yang satu dengan Raja yang lain dapat mengakibatkan kalahnya salah seorang Raja.

Kenyataan ini menimbulkan keragu – ragan yang mendorong kearah timbulnya alam pikiran baru yang member tempat pada pikiran manusia (*Renaissance*) , wacana pemikiran baru ini dalam bidang kenegaraan melahirkan suatu paham baru yaitu Teori Kedaulatan Rakyat, paham ini merupakan reaksi terhadap Teori Kedaulatan Tuhan dan Teori Kedaulatan Raja yang kemudian menjelmadalam Revolusi Perancis, sehingga kemudian menjelar keseluruh dunia yakni paham Kedaulatan Rakyat dan Perwakilan Rakyat.

Pengertian Kedaulatan adalah wewenang yang tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara.³³Dengan demikian Kedaulatan Rakyat , berarti rakyatlah yang mempunyai wewenang yang tertinggi yang maenaentukan segala wewenang yang ada dalam negara.

Suatu negara yang menganut kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan bisa dikatakan sebagai negara yang demokratis. Dalam Teori Rousseau mengemukakan dalam bukunya yang dikutip oleh Sudarsono ³⁴ yang berjudul " Le Contract Social " , mengajarkan bahwa negara bersandar atas kemauan rakyat , demikian pula halnya semua peraturan – peraturan adalah penjelmaan kemauan rakyat tersebut.

Demikianlah menurut teori ini bahwa hukum itu adalah kemauan orang seluruhnya yang telah mereka serahkan kepada suatu organesasi (negara) yang telah lebih dahulu mereka bentuk dan diberi tugas membentuk hukum yang berlaku dalam masyarakat.

Pendapat Mochtar Kusumaatmaja yang dikutip Achmad Syahril ³⁵ bahwa kekuasaan sering bersumber pada wewenang formal (*Formal Authority*) serta memberikan wewenang atau kekuasaan itu kepada seseorang atau suatu pihak dalam suatu bidang tertentu. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kekuasaan itu bersumber dari hukum ,

³³ Harmailli Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara* , (Jakarta :Pusat Studi Hukum Tata Negara UI, 1978), hal. 61

³⁴ Sudarsono, *Pengantar Ilmu Hukum* , (Jakarta: Reneka Cipta, 1995) , hlm. 110

³⁵ Achmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi Suatu Studi Tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif*, (Jakarta: PT Pradnya Paramita , 2006) , hal. 51

yaitu ketentuan – ketentuan hukum yang mengatur pemberian wewenang tadi .

Mengingat hukum memerlukan paksaan bagi penataan ketentuan – ketentuannya, maka dapat dikatakan pula bahwa hukum memerlukan kekuatan bagi penegakkannya .³⁶ Tanpa kekuasaan , lanjut Mochtar Kusumaatmadja, hukum itu tidak lain akan menjadi kaidah sosial yang berisikan anjuran belaka. Kekuasaan memaksa itu sendiri diatur, baik tentang tata cara maupun ruang gerak melalui hukum.³⁷ Dikarenakan kekuasaan memaksa diatas oleh hukum , maka dibutuhkan sistem yang dapat mengawasi proses pembuatannya ataupun substansi hukum tersebut. Karena itu tugas Peradilan Konstitusi untuk menilai dan menentukan apakah kekuasaan yang memaksa itu telah dijalankan oleh negara sesuai dengan kaidah – kaidah fundamental konstitusi.

2.4. Teori Negara Hukum Yang Demokratis

Negara hukum mengandung ciri – ciri sebagai berikut :

1. Pengakuan dan perlindungan terhadap Hak Azasi Manusia yang mengandung persamaan dalam bidang politik , hukum , sosial ekonomi dan kebudayaan.
2. Peradilan yang bebas dan tidak memihak serta tidak dipengaruhi oleh sesuatu kekuatan apapun juga
3. Legalitas dalam arti segala bentuknya
4. Pemerintahan yang demokratis ³⁸

Konsep negara hukum selalu dikaitkan dengan prinsip – prinsip pemerintahan , harus didasarkan atas hukum dan konstitusi , adanya

³⁶ Achmad Syahril, *ibid* ,

³⁷ Achmad Syahril , *ibid*

³⁸ Harmaily Ibrahim , *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, 1978), hlm 80

pembagian atau pemisahan kekuasaan negara kedalam fungsi yang berbeda - beda dan adanya pengakuan perlindungan terhadap Hak Azasi Manusia yang diikuti oleh jaminan dalam pelaksanaannya.

Dalam setiap negara hukum , hukumlah yang diandalkan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi , oleh karena itu yang diutamakan adalah norma atau kaidah / nilai sehingga dikenal dengan *normaisasi* sedangkan dalam paham kedaulatan rakyat, rakyatlah yang dianggap berdaulat atas segala galanya sehingga orang menamakan diri sebagai democray (demokrasi) , yang pertama mengutamakan nilai yang dicerminkan dalam sistem aturan. Sedangkan yang kedua mengutamakan orang banyak dengan anggapan makin banyak orang yang terlibat atau makin luas partisipasi rakyat dalam mengambil suatu keputusan mengenai kekuasaan , makin baik sistem ketatanegaraan tersebut.

Dengan berkembangnya sistem ketatanegaraan Indonesia , setelah terjadinya amandemen UUD 1945 masyarakat atau warga negara banyak dilibatkan dalam penyelenggaraan negara , terbukti dengan adanya Pilkada, Pilbup , Pilgub, maupun Pilpres , hal ini menunjukkan bahwa dalam penyelenggaraan negara, warga negara berhak secara langsung memilih pemimpinnya yang dianggap mengemban amanat pemerintahan. Dan seandainya terjadi hal - hal yang kurang baik dalam penyelenggaraan negara , warga negara /masyarakat tidak bisa menyalahkan pemimpinnya saja karena yang memilih pemimpin tersebut juga rakyat . Disamping itu apabila terjadi masyarakat

merasa hak – hak pribadinya dilanggar melalui peraturan perundang – undangan yang dilaksanakan oleh penyelenggara negara, warga negara bisa mengajukan uji matrial terhadap undang – undang yang dianggap membelenggu hak - hak warga negara.

Sebelum adanya lembaga Mahkamah Konstitusi , uji matrial terhadap peraturan perundang – undangan hanya terbatas di bawah UU , seperti Perda, Peraturan Menteri , Instruksi Menteri . Uji matrial tersebut diajukan oleh para pihak yang merasa hak –hak pribadinya dilanggar atau diperkosa , pengajuan uji matrial ke Mahkamah Agung. Namun sekarang pengajuan uji matrial tidak sebatas peraturan perundang – undangan di bawah Undang - Undang tetapi UU itupun bisa diajukan uji matrial yaitu ke lembaga Mahkamah Konstitusi . Lembaga ini akan menguji terhadap Undang - Undang yang diajukan oleh masyarakat apabila dipandang bahwa norma dari kaidah yang terdapat dalam UU tersebut melanggar UUD 1945 atau bertentangan dengan azas azas umum kebenaran dan keadilan.

Menurut Oemar Senoaji yang dikutip Oleh Achmad Syahrizal , bahwa negara hukum semestinya harus memiliki *safeguard* yang *adequate* terhadap penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh eksekutif dan legiskatif ,jika negara hukum benar benar dilaksanakan , maka dapatlah dimengerti bahwa rakyat mempunyai hak terhadap negara , tidaklah dikatakan , bahwa penguasa itu maha kuasa.³⁹

Seperti diketahui bahwa manusia membutuhkan terselenggaranya ketertiban yang dapat memberi kesempatan kepada setiap orang untuk mewujudkan kesejahteraan ,yakni ketertiban yang

³⁹ Achmad Syahrizal , Op.cit , hlm 19

memenuhi rasa keadilan masyarakat. Ketertiban berkeadilan itu mustahil dapat terwujud jika kaidah kaidah hukum positif yang menguasai hajat orang banyak saling bertentangan dan saling meniadakan pengaruh daya kerja dari masing - masing kaidah itu di dalam masyarakat. Oleh karena itu keseluruhan kaidah hukum positif yang mencakup seluruh hukum tertulis harus tertata pada suatu sistem hukum. Akibat tertanya kaidah – kaidah hukum dalam sistem akan dengan sendirinya terjadi apabila seluruh norma hukum bersumber atau memnacar dari dan karena itu dapat dikembalikan oleh kaidah pokok tertentu yang lebih tinggi dan lebih umum.

Konsepsi Negara hukum Indonesia menurut Ramdlon Naning, ialah suatu Negara dimana perseorangan mempunyai hak terhadap Negara. Hak-hak itu diikuti oleh undang-undang. Dimana untuk merealisir perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia itu, kekuasaan Negara harus dipisah-pisahkan hingga badan penyelenggara, badan pembuat undang-undang dan badan peradilan para pelbagai tangan satu sama lain, dengan susunan badan peradilan yang bebas kedudukannya, untuk dapat memberi perlindungan yang semestinya kepada setiap orang yang merasa hak-haknya dirugikan, walaupun andaikata hal itu terjadi oleh alat Negara sendiri.⁴⁰

Menurut Jimly Asshiddiqie, yang dikutip Isrok⁴¹, terdapat tiga belas prinsip pokok Negara hukum (*rechstaat*) yang menjadi pilar utama penyangga berdiri

⁴⁰ Ramdlon Naning, *Cita dan Citra Hak-hak Asasi Manusia di Indonesia*, (Jakarta: Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, 1983), hlm. 30.

⁴¹ Isrok, *Citizen Lawsuit, Penegakan Hukum Alternatif Bagi Warga Negara*, (Malang : Universitas Brawijaya Press, 2010) hlm. 11

tegaknya satu Negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (*The Rule of Law*, ataupun *Rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya, yaitu:

1. Supremasi Hukum (*supremacy of Law*)

Adanya pengakuan normative dan empiric akan prinsip supermasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya, bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi. Pengakuan normative mengenai supremasi hukum adalah pengakuan yang tercermin dalam perumusan hukum adalah pengakuan yang tercermin dalam perumusan hukum dan/atau konstitusi, sedangkan pengakuan empiric adalah pengakuan yang tercermin dalam perilaku sebagian terbesar masyarakatnya bahwa hukum itu memang '*supreme*'.

