

## **PENYELESAIAN SENGKETA TAHAPAN PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH MELALUI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA**

**Jabaruddin**

Fakultas Hukum, Universitas Lakidende Unaaha

\*Korespodensi: [Jabaruddin87@gmail.com](mailto:Jabaruddin87@gmail.com)

### **ABSTRACT**

Settlement of disputes in regional head elections through the Lawsuit of the State Administrative Court is an appropriate legal action because the State administrative court has the authority to decide and adjudicate on stage disputes as regulated in the Supreme Court Circular Letter (SEMA) Number 07 of 2010 and legal consequences. The decision of the Administrative Court in a dispute at the stage of the regional head and deputy regional head election to the election stages that have been carried out cannot be carried out by the KPU because the election has been completed on November 4, 2010. In addition, the State administrative decision does not have executive power because the only one authorized to participate in the plaintiff's election is the KPU, especially in the decision of the panel of judges at the Kendari State Administrative Court not to order the Southeast Sulawesi Provincial KPU to stop or cancel the ongoing stages and this is in line with the M's decision. the Constitutional Court which won the defendant in this case the Provincial KPU as the executor in this case the Central KPU commissioner.

**Keywords:** Dispute Resolution, General Elections, State Administration

### **ABSTRAK**

Penyelesaian sengketa dalam pemilihan umum kepala daerah melalui Gugatan Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan tindakan hukum yang tepat sebab pengadilan tata usaha Negara berwenang memutus dan mengadili sengketa tahapan sebagaimana yang telah diatur didalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 07 tahun 2010 dan Akibat hukum putusan PTUN dalam sengketa pada tahapan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah terhadap tahapan pemilu yang telah dilakukan adalah tidak dapat dijalankan oleh KPU sebab pelaksanaan pemilihan telah selesai dilaksanakan pada tanggal 4 November 2010. Selain itu pula dalam putusan tata usaha Negara tidak memiliki kekuatan eksekutorial sebab yang berwenang untuk mengikut sertakan dalam pemilu penggugat hanyalah KPU apalagi dalam putusan majelis hakim pengadilan Tata Usaha Negara Kendari tidak memerintahkan KPU Provesi Sulawesi tenggara untuk menghentikan atau membatalkan tahapan yang sudah berlangsung dan hal tersebut sejalan dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang memenangkan tergugat dalam hal ini KPU Provinsi sebagai pelaksana dalam hal ini komisioner KPU Pusat.

**Kata Kunci:** Penyelesaian Sengketa, Pemilihan Umum, Tata Usaha Negara

## **1. PENDAHULUAN**

Secara umum demokrasi diartikan sebagai pemerintahan yang berasal dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Salah satu prinsip demokrasi yang penting adalah adanya pemilihan umum yang selanjutnya disebut Pemilu yang bebas sebagai perwujudan nyata kedaulatan rakyat atas keberlangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara. Namun demikian pelaksanaan demokrasi selalu menyisahkan banyak persoalan baik dari aspek substansi maupun dari aspek keniscayaan politik. Ada beberapa prasyarat yang harus dipenuhi agar pemilu benar-benar menghasilkan pemerintah yang demokratis secara substantif dan bukan sekedar prosesi ritual. Prasyarat tersebut antara lain adalah: tersedianya

mekanisme yang jelas dan adil bagi semua peserta serta adanya penyelenggara pemilu yang independen sehingga pelaksanaan demokrasi dapat berjalan sesuai dengan amanah konstitusi.

Demi untuk mewujudkan penyelenggaraan pemilu yang berkualitas dan memiliki integritas tinggi maka perlu dilakukan penyempurnaan terhadap aturan yang telah ada melalui penambahan aturan, penegasan maksud dan sinkronisasi antar peraturan perundang-undangan sehingga penyelesaian hukum dapat berjalan secara adil dan memastikan bahwa aturan hukum yang ditetapkan tersebut dijalankan secara konsisten.

Tersedianya aturan yang konkrit dan implementatif penting untuk menjamin kepastian dan keadilan hukum sehingga pemilu memiliki landasan legalitas dan legitimasi yang kuat sehingga pemerintahan yang dihasilkan melalui pemilu tetap mendapatkan dukungan masyarakat luas. Untuk itu maka segala pelanggaran yang terjadi dalam proses pelaksanaan pemilu harus diselesaikan secara adil terbuka dan konsisten.

