

**TINJAUAN YURIDIS REKOMENDASI PEMBATALAN
PASANGAN CALON KEPALA DAERAH TERHADAP
EKSISTENSI PANWASLU**

**(Studi Kasus Penanganan Pelanggaran Pemilukada Tahun 2018
di Kota Palopo)**

Tesis

*Diajukan untuk Melengkapi Syarat Guna Memperoleh Gelar Magister
dalam Bidang Ilmu Hukum Islam (M.H.)*



IAIN PALOPO

Oleh

**SITTI AISYAH
NIM 19.05.03.0021**

**PASCASARJANA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI
IAIN PALOPO
2021**

**TINJAUAN YURIDIS REKOMENDASI PEMBATALAN
PASANGAN CALON KEPALA DAERAH TERHADAP
EKSISTENSI PANWASLU**

**(Studi Kasus Penanganan Pelanggaran Pemilukada Tahun
2018 di Kota Palopo)**

Tesis

*Diajukan untuk Melengkapi Syarat Guna Memperoleh Gelar Magister
dalam Bidang Ilmu Hukum Islam (M.H.)*



IAIN PALOPO

Oleh

**SITTI AISYAH
NIM 19.05.03.0021**

Pembimbing:

- 1. Dr. Takdir, S.H., M.H.**
- 2. Dr. H. Firman Muh. Arif, Lc., M.HI.**

**PASCASARJANA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI
IAIN PALOPO
2021**

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Saya yang bertandatangan dibawah ini:

Nama : Sitti Aisyah

NIM : 19.05.03.0021

Program Studi : Hukum Islam

Menyatakan dengan sebenarnya, bahwa:

1. Tesis ini benar-benar merupakan hasil karya saya, bukan plagiasi, atau duplikasi dari tulisan/karya orang lain, yang saya akui sebagai hasil tulisan atau pikiran saya sendiri.
2. Seluruh bagian dari tesis, adalah karya saya sendiri, selain kutipan yang ditunjukkan sumbernya. Segala kekeliruan yang ada di dalamnya adalah tanggungjawab saya.

Bilamana dikemudian hari ternyata pernyataan saya ini tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi administratif atas perbuatan tersebut dan gelar akademik yang saya peroleh karenanya dibatalkan.

Demikian pernyataan ini dibuat sebagaimana mestinya.

Palopo, 02 Agustus 2021

Yang membuat pernyataan



Sitti Aisyah
NIM 19 0503 0021

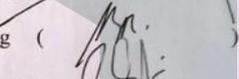
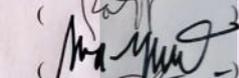
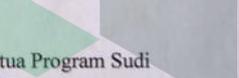
HALAMAN PENGESAHAN

Tesis berjudul Tinjauan Yuridis Rekomendasi Pembatalan Pasangan Calon Kepala Daerah Terhadap Eksistensi Panwaslu (Studi Kasus Penanganan Pelanggaran Pemilu pada Tahun 2018 di Kota Palopo), yang ditulis oleh Sitti Aisyah, Nomor Induk Mahasiswa (NIM) 19 0503 0021 Mahasiswa Program Studi Hukum Islam Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri Palopo yang dimunaqasyahkan pada hari Senin, tanggal 06 September 2021 bertepatan dengan 28 Muharram 1443 Hijriah telah diperbaiki sesuai catatan dan permintaan Tim Penguji, dan diterima sebagai syarat meraih gelar Magister Hukum (M.H).

Palopo, 23 September 2021 M

16 Safar 1443

TIM PENGUJI

- | | | |
|---|-------------------|--|
| 1. Dr.H.M. Zuhri Abu Nawas, Lc.MA. | Ketua Sidang | () |
| 2. Muh. Akbar, S.H., M.H | Sekretaris Sidang | () |
| 3. Dr. Rahmawati Beddu, M.Ag. | Penguji I | () |
| 4. Dr. Muammar Arafat Yusmad, S.H. M.H. | Penguji II | () |
| 5. Dr. Takdir, S.H.M.H. | Pembimbing I | () |
| 6. Dr. H. Firman Muh.Arif, Lc.M.HI. | Pembimbing II | () |

Mengetahui:

a.n. Rektor IAIN Palopo
Direktur Pascasarjana

Ketua Program Studi
Hukum Islam


Dr. H.M. Zuhri Abu Nawas, Lc.MA.
NIP. 19710927 200312 1 002


Dr. H. Firman Muh.Arif, Lc.M.HI.
NIP. 1970201 201101 1 002

NOTA DINAS

Lamp : -
Hal : Thesis an. Sitti Aisyah

Kepada Yth.
Direktur Pascasarjana IAIN Palopo
Di
Palopo

Assalamu 'Alaikum Wr. Wb.

Setelah menelaah naskah tesis sebagai berikut:

Nama : Sitti Aisyah
NIM : 1905030021
Program studi : Hukum Islam
Judul tesis : Tinjauan Yuridis Rekomendasi Pembatalan Pasangan Calon Kepala Daerah Terhadap Eksistensi Panwaslu

menyatakan bahwa penulisan tesis tersebut:

1. Telah memenuhi ketentuan sebagaimana dalam *Buku Pedoman Penulisan Tesis* yang berlaku pada Pascasarjana IAIN Palopo;
2. Telah sesuai dengan kaidah tata bahasa Indonesia yang baik dan benar.

Demikian untuk proses selanjutnya.

Wassalamu 'alaykum wr. wb.

Yang memverifikasi :

1. Dr. H. Hisban Thaha, M.Ag
tanggal : 21/09/2024



PRAKATA

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ ، وَالصَّلَاةُ وَالسَّلَامُ عَلَى أَشْرَفِ الْأَنْبِيَاءِ وَالْمُرْسَلِينَ ، سَيِّدِنَا مُحَمَّدٍ وَعَلِيٍّ وَصَحْبِهِ أَجْمَعِينَ أَمَا بَعْدُ

Puji syukur penulis panjatkan atas kehadiran Allah Swt., yang telah melimpahkan segala rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulisan skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik. Salawat serta salam atas Nabiullah Muhammad saw., para keluarga, sahabat dan para pengikut beliau hingga sampai akhir zaman.

Dalam penyusunan tesis yang berjudul **“Tinjauan Yuridis Rekomendasi Pasangan Calon Kepala Daerah Terhadap Ekistensi Panwaslu”** penulis mengalami beberapa tantangan, tetapi dapat diselesaikan berkat adanya ketekunan, ketelitian, kecermatan penulis, dan bantuan dari berbagai pihak baik secara material maupun psikis. Oleh karena itu, dengan ketulusan hati penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tak terhingga kepada:

1. Rektor IAIN Palopo, Wakil Rektor I, Wakil Rektor II, dan Wakil Rektor III IAIN Palopo, yang telah mengurus dan mengembangkan perguruan tinggi IAIN Palopo, dan sebagai tempat penulis menuntut ilmu pengetahuan.
2. Bapak Direktur Pascasarjana IAIN Palopo dalam hal ini, Dr. H. M. Zuhri Abu Nawas, Lc., M.A, beserta seluruh jajarannya, yang telah banyak memberikan motivasi serta bantuannya.
3. Bapak Dr. H. Firman Muh.Arif, Lc., M.HI selaku ketua Prodi Hukum Islam Pascasarjana IAIN Palopo yang selalu memberikan motivasi dan semangat.

4. Bapak Dr. Takdir, S.H. M.H., Pembimbing I dan Dr. H.Firman Muh.Arif, Lc., M.HI Pembimbing II yang dengan ikhlas memberikan masukan, petunjuk, arahan dan saran dalam penyelesaian Tesis ini.

5. Para Bapak dan Ibu Dosen Prodi Hukum Islam Pascasarjana IAIN Palopo, yang telah memberikan ilmunya dengan ikhlas, semoga Allah Swt, membalasnya dengan kebaikan yang banyak.

6. Kepala dan karyawan Perpustakaan IAIN Palopo yang telah memberikan pelayanannya dengan baik selama peneliti menjalani studi.

7. Ketua KPU Palopo, Anggota KPU Kordiv Hukum, Ketua dan Anggota Bawaslu Kota Palopo, Mantan Anggota KPU dan Kordiv Hukum periode 2015-2019 serta segenap stafnya yang juga turut membantu dalam penyusunan Tesis ini.

8. Kepada anak-anaku Stanlyris Rubba, Derton Rubba, Chery Lany Rubba, Rian Rubba, dan Ray Putra Rubba yang selalu memberikan dukungan dan motivasi kepada penulis. Sungguh penulis sadar bahwa tidak mampu untuk membalas semua itu, hanya doa yang dapat penulis persembahkan untuk mereka semoga senantiasa berada dalam limpahan kasih sayang Allah Swt.

9. Saudara-saudariku : Wiwu Ulandari, S.Pd, M.Pd, Suharni S.Psi, Subiha Badawi, S.Pd, Miftahul Janna S.Pd, yang senantiasa mensupport dan menemani penulis dalam hal penyusunan tesis ini, dan masih banyak lagi yang penulis tidak dapat sebutkan satu persatu yang selalu memberikan semangat dan bantuannya.

10. Teman-teman Pascasarjana Angkatan XV terkhusus kelas Hukum Islam IAIN Palopo.

Akhirnya penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu menyelesaikan tugas akhir ini. Mudah-mudahan bernilai ibadah mendapatkan pahala dari Allah Swt., Amin Ya Rabbil' Alamin.

Palopo, Agustus 2021
Penulis,

Sitti Aisyah
NIM. 19.0503.0021



PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN DAN SINGKATAN

A. Transliterasi Arab – Latin

Daftar huruf bahasa Arab dan transliterasinya ke dalam huruf Latin dapat dilihat pada tabel berikut:

1. Konsonan

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	tidak dilambangkan	tidak dilambangkan
ب	Ba	B	Be
ت	Ta	T	Te
ث	Şa	ş	es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	Ĥa	ĥ	ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha	Kh	ka dan ha
د	Dal	D	De
ذ	Dzal	Ž	Zet (dengan titik di atas)
ر	Ra	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	es dan ye
ص	Şad	ş	es (dengan titik di bawah)
ض	Ḍad	ḍ	de (dengan titik di bawah)
ط	Ṭa	ṭ	te (dengan titik di bawah)
ظ	Ẓa	ẓ	zet (dengan titik di bawah)
ع	‘ain	‘	apostrof terbalik

غ	Gain	G	Ge
ف	Fa	F	Ef
ق	Qof	Q	Qi
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	El
م	Mim	M	Em
ن	Nun	N	En
و	We	W	We
هـ	Ha	H	Ha
ع	Hamzah	'	Apostrof
ي	Ya	Y	Ye

Hamzah (ء) yang terletak di awal kata mengikuti vokalnya tanpa diberi tanda apa pun. Jika ia terletak di tengah atau di akhir, maka ditulis dengan tanda (').

2. Vokal

Vokal bahasa Arab, seperti vokal bahasa Indonesia, terdiri atas vokal tunggal atau monoftong dan vokal rangkap atau diftong.

Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harakat, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
اَ	<i>fatḥah</i>	a	a
اِ	<i>kasrah</i>	i	i
اُ	<i>ḍammah</i>	u	u

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harakat dan huruf, transliterasinya berupa gabungan huruf, yaitu:

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
ئَئِ	<i>fathah dan yā'</i>	ai	a dan i
ئَوَّ	<i>fathah dan wau</i>	au	a dan u

Contoh:

كَيْفَ : *kaifa*

هَوَّلَ : *hauḷa*

3. Maddah

Maddah atau vokal panjang yang lambangnya berupa harakat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Harakat dan Huruf	Nama	Huruf dan Tanda	Nama
أَ... آ...	<i>fathah dan alif atau yā'</i>	ā	a dan garis di atas
إِ...	<i>kasrah dan yā'</i>	ī	i dan garis di atas
أُو...	<i>ḍammah dan wau</i>	ū	u dan garis di atas

مَاتَ : *māta*

رَمَى : *rāmā*

قِيلَ : *qīla*

يَمُوتُ : *yamūtu*

4. *T marb tah*

Transliterasi untuk *t ' marb tah* ada dua, yaitu *t ' marb tah* yang hidup atau mendapat harakat *fathah*, *kasrah*, dan *ḍammah*, transliterasinya adalah [t]. sedangkan *t ' marbūtah* yang mati atau mendapat harakat sukun, transliterasinya adalah [h].

Kalau pada kata yang berakhir dengan *t ' marb tah* diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang *al-* serta bacaan kedua kata itu terpisah, maka *t ' marb tah* itu ditransliterasikan dengan ha [h].

Contoh:

رَوْضَةُ الْأَطْفَالِ	: raudah al-atf l
الْمَدِينَةُ الْفَاضِلَةُ	: al-mad nah al-f dilah
الْحِكْمَةُ	: al-hikmah

5. Syaddah (*Tasyd d*)

Syaddah atau *tasyd d* yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda *tasydīd* (ّ), dalam transliterasi ini dilambangkan dengan perulangan huruf (konsonan ganda) yang diberi tanda *syaddah*.

Contoh:

رَبَّنَا	: rabban
نَجِينَا	: najjain
الْحَقِّق	: al-haqq
نُعَم	: nu'ima
عَدُوُّ	: 'aduwwun

Jika huruf ى ber-*tasydid* di akhir sebuah kata dan didahului oleh huruf *kasrah* (ِ), maka ia ditransliterasi seperti huruf *maddah* menjadi ī.

Contoh:

عَلِيٌّ	: 'Alī (bukan 'Aliyy atau A'ly)
عَرَبِيٌّ	: 'Arabī (bukan A'rabiyy atau 'Arabiy)

6. Kata Sandang

Kata sandang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf ال (*alif lam ma'rifah*). Dalam pedoman transliterasi ini, kata sandang ditransliterasi seperti biasa , al-, baik ketika ia diikuti oleh huruf *syamsiyah* maupun huruf *qamariyah*. Kata sandang tidak mengikuti bunyi huruf langsung yang mengikutinya. Kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikutinya dan dihubungkan dengan garis mendatar (-).

Contoh:

الشَّمْسُ : *al-syamsu* (bukan *asy-syamsu*)
الزَّلْزَلَةُ : *al-zalزالah* (bukan *az-zalزالah*)
الفَلْسَفَةُ : *al-falsafah*
الْبِلَادُ : *al-bil du*

7. Hamzah

Aturan transliterasi huruf hamzah menjadi apostrof (') hanya berlaku bagi hamzah yang terletak di tengah dan akhir kata. Namun, bila hamzah terletak di awal kata, ia tidak dilambangkan, karena dalam tulisan Arab ia berupa alif.

Contoh:

تَأْمُرُونَ : *ta'mur na*
النَّوْعُ : *al-nau'*
شَيْءٌ : *syai'un*
أُمِرْتُ : *umirtu*

8. Penulisan Kata Arab yang Lazim Digunakan dalam Bahasa Indonesia

Kata, istilah atau kalimat Arab yang ditransliterasi adalah kata, istilah atau kalimat yang belum dibakukan dalam bahasa Indonesia. Kata, istilah atau kalimat yang sudah lazim dan menjadi bagian dari perbendaharaan bahasa Indonesia, atau sering ditulis dalam tulisan bahasa Indonesia, atau lazim digunakan dalam dunia akademik tertentu, tidak lagi ditulis menurut cara transliterasi di atas. Misalnya, kata al-Qur'an (dari *al-Qur' n*), alhamdulillah, dan munaqasyah. Namun, bila kata-kata tersebut menjadi bagian dari satu rangkaian teks Arab, maka harus ditransliterasi secara utuh. Contoh:

Syarh al-Arba' n al-Naw w

Ris lah fi Ri' yah al-Maslahah

9. Lafz al-Jal lah

Kata “Allah” yang didahului partikel seperti huruf jarr dan huruf lainnya atau berkedudukan sebagai *mud filaih* (frasa nominal), ditransliterasi tanpa huruf hamzah.

Contoh:

دِينُ اللَّهِ بِاللَّهِ
D null h bill h

adapun *t 'marb tah* di akhir kata yang disandarkan kepada *lafz al-jal lah*, diteransliterasi dengan huruf [t]. Contoh:

هُم فِي رَحْمَةِ اللَّهِ
hum f rahmatill h

10. Huruf Kapital

Walau sistem tulisan Arab tidak mengenal huruf kapital (*All Caps*), dalam transliterasinya huruf-huruf tersebut dikenai ketentuan tentang penggunaan huruf kapital berdasarkan pedoman ejaan Bahasa Indonesia yang berlaku (EYD). Huruf kapital, misalnya, digunakan untuk menuliskan huruf awal nama diri (orang, tempat, bulan) dan huruf pertama pada permulaan kalimat. Bila nama diri didahului oleh kata sandang (al-), maka yang ditulis dengan huruf kapital tetap huruf awal nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sandangnya. Jika terletak pada awal kalimat, maka huruf A dari kata sandang tersebut menggunakan huruf kapital (al-). Ketentuan yang sama juga berlaku untuk huruf awal dari judul referensi yang didahului oleh kata sandang al-, baik ketika ia ditulis dalam teks maupun dalam catatan rujukan (CK, DP, CDK, dan DR). Contoh:

Wa m Muhammadun ill ras l

Inna awwala baitin wudi'a linn si lallaz bi Bakkata mub rakan

Syahru Ramad n al-laz unzila f hi al-Qur n

Nasr al-Dīn al-Tūsī

Nasr Hāmid Abū Zaīd

Al-Tūf

Al-Maslahah fī al-Tasyr ' al-Islām

Jika nama resmi seseorang menggunakan kata Ibnu (anak dari) dan Abū (bapak dari) sebagai nama kedua terakhirnya, maka kedua nama terakhir itu harus disebutkan sebagai nama akhir dalam daftar pustaka atau daftar referensi. Contoh:

Abū al-Walīd Muhammad ibn Rusyd, ditulis menjadi: Ibnu Rusyd, Abū al-Walīd Muhammad (bukan: Rusyd, Abū al-Walīd Muhammad Ibnu)

Nasr Hāmid Abū Zaīd, ditulis menjadi: Abū Zaīd, Nasr Hāmid (bukan, Zaīd Nasr Hāmid Abū)

B. Daftar Singkatan

Beberapa singkatan yang dibakukan adalah:

SWT.	= Subhanahu Wa Ta'ala
SAW.	= Sallallahu 'Alaihi Wasallam
AS	= 'Alaihi Al-Salam
H	= Hijrah
M	= Masehi
SM	= Sebelum Masehi
l	= Lahir Tahun (untuk orang yang masih hidup saja)
W	= Wafat Tahun
QS .../...: 4	= QS al-Baqarah/2: 4 atau QS Ali 'Imran/3: 4
HR	= Hadis Riwayat
MI	= Madrasah Ibtidaiyah

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	
HALAMAN JUDUL	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
PRAKATA	vi
PEDOMAN TRANSLITERASI	viii
DAFTAR ISI	xv
ABSTRAK	xvii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Batasan Masalah	8
D. Defenisi Operasional Variabel	9
E. Tujuan dan Manfaat Penelitian	10

BAB II KAJIAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu yang Relevan	12
B. Tinjauan Umum tentang Pemilihan Kepala Daerah	18
1. Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada)	18
2. Pemilukada Dalam Perspektif Hukum Islam	24
C. Badan Penyelenggara Pemilu/Pemilukada	29
1. Komisi Pemilihan Umum	29
2. Badan Pengawas Pemilihan Umum	31
3. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu	35
D. Pelanggaran Pemilukada	39
1. Jenis-jenis Pelanggaran dalam Pemilukada	39
2. Sanksi dalam Pemilukada	40
E. Teori Sanksi	41
F. Teori Efektivitas Hukum	44
G. Teori Kewenangan	50
H. Teori Legislasi	54

I. Kerangka Pikir	55
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	57
B. Lokasi dan Waktu Penelitian	58
C. Fokus Penelitian	60
D. Definisi Istilah.....	60
E. Data dan Sumber Data	61
F. Instrument Penelitian	61
G. Teknik Pengumpulan Data.....	62
H. Pemeriksaan Keabsahan Data	63
I. Teknik Pengolahan dan Analisis Data	65
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Proses pelaksanaan pemberian rekomendasi Panwaslu Kota Palopo mengenai pembatalan pasangan calon pada Pemilihan Walikota Palopo tahun 2018	66
B. Implikasi dan Status Hukum Rekomendasi Panwaslu Kota Palopo Yang Tidak Ditindaklanjuti Oleh Kpu Kota Palopo.....	80
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan	97
B. Saran.....	98
DAFTAR PUSTAKA	99
LAMPIRAN	
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	

ABSTRAK

Sitti Aisyah, 2021 “Tinjauan Yuridis Rekomendasi Pembatalan Pasangan Calon Kepala Daerah Terhadap Eksistensi Panwaslu”. Tesis Program Studi Hukum Islam Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri Palopo. Dibimbing oleh Dr. Takdir, S.H, M.H. dan Dr. H. Firman Muh Arif., Lc.M.Hi.

Tesis ini dilatarbelakangi oleh KPU dalam Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah yang terkait rekomendasi Panwaslu terdapat dalam Pasal 13 huruf p dimana disebutkan salah satu tugas dan kewajiban KPU Kabupaten/ Kota adalah menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Panwaslu Kabupaten/Kota atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran Pemilihan (Penamaan lembaga pengawas Pemilu masih bernama Panwaslu Kabupaten/ Kota sebagaimana disebutkan dalam undang-undang Pilkada). Hal ini juga berlaku bagi Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) hingga PPS. Penelitian ini bertujuan untuk memahami proses pelaksanaan pemberian rekomendasi panwaslu Kota Palopo mengenai pembatalan pasangan calon pada Pemilihan Walikota Palopo tahun 2018 dan menganalisa dan mengetahui implikasi bagi penyelenggara pemilihan dan status hukum terhadap rekomendasi Panwaslu Kota Palopo yang tidak ditindaklanjuti oleh KPU Kota Palopo.

Jenis penelitian yang digunakan adalah kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Teknik pengumpulan data yang menggunakan observasi, wawancara, dan dokumentasi, sedangkan teknis analisis data menggunakan deskriptif kualitatif dengan tahapan reduksi data, penyajian, dan penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Salah satu tugas Panwas Kabupaten/Kota menurut pasal 30 UU Nomor 10 Tahun 2016 huruf (b) dan (c) adalah menerima laporan dan menyelesaikan temuan dan laporan. Rekomendasi/Putusan yang dikeluarkan oleh Bawaslu/Panwaslu berdasarkan atas temuan dan laporan penanganan pelanggaran pemilihan yang telah melalui proses tahapan klarifikasi dan kajian. Implikasi bagi Komisioner KPU Kota Palopo yang tidak menindaklanjuti rekomendasi Panwaslu Kota Palopo adalah pemberhentian secara tetap oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), dan implikasi bagi surat rekomendasi yang tidak ditindaklanjuti oleh KPU Palopo mengakibatkan tidak berlakunya sanksi hukum terhadap implementasi pelanggaran Pasal 71 Ayat 2 Undang-Undang No 10 Tahun 2016. Dari segi regulasi terjadi kekosongan hukum atau ketiadaan peraturan perundang-undangan yang mengatur status hukum rekomendasi yang tidak ditindaklanjuti oleh KPU Palopo.

Kata Kunci: Pemilihan Kepala Daerah, Eksistensi Panwaslu

ABSTRACT

Sitti Aisyah, 2021 “Juridical Review of Recommendations for Regional Head Candidate Pairs on the Existence of Panwaslu”. Thesis, Islamic Law Study Program, Postgraduate, Institut Agama Islam Negeri Palopo. Supervised by Dr. Takdir, S.H, M.H. and Dr. H. Firman Muh Arif., Lc.M.Hi.

This thesis is motivated by the KPU in the Regional Head Election Law related to the Panwaslu recommendation contained in Article 13 letter p where it is stated that one of the duties and obligations of the Regency/City KPU is to immediately follow up on the recommendations of the Regency/Municipal Panwaslu on the findings and reports of alleged election violations. (The name for the election supervisory agency is still the Regency/City Panwaslu as stated in the Pilkada law). This also applies to the District Election Committee (PPK) to PPS. This study aims to understand the process of implementing the recommendation for the Palopo Panwaslu regarding the cancellation of the candidate pair in the 2018 Palopo Mayoral Election and to analyze and find out the implications for election organizers and the legal status of the Palopo City Panwaslu recommendation which was not followed up by the Palopo City KPU.

