

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) Pasal 1 Ayat (2) mengatur bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Jika demikian halnya maka pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam pemilihan kepala daerah harus sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam Undang-Undang Dasar. Pemilihan kepala daerah dilaksanakan sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

Kata ‘demokratis’ kemudian menimbulkan dua penafsiran ditengah masyarakat, yaitu apakah pemilihan dilaksanakan secara langsung atau tidak langsung. Demokrasi secara umum memiliki arti sebagai suatu bentuk politik pemerintahan yang ditentukan oleh rakyat. Rakyatlah yang menentukan siapa saja mereka yang memiliki kekuasaan dan berhak untuk memerintah. Indonesia merupakan Negara yang menganut sistem demokrasi. Indonesia mengadakan pemilihan umum setiap lima tahun sekali.<sup>1</sup> Jika merujuk pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tidak ditemukan ketentuan yang mengatur terkait tata cara pelaksanaan pemilihan kepala

---

<sup>1</sup>Fadel Muhammad, 2017, “*Analisis Hukum Terhadap Pemungutan Suara Ulang Dalam Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA)*”, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, hlm. 1

daerah. Undang-Undang tersebut hanya mengamanahkan bahwa terkait pelaksanaan pemilihan kepala daerah diatur dengan Undang-Undang. Oleh karena itu penulis merujuk pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang, maka dapat ditemukan bahwa pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung.

Dalam perjalanannya, pemilihan kepala daerah banyak mengalami perkembangan, baik dari sisi peserta, penyelenggara, maupun mekanisme dan aturan. Perkembangan tersebut terjadi, baik melalui perubahan peraturan perundang-undangan, maupun melalui putusan-putusan Mahkamah Konstitusi. Pada awalnya penerapannya, mekanisme pilkada disambut antusiasme tinggi masyarakat. Antusiasme itu ditunjukkan dengan tingkat partisipasi yang tinggi dalam setiap penyelenggaraan pilkada. Sebagaimana diketahui, tingginya partisipasi masyarakat seringkali digunakan sebagai salah satu ukuran keberhasilan penyelenggaraan pilkada, termasuk mengukur kuat tidaknya legitimasi politik calon terpilih. Demokrasi selalu menyediakan wadah yang luas bagi rakyat untuk berpartisipasi atau ikut serta secara politik dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karenanya dapat dikatakan, semakin rendah partisipasi masyarakat dalam pilkada semakin rendah pula kualitas pilkada.

Dalam sistem politik semacam ini pemilihan umum tak dapat terlepas dari lembaga negara yang menjadi pondasi dalam penyelenggaraan pemilu yang disebut sebagai Komisi Pemilihan Umum, baik dalam tingkat provinsi maupun tingkat daerah.

Penyelenggaraan pemilu berpedoman kepada asas mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib penyelenggaraan pemilu, kepentingan umum, keterbukaan, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi dan efektivitas agar melahirkan pemilihan umum yang bersifat demokratis.<sup>2</sup>

Hal ini menunjukkan bahwa keberadaan penyelenggara Pemilu merupakan hal yang bersifat konstitusional dan sejalan dengan maksud kedaulatan rakyat. Keberadaan lembaga penyelenggara pemilu tersebut diwujudkan dengan adanya penyelenggara pemilu yang diatur dalam suatu undang-undang penyelenggara pemilu. Melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu, disebutkan bahwa Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) merupakan lembaga penyelenggara Pemilu.<sup>3</sup> Begitu juga dengan apa yang dinyatakan oleh MK bahwa penyelenggara pemilu terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.<sup>4</sup>

Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai Lembaga Negara yang bersifat nasional, tetap dan mandiri harus dapat melaksanakan tugasnya sesuai dengan tujuh prinsip penyelenggaraan Pemilihan Umum seperti yang ditetapkan oleh *The International IDEA*. Pertama, KPU diharuskan mempunyai kemandirian yang mana tanpa benturan kepentingan dan pengaruh dari pihak manapun. Kedua, KPU dituntut untuk memberikan