Satu jenis pelanggaran yang menurut Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu menjadi salah satu kewenangan Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota untuk menyelesaikannya adalah pelanggaran pemilu yang bersifat sengketa. Sengketa adalah perbenturan dua kepentingan dan kewajiban hukum atau antara kewajiban hukum dengan kewajiban hukum (konflik) yang dalam konteks pemilu dapat terjadi antara peserta dengan penyelenggara maupun antara peserta dengan peserta. Pada pemilu 2004 tata cara penyelesaian terhadap jenis pelanggaran ini diatur dalam satu pasal tersendiri Pasal 129 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap sengketa pemilu ini yaitu perselisihan pemilu selain yang menyangkut perolehan hasil suara Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tidak mengatur mekanisme penyelesaiannya.

Sengketa juga dapat terjadi antara Komisi Pemilihan Umum dengan peserta pemilu atau pihak lain yang timbul akibat dikeluarkannya suatu Peraturan dan Keputusan KPU. Kebijakan tersebut karena menyangkut banyak pihak dapat dinilai merugikan kepentingan pihak lain seperti peserta pemilu (parpol dan perorangan) lembaga pemantau pemilih maupun masyarakat. Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menegaskan bahwa Keputusan Komisi Pemilihan Umum bersifat final dan mengikat.

Penyelesaian pelanggaran pemilu diatur dalam Undang-undang Nomor 15 tahun 2011 tentang penyelenggaraan pemilu secara umum bahwa pelanggaran pemilu diselesaikan melalui Bawaslu dan Panwaslu sesuai dengan tingkatannya sebagai lembaga yang memiliki kewenangan melakukan pengawasan terhadap setiap tahapan pelaksanaan pemilu. Dalam proses pengawasan tersebut Bawaslu dapat menerima laporan melakukan kajian atas laporan dan temuan adanya dugaan pelanggaran dan meneruskan temuan dan laporan dimaksud kepada institusi yang berwenang.

Pelanggaran pemilu yang bersifat administrasi menjadi kewenangan Komisi Pemilihan Umum untuk menyelesaikannya. Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu memberikan batasan waktu bagi Komisi Pemilihan Umum untuk menyelesaikan pelanggaran administrasi tersebut dalam waktu 7 hari sejak diterimanya dugaan laporan pelanggaran dari Bawaslu. Sesuai dengan sifatnya maka sanksi terhadap

pelanggaran administrasi hendaknya berupa sanksi administrasi. Sanksi tersebut dapat berbentuk teguran pembatalan kegiatan penonaktifan dan pemberhentian bagi pelaksana pemilu. Aturan lebih lanjut tentang tata cara penyelesaian pelanggaran administrasi dibuat dalam peraturan Komisi Pemilihan Umum. Peraturan Komisi Pemilihan Umum mengenai hal tersebut belum secara tegas dan kongrit mengatur tentang hal tersebut.

Meski kewenangan menyelesaikan pelanggaran administrasi menjadi domain Komisi Pemilihan Umum Komisi Pemilihan Umum Propinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilu memberikan tugas dan wewenang kepada Panwaslu Kabupaten/Kota Panwaslu Propinsi dan Bawaslu Undang-undang untuk menyelesaikan temuan dan laporan pelanggaran terhadap ketentuan kampanye yang tidak mengandung unsur pidana sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 113 ayat (2) Pasal 118 ayat (2) dan Pasal 123 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap pelanggaran yang menyangkut masalah perilaku yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu seperti anggota Komisi Pemilihan umum pusat Komisi Pemilihan umum Propinsi Komisi Pemilihan umum Kabupaten/Kota dan jajaran sekretariatnya maka Peraturan Komisi Pemilihan umum tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu dapat diberlakukan. Hal yang sama juga berlaku bagi anggota Bawaslu Panwaslu Propinsi Panwaslu Kabupaten/Kota dan jajaran sekretariatnya yang terikat dengan Kode Etik Pengawas Pemilu.

