

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Komisi Pemilihan Umum (KPU) merupakan instrumen dalam menyelenggarakan pemilihan umum yang diamanatkan oleh UUD 1945 dan dalam undang-undang mengenai pemilihan umum (pemilu). Pemilu merupakan sarana pemenuhan hak konstitusional warga negara dalam memilih maupun dipilih dalam menempati posisi eksekutif maupun legislatif.

KPU sendiri pertama kali lahir pada tahun 1999 melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum dan Penetapan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Umum Komisi Pemilihan Umum. KPU tersebut lahir untuk menjalankan UU No. 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum dan komposisi keanggotaan KPU

Tidak bersifat independen karena terdiri dari wakil pemerintah dan wakil partai politik dan untuk melaksanakan pemilihan umum Anggota DPR, DPRD I dan DPRD II dan pelaksanaan pada tingkatan daerah KPU kemudian membentuk Panitia Pemilihan Indonesia untuk melaksanakan pemilu Legislatif.¹

¹ Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum dan Penetapan Organisasi Dan Tata Kerja Sekretariat Umum Komisi Pemilihan Umum, Pasal 3-Pasal 9

Namun penyelenggaraan pemilu menjadi persoalan karena tidak jelasnya landasan konstitusionalnya. Karena dalam UUD 1945 tidak mengatur dan mengamankan adanya pemilu secara langsung. Baru kemudian pada amandemen ketiga masuklah ketentuan mengenai pemilu dan UUD 1945 mengamankan bahwa penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan DPRD diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan, mandiri.² Hal ini di wujudkan dengan lahirnya Undang-Undang (UU) No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Dalam ketentuan UU tersebut, KPU memiliki komposisi keanggotaan yang jelas dan independen. Karena tidak ada lagi perwakilan pemerintah dan partai politik serta struktur keorganisasian yang jelas yang meliputi KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang memiliki hubungan hirarki dan pertanggungjawaban yang jelas yang kemudian pola dan tata kerja KPU ditetapkan melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2003 Tentang Pola Organisasi Dan Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum.

Sedangkan pengaturan tentang KPU dalam Konstitusi pada Pasal 22E ayat (5) yang berbunyi :*“Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”*. Sementara pengaturan Pemilu dalam konstitusi yang terdapat

² Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

pada Pasal 22E ayat (1) mengatakan :“*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali*”,Selanjutnya pada ayat (2) dikatakan bahwa :“*Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan perwakilan Rakyat Daerah*”.

Jika kita melihat pada Pasal 22E ayat (5) dan dikaitkan dengan Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) dapat dikatakan bahwa “ *KPU bersifat nasional, tetap, dan mandiri, dibentuk untuk menyelenggarakan Pemilihan Umum yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali, untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan wakil Presiden, dan DPRD*”.

Terkait dengan sifat KPU yang Nasional, tetap dan mandiri, diatur pada UU No. 22 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 15 tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu diatur mengenai KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum yang permanen. Dalam Pasal 5 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2011 dikatakan bahwa, “*KPU, Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota bersifat hierarkis.*” Dan pada ayat (2) dikatakan bahwa,“*KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat tetap*”.

Maka jika kita mengacu pada aturan dalam Konstitusi dan undang-undang tentang Pemilihan Umum dapat disimpulkan bahwa Keberadaan

KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten Kota adalah merupakan organ Pemilu yang bersifat hirarkis, nasional, tetap dan mandiri untuk menyelenggarakan Pemilu.

Sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2004 telah menyatakan bahwa pertanggungjawaban Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) kepada DPRD dinyatakan bertentangan dengan Konstitusi dan dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Sehingga berdasarkan putusan ini menjadikan istilah KPUD tidak lagi digunakan dan diganti dengan KPU Provinsi, KPU Kabupaten dan Kota, dan menjadikan posisi KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota murni sebagai organ Pemilu yang Nasional, Mandiri dan Tetap.

Berdasarkan penjelasan diatas, diperkuat dengan mengacu pada Putusan No. 97/PUU-XI/2013 Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Pilkada bukan merupakan bagian rezim pemilu oleh karenanya penyelenggaraan pilkada yang masih menggunakan KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota (Organ Pemilu) dalam menyelenggarakannya adalah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945)

Berdasarkan uraian dari latar belakang diatas, penulis tertarik untuk membuat kajian dan penelitian dalam skripsi ini.