Based on the type of data used in this study, the researcher used a qualitative research type. Data collection techniques used were documentation, observation and interviews. Data analysis techniques used were data reduction, data presentation, and verification. Sources of data used are primary data and secondary data.

The results of the study indicate that one of the tasks of the Regency/City Panwas according to article 30 of Law Number 10 of 2016 letters (b) and (c) is to receive reports and complete findings and reports. Recommendations/Decisions issued by Bawaslu/Panwaslu are based on findings and reports on the handling of election violations that have gone through a process of clarification and review stages. The implications for the Palopo KPU commissioners who do not follow up on the Palopo City Panwaslu recommendations are permanent dismissals by the Election Organizing Cohort Board (DKPP), and the implications for letters of recommendation that are not followed up by the Palopo KPU resulting in no legal sanctions against the implementation of violations of Article 71 Paragraph 2 of the Law. -Law No. 10 of 2016. From a regulatory perspective, there is a legal vacuum or the absence of laws and regulations governing the legal status of recommendations that have not been followed up by the Palopo KPU.

Keywords: Regional Head Election, Panwaslu Existence

تجريد

2021. "المراجعة القانونية لتوصيات المرشحين المحتملين لرئاسة الإقليم نحو وجود لجنة الإشراف على الانتخابات". بحث الدراسات العليا لشعبة الشريعة الإسلامية بالجامعة الإسلامية الحكومية بالوبو. أشرف عليها تقدير والحاج فرمان محمد عارف.

تستند هذه الدراسة إلى اللجنة الانتخابية في قانون انتخابات رؤساء الأقاليم المتعلقة بتوصيات لجنة الإشراف على الانتخابات الواردة في المادة 13 الرسالة ب حيث ذكرت أن إحدى واجبات والتزامات اللجنة الانتخابية للمنطقة/المدينة هي متابعة التوصيات الفورية للجنة الإشراف على الانتخابات للمنطقة/المدينة حول نتائج وتقارير الانتهاكات المزعومة للانتخابات (تسمية المؤسسات الإشرافية على الانتخابات التي لا تزال تسمى لجنة الإشراف على الانتخابات للمنطقة/المدينة على النحو المذكور في قانون الانتخابات). وينطبق هذا أيضا على لجنة الانتخابات المحلية حتى لجنة التصويت. تهدف هذه الدراسة إلى فهم عملية تنفيذ توصيات لجنة الإشراف على الانتخابات بمدينة بالوبو فيما يتعلق بإلغاء المرشحين في انتخابات بلدية بالوبو في عام 2018 وتحليل ومعرفة الآثار المترتبة على منظمي الانتخابات والوضع القانوني مقابل توصيات لجنة الإشراف على الانتخابات بمدينة بالوبو التي لا تتبعها اللجنة الانتخابية في مدينة بالوبو.

استنادا إلى نوع البيانات المستخدمة في هذه الدراسة استخدمت الباحثة نوع البحث النوعي. تقنيات جمع البيانات المستخدمة هي التوثيق، المراقبة، والمقابلات. تقنيات تحليل البيانات المستخدمة هي تقليل البيانات، عرض البيانات، والتحقق. مصادر البيانات المستخدمة هي بيانات أساسية وثانوية.

وأظهرت النتائج أن إحدى مهام لجنة الإشراف للمنطقة/المدينة وفقا للمادة 30 من القانون رقم 10 لعام 2016 هي رسالة (ب) و(ج) هي تلقي التقارير وحلول النتائج والتقارير الكاملة. التوصيات/القرارات الصادرة عن هيئة الإشراف على الانتخابات/ لجنة الإشراف على الانتخابات بناء على النتائج والتقارير المتعلقة بالتعامل مع انتهاكات الانتخابات التي مرت بعملية التوضيح والمراجعة.

إن الآثار المترتبة على مفوضي اللجنة الانتخابية في مدينة بالوبو التابعة للجنة الانتخابية التي لا تتبع توصيات اللجنة الانتخابية في مدينة بالوبو هي إقالة دائمة من قبل مجلس مجموعة منظمي الانتخابات، وأسفرت الآثار المترتبة على رسالة التوصية التي لم يتابعها اللجنة الانتخابية في مدينة بالوبو عن بطلان العقوبات القانونية المفروضة على تنفيذ انتهاكات الفقرة 2 من المادة 71 من القانون رقم 10 لعام 2016. ومن حيث التنظيم، هناك فراغ قانوني أو غياب تشريع ينظم الوضع القانوني للتوصيات التي لا تتبعها اللجنة الانتخابية في مدينة بالوبو.

ت الرئيسية: انتخابات رؤساء الأقاليم، وجود لجنة الإشراف على الانتخابات

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Secara sederhana demokrasi dapat dimaknai sebagai sebuah sistem politik yang berupaya untuk menghantarkan keputusan-keputusan politik secara partisipatif oleh individu-individu yang mendapatkan kekuasaan melalui persaingan yang adil (*fairness competition*) dalam memperebutkan suara rakyat. Dalam berbagai literatur ilmu politik disebutkan bahwa kualitas demokrasi amat ditentukan oleh berkualitas atau tidaknya proses rekrutmen para wakil dan pimpinan-pimpinan rakyat.¹

Konsep demokrasi dewasa ini dipahami secara beragam oleh berbagai kelompok kepentingan yang melakukan teoritisasi dari perspektif dan untuk tujuan tertentu. Keragaman konsep tersebut, meskipun terkadang juga sarat dengan aspek-aspek subyektif dari siapa yang merumuskannya, sebenarnya bukan sesuatu yang harus dirisaukan. Karena, hal itu sesungguhnya mengisyaratkan esensi demokrasi itu sendiri yaitu adanya perbedaan pendapat.

Demokrasi merupakan tatanan yang mengatur hubungan antara agama dan rakyat yang didasarkan atas nilai-nilai yang universal yaitu persamaan, kebebasan dan pluralisme. Dilihat dari prinsip bahwa hubungan antara agama dan rakyat didasarkan atas kontrak sosial dengan rakyat yang berhak membentuk

¹ Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Loka*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009) Hlm. 8-9

pemerintahan, maka demokrasi sebenarnya sejalan dengan ajaran Islam yang memandang pemerintah sebagai amanah dan penegak keadilan.

Suatu negara demokrasi, peranan lembaga penyelenggara pemilu merupakan salah satu persyaratan penting untuk mencapai pemilu yang demokratis. Selain itu diperlukan regulasi tentang lembaga penyelenggara pemilu yang jelas agar terdapat kepastian hukum dalam hubungan *checks and balances* antar lembaga penyelenggara pemilu itu sendiri. Namun, hubungan yang seimbang antar lembaga penyelenggara pemilu itu sendiri tidak akan berfungsi dengan baik apabila terdapat ketidakjelasan pengaturan mengenai lembaga penyelenggara pemilu itu sendiri.

Maka dari pada itu lembaga-lembaga yang terlibat dalam penyelenggaraan, termasuk pengawasan pemilu, sangat penting untuk melakukan penguatan peran mereka dengan baik. Bekerjanya fungsi-fungsi kelembagaan negara salah satunya lembaga penyelenggara pemilu sangat menentukan kualitas sistem mekanisme demokrasi yang dikembangkan oleh suatu negara.² Hal ini berarti, lembaga-lembaga tersebut harus bekerja secara efisien, efektif, tidak memihak, adil, jujur, terbuka dan dapat dipercaya. Secara umum, persepsi rakyat mengenai proses pemilu yang berlangsung secara bersih, jujur, tertib, adil, dapat dipercaya, dan terbuka akan tercermin dari persepsi rakyat mengenai lembaga-lembaga serta pihak-pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan pemilu.

² Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009) Hlm. 402.

Dalam tinjauan normatif, keberadaan KPU dan Bawaslu beserta jajaran di bawahnya memiliki kedudukan yang sama dan sederajat yang dilahirkan secara bersama-sama oleh induk yang sama. Untuk memperkuat kapasitas dan kelangsungan dalam membangun tanggungjawab serta pelaksanaan pengawasan terhadap penyelenggara dalam penyelenggaraan pemilukada.

Setiap penegakan hukum pemilu ditangani oleh lembaga negara tergantung dari jenis pelanggaran yang dilakukan. Sebuah lembaga tidak semata-mata dibentuk jika tidak diberikan kewenangan yang menyertainya untuk mengurus suatu urusan. Kewenangan lembaga tersebut sesuai dengan tujuan awal mengapa lembaga tersebut dibentuk Bawaslu adalah salah satu lembaga yang memperoleh atribusi kewenangan untuk menegakan hukum Pemilu. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Panitia Pengawas Pemilihan (Panwaslu) memiliki peran penting untuk menjaga agar pemilu dilaksanakan sesuai asas pemilu dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan menjadi salah satu komponen terpenting dalam penyelenggaraan, dan dapat menentukan berhasil atau tidaknya sebuah pemilu. Pengawasan pemilu adalah kegiatan mengamati, mengkaji, memeriksa dan menilai proses penyelenggaraan pemilu sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.

Kewenangan sejatinya merupakan kekuasaan yang telah dilimpahkan dari satu subjek hukum terhadap subjek hukum lainnya. Hal tersebut berarti pertanggungjawaban atas kekuasaan yang telah dilimpahkan tersebut ikut mendampinginya. Sehingga kewenangan tersebut berupa sebuah hasil dari proses perpindahan secara politik dan kewenangan tersebut pada hakikatnya adalah

kekuasaan politik. Dalam hal ini Al-Qur'an menjelaskan mengenai prinsip penggunaan kekuasaan politik, yaitu dalam Qur'an surat An-Nisa/4:58 dan 59.

Q.S. An-Nisa/4: 58:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Terjemahnya:

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat.”³

Q.S. An-Nisa/4:59:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Terjemahnya:

“Wahai orang-orang yang beriman! Taatilah Allah dan taatilah Rasul (Muhammad), dan Ulil Amri (pemegang kekuasaan) di antara kamu. Kemudian, jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah kepada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.”⁴

Dalam penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota berwenang untuk menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administratif Pemilu. Tentang kewajiban

³ Kementerian Agama Republik Indonesia, “Suplemen al-Qur'an Karim Samara Tajwid dan Terjemah Edisi Wanita”, (Surabaya: Halim, 2016), h. 121.

⁴ Kementerian Agama Republik Indonesia, “Suplemen al-Qur'an Karim Samara Tajwid dan Terjemah Edisi Wanita”, (Surabaya: Halim, 2016), h. 125.

KPU melaksanakan dengan segera Rekomendasi dan/atau Putusan Bawaslu mengenai sanksi administrasi Pemilihan baru ada didalam dalam 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.

Salah satu hal yang menjadi perhatian pada tahapan pencalonan dalam pilkada adalah kedudukan calon petahana. Di dalam Pasal 7 huruf r UU Pilkada disebutkan bahwa setiap pasangan calon kepala daerah yang ingin maju saat pilkada tidak boleh memiliki konflik kepentingan dengan petahana. Sebagaimana dimaksud bahwa yang tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana adalah tidak memiliki hubungan darah, ikatan perkawinan dan/atau garis keturunan satu tingkat lurus ke atas, ke bawah, ke samping dengan petahana, kecuali telah melewati jeda satu kali masa jabatan. Adanya jerat potensi diskualifikasi yang bisa dikenakan bagi calon petahana apabila melakukan tindakan tertentu yang dilarang oleh Undang-undang. Ketentuan larangan yang secara spesifik dikenakan bagi calon petahana seperti melakukan penggantian pejabat dalam waktu enam bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatannya. Larangan tersebut secara tegas diatur dalam Pasal 71 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur Bupati dan Walikota yang menjadi payung hukum untuk menjerat calon petahana.

Larangan penggantian atau mutasi jabatan tersebut memang mengandung frasa perkecualian, yakni mendapat persetujuan tertulis dari menteri yang dalam hal ini yang memiliki wewenang adalah Menteri Dalam Negeri. Mutasi atau penggantian jabatan ini sangat berpotensi terjadi karena didasari adanya kepentingan politik bagi calon petahana yang akan maju dalam kontestasi pemilihan kepala daerah.

Pelanggaran-pelanggaran administrasi Pemilu yang terjadi pada Pileg/Pilpres 2019 sesungguhnya juga tidak jauh beda dengan apa yang terjadi sepanjang pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada), yang lebih fatal dimana pada kontestasi pemilukada Kota Palopo tahun 2018 terdapat pelanggaran administrasi yang dilakukan oleh pasangan calon sehingga berujung dikeluarkannya rekomendasi diskualifikasi pasangan calon, dimana dugaan pelanggaran itu berupa mutasi pejabat yang dilakukan oleh petahana dalam lingkup pemerintah Kota Palopo jelang masa kampanye. Dimana sebulan sebelum penetapan Pasangan Calon, Petahana Walikota Palopo melakukan mutasi sejumlah Kepala SD, SMP, Pegawai Puskesmas, dan seorang Dokter. Tanggal 12 April 2018. Yang diduga telah melanggar ketentuan Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 terkait memutasi Pejabat/ASN 6 (enam) bulan sebelum penetapan calon.

Dalam Pasal 71 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menjelaskan larangan bagi gubernur atau wakil gubernur, bupati atau wakil bupati, dan wali kota atau wakil wali kota melakukan penggantian pejabat enam

bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan pengecualian jika ada rekomendasi dari Mendagri.

Bawaslu atau Pengawas Pemilihan dalam kaitannya dengan penanganan pelanggaran memberikan rekomendasi terhadap temuan atau laporan yang diduga sebagai pelanggaran administrasi pemilihan sebagaimana diatur dalam Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Perbawaslu), inilah yang menjadi dasar dikeluarkannya surat rekomendasi pembatalan calon oleh Panwaslu Kota Palopo kepada KPU Kota Palopo atas dugaan pelanggaran administrasi yang dilakukan oleh calon petahana.

Sementara itu KPU dalam Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah yang terkait rekomendasi Panwaslu terdapat dalam Pasal 13 huruf p dimana disebutkan salah satu tugas dan kewajiban KPU Kabupaten/ Kota adalah menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Panwaslu Kabupaten/Kota atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran Pemilihan (Penamaan lembaga pengawas Pemilu masih bernama Panwaslu Kabupaten/ Kota sebagaimana disebutkan dalam undang-undang Pilkada). Hal ini juga berlaku bagi Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) hingga PPS.

Selain UU Pilkada, KPU mengatur pada Per.KPU/PKPU Nomor 15 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota mengenai pelanggaran yang dapat dikenakan sanksi diskualifikasi bagi calon kepala daerah petahana apabila melanggar ketentuan Pasal 89 ayat (2). Hal tersebut diperjelas pada Pasal 90 Ayat

1 Huruf e menyebutkan bahwa melakukan penggantian pejabat sejak 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan Pasangan Calon sampai dengan akhir masa jabatan, bagi Calon atau Pasangan Calon yang berstatus sebagai Petahana dan huruf f mengatakan bahwa menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan Pemerintah Daerah untuk kegiatan pemilihan sejak 6 (enam) bulan sebelum ditetapkan sebagai Pasangan Calon sampai dengan penetapan Pasangan Calon Terpilih, bagi Calon atau Pasangan Calon yang berstatus sebagai Petahana.

Namun dalam praktiknya rekomendasi tersebut mendapatkan pengabaian dari KPU kendatipun rekomendasi itu wajib untuk ditindaklanjuti, seperti halnya yang terjadi pada pemilihan Walikota Palopo Tahun 2018, yang mana pada intinya surat rekomendasi pembatalan calon yang dikeluarkan Panwaslu Kota Palopo tidak ditindaklanjuti oleh KPU Kota Palopo yang berimbas pada pemberhentian secara tidak hormat seluruh anggota KPU Kota Palopo dalam putusan DKPP. Untuk itu penulis perlu menganalisis dan mengkaji bagaimana dengan status hukum terhadap surat rekomendasi yang dikeluarkan oleh Panwaslu Kota Palopo setelah diberhentikannya seluruh anggota KPU Kota Palopo.

Berangkat dari kenyataan dan permasalahan pokok di atas, maka penulis akan mengangkat isu hukum dengan judul “Tinjauan Yuridis Rekomendasi Pembatalan Pasangan Calon Kepala Daerah Terhadap Eksistensi Panwaslu (Studi Kasus Penanganan Pelanggaran Pemilukada Tahun 2018 di Kota Palopo).”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan dalam latar belakang masalah di atas, maka perumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana proses pelaksanaan pemberian rekomendasi panwaslu Kota Palopo mengenai pembatalan pasangan calon pada Pemilihan Walikota Palopo tahun 2018?
2. Bagaimana implikasi dan status hukum rekomendasi Panwaslu Kota Palopo yang tidak ditindaklanjuti oleh KPU kota Palopo?

C. Batasan Masalah

Adapun batasan penelitian ini yaitu mengenai tinjauan yuridis rekomendasi pembatalan pasangan calon kepala daerah terhadap eksistensi panwaslu (studi kasus penanganan pelanggaran pemilukada tahun 2018 di Kota Palopo).

D. Definisi Operasional Variabel

Adapun definisi operasional dalam penelitian ini akan diurai sebagai berikut:

1. Pemilihan Bupati/Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Kabupaten/Kota untuk memilih Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis.
2. Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota adalah peserta Pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didaftarkan atau mendaftar di Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.
3. KPU Kabupaten/Kota adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam undangundang yang mengatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang diberikan tugas menyelenggarakan

Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini.

4. Badan Pengawas Pemilu yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga Penyelenggara pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
5. Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut Panwas Kabupaten/Kota dalam Undang-Undang pemilihan Kepala Daerah Nomor 10 Tahun 2016 menyebutkan nomenklatur Pengawas Pemilu ditingkat Kabupaten/kota adalah Panitia (Ad Hoc) adalah panitia yang dibentuk oleh Bawaslu Provinsi yang bertugas untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilihan di wilayah Kabupaten/Kota.
6. Rekomendasi Panwaslu merupakan saran yang sifatnya menganjurkan, membenarkan atau menguatkan atas temuan pelanggaran dalam proses pemilihan Bupati/Walikota.

E. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Untuk mengungkapkan masalah yang diajukan, perlu dirumuskan beberapa tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian. Adapun tujuan penelitian yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui, memahami dan mampu menganalisis proses pelaksanaan pemberian rekomendasi panwaslu Kota Palopo mengenai pembatalan pasangan calon pada Pemilihan Walikota Palopo tahun 2018.

2. Untuk mengetahui, memahami dan menganalisis implikasi bagi penyelenggara pemilihan dan status hukum terhadap rekomendasi Panwaslu Kota Palopo yang tidak ditindaklanjuti oleh KPU Kota Palopo.

2. Manfaat Penelitian

Adapun penelitian ini diharapkan oleh peneliti memiliki manfaat sebagai berikut:

a. Secara teoritis

- 1) Untuk memberikan sumbangan pemikiran dan menambah wawasan keilmuan khususnya dalam pemilihan mengenai rekomendasi pembatalan pasangan calon kepala daerah pada kontestasi pemilu Kota Palopo
- 2) Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan acuan bagi peneliti berikutnya yang ingin mengkaji lebih mendalam dengan topik dan fokus yang dibahas sehingga memperkaya temuan-temuan penelitian.

b. Secara Praktis

- 1) Bagi jurusan, penelitian ini dapat menjadi referensi tambahan dalam studi implementasi kebijakan dan dapat menjadi sumbangan dalam bidang ilmu hukum Islam.
- 2) Bagi masyarakat, hasil penulisan tesis ini diharapkan dapat membantu dan memberikan masukan serta tambahan pengetahuan bagi masyarakat luas, khususnya bagi masyarakat yang terlibat dan terkait dengan masalah yang diteliti.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu yang Relevan

Kajian ini untuk mendeskripsikan bagaimana proses pelaksanaan pemberian rekomendasi panwaslu Kota Palopo mengenai pembatalan pasangan calon pada Pemilihan Walikota Palopo tahun 2018 dan Implikasi terhadap rekomendasi Panwaslu kota Palopo yang tidak ditindaklanjuti oleh KPU Kota Palopo. Berikut akan diurai oleh peneliti untuk melihat keterkaitan dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti sendiri sebagai berikut:

1. Penelitian Andirizal, dengan judul “Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu Dalam Pemilihan Kepala Daerah Kota Pekanbaru Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016”. Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan penyelesaian hukum pelanggaran pemilu dalam pemilihan kepala daerah Kota Pekanbaru berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan menjelaskan hambatan penyelesaian hukum pelanggaran pemilu dalam pemilihan kepala daerah Kota Pekanbaru, serta menjelaskan upaya yang dilakukan dalam mengatasi hambatan penyelesaian hukum pelanggaran pemilu dalam pemilihan kepala daerah Kota Pekanbaru. Metode penelitian yang digunakan penelitian hukum sosiologis. Hasil kajian menunjukkan bahwa penyelesaian hukum pelanggaran pemilu diselesaikan oleh Panwas Kota Pekanbaru terhadap putusan KPU Kota Pekanbaru yang mendiskualifikasi salah satu pasangan calon. Penyelesaian hukum pelanggaran pemilu dalam Pemilukada Kota Pekanbaru selain dari pada tindak pidana pemilu

diselesaikan oleh KPU dan Panwaslu. Setiap ada temuan dan laporan dari masyarakat sesegera mungkin ditindaklanjuti oleh Panwaslu dan hasil kajiannya bentuk rekomendasi disampaikan kepada KPU. Hasil rekomendasi tersebut segera diambil tindakan apakah pelanggaran administrasi atau ada unsur tindak pidana pemilu didalamnya. Hambatan penyelesaian hukum pelanggaran pemilu dalam Pemilukada Kota Pekanbaru adalah perangkat peraturan perundang-undangan yang tumpang-tindih kewenangan KPU dan Panwaslu. Ketiga, upaya yang dilakukan dalam penyelesaian hukum pelanggaran Pemilukada Kota Pekanbaru dengan cara membangun koordinasi yang baik sesama unsur penyelenggara pemilu, yaitu KPU, Panwas dan Bawaslu.¹

2. Penelitian Muhammad Ja'far dengan judul "Eksistensi Dan Integritas Bawaslu Dalam Penanganan Sengketa Pemilu" Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana peran Bawaslu dalam penanganan sengketa pemilu menurut aturan hukum di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah normatif-yuridis dengan metode analisis adalah deskriptif analitis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Bawaslu mempunyai peran yang penting dalam rangka sebagai pengawal Pemilu sesuai dengan yang diamanatkan di dalam Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemilu, disebutkan bahwa fungsi Pengawas Pemilu yang dijabarkan dalam tugas, wewenang dan kewajiban Pengawas Pemilu. Hal tersebutlah yang perlu diperhatikan dari penunjang untuk memaksimalkan peran

¹ Jurnal Hukum Respublica, Vol. 17 No. 1 Tahun 2017: 151 – 169 di akses pada 30 Maret 2021 pukul 18.32 WITA

Bawaslu sebagai fungsi dan perannya untuk penanganan sengketa yang ada dalam Pemilu.²

3. Penelitian Dedi Sumanto, Salahuddin Nggilu dengan judul “Kedudukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Dalam Tata Susunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia”. Hasil kajian menunjukkan PKPU dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah merupakan peraturan yang dibentuk oleh KPU dalam rangka pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah. PKPU yang akan disusun oleh KPU melalui beberapa tahapan yaitu pertama KPU mengidentifikasi jenis peraturan yang dibutuhkan untuk menjabarkan peraturan perundangan tentang pemilihan Kepala Daerah, setelah itu membuat draf rancangan PKPU, kemudian draf rancangan diuji publik yaitu dengan mengadakan sebuah diskusi terbuka dengan menghadirkan para ahli, BAWASLU, Partai Politik, LSM. PKPU merupakan tulang punggung yang dijadikan pedoman bagi KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota. maka untuk itu materi PKPU sebagai penjabaran dari Undang-Undang isinya harus jelas dan harus dengan mudah dipahami oleh penyelenggara di daerah baik provinsi dan kabupaten/kota, hal ini bertujuan untuk dapat meminimalisir terjadi sengketa dan pelanggaran administrasi.³

