

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Konsep Implementasi Kebijakan

2.1.1. Pengertian Implementasi

Secara etimologis pengertian implementasi menurut Kamus Webster (Wahab, 2008:64) adalah: Konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar Webster, *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)".

Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Pengertian implementasi selain menurut Webster di atas dijelaskan juga menurut Van Meter dan Van Horn (Winarno, 2002:102) bahwa implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Pandangan Meter dan Horn bahwa implementasi merupakan tindakan oleh individu, pejabat, kelompok badan pemerintah atau swasta yang diarahkan pada

tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan tertentu. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan pemerintah yang membawa dampak pada warganegaranya. Namun dalam praktiknya badan-badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan di bawah mandat dari Undang-Undang, sehingga membuat mereka menjadi tidak jelas untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan.

Mazmanian dan Sabatier (Wahab, 2008:68) juga mendefinisikan implementasi yang merupakan pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-Undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan”.

Implementasi menurut Mazmanian dan Sabatier merupakan pelaksanaan kebijakan dasar berbentuk Undang-Undang juga berbentuk perintah atau keputusan-keputusan yang penting atau seperti keputusan badan peradilan. Proses implementasi ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu seperti tahapan pengesahan Undang-Undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan dan seterusnya sampai perbaikan kebijakan yang bersangkutan.

2.1.2. Pengertian Kebijakan

Istilah kebijakan secara etimologi berasal dari Bahasa Inggris “*policy*”. Akan tetapi, kebanyakan orang berpandangan bahwa istilah kebijakan senantiasa disamakan dengan istilah kebijaksanaan. Padahal apabila dicermati berdasarkan

tata bahasa, istilah kebijaksanaan berasal dari kata “*wisdom*”.

Peneliti berpandangan bahwa istilah kebijakan berbeda dengan istilah kebijaksanaan. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang lebih lanjut, sedangkan kebijakan mencakup peraturan-peraturan yang ada didalamnya termasuk konteks politik.

Pendapat Anderson (Wahab, 2008:3), merumuskan kebijaksanaan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seseorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang sedang dihadapi. Oleh karena itu, kebijaksanaan menurut Anderson merupakan langkah tindakan yang sengaja dilakukan oleh aktor yang berkenaan dengan adanya masalah yang sedang dihadapi.

Kebijakan menurut pendapat Carl Friedrich (Leo Agustino, 2008:7) adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Kebijakan mengandung suatu unsur tindakan untuk mencapai tujuan dan umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan dan sasaran yang diinginkan.

Hal tersebut berarti kebijakan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Apabila kebijakan berisi

nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan tersebut akan mendapat kendala ketika diimplementasikan. Sebaliknya, suatu kebijakan harus mampu mengakomodasikan nilai-nilai dan praktik-praktik yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

2.1.3. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Lester dan Stewart (Winarno, 2012:101-102) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Jadi implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi Pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

Implementasi kebijakan menurut Nugroho (2003:158) terdapat dua pilihan untuk mengimplementasikannya, yaitu langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program-program dan melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut. Oleh karena itu, implementasi kebijakan yang telah dijelaskan oleh Nugroho merupakan dua pilihan dimana yang pertama langsung

mengimplementasi dalam bentuk program dan pilihan kedua melalui formulasi kebijakan.

Pengertian implementasi kebijakan di atas, maka George C. Edward III (Nawawi, 2009:138) mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi, yaitu:

1. *Communication* (Komunikasi)
2. *Resources* (Sumber Daya)
3. *Disposition* (Disposisi)
4. *Bureaucratic Structure* (Struktur Birokrasi).

Pertama, Komunikasi implementasi mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Selain itu juga dalam komunikasi implementasi kebijakan terdapat tujuan dan sasaran kebijakan yang harus disampaikan kepada kelompok sasaran, hal tersebut dilakukan agar mengurangi kesalahan dalam pelaksanaan kebijakan. Komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi, antara lain dimensi transformasi (*transmission*), kejelasan (*clarity*) dan konsistensi (*consistency*).