2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*)

Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normative dan dilaksanakan secara empiric. Dalam rangka prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan *affirmative actions* guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang sudah jauh lebih maju. Kelompok masyarakat tertentu

yang dapat diberikan perlakuan khusus melalui *affirmative actions* yang tidak termasuk pengertian diskriminasi itu misalnya adalah kelompok masyarakat suku terasing atau kelompok masyarakat hukum adat tertentu yang kondisinya terbelakang. Sedangkan kelompok warga tertentu yang dapat diberi perlakuan khusus yang bukan bersifat diskriminatif, misalnya adalah kaum wanita ataupun anak-anak terlantar.

3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*)

Dalam setiap Negara hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedures (regels)*. Prinsip normative demikian nampaknya seperti sangat kaku dan dapat menyebabkan birokrasi menjadi lamban. Oleh karena itu, untuk menjamin ruang gerak bagi para pejabat administrasi Negara dalam menjalankan tugasnya, maka sebagai pengimbang, diakui pula adanya prinsip *frijsermessen* yang memungkinkan para pejabat administrasi Negara mengembangkan dan menetapkan sendiri *beleid-regels* atau *policy rules* yang berlaku internal secara bebas dan mandiri dalam rangka menjalankan tugas jabatan yang dibebankan oleh peraturan yang sah.

4. Pembatasan Kekuasaan

Adanya pembatasan kekuasaan Negara dan organ-organ Negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertical atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Sesuai dengan hukum besi kekuasaan, setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang, seperti dikemukakan oleh Lord Acton: "*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*". Karena itu, kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisah-misahkan kekuasaan kedalam cabang-cabang yang bersifat *checks and balances* dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain. Pembatasan kekuasaan juga dilakukan dengan membagi-bagi kekuasaan ke dalam beberapa organ yang tersusun secara vertical. Dengan begitu, kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu organ atau satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan.

5. Organ-organ Eksekutif Independen

Dalam rangka membatasi kekuasaan itu, di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat *independent*, seperti bank sentral, organisasi tentara, organisasi kepolisian dan kejaksaan. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga baru seperti Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum, Lembaga Ombudsman, Komisi Penyiran, dan lain sebagainya. Lembaga, badan atau organisasi-organisasi ini sebelumnya dianggap sepenuhnya berada dalam kekuasaan eksekutif, tetapi sekarang berkembang menjadi independen sehingga tidak lagi sepenuhnya merupakan hak mutlak seorang kepala eksekutif untuk menentukan pengangkatan ataupun pemberhentian pimpinannya.

Independensi lembaga atau organ-organ tersebut dianggap penting untuk menjamin demokrasi, karena fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan. Misalnya, fungsi tentara yang memegang senjata dapat dipakai untuk menumpang aspirasi pro-demokrasi, bank sentral dapat dimanfaatkan untuk mengontrol sumber-sumber keuangan yang dapat dipakai untuk tujuan mempertahankan kekuasaan, dan begitu pula lembaga atau organisasi lainnya dapat digunakan untuk kepentingan kekuasaan. Karena itu, independensi lembaga-lembaga tersebut dianggap sangat penting untuk menjamin prinsip Negara hukum dan demokrasi.

6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak

Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap Negara hukum. Dalam menjalankan tugas judicialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi). Untuk menjamin keadilan dan kebenaran, tidak diperkenankan adanya intervensi ke dalam proses pengambilan putusan keadilan oleh hakim, baik intervensi dari lingkungan kekuasaan eksekutif maupun legislative ataupun dari kalangan masyarakat dan media massa. Dalam menjalankan tugasnya, hakim tidak boleh memihak kepada siapapun juga kecuali hanya kepada kebenaran dan keadilan. Namun demikian, dalam menjalankan tugasnya, proses pemeriksaan perkara oleh hakim juga harus bersifat terbuka, dan dalam menentukan penilaian dan menjatuhkan putusan, hakim harus menghayati

nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Hakim tidak hanya bertindak sebagai mulut undang-undang atau peraturan perundang-undangan, melainkan juga 'mulut' keadilan yang menyuarakan perasaan keadilan yang hidup di tengah-tengah masyarakat.

7. Peradilan Tata Usaha Negara

Meskipun peradilan tata usaha Negara juga menyangkut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama Negara Hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Dalam setiap Negara Hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga Negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi Negara dan dijalankannya putusan hakim tata usaha Negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi Negara. Pengadilan Tata Usaha Negara ini penting disebut tersendiri, karena dialah yang menjamin agar warga Negara tidak dizalimi oleh keputusan-keputusan para pejabat administrasi Negara sebagai pihak yang berkuasa. Jika hal itu terjadi, maka harus ada pengadilan yang menyelesaikan tuntutan keadilan itu bagi warga Negara, dan harus ada jaminan bahwa putusan hakim tata usaha Negara itu benar-benar dijalankan oleh para pejabat tata usaha Negara yang bersangkutan. Sudah tentu, keberadaan hakim peradilan tata usaha negara itu sendiri harus pula dijamin bebas dan tidak memihak sesuai prinsip *independent and impartial judiciary* tersebut diatas.

8. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*)

Disamping adanya pengadilan tata usaha Negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga Negara, Negara Hukum modern juga lazim mengadopsikan gagasan pembentukan mahkamah konstitusi dalam system ketatanegaraannya. Pentingnya mahkamah konstitusi (*constitutional courts*) ini adalah dalam upaya memperkuat system *checks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan yang disengaja dipisah-pisahkan untuk menjamin demokrasi. Misalnya, mahkamah ini diberi fungsi untuk melakukan pengujian atas konstitusionalitas undang-undang yang merupakan produk lembaga legislative, dan memutus berkenaan dengan berbagai bentuk sengketa antar lembaga Negara yang mencerminkan cabang-cabang kekuasaan Negara yang dipisah-pisahkan. Keberadaan mahkamah konstitusi ini di berbagai Negara demokrasi dewasa ini makin dianggap penting dan arena itu dapat ditambahkan menjadi satu pilar baru bagi tegaknya Negara Hukum modern.

9. Perlindungan Hak Asasi Manusia

Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu Negara Hukum yang demokratis. Setiap manusia sejak kelahirannya menyanggah hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang bersifat bebas dan asasi. Terbentuknya Negara dan demikia pula penyelenggaraan kekuasaan dan hak-hak asasi kemanusiaan itu. Karena itu, adanya perlindungan dan

penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia itu merupakan pilar yang sangat penting dalam setiap Negara yang disebut sebagai Negara Hukum. Jika dalam suatu negara, hak asasi manusia terabaikan atau dilanggar dengan sengaja dan penderitaan yang ditimbulkannya tidak dapat diatasi secara adil, maka Negara yang bersangkutan tidak dapat disebut sebagai Negara Hukum dalam arti yang sesungguhnya.

10. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*)

Dianut dan dipraktikannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup di tengah masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa secara bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Karena hukum memang tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan akan rasa adil bagi semua orang tanpa kecuali. Dengan demikian, Negara hukum (*rechtsstaat*) yang dikembangkan bukanlah '*absolute rechtsstaat*', melainkan '*demokratische rechtsstaat*' atau Negara hukum yang bersifat demokratis harus dijamin adanya demokrasi, sebagaimana didalam setiap Negara Demokrasi harus dijamin penyelenggaraannya berdasar atas hukum.

11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*)

Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan Negara demokrasi (*democracy*) maupun yang diwujudkan melalui gagasan Negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Bahkan sebagaimana cita-cita nasional Indonesia yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945, tujuan bangsa Indonesia bernegara adalah dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertian dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social. Negara Hukum berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan dan mencapai keempat tujuan Negara Indonesia tersebut. Dengan demikian, pembangunan Negara Indonesia tidak akan terjebak menjadi sekedar *rule-driven*, melainkan tetap *mission driven*, tetapi 'mission driven' yang tetap didasarkan atas aturan.

12. Transparansi dan Kontrol Sosial

Adanya transparansi control social yang terbuka terhadap proses pembuatan dan penegaka hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peran masyarakat secara langsung dalam rangka menjamin keadilan. Adanya partisipasi langsung penting karena system perwakilan rakyat melalui parlemen tidak pernah dapat diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi rakyat. Karena itulah, prinsip *representation in ideas* dibedakan dari *representation in presence*, karena perwakilan fisik saja belum tentu mencerminkan keterwakilan gagasan atau aspirasi. Demikian

pula dalam penegakan hukum yang dijalankan oleh aparatur kepolisian, kejaksaan, pengacara, hakim dan pejabat lembaga pemasyarakatan, semuanya memerlukan kontrol social agar dapat bekerja dengan efektif, efisien serta menjamin keadilan dan kebenaran.