Kewenangan penyelesaian sengketa tahapan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menjadi salah satu permasalahan terpenting yang dihadapi di dalam Pemilihan Umum di mana penyelesaian tahapan sengketa Pemilu merupakan domain dari beberapa lembaga peradilan salah satunya dalam Peradilan Tata Usaha Negara terkait Penyelesaian tahapan sengketa. Permasalahan yang timbul adalah apabila pasangan calon yang digugurkan oleh Komisi Pemilihan Umum karena tidak memenuhi syarat pencalonan dan digugat melalui Peradilan Tata Usaha Negara dan dimenangkan oleh pihak yang telah digugurkan maka secara otomatis pihak yang telah digugurkan dapat mengikuti pencalonan sedangkan tahapan pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah telah dilaksanakan. Hal tersebut menimbulkan permasalahan yang perlu diselesaikan secara hukum.

Salah satu permasalahan hukum yang menjadi perhatian publik masyarakat Sulawesi Tenggara dalam pemilihan umum kepala daerah adalah kasus pasangangan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah yang dianggap tidak memenuhi syarat oleh Komisi Pemilihan Umum Propinsi Sulawesi Tenggara berdampak pada timbulnya gugatan pada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan Mahkamah Konstitusi (MK) oleh pasangan calon tersebut. Dimana pasangan calon yang digugurkan oleh KPU mendaftarkan gugatan perkaranya pada pengadilan tata usaha Negara dengan Nomor Perkara 34/G. TUN/2012PTUN-KDI. Dalam Memori gugatan tersebut secara umum berisikan mengenai keberatan penggugat terkait dengan tidak diakuinya pasangan wakil kepala daerah yakni Wuata Saranani berpasangan dengan Ali Mazi sebagai calon kepala daerah. Selain itu dalam gugatan tersebut penggugat juga menuliskan dalam memori gugatannya terkait dengan dukungan partai yang dianggap oleh KPU tidak mencapai 15% sebagai syarat pencalonan sehingga penggugat digugurkan. Permasalahan tersebut oleh penggugat sebagai bentuk pelanggaran hak-hak konstitusi.

Pada prinsipnya timbulnya gugatan pada Pengadilan Tata Usaha Negara disebabkan karena pemahaman terhadap peraturan perundang-undangan yang ada berbeda sehingga menimbulkan multitafsir diantara para pihak. Ini jelas aspek substansi hukum dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilu belum cukup menjangkau persoalan hukum dalam pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah yang ada saat ini.

## **2. TINJAUAN PUSTAKA**

### **Tahapan – Tahapan Pemilu Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah**

Sebelum tahun 2005 kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh [Dewan Perwakilan Rakyat Daerah](#) (DPRD). Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang [Pemerintahan Daerah](#) kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pilkada. Pilkada pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni [2005](#). Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum pilkada dimasukkan dalam rezim pemilu sehingga secara resmi bernama Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pemilukada. Pemilihan kepala daerah pertama yang diselenggarakan berdasarkan undang-undang ini adalah [Pilkada DKI Jakarta 2007](#).

Pada tahun 2011 terbit undang-undang baru mengenai penyelenggara pemilihan umum yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Di dalam undang-undang ini istilah yang digunakan adalah Pemilihan Gubernur Bupati dan Walikota. Pilkada diselenggarakan oleh [Komisi Pemilihan Umum](#) (KPU) Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dengan diawasi oleh [Panitia Pengawas Pemilihan Umum](#) (Panwaslu) Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota.

Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau biasa disebut dengan Pilkada atau Pemilukada adalah Pemilihan Umum untuk memilih pasangan calon Kepala Daerah yang diusulkan oleh Partai Politik (Parpol) atau gabungan parpol dan perseorangan. Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dari parpol atau gabungan parpol yang dapat mengajukan pasangan calon adalah yang memperoleh 15% (lima belas persen) kursi di DPRD atau 15% (lima belas persen) suara di DPRD pada pemilu anggota DPR DPD dan DPRD.

Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dari Perseorangan harus didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi syarat sebagai pemilih sesuai dengan ketentuan Perundang-undangan (Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 perubahan kedua atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah). Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah untuk memilih :

- a. Gubernur dan Wakil Gubernur untuk Provinsi.
- b. Bupati dan Wakil Bupati untuk Kabupaten.
- c. Walikota dan Wakil Walikota untuk Kota.

