

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemilihan Umum (Pemilu) sebagai sebuah proses seleksi terhadap lahirnya pemimpin dalam rangka perwujudan demokrasi diharapkan menjadi representasi dari rakyat, karena pemilu merupakan suatu rangkaian kegiatan politik untuk menampung kepentingan masyarakat, yang kemudian dirumuskan dalam berbagai bentuk kebijaksanaan (*policy*). Dengan perkataan lain, pemilu adalah sarana demokrasi untuk membentuk sistem kekuasaan negara yang berkedaulatan rakyat dan permusyawaratan perwakilan yang digariskan oleh Undang-Undang Dasar. Kekuasaan yang lahir melalui pemilihan umum adalah kekuasaan yang lahir dari bawah menurut kehendak rakyat dan dipergunakan sesuai dengan keinginan rakyat.

Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh sesuatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional. Perubahan UUD tersebut menentukan bahwa komisi pemilihan umum bersifat nasional, tetap, dan mandiri.¹ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum juga mengatur lebih lanjut bahwa Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai suatu lembaga penyelenggara pemilihan umum. Selain penentuan sistem pemilu, asas pemilihan umum juga menjadi faktor penentu

¹ Fahmal, Muin, 2006, *Peran asas-asas umum pemerintah yang layak Dalam Mewujudkan Pemerintah Yang Bersih*, UI Pres, Jakarta hlm. 33.

bagi terlaksananya pemilu yang baik. Secara umum asas yang berlaku yaitu : jujur (*honesty*), adil (*fair*), langsung (*direct*), umum (*general/popular*), bebas (*free/freedom*), rahasia (*secret/privacy*).² KPU juga memiliki “cabang” di daerah yang tugasnya menyelenggarakan Pemilu pada tingkat daerah. Sebagai penyelenggara Pemilu di daerah Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) acapkali berhadapan dengan permasalahan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada).

Pada tahapan Pilkada, setiap warga negara di daerah yang memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan berhak untuk memilih dan dipilih, tidak boleh ada perbedaan antara mereka. Pilkada dilaksanakan secara langsung, artinya tidak boleh diwakilkan dan diadakan secara serentak. Pilkada mengusung asas kerahasiaan, artinya hanya pemilihlah yang mengetahui siapa kepala daerah yang dipilihnya. Yang terakhir, pilkada mengusung asas dengan maksud setiap pemilih bebas menentukan pilihannya.³

Beberapa masalah yang muncul dalam praktek Pilkada antara lain dapat diurai sebagai berikut, *Pertama*, masalah pencalonan. Keluarnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka pencalonan pasangan calon kepala daerah dapat melalui tiga jalur, yaitu partai atau gabungan partai yang memperoleh kursi di DPRD, gabungan partai yang tidak memperoleh kursi di DPRD, dan calon perseorangan yang

² Charles Simabura, dalam artikel yang berjudul *Kilas Balik Dan Telaah Kritis Pemilu Di Indonesia Serta pentingnya Peran Publik Sebagai Perwujudan Demokrasi*.

³ Moh. Kusnardi, S.H. dan Harmaily Ibrahim, S.H., *Hukum Tata Negara, CV. Sinar Bakti*, Jakarta 1983 hlm. 343.

mendapat sejumlah dukungan dari pemilih. Masalah sering muncul pada pasangan calon yang diajukan oleh gabungan partai yang tidak memperoleh kursi di DPRD. Partai atau beberapa partai sering mencabut dukungan, sehingga mengganggu atau menggagalkan proses pencalonan yang berakibat pada munculnya gejolak politik lokal.