Dimensi transformasi menghendaki agar kebijakan publik dapat ditransformasikan kepada para pelaksana, kelompok sasaran dan pihak lain yang terkait dengan kebijakan. Dimensi kejelasan menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, *target group* dan pihak lain yang berkepentingan langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan dapat diterima jelas sehingga dapat diketahui yang menjadi maksud, tujuan dan sasaran.

Kedua, sumber daya merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi terlaksananya keberhasilan terhadap suatu implementasi, walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, akan tetapi apabila implementator kekurangan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan maka tidak akan berjalan dengan efektif. Sumber daya yang dapat mendukung pelaksanaan kebijakan dapat berwujud, seperti sumber daya manusia, dan sumber daya anggaran, sumber daya peralatan, sumber daya informasi dan kewenangan.

Sumber daya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan implementasi. Implementasi sangat tergantung kepada sumber daya manusia (aparatur), dengan demikian sumber daya manusia dalam implementasi kebijakan di samping harus cukup juga harus memiliki keahlian dan kemampuan untuk melaksanakan tugas, anjuran dan perintah dari atasan (pimpinan). Oleh karena itu, sumber daya manusia harus ada ketepatan dan kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang dimiliki sesuai dengan tugas pekerjaan yang di tangannya.

Sumber daya anggaran merupakan sumber daya yang mempengaruhi implementasi setelah adanya sumber daya manusia, terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan terhadap publik yang harus diberikan kepada masyarakat juga terbatas. Terbatasnya anggaran menyebabkan disposisi para pelaku rendah bahkan akan terjadi *goal displacement* yang dilakukan oleh pelaku terhadap pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

Sumber daya peralatan merupakan sumber daya yang mempengaruhi terhadap keberhasilan dan kegagalan suatu implementasi, menurut Edward III

yaitu:

“Sumber daya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan”.

Terbatasnya fasilitas peralatan yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan menyebabkan gagalnya pelaksanaan kebijakan, karena dengan terbatasnya fasilitas sulit untuk mendapatkan informasi yang akurat, tepat, andal, dan dapat di percaya akan sangat merugikan pelaksanaan akuntabilitas. Sumber daya informasi dan kewenangan juga menjadi faktor penting dalam implementasi, informasi yang relevan dan cukup tentang berkaitan dengan bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan.

Informasi tentang kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, dimaksudkan agar para pelaksana tidak akan melakukan suatu kesalahan dalam menginterpretasikan tentang bagaimana cara mengimplementasikan. Kewenangan juga merupakan sumber daya lain yang mempengaruhi efektifitas pelaksanaan kebijakan. Menurut Edward III menegaskan bahwa kewenangan (*authority*) yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan.

Ketiga, disposisi adalah watak atau karakteristik yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan. Disposisi itu seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis. Apabila pelaksana kebijakan mempunyai karakteristik atau watak

yang baik, maka dia akan melaksanakan kebijakan dengan baik sesuai dengan sasaran tujuan dan keinginan pembuat kebijakan.

Menurut Van Meter dan Van Horn (Widodo, 2007:105) terdapat tiga macam elemen yang mempengaruhi disposisi yaitu pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman (*comprehension and understanding*) terhadap kebijakan, arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*), intensitas terhadap kebijakan”.

Elemen yang dapat mempengaruhi disposisi adalah pengetahuan, di mana pengetahuan merupakan elemen yang cukup penting karena dengan pengetahuan tinggi yang dimiliki oleh aparatur dapat membantu pelaksanaan implementasi tersebut. Pemahaman dan pendalaman juga dapat membantu terciptanya dan terlaksananya implementasi sesuai dengan tujuan yang akan di capai. Respon masyarakat juga dapat menentukan keberhasilan suatu implementasi, karena dapat menentukan sikap apakah masyarakat menerima, netral atau menolak.