² Muhammad Ja'far “Eksistensi Dan Integritas Bawaslu Dalam Penanganan Sengketa Pemilu” *Jurnal Madani Legal Review*, Vol 2 No. 1 Juni 2018 diakses pada 30 Maret 2021 pukul 21:10 WITA

³ Dedi Sumanto, Salahuddin Nggilu, “Kedudukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Dalam Tata Susunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia” *Datuk Sulaiman Law Review (DaLRev)* Maret 2020, Vol. 1, No. 1, hal. 39-50 diakses pada 14 April 2021 pukul 19.12 WITA

4. Penelitian Dedeh Haryati dengan judul “Penguatan Peran Panwaslu dalam Pemilukada (Studi Kasus: Pemilukada Kabupaten Jembrana). Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi pelaksanaan tugas dan wewenang Panwaslu dalam pelaksanaan Pemilukada di Kabupaten Jembrana. Metode penelitian yang digunakan deskriptif kualitatif. Hasil kajian menunjukkan bahwa peran Panwaslu dalam pelaksanaan Pemilukada belum optimal karena belum diberi peran yang luas, masih merupakan lembaga ad hoc, dan pola rekrutmen yang belum baik. Disarankan, agar memperluas kewenangan Panwaslu, pembentukannya bukan sebagai lembaga ad hoc; dan pola rekrutmennya diperketat dengan persyaratan yang memadai.⁴

5. Penelitian Riris Arista Retno Dewi dengan judul “Pelaksanaan Pengawasan Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kabupaten Temanggung oleh panitia pengawas pemilu tahun 2013. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kesesuaian antara peraturan dengan implimentasi atau praktik penyelenggara pemilu atau sejauh mana aturan itu dapat terlaksanaa belum. Berdasarkan hasil penelitian dan analisis data yang telah dilakukan, maka dapat disimpulkan bahwa Panwaslu Kabupaten Temanggung dalam pelaksanaan pengawasan Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Temanggung telah melaksanakan tugasnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, namun dalam pelaksanaan tugasnya, panwaslu Kabupaten Temanggung mengalami beberapa hambatan, di antaranya adalah Panwaslu dalam peraturan perundang-undangan hanya

⁴ Dedeh Haryati, “Penguatan Peran Panwaslu dalam Pemilukada (Studi Kasus: Pemilukada Kabupaten Jembrana) *Jurnal Bina Praja* | Volume 4 No. 2 Juni 2012: diakses pada 22 Maret 2021 pukul 16:05 WITA

mempunyai kewenangan untuk rekomendasi, tidak untuk menjalankan eksekusi langsung. Panwaslu sebagai pengawas langsung di lapangan, seyogyanya memiliki kewenangan untuk mengeksekusi langsung agar ketika ada pelanggaran dapat langsung ditindaklanjuti. Kemudian dalam pelaksanaan pengawasan panwaslu kurangnya kerja sama dengan Komisi Pemilihan Umum (KPU), KPU bersama Panwaslu adalah sama-sama sebagai penyelenggara Pemilu, seharusnya dapat bekerja sama untuk mensukseskan pemilukada yang demokratis, kurangnya keterbukaan KPU kepada Panwaslu Kabupaten Temanggung dapat menghambat kelancaran dalam proses pengawasan. Masih kurangnya jumlah anggota Panwaslu di daerah akan mengakibatkan sulitnya anggota Panwaslu untuk mengakses pelaksanaan pengawasan di lapangan. Penelitian ini termasuk jenis penelitian hukum normatif, yaitu penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan tertulis atau bahan hukum lain, dan melakukan penelitian lapangan terkait tugas dan kewenangan Panwaslu dalam pelaksanaan pengawasan Pemilukada Kabupaten Temanggung tahun 2013.⁵

6. Penelitian Zuhad Aji Firmantoro dengan judul “Problem Pelaksanaan Wewenang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Umum Di Daerah Istimewa Yogyakarta” Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui praktek wewenang penanganan pelanggaran pemilu oleh Bawaslu DIY, Polda DIY, KPU DIY dan Pemda DIY pada pemilu tahun 2014 serta mengetahui implikasi praktek penanganan pelanggaran pemilu yang dilakukan oleh Bawaslu DIY terhadap

⁵ Riris Arista Retno Dewi, *“Pelaksanaan Pengawasan Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kabupaten Temanggung oleh panitia pengawas pemilu tahun 2013*, (Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2015)

penegakan hukum pemilu di DIY pada pemilu tahun 2014 di DIY. Metode penelitian tesis ini menggunakan metode penelitian hukum normatif-empiris (applied law research) sebagaimana yang dijelaskan oleh Prof. Abdul Kadir Muhammad. Artinya penelitian ini menggunakan studi kasus hukum normatif-empiris berupa produk perilaku hukum yang dalam konteks penelitian ini mengkaji implementasi Undang-Undang Pemilu Legislatif. Pokok kajiannya adalah pelaksanaan wewenang penanganan pelanggaran pemilu secara faktual pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat guna mencapai tujuan penelitian yang telah ditentukan. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa meski penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD (Pemilu Legislatif) tahun 2014 telah berlangsung dengan lancar sesuai dengan jadwal dan tahapan yang disusun oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) tetapi tidak bisa dikatakan penyelenggaraannya terbebas dari persoalan pelanggaran hukum. Penyebab terjadinya pelanggaran hukum tersebut diantaranya adalah karena kesalahpahaman, perbedaan penafsiran peraturan, ketidakjelasan pengaturan, ketidakpuasan, ketersinggungan, kecurigaan, tindakan curang atau tidak jujur, kesewenang-wenangan atau ketidakadilan dan sebagainya.⁶

Beberapa penelitian terdahulu yang telah dipaparkan dilihat dari obyeknya, merupakan penelitian yang terkait dengan problematika dalam penyelenggaraan pemilu. Penelitian ini memiliki persamaan dengan penelitian terdahulu dimana penelitian terdahulu dan penelitian yang dilakukan oleh penulis fokus

⁶ Zuhad Aji Firmantoro, "*Problem Pelaksanaan Wewenang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Umum Di Daerah Istimewa Yogyakarta*" (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2016)

terhadap eksistensi Bawaslu/Panwaslu dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya dalam penanganan pelanggaran Pemilu/Pemilukada sebagaimana yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan, namun dalam penelusuran penulis yang membedakan penelitian yang dilakukan oleh penulis dengan penelitian terdahulu tidak ada yang membahas tentang pelaksanaan rekomendasi Pembatalan Pasangan Calon Kepala Daerah serta tindaklanjut atas rekomendasi yang dikeluarkan oleh panwaslu inilah yang membedakan dengan penelitian terdahulu.

B. Tinjauan Umum tentang Pemilihan Kepala Daerah

1. Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, atau lebih populer disingkat menjadi PILKADA, adalah pemilihan umum untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung di Indonesia oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terdiri dari Gubernur dan Wakil Gubernur untuk provinsi, Bupati dan Wakil Bupati untuk kabupaten, Walikota dan Wakil Walikota untuk kota.

Pengertian Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan atas PP Nomor 6 Tahun 2005 adalah : "sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota

berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”.

Pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) 1945, khususnya pasal 18 ayat (4), menyebutkan: Gubernur, Bupati dan Wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis. Rumusan “dipilih secara demokratis” dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 inilah yang kemudian ditafsirkan oleh Pemerintah dan DPR, menjadi “dipilih secara langsung”. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan 3 Daerah, yang menentukan, bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih dalam suatu pasangan calon yang dilakukan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Sehingga pemilihan kepala daerah kemudian dikategorikan juga masuk dalam ranah hukum Pemilu, terlebih lagi setelah terbitnya Undang-undang No. 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan umum, yang kemudian diikuti dengan lahirnya Undang-undang No. 12 tahun 2008, tentang perubahan kedua atas Undang-undang No. 32 tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah, yang salah satunya adalah pengalihan penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung (MA) 4 yang dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi (MK)⁷.

⁷ A.Mukthie Fadjar, Pemilu yang demokratis dan berkualitas; Penyelesaian Hukum pelanggaran Pemilu dan PPHU, dalam *Jurnal Konstitusi* Volume 6 No.1, April 2009

Terjadinya perubahan-perubahan pengaturan mekanisme Pemilihan Kepala Daerah, hal ini merupakan buntut dari penafsiran ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Kalimat “dipilih secara demokratis” ini yang kemudian ditafsirkan berbeda-beda apakah melalui mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung atau tidak langsung.

Ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 ini apabila kita cermati betul, maka sejatinya konstitusi kita tidak mengamanatkan Pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung, karena hal tersebut hanyalah sekedar sebuah tafsir saja terhadap rumusan “dipilih secara demokratis” yang dilakukan oleh pembentuk Undang-undang, menjadi “dipilih secara langsung”.⁸ Menurut Jimly Asshiddiqie perkataan “dipilih secara demokratis” ini bersifat luwes, sehingga mencakup pengertian pemilihan langsung oleh rakyat ataupun oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) seperti yang pada umumnya sekarang dipraktikkan di daerah-daerah berdasarkan ketentuan peraturan perUndang-Undangan yang berlaku.⁹

Perubahan bentuk konsep pemilihan kepala daerah pasca reformasi, ditandai dengan pengaturan mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang

⁸ Ibnu Tricahyo, 2009, *Reformasi Pemilu, menuju pemisahan pemilu nasional dan lokal*, Malang : Penerbit In-Trans Publishing, hlm. 81.

⁹ Jimly asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Ke Empat*, Depok : Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002, hal 22.

Pemerintahan Daerah khususnya dalam Pasal 18 ayat (1) huruf a yang menyebutkan: “DPRD mempunyai tugas dan wewenang: a. memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota”. Selanjutnya peraturan tersebut, mengalami perubahan ketika diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung sebagaimana tertuang dalam Pasal 24 ayat (5) yang menyebutkan: “Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan”.

Pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung sejak tahun 2005 berdasarkan Undang-Undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Ini yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pilkada periode tahun 2005-2008 menggunakan undang-undang tersebut yang kemudian mengalami dua kali perubahan. Perubahan pertama melalui Undang-Undang No 8 tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 menjadi Undang-Undang. Perubahan kedua melalui Undang-Undang No 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Sejak awal pelaksanaan pilkada langsung memang diperkirakan akan memunculkan permasalahan. Di satu sisi Pilkada dipandang sebagai bagian dari otonomi daerah, di sisi yang lain, pilkada juga menggunakan instrument rezim pemilu. Terobosan yang dilakukan oleh MK dengan mengabulkan sebagian permohonan yang diajukan para LSM, tidak berjalan dengan tuntas. Meskipun

Departemen Dalam Negeri berusaha mengantisipasi hal tersebut dengan membentuk desk pilkada, dengan tujuan untuk membantu KPUD dalam pelaksanaan pilkada, kenyataannya lembaga ini tidak berjalan dengan baik. Selain itu, munculnya konflik politik dan kekerasan di sejumlah daerah, memunculkan analisis bahwa budaya politik di dalam masyarakat masih belum sepenuhnya mendukung pelaksanaan pilkada langsung.¹⁰

Pada Tahun 2015 pemerintah menerbitkan Undang-Undang No 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Menjadi Undang-Undang. Sesuai dengan dinamika perkembangan politik, Undang-Undang No 1 tahun 2015 mengalami empat kali pembaruan. Pembaruan pertama melalui UU No 8/2015 tentang Perubahan atas UU No 1/2015. Pembaruan kedua terjadi melalui UU No 10/2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU 1/2015 inilah yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemilukada pada tahun 2018.

Pilihan terhadap sistem pemilihan langsung merupakan koreksi atas pilkada terdahulu yang menggunakan sistem perwakilan oleh DPRD, sebagaimana tertuang dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun 2002 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan dan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Digunakannya sistem pemilihan langsung menunjukkan perkembangan penataan format demokrasi daerah yang berkembang dalam kerangka liberalisasi politik, sebagai respon atas tuntutan perubahan sistem dan format politik pada

¹⁰ Kacung Marijan, *Resiko Politik, Biaya Ekonomi Akuntabilitas Politik dan Demokrasi Lokal, Komunitas Indonesia Untuk Demokrasi*, Jakarta, 2007, hal 16.

masa reformasi. Pemilihan Kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat merupakan suatu proses politik di daerah menuju kehidupan politik yang lebih demokratis dan bertanggung jawab. Oleh karena itu, untuk menjamin pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah yang berkualitas, memenuhi derajat kompetisi yang sehat, partisipatif dapat dipertanggung jawabkan.

Pemilihan kepala daerah secara langsung pada era reformasi mengindikasikan adanya peningkatan kualitas demokrasi di Indonesia, penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat ini memberikan ruang partisipasi yang luas untuk memilih dan menentukan kepemimpinan politik di tingkat daerah. Selain itu, pemilihan kepala daerah ditujukan untuk mendukung otonomi daerah, karena pemimpin yang dipilih secara langsung oleh masyarakat akan lebih paham akan kondisi yang ada di daerahnya. Walaupun Pilkada langsung telah berjalan namun masih ada sebagian masyarakat yang bersikap apatis, tidak ikut berpartisipasi dalam pemilihan calon pemimpinnya.

Pemilihan kepala daerah secara langsung harus dimasukkan dalam kerangka besar untuk mewujudkan pemerintahan lokal yang demokratis. Setidaknya ada tiga alasan pokok mengapa pemilihan kepala daerah secara langsung harus dikaitkan dengan pemerintahan lokal yang demokratis.

- 1) Pemerintahan lokal yang demokratis membuka ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik ditingkat lokal (*political equality*)

- 2) Pemerintahan lokal yang demokratis mengedepankan pelayanan kepada kepentingan publik (*local accountability*).
- 3) Pemerintahan lokal yang demokratis meningkatkan akselerasi pembangunan sosial ekonomi yang berbasis pada kebutuhan masyarakat setempat (*local responsiveness*). Ketiga hal tersebut menjadi acuan pokok dalam upaya menggulirkan wacana pemilihan langsung agar arah pengembangannya memiliki sandaran yang kokoh.¹¹

2. Pemilihan Kepala Daerah dalam Perspektif Hukum Islam

Sistem politik Islam adalah partisipasi. Dari pembentukan struktur pemerintahan institusional sampai tahap implementasinya, sistem ini bersifat partisipasi. Ini berarti bahwa kepemimpinan dan kebijakan akan dilakukan dengan basis partisipasi rakyat secara penuh melalui proses pemilihan populer. Umat Islam dapat memanfaatkan kreativitas mereka dengan berdasarkan petunjuk Islam dan presiden sebelumnya untuk melembagakan dan memperbaiki proses-proses itu. Aspek partisipasi ini disebut proses syura dalam Islam.¹²

Konsep demokrasi dalam Islam pada umumnya tidak jauh berbeda sebagaimana yang digagas dalam demokrasi barat. Namun, ada bagian tertentu yang menjadi pembeda antara demokrasi Islam dengan demokrasi barat. Bagian tertentu yang dimaksud adalah bahwa demokrasi dalam Islam mengakui adanya

¹¹ Bambang Widjojanto, *Pemilihan Langsung Kepala Daerah : Upaya Mendorong Proses Demokratisasi, Makalah pada seminar nasional Pemilihan Langsung Kepala daerah sebagai Wujud Demokrasi Lokal*, Adeksi 2003

¹²<https://afriзалwszaini.wordpress.com/makalah/demokrasi-dan-syura-dalam-pandanganislam/>

otoritas yang paling tinggi dari otoritas rakyat (manusia), yaitu otoritas agama atau tuhan. Artinya bahwa ada pembatasan hak-hak rakyat oleh kedaulatan tuhan. Konsep demokrasi Islam telah digagas oleh banyak pemikir Islam. Konsep yang dibangun ada kaitannya dengan konsep syura.¹³ Persoalan mendasar dalam melihat hubungan Islam dan demokrasi adalah keyakinan bahwa Tuhan yang berkuasa mutlak (QS Ali Imran:26). Walau sebenarnya penolakan pada demokrasi lebih karena faktor barat kolonial yang sekuler. Bukan penolakan pada demokrasi secara keseluruhan.

Konsep yang dibangun oleh Islam, dimana oleh beberapa kalangan sering disebut mirip dengan demokrasi adalah konsep syura (musyawarah). Dimana konsep ini menekankan pentingnya melakukan perundingan untuk menghasilkan kesepakatan dalam memecahkan sebuah persoalan. Dalam bahasa Arab kata syura berasal dari kata kerja syawara yang berarti menjelaskan, menyatakan atau mengajukan dan mengambil sesuatu. Bentuk- bentuk lain yang berasal dari kata syawara adalah tasyawara, artinya berunding, saling bertukar pendapat; syawir, yang artinya meminta pendapat atau musyawarah.¹⁴

Menurut Abu Ali al-Tabarsi, syura merupakan permusyawaratan untuk mendapatkan kebenaran. Al Asfahani pula mendefinisikan syura sebagai merumuskan pendapat melalui pembicaraan (permusyawaratan). Sementara Ibn al-Arabi memberikan pengertian syura sebagai musyawarah untuk mencari

¹³ Ahmad Ifham Sholihin, *Buku Pintar Ekonomi Syariah*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm. 882

¹⁴ M. Hasbi Amiruddin. 2000. *Konsep Negara Islam Menurut Fazlur Rahman*. Yogyakarta: UII Press.hal. 18.

kebenaran atau nasihat dalam mencari kepastian.¹⁵ Menurut syafi' I Maarif, pada dasarnya syura merupakan gagasan politik utama dalam Al Quran. Jika konsep syura itu ditransformasikan dalam kehidupan modern sekarang, maka system politik demokrasi adalah lebih dekat dengan cita-cita politik Qur'ani, sekalipun ia tidak selalu identik dengan praktek demokrasi barat.¹⁶

Pada dasarnya prinsip syura, berkaitan dengan 4 (empat) hal yaitu:

1. Syura berkaitan dengan perkara politik umat, yang dilaksanakan oleh ahlu halli walaqdi. Ahlu halli wal aqdi adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat. Perkara yang berkaitan dengan politik umat, termasuk perkara pemilihan khalifah (pemimpin).
2. Syura dilaksanakan dalam perkara-perkara ijtihad yang tidak ada nashnya atau ijma'. sedangkan perkara-perkara yang ada dan jelas hukumnya dalam Al Quran dan Al Hadits, maka tidak ada musyawarah lagi padanya.
3. Syura bukanlah kewajiban yang terus menerus setiap waktu, tetapi diterapkan bergantung keadaan dan kebutuhan, diterapkan wajib pada saat tertentu dan pada saat yang lain tidak wajib. Sebagai contoh: Rasulullah pernah melakukan musyawarah sebelum bergerak menuju peperangan dan beliau tidak bermusyawarah pada perkara-perkara yang lain yang sudah jelas kebenarannya dari Allah.

¹⁵ Mohd. Izani Mohd Zain, *Islam dan Demokrasi: Cabaran politik Muslim Kontemporari di Malaysia*, (kuala Lumpur: Universiti Malaya, 2005) hlm. 19

¹⁶ Ahmad Syafii Maarif, "*Islam Politik dan Demokrasi di Indonesia*", dalam Bosco Carcallo dan Dasrizal (editor), *Aspirasi Ummat Islam Indonesia*, Lappenas, Jakarta, 1993. hlm. 47-55

4. Syura dilaksanakan menurut prinsip syariat Islam.

Dalam al-Qur'an, ada ayat yang menyebutkan secara jelas mengenai musyawarah, dan ayat tersebut mempunyai petunjuk yang menerangkan tentang musyawarah tersebut:

Al – Quran , Surat Asy - Syura, ayat 38:

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ ۝

Terjemahnya:

“Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezki yang Kami berikan kepada mereka”. (Q.S. Asy-Syura: 38).¹⁷

Apabila dikaitkan dengan perspektif Islam, terkait dengan mekanisme pemilihan kepala daerah, maka tidak ditemukan secara tekstual mengenai aturan yang mengatur metode pemilihan kepala daerah baik secara langsung, maupun secara tidak langsung sebagaimana yang diterapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maupun Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagaimana telah dicabut oleh 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.

¹⁷ Kementerian Agama Republik Indonesia, “*Suplemen al-Qur'an Karim Samara Tajwid dan Terjemah Edisi Wanita*”, (Surabaya: Halim, 2016), h. 295.

Dalam perspektif Islam mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah, hanya merupakan suatu cara (uslub) atau metode memilih wakil rakyat atau pemimpinnya, karena dalam Islam (Hukum Islam) tujuan yang agung yaitu agar tidak ada kesulitan (haraj) bagi kaum muslimin. Dalam Islam Konsep pemilihan Kepala Daerah, lebih cenderung diperspektifkan untuk memilih pemimpin yang sesuai dengan syariat. Pemimpin menurut Islam dijabarkan kedalam dua istilah yaitu khalifah, sebagaimana terdapat dalam QS. Al-Baqarah Ayat 30

وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً ۗ قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ ۗ قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ

Terjemahnya:

“Dan (ingatlah) ketika Tuhanmu berfirman kepada para malaikat, “Aku hendak menjadikan khalifah di bumi.” Mereka berkata, “Apakah Engkau hendak menjadikan orang yang merusak dan menumpahkan darah di sana, sedangkan kami bertasbih memuji-Mu dan menyucikan nama-Mu?” Dia berfirman, “Sungguh, Aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui.”¹⁸

Umat dapat memilih pemimpinnya (wakil rakyat, kepala daerah maupun Presiden) mereka berdasarkan metode yang sejalan dengan tuntutan zaman, tempat dan waktu, selama hal itu tidak keluar dari batas syariat. Kita tahu pelaksanaan Pilkada dalam rangka nashbul imam atau mengangkat pemimpin. Karena itu, semua umat Islam wajib mengikutinya. Metode dalam memilih Imamah atau pemimpin hal itu adalah persoalan pilihan rakyat dan dikembalikan

¹⁸ Kementerian Agama Republik Indonesia, “Suplemen al-Qur’an Karim Samara Tajwid dan Terjemah Edisi Wanita”, (Surabaya: Halim, 2016), h. 195.

kepada rakyat dengan tetap memperhatikan kemaslahatan. Melalui Pilkada, rakyat ikut menentukan siapa yang terbaik untuk menjadi pemimpinnya (gubernur, bupati/walikota).

C. Badan Penyelenggara Pemilu/Pemilukada

1. Komisi Pemilihan Umum

Secara konstitusional KPU sebagai penyelenggara Pemilu diatur dalam Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan “bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.”¹⁹ Nama Komisi Pemilihan Umum (KPU) lahir pada saat di undangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan pemilu. KPU terdiri atas: (a) KPU; (b) KPU Provinsi; (c) KPU kabupaten/Kota; (d) PPS; (e) PPK; (f) KPPSLN; (g) KPPS; dan (h) PPLN.

Dalam UU Nomor 15 tahun 2011 Pasal 1 ayat (6) dijelaskan bahwa Komisi Pemilihan Umum adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan pemilu. Dalam pasal ini juga dijelaskan mengenai KPU Provinsi dan KPU Kabupaten atau Kota. Ayat (7) pasal ini menjelaskan bahwa KPU Provinsi adalah penyelenggara pemilu yang bertugas melaksanakan pemilu di provinsi, sedang KPU Kabupaten/Kota adalah

¹⁹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 22E

penyelenggara pemilu yang bertugas melaksanakan pemilu di kabupaten/kota (ayat (8))

KPU merupakan salah satu lembaga negara yang bersifat independen. Lembaga independen adalah lembaga negara di Indonesia yang dibentuk oleh pemerintah pusat, namun bekerja secara independen. KPU merupakan suatu komisi negara yang berposisi sebagai penunjang atas lembaga utama. Kedudukan KPU dengan demikian tidak dapat disejajarkan dengan lembaga-lembaga negara yang telah ditentukan dalam UUD 1945. Lembaga negara penunjang disebut pula *auxiliary state body*, sedang lembaga negara utama disebut pula *main state organ*.

Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilihan diatur dalam Undang-Undang No 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai berikut:

- a. Menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat;
- b. Mengoordinasi dan memantau tahapan Pemilihan;
- c. Melakukan evaluasi penyelenggaraan Pemilihan;
- d. Menerima laporan hasil Pemilihan dari KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota;
- e. Memfasilitasi pelaksanaan tugas KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dalam melanjutkan tahapan pelaksanaan Pemilihan jika Provinsi,

Kabupaten, dan Kota tidak dapat melanjutkan tahapan Pemilihan secara berjenjang; dan

- f. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.²⁰

Dalam Undang-Undang tersebut juga mengatur kewajiban KPU dalam penyelenggaraan Pemilihan sebagai berikut:

- a. Memperlakukan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota secara adil dan setara;
- b. Menyampaikan semua informasi penyelenggaraan Pemilihan kepada masyarakat;
- c. Melaksanakan dengan segera rekomendasi dan/atau putusan Bawaslu mengenai sanksi administrasi Pemilihan;
- d. Melaksanakan Keputusan DKPP; dan
- e. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Badan Pengawas Pemilihan Umum

Pada era Reformasi pemerintah membentuk lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat independen yang diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU), selain itu era reformasi juga memberikan dampak pada panitia pengawas

²⁰ 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

Pemilu. Dampak yang di berikan terhadap lembaga pengawasan pemilu yaitu nama Panwaslak Pemilu berubah menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu), Selanjutnya berkaitan dengan perubahan yang mendasar dalam kelembangaan pengawasan pemilu bari dilaksanakan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Berdasarkan Undang-Undang tersebut pengawasan pemilu terbagi menjadi Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan.

Amanat dari undang-undang diatas Panwaslu sendiri lahir berdasarkan S.KKPU NO 88 Tahun 2003 tentang Panwaslu serta di bentuk dan bertanggungjawab penuh dan langsung terhadap KPU. Selanjutnya untuk memperkuat kelembagaan pengawas pemilu maka di buatlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang penyelenggaraan pemilu, oleh karena Undang-undang ini muncullah sebuah lembaga tetap baru yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Bawaslu dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 pada ketentuan Pasal 1 Angka (15) dan Angka (16) menyatakan bahwa: “Bawaslu adalah badan yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan panitia pengawas Pemilu Provinsi dan Panitia Pengawas Pemilu kabupaten/Kota adalah Panitia yang dibentuk oleh Bawaslu untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu di wilayah Provinsi dan Kabupaten /kota”.

Pengesahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum memberikan efek yang memperkuat kelembagaan pengawas pemilihan umum yaitu dalam hal munculnya lembaga

pengawas pemilu tingkat provinsi, Bawaslu Provinsi. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 juga menegaskan bahwa lembaga penyelenggara Pemilu yang semula hanya dimiliki oleh KPU kini bertambah dengan adanya Bawaslu sebagai satu kesatuan lembaga penyelenggara Pemilu. Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan umum Pasal 89 ayat (2) dan (3) Bawaslu terdiri atas “(2) Bawaslu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas: a. Bawaslu; b. Bawaslu Provinsi; c. Bawaslu Kabupaten Kota; d. Panwaslu Kecamatan; e. Panwaslu Kelurahan/Desa; f. Panwaslu LN; dan g. Pengawas TPS. (3) Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, Pengawas TPS bersifat hierarkis, termasuk Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota pada satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang.”²¹

Dalam hal Tugas dan wewenang Panwaslu Kabupaten/Kota dalam pengawasan penyelenggaraan Pemilihan berdasarkan amanat Undang-Undang No 10 Tahun 2016 meliputi:

- a. Mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang meliputi:
 - 1) Pelaksanaan pengawasan rekrutmen PPK, PPS, dan KPPS;
 - 2) Pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan Daftar Pemilih Sementara dan Daftar Pemilih Tetap;
 - 3) Pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan;

²¹ www.Jimly.com/Jurnal/Pengenalan-tentang-DKPP-untuk-Penegak-Hukum diunduh pada tanggal 24 Maret 2021 Pukul 18.30 WITA

- 4) Proses dan penetapan calon;
 - 5) Pelaksanaan Kampanye;
 - 6) Perlengkapan Pemilihan dan pendistribusiannya;
 - 7) Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilihan;
 - 8) Pelaksanaan pengawasan pendaftaran pemilih;
 - 9) Mengendalikan pengawasan seluruh proses penghitungan suara;
 - 10) Penyampaian surat suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
 - 11) Proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU Provinsi, Kabupaten, dan Kota dari seluruh Kecamatan;
 - 12) Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilihan lanjutan, dan Pemilihan susulan; dan
 - 13) Proses pelaksanaan penetapan hasil Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.
- b. Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan;
 - c. Menyelesaikan temuan dan laporan pelanggaran Pemilihan dan sengketa Pemilihan yang tidak mengandung unsur tindak pidana;
 - d. Menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota untuk ditindaklanjuti;
 - e. Meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;

- f. Menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan oleh penyelenggara di Provinsi, Kabupaten, dan Kota;
- g. Mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang penerapan sanksi kepada anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang sedang berlangsung;
- h. Mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan; dan
- i. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

3. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu

Pemilu 2009 memperkenalkan sebuah sejarah dalam kepemiluan yaitu dikenalnya Kode Etik dan Dewan Kehormatan Berdasarkan Ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Dewan Kehormatan dan kode etik dibentuk dan disusun oleh Bawaslu, KPU dan Dewan Kehormatan yang bersifat ad hoc. Saat itu Dewan kehormatan memiliki struktur keanggotaan yang terdiri dari Dewan Kehormatan Bawaslu dan Dewan Kehormatan KPU (DK KPU). Dewan Kehormatan adalah Ethics Institutions Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, tentang penyelenggara pemilihan umum

untuk mengatasi masalah administrasi yang melanggar standar etika. Namun, kewenangannya tidak begitu kuat pada saat itu.

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, selanjutnya disingkat DKPP, adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu. Keberadaan DKPP sebagai lembaga penegak kode etik penyelenggara Pemilu merupakan hasil revisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 menjadi Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011. Sebelum DKPP menjadi lembaga yang permanen, penanganan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu ditangani oleh Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK KPU) dan Dewan Kehormatan KPU Provinsi serta Dewan Kehormatan Bawaslu. Sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, maka seluruh kewenangan penyelesaian pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu, ditangani atau diselesaikan oleh DKPP. Dengan Penanganan dan Penyelesaian oleh lembaga DKPP, maka pemanggilan, pemeriksaan, dan persidangan lebih memastikan dan memenuhi keadilan para pencari keadilan (*Justice seekers*).

DKPP secara resmi lahir pada tanggal 12 Juni 2012. Tujuh anggota DKPP periode 2012-2017 ini terdiri atas tiga perwakilan unsur. Dari unsur DPR yakni Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH., Nur Hidayat Sardini, S.Sos., M.Si., dan Saut Hamonangan Sirait, M.Th. Sedangkan unsur pemerintah Prof. Abdul Bari Azed (kemudian mengundurkan diri dan digantikan oleh Prof. Anna Erliyana, S.H., M.H.), dan Dr. Valina Singka Subekti, serta dari unsur penyelenggara KPU dan Bawaslu, yakni Ida Budhiati, SH., MH., dan Ir. Nelson Simanjuntak.

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP) lahir dengan mengemban amanat untuk menjaga kemandirian, kredibilitas, dan integritas penyelenggara pemilu. Kinerja DKPP akan memberikan prospek yang baik dalam pengembangan tradisi berdemokrasi, dengan sumbangan putusannya yang menjadi bagian upaya perbaikan berkesinambungan atas penegakan etika. Sebagai pemegang amanat penegakan kode etik penyelenggara pemilu, DKPP telah menjalankan kepeloporannya dalam pengadilan etika modern di Indonesia, salah satunya dengan proses pengadilan yang berlangsung terbuka.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 pasal 109 ayat (2) “DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPK, anggota PPS, anggota PPLN, anggota KPPS, anggota KPPSLN, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Panwaslu Kabupaten/Kota, anggota Panwaslu Kecamatan, anggota Pengawas Pemilu Lapangan dan anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri”.

Tugas dan kewenangan DKPP diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 pasal 111 ayat (3) dan ayat (4).²²

Tugas DKPP meliputi:

- a. menerima pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu;

²² Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang penyelenggara pemilihan umum

- b. melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu;
- c. menetapkan putusan; dan
- d. menyampaikan putusan kepada pihak-pihak terkait untuk ditindaklanjuti.

DKPP mempunyai wewenang untuk :

- a. memanggil Penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan;
- b. memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak-pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain; dan
- c. memberikan sanksi kepada Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik.

D. Pelanggaran dalam Pemilukada

Dalam penyelenggaraan pemilu, sangat sulit dihindari terjadinya pelanggaran dan sengketa, karena dalam penyelenggaraan Pemilu banyak sekali kepentingan yang terlibat, apalagi secara jujur harus diakui bahwa tingkat berdemokrasi masyarakat Indonesia relatif masih rendah. Yang perlu dijaga, agar pelanggaran dan sengketa tersebut tidak menimbulkan gejolak dan tindakan anarkis dalam masyarakat. Jalan yang terbaik untuk mengatasi masalah ini adalah

dengan cara menyelesaikan semua pelanggaran dan sengketa melalui jalur hukum sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²³

1. Jenis-jenis Pelanggaran dalam Pemilukada

Pelanggaran Pemilukada adalah tindakan yang bertentangan atau tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan terkait Pemilukada. jenis-jenis pelanggaran pemilukada adalah sebagai berikut :

- 1) Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, merupakan pelanggaran terhadap etika penyelenggara pemilihan yang berpedoman pada sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilihan. Subyek pelanggarnya adalah para penyelenggara pemilu/pilkada baik di tingkat pusat hingga tingkat tempat pemungutan suara (TPS).
- 2) Pelanggaran administrasi pemilihan, yaitu pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan diluar tindak pidana pemilihan dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan.
- 3) Sengketa pemilihan, yaitu sengketa yang terjadi antar peserta pemilihan dan/atau antara peserta pemilihan dengan penyelenggara pemilihan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.
- 4) Tindak pidana pemilihan, merupakan pelanggaran atau kejahatan terhadap ketentuan pemilihan sebagaimana diatur dalam UU Pilkada.

²³ Rozali Abdullah, 2009, Mewujudkan Pemilu Yang Lebih Berkualitas (Pemilu Legislatif), Rajawali Press, Jakarta, hlm. 265

2. Sanksi dalam Pemilukada

Pengertian sanksi dapat pula berupa tindakan putusan yang diambil oleh negara terhadap seseorang aparatur di luar hukum pidana dan perdata, misalnya sanksi administratif dengan kata lain bahwa sanksi mempunyai pengaruh yang sangat besar bagi pelaksanaan tugas kepemiluan penyelenggara pemilu. Secara logika hal tersebut dapat diterima oleh karena dari segi psychology manusia akan merasa terancam sanksi apabila melakukan pelanggaran hukum. Dalam hubungan ini ancaman sanksi bagi penyelenggara pemilu senantiasa menakuti-nakuti hingga dalam tindakannya senantiasa terkontrol dan berupaya untuk menghindari pelanggaran.²⁴

Dalam tahapan pemilihan kepala daerah (pilkada) atas temuan atau laporan dugaan pelanggaran pemilihan terdapat sanksi bagi yang terbukti melanggar sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Undang-undang pemilihan yakni yang sifatnya administratif, sanksi yang sifatnya pidana, dan sanksi atas pelanggaran kode etik bagi penyelenggara.

1) Sanksi administrasi yang sifatnya administratif itu murni menjadi kewenangan Bawaslu dan juga bersama KPU. Sanksi administratif tersebut sifatnya administrasi bisa teguran maupun saran perbaikan ataupun menghentikan sebuah proses yang sedang berjalan.

2) Sanksi pidana murni kewenangan penyidik kepolisian beserta jaksa sehingga tugas Bawaslu adalah meneruskan persoalan tersebut kepada penyidik polisi untuk bisa melakukan tindakan.

²⁴ Syahrudin Nawi, Penelitian Hukum Normatif Versus Penelitian Hukum Empiris, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2013), hlm 171

3) Sanksi kode etik bagi penyelenggara dalam Peraturan Kode Etik Pemilu, telah ditentukan bahwa sanksi pelanggaran Kode Etik Pemilu, terdiri dari:

- (1) teguran tertulis;
- (2) pemberhentian sementara; atau
- (3) pemberhentian tetap.

E. Teori Sanksi

Peranan sanksi hukum telah dirasakan selama ini, yakni merupakan salah satu motivator bagi masyarakat untuk dapat mentaati aturan hukum. Di samping itu ia berfungsi sebagai faktor yang dapat mempengaruhi efektivitas hukum dalam melaksanakan fungsinya sebagai sarana kontrol social. Pengertian sanksi dapat pula berupa tindakan putusan yang diambil oleh negara terhadap seseorang aparatur di luar hukum pidana dan perdata, misalnya sanksi administratif dengan kata lain bahwa sanksi mempunyai pengaruh yang sangat besar bagi pelaksanaan tugas kepelimuan penyelenggara pemilu. Secara logika hal tersebut dapat diterima oleh karena dari segi psychology manusia akan merasa terancam sanksi apabila melakukan pelanggaran hukum.

Dalam hubungan ini ancaman sanksi bagi penyelenggra pemilu senantiasa menakuti-nakuti hingga dalam tindakannya senantiasa terkontrol dan berupaya untuk menghindari pelanggaran. Hal tersebut akan terlaksana jika dibarengi sanksi yang tegas terhadap setiap pelanggran pemilu, dan sebaliknya jika sanksi yang mengancam adalah hanya teguran tertulis tentunya sanksi tersebut tidak akan menimbulkan efek pencegahan maupun efek jera. Para ahli pikir Yunani saman dahulu seperti Plato, Phytagoras dan Aristoteles, telah mengemukakan dengan

lantang bahwa salah satu maksud ancaman sanksi adalah untuk menakut-nakuti manusia agar tidak melakukan pelanggaran hukum. Dalam hal ini posisi ancaman sanksi adalah untuk pencegahan (preventive).

Kemudian Hans Kelsen memberikan pandangan bahwa sanksi diberikan oleh tatanan hukum dengan maksud menimbulkan perbuatan tertentu yang dianggap dikehendaki oleh pembuat undang-undang. Sanksi hukum memiliki karakter sebagai tindakan paksa.²⁵ Dari teori Plato, Phytagoras, Aristoteles, dan Hans kelsen dapat diperoleh kesimpulan bahwa sanksi diberikan untuk pencegahan dan tindakan paksa agar sejalan dengan aturan yang berlaku, jika dikaitkan dengan kepemiluan sanksi kepada sebagai upaya agar penyelenggara bekerja sesuai norma/aturan yg berlaku. Jadi sanksi tersebut harus mengandung muatan yang mengancam karena pencegahan tergantung dari bentuk ancaman.

Pandangan Lawrence M. Friedman mengenai Sanksi adalah cara-cara menerapkan suatu norma atau peraturan. Sanksi hukum adalah sanksi-sanksi yang digariskan atau diotorisasi oleh hukum. Setiap peraturan hukum mengandung atau menyiratkan sebuah statemen mengenai konsekuensi-konsekuensi hukum. Jika teguran tertulis sebenarnya itu bukanlah suatu konsekuensi hanya sebagai pernyataan belaka bahwa telah terjadi pelanggaran administrasi pemilu. Konsekuensi-konsekuensi ini adalah sanksi-sanksi janji-janji atau ancaman.

Betapa pun juga, teori apa pun mengenai sanksi harus bertolak dari penerimaan terhadap fakta bahwa ancaman hukuman cenderung untuk mencegah, persis seperti halnya imbalan cenderung untuk mendorong perilaku yang diimbali.

²⁵ Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara Terjemahan dari General Theory of Law and State* (Bandung : Nusa Media 2014) hlm 72

Sebagai satu patokan umum, orang-orang selalu menginginkan hal yang menyenangkan dan memuaskan, dan mereka menghindari apa yang merugikan, hukuman, dan sakit.

Andaikan sebuah peraturan hukum mengancam perilaku X dengan sebuah sanksi. Jika kita meningkatkan sanksinya, perilaku X akan berkurang, sementara hal-hal lainnya berada dalam keadaan sama; dan ketika semua keadaan lainnya sama, jika hukum menjanjikan imbalan untuk perilaku X, maka peningkatan imbalan akan membawa peningkatan dalam X. Tidak seorang pun yang ragu bahwa seorang pedagang bisa menjual lebih banyak barangnya dengan cara menurunkan harganya dan lebih sedikit barang dengan harga yang lebih tinggi - dengan semua faktor dibuat konstan. Tingkat perubahannya tentu saja tidak bisa diprediksi. Sebagian jenis perilaku bersifat elastis, sebagian kaku. Tidak bisa dikatakan secara gampang dan gamblang bahwa lebih banyak hukuman 10 persen akan menghasilkan lebih banyak pencegahan 10 persen, satu ons hukuman akan menghasilkan satu ons pencegahan. Apa yang bisa kita katakan adalah bahwa semakin banyak satuan hukuman akan menyurutkan, bukannya mendorong, perilaku yang menjadi sasaran sanksi. Dengan mengambil contoh sederhana perilaku parkir di atas, jika denda untuk parkir ilegal tersebut naik, parkir ilegal akan turun, namun tidak sebaliknya. Proposisi dasarnya memiliki pijakan empiris; mereka selaras dengan pengalaman sehari-hari dan dengan teori dalam cabang-cabang ilmu sosial lainnya.

Proposisi dasar demikian berpegang pada perilaku rasional atau untung-rugi. Ide pencegahan umum berarti, misalnya, bahwa ancaman hukum yang berat

akan membuat takut penyelenggara mereka akan berpikir dua kali untuk melakukan pelanggaran tersebut karena takut diberikan sanksi yang berat, pencegahan lainnya bahwa seorang pernah diberikan sanksi akan berpikir dua kali untuk melakukan pelanggaran kembali. Jika tetap melakukan pelanggaran maka akan diberikan sanksi akumulasi tentunya yang lebih berat karena pencegahan terutama terletak dalam bentuk ancaman. Asumsinya adalah bahwa orang-orang bereaksi terhadap hal tersebut. Jika kita memberikan ancaman hukum dan memberlakukannya, bisa jadi tetap ada beberapa pelanggaran yang tersisa, namun para calon pelanggar lainnya akan tercegah.

F. Teori Efektivitas Hukum

Istilah teori efektivitas hukum berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *effectiveness of the legal theory*, bahasa Belanda disebut dengan *effectiviteit van de juridische theorie*, bahasa Jermannya, yaitu *wirksamkeit der rechtlichen theorie*.

Ada tiga suku kata yang terkandung dalam teori efektivitas hukum, yaitu teori, efektivitas, dan hukum. Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, ada dua istilah yang berkaitan dengan efektivitas, yaitu efektif dan keefektifan. Efektif artinya (1) ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesannya), (2) manjur atau mujarab, (3) dapat membawa hasil, berhasil guna (tentang usaha, tindakan), (4) mulai berlaku (tentang undang-undang, peraturan). Keefektifan artinya (1) keadaan berpengaruh, hal berkesan, (2) kemanjuran; kemujaraban, (3)

keberhasilan (usaha, tindakan), dan (4) hal mulai berlakunya (undang-undang, peraturan).²⁶

Hans Kelsen menyajikan definisi tentang efektivitas hukum adalah "Apakah orang-orang pada kenyataannya berbuat menurut suatu cara untuk menghindari sanksi yang diancamkan oleh norma hukum atau bukan, dan apakah sanksi tersebut benar-benar dilaksanakan bila syaratnya terpenuhi atau tidak terpenuhi."²⁷

Anthony Allot mengemukakan tentang efektivitas hukum. Ia mengemukakan bahwa :

"Hukum akan menjadi efektif jika tujuan keberadaan dan penerapannya dapat mencegah perbuatan-perbuatan yang tidak diinginkan dapat menghilangkan kekacauan. Hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang dirancang dapat diwujudkan. Jika suatu kegagalan, maka kemungkinan terjadi pembetulan secara gampang jika terjadi keharusan untuk melaksanakan atau menerapkan hukum dalam suasana baru yang berbeda, hukum akan sanggup menyelesaikannya."²⁸

Konsep Anthony Allot tentang efektivitas hukum difokuskan pada perwujudannya. Hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang dirancang dapat diwujudkan dalam kehidupan sosial kemasyarakatan. Jika dilihat

²⁶ Salim, Erlies Septiana Nurbani, Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2013), hlm 302

²⁷ Hans Kelsen, *Op.Cit.*, hlm. 39.

²⁸ Feliks Thadeus Liwupung, "Eksistensi dan Efektivitas Fungsi Du'a Mo'ang (Lembaga Peradilan Adat) dalam Penyelesaian Sengketa Adat Bersama Hakim Perdamaian Desa di Sikkan Flores NTT", tanpa tahun, hlm. 80.

sanksi yang diberikan hanya teguran tertulis tentunya tidak efektif karena efektif artinya ada efeknya membawa pengaruh atau akibat hukum serta penerapannya dapat mencegah perbuatan-perbuatan yang tidak diinginkan.

Teori efektivitas hukum adalah "teori yang mengkaji dan menganalisis tentang keberhasilan, kegagalan dan faktor-faktor yang memengaruhi dalam pelaksanaan dan penerapan hukum."

Ada tiga fokus kajian teori efektivitas hukum, yang meliputi:

1. Keberhasilan dalam pelaksanaan hukum;
2. Kegagalan di dalam pelaksanaannya; dan
3. Faktor-faktor yang memengaruhinya.

Keberhasilan di dalam pelaksanaan hukum adalah bahwa hukum yang dibuat itu telah tercapai maksudnya. Maksud dari norma hukum adalah mengatur kepentingan manusia. Apabila norma hukum itu ditaati dan dilaksanakan oleh masyarakat maupun penegak hukum, maka pelaksanaan hukum itu dikatakan efektif atau berhasil di dalam implementasinya. Kegagalan di dalam pelaksanaan hukum adalah bahwa ketentuan- ketentuan hukum yang telah ditetapkan tidak mencapai maksudnya atau tidak berhasil di dalam implementasinya.

Faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan itu, meliputi substansi hukum, struktur, kultur, dan fasilitasnya. Norma hukum dikatakan berhasil atau efektif apabila norma itu ditaati dan dilaksanakan oleh masyarakat maupun aparaturnya penegak hukum itu sendiri. Faktor-faktor yang memengaruhi kegagalan di dalam pelaksanaan hukum adalah salah satunya karena norma hukum yang kabur atau tidak jelas dan penyelenggara yang tidak memiliki integritas.

Lawrence M Friedman mengemukakan tiga unsur yang harus diperhatikan dalam penegakan hukum. Ketiga unsur itu, meliputi struktur, substansi, dan budaya hukum.²⁹ Struktur sistem hukum terdiri dari:

1. Unsur-unsur jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (yaitu jenis kasus yang mereka periksa dan bagaimana serta mengapa);
2. Cara naik banding dari satu pengadilan ke pengadilan lainnya; dan
3. Bagaimana badan legislatif ditata, berapa banyak orang yang duduk di Komisi Dagang Federal, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, prosedur yang harus diikuti.

Pengertian substansi, meliputi:

1. Aturan, norma, dan perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem hukum;
2. Produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum itu keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun.

Budaya hukum sebagai sikap-sikap dan nilai-nilai yang ada hubungan dengan hukum dan sistem hukum, berikut sikap-sikap dan nilai-nilai yang memberikan pengaruh baik positif maupun negatif kepada tingkah laku yang berkaitan dengan hukum. Struktur hukum berkaitan dengan kelembagaan hukum. Di Indonesia, lembaga yang berwenang melakukan penegakan hukum, adalah seperti kepolisian, kejaksaan, pengadilan. Sementara itu, substansi berkaitan isi norma hukum. Norma hukum ini ada yang dibuat oleh negara (state law) dan ada juga hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat (living law atau

²⁹ Lawrence M. Friedman, *Op. Cit.*, 2001, him. 7-9.

disebut juga non state law). Kultur hukum berkaitan dengan budaya hukum masyarakat.

Pendapat yang lain tentang efektivitas hukum dikemukakan oleh Howard dan Mummery. Kedua ahli itu mengemukakan delapan syarat agar hukum dapat berlaku secara efektif. Kedelapan syarat itu, disajikan berikut ini.