Pilkada secara langsung pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni 2005. Sebelumnya, Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, pada undang-undang ini pilkada dimasukkan dalam rezim pemilihan umum, sehingga secara resmi bernama Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Dalam penyelenggaraan pemilu, bukan tidak mungkin terjadi pelanggaran terhadap asas-asas pemilu. Selain itu, terdapat berbagai macam bentuk pelanggaran serta timbulnya sengketa mengenai hasil Pemilu baik dari penghitungan suara oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang dianggap tidak sesuai oleh beberapa pihak seperti partai politik dan menetapkan calon peserta pemilu. Untuk itu, diperlukan sebuah mekanisme hukum yang tegas serta ditentukan pula lembaga atau badan mana yang berwenang mengatasi persoalan tersebut.

Makamah Konstitusi (MK) adalah lembaga negara dalam sistem ketenegaraan Indonesia yang merupakan pemegang kekuasaan kehakiman bersama-sama dengan

Mahkamah Agung. Dengan demikian, kedudukan Mahkamah Konstitusi sejajar dengan MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK dan Mahkamah Agung (MA). Sebagai lembaga baru, MK merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman, disamping MA.

Dalam UUD 1945, Pasal 24C ayat 1 ditentukan bahwa Mahkamah Konstitusi (MK) berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final yang salah satunya adalah untuk menyelesaikan sengketa hasil pemilu. Adapun yang dimaksud mengenai sengketa hasil Pemilu adalah perselisihan antara peserta pemilu dan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara pemilu. Pihak yang ingin mengajukan gugatan harus memenuhi syarat yang diatur dalam konstitusi. Syarat mutlak yang harus dipenuhi adalah tentang kedudukan hukum pemohon atau *legal standing* agar dapat berperkara di Mahkamah Konstitusi. Seringkali pemohon tidak secara tegas menghubungkan syarat-syarat menjadi pemohon dengan syarat kerugian konstitusional yang diderita pemohon. *Legal standing* merupakan sesuatu yang penting dalam mengajukan permohonan gugatan ke Mahkamah Konstitusi karena salah satu syarat berbicara di Mahkamah Konstitusi adalah memiliki *legal standing* atau kedudukan hukum. Mahkamah Konstitusi dalam memutus sengketa perselisihan hasil pemilu harus melihat *legal standingnya* terlebih dahulu. Putusan dapat berupa penolakan, tidak dapat diterima, ditolak sebagian atau diterima seluruhnya tergantung dari *legal standing* pemohon.

Salah satu contoh pentingnya kedudukan hukum atau *legal standing* dalam sengketa pemilu adalah penolakan oleh Mahkamah Konstitusi gugatan sengketa

pilkada kabupaten Bangkalan, Jawa Timur, yang diajukan pasangan calon bupati-wakil bupati, Imam Buckhori dan Holil HR Zainal Alim. Mahkamah berpendapat, penggugat dalam perkara ini tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*). “menurut Mahkamah pemohon tidak memenuhi syarat kedudukan hukum sebagai pihak yang mengajukan permohonan dalam permohonan ini.

Pada pemilihan umum kepala daerah di Kabupaten Bangkalan Madura yaitu pada periode 12 Desember 2012 terdapat beberapa kejanggalan-kejanggalan. Pada situasi ini Komisi Pemilihan Umum Bangkalan telah menetapkan 3 pasang Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati Bangkalan yang akan diselenggarakan pada tanggal 12 Desember 2012. Pasangan Imam Buckhori dan Holil HR Zainal Alim, yang diusung oleh partai PKNU dan PPN mendapatkan nomor urut satu. Di nomor urut dua ada pasangan Nizar Zahro dan KH. Zulkifli yang diusung oleh partai Republikan dan PNBKI dan terakhir pasangan Makmun Ibnu Fuad dan Mondir Rofi'I yang diusung oleh partai PAN, PKB, PDI-P, DEMOKRAT, GOLKAR, GERINDRA, HANURA dan PPP. Ketiga pasangan kandidat yang disebut semuanya dinyatakan memenuhi syarat. Ketua KPU Bangkalan Fauzan Jakfar menjelaskan “dari tiga Pasangan calon yang mendaftar, semuanya lulus verifikasi dan sah menjadi peserta Pilkada. Ketiga pasangan calon itu dipastikan telah memenuhi syarat sebagai Cabup dan Cawabup”.⁴

⁴ [http://www.kompas.com,kandidat cabup_cawabup](http://www.kompas.com,kandidat_cabup_cawabup), diakses tanggal 22 maret 2013.