### **Jenis Sengketa Pemilu Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah**

Pangkal sengketa tata usaha Negara dapat diketahui dengan menentukan apa yang menjadi tolak ukur sengketa tata usaha Negara. Tolak ukur sengketa tata usaha Negara (administrasi) adalah tolak ukur subjek dan pangkal sengketa. Tolak ukur subjek adalah (para) pihak yang bersengketa di bidang hukum administrasi Negara (tata usaha negara).

Sedangkan tolak ukur pangkal sengketa yaitu sengketa administrasi yang diakibatkan oleh ketetapan sebagai hasil perbuatan administrasi Negara.

Sengketa administrasi dapat dibedakan atas sengketa intern dan sengketa ekstern. Sengketa intern atau sengketa antara administrasi Negara terjadi di dalam lingkungan administrasi (TUN) itu sendiri baik yang terjadi dalam satu departemen (instansi) maupun sengketa yang terjadi antar departemen (instansi).

Dengan demikian sengketa intern adalah menyangkut persoalan kewenangan pejabat TUN yang disengketakan dalam satu departemen (instansi) atau kewenangan suatu departemen (instansi) lainnya yang disebabkan tumpang tindihnya kewenangan sehingga menimbulkan kekaburan kewenangan. Sengketa ini dapat juga disebut sebagai hukum antar wewenang.

Sengketa ekstern atau sengketa administrasi Negara dengan rakyat adalah perkara administrasi yang menimbulkan sengketa antara administrasi Negara dengan rakyat sebagai subjek-subjek yang berperkara ditimbulkan oleh unsure dari unsure peradilan administrasi murni yang mensyaratkan adanya minimal dua pihak dan sekurang-kurangnya salah satu pihak harus administrasi Negara yang mencakup administrasi Negara di tingkat pusat administrasi Negara di tingkat daerah maupun administrasi Negara pusat yang ada di daerah.

Perbuatan administrasi Negara (TUN) dapat dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) macam perbuatan yakni; mengeluarkan keputusan mengeluarkan peraturan perundang-undangan dan melakukan perbuatan materiil.

Dalam melakukan perbuatan tersebut badan atau pejabat tata usaha Negara tidak jarang terjadi tindakan-tindakan yang menyimpang dan melawan hukum sehingga dapat menimbulkan berbagai kerugian bagi yang terkena tindakan tersebut.

Kewenangan untuk menilai peraturan perundang-undangan atau yang lazim disebut sebagai hak menguji materiil berdasarkan pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 jo pasal 31 ayat (1) Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 merupakan kewenangan dari Mahkamah Agung (MA). Dalam sistem hukum kewenangan untuk menilai perbuatan materiil diserahkan pada peradilan umum yang didasarkan pada penafsiran yang luas dari Pasal 1365 KUHPerdara.

Ketentuan pasal 1 angka 4 Undang-undang PTUN tersebut di atas tidak membuka peluang terjadinya sengketa intern. Politik hukum ini menurut Indroharto kurang bijaksana. Sebab peraturan kepentingan hukum dan interest antar jajaran badan dan jabatan tata usaha negaraitu sangat besar kemungkinan bisa juga terjadi dan penyelesaiannya dari segi hukum tidak akan selalu dapat tuntas kalau hanya diselesaikan secara intern hierarkis dalam lingkungan pemerintah saja karena bukan badan pengadilan yang bebas yang menjadi wasitnya.

Pangkal sengketa TUN adalah akibat dikeluarkannya KTUN. Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang PTUN yang dimaksud dengan KTUN adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat konkret individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