Keempat, struktur birokrasi merupakan suatu badan yang paling sering terlibat dalam implementasi kebijakan secara keseluruhan. Struktur Organisasi yang bertugas melaksanakan kebijakan memiliki pengaruh besar terhadap pelaksanaan kebijakan. Dalam struktur birokrasi terdapat dua hal penting yang mempengaruhinya salah satunya yaitu aspek struktur birokrasi yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP ini merupakan pedoman bagi pelaksana kebijakan dalam bertindak atau menjalankan tugasnya. Selain SOP yang mempengaruhi struktur birokrasi adalah fragmentasi yang berasal dari luar organisasi.

Pengertian implementasi kebijakan dan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi menurut Edward III di atas, maka Van Meter dan Van Horn (Wahab, 2008:79) juga mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi, yaitu:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan
2. Sumber-sumber kebijakan
3. Ciri-ciri atau sifat Badan/Instansi pelaksana
4. Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
5. Sikap para pelaksana, dan
6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik”

Keberhasilan suatu implementasi menurut kutipan Wahab dapat dipengaruhi berdasarkan faktor-faktor di atas, yaitu:

Kesatu yaitu ukuran dan tujuan diperlukan untuk mengarahkan dalam melaksanakan kebijakan, hal tersebut dilakukan agar sesuai dengan program yang sudah direncanakan.

Kedua, sumber daya kebijakan menurut Van Metter dan Van Horn (Agustino, 2008:142), sumber daya kebijakan merupakan keberhasilan proses implementasi kebijakan yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu. Sumber-sumber kebijakan tersebut sangat diperlukan untuk keberhasilan suatu kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah.

Sumber daya manusia sangat penting karena sebagai sumber penggerak dan pelaksana kebijakan, modal diperlukan untuk kelancaran pembiayaan kebijakan agar tidak menghambat proses kebijakan. Sedangkan waktu merupakan

bagian yang penting dalam pelaksanaan kebijakan, karena waktu sebagai pendukung keberhasilan kebijakan. Sumber daya waktu merupakan penentu pemerintah dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan.

Ketiga, keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari sifat atau ciri-ciri badan/instansi pelaksana kebijakan. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para badan atau instansi pelaksananya. Menurut Subarsono (2008:7) kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor, kualitas tersebut adalah tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya.

Pendapat lain, menurut Edwards III (Subarsono, 2008:91) watak, karakteristik atau ciri-ciri yang dimiliki oleh implementator, seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi sangat dipengaruhi oleh sifat ataupun ciri-ciri dari pelaksana tersebut. Apabila implementator memiliki sifat atau karakteristik yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.

Keempat, komunikasi memegang peranan penting bagi berlangsungnya koordinasi implementasi kebijakan. Menurut Hogwood dan Gunn (Wahab, 2004:77) bahwa: “Koordinasi bukanlah sekedar menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi ataupun membentuk struktur-struktur administrasi yang cocok, melainkan menyangkut pula persoalan yang lebih mendasar, yaitu praktik pelaksanaan kebijakan”.

Menurut Edward III (Widodo, 2007:97), komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi antara lain: dimensi transformasi atau penyampaian informasi kebijakan publik, kejelasan, dan konsistensi. Semakin baik koordinasi komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

Kelima, menurut Van Meter dan Van Horn (Widodo, 2007:101) bahwa karakteristik para pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi. Sikap para pelaksana dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab sebagai pelaksana kebijakan harus dilandasi dengan sikap disiplin. Hal tersebut dilakukan karena dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, setiap badan/instansi pelaksana kebijakan harus merasa memiliki terhadap tugasnya masing-masing berdasarkan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

Keenam, dalam menilai kinerja keberhasilan implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn (Agustino, 2008:144) adalah sejauh mana lingkungan eksternal ikut mendukung keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan, lingkungan eksternal tersebut adalah ekonomi, sosial, dan politik. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik juga merupakan faktor yang menentukan keberhasilan suatu implementasi.