1. Undang-undang harus dirancang dengan baik, kaidah-kaidah yang memuat harus dirumuskan dengan jelas dan dapat dipahami dengan, penuh kepastian. Tanpa patokan-patokan yang jelas seperti itu, orang sulit untuk mengetahui apa yang sesungguhnya diharuskan, sehingga undang-undang tidak akan efektif.

2. Undang-undang itu, di mana mungkin, seyogianya bersifat melarang, dan bukannya bersifat mengharuskan. Dapat dikatakan bahwa hukum *prohibitur* itu pada umumnya lebih mudah dilaksanakan ketimbang hukum *mandatur*.

3. Sanksi yang diancamkan dalam undang-undang itu haruslah berpadanan dengan sifat undang-undang yang dilanggar. Suatu sanksi yang mungkin tepat untuk suatu tujuan tertentu, mungkin saja akan dianggap tidak tepat untuk tujuan lain.

4. Berat sanksi yang diancamkan kepada si pelanggar tidaklah boleh terlalu berat. Sanksi yang terlalu berat dan tak sebanding dengan macam pelanggaran akan menimbulkan keengganan dalam hati para penegak hukum (khususnya para juri) untuk menerapkan sanksi itu secara konsekuen terhadap orang-orang golongan tertentu.

5. Kemungkinan untuk mengamati dan menyidik perbuatan-perbuatan yang dikaidahi dalam undang-undang harus ada. Hukum yang dibuat untuk melarang perbuatan-perbuatan yang sulit dideteksi, tentulah tidak mungkin efektif. Itulah sebabnya hukum berkehendak mengontrol kepercayaan-kepercayaan atau keyakinan-keyakinan orang tidak mungkin akan efektif.

6. Hukum yang mengandung larangan-larangan moral akan jauh lebih efektif ketimbang hukum yang tak selaras dengan kaidah-kaidah moral, atau yang netral. Sering kali kita menjumpai hukum yang demikian efektifnya, sehingga seolah-olah kehadirannya tak diperlukan lagi, karena perbuatan-perbuatan yang tak dikehendaki itu juga sudah dicegah oleh daya kekuatan moral dan norma sosial. Akan tetapi, ada juga hukum yang mencoba melarang perbuatan-perbuatan tertentu sekalipun kaidah-kaidah moral tak berbicara apa-apa tentang perbuatan itu, misalnya larangan menunggak pajak. Hukum seperti itu jelas kalah efektif jika dibandingkan dengan hukum yang mengandung paham dan pandangan moral di dalamnya.

7. Agar hukum itu bisa berlaku secara efektif, mereka yang bekerja sebagai pelaksana-pelaksana hukum harus menunaikan tugas dengan baik. Mereka harus mengumumkan undang-undang secara luas. Mereka harus menafsirkannya secara seragam dan konsisten, serta sedapat mungkin senapas atau senada dengan bunyi penafsiran yang mungkin juga dicoba dilakukan oleh warga masyarakat yang terkena. Aparat- aparat penegak hukum harus juga bekerja keras tanpa mengenai jemu untuk menyidik dan menuntut pelanggar-pelanggar.

8. Akhirnya, agar suatu undang-undang dapat efektif, suatu standar hidup sosio-ekonomi yang minimal harus ada di dalam masyarakat. Pula, di dalam masyarakat ini, ketertiban umum sedikit atau banyak harus mudah terjaga.

G. .Teori Kewenangan

Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu authority of theory; istilah yang digunakan dalam bahasa Belanda, yaitu theorie vanhetgezag, sedangkan dalam bahasa Jermannya, yaitu theorie der autoritcit. Teori kewenangan berasal dari dua suku kata, yaitu teori dan kewenangan. Sebelum dijelaskan pengertian teori kewenangan, berikut ini disajikan konsep teoretis tentang kewenangan. H.D. Stoud, seperti dikutip Ridwan HB, menyajikan pengertian tentang kewenangan. Kewenangan adalah:

"Keseluruhan aturan-aturan yang berkenan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik".³⁰

Ada dua unsur yang terkandung dalam pengertian konsep kewenangan yang disajikan oleh H.D. Stoud, yaitu:

1. Adanya aturan-aturan hukum; dan
2. Sifat hubungan hukum.

Sebelum kewenangan itu dilimpahkan kepada institusi yang melaksanakannya, maka terlebih dahulu harus ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, apakah dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah maupun aturan yang lebih rendah tingkatannya. Sifat hubungan hukum adalah

³⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008), hlm. 110.

sifat yang berkaitan dan mempunyai sangkut paut atau ikatan atau pertalian atau berkaitan dengan hukum.

Ateng Syafrudin, tidak hanya menyajikan konsep tentang kewenangan, tetapi juga konsep tentang wewenang. Unsur-unsur yang tercantum dalam kewenangan, meliputi:

1. Adanya kekuasaan formal; dan
2. Kekuasaan diberikan oleh undang-undang.

Dalam konstruksi ini, kewenangan tidak hanya diartikan sebagai hak untuk melakukan praktik kekuasaan, namun kewenangan juga diartikan:

1. Untuk menerapkan dan menegakkan hukum;
2. Ketaatan yang pasti;
3. Perintah;
4. Memutuskan;
5. Pengawasan;
6. Yurisdiksi; atau
7. Kekuasaan.

Indroharto, mengemukakan tiga macam kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan. Kewenangan itu, meliputi:

1. atribusi;
2. delegasi; dan
3. mandat.

Atribusi ialah pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali.

Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan si A, untuk selanjutnya menjadi kewenangan si B. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang. Mandat, di situ tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Pejabat TUN yang satu kepada yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.

EA.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, seperti dikutip oleh Ridwan HR, mengemukakan bahwa dua cara organ pemerintah memperoleh kewenangan, yaitu:

1. Atribusi; dan
2. Delegasi.

Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Kedua cara organ pemerintah dalam memperoleh kewenangan itu, dijadikan dasar atau teori untuk menganalisis kewenangan dari aparatur negara di dalam menjalankan kewenangannya.

Philipus M. Hadjon membagi cara memperoleh wewenang atas dua cara, yaitu:

1. Atribusi; dan
2. Delegasi dan kadang-kadang juga mandat.³¹

Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (besluit) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materil. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Sehingga tampak jelas bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan (utamanya UUD 1945). Dengan kata lain, atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan itu, tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan. Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat besluit oleh pejabat pemerintahan (pejabat Tata Usaha Negara) kepada pihak lain tersebut.

Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a/n pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Tanggung jawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggung jawab tetap berada di tangan pemberi mandat, hal ini dapat dilihat dari kata a.n (atas nama). Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab si pemberi mandat.

³¹ Philipus M. Hadjon, "*Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegdheid)*", *Pro Justitia* Tahun XVI Nomor 1 Januari 1998, him. 90.

H. Teori Legislasi

Untuk dapat membuat peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan adanya pengetahuan tentang perundang-undangan, antara lain berkaitan dengan bentuk/jenis, materi muatan yang akan diatur serta bagaimana materi tersebut dituangkan dalam peraturan perundangundangan secara singkat, jelas dan mudah dipahami serta sistimatis sehingga peraturan tersebut ditaati dan dapat dilaksanakan. Peraturan perundang-undangan yang baik merupakan pondasi Negara Hukum yang akan menjamin hak-hak warga negara, membatasi kekuasaan penguasa, menjamin kepastian dan keadilan hukum untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat.

Teori legislasi merupakan salah satu teori yang sangat penting di dalam kerangka menganalisis tentang proses penyusunan peraturan perundang-undangan. Karena dengan adanya teori itu, dapat digunakan untuk menilai tentang produk perundang-undangan yang akan dibuat, apakah peraturan perundang-undangan yang dibuat tersebut, sesuai atau tidak dengan teori legislasi. Demikian pula dalam mengkaji tentang Rancangan Undang – undang Pemilu.

Istilah teori legislasi berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *legislation of theory*, bahasa Belandanya, disebut dengan *theorie van de wetgeving* (teori membuat atau menyusun undang-undang), sedangkan dalam bahasa Jerman disebut *theorie der gesetzgebung*.

Ada dua suku kata yang terdapat dalam teori legislasi, yaitu teori dan legislasi. Pengertian legislasi disajikan dari pandangan para ahli dan yang

tercantum dalam kamus hukum. Anis Ibrahim menyajikan pengertian legislasi.

Legislasi sebagai :

"Suatu proses pembuatan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif (dalam arti hukum perundang-undangan/peraturan perundang-undangan).

Legislasi ini dimulai dari tahap perencanaan pembuatan hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga sosialisasi produk hukum".³²

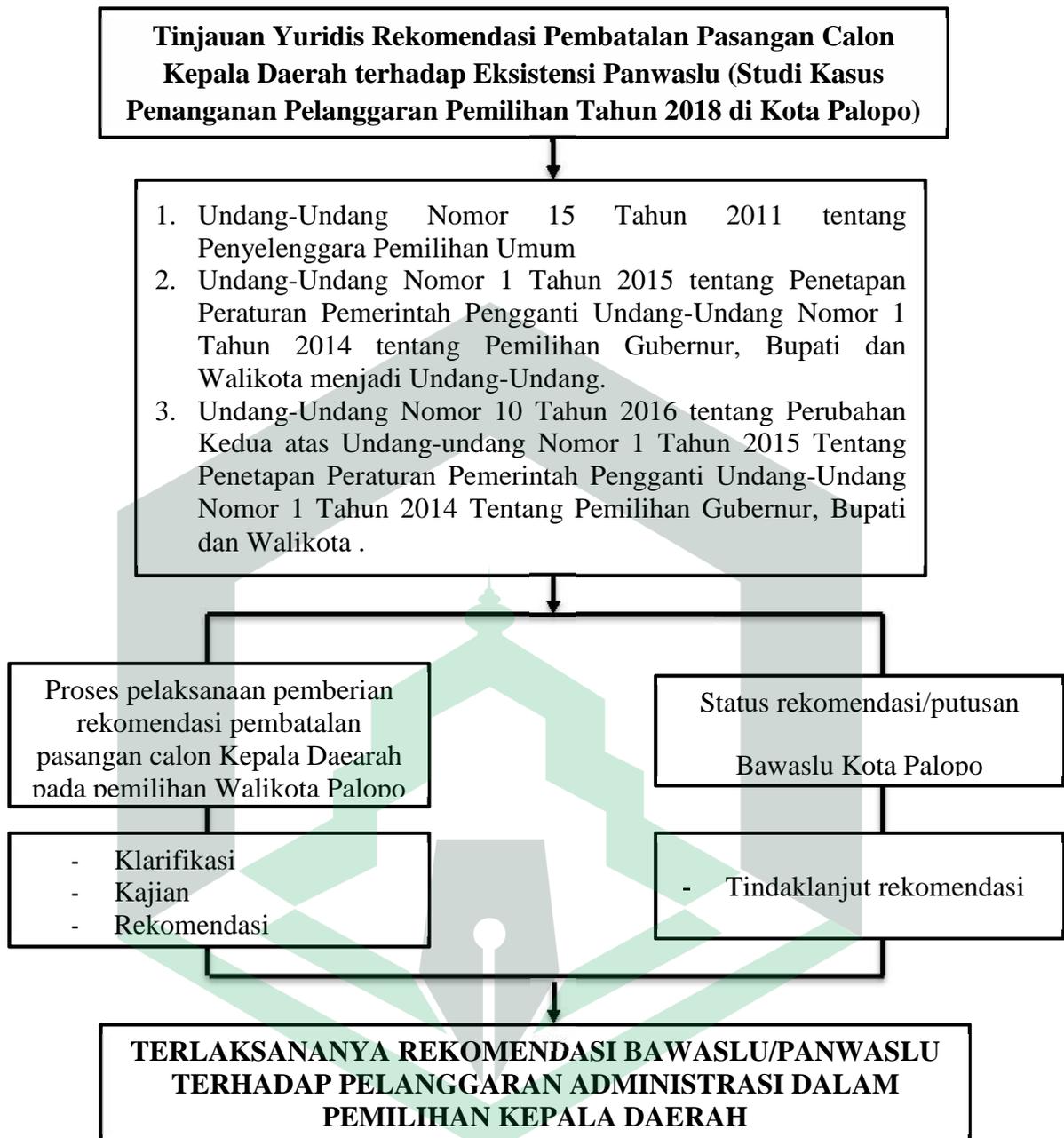
Dalam definisi ini, pengertian legislasi sangat luas, tidak hanya menetapkan atau memberlakukan undang-undang, tetapi juga diartikan dengan:

4. Kekuasaan untuk membuat undang-undang;
5. Tindakan legislatif;
6. Penyusunan dan pemberlakuan undang-undang;
7. Pembuatan hukum melalui undang-undang, berbeda dengan hukum yang dibuat dan ditetapkan oleh pengadilan;
8. Perumusan aturan untuk masa depan. Hukum ditetapkan oleh badan legislative.

I. Kerangka Pikir

Dari uraian di atas, maka berikut penulis menggambarkan kerangka pikir. Alur kerangka pikir diharapkan mempermudah pemahaman tentang masalah yang dibahas, serta menjadi pedoman penelitian agar terarah. Untuk lebih jelasnya tentang kerangka pikir yang ada dapat dilihat pada bagan berikut:

³² Anis Ibrahim, *Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik dan Hukum dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur*, Program Doktor Ilmu Hukum Undip, Semarang, 2008, him. 114.



BAB III

METODE PENELITIAN

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan, oleh karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologi dan konsisten melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.¹ Oleh karena penelitian merupakan suatu sarana (ilmiah) bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, maka metodologi penelitian menjadi induknya dan hal ini tidaklah selalu berarti metodologi yang dipergunakan berbagai ilmu pengetahuan pasti akan berbeda secara utuh. Penelitian hukum juga merupakan suatu proses untuk menentukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.

A. Jenis dan Pendekatan Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif empiris. Pada dasarnya merupakan penggabungan antara pendekatan hukum normatif dengan adanya penambahan berbagai unsur empiris. Jenis penelitian yang digunakan adalah kualitatif dengan pendekatan studi kasus yang ditempuh oleh peneliti yang ingin lebih memahami dan menganalisis sebuah kasus yang sedang

¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2001

diteliti dalam hal ini peneliti terfokus pada kasus mengenai rekomendasi pembatalan pasangan calon Kepala Daerah pada Pemilu Kota Palopo tahun 2018. Teknik pengumpulan data menggunakan Observasi, Wawancara, dan Dokumentasi, sedangkan teknik analisis data menggunakan deskriptif kualitatif dengan tahapan reduksi data, penyajian, dan penarikan kesimpulan.

Metode penelitian normatif-empiris mengenai implementasi ketentuan hukum normatif (undang-undang) yaitu dengan mengkaji kewenangan Panwaslu Kota Palopo yang diatur dalam Undang-undang dalam hal pemberian rekomendasi Panwaslu Kota Palopo kepada KPU terkait dengan penanganan pelanggaran Pasal 71 Ayat 2 Undang-undang no 10 Tahun 2016, serta menganalisis permasalahan secara ilmiah tentang tindak lanjut dari rekomendasi Panwaslu Kota Palopo.

2. Pendekatan Penelitian

Menurut Mukti Fadjar dan Yulianto Achmad pendekatan dalam penelitian hukum normatif dimaksudkan adalah sebagai bahan untuk mengawali sebagai dasar sudut pandang dan kerangka berpikir seorang peneliti untuk melakukan analisis. Dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan analitis (*analytical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan filsafat (*philosophical approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).²

² Fajar Muchti dan Yulianto Achmad, 2009, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 185-192.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan normatif dan pendekatan yuridis.

1. Pendekatan Perundang-Undangan

Suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Untuk itu peneliti harus melihat hukum sebagai sistem tertutup yang mempunyai sifat-sifat sebagai berikut:

- a. *Comprehensive* artinya norma-norma hukum yang ada didalamnya terkait antara satu dengan lain secara logis.
- b. *All-inclusive* artinya bahwa kumpulan norma hukum tersebut cukup mampu menampung permasalahan hukum yang ada, sehingga tidak akan kekurangan hukum.
- c. *Systematic*, bahwa disamping bertautan antara satu dengan yang lain, norma-norma hukum tersebut juga tersusun secara hierarkis.

2. Pendekatan Kasus

Pendekatan kasus dalam penelitian normatif bertujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum. Terutama mengenai kasus-kasus yang telah diputus sebagaimana yang dapat dilihat dalam yurisprudensi terhadap perkara- perkara yang menjadi fokus penelitian. Jelas kasus-kasus yang terjadi bermakna empiris, namun dalam suatu penelitian normatif, kasus-kasus itu dipelajari untuk memperoleh gambaran terhadap dampak dimensi penormaan dalam suatu aturan hukum dalam praktik hukum, serta menggunakan hasil analisisnya untuk bahan masukan dalam

eksplanasi hukum. Peneliti mencoba membangun argumentasi hukum dalam perspektif kasus konkrit yang terjadi dilapangan, tentunya kasus tersebut erat kaitannya dengan kasus atau peristiwa hukum yang terjadi di lapangan.

B. Lokasi dan Waktu Penelitian

Lokasi penelitian yang digunakan peneliti guna mendukung dan menjawab permasalahan dalam penelitian ini adalah Daerah Kota Palopo Sulawesi Selatan khususnya Badan Pengawas Pemilihan Umum Kota Palopo dan Komisi Pemilihan Umum Kota Palopo. sebagai representasi dari lembaga Negara yang memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan pemilihan.

C. Fokus Penelitian

Penelitian ini berfokus pada tinjauan yuridis rekomendasi pembatalan pasangan calon kepala daerah terhadap eksistensi panwaslu (studi kasus penanganan pelanggaran pemilukada tahun 2018 di Kota Palopo).

D. Definisi Istilah

1. Pemilihan kepala daerah adalah pemilihan umum untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung di Indonesia oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Komisi pemilihan umum adalah lembaga negara yang menyelenggarakan pemilihan umum di Indonesia.
3. Panwaslu adalah panitia yang dibentuk oleh Bawaslu Provinsi yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah kabupaten/kota.

E. Data dan Sumber Data

Data merupakan salah satu komponen *research*, artinya tanpa data tidak akan ada *research*. Data yang akan dipakai dalam *research* haruslah data yang benar karena data yang salah akan menghasilkan informasi yang salah.³Dengan demikian, maka diperlukan sumber data agar informasi yang diperlukan dapat akurat.

1. Data primer, yakni data utama dalam sebuah *research*, yang didapatkan peneliti melalui *field research* dengan metode wawancara (tanya jawab) terhadap informan yang telah ditentukan.

2. Data sekunder, yakni data penunjang yang erat korelasinya dengan data utama, didapatkan peneliti melalui *library research* dengan mengumpulkan kasus-kasus yang telah diputus sebagaimana yang dapat dilihat dalam yurisprudensi terhadap perkara-perkara yang menjadi fokus penelitian, buku-buku dan *research* terdahulu yang relevan maupun publikasi lainnya yang ada relevansinya dengan penelitian, sehingga dapat difungsikan dalam menganalisa maupun penunjang data.

F. Instrumen Penelitian

Salah satu ciri *quantitative research* ialah peneliti bertindak sebagai instrumen penelitian sehingga kehadiran peneliti adalah mutlak, karena peneliti harus berinteraksi langsung dengan informan dengan cara mengamati, bertanya, mendengar, meminta dan mengambil data penelitian.⁴Instrumen yang digunakan

³ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, h. 49-52 penelitian terkait dengan “Pernikahan Dini dalam Islam: Evaluasi Kebijakan, Studi Kasus Putusan Pengadilan Agama Belopa”

⁴ Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif* (Bandung: Alfabeta, 2017), h. 60-53

dalam penelitian ini adalah pedoman wawancara (tulisan singkat yang berisikan pertanyaan yang memerlukan jawaban panjang, bukan jawaban ya atau tidak), alat tulis berupa buku dan pulpen untuk mencatat pokok-pokok hasil wawancara, alat rekaman seperti telepon seluler untuk merekam hasil wawancara (difungsikan bila peneliti mengalami kendala mencatat hasil wawancara), dan dokumentasi (beberapa nomor perkara yang dibutuhkan).

G. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan dua jenis atau cara pengumpulan data:

- a. Studi pustaka dilakukan untuk mengumpulkan bahan data sekunder, dengan cara mempelajari peraturan hukum dan literatur yang berkaitan dengan kewenangan Bawaslu dalam pemberian rekomendasi penanganan pelanggaran dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada).
- b. Studi lapangan dilakukan dengan cara terjun langsung ke lapangan dengan menggunakan teknik interview atau wawancara, yaitu cara pengumpulan data dengan mengadakan wawancara kepada pihak-pihak yang berkompeten dengan masalah dalam penelitian ini

Dalam penelitian ini, akan diteliti data sekunder. Dengan demikian kegiatan utama yang dilakukan dalam melaksanakan penelitian ini, yaitu studi kepustakaan. Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui kepustakaan, dengan mengkaji, menelaah dan mengolah literatur, peraturan perundang-undangan, artikel-artikel atau tulisan yang berkaitan dengan kewenangan

Panwaslu dalam pemberian rekomendasi penanganan pelanggaran dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada).

H. Pemeriksaan Keabsahan Data

Keabsahan data dilakukan untuk membuktikan apakah research yang dilakukan benar-benar merupakan penelitian ilmiah sekaligus untuk menguji data yang diperoleh. Uji keabsahan data dalam qualitative method meliputi:⁵

1. Credibility Uji credibility (kredibilitas) atau uji kepercayaan terhadap data hasil penelitian yang disajikan oleh peneliti agar hasil penelitian yang dilakukan tidak meragukan sebagai sebuah karya ilmiah dilakukan. Dapat dilakukan dengan cara:

a. Perpanjangan pengamatan dengan perpanjangan pengamatan berarti peneliti kembali ke lapangan, melakukan pengamatan, wawancara lagi dengan sumber data yang ditemui maupun sumber data yang lebih baru. Dengan adanya perpanjangan pengamatan akan semakin terbentuk rapport antara peneliti dengan informan (kehadiran peneliti tidak mengganggu perilaku informan), semakin akrab, terbuka dan saling mempercayai sehingga informan dapat menyampaikan keadaan yang sebenarnya. Dalam perpanjangan pengamatan peneliti fokus pada data yang telah diperoleh (memastikan kebenaran data, berubah atau tidak setelah dicek kembali ke lapangan). Setelah dicek kembali ke lapangan data yang telah diperoleh sudah dapat dipertanggung jawabkan/benar berarti kredibel, maka perpanjangan pengamatan perlu diakhiri.

b. Meningkatkan ketekunan secara berkelanjutan maka kepastian data dan urutan kronologis peristiwa dapat dicatat atau direkam secara pasti dan sistematis. Untuk

⁵ 62Sugiyono, Memahami Penelitian Kualitatif, h. 121 56

meningkatkan ketekunan dilakukan dengan cara membaca berbagai referensi, seperti buku, hasil research yang relevan, maupun dokumen-dokumen terkait sehubungan dengan pembatalan pasangan calon kepala daerah. Dengan cara demikian, wawasan peneliti akan semakin luas sehingga dapat digunakan untuk memeriksa data yang ditemukan itu benar, dipercaya atau tidak.