### **3. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum normatif dalam hal ini ditujukan untuk melakukan pengkajian terhadap landasan hukum, doktrin hukum terkait dengan penyelesaian tahapan sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Melalui Pengadilan Tata usaha Negara. Pendekatan masalah yang digunakan dalam penulisan ini adalah : Pendekatan undang-undang (*statute Approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berhubungan dengan judul yang diteliti. Pendekatan kasus (*case approach*) digunakan untuk mengkaji Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Provinsi Sulawesi Tenggara yang telah memutus perkara sengketa tahapan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah Provinsi Sulawesi Tenggara. Pendekatan konseptual (*conseptual approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dalam penelitian ini memerlukan dua jenis data yaitu : Bahan Hukum Primer yang digunakan berupa Undang-undang yang relevan dengan isu hukum penelitian ini dan bahan hukum Sekunder yang digunakan adalah buku-buku hukum dan kamus hukum yang relevan dengan kebutuhan penelitian ini. Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan penelitian kepustakaan (*library research*) dimana teknik ini bertujuan untuk mencari konsepsi-konsepsi, teori-teori ataupun penemuan-penemuan yang berhubungan erat dengan rumusan masalah. Teknik analisis bahan hukum yang digunakan adalah preskriptif, di mana penulis memberikan suatu rumusan konsep penerapan aturan norma yang dapat digunakan untuk memecahkan masalah yang dihadapi.

### **4. HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah Melalui Gugatan Pengadilan Tata Usaha Negara**

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.

Pemilu dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung umum bebas rahasia jujur dan adil bertujuan untuk memilih anggota DPR DPRD tingkat propinsi DPRD tingkat kabupaten/kota dan anggota DPD (Dewan Perwakilan Daerah).

#### **Pengaturan Pemilu Kepala Daerah Menurut Undang-undang Pemilu**

Dalam konteks praktek demokrasi di Republik ini setitik air adalah analogi untuk pemilihan pemimpin daerah yang menyegarkan sehingga ada optimisme bahwa pemilihan Kepala Daerah yang berlangsung saat ini adalah mesin utama bagi akselerasi demokrasi. Dalam pemilihan Kepala Daerah secara langsung rakyat bukan saja bisa memilih langsung pemimpinnya tetapi juga jarak antar pengambilan keputusan antara rakyat dan para pembuat kebijakan menjadi semakin pendek. Singkatnya pemilihan Kepala Daerah secara langsung akan menjadi lahan subur bagi tumbuhnya bibit demokrasi.

Putusan Mahkamah Konstitusi dalam sidang *judicial review* yang merevisi 4 (empat) Pasal Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah yakni Pasal 57 Ayat (1) Pasal 66 Ayat (3) Pasal 67 Ayat (1) dan Pasal 82 Ayat (2) merupakan angin segar bagi partai politik yang tidak memiliki perwakilan di DPRD. Putusan ini sekaligus merupakan momentum penting bagi terselenggaranya pelaksanaan

Pemilihan Kepala Daerah yang benar-benar didasarkan pada asas keterbukaan serta tuntutan demokrasi berdasarkan perkembangan dinamika kehidupan politik masyarakat di daerah.

Implikasi hukum yang ditimbulkan oleh Putusan MK tersebut mengakibatkan PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah perlu segera direvisi karena telah kehilangan relevansi sementara dominasi peran kelembagaan DPRD terhadap KPUD menjadi beku.

Peraturan Pemerintah (PP) sebagai peraturan pelaksana yang dimaksud adalah PP Nomor 17 Tahun 2005 tentang perubahan terhadap PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang pemilihan Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Terkait dengan penundaan tersebut maka pada Pasal 1 Ayat 10 Perpu Nomor 3 Tahun 2005 tentang Pemilihan Pengesahan Pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Pasal 149 berlaku ketentuan bahwa jika penundaan yang dimaksud adalah pada seluruh atau sebagian tahapan pada pemilihan Bupati / Walikota dan Wakil Bupati / Walikota diajukan oleh Gubernur kepada Menteri Dalam Negeri dengan tembusan Kepada Bupati / Walikota atas usul PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

### **Pengaturan Pemilu Kepala Daerah Menurut Undang-undang Penyelenggaraan Pemilu**

Secara institusional KPU yang ada sekarang merupakan KPU ketiga yang dibentuk setelah Pemilu demokratis sejak reformasi 1998. KPU pertama (1999-2001) dibentuk dengan Keppres No 16 Tahun 1999 yang berisikan 53 orang anggota yang berasal dari unsur pemerintah dan Partai Politik dan dilantik oleh Presiden BJ Habibie. KPU kedua (2001-2007) dibentuk dengan Keppres No 10 Tahun 2001 yang berisikan 11 orang anggota yang berasal dari unsur akademis dan LSM dan dilantik oleh Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) pada tanggal 11 April 2001. KPU ketiga (2007-2012) dibentuk berdasarkan Keppres No 101/P/2007 yang berisikan 7 orang anggota yang berasal dari anggota KPU Provinsi akademisi peneliti dan birokrat dilantik tanggal 23 Oktober 2007 minus Syamsulbahri yang urung dilantik Presiden karena masalah hukum.