2.2. Komisi Pemilihan Umum

Komisi Pemilihan Umum (KPU) merupakan lembaga yang dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemilihan umum (Pemilu) legislatif dan eksekutif. Pasal 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum menjelaskan tentang kedudukan KPU yaitu:

1. KPU berkedudukan di Ibu Kota Negara Republik Indonesia.
2. KPU Provinsi berkedudukan di ibu kota provinsi.
3. KPU Kabupaten/Kota berkedudukan di ibu kota kabupaten/kota

Kedudukan Komisi Pemilihan Umum sebagaimana dijelaskan di atas memberikan suatu pandangan bahwa kedudukan tersebut disesuaikan dengan wilayah yang merupakan ruang lingkup kerja Komisi Pemilihan Umum. Kedudukan Komisi Pemilihan Umum sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 4 di atas juga memberikan suatu kondisi bahwa dalam suatu penyelenggaraan pemilihan umum baik itu Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Dasar hukum dari Komisi Pemilihan Umum itu sendiri adalah:

1. Pasal 1 ayat (2), Pasal 6A, Pasal 18 ayat (3) dan ayat (4), Pasal 19 ayat (1), Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22C ayat (1), dan Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Keberadaan Komisi Pemilihan Umum dalam tatanan ketatanegaraan adalah berkaitan dengan tugas utamanya menyelenggarakan pemilihan umum. Kusnardi dan Ibrahim (2006:329) mengatakan “pemilihan umum adalah salah satu hak azasi warga negara yang sangat prinsipil. Karenanya dalam pelaksanaan hak azasi adalah suatu keharusan bagi pemerintah untuk melaksanakan pemilihan umum”.

Pemilihan Umum adalah salah satu perwujudan pelaksanaan demokrasi. Budiardjo (2003:51) mengatakan “demokrasi yang dianut di Indonesia, yaitu demokrasi berdasarkan Pancasila, masih dalam taraf perkembangan dan mengenai sifat-sifat dan ciri-cirinya terdapat berbagai tafsiran serta pandangan”. Menurut Ence (2008:2), Konsep negara demokrasi tidak dapat dipisahkan dari konsep negara hukum, sehingga suatu negara yang demikian disebut negara hukum demokratis (*demokratische rechtsstaat*). Sedangkan menurut Soemantri (2005:11), Demokrasi juga diartikan bahwa rakyat yang memerintah.

Negara hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Karena menurut Latif (2009:74) Pancasila harus diangkat sebagai norma dasar dan sumber hukum, maka negara hukum Indonesia dapat pula dinamakan Negara Hukum Pancasila.

Berdasarkan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum berbunyi: “Komisi Pemilihan Umum, selanjutnya disingkat KPU, adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan Pemilu”.

Tutik dan Widodo (2011:135) mengatakan “Komisi pemilihan Umum adalah lembaga negara yang menyelenggarakan pemilihan umum di Indonesia, yakni meliputi pemilihan umum Anggota DPR/DPD/DPRD, pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, serta pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Menurut Hadjon dalam Tutik (2011:176) makna kedudukan suatu lembaga negara dapat dilihat dari dua sisi, yaitu: pertama, kedudukan diartikan sebagai suatu posisi yaitu posisi lembaga negara dibandingkan dengan lembaga negara yang lain. Kedua, kedudukan lembaga negara diartikan sebagai posisi yang didasarkan pada fungsi utamanya.

Dalam hal ini Tutik dan Widodo (2011:124) mengatakan Komisi negara independen yang salah satunya Komisi Pemilihan Umum adalah organ negara (*state organs*) yang diidealkan independen, dan karenanya berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, namun justru mempunyai fungsi campur sari ketiganya.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia UUD 1945 dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan negara dalam bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif yang tercermin dalam fungsi-fungsi MPR, DPR dan DPD, Presiden dan Wakil Presiden serta Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Mahkamah Konstitusi (MK), sebagai lembaga-lembaga negara yang utama (*main state organs, principal state organ*). Lembaga-lembaga negara dimaksud itulah yang secara instrumental mencerminkan perkembangan fungsi-fungsi kekuasaan negara yang utama (*main state functions, principal stata*

function), sehingga lembaga-lembaga negara itu pula yang dapat di sebut sebagai lembaga negara utama yang hubungannya satu dengan yang lain di ikat oleh prinsip *checks and balances*. (Tutik, 2011:179).