2. Triangulasi

Triangulasi dalam pengujian kredibilitas diartikan sebagai pengecekan data dari berbagai sumber dengan berbagai cara dan waktu sehingga hasil penelitian lebih objektif dan dapat dipertanggung jawabkan. Terdapat 3 jenis triangulasi yang dapat mendukung sehingga diperoleh keabsahan data, yaitu :

- a. Triangulasi sumber, yakni menguji kredibilitas data yang dilakukan dengan cara mengecek data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber. Data yang diperoleh dari kebijakan KPU dalam mengambil keputusan terhadap pembatalan calon kepala daerah dideskripsikan untuk mengkategorisasikan pandangan yang sama, berbeda dan lebih spesifik.⁶
- b. Triangulasi teknik, yakni menguji kredibilitas data dengan cara mengecek data kepada sumber yang sama dengan teknik yang berbeda. Artinya, data yang diperoleh dari wawancara terhadap informan dipastikan kebenarannya dengan observasi maupun dokumentasi. Bila dengan teknik pengujian kredibilitas data tersebut menghasilkan data yang berbeda, maka peneliti melakukan diskusi lebih lanjut kepada sumber data yang bersangkutan untuk memastikan data mana yang

⁶ 63Sugiyono, Memahami Penelitian Kualitatif, h. 127 58

dianggap benar atau semuanya benar karena sudut pandangnya yang berbeda-beda.

c. Triangulasi waktu, yakni menguji kredibilitas data dalam waktu yang berbeda. Data yang dikumpulkan dengan teknik wawancara di pagi hari pada saat informan masih segar, akan memberikan data lebih valid sehingga lebih kredibel. Selanjutnya dapat dilakukan dengan pengecekan dengan wawancara, observasi atau teknik lain dalam waktu atau situasi yang berbeda. Bila hasil uji menghasilkan data yang berbeda, maka dilakukan secara berulang-ulang sehingga sampai ditemukan kepastian datanya.

3. Menggunakan bahan referensi yaitu adanya pendukung untuk membuktikan data yang telah ditemukan oleh peneliti. Alat-alat bantu perekam dalam qualitative research seperti kamera, handycam dan alat rekam suara yang lainnya sangat diperlukan untuk mendukung kredibilitas data yang telah ditentukan peneliti.

I. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Setelah data terkumpul melalui prosedur pengumpulan data maka langkah-langkah yang dilakukan oleh peneliti ialah mengelola data dan kemudian menganalisis data yang diperoleh. Dalam suatu penelitian, teknik pengolahan dan analisis data adalah suatu tahap yang sangat menentukan terhadap proses dan hasil penelitian yang akan dilaksanakan tersebut. Kesalahan dalam mengolah dan menganalisis data penelitian, akan berakibat langsung terhadap proses dan hasil suatu penelitian.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Proses pelaksanaan pemberian rekomendasi Panwaslu Kota Palopo mengenai pembatalan pasangan calon pada Pemilihan Walikota Palopo tahun 2018

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung merupakan penjabaran ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen keempat yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota, masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis. Cara demokratis itu diterjemahkan dengan pemberian ruang gerak kepada rakyat pemilih untuk menjadi penentu kandidat yang bakal memimpin daerahnya: kepala daerah mesti dipilih langsung dengan rakyatlah yang menjadi pemegang dan pemberi mandat.

Dalam sebuah pemerintahan yang demokratis pemilihan kepala daerah menjadi sebuah mekanisme yang paling akuntabel. Proses ini menyambungkan apa yang diinginkan oleh masyarakat dengan apa yang ditawarkan para kandidat Kepala Daerah. Di Indonesia kondisi yang demikian belum terwujud, minimal jika diukur dari proses transisi demokrasi dimulai sejak tahun 1998 yang lalu.

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) tahun 2018 merupakan agenda politik nasional dimana perhelatan ini digelar di 171 daerah, 17 Provinsi dan 154 Kabupaten/Kota yang diselenggarakan secara serentak, pemilihan kepala daerah tahun 2018 lebih besar dari penyelenggaraan pemilihan

sebelumnya. Dari beberapa daerah yang melaksanakan pemilihan kepala daerah untuk daerah Provinsi Sulawesi Selatan ada 12 (dua belas) Kabupaten/Kota yang melaksanakan salah satunya adalah Kota Palopo.

Beberapa kasus di daerah, sering kali dijumpai keterlibatan PNS dalam mensukseskan salah satu pasangan calon kepala daerah, karena mendapat promosi jabatan basah, jika calon yang diusungnya duduk sebagai kepala daerah terpilih. Sudah menjadi rahasia umum, banyak PNS yang memanfaatkan Pilkada untuk mengubah nasib. Selama jumlah jabatan sebanding dengan stok sumber daya manusia dari PNS yang secara normatif melalui syarat menduduki jabatan tersebut, maka pilkada dapat dimanfaatkan untuk mengubah konfigurasi pejabat lima tahun ke depan.¹

Kedudukan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam pemilihan kepala daerah memang yang paling rawan dan berpotensi untuk dimanfaatkan oleh calon petahana. Ini dikarenakan calon petahana memiliki power atau kekuasaan untuk melakukan politisasi terhadap birokrasi dan aparatur sipil negara.

Netralitas merupakan salah satu azas penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN dalam UU No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Yang dimaksud dengan “asas netralitas” adalah bahwa setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Apabila dikaitkan dengan penyelenggaraan Pilkada, netralitas dapat didefinisikan sebagai perilaku tidak memihak, atau tidak terlibat yang ditunjukkan birokrasi

¹ Zudi, Mat dkk. 2012. Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Kepala Daerah. Diponegoro Law Review, Volume 1, Nomor 4, Tahun 2012. Jurusan Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro

pemerintahan dalam masa kampanye kandidat kepala daerah di ajang pemilukada baik secara diam-diam maupun terang-terangan.² Menurut La Ode Muh. Yamin (2013), ada dua indikator utama dari netralitas politik, yaitu:

- a. Tidak terlibat, dalam arti tidak menjadi tim sukses calon kandidat pada masa kampanye atau menjadi peserta kampanye baik dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS.
- b. Tidak memihak, dalam arti tidak membantu dalam membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan salah satu pasangan calon, tidak mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap salah satu pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkup unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat, serta tidak membantu dalam menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatan dalam rangka pemenangan salah satu calon pasangan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye.

Dalam setiap perhelatan Pemilukada posisi Aparatur Sipil Negara memang sangatlah dilematis di satu sisi, mereka adalah pegawai yang diangkat, ditempatkan, dipindahkan dan diberhentikan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang berstatus pejabat politik. Di sisi lain, ASN juga harus tetap bersikap netral untuk menjaga profesionalitasnya dalam menjalankan tata kelola pemerintahan dan pelayanan publiknya. Netralitas Pegawai Negeri Sipil

² Muh. Amin, La Ode. 2013. *Netralitas birokrat pemerintahan pada Dinas Pendidikan Kota Makassar dalam pemilukada di kota makassar* (pemilihan Walikota Makassar tahun 2008). <http://103.195.142.17/handle/123456789/6824> di akses pada 3 Juli 2021

selalu menjadi salah satu isu hangat dalam praktek pemilukada. Sumber daya manusia yang dimiliki birokrasi merupakan rebutan bagi para calon khususnya calon incumbent.

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS, bahwa kepala daerah bertanggung jawab menegakkan sanksi kepada PNS yang terlibat pelanggaran dalam pilkada, baik dalam hal netralitas maupun pemanfaatan fasilitas Negara. Karena kepala daerah adalah PPK (pejabat Pembina kepegawaian). Namun justru beberapa kasus di daerah, sering kali dijumpai dugaan keterlibatan calon petahana dalam mobilisasi PNS dan Satuan Kerja Perangkat Daerah dalam mensukseskan hasrat dan kepentingan politik calon petahana dalam menduduki kembali kursi kekuasaannya. Inilah yang menjadi fenomena setiap menjelang perhelatan pemilukada mutasi jabatan kerap dilakukan oleh calon petahana dengan dalih untuk mengisi jabatan yang kosong justru mutasi jabatan atau pemindahan ASN ini merupakan strategi atau agenda politik dari calon petahana karena sudah menjadi rahasia umum bahwa akan ada beberapa oknum PNS yang secara tak langsung ikut menjadi tim sukses. Kalau sang calon menang, maka sang oknum ikut menuju kejayaan paling tidak 5 tahun ke depan. Jika sang calon kalah, maka riwayatnya juga tamat dalam hitungan bulan. Kondisi seperti ini membuat karier mereka sering dikaitkan dengan kepentingan politik PPK. Hal ini mengakibatkan pegawai ASN dapat dijadikan sebagai alat bagi pejabat politik untuk dapat tetap mempertahankan/mendapatkan kewenangan dan kekuasaannya.

Pada penyelenggaraan pemilihan Walikota Kota Palopo tahun 2018 berdasarkan rapat pleno KPU hanya diikuti oleh dua pasangan calon dimana salah satu pasangan calon merupakan petahana yang kembali maju dalam kontestasi pemilukada Kota Palopo. Sebagai sebuah kompetisi apalagi kompetisi politik penyelenggaraan pemilukada dari waktu ke waktu tidak luput dari permasalahan. Proses ini sangat rawan dan rentan terhadap praktek pelanggaran, baik dalam bentuk kesengajaan maupun ketidaksengajaan.

Pelanggaran Administratif merupakan salah satu jenis pelanggaran yang sering kali ditemukan, di tengah tahapan pemilukada. Pelanggaran Administrasi Pemilihan merupakan pelanggaran yang meliputi tata cara prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilihan dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan di luar tindak pidana pemilihan dan pelanggaran kode etik.

Berdasarkan data penanganan pelanggaran pada pemilihan Walikota Palopo Tahun 2018 ada beberapa temuan dan laporan terkait dengan pelanggaran pemilukada yang telah ditangani oleh Panwaslu Kota Palopo. Ini akan diuraikan penulis dalam tabel Penanganan Pelanggaran sebagai berikut:

Data Penanganan Pelanggaran pada Pemilihan Walikota Palopo Tahun 2018	
Laporan	Temuan
17	2

Masalah yang paling hangat menjadi perbincangan dikalangan masyarakat Kota Palopo saat perhelatan pemilukada Kota Palopo tahun 2018 adalah dugaan pelanggaran administrasi yang dilakukan oleh calon petahana yang berkaitan dengan mutasi jabatan kepada sejumlah ASN sebelum penetapan pasangan calon.

Kata mutasi atau pemindahan oleh sebagian masyarakat sudah dikenal terlebih khusus dalam lingkungan pemerintahan. Mutasi adalah kegiatan memindahkan tenaga kerja dari satu tempat kerja ke tempat kerja lain. Akan tetapi mutasi tidak selamanya sama dengan pemindahan. Mutasi meliputi kegiatan memindahkan tenaga kerja, pengoperan tanggung jawab, pemindahan status ketenagakerjaan, dan sejenisnya. Adapun pemindahan hanya terbatas pada mengalihkan tenaga kerja dari satu tempat ke tempat lain. Mutasi memiliki banyak arti yang dijelaskan oleh para ahli. Malayu S.P. Hasibuan mengungkapkan bahwa mutasi adalah suatu perubahan posisi/jabatan/tempat/pekerjaan yang dilakukan baik secara horizontal maupun vertikal (promosi dan demosi) dalam suatu organisasi.³

Pendapat lain Moekijat yang menggunakan istilah mutasi dengan istilah pemindahan menjelaskan bahwa pemindahan adalah suatu perubahan horizontal bukan suatu kenaikan maupun suatu penurunan. Selain itu Henry Simamora (2004:640) mengutarakan istilah mutasi dengan transfer dimana tranfer dapat diartikan sebagai perpindahan seorang pegawai dari suatu pekerjaan ke posisi yang lainnya yang gaji, tanggungjawab dan jenjang organisasinya sama. Mutasi

³ Hasibuan, Malayu S. P. (2007). Manajemen Sumber Daya Manusia. PT. Bumi Aksara. Jakarta Hal 103

yang dilaksanakan dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi oleh karena itu perlu ada evaluasi pada setiap perkerja secara berkesinambungan secara objekif.⁴

Pengaturan mutasi pejabat fungsional untuk menduduki jabatan struktural belum diatur secara khusus dalam ketentuan perundang-undangan, namun dengan berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, maka di daerah mengacu pada Pasal 68 ayat (4) bahwa PNS dapat berpindah antar dan antara Jabatan Pimpinan Tinggi, Jabatan Administrasi, dan Jabatan Fungsional di Instansi Pusat dan Daerah berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan penilaian kinerja. Penjelasan mengenai aturan waktu dan penentuan pelaksanaan mutasi tidak tertera dalam peraturan UU, sehingga pelaksanaannya dinilai situasional dan juga berlandaskan kebutuhan.

Di lingkup Pemerintahan Daerah, kecenderungan penggantian, pemindahan atau mutasi jabatan hal ini di karenakan adanya penurunan kinerja dan beberapa permasalahan baik yang bersifat pribadi maupun fungsional, mutasi jabatan biasanya paling gencar dilakukan oleh kepala daerah menjelang moment pilkada ini menyangkut kepentingan politik dari pemangku kekuasaan yang ingin kembali menduduki singgasana kekuasannya.

Sementara itu pelaksanaan mutasi jabatan yang dilakukan oleh calon petahana Walikota Palopo kepada sejumlah Aparatur Sipil Negara (ASN) yang diduga melanggar ketentuan pasal 71 ayat 2 UU No. 10 Tahun 2016. Dalam ketentuan UU Pilkada mengatur tentang larangan petahana untuk melakukan

⁴ Moekijat. (1999). Manajemen Sumber Daya Manusia (Manajemen Kepegawaian), Penerbit Mandar Maju. Bandung. Hal 107

mutasi pejabat di lingkungannya berdasarkan Pasal 71 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, berbunyi:

“Gubernur, wakil gubernur, Bupati, wakil Bupati, dan walikota atau wakil walikota dilarang melakukan pergantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri”.

Berkaitan dengan hal tersebut diatas, pada tanggal 24 Juni 2021 penulis melakukan wawancara dengan Dr. Asbudi Dwi Saputra M.Kn selaku Ketua Bawaslu Kota Palopo saat ini, yang mana pada penyelenggaraan pemilukada tahun 2018 merupakan koordinator divisi pengawasan Panwaslu Kota Palopo, pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

Dari hasil pengawasan Panitia Pengawas Pemilu Kota Palopo terkait dengan temuan dan laporan pada penyelenggaraan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Palopo tahun 2018, Panwaslu Kota Palopo menerima laporan dari saudara X terkait dengan mutasi jabatan sejumlah ASN. Bahwa salah satu tugas Panwas Kabupaten/Kota menurut pasal 30 UU Nomor 10 Tahun 2016 huruf (b) dan (c) adalah menerima laporan dan menyelesaikan temuan dan laporan sementara yang dilaporkan oleh pihak pelapor terkait dugaan pelanggaran mutasi jabatan sebagaimana diatur dalam Pasal 71 ayat (2) UU Nomor 10 tahun 2016 jo Pasal 89 ayat (1) PKPU Nomor 3 tahun 2017 yang dilakukan oleh calon Walikota Palopo. Selanjutnya Asbudi Dwi Saputra, menerangkan bahwa terkait laporan dugaan mutasi jabatan yang dilakukan oleh petahana enam bulan sebelum masa penetapan pasangan calon berdasar ketentuan Undang-undang bahwa pelanggaran berkaitan dengan larangan mutasi jabatan memiliki sanksi administratif berupa pembatalan sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Untuk itu Panwaslu Kota Palopo memiliki wewenang untuk menerima, mengkaji dan merekomendasikan hasil kajian kepada Komisi Pemilihan Kota Palopo.”

Terhadap dugaan adanya pelanggaran administrasi Panwaslu Kota Palopo tidak mengeluarkan rekomendasi begitu saja ada tahapan prosedur yang harus dilalui hal ini juga disampaikan oleh Ahmad Ali S.Pd kordinator Divisi

Pengawasan, Hubungan Masyarakat, dan Hubungan antar Lembaga Bawaslu Kota Palopo dalam wawancara dengan penulis:

“Bahwa mengenai keputusan/rekomendasi Panwaslu tidak serta merta lahir begitu saja, keputusan/rekomendasi lahir melalui proses yang memakan waktu, tenaga, pikiran dalam melakukan klarifikasi dan mengidentifikasi masalah sehingga hasil kajian Panwaslu nantinya melahirkan keputusan/rekomendasi yang bersifat objektif, logis dan konsisten”

Jika dicermati secara saksama sebagaimana yang menjadi substansi laporan oleh pelapor terhadap mutasi jabatan yang dilakukan oleh calon petahana Walikota Palopo, kaidah dari ketentuan Pasal 71 ayat (2) UU Nomor 10 tahun 2016 larangan "Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau wakil Bupati dan Walikota atau Wakil Walikota melakukan penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan menteri". Penjelasan atas pasal tersebut jika dalam hal terjadi kekosongan jabatan, maka Gubernur, Bupati, dan Walikota menunjuk pejabat pelaksana tugas, yang dimaksud dengan "penggantian" adalah hanya dibatasi untuk mutasi dalam jabatan."

Adapun data pemindahan pejabat berdasarkan surat keputusan walikota palopo sebagaimana penulis akan uraikan dalam tabel berikut:

No	Nomor Surat Keputusan	Nama	Jabatan Lama	Jabatan Baru
1	820/101/BKPSDM/X/2018, tanggal 30 Oktober 2018	SA (inisial)	Perawat penyedia puskesmas wara	Puskesmas Sendana
2	820/102/BKPSDM/X/2018, tanggal 30 Oktober 2018	IM (inisial)	Perawat pratama pada puskesmas wara selatan	Puskesmas Bara Permai

3	820/103/BKPSDM/X/2018, tanggal 30 Oktober 2018	MW (inisial)	Epidemologi kesehatan muda pada puskesmas wara utara	Dinas kesehatan kota palopo
4	820/199/BKPSDM/X/2018, tanggal 30 Oktober 2018	MB (inisial)	Dokter di puskesmas Maroangin	Dokter di puskesmas wara selatan
5	820/203/BKPSDM/X/2018, tanggal 30 Oktober 2018	YS (inisial)	Perawat pratama pada puskesmas benteng	RSUD Sawerigading kota palopo
6	820/208/BKPSDM/X/2018, tanggal 21 November 2018	MD (inisial)	Fungsional umum pada dinas kesehatan kota palopo	Fungsional umum pada puskesmas padang lambe
7	820/101/BKPSDM/X/2018, tanggal 21 November 2018	AM (inisial)	Fungsional sanitarian pada puskesmas padang lambe	Dinas kesehatan kota palopo

Dari tabel diatas menunjukkan bahwa telah terjadi perpindahan pejabat bukan dalam rangka pengisian jabatan kosong (pelaksana tugas) semata tetapi juga dari jabatan definitif yang satu ke jabatan definitif yang lain. Pemindahan yang dimaksud baik dalam tugas dan fungsi yang tetap sama namun pada tempat kerja yang berbeda. Disamping itu terdapat pula pemindahan jabatan yang mengalami perubahan jabatan.

Merujuk pada UU ASN Nomor 5 Tahun 2014 Pejabat yang dimaksud dalam Pasal 71 ayat (2) UU Nomor 10 tahun 2016 diantaranya adalah pejabat administrasi, pejabat pimpinan tinggi, pejabat fungsional, dan pejabat Pembina kepegawaian. Sementara yang dimaksud pergantian pejabat yang tertuang dalam Pasal 71 ayat (2) UU Nomor 10 tahun 2016 adalah pergantian yang hanya dibatasi untuk dalam mutasi jabatan yang artinya terjadi perubahan suatu jenis atau status

kepegawaian seorang PNS dalam suatu jabatan akibat suatu proses pergantian atau pengisian suatu jabatan dilingkungan pemerintahan daerah. Berkaitan dengan surat keputusan Walikota Palopo tentang pemindahan sejumlah pejabat ASN dalam hal ini statusnya sebagai calon petahana adalah termaksud penggantian pejabat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (2) UU Nomor 10 tahun 2016 dimana penggantian pejabat dilakukan enam bulan sebelum masa penetapan pasangan calon.

Sehubungan dengan hal tersebut, penulis berpendapat bahwa proses mutasi jabatan yang dilakukan oleh calon petahana memang telah memenuhi unsur yang terdapat dalam Pasal 71 ayat (2) UU Nomor 10 tahun 2016 terdapat tiga unsur dalam aturan tersebut, yaitu: subjeknya Kepala Daerah, dilakukan dalam waktu enam bulan sebelum penetapan pasangan calon, dan menguntungkan atau merugikan pasangan lainnya. Ketentuan dalam pasal tersebut secara tegas membatasi wewenang kepala daerah atau wakil kepala yang akan ikut kembali dalam pemilihan (Petahana) untuk melakukan penggantian pejabat kecuali secara substansial hanya dilakukan terhadap mutasi dalam jabatan dan secara formal harus :

1. Atas persetujuan menteri;
2. dan dalam rangka mengisi jabatan kosong.

Selanjutnya aturan tersebut ditegaskan kembali oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 73 Tahun 2016 Tentang Pendelegasian Wewenang Penandatanganan Persetujuan Tertulis Untuk Melakukan Penggantian Pejabat di Lingkungan Pemerintah Daerah. Permendagri di atas merupakan

norma pelaksanaan atas pasal 71 ayat (2) UU Nomor 10 Tahun 2016 khusus berkenaan dengan pemenuhan syarat persetujuan, dan sekaligus pula untuk mencapai efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan. Ikhwal tersebut dapat dibaca dari hal yang menjadi pertimbangan dalam penerbitannya. Dalam pasal 3 ayat (1) Permendagri menyebutkan bahwa "Menteri berwenang memberikan persetujuan tertulis atas usulan permohonan Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota sebagaimana dimaksud untuk penggantian pejabat pimpinan tinggi madya dan pejabat pimpinan tinggi pratama. Terkait kewenangan tersebut, pasal 3 ayat (2) kemudian mengatur pendelegasian wewenang Menteri kepada Direktur Jenderal Otonomi Daerah untuk memberikan persetujuan tertulis atas usulan permohonan Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota sebagaimana dimaksud untuk penggantian pejabat administrasi dan pejabat fungsional. Sementara untuk jabatan Administrasi dan Fungsional persetujuan tertulis ditanda-tangani oleh Direktur Jenderal Otonomi Daerah selaku pengembalian wewenang delegatif Menteri Dalam Negeri.

latar belakang munculnya larangan mutasi bagi calon petahana sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 71 ayat 2 UU No 10 tahun 2016 tentang pemilihan kepala daerah untuk menghindari terjadinya *conflik of interest* sehingga dapat menjalankan roda pemerintahan yang baik, tidak ada pengecualian lain yang dibolehkannya mutasi bagi calon petahana dalam pasal 71 ayat 2 undang-undang No 10 tahun 2016 kecuali ijin menteri dan kekosongan jabatan.

Sehingga menurut penulis apapun motif dibalik kebijakan mutasi baik dalam rangka kebutuhan penyelenggaraan pemerintah di daerah atau dalam rangka penegakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil tetap harus mendapat persetujuan tertulis setidaknya dari Ditjen Otda Kementerian Dalam Negeri. Sebab kaidah di atas tidak menyebut motif yang melatari mutasi sebagai alasan pengecualian. Kalaupun terdapat motif legal dibaliknya, ikhwal itu hanyalah alasan untuk memudahkan persetujuan bukan meniadakannya.

Selanjutnya dalam wawancara lanjutan pada tanggal 2 Juli 2021 dikantor Bawaslu Kota Palopo:

“Asbudi menuturkan bahwa laporan pelanggaran tersebut telah dilakukan klarifikasi dengan melihat hasil persesuaian antara alat bukti yang ada dan keterangan ahli yang menguatkan sehingga kajian oleh Panwaslu Kota Palopo menyimpulkan bahwa terdapat pelanggaran pada ketentuan pasal 71 ayat 2 UU No. 10 Tahun 2016 oleh Petahana (Walikota Palopo). Ketentuan di UU Pilkada mengatur tentang larangan petahana untuk melakukan mutasi pejabat di lingkungannya kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri. Pada tanggal 17 April 2018 Panwaslu Kota Palopo mengeluarkan status laporan Format A.13 yang intinya menerangkan bahwa Laporan Pengadu merupakan Pelanggaran terhadap Pasal 71 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Selanjutnya Panwaslu Kota Palopo menerbitkan rekomendasi Nomor: 0361/SN-23/PM.00.02/IV/2018 kepada KPU Kota Palopo dengan bunyi status laporan Terbukti melanggar Pasal 71 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, dan merekomendasikan dilakukan Pembatalan Pasangan Calon Nomor Urut 1 (Juara). Jelang press realease/putusan KPU Kota Palopo, Ditjen Otda cq Pjs. Gubernur Sulsel menerbitkan Surat nomor: 820/3636/OTDA, tertanggal 18 April 2018 yang ditembuskan ke Menteri Dalam Negeri, dan Plt. Walikota Palopo yang intinya menjelaskan bahwa dalam hal mengisi kekosongan Jabatan atau ada pejabat yang mengundurkan diri diperbolehkan mengangkat Plt tanpa persetujuan Menteri Dalam Negeri. Bahwa penjelasan surat yang dimaksud menyangkut Surat Keputusan Mutasi Plt. RS Palembang, yang bukanlah termasuk menjadi rujukan alat bukti Laporan Panwaslu menerbitkan rekomendasi berdasarkan format A.13. Surat Dirjen Otda ini hanya tertuju kepada Pjs Gubernur, Plt

Walikota Palopo. Surat tersebut tidak ditujukan kepada Panwaslu kota Palopo dan juga KPU Kota Palopo. Bahwa 7 (tujuh) hari tenggang waktu setelah terbitnya rekomendasi Panwaslu Kota Palopo, tepatnya pada tanggal 24 April 2018, KPU Kota Palopo tidak melaksanakan Rekomendasi Panwaslu Kota Palopo dan ditolak melalui Rapat Pleno.”

