

**Penegakan Hukum Diskualifikasi Petahana Dalam
Pemilihan Kepala Daerah**
*Law Enforcement of Disqualification of Incumbent in
Regional Head Election*



M. FAISAL AR DJIDE

NIM. B012221091



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2024**

HALAMAN JUDUL

**Penegakan Hukum Diskualifikasi Petahana Dalam
Pemilihan Kepala Daerah**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh:

M. FAISAL AR DJIDE

B012221091

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR

2024

TESIS
PENEGAKAN HUKUM DISKUALIFIKASI PETAHANA DALAM
PEMILIHAN KEPALA DAERAH

Disusun dan diajukan oleh

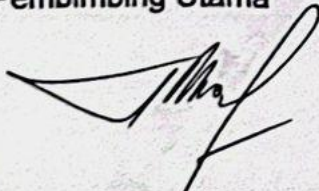
M. FAISAL AR DJIDE

B012221091

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 12 Agustus 2024
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S.
NIP. 19540420 1981031 1 003

Pembimbing Pendamping



Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H. DFM
NIP. 196108281 198703 1 003

Ketua Program Studi



Prof. Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.
NIP. 197007081994121001

Dekan Fakultas Hukum



Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P
NIP. 197312311999031003

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : M. Faisal Ar Djide
N I M : B012221091
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **PENEGAKAN HUKUM DISKUALIFIKASI PETAHANA DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH**, adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang- Undangan yang berlaku.

Makassar, 12 Agustus 2024

buat pernyataan,

M. FAISAL AR DJIDE

NIM. B012221091

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh Alhamdulillah, Wa Syukrulillah, Wala Haula Wala Quwwata IllaBillah.

Segala puji bagi Allah SWT, tuhan semesta alam yang senantiasa memberikan hidayah, rahmat, dan karunia-Nya kepada seluruh umat manusia. Semoga Allah SWT Tuhan Yang Maha Kuasa melindungi kita dalam menjalankan segala tugas pengabdian kepada masyarakat bangsa dan negara demi mencapai tujuan dan cita-cita Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sholawat yang disertai salam tidak lupa kita kirimkan kepada junjungan Nabiullah Muhammad SAW beserta para sahabat-sahabatnya, yang telah membawa kita dari alam kebodohan ke alam yang serba pengetahuan seperti sekarang ini. Sehingga penulis senantiasa diberikan kesabaran, kemudahan, dan keikhlasan dalam menyelesaikan Tesis yang berjudul: **“PENGAKAN HUKUM DISKUALIFIKASI PETAHANA DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH”**.

Tesis ini diajukan sebagai tugas akhir dalam rangka penyelesaian studi Magister pada program studi Magister Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Pada kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang sangat dalam kepada beberapa sosok yang telah menemani dan mendampingi usaha penulis, sehingga penulis mampu

menyelesaikan segala proses sampai pada titik ini, semua ini saya persembahkan dengan setinggi-tingginya kepada Ayahanda Abustan Djide dan Ibunda Hj. Ratih yang telah mengandung, melahirkan, mendidik, membesarkan penulis dengan sangat penuh kasih sayang dan kesabarannya serta usahanya tanpa pamrih yang telah benar-benar memberikan motivasi dan dukungan penuh kepada penulis. Kepada saudara saya M. Farid Ar Djide, SE. dan adik saya tercintah St. Fahirah Ar Djide yang memberi dukungan dan motivasi agar proses penyelesaian penulis berjalan dengan baik.

Tidak lupa pula seluruh keluarga, rekan dan para sahabat penulis yang senantiasa membantu, membimbing, serta memberikan arahan kepada penulis, sehingga penulis sampai kepada penghujung proses Pendidikan Magister pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar Tahun 2024.

Terima kasih yang sebesar-besarnya juga penulis sampaikan kepada yang maha terpelajar Bapak Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S selaku pembimbing utama dan Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM. selaku pembimbing pendamping yang telah sabar memberikan bimbingan, petunjuk, dan bantuan dari awal penulisan hingga selesainya Tesis ini. Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada tim pengujian Tesis penulis yaitu Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H., Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H. dan ibu Dr. Andi Syahwiah A. Sapiddin. S.H., M.H.

Melalui kesempatan ini, tidak lupa pula penulis juga haturkan rasa hormat dan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc. selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan segenap jajarannya;
2. Prof. Dr. Hamzah Halim, SH.,M.H., M.A.P selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Sumber Daya dan Alumni dijabat oleh Prof. Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., M.A. Wakil Dekan Bidang Kemitraan, Riset dan Inovasi dijabat oleh Dr. Ratnawati, S.H., M.H, dan Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan dijabat oleh Prof. Dr. Maskun, S.H., LL.M., Fakultas`Hukum Universitas Hasanuddin;
3. Prof. Dr. Hasbir Paserangi, SH., MH. selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
4. Seluruh bapak/ibu dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah membagi pengetahuannya dengan ikhlas kepada penulis selama duduk di bangku kuliah;
5. Seluruh staf pegawai akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah banyak membantu melayani urusan administrasi dan bantuan lainnya selama melaksanakan kuliah di Universitas Hasanuddin;
6. Seluruh civitas akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah menjadi tempat penulis menggali dan mendapatkan ilmu pengetahuan hingga saat ini;

7. Seluruh teman-teman seperjuangan mahasiswa sekolah Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas seluruh kerja sama dan kebersamaan selama masa studi di Program Magister Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin terima kasih atas keakraban dan kekeluargaannya;
8. Terakhir, penulis ucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah berperan penting dalam perjalanan pendidikan penulis hingga saat ini.