---

<sup>2</sup>Yuliana, 2014, *Peran Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Takalar Dalam Penyelenggaraan Sistem Pemilihan Umum*, Jurnal Pemikiran Penelitian Hukum dan Pendidikan Pancasila, Makassar, Volume 1, Nomor 2, hlm. 99

<sup>3</sup>Pasal 1 Angka 5 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

<sup>4</sup>Janedjri M. Gaffar, 2013, *Hukum Pemilu dalam Yurisprudensi Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Penerbit Konstitusi Press (Konpress), hlm. 130

keuntungan pihak lain. Ketiga, KPU mempunyai integritas yang diartikan sebagai kesesuaian antara tindakan dan perilaku seorang atau lembaga penyelenggara Pemilu. Keempat, memberikan ketersediaan informasi yang cukup, akurat, dan tepat waktu terkait dengan suatu kebijakan publik serta pembentukannya. Kelima, efisiensi dan efektifitas guna menghindari kekacauan dan kerusakan hukum dan tata tertib. Keenam, KPU dikelola dengan prinsip profesionalitas. Sebab diperlukan orang yang mempunyai keahlian, terlatih, dan berdedikasi. Ketujuh, memberikan pelayanan kepada masyarakat maupun peserta pemilu. Pelayanan ini merupakan tolak ukur untuk menilai KPU sebagai penyelenggara pemilu.<sup>5</sup>

Seluruh aspek yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu menjadi tanggung jawab KPU dan bukan lembaga lainnya. Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga Negara yang bersifat nasional, tetap dan mandiri dalam menyelenggarakan pemilu, kedudukan KPU yang dijelaskan dalam Pasal 22E ayat 5 Undang-Undang Dasar 1945. Hal tersebut juga terdapat dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum dan untuk menyelenggarakan pemilu.

Secara eksistensi Komisi Pemilihan Umum merupakan lembaga yang bersifat tetap. Disebut demikian karena KPU bukanlah lembaga yang bersifat sementara (*ad hoc*) tetapi merupakan lembaga negara yang bersifat tetap dan berkesinambungan. Konsekuensinya, KPU akan terus ada dan tidak akan berubah ataupun hilang selama masih ditetapkan oleh

---

<sup>5</sup>Yulianto ; Veri Junaidi ; August Mellaz, 2010, *Memperkuat Kemandirian Penyelenggara Pemilu: rekomendasi Revisi Undang-Undang Penyelenggara Pemilu, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional*, Jakarta, dari Firmansyah Arifin, hlm 11-15

Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang, hanya saja dilakukan perubahan pada ketua dan anggota KPU sesuai dengan masa aktif jabatannya yang sudah ditetapkan oleh Undang-Undang, yakni lima tahun sekali dan setelah itu akan di adakan pergantian. Karena posisinya yang begitu penting dalam pelaksanaan pemilu tidak heran KPU rawan sekali dikuasai oleh pihak-pihak tertentu. Oleh karena itu, KPU harus mandiri, independen, netral dari tekanan manapun.

Keberadaan KPU sendiri merupakan satu kesatuan dari fungsi penyelenggaraan Pemilu yang dapat diartikan bahwa keberhasilan penyelenggaraan pemilu yang ditentukan oleh KPU namun ada kaitannya dengan Bawaslu dalam melaksanakan semua tahap pemilu melalui tugas pengawasan dari bawaslu, yang diharapkan pemilu bisa terlaksana dengan baik dan sesuai dengan asasnya.<sup>6</sup>

Dalam operasinya, Komisi Pemilihan Umum mempunyai kewenangan wilayah kerja yang meliputi seluruh Indonesia dan mempunyai kedudukan yang berjenjang, mulai dari pusat sampai daerah. Dipusat biasa disingkat dengan KPU, di tingkat Provinsi dinamakan Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPU) Provinsi dan tingkat Kabupaten/Kota disebut KPU Kabupaten/Kota. Pada tiap tingkatan tersebut Komisi Pemilihan Umum mempunyai kewenangan dan tugas yang berbeda-beda.<sup>7</sup>