Berdasarkan hal tersebut diatas pendapat penulis terkait dengan rekomendasi Panwaslu Kota Palopo yang tidak ditindaklanjuti oleh KPU Palopo bahwa kendatipun statusnya hanya berupa rekomendasi tapi status rekomendasi itu adalah sebuah kewajiban yang harus ditindaklanjuti oleh KPU Palopo sebagaimana menurut ketentuan perundang-undangan. Dalam Pasal 10 Huruf b Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang berbunyi: “KPU dalam penyelenggaraan wajib melaksanakan dengan segera rekomendasi dan/atau Putusan Bawaslu mengenai sanksi administrasi pemilihan”. Ketentuan Pasal 14 Huruf j Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang berbunyi: “KPU berkewajiban melaksanakan Putusan Bawaslu mengenai sanksi atas pelanggaran administrasi dan sengketa proses Pemilu”. Berdasarkan ketentuan tersebut. Jadi jelas sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan seharusnya KPU Kota Palopo lebih menaati keputusan Panwaslu Kota Palopo, karena Panwaslu Kota Palopo adalah lembaga penyelesaian sengketa Pemilu/Pilkada bukan justru menaati rekomendasi Dirjen OTDA.

B. Implikasi dan Status Hukum Rekomendasi Panwaslu Kota Palopo Yang Tidak Ditindaklanjuti Oleh Kpu Kota Palopo

1. Tindak Lanjut Komisi Pemilihan Umum (KPU) palopo atas Rekomendasi Penerusan Pelanggaran Administrasi Pemilu Panwaslu Kota Palopo

Selain UU Pilkada, KPU mengatur pada Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota mengenai pelanggaran yang dapat dikenakan sanksi diskualifikasi bagi calon kepala daerah petahana apabila melanggar ketentuan Pasal 89 ayat (2). Hal tersebut diperjelas pada Pasal 90 Ayat 1 Huruf e menyebutkan bahwa melakukan penggantian pejabat sejak 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan Pasangan Calon sampai dengan akhir masa jabatan, bagi Calon atau Pasangan Calon yang berstatus sebagai Petahana dan huruf f mengatakan bahwa menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan Pemerintah Daerah untuk kegiatan pemilihan sejak 6 (enam) bulan sebelum ditetapkan sebagai Pasangan Calon sampai dengan penetapan Pasangan Calon Terpilih, bagi Calon atau Pasangan Calon yang berstatus sebagai Petahana.

Terhadap laporan dugaan pelanggaran administrasi yang dilakukan oleh calon petahana Walikota Palopo, berdasarkan hasil kajian terhadap laporan tersebut Panwaslu Kota Palopo telah menyimpulkan bahwa laporan tersebut telah memenuhi unsur dari ketentuan Pasal 71 ayat (2) Undang-undang nomor 10

Tahun 2016 "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 Kemendagri", jo. Pasal 71 ayat (5) "Dalam hal Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota selaku petahana melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3). Seperti yang disampaikan oleh Asbudi bahwa:

“Setelah melakukan proses kajian terhadap laporan dugaan pelanggaran administrasi yang dilakukan oleh calon petahana Walikota Palopo, sehingga Panwas Kota Palopo telah menyimpulkan bahwa calon petahana telah terbukti melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 71 ayat (2) Undang-undang nomor 10 Tahun 2016; untuk itu Panwaslu Kota Palopo merekomendasikan kepada Komisi Pemilihan Umum Kota Palopo untuk ditindaklanjuti sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, sesuai dengan ketentuan pasal 71 ayat (5) undang-undang nomor 10 Tahun 2016, yaitu membatalkan calon petahana sebagai Calon Walikota Kota Palopo.”

Sehubungan dengan tindaklanjut atas rekomendasi Panwaslu Kota Palopo ke KPU Kota Palopo, penulis melakukan wawancara dengan Faisal Mustafa S.H selaku komisioner KPU Kota Palopo yang membidangi divisi Hukum pada penyelenggaraan pemilu pada Kota Palopo Tahun 2018 yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

“Bahwa pada dasarnya KPU Kota Palopo telah Menindak Lanjuti Rekomendasi Panwaslu Kota Palopo, dengan penjelasan sebagai berikut: Bahwa Pada Tanggal 17 April 2018, Panwaslu Kota Palopo menerbitkan Surat Nomor 0361/SN-23/PM.00.02/IV/2018, Perihal Penerusan Pelanggaran Administrasi Pemilu (Formulir Model A. 10) / Rekomendasi, kemudian Pada Tanggal 23 April 2018 KPU Kota Palopo menindak lanjut dengan menerbitkan Surat Tindak Lanjut Rekomendasi Panitia Pengawas

Pemilu Terhadap Dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilu Nomor: 72/PL.03.3-Kpt/7373/KPU-Kot/IV/2018 (Model PAPTL-2). Bahwa dalam PKPU Nomor 25 Tahun 2013 Pasal (17): KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/ Kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS/KPPSLN wajib menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu sesuai dengan tingkatannya. KPU Kota Palopo telah menindaklanjuti Rekomendasi Panwaslu Kota Palopo dengan berkoordinasi dan berkonsultasi dengan KPU Provinsi Sulawesi Selatan dan KPU Republik Indonesia. Berdasarkan konsultasi tersebut, KPU Kota Palopo diperintahkan untuk menyampaikan dokumen kepada KPU Republik Indonesia dan KPU Provinsi Sulawesi Selatan, sebagai bahan tindak lanjut Rekomendasi Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kota Palopo.

Lanjut Faisal Mustafa menjelaskan surat perihal Penyampaian Penerusan ke Panwaslu Kota Palopo sebagai berikut:

“Bahwa Pada tanggal 23 April 2018 KPU kembali mengirimkan surat ke Bawaslu Kota Palopo dengan perihal Penyampaian Penerusan Nomor : 191/PL.03.3-SD/7373/KPU-Kot/IV/2018 yang berisikan lampiran Tindak Lanjut Rekomendasi Panitia Pengawas Pemilu Terhadap Dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilu dengan Nomor: 72/PL.03.3-kpt/7373/KPU-Kot/IV/2018 yang pada intinya KPU Kota Palopo menolak melaksanakan Rekomendasi Panwaslu dengan alasan tidak terdapat cukup alasan untuk membatalkan calon petahana sebagai Calon Walikota Palopo”

Berdasarkan atas rekomendasi yang dikeluarkan oleh Panwaslu Kota Palopo mengenai pembatalan pasangan calon petahana sebagai calon Walikota Palopo, KPU Palopo telah mengambil langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Mencermati kembali data atau dokumen sebagaimana Rekomendasi Panitia Pengawas Pemilu Kota Palopo
- b. Menggali, mencari dan menerima masukan dari Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Selatan dan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia untuk kelengkapan dan kejelasan pemahaman pelanggaran administrasi pemilu dimaksud.

c. Melakukan kajian dan analisa surat Dirjen Otonomi Daerah nomor: 820/3636/OTDA Perihal : Penjelasan Terkait Mutasi, tertanggal 18 April 2018 dan Surat Pj Gubernur Sulawesi Selatan Nomor : 820/2441/Bakesbangpol, Perihal : Penjelasan Terkait Mutasi, tertanggal 19 April 2018, dengan substansi surat sebagai berikut:

1. Bahwa dalam ketentuan Pasal 71 ayat (2) 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, menegaskan bahwa *"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"*.
2. Bahwa Tujuan dari ketentuan tersebut diatas adalah untuk menghindari terjadinya politisasi dan mobilisasi Aparatur Sipil Negara (ASN) pada pelaksanaan Pilkada untuk mewujudkan netralitas ASN. Kebijakan Walikota Palopo untuk menempatkan tenaga fungsional medis dan paramedis, dimaksudkan untuk pemenuhan kebutuhan pelayanan kesehatan masyarakat yang harus dilakukan secara cepat dan tidak boleh terganggu. Hal tersebut dimaknai oleh Walikota Palopo tidak termasuk dalam kategori penggantian pejabat sebagaimana dimaksud

dalam ketentuan Pasal 71 ayat (2) Undang-undang Nomor 10 tahun 2016.

3. Bahwa dalam hal terjadi kekosongan pejabat di lingkungan Pemerintah kota Palopo, yang disebabkan Karena terdapat pegawai yang pensiun, mengundurkan diri dan alasan lain maka penunjukkan Pelaksana tugas (Pit) tidak harus mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri, dengan demikian penunjukan Pelaksana tugas oleh Walikota Palopo tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan hal tersebut diatas KPU Kota Palopo menyatakan bahwa calon petahana tidak terbukti melakukan pelanggaran administrasi pemilu sebagaimana diatur dalam 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, pasal 71 ayat (2) 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, jo ayat (5) : Dalam hal Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota selaku petahana melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), petahana tersebut dikenai sanksi pembatalan sebagai calon oleh KPU Provinsi atau KPU/Kota, maka dengan demikian tidak terdapat

cukup alasan untuk membatalkan calon petahana sebagai Calon Walikota.

Sehubungan dengan hal itu, penulis berpendapat bahwa Pasal 10 huruf b1 UU 10/2016 yang secara eksplisit menyebutkan bahwa, KPU wajib melaksanakan dengan segera rekomendasi dan/atau putusan Panwaslu mengenai sanksi administrasi Pemilihan. Hal ini diperkuat dengan ketentuan Pasal 139 ayat (2) UU 1/2015, yang menyatakan bahwa, KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota.

Jika menelaah kedua pasal diatas bahwa Kendatipun bentuknya bukan putusan, tetapi "rekomendasi" Bawaslu/Panwaslu, hukumnya wajib untuk segera ditindaklanjuti oleh KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota. Terlebih rekomendasi itu juga sudah melalui tahap klarifikasi dan kajian oleh Bawaslu sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang, untuk memastikan apakah aspek formil dan materil atas objek pelanggaran administrasi tersebut terpenuhi. Namun tidak ada pasal yang menjelaskan mengenai status putusan/rekomendasi tersebut, sehingga menyebabkan terjadi kekosongan hukum, sebagai fakta empiris kasus yang ada di Kota Palopo walaupun ini dalam tahapan pilkada namun fakta hukum ini juga terjadi dibeberapa daerah pada tahapan pemilu.

Ketentuan Pasal 10 huruf b1 undang-undang Nomor 10 tahun 2016 yang menentukan bahwa KPU dalam menyelenggarakan pemilihan wajib melaksanakan dengan segera rekomendasi dan/atau putusan Bawaslu mengenai

sanksi administrasi Pemilihan. Jika berdasarkan regulasi Undang-undang pemilukada bahwa pada prinsip dasarnya semua rekomendasi Bawaslu harus ditindaklanjuti agar tidak dianggap lalai, karena disitu ada hak yang ingin dilindungi, hak yang dimaksud adalah hak suara dalam substansi pemilu atau pemilukada kecuali memang rekomendasi tersebut ditentukan lain dalam perundang-undangan. Hal ini berarti bahwa KPU apabila mendapatkan rekomendasi dan/atau putusan dari Bawaslu mengenai sanksi administrasi pemilihan, hal ini termasuk pelanggaran Pasal 71 ayat 2 undang-undang Nomor 10 tahun 2016. Pasal 10 huruf b1 merupakan ketentuan yang wajib untuk dilaksanakan oleh KPU, karena norma yang termaktub adalah norma perintah yang sifatnya wajib untuk dilaksanakan.

Hal senada juga disampaikan oleh Komisioner Divisi Hukum dan Pengawasan KPU Kota Palopo periode 2018-2023 Iswandi Ismail S.An dalam wawancara dengan penulis menyatakan

“Rekomendasi Bawaslu wajib untuk ditindak lanjuti oleh KPU sesuai tingkatannya. Hal ini diatur dalam pasal 17 Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 25 Tahun 2013 Tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum. Ketentuan mekanisme mengkaji kembali rekomendasi bawaslu adalah dengan cara mencermati kembali data atau dokumen sebagaimana rekomendasi bawaslu. Dimana dalam proses pencermatan tersebut KPU mencari dan menerima masukan dari berbagai pihak untuk kelengkapan dan kejelasan terhadap laporan pelanggaran administrasi yang dimaksud. Sebagaimana mekanisme terdapat dalam ketentuan pasal 17 dan 18 Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 25 Tahun 2013 Tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum

Nomor 25 Tahun 2013 Tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum.

Selanjutnya dalam wawancara penulis dengan Ketua KPU Kota Palopo periode 2018-2023 Abbas Djohan SH.,M.H menyatakan:

“Bahwa mekanisme peraturan KPU dalam mengkaji kembali rekomendasi Bawaslu/Panwaslu, KPU segera menindaklanjuti temuan dan laporan yang disampaikan oleh Bawaslu/Panwaslu Kabupaten/Kota dengan cara melakukan rapat pleno terkait dengan rekomendasi dari Bawaslu/Panwaslu setelah itu baru dapat melakukan konsultasi ke tingkat Provinsi dan KPU RI. Hasil dari konsultasi tersebut dapat dijadikan materi dalam rapat pleno untuk menentukan sikap dari KPU terhadap rekomendasi dari Bawaslu/Panwaslu tersebut.”

Menurut Anwar Borahima Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar berdasarkan hasil wawancara dengan penulis mengatakan:

“Perihal rekomendasi yang telah dikeluarkan oleh Bawaslu tentang diskualifikasi calon yang tidak dilaksanakan oleh KPU karena telah diberhentikan secara tetap oleh DKPP, tidak menjadikan rekomendasi tersebut tidak dapat dilaksanakan, karena norma ini adalah wajib untuk dilaksanakan oleh KPU, maka sekalipun DKPP telah memberhentikan jajaran Komisioner KPU Kota Palopo secara tetap. Kewajiban KPU tersebut tetap harus dilaksanakan, sementara calon yang dirugikan masih ada kesempatan untuk melakukan upaya hukum ke Pengadilan Tata Usaha Negara Surat Keputusan KPU tentang Penetapan Pasangan Calon yang seharusnya didiskualifikasi.”

Sehubungan dengan sanksi kode etik yang diberikan kepada penyelenggara pemilu/pemilukada dalam hal ini Komisioner KPU Kota Palopo atas tidak dilaksanakannya rekomendasi Panwaslu Kota Palopo menurut Jimly Asshiddiqie bahwa fungsi sanksi etika lebih bersifat pencegahan, selain juga penindakan. Sanksi etika biasanya ditentukan berupa teguran atau peringatan yang

bertingkat, mulai dari teguran lisan, teguran tertulis atau teguran ringan dan teguran keras. Bentuk sanksi yang paling keras karena tingkat keseriusan atau beratnya pelanggaran etik yang dilakukan oleh seorang aparat atau pemegang jabatan publik (*ambts-dragger*), adalah sanksi pemberhentian atau pemecatan seseorang dari jabatan publik yang, tetapi khusus terhadap pelanggaran kode etik Pemilu, maka dalam Peraturan Kode Etik Pemilu, telah ditentukan bahwa sanksi pelanggaran Kode Etik Pemilu, terdiri dari: (1) teguran tertulis; (2) pemberhentian sementara; atau (3) pemberhentian tetap.⁵

Dalam konteks penegakan hukum administrasi konstruksi teori penegakan sanksi hukum administrasi dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Penegakan hukum administrasi pemilu akan tegak jika ditopang oleh ancaman sanksi yang tegas dan jelas.
2. Sanksi administrasi pemilu merupakan implementasi atau bagian dari pertanggungjawaban hukum bagi penyelenggara pemilu yang tidak melaksanakan tugasnya sesuai peraturan perundang-uundangan kepemiluan.
3. Penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.
4. Sifat sanksi administrasi adalah reparatoir-comdemnatoir yaitu pemulihan kembali pada keadaan semula dan memberikan hukuman.

Penegakan hukum (*law enforcement*) dalam arti luas bukan hanya mencakup kegiatan untuk melaksanakan dan menerapkan regulasi ketentuan

⁵ JimlyAsshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi, Perspektif Baru tentang Rule of Law and Rule of Ethics & Constitutional Law and Constitutional Ethics*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm.78-80.

perundang-undangan yang menjadi dasarnya penyelenggaraan pemilu, melainkan mencakup tindakan hukum terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan hukum yang dilakukan subjek hukum.⁶

Menurut penulis penerapan sanksi bagi penyelenggara pemilu harus sepadan dengan jenis perbuatan yang dilanggar, lemahnya sanksi yang diberikan kepada penyelenggara yang terbukti lalai dalam menjalankan tugas dan wewenangnya tidak membuat efek jera bagi penyelenggara sehingga permasalahan yang serupa sering terjadi disetiap tahapan pemilu/pemilukada. Untuk itu perlu diatur formulasi ketentuan sanksi bagi penyelenggara dalam rancangan Undang-undang Pemilu/Pemilukada kedepannya, agar penerapan sanksi bagi penyelenggara dapat berfungsi sesuai dengan tujuannya yakni sebagai pencegahan dan pemberi efek jera. Penyelenggara Pemilu seyogyanya agar tetap mempedomani dan mengindahkan asas-asas, prinsip-prinsip dasar, dan pelaksanaan prinsip-prinsip dasar Pemilu sebagaimana yang ditetapkan dalam Peraturan Kode Etik Pemilu, serta peraturan-peraturan atau regulasi-regulasi lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemilu.

2. Implikasi dan Status Hukum Rekomendasi Panwaslu Kota Palopo

Pelaksanaan Pilkada yang melibatkan petahana akan menimbulkan konflik kepentingan yang akan lebih menguntungkan petahana, namun disisi lain akan menjadi boomerang yang akan menimbulkan masalah baru. Surat rekomendasi Panwaslu Kota Palopo ke KPU Kota Palopo terkait adanya laporan masyarakat

⁶ Rony Wiyanto, Penegakan Hukum Pemilu, DPR, DPD, dan DPRD, (Bandung: Mandar Maju 2014) hlm 40

tentang mutasi jabatan ASN yang dilakukan oleh Petahana (Walikota) yang tidak ditindaklanjuti oleh KPU Kota Palopo berimplikasi terhadap pemecatan Anggota KPU Kota Palopo.

Namun belakangan peran Bawaslu sebagai lembaga kuasi peradilan nyatanya tidak menunjukkan efektivitas dalam penyelesaian sengketa pemilu. Tidak efektifnya peran Bawaslu sebagai lembaga kuasi peradilan nampak dalam perkara-perkara. Maka peran Bawaslu sebagai lembaga kuasi peradilan sesungguhnya masih memiliki tantangan. Bawaslu memiliki kewenangan untuk mengeluarkan putusan yang bersifat final dan mengikat terkait pelanggaran administrasi dan putusan sengketa, namun nyatanya tidak ada sifat imperatif yang menjamin pelaksanaan putusan tersebut oleh KPU.

Adapun terkait rekomendasi yang telah dikeluarkan oleh Bawaslu/Panwaslu Kota Palopo tentang Diskualifikasi calon petahana yang tidak dilaksanakan oleh KPU Kota Palopo, berimbas pada keberatan pelapor atas hasil dari rekomendasi tersebut dimana pelapor mengadukan jajaran pimpinan KPU Kota Palopo ke Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

Dalam Putusan DKPP, tanggal tanggal 25 Juli 2018 Majelis Sidang DKPP berpendapat bahwa dalam melakukan pencermatan dan penilaian terhadap peristiwa hukum dugaan mutasi jabatan oleh petahana, Teradu I sampai dengan Teradu V menggunakan dokumen berupa Surat Ditjen Otda cq Pjs Gubernur Sulsel Nomor: 820/3636/OTDA, sebagai dasar pijak untuk sampai pada

kesimpulan tidak terdapat pelanggaran mutasi jabatan sebagaimana dimaksud Pasal 71 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 oleh petahana.⁷

Surat Ditjen Otda cq Pjs Gubernur Sulsel Nomor: 820/3636/OTDA, pada intinya menerangkan bahwa dalam hal mengisi jabatan atau ada pejabat yang mengundurkan diri diperbolehkan mengangkat Plt tanpa persetujuan menteri dalam negeri. Substansi surat Dirjen Otda tersebut tidak relevan dengan peristiwa hukum yang telah dilakukan pemeriksaan dan diterbitkan rekomendasi oleh panwas terkait mutasi sejumlah kepala sekolah, pegawai puskesmas dan 1 (satu) orang dokter.

DKPP berpendapat tindakan Teradu I sampai dengan Teradu V yang menyimpulkan tidak terdapat pelanggaran pasal 71 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 bertentangan dengan norma hukum dan etika penyelenggara pemilu. Para Teradu tidak cermat didalam membaca dan memahami substansi rekomendasi panwas, surat KPU RI 467/PY.03-SD/03/KPU/V/2018 tanggal 17 Mei 2018 dan surat Dirjen Otda cq Pjs Gubernur Sulsel Nomor: 820/3636/OTDA. Dalil pengaduan Pengadu terbukti dan jawaban para Teradu tidak meyakinkan DKPP. Para Teradu terbukti melanggar Pasal 6 ayat (2) huruf d, ayat (3) huruf f , pasal 12 huruf d Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum. Majelis Hakim DKPP memutuskan :⁸

1. Mengabulkan Pengaduan Pengadu untuk seluruhnya;

⁷ Putusan DKPP Nomor :103/DKPP-PKE-VII/2018

⁸ *Ibid*,.

2. Memberikan Sanksi Pemberhentian Tetap kepada teradu I Haedar Djidar, Teradu II Syamsul Alam, Teradu III Faisal, Teradu IV Faisal Mustafa, dan Teradu V Muhammad Amran Anas. Masing-masing selaku Ketua merangkap Anggota KPU Kota Palopo sejak dibacakan keputusan ini;
3. Memerintahkan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Selatan untuk melaksanakan putusan ini paling lama 7 (tujuh) hari sejak dibacakan; dan Memerintahkan Badan Pengawas Pemilu Provinsi Sulawesi Selatan untuk mengawasi pelaksanaan putusan ini.

Penulis berpendapat bahwa meskipun telah adanya putusan DKPP yang telah memberhentikan seluruh jajaran pimpinan KPU Kota Palopo tidak menjadikan rekomendasi tersebut tidak dapat dilaksanakan, karena norma ini adalah wajib untuk dilaksanakan oleh KPU, maka sekalipun DKPP telah memberhentikan jajaran Komisioner KPU Kota Palopo secara tetap. Kewajiban KPU tersebut tetap harus dilaksanakan, maka siapa yang akan melaksanakan? Tentu siapa yang mengisi jabatan itu, karena kewenangan ini adalah kewenangan atribusi yaitu kewenangan ini diberikan langsung oleh pembentuk undang-undang kepada KPU.

Jika berpedoman pada ketentuan pasal 140 ayat (1) undang-undang nomor 1 tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang nomor 10 tahun 2016 yang menyatakan KPU Kabupaten/kota memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi pemilihan paling lama 7 (tujuh) hari sejak rekomendasi Panwaslu diterima. Menurut penulis bahwa inilah yang menjadi celah hukum bagi penyelenggara khususnya KPU dalam menindaklanjuti rekomendasi dari

Panwaslu. Meskipun adanya putusan DKPP memberhentikan jajaran pimpinan KPU Kota Palopo akan tetapi putusan DKPP tersebut tidak berimplikasi pada status rekomendasi tersebut dikarenakan adanya batasan waktu yang diberikan dalam menindaklanjuti rekomendasi tersebut yaitu 7 (tujuh) hari tenggang waktu setelah terbitnya rekomendasi Panwaslu Kota Palopo. Sehingga status rekomendasi tersebut tidak lagi dapat dilaksanakan setelah melewati masa tenggang waktu yang diberikan meskipun adanya pergantian pejabat sementara dalam jajaran KPU Kota Palopo.