13. Ber-Ketuhanan Yang Maha Esa

Khusus mengenai cita Negara Hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila, ide kenegaraan kita tidak dapat dilepaskan dari nilai Ketuhanan Yang Maha Esa yang merupakan sila pertama dan utama Pancasila. Disamping ke-12 ciri atau unsur yang terkandung dalam gagasan Negara hukum modern seperti tersebut diatas, unsur ciri yang ketigabelas adalah bahwa Negara Hukum Indonesia menjunjung tinggi nilai-nilai Tuhan Yang Maha Esa yang diyakini sebagai sila pertama dan utama dalam Pancasila. Pengakuan segenap bangsa Indonesia mengenai kekuasaan tertinggi dalam hukum konstitusi disatu segi tidak boleh bertentangan dengan keyakinan, warga bangsa mengenai prinsip dan nilai-nilai ke-Maha Kuasa-an Tuhan Yang Maha Esa, di pihak lain pengakuan akan prinsip supremasi hukum itu, merupakan pengejawantahan atau ekspresi kesadaran rasional kenegaraan atas keyakinan pada Tuhan Yang Maha Esa yang menyebabkan setiap manusia Indonesia hanya memutlakkan Yang Esa dan menisbikan kehidupan antar sesama warga yang bersifat egaliter dan menjamin persamaan dan penghormatan, atas kemajemukan dalam kehidupan bersama dalam wadah Negara Pancasila.⁴²

⁴² Unsur ketiga belas ini, merupakan unsur tambahan yang kemudian ditulis oleh Jimly Asshiddiqie dalam makalah yang berjudul "*Mahkamah Konstitusi dan Cita Negara Hukum Indonesia, Refleksi Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*"

BAB III

HASIL PENELITIAN DITINJAU DARI KAJIAN DISKRIPITIF NORMATIF

3.1. Tinjauan Umum Tentang Kewenangan KPUD Kabupaten/Kota Dalam Penyelenggaraan Pemilu Pilkada

Pemilihan Umum secara langsung sekarang ini, dilaksanakan oleh sebuah Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang independen dan non partisan, hal tersebut dituangkan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Berbeda pada Komisi Pemilihan Umum yang sebelumnya, saat itu Komisi Pemilihan Umum beranggotakan para fungsionaris peserta pemilihan umum yang tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat, karena publik melihat begitu banyaknya unsur kepentingan yang mewarnai setiap kegiatan Komisi Pemilihan Umum sehingga sangat sering dalam pembahasan keputusan Komisi Pemilihan Umum harus menghadapi situasi rumit yang tidak dapat terselesaikan. Pasal 10 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2003 (Keppres No 54 Tahun 2003) menyebutkan "Untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya KPU, KPU Provinsi serta KPU Kabupaten/ Kota dalam penyelenggaraan Pemilu mempunyai Sekretariat Jenderal, Sekretariat KPU Provinsi dan Sekretariat KPU Kabupaten/ Kota". Mengenai wilayah kerja KPU, lembaga ini memiliki wilayah kerja meliputi seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). KPU bersifat independen sebagaimana termaktub dalam Pasal 3 ayat (3) UU No. 22 tahun 2007, yang bunyinya "Dalam menyelenggarakan Pemilu, KPU bebas dari pengaruh manapun berkaitan dengan tugas dan wewenangnya". Berbeda dengan peranan KPU, posisi

lembaga ini dalam UU No. 22 tahun 2007 lebih mengakar karena adanya hubungan hierarkis antara KPU Pusat dan KPU Daerah. Hubungan hierarkis ini dinyatakan dalam Pasal 5 ayat (1) UU No. 22 tahun 2007. Untuk menjalankan roda kegiatan KPU, lembaga tersebut dibantu Sekretariat Jenderal (Setjen). Secara struktural KPU terdiri dari KPU Pusat dan KPU Daerah. KPU pusat berkedudukan di Jakarta, KPU provinsi berkedudukan di ibukota Provinsi, KPU Kabupaten/Kotaberkedudukan di ibukota kabupaten. Dalam melaksanakan tugasnya, KPU dibantu oleh Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) yang berkedudukan di setiap kecamatan, dan Panitia Pemungutan Suara (PPS) yang berkedudukan di setiap desa atau kelurahan, Setelah terbentuk, PPS membentuk kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara. Selain PPK dan PPS, KPU membentuk Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN). Tugas PPLN adalah menyelenggarakan Pemilu di Luar Negeri. Selanjutnya, PPLN membentuk Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN). Hakekat Pemilu adalah sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang dilaksanakan secara LUBER JURDIL.

Sesuai dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara pemilu, terjadi perubahan dalam hal wewenang terkait regulasi yang mengatur tentang Pemilu. Dalam undang undang tersebut terjadi perubahan istilah Pilkada (Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah) menjadi Pemilu (Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah) Pasal 56 ayat 1, Undang – Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Tugas dan wewenang KPU Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah meliputi:

1. merencanakan program, anggaran, dan jadwal Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota;
2. menyusun dan menetapkan tata kerja KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota dengan memperhatikan pedoman dari KPU dan/atau KPU Provinsi;
3. menyusun dan menetapkan pedoman yang bersifat teknis untuk tiap-tiap tahapan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan peraturan perundang-undangan;
4. membentuk PPK, PPS, dan KPPS dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi serta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota dalam wilayah kerjanya;
5. mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan pedoman dari KPU dan/atau KPU Provinsi;
6. memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan dan menetapkan data pemilih sebagai daftar pemilih;
7. menerima daftar pemilih dari PPK dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota;
8. menerima daftar pemilih dari PPK dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi dan menyampaikannya kepada KPU Provinsi;
9. menetapkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota yang telah memenuhi persyaratan;
10. menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan rekapitulasi hasil penghitungan suara dari seluruh PPK di wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;

11. membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan KPU Provinsi;
12. menerbitkan keputusan KPU Kabupaten/Kota untuk mengesahkan hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota dan mengumumkannya;
13. mengumumkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota terpilih dan membuat berita acaranya;
14. melaporkan hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota kepada KPU melalui KPU Provinsi;
15. memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh PPK, PPS, dan KPPS;
16. menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Panwaslu Kabupaten/Kota;
17. 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;
18. melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan/atau yang berkaitan dengan tugas KPU Kabupaten/Kota kepada masyarakat;
19. melaksanakan tugas dan wewenang yang berkaitan dengan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi berdasarkan peraturan perundang-undangan dan pedoman KPU dan/atau KPU Provinsi;
20. melakukan evaluasi dan membuat laporan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota;
21. menyampaikan hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Menteri Dalam Negeri, bupati/walikota, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota; dan
22. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU, KPU Provinsi dan/atau undang-undang.

3.2. Tujuan diadakan Pemilu

Pemilu membawa pengaruh besar terhadap sistem politik suatu negara, melalui pemilu masyarakat berkesempatan berpartisipasi dengan memunculkan para pemimpin dan penyaringan calon-calon tersebut.

Pada hakekatnya pemilu, dinegara manapun mempunyai esensi yang sama. Pemilu berarti rakyat melakukan kegiatan memilih orang atau sekelompok orang menjadi pemimpin rakyat atau pemimpin negara. Pemimpin yang terpilih tersebut tersebut akan menjalankan kehendak rakyat yang memilihnya.

Menurut Parulian Donald⁴³ada dua manfaat yang sekaligus sebagai tujuan atau sasaran langsung yang hendak dicapai dengan pelaksanaan lembaga politik pemilu, yaitu pembentukan atau pemupukkan kekuasaan yang absah (*Otoritas*) dan mencapai tingkat keterwakilan politis (*Political Representativenees*).

Dari sudut pandang tujuan kedua manfaat tersebut merupakan tujuan langsung yang berada dalam skala waktu relative pendek. Hal ini mengisaratkan bahwa manfaatnya dirasakan segera setelah proses pemilu berlangsung. Adapun tujuan tidak langsung dihasilkan dari keseluruhan aktivitas dari semua pihak yang terlibat dalam proses pemilu, baik kontestan maupun para pelaksana dan pengawas dalam kurun waktu relative lama, yaitu pembudayaan poltik dan pembedayaan politik.⁴⁴Dalam arti lebih sederhana tujuan langsung berkaitan dengan hasil pemilu, sedangkan tujuan tidak langsung berkenaan dengan proses pencapaian hasil pemilu tersebut.

⁴³ Parulian Donald, *Menggugat Pemilu*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2010), hlm. 5

⁴⁴ Ibid

Arbi Sanit⁴⁵ menyimpulkan bahwa pemilu pada dasarnya memiliki empat fungsi utama yakni 1) pembentukan legitimasi penguasa dan pemerintah; 2) pembentukan perwakilan politik rakyat; 3) sirkulasi elite penguasa; dan 4) pendidikan politik.

Sebagai sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila dalam Negara Republik Indonesia, maka Pemilu bertujuan antara lain;

1. Memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan secara aman dan damai
2. Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat
3. Dalam rangka melakukan hak asasi warga negara ⁴⁶

Pengertian pemerintah di negara-negara totaliter berbeda dengan negara-negara demokrasi, di negara-negara totaliter ditentukan oleh sekelompok orang, sedang di negara-negara demokrasi ditentukan oleh rakyat melalui pemilu. Karena itu, pemilu bertujuan untuk memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan, tetapi tidak berarti setiap diadakan pemilu harus ada pergantian pemerintahan, disebabkan mungkin saja terjadi suatu partai politik dalam sistem parlementer, pemerintahan untuk dua, tiga, atau empat kali atau seorang presiden di Amerika Serikat atau Indonesia, untuk dua kali masa jabatan.

Memang harus diakui bahwa tujuan pemilu secara signifikan berbeda menurut sistem politik yang ada, begitu juga fungsinya. Bagi sistem politik liberal, pemilu mempunyai empat tujuan pokok. *Pertama*, membentuk basis konsep demokrasi liberal. Tetapi pemilu, tanpa persaingan terbuka diantara kekuatan

⁴⁵ Arbi Sanit, *Partai, Pemilu Dan Demokrasi*, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2008), Hlm. 58

⁴⁶ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Pusat Studi Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 1985), hal, 329

sosial dan kelompok politik, maka tidak ada demokrasi. *Kedua*, melegitimasi sistem politik. *Ketiga*, mengabsahkan. *Keempat*, pemilu sebagai unsur pokok partisipasi politik di negara-negara demokrasi barat.