Selain lembaga-lembaga negara yang bersifat utama, dalam UUD 1945 juga diatur adanya lembaga-lembaga negara yang bersifat konstitusional lainnya seperti Komisi Yudisial, Kepolisian Negara, Tentara Nasional Indonesia, Bank Sentral, Komisi Pemilihan Umum, Dewan Pertimbangan Presiden dan sebagainya. Namun, pengaturan lembaga-lembaga tersebut, dalam UUD 1945, tidaklah dengan sendirinya mengakibatkan lembaga-lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945 termasuk Komisi Yudisial harus dipahami dalam pengertian lembaga negara sebagai lembaga utama. Misalnya Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga negara tidaklah menjalankan salah satu dari fungsi kekuasaan negara sebagaimana yang secara universal dipahami. Dengan kata lain, bahwa lembaga-lembaga negara ini hanya bertugas melayani atau dalam tugas dan wewenangnya berkaitan dengan lembaga-lembaga negara utama sebagaimana disebut di atas, yang dalam ketatanegaraan disebut dengan *state auxiliary bodies* (lembaga negara yang melayani).

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dijelaskan bahwa Komisi Pemilihan Umum adalah sebagai Lembaga Negara independen yang memiliki tugas dalam penyelenggaraan pemilihan umum.

2.3. Penyandang Disabilitas

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, penyandang diartikan dengan orang yang menyandang (menderita) sesuatu. Sedangkan disabilitas dalam kata bahasa Indonesia yang berasal dari kata serapan bahasa Inggris *disability* (jamak: *disabilities*) yang berarti cacat atau ketidakmampuan. (Pendidikan, 2008:561)

Menurut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 Tentang Pengesahan Hak-Hak Penyandang Disabilitas, penyandang disabilitas yaitu orang yang memiliki keterbatasan fisik, mental, intelektual atau sensorik dalam jangka waktu lama yang dalam berinteraksi dengan lingkungan dan sikap masyarakatnya dapat menemui hambatan yang menyulitkan untuk berpartisipasi penuh dan efektif berdasarkan kesamaan hak. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat dalam pokok-pokok konvensi point 1 (pertama) pembukaan memberikan pemahaman, yakni: Setiap orang yang mempunyai kelainan fisik dan/atau mental, yang dapat mengganggu atau merupakan rintangan dan hambatan baginya untuk melakukan secara selayaknya, yang terdiri dari, penyandang cacat fisik; penyandang cacat mental; penyandang cacat fisik dan mental.

Sumber lain mengatakan penyandang disabilitas adalah setiap orang yang mempunyai kelainan fisik dan/atau mental yang dapat mengganggu atau merupakan rintangan dan hambatan baginya untuk melakukan kegiatan secara selayaknya, yang terdiri dari: penyandang disabilitas fisik, penyandang disabilitas mental serta penyandang disabilitas fisik dan mental.

Orang berkebutuhan khusus (disabilitas) adalah orang yang hidup dengan karakteristik khusus dan memiliki perbedaan dengan orang pada umumnya.

Karena karakteristik yang berbeda inilah memerlukan pelayanan khusus agar dia mendapatkan hak-haknya sebagai manusia yang hidup di muka bumi ini. Orang berkebutuhan khusus memiliki defenisi yang sangat luas, mencakup orang-orang yang memiliki cacat fisik, atau kemampuan IQ (*Intelligence Quotient*) rendah, serta orang dengan permasalahan sangat kompleks, sehingga fungsi-fungsi kognitifnya mengalami gangguan.

Terdapat beberapa jenis orang dengan kebutuhan khusus/disabilitas. Ini berarti bahwa setiap penyandang disabilitas memiliki defenisi masing-masing yang mana kesemuanya memerlukan bantuan untuk tumbuh dan berkembang secara baik. Jenis-jenis penyandang disabilitas:

1. Disabilitas Mental. Kelainan mental ini terdiri dari :
 - a. Mental Tinggi. Sering dikenal dengan orang berbakat intelektual, di mana selain memiliki kemampuan intelektual di atas rata-rata dia juga memiliki kreativitas dan tanggungjawab terhadap tugas.
 - b. Mental Rendah. Kemampuan mental rendah atau kapasitas intelektual/*IQ (Intelligence Quotient)* di bawah rata-rata dapat dibagi menjadi 2 kelompok yaitu anak lamban belajar (*slow learners*) yaitu anak yang memiliki *IQ (Intelligence Quotient)* antara 70-90. Sedangkan anak yang memiliki *IQ (Intelligence Quotient)* di bawah 70 dikenal dengan anak berkebutuhan khusus.
 - c. Berkesulitan Belajar Spesifik. Berkesulitan belajar berkaitan dengan prestasi belajar (*achievement*) yang diperoleh

2. Disabilitas Fisik. Kelainan ini menurut Raefani (2013:17) meliputi beberapa macam, yaitu:
- a. Kelainan Tubuh (Tuna Daksa). Tunadaksa adalah individu yang memiliki gangguan gerak yang disebabkan oleh kelainan neuro-muskular dan struktur tulang yang bersifat bawaan, sakit atau akibat kecelakaan (kehilangan organ tubuh), polio dan lumpuh.
 - b. Kelainan Indera Penglihatan (Tuna Netra). Tunanetra adalah individu yang memiliki hambatan dalam penglihatan. Tunanetra dapat diklasifikasikan kedalam dua golongan yaitu: buta total (*blind*) dan *low vision*.
 - c. Kelainan Pendengaran (Tunarungu). Tunarungu adalah individu yang memiliki hambatan dalam pendengaran baik permanen maupun tidak permanen. Karena memiliki hambatan dalam pendengaran individu tunarungu memiliki hambatan dalam berbicara sehingga mereka biasa disebut tunawicara.
 - d. Kelainan Bicara (Tunawicara), adalah seseorang yang mengalami kesulitan dalam mengungkapkan pikiran melalui bahasa verbal, sehingga sulit bahkan tidak dapat dimengerti oleh orang lain. Kelainan bicara ini dapat dimengerti oleh orang lain. Kelainan bicara ini dapat bersifat fungsional di mana kemungkinan disebabkan karena ketunarunguan, dan organik yang memang disebabkan adanya ketidaksempurnaan organ bicara maupun adanya gangguan pada organ motorik yang berkaitan dengan bicara.

3. Tunaganda (disabilitas ganda).Penderita cacat lebih dari satu kecacatan (yaitu cacat fisik dan mental).

2.4. Pemilihan Umum

Pemilihan Umum adalah suatu proses di mana para pemilih memilih orang-orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Jabatan-jabatan yang disini beraneka-ragam, mulai dari Presiden, wakil rakyat di pelbagai tingkat pemerintahan, sampai Kepala Desa.

Pasal 1 butir (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pemilihan Umum, selanjutnya disebut Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan demikian kekuasaan tertinggi dari suatu negara bersumber atau berasal dari rakyat, para pemimpin Negara pun dipilih atas kehendak rakyat. (Ariwibowo, 2008 : 541)

Pelaksanaan pemilihan umum di Indonesia berdasarkan pada landasan menurut Azed (2012:9) sebagai berikut :

1. Landasan Idiil yaitu Pancasila: Sila ke empat Pancasila yaitu : Kerakyatan yang di pimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.

2. Landasan Yuridis Konstitusional, yaitu UUD 1945: Pemilihan umum berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, sereta jujur dan adil. Asas pemilu ini bisa di sebut Luber Jurdil yang merupakan hak setiap warga negara Indonesia dalam memiliki wakil-wakil rakyat.

Dalam pelaksanaannya menurut Ariwibowo (2008 : 11) pemilu yang dilaksanakan secara langsung, umum bebas rahasia, jujur dan adil, mengenai asas yang di maksud akan di jelaskan sebagai berikut:

- 1.Langsung : Rakyat sebagai pemilih berhak untuk secara langsung memberikan suaranya menurut hati nuraninya tanpa perantara dan tanpa ada paksaan.
- 2.Umum : Pemilihan mengandung makna secara menyeluruh bagi semua warga negara yang telah memenuhi persyaratan tanpa membeda – bedakan suku, agama, ras, golongan kedaerahan, pekerjaan atau status sosial.
- 3.Bebas : Setiap warga negara berhak memilih siapapun berdasarkan hati nuraninya, tanpa adanya pengaruh tekanan, ancaman , paksaan, dari siapapun dan dengan apapun, serta dengan menggunakan haknya di jamin keamanannya dalam melakukan pilihannya.
- 4.Rahasia : Para pemilih di jamin oleh aparaturnya dalam memberikan suaranya untuk tidak di ketahui oleh siapapun dan dengan jalan apapun dalam menentukan pilihannya.
5. Jujur : Dalam pelaksanaan pemilihan umum setiap penyelenggara aparat pemerintah, peserta pemilu, pengawas pemilu, pemantau pemilu,

pemilih dan semua yang terkait harus bersifat jujur tanpa ada kecurangan atau manipulasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

6. Adil : Dalam penyelenggaraan pemilu, setiap pemilih dan peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Dalam Pemilu terdapat peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah seperti yang telah dijelaskan dalam UU No 15 tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan umum, kemudian pada Pasal 2 dijelaskan bahwa penyelenggara pemilu berpedoman pada asas: mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, dan efektifitas.

2.5. Jurnal Internasional

Beberapa jurnal internasional yang terkait dengan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Konstituen yang relatif tidak diakui, penyandang cacat, menghadapi berbagai hambatan untuk turut berpartisipasi dalam Pemilu di Amerika Serikat. Penelitian ini telah dibuktikan dengan hambatan fisik yang mereka hadapi saat memberikan suara mereka. (Ward, Baker, Moon, 2009).
2. Hambatan untuk keterlibatan Pemilu bagi penyandang cacat tidak terbatas pada tempat pemungutan suara yang tidak dapat diakses. Temuan dari survei ini menunjukkan bahwa ada kurangnya pemahaman tentang keharusan untuk mencapai standar pengaksesan, tidak hanya dari TPS dan bilik suara, tetapi juga dari kampanye politik, juga demokrasi perwakilan di

Kanada adalah termasuk orang-orang cacat. (McColl, Giancarlo, Shannon, Patola).

3. Secara historis, para penyandang cacat tidak memiliki hak untuk berpartisipasi politik. Namun dalam konvensi PBB tentang hak-hak penyandang cacat pada pasal 29 yang membahas desain dan implementasi proses pemilu yang non diskriminatif, sementara juga mewajibkan negara-negara untuk menyediakan pemilih dengan akomodasi yang berkaitan dengan kecacatan dan langkah-langkah fasilitatif lain untuk mengaktifkan hak yang sama untuk memilih. Namun sampai saat ini, hanya sedikit perhatian yang diberikan kepada penyandang cacat dalam menyampaikan hak berpolitiknya baik itu proses pra-pemilu, pemilu dan pasca pemilu. (Lord, Stein and Butora, 2014).
4. Kewarganegaraan dan partisipasi dalam masyarakat telah menekankan pentingnya bagi penyandang cacat yang berpendidikan di Swedia selama empat dekade. Karakteristik pemilih yang memiliki gagasan dan keyakinan bahwa seseorang harus memilih sebagai warga negara, dan memiliki pengalaman dalam pemberian suara sehingga mengetahui bagaimana melakukannya. Dalam kedua kasus ini, orang dan usia merupakan faktor yang signifikan. Selain itu, jaringan sosial dapat memungkinkan penyandang disabilitas yang intelektual untuk membuat penuh penggunaan hak mereka untuk menjalankan kewarganegaraan politik dan untuk memilih. (Kjellberg and Hemmingsson, 2013).
5. Jarak geografis yang luas dan kurangnya akses di daerah pedesaan dan terpencil di Australia menimbulkan hambatan yang signifikan untuk menerapkan kebijakan yang ditujukan untuk mendukung penyandang cacat. Hasil dari penelitian ini dijelaskan bahwa implementasi kebijakan metropolitan dirumuskan tidak selalu mencakup tantangan dari desa yang ada sehingga semua akses dapat dilalui. (Dew, Gallego, Bulkeley, Veitch, Bretnall and Griffiths, 2014)