Rekomendasi dari penanganan pelanggaran administrasi tidak sepenuhnya efektif jika ditinjau melalui teori efektifitas hukum, tentunya rekomendasi tersebut dapat dikatakan efektif apabila ada efek yang membawa pengaruh atau menimbulkan akibat hukum serta penerapannya dapat memutuskan pelanggaran administrasi. Teori efektivitas hukum adalah "teori yang mengkaji dan menganalisis tentang keberhasilan, kegagalan dan faktor-faktor yang memengaruhi dalam pelaksanaan dan penerapan hukum. Ada tiga fokus kajian teori efektivitas hukum, yang meliputi:⁹

- a. Keberhasilan dalam pelaksanaan hukum;
- b. Kegagalan di dalam pelaksanaannya; dan
- c. Faktor-faktor yang memengaruhinya.

Kegagalan di dalam pelaksanaan hukum adalah bahwa ketentuan-ketentuan hukum yang telah ditetapkan tidak mencapai maksudnya atau tidak berhasil di dalam implementasinya. Faktor-faktor yang memengaruhi kegagalan di dalam

⁹ Septiana Nurbani dan Salim HS, 2013. Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada

pelaksanaan rekomendasi/putusan tersebut adalah salah satunya karena norma hukumnya tidak ada, terdapat kekosongan hukum mengenai tindak lanjut rekomendasi yang tidak ditindaklanjuti oleh KPU dan jajarannya.

Sejalan dengan pendapat Howard dan Mummers tentang efektivitas hukum, Kedua ahli itu mengemukakan delapan syarat agar hukum dapat berlaku secara efektif, salah satunya adalah Undang-undang harus dirancang dengan baik, kaidah-kaidah yang mematokinya harus dirumuskan dengan jelas dan dapat dipahami dengan, penuh kepastian. Tanpa patokan-patokan yang jelas seperti itu, orang sulit untuk mengetahui apa yang sesungguhnya diharuskan, sehingga undang-undang tidak akan efektif.

Rekomendasi diskualifikasi pasangan calon Walikota yang tidak dilaksanakan setelah diberhentikannya seluruh jajaran pimpinan KPU Kota mengakibatkan terjadinya kekosongan hukum atau tidak adanya kepastian hukum terhadap rekomendasi Panwaslu tersebut karena tidak ada satupun pasal yang mengatur mengenai tindak lanjut dari rekomendasi yang tidak ditindaklanjuti oleh KPU dan Jajarannya. Sehingga berbagai pihak memberikan penilaian bahwa sistem penegakan hukum Pemilu/Pilkada belum mampu melahirkan potret penanganan pelanggaran administrasi Pemilu/Pilkada yang berkeadilan dan berkepastian hukum seutuhnya (*Electoral Justice*) bagi semua pihak.

Belum diaturnya dalam UU Pemilu mengenai status hukum Rekomendasi/Putusan Pengawas Pemilu yang tidak ditindaklanjuti oleh KPU dan Jajarannya, menandakan bahwa belum terpenuhinya asas-asas kejelasan tujuan dalam pembentukan UU Pemilu/Pilkada yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan

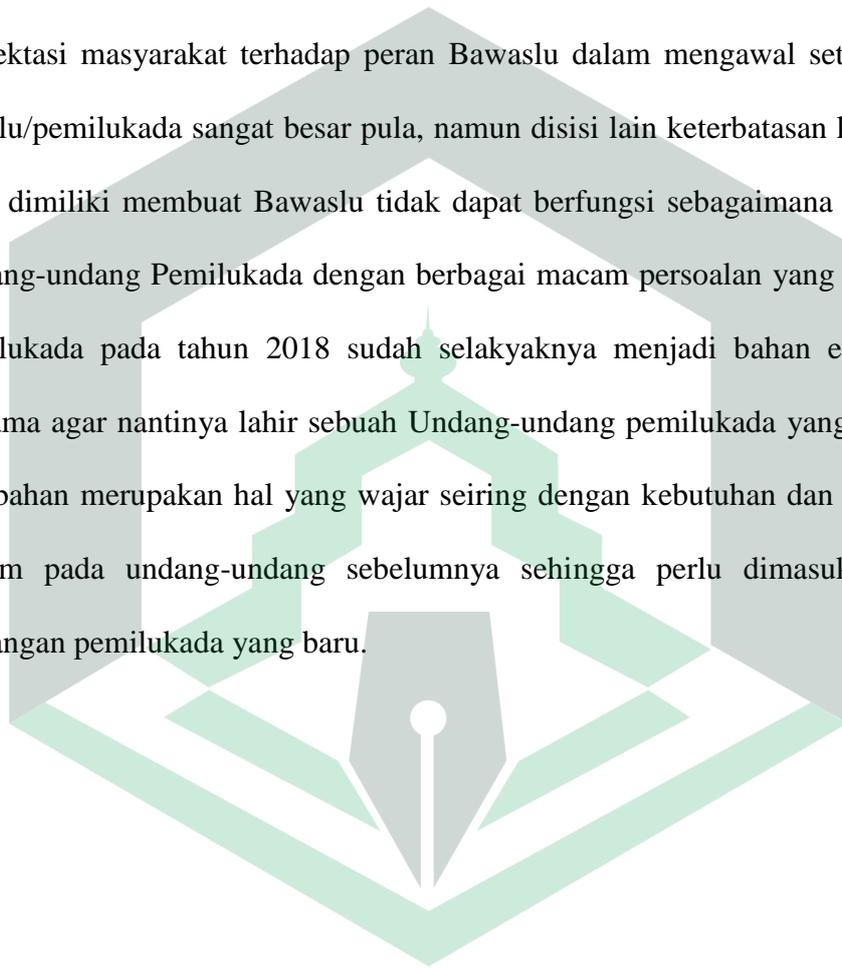
perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai dan asas dapat dilaksanakan yang mengisyaratkan setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

Sanksi pemberhentian secara tetap kepada jajaran Pimpinan KPU Kota Palopo oleh DKPP, mestinya tidak menjadikan rekomendasi tersebut tidak dapat dilaksanakan, karena norma ini adalah wajib untuk dilaksanakan oleh KPU, maka sekalipun DKPP telah memberhentikan jajaran Komisioner KPU Kota Palopo secara tetap. Kewajiban KPU tersebut tetap harus dilaksanakan, maka siapa yang akan melaksanakan? Tentu siapa yang mengisi jabatan itu, karena kewenangan ini adalah kewenangan atribusi yaitu kewenangan ini diberikan langsung oleh pembentuk undang-undang kepada KPU. Untuk itu kewenangan sangat diperlukan dalam menerapkan dan menegakkan hukum pemilu, sehingga pilihan yang tepat adalah memberikan kewenangan kepada penyelenggara pemilu satu tingkat di atas secara atribusi yakni pemberian kewenangan kepada KPU Provinsi untuk menindaklanjuti atas rekomendasi Panwaslu.

Oleh karena itu diperlukan evaluasi dan rekonstruksi menyeluruh terhadap peran Bawaslu dalam penyelenggaraan Pemilu yang demokratis di Indonesia salah satunya melalui Rancangan Undang-undang Pemilu. Dalam RUU tersebut perlu dirumuskan sebuah norma baru yang mengatur mengenai status rekomendasi/putusan Pengawas Pemilu yang tidak ditindaklanjuti oleh KPU tingkat Kabupaten/Kota, dalam perumusan norma tersebut harus diatur secara

jelas bahwa “KPU Provinsi mengambil alih dan menindaklanjuti atas rekomendasi yang tidak dijalankan oleh KPU Kabupaten/Kota” agar tidak terjadi kekosongan hukum atas status rekomendasi tersebut dan berkepastian hukum.

Bawaslu dengan tugas dan kewenangannya sebagaimana yang telah diamanatkan Undang-undang maka akan diiringi pula dengan meningkatnya ekspektasi masyarakat terhadap peran Bawaslu dalam mengawal setiap tahapan pemilu/pemilukada sangat besar pula, namun disisi lain keterbatasan kewenangan yang dimiliki membuat Bawaslu tidak dapat berfungsi sebagaimana diharapkan/ Undang-undang Pemilukada dengan berbagai macam persoalan yang terjadi pada pemilukada pada tahun 2018 sudah selayaknya menjadi bahan evaluasi kita bersama agar nantinya lahir sebuah Undang-undang pemilukada yang lebih baik. Perubahan merupakan hal yang wajar seiring dengan kebutuhan dan kekosongan hukum pada undang-undang sebelumnya sehingga perlu dimasukkan dalam rancangan pemilukada yang baru.



BAB V

PENUTUP

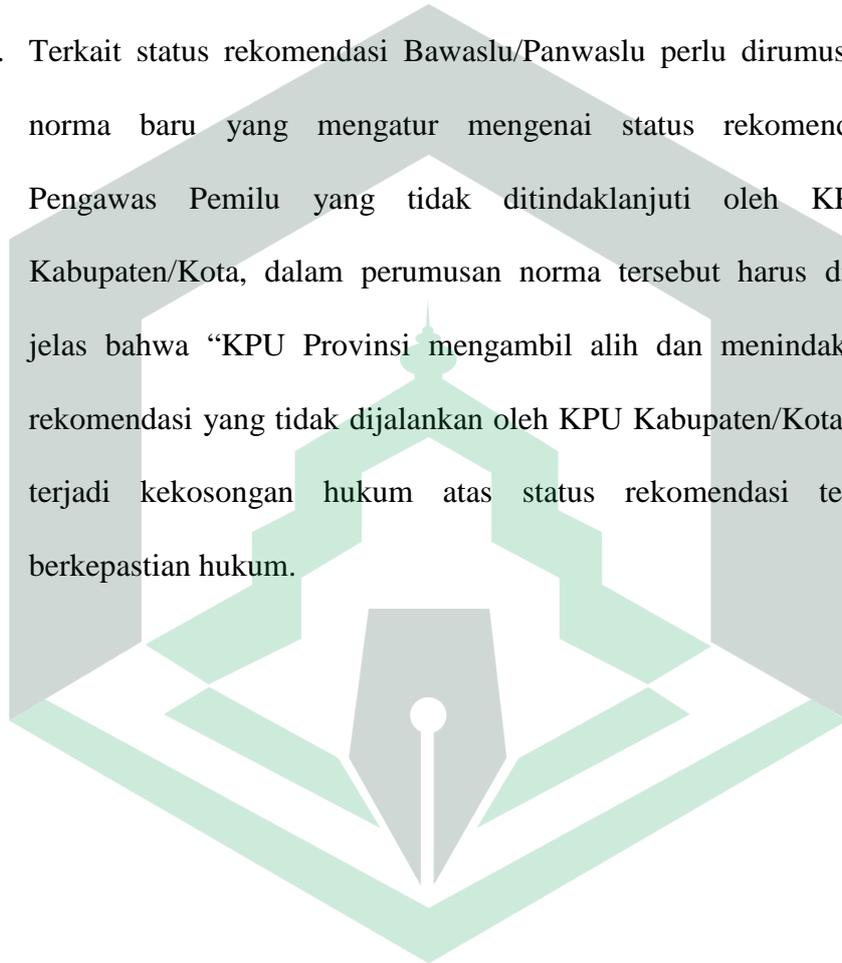
A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pembahasan tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa:

1. Salah satu tugas Panwas Kabupaten/Kota menurut pasal 30 UU Nomor 10 Tahun 2016 huruf (b) dan (c) adalah menerima laporan dan menyelesaikan temuan dan laporan. Rekomendasi/Putusan yang dikeluarkan oleh Bawaslu/Panwaslu berdasarkan atas temuan dan laporan penanganan pelanggaran pemilihan yang telah melalui proses tahapan klarifikasi dan kajian.
2. Implikasi bagi Komisioner KPU Kota Palopo yang tidak menindaklanjuti rekomendasi Panwaslu Kota Palopo adalah pemberhentian secara tetap oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), dan implikasi bagi surat rekomendasi yang tidak ditindaklanjuti oleh KPU Palopo mengakibatkan tidak berlakunya sanksi hukum terhadap implementasi pelanggaran Pasal 71 Ayat 2 Undang-Undang No 10 Tahun 2016. Dari segi regulasi terjadi kekosongan hukum atau ketiadaan peraturan perundang-undangan yang mengatur status hukum rekomendasi yang tidak ditindaklanjuti oleh KPU Palopo.

B. Saran

1. Perlu diatur formulasi ketentuan sanksi bagi penyelenggara pemilu, sanksi yang diberikan harus sepadan dengan jenis perbuatan yang dilanggar agar penerapan sanksi bagi penyelenggara dapat berfungsi sesuai dengan tujuannya yakni sebagai pencegahan dan pemberi efek jera.
2. Terkait status rekomendasi Bawaslu/Panwaslu perlu dirumuskan sebuah norma baru yang mengatur mengenai status rekomendasi/putusan Pengawas Pemilu yang tidak ditindaklanjuti oleh KPU tingkat Kabupaten/Kota, dalam perumusan norma tersebut harus diatur secara jelas bahwa “KPU Provinsi mengambil alih dan menindaklanjuti atas rekomendasi yang tidak dijalankan oleh KPU Kabupaten/Kota” agar tidak terjadi kekosongan hukum atas status rekomendasi tersebut dan berkepastian hukum.



DAFTAR PUSTAKA

Al-Qur' nul Kar m

Agustino, Leo. 2009. *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Asshidiqie, Jimly. 2009. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada

JimlyAsshiddiqie, 2014. *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi, Perspektif Baru tentang Rule of Law and Rule of Ethics & Constitutional Law and Constitutional Ethics*, Jakarta: Sinar Grafika

Fajar Muchti dan Yulianto Achmad, 2009, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

Friedman, Lawrence M. 2013. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial terjemahan dari Buku Lawrence M. Friedman, The Legal System : Social Science Perspektif*, Bandung : Nusa Media

Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara Terjemahan dari General Theory of Law and State*, Bandung : Nusa Media 2014

Ibnu Tricahyo, 2009, *Reformasi Pemilu, menuju pemisahan pemilu nasional dan lokal*, Malang : Penerbit In-Trans Publishing

Kacung Marijan, 2007, *Resiko Politik, Biaya Ekonomi Akuntabilitas Politik dan Demokrasi Lokal*, Jakarta: Komunitas Indonesia Untuk Demokrasi.

Ridwan HR, 2002. *Hukum administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press

Rony Wiyanto, 2014. *Penegakan Hukum Pemilu, DPR, DPD, dan DPRD*, Bandung: Mandar Maju

Rozali Abdullah, 2009, *Mewujudkan Pemilu Yang Lebih Berkualitas (Pemilu Legislatif)*, Rajawali Press, Jakarta

Septiana Nurbani dan Salim HS, 2013. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada

Sugiyono, 2013. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R & D*, Bandung: Alfabeta

Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Penerbit Raja Grafindo Persada.

Syahrudin Nawi, 2013, *Penelitian Hukum Normatif Versus Penelitian Hukum Empiris*, Jakarta : Raja Grafindo Persada

Topo, dkk. 2011. *Penanganan Pemilu* Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan

Sumber Lainnya

Jurnal:

Anis Ibrahim, *Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik dan Hukum dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur*, (Program Doktor Ilmu Hukum Undip, Semarang, 2008)

A.Mukthie Fadjar, *Pemilu yang demokratis dan berkualitas; Penyelesaian Hukum pelanggaran Pemilu dan PPHU*, dalam *Jurnal Konstitusi* Volume 6 No.1, April 2009

Dedeh Haryati, *“Penguatan Peran Panwaslu dalam Pemilukada”* (Studi Kasus: Pemilukada Kabupaten Jembrana) *Jurnal Bina Praja* | Volume 4 No. 2 Juni 2012

Dedi Sumanto, Salahuddin Nggilu, *“Kedudukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Dalam Tata Susunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia”* *Datuk Sulaiman Law Review (DaLRev)* Maret 2020, Vol. 1, No. 1.

Hadjon, Philipus M. *”Tentang Wewenang Pemerintahan (bestuurbevoegdheid)”* *Pro Justitia* Tahun XVI Nomor 1 Januari 1998.

Riris Arista Retno Dewi, *“Pelaksanaan Pengawasan Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kabupaten Temanggung oleh panitia pengawas pemilu tahun 2013,”* (Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2015)

Zuhad Aji Firmantoro, *“Problem Pelaksanaan Wewenang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Umum Di Daerah Istimewa Yogyakarta”* (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2016)

www.jimly.com/jurnal/pengenalan-tentang-dkpp-untuk-penegak-hukum
diunduh pada tanggal 24 Maret 2021 Pukul 18.30 WITA

Peraturan Undang-Undang:

Kementrian Sekretariat Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia 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, (Jakarta, 1 Juli, 2016)

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang penyelenggara pemilihan umum





KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
INSTITUT AGAMA NEGERI PALOPO
PASCASARJANA

Jl. Agatis Kel. Balandai Kec. Bara Kota Palopo Sulawesi Selatan Pos 91914

Email: kontak@ianpalopo.ac.id Web: www.ianpalopo.ac.id

Nomor : B- 261/In.19/DP/PP.00.9/06/2021

Palopo, 2 Juni 2021

Lamp. : 1 (satu) Exp. Proposal

Hal : *Rekomendasi Izin Penelitian*

Kepada:

Yth. : Ketua BAWASLU

Di : Palopo

Assalamu 'Alaikum wr. wb.

Disampaikan dengan hormat bahwa mahasiswa, sebagai berikut:

Nama : Sitti Aisyah
Tempat/Tanggal Lahir : Ujung Pandang, 26 Juni 1966
NIM : 19.05.03.0021
Semester : IV (Empat)
Tahun Akademik : 2020/2021
Alamat : Jl Patang I No.17 Palopo

akan melaksanakan penelitian dalam rangka penulisan tesis magister dengan judul "**Pelaksanaan Rekomendasi Pembatalan Calon Kepala Daerah Analisis Hukum Kasus Penyelenggaraan Pemilihan Walikota Palopo Tahun 2018**".

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, dimohon kiranya dapat diizinkan melakukan penelitian guna kelancaran pengumpulan data penelitian tersebut.

Demikian disampaikan, atas perhatian dan kerjasamanya dihaturkan terima kasih.

Wassalam. Wr. Wb



Dr. H. M. Zuhri Abu Nawas, Lc., M.A.
NIP. 19710927 200312 1 002

SURAT KETERANGAN
NOMOR : 007.A/HM.02.04/SN-23/07/2021

Yang bertandatangan dibawah ini,

Nama : Dr. Asbudi Dwi Saputra, S.H., M.Kn.
Jabatan : Ketua Bawaslu Kota Palopo

Menerangkan dengan sesungguhnya bahwa nama berikut ini :

Nama : **Sitti Aisyah**
Nim : **19.05.03.0021.**
Tahun Akademik : **2020/2021.**
Pekerjaan : **Mahasiswi IAIN Palopo.**
Tempat, Tanggal lahir : **Ujung Pandang, 26 Juni 1966.**
Jenis Kelamin : **Perempuan.**
Alamat : **Jl. Patang I, No. 17, Kel. Tomarunding,
Kec. Wara Barat, Kota Palopo.**

Telah melaksanakan Penelitian di Badan Pengawas Pemilihan Umum Kota Palopo, mulai tanggal 06 Juni 2021 sampai 06 Juli 2021, dengan judul:

"Pelaksanaan Rekomendasi Pembatalan Calon Kepala Daerah Analisis Hukum Kasus Penyelenggaraan Pemilihan Walikota Palopo Tahun 2018"

Demikian surat keterangan ini dibuat dengan sesungguhnya untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Palopo, 07 Juli 2021

Ketua,



Dr. Asbudi Dwi Saputra, S.H., M.Kn.

Tembusan Yth. :
Ketua Bawaslu Provinsi Sulawesi Selatan di Makassar.



**KOMISI PEMILIHAN UMUM
KOTA PALOPO**

KETERANGAN PENELITIAN

Nomor: 75 /HM.03.4-SD /7373/KPU-Kot/VII/2021

Yang bertanda tangan dibawah ini Ketua Komisi Pemilihan Umum Kota Palopo, Provinsi Sulawesi Selatan, menerangkan bahwa :

Nama : Sitti Aisyah
Tempat/Tanggal Lahir : Ujung Pandang, 26 Juni 1966
Jenis Kelamin : Perempuan
Pekerjaan : Mahasiswi
NIM : 19.0503.0021
Tahun Akademik : 2020/2021
Alamat : Jl. Patang I No. 17 Palopo

Benar telah melaksanakan penelitian di Kantor Komisi Pemilihan Umum Kota Palopo mulai tanggal 3 Juni sampai dengan 2 Juli 2021, dalam rangka penyusunan Tesis dengan Judul :

" Pelaksanaan Rekomendasi Pembatalan Calon Kepala Daerah Analisis Hukum Kasus Penyelenggaraan Pemilihan Walikota Palopo Tahun 2018".

Demikian Keterangan ini diberikan kepada yang bersangkutan untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Palopo, 12 Juli 2021
Ketua Komisi Pemilihan Umum
Kota Palopo

ABBAS

Tembusan, yth

1. Sekretaris KPU Prov. Sul-Sel di Makassar
2. Sekretaris KPU Kota Palopo
3. Peringgal



**WAWANCARA DENGAN AHMAD ALI,S.PD
ANGGOTA BAWASLU KOTA PALOPO
KOORDIV PHL**

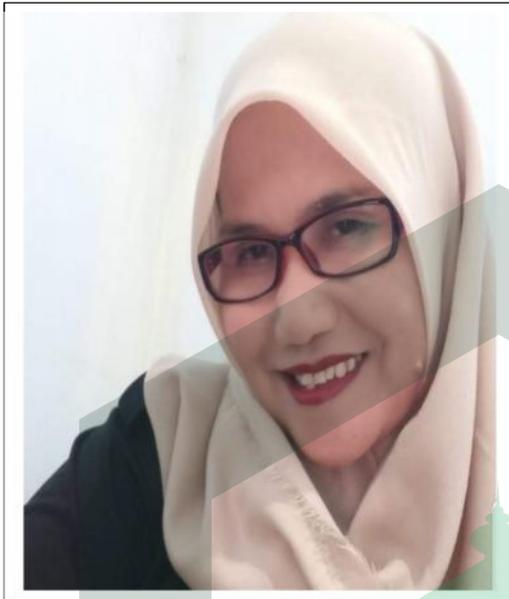


**WAWANCARA DENGAN ISWANDI ISMAIL,S.AN
ANGGOTA KPU KOTA PALOPO
DIVISI HUKUM**



**WAWANCARA DENGAN ABBAS DJOHAN,SH.,Shi.,MH
KETUA KPU KOTA PALOPO
DIVISI KEUANGAN UMUM & LOGISTIK**

RIWAYAT HIDUP



Sitti Aisyah, lahir di Ujung Pandang pada tanggal 26 Juni 1966. Penulis merupakan anak ke empat dari sembilan bersaudara dari pasangan seorang ayah bernama H. Haruna Sila dan ibu bernama Hj. Raeta. Saat ini, penulis bertempat tinggal di Jl. Patory satu Nomor 17, Kelurahan Tamarundung, Kecamatan Wara Barat, Kota Palopo. Pendidikan Dasar penulis diselesaikan pada tahun 1977 di SDN Baddoko.

Kemudian pada tahun 1980/1981 tamat pendidikan di SMP Negeri Muhammadiyah 1 Makassar. Pada tahun 1984 selesai pendidikan di SMA Negeri 6 Ujung Pandang. Setelah lulus SMA, penulis melanjutkan pendidikan S1 di STIH Damarica Palopo tahun 2016.

Pada Tahun 2019, penulis melanjutkan pendidikan di program Pascasarjana IAIN Palopo dengan bidang studi yaitu Hukum Islam.

Contact person penulis: aisyahpalopo26@gmail.com