Sesuai apa yang dicantumkan dalam pembukaan dan pasal 1 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Indonesia menganut asas kedaulatan rakyat, yang dimaksudkan disini adalah kedaulatan yang dipunyai oleh rakyat itu antara lain tercermin dilaksanakan Pemilu dalam waktu tertentu. Oleh karena Pemilu adalah dalam rangka untuk member kesempatan kepada warga negara untuk melaksanakan haknya, dengan tujuan ;

1. Untuk memilih wakil-wakilnya yang akan menjalankan kedaulatan yang dipunyai;
2. Terbuka kemungkinan baginya untuk duduk dalam Badan Perwakilan Rakyat sebagai wakil yang dipercayakan oleh para pemilihnya.⁴⁷

Ditinjau dari sudut kelompok warga negara yang tergabung dalam partai politik, pemilu sangat besar artinya bagi partai politik karena bermanfaat:

1. untuk mengetahui seberapa besar sesungguhnya para pendukungnya;
2. Jika menang, sebagai media untuk menjalankan programnya.⁴⁸

Dengan demikian, maka pada dasarnya pemilu sangat penting artinya bagi para warga negara, partai politik, dan pemerintah. Bagi pemerintah yang dihasilkan dari pemilu yang jujur, berarti pemerintah itu mendapat dukungan yang sebenarnya dari rakyat, tetapi sebaliknya jika pemilu dilaksanakan tidak dengan jujur, maka dukungan rakyat tersebut hanya bersifat semu.

⁴⁷ Ibid, hal. 332

⁴⁸ Ibid

Dari sudut pemilu sendiri , ketiga tujuan pemilu baru dapat tercapai jika pemilu dilaksanakan secara jujur, sehingga setiap warga negara yang berhak memilih memberikan pilihan sesuai hati nuraninya.

3.3. Pemilu Pemilihan Kepala Daerah Merupakan Demokratisasi Tingkat Lokal

Salah satu pilar penting demokrasi adalah partisipasi, jika demokrasi diartikan secara sederhana sebagai suatu pemerintahan yang berasal dari rakyat dan untuk rakyat, maka partisipasi merupakan sarana dimana rakyat dapat menentukan siapa yang memimpin melalui pemilihan umum dan apa yang harus dikerjakan oleh pemimpin (pemerintah) melalui keterlibatan dalam proses pembuatan keputusan politik yang mengikat rakyat banyak. Dalam hubungannya dengan pengembangan demokrasi, partisipasi masyarakat sebenarnya tidak hanya sebatas dalam proses menentukan pemimpin dan apa yang harus dilakukan oleh pemimpin, tetapi juga menentukan proses demokrasi itu sendiri. Dalam proses transisi dan konsolidasi demokrasi misalnya, masyarakat mempunyai peran sangat signifikan dalam menentukan percepatan proses transisi dan konsolidasi demokrasi melalui berbagai bentuk partisipasi dan gerakan sosial lainnya.⁴⁹

Salah satu bentuk partisipasi politik yang sangat penting dilakukan oleh warga negara adalah keikutsertaan dalam pemilihan umum. Yang dimaksud pemilihan umum disini adalah pemilihan legislatif, pemilihan presiden, termasuk pemilihan kepala daerah. Oleh karena itu, pemilihan kepala daerah yang di Indonesia baru dimulai pada bulan juni 2005 ini, harus dimaknai

⁴⁹ Muhammad Asfar, *Mendesaian Manajemen Pilkada*, (Surabaya: Pustaka Eurika, 2006) hal. 12

sebagai bentuk partisipasi publik yang hakiki dan esensial. Dibanding pemilu legislatif dan presiden, pemilihan kepala daerah sebenarnya jauh lebih penting bagi masyarakat local. Sebab, melalui proses pemilihan daerah ini, masyarakat lokal bisa menentukan nasibnya sendiri berkaitan dengan kepentingan mereka di daerah. Oleh karena itu, proses pemilihan daerah ini selalu dipahami dalam konteks otonomi daerah, sebagai upaya masyarakat lokal untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya melalui partisipasi dalam menentukan pemimpin.

Partisipasi masyarakat itu penting, karena demokrasi itu sendiri mengasumsikan bahwa yang paling mengetahui tentang apa yang baik bagi seseorang adalah orang itu sendiri, oleh karena itu dibutuhkan partisipasi secara terus menerus dari masyarakat untuk menunjukkan apa yang dianggap baik(sesuai dengan aspirasi dan kepentingannya) bisa dilakukan dengan berbagai cara, seperti memilih partai yang mengangkat isu sesuai dengan preferensinya, memilih kandidat yang memperjuangkan program sesuai dengan prioritasnya, mempengaruhi proses pembuatan kebijakan yang sedang menjadi agenda public, menolak kenaikan pajak yang memberatkan, dan lain sebagainya. Cara-cara ini bisa dilakukan secara pribadi (sebagai warga negara) maupun kelompok yang terorganiser (sebagai anggota suatu asosiasi). Oleh sebab itu, dalam proses perjuangan kepentingan, jika cara-cara perseorangan sulit dilakukan, bisa dilakukan melalui asosiasi-asosiasi kepentingan. Dalam banyak hal , asosiasi-asosiasi sosial politik yang umumnya banyak berkembang dalam negara demokrasi bukan hanya dapat membantu perkembangan kemampuan individu

untuk membentuk kewarganegaraan yang demokratis, tetapi juga merupakan wadah bagi penyaluran kepentingan para anggotanya.⁵⁰

Partisipasi politik hanya mungkin terjadi dalam suatu sistem politik yang demokratis. Dalam konteks lokal, demokrasi dan partisipasi hanya bisa tumbuh dengan subur jika ada otonomi atau desentralisasi. Hanya saja, betapapun desentralisasi sering dikaitkan dengan demokrasi, keterkaitan diantara keduanya, misalnya apakah desentralisasi itu merupakan sebuah prasarat penting yang harus ada bagi adanya demokrasi, sampai sekarang masih menjadi polemik atau topik masalah bagi kalangan akademisi.

Menurut Rondinelli yang dikutip Asfar⁵¹ mengatakan " walaupun desentralisasi dan demokratisasi pada dasarnya bukanlah suatu konsep yang saling eksklusif, diantara keduanya juga bukanlah selalu berkaitan". Di dalam pandangan Rondinelli, sebuah pemerintahan yang terdesentralisasi tetapi pejabatnya dipilih secara teratur jelas lebih demokratis daripada sebuah pemerintahan yang terdesentralisasi tetapi terkontrol secara ketat oleh partai politik yang otoriter. Rondinelli berpandangan demikian karena pokok perhatiannya lebih pada desentralisasi administrative daripada desentralisasi politik. Sebab, didalam konteks desentralisasi administrative, misalnya, mekanisme yang demikian justru lebih dipakai sebagai upaya yang dilakukan oleh negara untuk mengontrol wilayahnya. Dia lantas member contoh Cina sebagai sebuah kasus. Negara ini berusaha melakukan desentralisasi ekonomi dan privatisasi tetapi tidak bermaksud untuk melakukan demokratisasi.

⁵⁰ Ibid, hal. 13

⁵¹ Ibid, hal 13

Para ilmuwan lain justru lebih eksplisit menganggap penting peran desentralisasi di dalam proses demokratisasi. Menurut Brian Smith yang dikutip Muhammad Asfar⁵² membuat Sembilan hipotesis mengenai konsekuensi politik dari desentralisasi, sebagian besar di antaranya berkaitan dengan demokratisasi. *Pertama*, semakin terdesentralisasi sebuah sistem pemerintahan, semakin berpeluang bagi adanya distribusi kekuasaan yang lebih merata di dalam sebuah komunitas. *Kedua*, semakin terdesentralisasi sebuah sistem pemerintahan, secara politik masyarakatnya akan semakin terdidik. *Ketiga*, semakin terdesentralisasi sebuah sistem pemerintahan, sistem itu akan semakin stabil. *Keempat*, semakin besar desentralisasi yang diberikan, pemerintah itu semakin dekat dengan warga negaranya. *Kelima*, desentralisasi merupakan suatu ajang latihan bagi kepemimpinan politik yang dapat memobilisasi berbagai kegiatan politik dan artikulasi kepentingan. *Keenam*, semakin besar desentralisasi, semakin tinggi tingkat partisipasi rakyat, *Ketujuh*, semakin tinggi tingkat desentralisasi, semakin besar potensi konflik politik yang akan muncul. *Kedelapan*, semakin besar desentralisasi, semakin kurang dukungan terhadap eksistensi persaingan bebas dan perlindungan terhadap hak-hak kepemilikan pribadi dan kepentingan-kepentingan kelompok. Terakhir, semakin besar desentralisasi, semakin besar tingkat akuntabilitas dari pejabat di daerah.

Aspek penting dari kebijakan desentralisasi adalah tumbuhnya partisipasi masyarakat di tingkat lokal. Partisipasi di dalam proses pembuatan kebijakan publik dan control terhadap pemerintah daerah itu bisa dilakukan oleh individu-individu maupun kelompok, khususnya kelompok-kelompok yang berada di luar

⁵² Ibid, hal. 14

pemerintahan atau yang lebih dikenal sebagai *civil society*. Yang terakhir mencakup organisasi-organisasi yang ada di tingkat akar rumput (*grass roots*), lembaga pendidikan, komunitas agama, perserikatan-perserikatan, dan organisasi-organisasi non pemerintah (NGO). Menurut Asfar⁵³, tingkat partisipasi masyarakat di dalam kebijakan-kebijakan public tergantung pada efektifitas *civil society*. Kelompok *civil society* tidak hanya dapat mengkoordiner masyarakat agar suara mereka didengar oleh pemerintah daerah. Gerakan yang mereka bangun merupakan kontrol terhadap kerja pemerintah daerah. Meskipun demikian, *efektivitas civil society* sangat tergantung pada kekuatan organisasi-organisasi di tingkat komunitas dan kemampuan mereka untuk mengorganisasi diri.

Di dalam konteks demokrasi liberal, *civil society* dipahami sebagai kelompok yang dapat melakukan kontrol terhadap kelompok yang lain, yakni negara (*state*) dan pasar (*market*). Ketiganya dipandang sangat penting di dalam membangun eksistensi *good governance*, dan saling menopang untuk tercapainya kehidupan demokrasi yang lebih baik.⁵⁴

Menurut Hirsechman yang dikutip oleh Asfar⁵⁵ masyarakat sendiri bisa memiliki mekanisme ketika berhadapan dengan negara, pemerintah lokal. Berkaitan masalah-masalah kebijakan publik, terutama sekali berkaitan dengan aspek pelayanan, misalnya masyarakat bisa melakukan melalui dua mekanisme.