Untuk menghadapi pelaksanaan Pemilihan Umum 2009 image KPU harus diubah sehingga KPU dapat berfungsi secara efektif dan mampu memfasilitasi pelaksanaan Pemilu yang jujur dan adil. Terlaksananya Pemilu yang jujur dan adil tersebut merupakan faktor penting bagi terpilihnya wakil rakyat yang lebih berkualitas dan mampu menyuarakan aspirasi rakyat. Sebagai anggota KPU integritas moral sebagai pelaksana pemilu sangat penting selain menjadi motor penggerak KPU juga membuat KPU lebih kredibel di mata masyarakat karena didukung oleh personal yang jujur dan adil. Tepat 3 (tiga) tahun setelah berakhirnya penyelenggaraan Pemilu 2004 muncul pemikiran di kalangan pemerintah dan DPR untuk meningkatkan kualitas pemilihan umum salah satunya kualitas penyelenggara Pemilu. Sebagai penyelenggara pemilu KPU dituntut independen dan non-partisan.

Atas usul insiatif DPR-RI menyusun dan bersama pemerintah mensyahkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Sebelumnya keberadaan penyelenggara Pemilu terdapat dalam Pasal 22-E Undang-undang Dasar Tahun 1945 dan

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 yang telah diganti menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu DPR DPD dan DPRD Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu diatur mengenai penyelenggara Pemilihan Umum yang dilaksanakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional tetap dan mandiri. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggung jawab KPU sebagai penyelenggara Pemilihan Umum mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan KPU dalam menyelenggarakan Pemilihan Umum bebas dari pengaruh pihak mana pun.

Perubahan penting dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu meliputi pengaturan mengenai lembaga penyelenggara Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden; serta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang sebelumnya diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan kemudian disempurnakan dalam 1 (satu) undang-undang secara lebih komprehensif.

Dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu diatur mengenai KPU KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum yang permanen dan Bawaslu sebagai lembaga pengawas Pemilu. KPU dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta dalam hal penyelenggaraan seluruh tahapan pemilihan umum dan tugas lainnya. KPU memberikan laporan Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu juga mengatur kedudukan panitia pemilihan yang meliputi PPK PPS KPPS dan PPLN serta KPPSLN yang merupakan penyelenggara Pemilihan Umum yang bersifat *ad hoc*. Panitia tersebut mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan semua tahapan penyelenggaraan Pemilihan Umum dalam rangka mengawal terwujudnya Pemilihan Umum secara langsung umum bebas rahasia jujur dan adil.

Dalam rangka mewujudkan KPU dan Bawaslu yang memiliki integritas dan kredibilitas sebagai Penyelenggara Pemilu disusun dan ditetapkan Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Agar Kode Etik Penyelenggara Pemilu dapat diterapkan dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum dibentuk Dewan Kehormatan KPU KPU Provinsi dan Bawaslu. Di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu DPR DPD dan DPRD jumlah anggota KPU adalah 11 orang. Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu jumlah anggota KPU berkurang menjadi 7 orang. Pengurangan jumlah anggota KPU dari 11 orang menjadi 7 orang tidak mengubah secara mendasar pembagian tugas fungsi wewenang dan kewajiban KPU dalam merencanakan dan melaksanakan tahap-tahap jadwal dan mekanisme Pemilu DPR DPD DPRD Pemilu Presiden/Wakil Presiden dan Pemilu Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.

Menurut Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu komposisi keanggotaan KPU harus memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen). Masa keanggotaan KPU 5 (lima) tahun dihitung

sejak pengucapan sumpah/janji. Mengenai tugas wewenang dan kewajiban KPU telah diatur didalam ketentuan Pasal 8 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang perencanaan program dan penyusunan dan penetapan tata kerja.