Menurut data Komisi Pemilihan Umum Daerah Bangkalan Madura Tahun 2012 rekapitulasi Daftar Pemilih Tetap (DPT) pada Pemilihan Calon Bupati dan Wakil Bupati sebanyak 880.928. KPUD juga menyiapkan 1.854 Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang tersebar di 18 kecamatan.⁵ Dalam penyelenggaraan pilkada ini dijumpai beberapa permasalahan yang mendasar dan membawa pengaruh besar terhadap berlangsungnya Pilkada Bangkalan, Permasalahannya adalah sebelum melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang akan diselenggarakan pada tanggal 12 Desember 2012 dimana situasi pemilihan ini berubah setelah adanya pendiskualifikasian salah satu calon pasangan nomor urut 1 telah dianulir "Dicoret" melalui mekanisme sidang dengan surat putusan PTUN No 136/G/2012/PTUN Surabaya per tanggal 5 Desember 2012. Dari putusan tersebut, KPUD Bangkalan akhirnya memutuskan untuk menghapus pasangan calon nomor urut 1. Sehingga pilkada Bangkalan tahun 2013 hanya diikuti dua pasang calon, dengan demikian pilkada bangkalan hanya diikuti pasangan Cabup Nizar Zahro dan Zulkifli dan RK Moh Makmun Ibnu Fuad berpasangan dengan H Mondir Rofii. Keputusan tersebut diambil setelah pihak KPUD melakukan rapat pleno, Kamis (6/12/2012) mulai pukul 15.00 WIB hingga 17.00 WIB guna membahas amar putusan PTUN yang diterima pada Kamis siang.⁶

Pengadilan Tata Usaha Negara memerintahkan pencabutan suatu keputusan tata usaha negara apabila keputusan yang diterbitkan pejabat tata usaha negara yang

⁵ [Hhttp://www.kpujatim](http://www.kpujatim), diakses tanggal 22 maret 2013.

⁶ <http://www.tempo.com.masalah-pemilihan-kepala-daerah>, diakses tanggal 23 maret 2013.

terbukti merugikan pemohon. Apabila dikaitkan dengan penyelenggaraan pilkada. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang memerintahkan pencabutan suatu keputusan Komisi Pemilihan Umum, dapat terjadi dalam hal Komisi Pemilihan Umum membatalkan keputusan KPU tentang penetapan calon pasangan. Pembatalan keputusan KPU tentang penetapan pasangan calon biasanya akan menyebabkan pasangan calon akan dirugikan atas keputusan tersebut. Contoh putusan pengadilan tata usaha negara yang mengeluarkan suatu keputusan yang mengakibatkan mendiskualifikasikan pasangan calon pasangan Imam-Zainal Alim kepada KPUD Kabupaten Bangkalan yang membatalkan penetapan pasangan calon bupati dan wakil bupati Kabupaten Bangkalan. Pasangan yang didukung kualifikasi Partai Kebangkitan Nasional Ulama (PKNU) dan Partai Persatuan Nasional (PPN) itu dicoret setelah gugatan pengurus lama DPD partai Persatuan Daerah (DPD) Bangkalan dikabulkan PTUN Surabaya. isi gugatan meminta PTUN agar pasangan Imam-Zain didiskualifikasikan karena mendaftarkan diri sebagai calon menggunakan Partai PPN. Bakal calon Bupati Bangkalan, Madura, Jawa Timur, Imam Buchori melaporkan KPUD setempat ke Mahkamah Konstitusi (MK) atas pencoretan namanya sebagai calon bupati. Tindakan ini, menurut Imam, telah melanggar Konstitusi dan dimana calon tersebut telah ditetapkan dari SK KPUD Nomor 55 sudah ditetapkan nomor urut berdasarkan KPU nomor 57.⁷ Dalam persidangan di PTUN, KPUD kalah telak oleh penggugat sehingga harus mendiskualifikasi pasangan

⁷ [Hhttp://www.kompas.com](http://www.kompas.com), *diduga Berkonspirasi, KPUD Bangkalan Dilaporkan ke MK*, diakses tanggal 23 maret 2013.