Pertama melalui mekanisme suara (*voice*), melalui mekanisme ini diharapkan para pembuat kebijakan itu mendengar dan mengambil keputusan berdasarkan apa yang disuarakan oleh masyarakat itu. Beberapa bentuk yang

⁵³ Ibid, hlm. 14

⁵⁴ Ibid, hlm. 15

⁵⁵ Ibid,

termasuk di dalam mekanisme suara adalah pemilihan, survey, pertemuan, jalur hukum, kantor ombudsman, referendum lokal, keterlibatan langsung, dan demonstrasi.

Mekanisme yang *kedua* adalah apa yang disebut sebagai pelarian (*exit*). Ketika masyarakat kecewa terhadap kebijakan-kebijakan publik yang mereka terima, khususnya berkaitan dengan aspek pelayanan, masyarakat bisa saja tidak bersedia menggunakan pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah itu. Misalnya, mengalihkan pelayanan yang diberikan oleh swasta. Masyarakat juga bisa pindah ke tempat lain yang memiliki pelayanan publik lebih baik.

3.4. Kajian Hukum Terhadap Pemilihan Kepala Daerah

Perbedaan yang substansial antara UU No. 32 Tahun 2004 dengan undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya adalah kedudukan kepala daerah yang proses pemilihannya dilakukan secara demokratis. Dasar konstitusional, pemilihan tersebut merujuk hasil perubahan kedua UUD 1945 pada pasal 18 ayat (4) yang menyatakan: "*Gubernur, bupati, dan wali kota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*"

Undang-undang memandang bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara demokratis dapat dilakukan melalui dua cara. *Pertama* , pemilihan oleh DPRD. *Kedua* pemilihan secara langsung oleh rakyat.⁵⁶ Pasal 62 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD tidak mencantumkan tugas dan wewenang DPRD untuk

⁵⁶ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945* (Jakarta : Prenada Media Group, 2010) , hal. 270

memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dengan tidak dicantumkannya ketentuan tentang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat diambil suatu kesimpulan bahwa makna pemilihan kepala daerah secara demokratis sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 adalah pemilihan langsung oleh rakyat.

Berkaitan dengan keberadaan pasal 18 ayat (4) UUD 1945 Philipus Hadjon, yang dikutip oleh Titik Triwulan Tutik, mengatakan bahwa :

Prinsip demokrasi yang terkandung dalam pasal 18 ayat (3 dan 4) menyangkut pemilihan anggota DPRD dan Kepala Daerah secara langsung , dengan demikian dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, pemilihan umum tidak hanya untuk memilih wakil rakyat (DPR, DPD, DPRD) tetapi juga untuk kepala pemerintahan.⁵⁷

Menurut DPR yang diwakili oleh Patrialis Akbar dan Lukman Hakim Nasution dalam keterangan tertulis tanggal 14 Pebruari 2005 pada Sidang Mahkamah Konstitusi untuk putusan perkara gugatan *judicial review* terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terhadap UUD 1945 mengatakan:

Lahirnya kata demokratis yang dicantum dalam pasal 18 Ayat (4) UUD RI Tahun 1945 ketika itu menjelang perubahan kedua tahun 2000. Setidak-tidaknya dikarenakan adanya dua pendapat yang berbeda mengenai cara pemilihan kepala daerah. Satu pendapat menghendaki pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat dan sepenuhnya mengikuti apa yang terjadi pada pemilihan presiden dan wakil presiden sementara pendapat yang lain menghendaki tidak dilakukan secara langsung.⁵⁸

Pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi mengatakan :

Rumusan dipilih "dipilih secara demokratis" dalam ketentuan pilkada juga mempertimbangkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagaimana dimaksudkan pasal 18B Ayat (1) UUD 1945. Tetapi hal ini tidak dapat diartikan bahwa Pilkada secara langsung menjadi satu-satunya cara untuk memaknai frasa "dipilih secara demokratis" yang dimuat dalam Pasal 18 Ayat (4)

⁵⁷ Ibid,

⁵⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2004 Pengujian UU Pemda Terhadap UUD 1945 hal.61

UUD 1945. Namun kenyataannya dalam menjabarkan maksud "dipilih secara demokratis" dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 pembuat undang-undang telah memilih cara pilkada secara langsung. Sebagai konsekwensinya asas-asas dan lembaga penyelenggara pemilu harus tercermin dalam penyelenggaraan pilkada.⁵⁹

Sesuai dengan konsideran penjelasan umum angka 2 dari UU No. 32

Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan:

"Pemilihan secara demokratis terhadap kepala daerah tersebut, dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Perwakilan Rakyat Daerah, menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka pemilihan secara demokratis dalam undang-undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung".

Menurut Taufiqqurahman Syahuri:⁶⁰

Rumusan "dipilih secara demokratis" dalam ketentuan pilkada juga mempertimbangkan pelaksanaan pilkada di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagaimana dimaksud Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945. Hal ini tidak dapat diartikan bahwa pilkada secara langsung menjadi satu-satunya cara untuk memaknai frasa "dipilih secara demokratis" yang dimuat dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung pada dasarnya merupakan suatu proses politik bangsa menuju kehidupan yang lebih

⁵⁹ Ibid

⁶⁰ Taufiqqurahman Syahuri, *Anatomi Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pilkada*, Seminar Putusan MK Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah . Kerjasama Puslitka MK dan PS-HTN FH.UI, Menara Cakrawala, 2003 hal.6

demokratis, transparan, dan bertanggung jawab. Selain itu, pemeliharaan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung tersebut menandakan adanya perubahan dalam demokrasi lokal, yakni tidak sekedar distribusi kekuasaan antar tingkat pemerintahan secara vertical.

Menurut Radian Salman yang dikutip oleh Titik Triwulan Tutik⁶¹ :
Setidaknya terdapat tiga alasan penting pemeliharaan kepala daerah dilakukan secara langsung, antara lain : *Pertama*, Akuntabilitas kepemimpinan kepala daerah; *Kedua*, Kualitaas pelayanan publik yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat; dan *Ketiga*, Sistem pertanggungjawaban yang tidak saja kepada DPRD atau pemerintah pusat, tetapi langsung kepada rakyat.

Selanjutnya dikatakan :

Pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan akan membawa beberapa keuntungan, antara lain: 1) Rakyat bisa memilih pemimpinnya sesuai dengan hati nuraninya sekaligus memberikan legitimasi kuat bagi kepala daerah terpilih; 2) Mendorong calon kepala daerah mendekati rakyat pemilih; 3) Membuka peluang munculnya calon-calon kepala daerah dari individu-individu (meskipun harus melalui pencalonan oleh partai politik) yang memiliki integritas dan kapabilitas dalam memperhatikan masalah dan kaepentingan masyarakat dan daerahnya; 4) Mengurangi peluang distorsi oleh anggota DPRD untuk mempraktikkan politik uang dan sekaligus mendorong peningkatan akuntabilitas kepala daerah kepada rakyat.⁶²

Senada dengan pandangan tersebut menurut Laode Harjudin;⁶³

⁶¹ Titik Triwulan Tutik, Op.cit hal. 273

⁶² Ibid.

⁶³ Laode Harjudin, *Pilkada Eksprimen Kedaulatan Rakyat*, Jawa Pos, 14 Maret

Berdasarkan sifat yang dikandung sistem pilkada secara langsung memiliki tiga implikasi penting, yaitu: *Pertama*, dengan keterlibatan masyarakat dalam jumlah besar dapat menghindari kemungkinan manipulasi dan kecurangan, seperti *money politics*; *Kedua*, pilkada langsung akan memberikan legitimasi yang kuat bagi pemimpin yang terpilih karena mendapat dukungan luas dari rakyat; *Ketiga*, mengembalikan kedaulatan di tangan rakyat.

Sinyalemen pemilihan kepala daerah ditinjau dari sudut pandang ketatanegaraan dan pemerintahan akan membuahkan suatu kondisi *Pertama*, Pemilihan kepala daerah akan menghasilkan pemerintahan daerah yang mempunyai legitimasi langsung dari masyarakat, dimana pemerintah daerah mempunyai pertanggungjawaban publik dan akuntabilitas yang tidak akan semena-mena menyeleweng ; *Kedua* , iklim menumbuhkan kondisi daerah menemui momentumnya. Dalam arti bahwa peran kepala daerah yang didukung penuh akan mampu membawa katalisator konstruktif bagi kemajuan masyarakat ; *Ketiga*, pemilihan kepala daerah secara esensial akan mendukung demokratisasi lokal, yaitu masa depan kehidupan masyarakat di daerah menjadi cerah akibat terbukanya ruang public melalui partisipasi proaktif masyarakat.⁶⁴

Untuk melaksanakan maksud dan tujuan pemilihan kepala daerah langsung sebagai sarana kedaulatan rakyat diwilayah daerah, maka berdasarkan Pasal 56 Ayat (1) UU Pemda menyatakan: " *Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan*

⁶⁴ Titik Triwulan Tutik, "Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945", Tesis, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2005, hal. 54

secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil."

Penggunaan asas tersebut merupakan konsekuensi sebagai pelaksanaan pemilihan secara demokratis. Menurut Mahkamah Konstitusi:

Dalam menjabarkan maksud "dipilih secara demokratis" dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 pembuat undang-undang telah memilih cara pemilihan kepala daerah secara langsung, maka sebagai konsekuensi logisnya, asas-asas penyelenggaraan pemilihan umum harus tercermin dalam penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (luber-jurdil).⁶⁵

Pemilihan kepala daerah langsung sebagai instrumen demokrasi untuk menjangkau kepemimpinan nasional tingkat daerah, walaupun tidak dilaksanakan secara serentak seperti pemilihan umum legislative atau pemilihan presidendan wakil presiden diperlukan pengaturan atau regulasi sehingga mampu menjamin pelaksanaan pemilihan umum secara "luber dan jurdil"

Berkaitan dengan hal itu, dalam penyelenggaraan suatu pemilihan kepala daerah provinsi maupun kabupaten/kota diperlukan adanya suatu badan atau lembaga yang bersifat mandiri dan independen. Menurut Pasal 1 Ayat (21) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah :

"Komisi pemilihan umum daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU Provinsi, Kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang diberi wewenang khusus oleh

⁶⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi , Op.cit, hal. 67

undang-undang ini untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota.”