### **Akibat Hukum Putusan Ptun Dalam Sengketa Pada Tahapan Pemilu Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Terhadap Tahapan Pemilu Yang Telah Dilakukan**

Pada dasarnya penggugat mengajukan suatu gugatan ke pengadilan adalah bertujuan agar pengadilan melalui hakim dapat menyelesaikan perkaranya dengan mengambil suatu putusan. Bagi hakim dalam menyelesaikan suatu perkara yang penting bukanlah hukumnya, karena hakim dianggap tahu hukumnya (*iu curia novit*), tetapi mengetahui secara objektif fakta atau peristiwa sebagai duduk perkara yang sebenarnya sebagai dasar putusannya, bukan secara *a priori* langsung menemukan hukumnya tanpa perlu mengetahui terlebih dahulu duduk perkara yang sebenarnya.

Fakta atau peristiwa sebagai duduk perkara akan dapat diketahui hakim dari alat-alat bukti yang diajukan oleh para pihak yang bersengketa. Setelah dianggap cukup hakim harus menentukan peraturan hukum yang dapat diterapkan untuk menyelesaikan sengketa itu oleh hakim, pada dasarnya menunjukkan bahwa sebelum menjatuhkan suatu putusan hakim melakukan penelitian dalam rangka menemukan hokum (*judge made law/rechtvinding*). Dengan demikian hakim telah berusaha semaksimal mungkin untuk dapat menjatuhkan putusan yang objektif, adil, dan tidak dipengaruhi oleh unsur apa pun kecuali sikap objektivitas dan rasa keadilan itu semata.

Meskipun demikian, hakim bukanlah malaikat yang bebas dari berbagai kekhilafan atau bahkan justru kesalahan, sehingga putusan tersebut belum memuaskan salah satu pihak atau bahkan kedua belah pihak. Untuk memberikan perlindungan hukum kepada pihak yang belum merasa puas terhadap putusan hakim itulah yang mendasari perlunya peradilan yang berjenjang (pengadilan tingkat pertama, pengadilan tinggi, mahkamah agung) dan tersedianya upaya hokum baik upaya hokum istimewa atau yang disebut juga upaya hokum luar biasa (*request civil*/peninjauan kembali dan *derdenverzet*/perlawanan dari pihak ketiga).

### **Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara**

Putusan pengadilan Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 97 UU PTUN, yang menyebutkan sebagai berikut:

- (1) Dalam hal pemeriksaan sengketa sudah selesai, kedua belah pihak diberi kesempatan untuk mengemukakan pendapat yang terakhir berupa kesimpulan masing-masing.
- (2) Setelah kedua belah pihak mengemukakan kesimpulan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), maka hakim ketua siding ditunda untuk memberikan kesempatan kepada majelis hakim bermusyawarah dalam ruangan tertutup untuk mempertimbangkan segala sesuatu guna putusan sengketa tersebut.
- (3) Putusan dalam musyawarah majelis yang dipimpin oleh hakim ketua majelis merupakan hasil permufakatan bulat, kecuali jika setelah diusahakan dengan sungguh-sungguh tidak dapat di capai permufakatan, putusan diambil dengan suara terbanyak.

- (4) Apabila musyawarah majelis sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) tidak dapat menghasilkan putusan, permusyawaratan ditunda sampai musyawarah majelis berikutnya.
- (5) Apabila dalam musyawarah majelis berikutnya tidak dapat diambil suara terbanyak, maka suara terakhir hakim ketua majelis yang menentukan.
- (6) Putusan pengadilan dapat dijatuhkan pada hari itu juga dalam siding yang terbuka untuk umum, atau di tunda pada hari yang lain yang harus diberitahukan kepada kedua belah pihak.
- (7) Putusan pengadilan dapat berupa:
  - a. Gugatan ditolak;
  - b. Gugatan dikabulkan;
  - c. Gugatan tidak diterima;
  - d. Gugatan gugur.
- (8) Dalam hal gugatan dikabulkan, maka dalam putusan pengadilan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha Negara yang mengeluarkan KTUN.
- (9) Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) berupa:
  - a. Pencabutan KTUN yang bersangkutan; atau
  - b. Pencabutan KTUN yang bersangkutan dan menerbitkan KTUN yang baru; atau
  - c. Penerbitan KTUN dalam hal gugatan didasarkan pada pasal 3.
- 10) Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dapat disertai pembebanan ganti rugi.
- 11) Dalam hal putusan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) menyangkut kepegawaian, maka di samping kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dan ayat (10) dapat disertai pemberian rehabilitasi.