1.2. Perumusan Masalah

Dalam penelitian ini penulis merumuskan 2 (dua) pokok permasalahan yang akan menjadi fokus dalam penelitian ini yang meliputi:

1. Bagaimana pengaturan kewenangan KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pilkada sebelum pilkada masuk kedalam rezim pemilu?
2. Bagaimana penyelenggaraan pilkada oleh KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota setelah pilkada masuk kedalam rezim pemilu?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penulisan skripsi ini adalah untuk menjawab pokok permasalahan yang dikemukakan pada sub pendahuluan diatas. Tujuan penelitian tersebut, adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimana pengaturan ruang lingkup kewenangan KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pilkada sebelum pilkada masuk kedalam rezim pemilu
2. Untuk mengetahui bagaimana kewenangan KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota setelah pilkada masuk kedalam rezim pemilu ?

1.4. Definisi Operasional

Sebelum melangkah lebih jauh kepada pokok-pokok pembahasan pada bab-bab berikutnya, ada baiknya penulis menjelaskan beberapa istilah yang akan digunakan dalam pembahasan pada bab-bab berikutnya, diantaranya adalah sebagai berikut :

Menurut Pasal 22E ayat (2) UUD 1945, Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat,

Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota:³

1. Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis.
2. Uji Publik adalah pengujian kompetensi dan integritas yang dilaksanakan secara terbuka oleh panitia yang bersifat mandiri yang dibentuk oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi atau Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, yang hasilnya tidak menggugurkan pencalonan.
3. Calon Gubernur adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang mendaftar atau didaftarkan di Komisi Pemilihan Umum Provinsi.
4. Calon Bupati dan Calon Walikota adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang mendaftar atau didaftarkan di Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.
5. Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
6. Pemilih adalah penduduk yang berusia paling rendah 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin yang terdaftar dalam Pemilihan.
7. Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan pemilihan umum.
8. Komisi Pemilihan Umum Provinsi yang selanjutnya disingkat KPU Provinsi adalah penyelenggara Pemilihan Gubernur.

³ Indonesia, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

9. Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota yang selanjutnya disingkat KPU Kabupaten/Kota adalah penyelenggara Pemilihan Bupati/Walikota.
10. Badan Pengawas Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
11. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat DKPP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan umum dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum.
12. Panitia Pemilihan Kecamatan yang selanjutnya disingkat PPK adalah panitia yang dibentuk oleh KPU Kabupaten/Kota untuk menyelenggarakan Pemilihan di tingkat Kecamatan atau nama lain.
13. Panitia Pemungutan Suara yang selanjutnya disingkat PPS adalah panitia yang dibentuk oleh KPU Kabupaten/Kota untuk menyelenggarakan Pemilihan di tingkat Desa atau sebutan lain/Kelurahan.
14. Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara yang selanjutnya disingkat KPPS adalah kelompok yang dibentuk oleh PPS untuk menyelenggarakan pemungutan suara di tempat pemungutan suara.
15. Tempat Pemungutan Suara yang selanjutnya disingkat TPS adalah tempat dilaksanakannya pemungutan suara untuk Pemilihan.
16. Badan Pengawas Pemilu Provinsi yang selanjutnya disingkat Bawaslu Provinsi adalah Badan Pengawas Pemilihan Gubernur yang bertugas untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilihan Gubernur di wilayah Provinsi.
17. Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut Panwas Kabupaten/Kota adalah panitia yang dibentuk oleh Bawaslu Provinsi yang bertugas untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilihan di wilayah Kabupaten/Kota.
18. Panitia Pengawas Pemilihan Kecamatan yang selanjutnya disebut Panwas Kecamatan adalah panitia yang dibentuk oleh Panwas Kabupaten/Kota yang bertugas untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilihan di wilayah Kecamatan.
19. Pengawas Pemilihan Lapangan yang selanjutnya disingkat PPL adalah petugas yang dibentuk oleh Panwas Kecamatan untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilihan di Desa atau sebutan lain/Kelurahan.
20. Pengawas Tempat Pemungutan Suara yang selanjutnya disebut Pengawas TPS adalah petugas yang dibentuk oleh Panwas Kecamatan untuk membantu PPL.
21. Kampanye Pemilihan yang selanjutnya disebut Kampanye adalah kegiatan untuk meyakinkan Pemilih dengan menawarkan visi,

misi, dan program Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota.

22. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluasluasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
23. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
24. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi yang selanjutnya disingkat DPRD Provinsi atau sebutan lainnya adalah lembaga perwakilan rakyat daerah di Provinsi dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
25. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota yang selanjutnya disingkat DPRD Kabupaten/Kota atau sebutan lainnya adalah lembaga perwakilan rakyat daerah di Kabupaten/Kota sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
26. Pemerintah Pusat yang selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
27. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.