Sebagai lembaga independen KPUD harus bebas dari intervensi lembaga negara mana pun dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Ketentuan tersebut cukup logis dengan memandang bahwa amat sulit mencapai tujuan tersebut apabila KPUD harus bertanggung jawab kepada lembaga lain misalnya DPRD. Sebab, DPRD merupakan unsure-unsur partai politik yang menjadi pelaku dalam kompetensi pilkada.

BAB IV

HASIL PEMBAHASAN DAN KAJIAN ANALISIS DISKRIPTIF NORMATIF

4.1. Pelaksanaan Kewenangan KPU Kabupaten/Kota Dalam Pemilu Kepala Daerah

Sesuai dengan Undang-undang Nomer 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Nomer 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Tahapan Pilkada secara langsung dibagi menjadi 2 (dua) tahap yaitu tahap persiapan dan tahap pelaksanaan.

Tahap Persiapan meliputi : 1) Pemberitahuan DPRD kepada KDH dan KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah. 2) Dengan adanya pemberitahuan dimaksud KDH berkewajiban untuk menyampaikan laporan penyelenggaraapemerintahan daerah kepada pemerintah dan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD. 3) KPUD dengan pemberitahuan dimaksud menetapkan rencana penyelenggaraan Pemilihan KDH dan WKDH yang meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan PILKADA, membentuk Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), dan Kelompok

Penyelenggara pemungutan Suara (KPPS) serta pemberitahuan dan pendaftaran pemantau. 4) DPRD membentuk Panitia Pengawas Pemilihan yang unsurnya terdiri dari Kepolisian, Kejaksaan, Perguruan Tinggi, Pers dan Tokoh masyarakat. Dalam tahap persiapan tugas DPRD semenjak memberitahukan berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah, DPRD paling lambat 20 hari setelah pemberitahuan tersebut, sudah membentuk Panitia pengawas (panwas) sampai dengan tingkat terendah. Misal untuk pemilihan Gubernur Panwas Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota dan Panwas Kecamatan. Hal ini agar Panwas dapat mengawasi proses penetapan Daftar Pemilih Sementara (DPS) sampai dengan Daftar Pemilih Tetap (DPT), begitu juga proses pencalonan, kampanye sampai dengan pemungutan dan penghitungan suara. Kepada KPUD, dalam penetapan jadwal pelaksanaan Pilkada khususnya terhadap hari pemungutan suara, diminta kepada KPUD untuk memperhitungkan waktu penetapan hari pemungutan suara jangan terlalu cepat, karena Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terpilih baru dapat dilantik sesuai dengan tanggal berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah yang lama. Walaupun dalam ketentuan tidak diatur batasan waktu paling cepat untuk hari pemungutan suara.⁶⁶

Tahap Pelaksanaan. Tahap pelaksanaan meliputi penetapan daftar pemilih, pengumuman pendaftaran dan penetapan pasangan calon, kampanye, masa tenang, pemungutan suara, penghitungan suara, penetapan pasangan calon terpilih serta pengusulan pasangan calon terpilih. Penetapan Daftar Pemilih untuk menggunakan hak memilih, WNRI harus terdaftar sebagai

⁶⁶ Direktur Jendral Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri, *Tata Cara Dan Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah*, dengan alamat : <http://www.depdagri.go.id/news/2006/05/05/> tata cara –dan-mekanism diakses tanggal 23 Desember 2012

pemilih dengan persyaratan tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya dan tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Meski telah terdaftar dalam daftar pemilih tetapi pada saat pelaksanaannya ternyata tidak lagi memenuhi syarat maka yang bersangkutan tidak dapat menggunakan hak pilihnya. Dalam Pilkada menggunakan daftar pemilih Pemilu terakhir di daerah yang telah dimutakhirkan dan divalidasi ditambah dengan data pemilih tambahan digunakan sebagai bahan penyusunan daftar pemilih sementara. Daftar pemilih sementara disusun dan ditetapkan oleh PPS dan harus diumumkan oleh PPS ditempat yang mudah dijangkau oleh masyarakat untuk mendapatkan tanggapan dari masyarakat. Setiap pemilih yang telah terdaftar dan ditetapkan sebagai pemilih dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) diberi tanda bukti pendaftaran untuk ditukarkan dengan kartu pemilih yang digunakan setiap pemungutan suara. Dalam penyusunan daftar pemilih sementara diminta kepada KPUD untuk melibatkan RT dan RW untuk mendapat tanggapan masyarakat. Pengumuman Pendaftaran dan Penetapan Pasangan Calon Peserta pemilihan adalah pasangan calon yang diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% jumlah kursi di DPRD atau 15% dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.

Dalam hal Partai Politik atau Gabungan Partai Politik dalam mengusulkan pasangan calon menggunakan ketentuan memperoleh sekurang-kurangnya 15% jumlah kursi DPRD apabila hasil bagi jumlah kursi menghasilkan angka pecahan maka perolehan 15% dari jumlah kursi dihitung dengan pembulatan

ke atas. Sebagai contoh jumlah kursi DPRD 45 dikalikan 15% sama dengan 6,75 kursi sehingga untuk memenuhi persyaratan 15% adalah 7 kursi. Selanjutnya di dalam melakukan penelitian persyaratan pasangan calon diminta kepada KPUD untuk selalu independen dan memberlakukan semua pasangan calon secara adil dan setara serta berkoordinasi dengan instansi teknis seperti Diknas apabila ijazah calon diragukan. Begitu juga apabila terjadi pencalonan ganda oleh Partai Politik agar dikonsultasikan dengan pengurus tingkat lebih atas Partai Politik yang bersangkutan.

Dalam melakukan penelitian persyaratan pasangan calon agar dilakukan secara terbuka, apa kekurangan persyaratan dari pasangan calon dan memperhatikan waktu agar kekurangan persyaratan tersebut dapat dilengkapi oleh pasangan calon. Bila ada persyaratan yang belum lengkap agar diberitahukan secepatnya untuk menghindari protes dan ketidakpuasan Partai Politik atau pasangan calon yang bersangkutan. Di dalam menyelenggarakan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, KPUD provinsi menetapkan KPUD kabupaten/Kota sebagai bagian pelaksana tahapan penyelenggaraan pemilihan, sehingga diperlukan langkah-langkah koordinasi yang optimal. Kampanye dilaksanakan antara lain melalui pertemuan terbatas, tatap muka, penyebaran melalui media cetak/elektronik, pemasangan alat peraga dan debat publik yang dilaksanakan selama 14 (empat belas) hari dan berakhir 3 (tiga) hari sebelum pemungutan suara yang disebut masa tenang. Terkait dengan kampanye melalui media cetak/elektronik.

Undang-undang menegaskan agar media cetak/elektronik memberi kesempatan yang sama pada setiap pasangan calon untuk menyampaikan tema

dan materi kampanye. Selain itu pemerintah daerah juga diwajibkan memberi kesempatan yang sama pada setiap pasangan calon untuk menggunakan fasilitas umum. Pengaturan lainnya tentang kampanye adalah : 1) pasangan calon wajib menyampaikan visi misi dan program secara lisan maupun kepada masyarakat. 2) Penyampaian materi kampanye dilakukan dengan cara sopan, tertib dan bersifat edukatif. 3) Larangan kampanye antara lain menghasut atau mengadu domba partai politik atau kelompok masyarakat dan menggunakan fasilitas dan anggaran pemerintah dan pemerintah daerah serta melakukan pawai arak-arakan yang dilakukan dengan berjalan kaki atau dengan kendaraan di jalan raya. 4) Dalam kampanye pasangan calon atau tim kampanye dilarang melibatkan PNS, TNI/Polri sebagai peserta kampanye dan juru kampanye dalam pemilihan. 5) Pejabat negara yang menjadi calon kepala daerah dan wakil Kepala daerah dalam melaksanakan kampanye tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya dan harus menjalankan cuti. Pengaturan Suara dan perhitungan suara adalah merupakan puncak dari pesta demokrasi diselenggarakan paling lambat 30 hari sebelum masa jabatan Kepala Daerah berakhir, dan dilakukan dengan memberikan suara melalui kotak suara yang berisi nomor dan foto pasangan calon di TPS yang telah ditentukan.

Di hari ini hati nurani rakyat akan bicara, sekaligus menentukan siapakah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diinginkan untuk memimpin daerahnya dan yang akan menentukan perjalanan daerah selanjutnya. Pemungutan suara ditingkat TPS dilaksanakan mulai dari jam 07.00 sampai dengan jam 13.00 waktu setempat dan pelaksanaan penghitungan suara di TPS dimulai dari jam 13.00 sampai dengan selesai yang dapat dihadiri oleh saksi

pasangan calon Panwas, pemantau dan warga masyarakat. Proses rekapitulasi perhitungan suara dilakukan berjenjang mulai dari TPS, PPS, PPK sampai ke KPU Kabupaten/Kota. Berita acara, rekapitulasi hasil perhitungan suara disampaikan kepada pelaksana Pilkada bersangkutan, pelaksana Pilkada satu tingkat di atasnya, dan juga untuk para saksi yang hadir. Jadi, jika proses rekapitulasi dilakukan ditingkat PPS berita acara dan rekapitulasi itu disampaikan kepada PPS, PPK, dan para saksi pasangan calon yang hadir.