Imam-Zainal Alim dan KPUD tidak lakukan banding dan berimpilikasi sehingga diskulifikasi pasangan tersebut. Padahal dalam konstitusi sebaiknya dilakukan banding. Menurut Saut Hamonangan Sirait, kasus yang terjadi di Bangkalan merupakan suatu hal yang buruk bagi keberkembangan sistem demokrasi yang dianut negara ini. Sebab, keikutsertaan PPN sebagai pengusung pasangan Calon di Pilkada di sejumlah daerah tidak ada masalah, sedangkan di bangkalan tidak diperbolehkan dan KPUD telah melanggar kode etik.⁸

Permasalahan berikutnya adalah dimana pasangan Imam Buchori Kholil-Zainal Alim mengajukan gugatan ke MK, tetapi Mahkamah Konstitusi (MK) menolak gugatan pasangan calon kepala daerah Kabupaten Bangkalan tersebut, dalam putusan ini MK menyatakan, pasangan Imam Buchori-Zainal tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan gugatan atas rekapitulasi hasil pemilihan umum. Ini lantaran keduanya sudah dinyatakan tidak terdaftar sebagai peserta pilkada sesuai dengan keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Surabaya.

Melihat frekuensi persoalan diatas, penulis menjadi tertarik untuk melakukan suatu penelitian ini. Secara umum, penelitian ini tidak hanya diarahkan kepada bagaimana konsep dasar hukum tata negara dalam mengatur Pilkada Bupati dan Wakil Bupati , tetapi dalam penelitian ini penulis juga akan menelaah lebih jauh apa persoalan yang timbul dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Periode 2013 -

⁸ Hhttp://www.kompas.com, *Pencoretan pasangan KH Imam Bukhori Cholil-R Zainal Alim oleh KPU*, diakses tanggal 23 maret 2013.

2018, sehingga dalam penelitian ini dapat diharapkan menemukan persoalan pokok yang menjadi dasar tujuan utama penelitian ini.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, ada tiga (3) masalah yang diteliti dalam penelitian ini yaitu :

1. Bagaimana Pengaturan Pencalonan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Bangkalan Periode 2013 – 2018?
2. Apa Sengketa yang Timbul dari Pencalonan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Bangkalan Periode 2013 – 2018?
3. Bagaimanakah akibat hukum dari mekanisme penyelesaian sengketa penentuan kandidat dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Bangkalan Periode 2013 – 2018?

C. Tujuan Penelitian

Setiap pelaksanaan penelitian tentulah mempunyai tujuan secara jelas yang hendak dicapai, sehingga penelitian ini dapat dikatakan berhasil dan bermanfaat. Dengan demikian, berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut diatas tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui proses pencalonan kandidat di Kabupaten Bangkalan Madura

2. Untuk mengetahui yang menjadi latar belakang munculnya sengketa pencalonan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Bangkalan Periode 2013 – 2018.
3. Untuk mengetahui kerugian yang timbul atas putusan KPU Bangkalan dan putusan PTUN.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang akan penulis lakukan adalah sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis, memberikan masukan terhadap ilmu pengetahuan hukum yaitu Hukum Tata Negara, khususnya dalam Lembaga Negara.
2. Manfaat praktis, adapun manfaat penelitian ini khususnya bagi penulis sendiri adalah untuk melatih diri dan kemampuan penulis dalam mengembangkan wawasan dan pengetahuan. Selain itu juga bermanfaat bagi instansi-instansi pemerintahan seperti Komisi Pemilihan Umum maupun lembaga-lembaga negara seperti Mahkamah Konstitusi.