Sementara ketentuan yang mengatur kegiatan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung, terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menetapkan

---

<sup>6</sup>Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945

<sup>7</sup>Hamsan Jani, 2015, *Kinerja Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Paser*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Volume 3, Nomor 4, hlm.2

bahwa pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) yang bertanggungjawab kepada DPRD dimana dalam melaksanakan tugasnya KPUD menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah kepada DPRD. Undang-Undang mengenai KPUD tersebut juga dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2012 tentang Perubahan keempat atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.<sup>8</sup>

Komisi Pemilihan Umum Daerah yang diberikan wewenang sebagai penyelenggara pemilu di daerah atau setiap kota, tentu memiliki peran sentral terhadap suksesnya pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Selama Proses pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berjalan selama ini, tidak sedikit terjadi penyelewengan yang merugikan negara dan juga merugikan masyarakat secara umum dan juga para calon secara khusus. Hal ini terbukti bahwa Pemilihan Kepala Daerah yang menjadi tolak ukur sebuah negara demokrasi yang baik di era ekenomi daerah hampir mendapatkan permasalahan, baik permasalahan hukum, permasalahan konflik di daerah, permasalahan administrasi penyelenggaraan yang memunculkan timbulnya gugatan pelaksanaan pilakada di banyak wilayah di Indonesia.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup>Rangga Firmasnyah dan Harmanto, 2015, *Komisi Pemilihan Umum dalam meningkatkan partisipasi politik masyarakat Kota Mojokerto*, Volume 01, Nomor 04, hlm. 139

<sup>9</sup>Filli Polli, 2014, *Penyelesaian Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, Lex et Societatis, Volume 2 Nomor 6, Juli, hlm. 114

Kemungkinan terjadinya sengketa pilkada bisa terjadi karena setiap mekanisme dan tahapan yang dilalui oleh peserta pemilihan seringkali berkaitan dengan keputusan atau ketetapan yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah. Tahap verifikasi partai politik merupakan salah satu tahapan yang berpotensi menimbulkan sengketa. Tahap ini merupakan salah satu fase yang paling krusial dan menegangkan. Sebab, di fase ini, KPU menentukan nasib partai politik untuk bisa atau tidaknya menjadi peserta pilkada.<sup>10</sup>

Di dalam sebuah kompetisi sudah dapat dimaklumi bahwa akan ada persaingan-persaingan untuk menjadi pemenang. Dengan sistem pilkada yang ada sekarang ini dan pelaksanaan pilkada yang diikuti oleh banyak orang dan partai politik menjadikan pilkada sangat rawan terjadinya pelanggaran dan penyimpangan. Setiap orang yang ikut sebagai peserta pilkada untuk dipilih serta partai politik peserta pilkada memiliki keinginan yang kuat agar menjadi pemenang dalam penyelenggaraan pilkada tersebut. Kondisi seperti ini memerlukan suatu pengawasan dari sebuah lembaga yang dijamin dengan suatu Undang-Undang agar pilkada tersebut berjalan sesuai aturan yang ada. Masing-masing tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh kedua lembaga ini menunjukkan dua hal yang saling melengkapi dan saling menguatkan demi terselenggaranya pemilihan kepala daerah yang berkualitas.

---

<sup>10</sup>Saldi Isra, *Sengkarut Sengketa Verifikasi*, <https://www.saldiisra.web.id/index.php/tulisan/artikel-koran/12-seputarindonesia/490-sengkarut-sengketa-verifikasi.html> diakses tanggal 19 des 2017

Melihat fakta bahwa adanya berbagai jenis pelanggaran yang terjadi pada Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Boalemo tahun 2016 ternyata tidak luput juga dari terjadinya beberapa pelanggaran dalam tahapan pelaksanaannya. Lahirnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 memberikan dinamika baru dalam pilkada, termasuk dalam hal ini Kasus pembatalan calon kandidat bupati dan wakil bupati di Kabupaten Boalemo. Kabupaten Boalemo adalah salah satu kabupaten yang melaksanakan pemilihan kepala daerah di Provinsi Gorontalo tahun 2017.