Ketentuan pasal tersebut di atas, dapat disebutkan memuat prosedur pengambilan putusan yang diambil dengan musyawarah di antara majelis hakim, putusan yang diambil dengan suara terbanyak baru dikatakan, apabila musyawarah untuk mencapai kesepakatan bulat mengalami jalan buntu, apabila pengambilan keputusan dengan suara terbanyak itu juga mengalami kemacetan, maka barulah putusan dapat diambil oleh ketua majelis. Pasal tersebut tidak secara transparan menyebutkan kriteria pengambilan keputusan secara musyawarah, sehingga baru dapat dilakukan pengambilan putusan dengan suara terbanyak, kemudian oleh ketua majelis hakim. Tampaknya, seperti halnya dengan peradilan lain, masalah ini semata menjadi intern majelis hakim. Dari ketentuan tersebut, jelas undang-undang memberikan peranan yang begitu besar bagi ketua majelis hakim.

## **5. KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil pembahasan yang telah diuraikan di atas maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Penyelesaian sengketa dalam pemilihan umum kepala daerah melalui Gugatan Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan tindakan hukum yang tepat sebab pengadilan tata usaha Negara berwenang memutus dan mengadili sengketa tahapan sebagaimana yang telah diatur didalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 07 tahun 2010. Terbitnya SEMA tersebut disebabkan karena didalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang pemilu dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang

penyelenggaraan pemilu serta Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang peradilan tata usaha Negara tidak mengatur tentang kewenangan PTUN mengadili sengketa tahapan pemilu sehingga perlu diatur di dalam SEMA Nomor 07 tahun 2010.

2. Akibat hukum putusan PTUN dalam sengketa pada tahapan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah terhadap tahapan pemilu yang telah dilakukan adalah tidak dapat dijalankan oleh KPU sebab pelaksanaan pemilihan telah selesai dilaksanakan pada tanggal 4 November 2010. Selain itu pula dalam putusan tata usaha Negara tidak memiliki kekuatan eksekutorial sebab yang berwenang untuk mengikut sertakan dalam pemilu penggugat hanyalah KPU apalagi dalam putusan majelis hakim pengadilan Tata Usaha Negara Kendari tidak memerintahkan KPU Provesi Sulawesi Tenggara untuk menghentikan atau membatalkan tahapan yang sudah berlangsung dan hal tersebut sejalan dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang memenangkan tergugat dalam hal ini KPU Provinsi sebagai pelaksana dalam hal ini komisioner KPU Pusat.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Al Chaldar *Pemilihan Umum 1999 Pertarungan Ideologi Partai-Partai Islam Versus Partai-Partai Sekuler* Darul Falah Jakarta 2002.
- Dhrorudin Mashad, *Korupsi Politik, Pemilu dan Legitimasi Pasca Orde Baru*, Jakarta : Pustaka Cidesindo, 1999.
- Harold J. Laski dalam Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Jakarta: Rineka Cipta, 1990.
- Ibramsyah Amirudin *Kedudukan KPU Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945* Laksbang Mediatama Kalimantan Tengan 2008.
- M. Rusli Karlim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Yogyakarta: Tiara Wacana Gogya.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Mufti Mubarak Memantau Pemilu Mendorong Demokratisasi Kencana Jakarta 2008.
- Parulian Donald, *Mengugat Pemilu*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008.
- Sumali *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Perundang-Undangan/Pengganti UNDANG-UNDANG (Perpu)* UMM Press Malang 2006.

#### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 terkait dengan Pemilihan Kepala Daerah.

---

Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman  
Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.  
Perpu Nomor 3 Tahun 2005 tentang perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun  
2004 Tentang Pemerintahan Daerah.  
PP No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian  
Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.  
Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 07 tahun 2010.