E. Metode Penelitian

Untuk mendapatkan hasil bentuk penyelesaian yang penulis kemukakan sebelumnya dan untuk dapat mempertanggung jawabkan kebenarannya maka penulis melakukan penelitian sebagai berikut :

- 1) Pendekatan Masalah

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normative. Penelitian hukum normative dimaksudkan sebagai penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penggunaan metode yuridis normatif bersifat kualitatif dalam penelitian ini didasarkan pada berbagai alasan sebagai berikut: *Pertama*, analisis kualitatif didasarkan pada paradigma hubungan yang dinamis antara teori, konsep-konsep, dan data yang merupakan umpan balik atau modifikasi yang tetap dari teori dan konsep yang didasarkan pada apa yang dikumpulkan. *Kedua*, data yang akan dianalisis beraneka ragam, memiliki sifat dasar yang berbeda antara satu dengan lainnya, serta tidak mudah untuk dikuantifir. *Ketiga*, sifat dasar data yang akan dianalisis dalam penelitian ini adalah bersifat menyeluruh dan merupakan satu kesatuan yang integral (holistic), sementara itu penelitian ini juga bersifat deskriptif dengan menggunakan pendekatan undang-undang (state approach).⁹

2) Sumber Data dan Jenis Data

Sumber data dari penelitian ini adalah : Penelitian Kepustakaan yaitu suatu penelitian dengan pengkajian melalui buku-buku, dokumen-dokumen serta perundang-undangan yang relevan dengan masalah yang dibahas.

Jenis data yang digunakan adalah :

Data Sekunder

Data Sekunder adalah data yang diolah melalui kepustakaan.

Data Sekunder ini adalah:

⁹ Jhony Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Pulising, Malang, 2006, hlm. 302 .

- Bahan hukum primer

- 1) Bahan hukum primer adalah bahan hukum berupa peraturan perundang – undangan. Bahan hukum primer tersebut antara lain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilu, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Perubahan atas Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah ,Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Pedoman Teknis Pencalonan Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.

- Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang didapat dari buku-buku karangan para ahli, modul, surat kabar dan bahan lainnya yang terkait dengan penelitian yang akan dilakukan.

- Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberi petunjuk, informasi terhadap kata -kata yang butuh penjelasan lebih lanjut yaitu Kamus Besar Bahasa Indonesia, ensiklopedia dan beberapa artikel dari media internet.

3) Metode Pengumpulan Data

Untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini menggunakan metode Studi dokumen yaitu dengan menemukan dan mengambil data di perpustakaan yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas dan sesuai dengan peraturan dan teori-teori hukum serta hal-hal yang dapat menunjang kesempurnaan skripsi ini.

4) Metode Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan data

Setelah data dikumpulkan dari penelitian di lapangan maka akan dilakukan editing. Dalam proses editing ini data yang telah dikumpulkan dilapangan diperiksa atau diteliti kembali agar data jadi lebih sistematis, sehingga ditemukan kebenaran yang ada hubungannya dengan masalah yang dibahas.

b. Analisis data

Data yang diperoleh dari penelitian, selanjutnya akan dianalisis dengan menggunakan teknik analisis data kualitatif, yaitu data yang diperoleh disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif dengan langkah - langkah sebagai berikut :

- 1) Data penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian.
- 2) Data yang telah disistematisasi selanjutnya dianalisis untuk dijadikan dasar pengambilan kesimpulan.

c. Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif yaitu mengelompokkan dan menyeleksi data yang diperoleh dari

penelitian di lapangan yang kemudian dihubungkan dengan teori-teori, asas-asas, dan kaidah-kaidah hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan yang dirumuskan.