Berdasarkan berita acara dan rekapitulasi suara yang disampaikan PPK, KPU Kabupaten/Kota kemudian menetapkan hasil rekapitulasi perhitungan suara dan pengumuman hasil pemilihan Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota. Apabila Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur berita acara dan rekapitulasi penghitungan suara dari KPU Kabupaten/Kota disampaikan kepada KPU Provinsi dan kemudian KPU Provinsi menetapkan hasil rekapitulasi perhitungan suara dan pengumuman hasil pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur. Pemungutan suara dilakukan pada hari libur atau hari yang diliburkan. Penetapan hari yang diliburkan oleh Menteri Dalam Negeri untuk pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur serta untuk pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota oleh Gubernur atas usul KPUD masing-masing. Penetapan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 50% jumlah suara sah langsung ditetapkan sebagai pasangan terpilih. Apabila perolehan suara itu tidak terpenuhi, pasangan calon yang memperoleh suara terbesar lebih dari 25% dari suara sah dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih. Dalam hal pasangan calon tidak ada yang memperoleh

25% dari jumlah suara sah maka dilakukan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah putaran kedua.

Sesuai dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 120/1808/SJ tanggal 21 Juli 2005, pelaksanaan Pilkada putaran kedua rentang waktu pelaksanaannya dilaksanakan selambat-lambatnya 60 hari terhitung mulai tanggal berakhirnya masa waktu pengajuan keberatan hasil penghitungan suara, apabila terdapat pengajuan keberatan terhadap hasil penghitungan suara selambat-lambatnya 60 hari dihitung mulai tanggal adanya keputusan Mahkamah Konstitusi tentang sengketa hasil pemungutan suara. Keberatan terhadap hasil penghitungan suara merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi memutus permohonan keberatan pada tingkat pertama dan terakhir, dan putusannya bersifat final dan mengikat selama 14 (empat belas) hari.

Keberatan terhadap hasil pemilihan hanya dapat diajukan berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon dan diajukan paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil akhir pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pengesahan dan Pelantikan DPRD Provinsi mengusulkan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih, selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) hari kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri berdasarkan berita acara penetapan pasangan calon terpilih dari KPUD Provinsi dan dilengkapi berkas pemilihan untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan. Sedangkan pengusulan pasangan calon Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota selambat-lambatnya dalam waktu 3 hari DPRD Kabupaten/Kota mengusulkan pasangan calon melalui Gubernur kepada Menteri Dalam Negeri berdasarkan berita acara

penetapan pasangan calon terpilih dari KPUD Kabupaten/Kota dan dilengkapi berkas pemilihan untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebelum memangku jabatannya dilantik dengan mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh pejabat yang melantik Gubernur bagi Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota, Menteri Dalam Negeri bagi Gubernur dan Wakil Gubernur. Pelantikan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan di gedung DPRD dalam rapat paripurna DPRD yang bersifat istimewa atau ditempat lain yang dipandang layak untuk itu.⁶⁷

4.2. Pelaksanaan Kewenangan KPU Kabupaten/Kota Dalam Pemilu Pemilihan Presiden, DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota,

Berkaitan dengan pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu Presiden, Legislatif, dan DPD kedudukan KPU sebagai penyelenggara sementara KPUD sebagai pelaksana. Pada Pilkada kedudukan KPUD sebagai penyelenggara sementara KPU hanya berfungsi sebagai supervisi. Oleh karena itu tugas KPUD pada Pilkada benar-benar sangat berat. Sebagai pelaksana KPUD hanya bertugas melaksanakan dan menjalankan kebijakan KPU Pusat, segala yang berkaitan dengan pengaturan dan pelaksanaan pemilihan legislatif, pemilihan presiden dan DPD menjadi kewenangan KPU Pusat.

Sebaliknya sebagai penyelenggara pada Pilkada segala sesuatu yang berkaitan dengan pengaturan tata pelaksanaan pilkada diserahkan kepada KPUD setempat, sementara KPU di atasnya hanya bertugas sebagai supervisi. Dengan begitu, pada Pemilu Pilkada Bupati/Walikota yang memiliki kewenangan penuh untuk membuat aturan main tata pelaksanaan Pilkada, sementara fungsi supervisi

⁶⁷ Dirjen Otonomi Daerah, *Ibid*

diberikan kepada KPU Pusat yang dalam penyelenggaraannya bisa dilakukan oleh KPU Provinsi. Untuk Pilkada Gubernur KPU Provinsi yang menyelenggarakan dengan supervisi dari KPU Pusat.⁶⁸

Kewenangan KPUD sebagai penyelenggara pemilu pemilihan kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003, yang memberi wewenang khusus kepada KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sehingga ada keterkaitan secara langsung antara wewenang KPUD Kabupaten/Kota dengan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Keberadaan kewenangan KPUD kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah sebagai akibat dari penyelenggaraan pemilu kepala daerah secara langsung oleh rakyat.

KPU Kabupaten/Kota dalam Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berkewajiban:

Melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu dengan tepat waktu;

Memperlakukan peserta Pemilu dan pasangan calon secara adil dan setara;

1. Menyampaikan semua informasi penyelenggaraan Pemilu kepada masyarakat;
2. Melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan peraturan perundangundangan;
3. Menyampaikan laporan pertanggungjawaban semua kegiatan penyelenggaraan Pemilu kepada KPU melalui KPU Provinsi;

⁶⁸ Muhammad Asfar, *Mendesaian managemen Pilkada*, (Surabaya: Pustaka Eureka, 2006), hal. 24

4. Memelihara arsip dan dokumen Pemilu serta mengelola barang inventaris KPU Kabupaten/Kota berdasarkan peraturan perundang-undangan;
5. Menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan penyelenggaraan Pemilu kepada KPU dan KPU Provinsi serta menyampaikan tembusannya kepada Bawaslu;
6. Membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU Kabupaten/Kota dan ditandatangani oleh ketua dan anggota KPU Kabupaten/Kota;
7. Melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh KPU dan KPU Provinsi; dan
8. Melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

BAB V PENUTUP

5.1. Kesimpulan

1. Bentuk keenggan yang dimiliki oleh Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pemilu pemilihan kepala daerah, tergantung pada sistem pemilu yang diterapkan, apabila Pemilu pemilihan kepala daerah secara perwakilan oleh DPRD maka Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota mempunyai hak penuh sebagai penyelenggara tanpa tergantung pada Komisi Pemilihan Umum Pusat dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/kota bertanggung jawab kepada DPRD. Dan apabila Pemilu Pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat maka Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota bertanggung jawab secara hirarkhis ke Komisi Pemilihan Umum Pusat
2. Pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat maupun secara perwakilan oleh DPRD tidak serta merta menghasilkan pemerintahan yang demokratis. Hal ini tergantung pada proses pelaksanaan dari penyelenggaran pemilu tadi, apabila dilaksanakan secara dmokratis dan menjunjung tinggi hak-hak suara rakyat dan menghormati kemauan rakyat serta pelaksanaannya dilakukan secara jujur, adil, bebas, dan rahasia tanpa adanya kecurangan-kecurangan maka proses demokrasi akan berjalan dengan baik dan kemungkinan besar menghasilkan pemimpin yang berjiwa demokratis dan ini akan berpengaruh pada penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis.

5.2. Rekomendasi

1. Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/kota membuat regulasi mengenai pengaturan tata cara kampanye yang bisa menciptakan suasana sejuk, damai, dan demokratis. Dan yang paling penting menghindari kost biaya tinggi bagi calon kepala daerah, hal ini perlu penekanan khusus karena disamping menghindari terjadi KKN juga bertujuan untuk mendidik mental masyarakat.
2. Perlu peran masyarakat dalam pengawasan pelaksanaan kampanye, agar ikut serta mengawasi terhadap proses jalannya Pemilu Pilkada, agar Pilkada bebas dari kecurangan-kecurangan yang berdampak pada pencederaan demokratis itu sendiri.

Daftar Pustaka

Buku :

- Achmad , Syahrizal ,2008, "*peradilan Konstitusi*" , Jakarta: PT Pradnya Paramita.
- Adji, Oemar Seno, 1985, "*Peradilan Bebas Negara Hukum*" , Jakarta: PT Erlangga.
- A. Kardiyat Wiharyanto, 2011, "*Sejarah Indonesia Dari Proklamasi sampai Pemilu 2009*" , Yogyakarta: Penerbit Universitas Sanata Dharma.
- Amir Machmud, 1984, " Demokrasi, Undang-Undang, Dan Peran Rakyat " , Jakarta: Dalam Prisma LP3S.
- Andi Gadjong, Agussalim 2007, " *Pemerintah Daerah, Kajian Politik dan Hukum* " , Bogor: Ghalia Indonesia.
- Arbi Sanit, 2008, " Partai, Pemilu dan Demokrasi" , Jakarta: Pustaka Pelajar
- Asshidiqie , Jimly, " *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*" , Jakarta: Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI.
- Asshidiqie,Jimly, 1999, "*Konstitusi Sebagai Landasan Menuju Indonesia Baru Yang Demokratis*" , Jakarta: BPHN , Departemen Hukum dan HAM.
- , 2011, "Hukum Tata Negara & Pilar-Pilar Demokrasi", Jakarta: Sinar Grafika
- Dimiyati Hartono, 2010, "*Memahami Makna Pembukaan UUD 1945 Dari Sudut Historis, Idiologis, Dan Konsep Nasional*" , Jakarta: Jakarta Publishing.
- Gautama, Sudargo, 1983, " *Pengertian Tentang Negara Hukum* " , Bandung: PT Alumni.
- Hendry B. Mayo, 1960, "*An Introduction to Democratic Theory*" New York : Oxford Universty Press.
- Isrok, Rizki Emil Birham, 2010, "*Citizen Lawsuit, Penegakan Hukum Alternatif Bagi Warga Negara*" , Malang: Universitas Brawijaya Press.