1.5. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu dengan menggunakan pendekatan kasus (Case Approach). Dalam menggunakan pendekatan kasus, yang perlu dipahami oleh peneliti adalah *ratio decidendi*, yaitu alasan-alasan hukum hakim untuk sampai kepada putusannya.⁴ Dan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) yaitu dengan memahami hirarki peraturan perundang-undangan.⁵ Dalam metode penelitian ini, peneliti

⁴ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Cet. Keenam (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hlm. 119

⁵ Ibid., hlm. 96

mencoba mengkaji secara deskriptif dari putusan atas sebuah kasus serta dampak atau implikasi dari putusan tersebut.

Sumber bahan hukum yang digunakan pada penelitian hukum normatif ini meliputi:

1. Bahan hukum primer, yakni bahan-bahan hukum yang mengikat seperti putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum mengikat dan peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian ini menggunakan Putusan MK No.97/PUU-XI/2011 sebagai bahan hukum primer.
2. Bahan hukum sekunder, yakni bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, dalam hal ini penulis memperoleh bahan hukum dari buku-buku yang berkaitan dengan skripsi ini yaitu buku-buku hukum yang relevan dengan pembahasan dalam penelitian ini, artikel lain yang berkaitan dengan penelitian yang terdapat dalam makalah-makalah, artikel, serta internet dan sebagainya.⁶
3. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya bibliografi dan indeks kumulatif, beberapa sarjana tidak menggunakan bahan hukum tersier sebagai bahan hukum dalam penelitian normative. Dalam penelitian ini penulis tidak menggunakan bahan hukum tersier.

⁶ Suratman dan H. Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, (Bandung: Alfabeta, 2013), hlm. 67

4. Bahan Non Hukum, yakni dapat berupa buku-buku mengenai ilmu politik, ekonomi, sosiologi, filsafat, dan jurnal-jurnal non hukum yang mempunyai relevansi dengan topik penelitian. Bahan-bahan non hukum tersebut dimaksudkan untuk memperkaya dan memperluas wawasan peneliti.⁷

Dengan demikian penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan kasus (*Case Approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*).

1.6. Sistematika Penulisan

Penelitian yang sedang disusun ini berjudul **IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 97/PUU-XI/2013 TERHADAP KEWENANGAN KOMISI PEMILIAH UMUM (KPU) PROVINSI DAN KABUPATEN/KOTA DALAM PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 97/PUU-XI/2013)**". Pada skripsi ini dibagi dalam 5 (lima) bab dan beberapa sub bab yang kesemuanya saling berkaitan dan dalam satu kesatuan sehingga tidak dapat dilepaskan satu dengan yang lainnya.

Adapun sistematika yang dimaksud dalam penyusunan penelitian ini adalah sebagai berikut:

⁷ Ibid., hlm. 69

BAB I PENDAHULUAN

Dalam Bab I penelitian ini adalah bagian pendahuluan, yang akan menjelaskan secara garis besar mengenai latar belakang masalah, pokok permasalahan, manfaat dan tujuan penelitian, pembatasan masalah, metode penelitian yang digunakan, serta uraian singkat mengenai sistematika penulisan dalam penelitian ini.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pada Bab II penelitian ini akan menguraikan dan membahas mengenai teori-teori yang berkaitan dengan teori negara hukum, teori hirarki norma (Stufentheory), teori konstitusi dan teori kewenangan. Teori-teori tersebut dibangun dalam rangka menjadi pisau analisis dalam mengkaji pokok permasalahan dalam penelitian skripsi ini.

BAB III TINJAUAN PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA OLEH KPU PROVINSI DAN KABUPATEN/KOTA

Pada Bab III dalam penelitian ini akan membahas dan menguraikan mengenai pengaturan kewenangan KPU Provinsi dan Kabupaten /Kota, baik sebelum maupun sesudah pilkada masuk kedalam rezim pemilu dalam penyelenggaraan pilkada yang terdapat dalam Peraturan Perundang-Undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pilkada

BAB IV ANALISA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR: 97/PUU-XI/2013

Pada Bab IV penelitian ini akan menganalisa implikasi putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 97/PUU-XI/2013 terhadap kewenangan KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pilkada serta menjawab pertanyaan-pertanyaan pada pokok permasalahan pada Bab I (Pendahuluan) melalui pendapat hukum penulis.

BAB V PENUTUP

Pada Bab V penelitian ini akan membuat suatu kesimpulan dari analisa penulis guna menjawab pokok-pokok permasalahan pada penelitian ini secara sederhana serta mencoba memberikan saran terhadap pokok permasalahan yang terdapat di dalam penelitian ini. Saran yang diberikan penulis semoga dapat memberikan suatu kontribusi pikiran dalam persoalan-persoalan ketatanegaraan di Indonesia.