Dalam pelaksanaan pilkada di Kabupaten Boalemo telah menjadi persoalan hukum yang serius pada tahapan pencalonan. Persoalan yang dimaksud adalah terkait persyaratan calon kandidat yang tidak sesuai dengan Undang-Undang. Pasangan calon DAMAI (Darwis Moridu-Anas Yusuf) yang mengetahui adanya pelanggaran yang dilakukan oleh pasangan PAHAM (Rum Pagau-Lahmudin Hambali) tidak menerima keputusan KPUD yang menetapkan pasangan PAHAM sebagai calon bupati dan wakil bupati pada bulan oktober 2016. Penetapan pasangan calon ini bahkan tidak sesuai dengan apa yang sudah tertulis pada Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Rotasi menjelang pilkada ini sangat jelas melanggar Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 teradapat pada pasal 71 ayat 2 dan 3, yang berbunyi :

*“Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota dilarang melakukan penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat*



*persetujuan tertulis dari Menteri.” Kemudian ayat 3, berbunyi : ”Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati dan Walikota atau Wakil Walikota dilarang menggunakan kewenangan program dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon baik didaerah sendiri maupun di daerah lain dalam waktu 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan penetapan calon terpilih.”*

Ketidakadilan yang dialami oleh pasangan calon ini menanyakan bagaimana peran dari KPUD bersama Badan Pengawas Pemilu dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Hingga akhirnya pihak calon DAMAI membuat gugatan ke PTUN (Pengadilan Tata Usaha Negara) di Makassar namun ditolak oleh pihak PTUN. Penolakan tersebut melalui sidang pembacaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Makassar. Namun tidak sampai disitu perjuangan gugatan yang diajukan oleh pasangan calon DAMAI. Akhirnya Darwis-Anas mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung (MA) dan mengabulkannya. MA menyatakan membatalkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Boalemo Nomor 24/Kpts/KPU Kab.Boalemo.Pilbup/0277436540/X/2016. Sehingga dengan adanya putusan MA Nomor 570K/TUN/PILKADA/2016 yang menerima gugatan kasasi dari Darwis-Anas menunjukkan ketidaktelitiannya pihak KPUD dalam melaksanakan perannya sebagai Lembaga Negara yang menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah serta tugas sebagai Komisi Pemilihan Umum.

Berdasarkan dengan uraian latar belakang di atas, maka isu hukum yang akan diteliti adalah kejelasan terkait pembatalan calon Bupati dan Wakil Bupati dan hal-hal yang mempengaruhi pembatalan pasangan calon. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk

melakukan penelitian dengan judul: **“Implementasi Kewenangan Komisi Pemilihan Umum Daerah Dalam Penetapan Calon Kepala Daerah di Kabupaten Boalemo.”**

### **1.2 Rumusan Masalah**

Adapun rumusan masalah yang akan dikembangkan dan diuraikan dalam penulisan proposal ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Implementasi Kewenangan Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Penetapan Calon Kepala Daerah di Boalemo.?
2. Apa saja Faktor-Faktor yang mempengaruhi Kewenangan Komisi Pemilihan Umum dalam Penetapan Calon Kepala Daerah di Boalemo.?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui kewenangan komisi pemilihan umum daerah boalemo dalam menyelenggarakan pemilihan kepala daerah menurut peraturan komisi pemilihan umum.
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi masalah dalam penetapan calon kepala daerah oleh komisi pemilihan umum daerah boalemo.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

- a. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan referensi kepada pembaca mengenai hal-hal yang terkait Peran komisi pemilihan umum daerah boalemo dalam penetapan calon kepala daerah di Boalemo.

- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi mahasiswa secara umum dan mahasiswa fakultas hukum pada khususnya mengenai peran dari komisi pemilihan umum daerah terutama yang ada di Kabupaten Boalemo.