- Kusnardi, Moch, Harmailly Ibrahim, 1985, " *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*", Jakarta : Fakultas Hukum Universitas Indonesia .
- Mahfud, MD, 2010, " *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*", Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Manan , Bagir, 1997, " *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* ", Bandung: PT Alumni.
- Muhammad Asfar, 2006, " *Mendesain Managemen Pilkada*", Surabaya: Pustaka Eurika.
- Munafrizal Manan, 2008, " *Dinamika Demokrasi & Politik Nasional Pasca Orde Baru*", Yogyakarta: Pustaka Jaya Abadi
- Nubafrizal , Manan, 2008, " *Dinamika, demokrasi Politik nasional* ", Jakarta: Pustaka Jaya Abadi.
- Ni'matul Huda, 2008, " *UUD 1945 Dan Gagasan Amandemen Ulang*",
- Parulian Donald, 2010, " *Menggugat Pemilu*", Jakarta: Pustaka Sinar Harapan
- Peter Mahmud Marzuki, 2007, " *Penelitian Hukum* ", Jakarta: PT Kencana Prenada Media Group.
- Philipus M. Hadjon, 1987, " *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia* ", Jakarta: PT Bina Ilmu.
- , 1995, " *Pengantar Hukum Administrasi Negara*", Yogyakarta: Gajah Mada Press
- Ranuwijaya, Usep ,1983, " *Hukum Tata Negara Indonesia ,Dasar – dasar* " Jakarta: PT Ghalia Indonesia.
- Ridwan, HR, 2006, " *Hukum Administrasi Negara* " , Jakarta: PT Radja Grafindo Persada.
- Samsul Wahidin, 2007, " *Demensi Kekuasaan Negara Indonesia*", Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Soehino, 2010, " *Hukum Tata Negara Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*" Yogyakarta: BPFY Yogyakarta.
- , 2010, " *Hukum Tata Negara Perkembangan Demokrasi Indonesia*", Yogyakarta: BPFY Yogyakarta.
- Talcott Parson , 1963. " *to ward a general theory of action* ", Harvard University Press.

Titik Triwulan Tutik, 2010, "*Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*", Jakarta: Prenada Media Group

Makalah, Hasil Penelitian, dan Karya Ilmiah :

Jimly Asshiddiqie, "*Konstitusi Sebagai Landasan Menuju Indonesia Baru Yang Demokratis*", Makalah disampaikan pada Seminar Hukum Nasional Ke VII, pada Tema Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani, diselenggarakan oleh BPHN dengan Departemen Hukum Dan Ham, tgl 12 – 15 Oktober 1999

Mahfud, MD, "*Kapabilitas DPR Dalam Membangun Good Governance*", Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Ke VII, pada Tema Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani, diselenggarakan oleh BPHN dengan Departemen Hukum Dan Ham, tgl 12 -15 Oktober 1999

Titik Triwulan Tutik, "*Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Uu No.32 Tahun 2004 Dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945*", Tesis Program Pascasarjana Unair , 2005, Surabaya.

Majalah, Jurnal, dan Koran :

Catur Wido Haruni, 2009, "*Pertanggungjawaban Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Pasca Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung* ", Majalah Konstitusi Fak. Hukum UMM Vol.2 Nomor 1

Harjono, "*Perbandingan Lembaga Keprisidenan Amerika Serikat Dan Indonesia*", Jurnal Juridika, Nomor. 4 Tahun IX Agustus 1994, Unair.

Laode Harjudin, "*Pilkada Ekspresmen Kedaulatan Rakyat*", Jawa Post, 14 Maret 2005

M. Amin Rais, "*Pengantar Demokrasi Dari Proses Politik*", Kumpulan Karangan Majalah Prisma LP3S, 1986, Jakarta

M.Gaffar, Janedjri, "*Penataan Lembaga negara*" , Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia, 2008, Jakarta

-----, "*Pilkada Dalam UUD 1945*", Opini Janedjri, Harian Seputar Indonesia, 2008

Suwoto, "*Pembentukan Badan Perwakilan Rakyat*", Jurnal Yuridika, Nomor. 1 Tahun VI, Januari, Pebruari 1991, Unair

-----,"*Pemberdayaan Hukum Dalam Perspektif Pembangunan Masyarakat Yang Demokratis*", Jurnal Yuridika, Nomor 1 Tahun XI, Januari, Pebruari 1996, Unair.

Artikel Internet:

Jimly Asshiddiqie, dalam makalah *Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer* <http://saniffa.wordpress.com/2009/12/23/negara-hukum/>, diakses pada tanggal 20 Maret 2010.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang – Undang Dasar Tahun 1945 yang telah diamandemen

Undang –Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Undang -Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok – Pokok Pemerintahan Daerah

Undang -Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah

Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok – Pokok Pemerintahan daerah

Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintaha Daerah

Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah

Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang - Undang Pemerintahan Daerah

Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Perpu No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang –Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang – Undang

Undang – Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum

Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD

Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum
Anggota DPR ,DPD, dan DPRD

Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara
Pemilihan Umum

Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan
Umum

Undang – Undang Nomor 23 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum
Presiden dan Wakil Presiden

Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan
Kedudukan MPR , DPR , DPD dan DPRD

Putusan – Putusan:

Pututusan MK No. 5 /PUU-V/2007 tentang Pengujian UU No. 32 Tahun
2004 tentang Pemerintahan Daerah Terhadap UUD Negara RI
Tahun 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-III/2005 tentang
Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan
Daerah Terhadap UUD 1945.

**KEWENANGAN KOMISI PEMILIHAN UMUM DAERAH
KABUPATEN/KOTA DALAM PENYELENGARAAN PEMILU
PEMILIHAN KEPALA DAERAH**

LAPORAN HASIL PENELITIAN KARYA ILMIAH



Oleh :

Dr. Azis Setyagama.SH.MH.
NIP : 19590424198803 1 001

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS PANCA MARGA
PROBOLINGGO
2016**

UNIVERSITAS PANCA MARGA PROBOLINGGO
SEKRETARIAT : JL. YOS SUDARSO, PABEAN,
DRINGU

LAPORAN HASIL PENELITIAN KARYA ILMIAH

KEWENANGAN KOMISI PEMILIHAN UMUM DAERAH
KABUPATEN/KOTA DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU
PEMILIHAN KEPALA DAERAH

Sebagai Tugas Tenaga Pengajar Dalam Bidang Penelitian Dan
Pengembangan Ilmu yang merupakan bagian dari
Tridharma Perguruan Tinggi

Disetujui Dan Disahkan Oleh:

Ketua Lembaga Penelitian
Dan Pengabdian Masyarakat
UPM

Probolinggo, 1 Maret 2016

Dekan Fakultas Hukum

Dr. Judi Suharsono, SE, Ak,CA. MM
NIP: 19661126 200501 1 001

Putut Gunawarman F, SH.MH.
NIS: 840 380 094
Penulis

Dr. Azis Setyagama, SH.MH.
NIP : 19590424198803 1 001

KATA PENGANTAR

Puji syukur Penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Pengasih Dan Penyayang atas segala rahma, hidayah serta innayah-Nya yang telah dilimpahkan kepada Penulis, sehingga Penulis dapat menyelesaikan penulisan Laporan Hasil Penelitian yang ditugaskan oleh Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Universitas Panca Marga Probolinggo.

Judul Laporan Hasil Penelitian ini adalah "**KEWENANGAN KOMISI PEMILIHAN UMUM KABUPATEN/KOTA DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU PEMILIHAN KEPALA DAERAH** " dimana Penulis diberikan tanggung jawab untuk menyelesaikan laporan hasil penelitian sesuai jadwal waktu yang diberikan oleh Ketua LPPM Universitas Panca Marga Probolinggo.

Dalam Laporan Hasil Penelitian ini , penulis dengan sepenuh hati mengucapkan banyak terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu terhadap penyelesaian penulisan Lapora Hasil Penelitian ini dan semoga kebaikan bapak/ibu semuanya dicatat oleh Allah dan Penulis menyadari bahwa peneltian ini masih jauh dari sempurna, untuk itu Penulis masih mengharapkan ada penulis lain yang bisa melanjutkan penelitian lebih lanjut mengenai topik masalah ini ini dan khusus kepada Bapak Dekan dan segenap rekan dosen, penulis sampaikan banyak terima kasih atas saran dan masukan dalam penulisan hasil penelitian karya ilmiah ini.

Probolinggo, 01 Maret 2016

Penulis

Daftar Isi

Halaman Muka	i
Lembar Pengesahan	ii
Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	iv
BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Rumusan Masalah	22
1.3. Tujuan Penelitian.....	22
1.4. Manfaat Penelitian	23
1.5. Metode Penelitian.....	24
1.5.1. Jenis Penelitian Dan Pendekatan Masalah.....	24
1.5.2. Bahan Hukum.....	25
1.5.3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	26
1.5.4. Analisa Bahan Hukum	27
1.6. Sistematika Penulisan	27
BAB II TINJAUAN DAN KERANGKA TEORITIK	
2.1. Teori Kewenangan	29
2.2. Teori Demokrasi	34
2.3. Teori Kedaulatan Rakyat	43
2.4. Teori Hukum Yang Demokratis	46
BAB III HASIL PENELITIAN DITINJAU DARI KAJIAN DISKRIPITIF NORMATIF	
3.1. Tinjauan Umum Tentang Kewenangan KPU Kabupaten/Kota Dalam Penyelenggaraan Pilkada	59
3.2. Tujuan Diadakan Pemilu	63
3.3. Pilkada Merupakan Demokratisasi Lokal	66
3.4. Kajian Hukum Terhadap Pemilihan Kepala Daerah.....	71
BAB IV PEMBAHASAN KAJIAN ANALISIS DISKRIPITIF NORMATIF	
4.1. Pelaksanaan Kewenangan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten /Kota Dalam Pemilu Kepala Daerah	78
4.2. Pelaksanaan Kewenangan KPU Kabupaten/Kota Dalam Pemilu Pemilihan Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Dan Dewan Perwakilan Daerah.....	85

BAB V PENUTUP

5.1. Kesimpulan	88
5.2. Rekomendasi	89

Daftar Kepustakaan