Penulis menyadari bahwa tidak ada karya tulis yang sempurna, begitu juga dengan Tesis ini, memiliki banyak kekurangan sehingga membutuhkan kritik, saran dan masukan yang sifatnya membangun guna perbaikan tulisan dari Tesis ini dan penulisan-penulisan karya selanjutnya. Akhir kata, penulis berharap Tesis ini dapat bermanfaat dan menjadi bahan hukum yang memberikan referensi terkait topik penelitian yang dibahas dalam Tesis tersebut. Semoga kebaikan senantiasa menyertai kita semua.

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Makassar, 12 Agustus 2024

M. Faisal Ar Djide

ABSTRAK

M. Faisal Ar Djide (B012221091), *Penegakan Hukum Diskualifikasi Petahana Dalam Pemilihan Kepala Daerah*. Dibimbing oleh **Syamsul Bachri** dan **Andi Pangerang Moenta**.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penegakan hukum terhadap diskualifikasi petahana dalam pemilihan kepala daerah serta untuk menganalisis implikasi hukum terhadap diskualifikasi petahana dalam pemilihan kepala daerah.

Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan pendekatan perundang undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang diperoleh melalui peraturan perundang-undangan dan kepustakaan. Bahan hukum tersebut dianalisis dan menghasilkan suatu pembahasan komprehensif dan membuat kesimpulan dalam bentuk argumentasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam penegakan hukum terhadap diskualifikasi petahana dalam pemilihan kepala daerah dilihat dari dua aspek yaitu aturan hukum yang mengatur dan institusi penyelenggara pemilihan kepala daerah dalam menjalankan seluruh proses pemilihan. Penegakan hukum terhadap diskualifikasi calon kepala daerah dalam hal ini petahana menunjukkan belum optimal dikarenakan proses penegakan yang dilakukan tidak sejalan dengan peraturan yang mengatur, hal tersebut dikarenakan masih terdapat beberapa temuan pelanggaran yang tidak pro aktif dalam penanganannya. Hal tersebut dikarenakan masih terdapat beberapa rekomendasi diskualifikasi yang dikeluarkan oleh Bawaslu yang tidak ditindaklanjuti oleh KPU. Tindak lanjut rekomendasi Bawaslu seharusnya wajib untuk ditindaklanjuti oleh KPU mengingat ketentuan pada peraturan perundang-undangan yang mewajibkan KPU untuk menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu tanpa melakukan pemeriksaan ulang. Karena hal tersebut sudah menjadi tanggungjawab Bawaslu sebagai pengawas penyelenggara pemilihan demi terwujudnya penegakan hukum diskualifikasi petahana dalam pemilihan kepala daerah

Kata Kunci: Penegakan Hukum, Diskualifikasi Petahana, Pemilihan Kepala Daerah

ABSTRACT

M. Faisal Ar Djide (B012221091), *Legal Enforcement of Disqualification of Incumbents in Regional Head Elections*. Supervised by **Syamsul Bachri** and **Andi Pangerang Moenta**.

This study aims to analyze law enforcement against disqualification of incumbents in regional head elections and to analyze the legal implications of disqualification of incumbents in regional head elections.

This research is a normative research with a legislative approach, conceptual approach, and case approach. The legal materials used in this research consist of primary, secondary, and tertiary legal materials obtained through legislation and literature. The legal material is analyzed and produces a comprehensive discussion and makes conclusions in the form of argumentation.

The results research of indicate that in the law enforcement of disqualification of incumbents in regional head elections, it is seen from two aspects, namely the governing legal rules and the institution of regional head election organizers in carrying out the entire election process. Law enforcement of the disqualification of regional head candidates in this case the incumbent shows that it is not optimal because the enforcement process carried out is not in line with the regulations governing this because there are still several findings of violations that are not pro-active in handling them. This is because there are still several disqualification recommendations issued by the General Election Supervisory Agency that are not followed up by the General Election Commission. The follow-up of recommendations issued by the General Election Supervisory Agency should be mandatory for the General Election Commission to follow up considering the provisions in the laws and regulations that require the General Election Commission to follow up on the recommendations of the General Election Supervisory Agency without conducting a re-examination. Because this has become the responsibility of the General Election Supervisory Agency as the supervisor of the election organizer for the realization of law enforcement of disqualification of incumbents in regional head elections.

Keywords: Law Enforcement, Incumbent Disqualification, Regional Head Election.

DAFTAS ISI

	halaman
HALAMAN JUDUL	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	Error! Bookmark not defined.
PERNYATAAN KEASLIAN	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	ix
ABSTRACK	x
BAB I PENDAHULUAN	13
A. Latar Belakang	13
B. Rumusan Masalah	29
C. Tujuan Penelitian	29
D. Manfaat penelitian	29
E. Orisinalitas Peneltian	30
Tabel 1 Matrik Keaslian Penelitian Tesis Pertama	32
Tabel 2 Matrik Keaslian Penelitian Tesis Kedua.....	33
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	34
A. Penegakan Hukum	34
1. Penegakan Hukum.....	34
2. Faktor-Faktor Penegakan Hukum.....	38
B. Pemilihan Kepala Daerah	43
1. Pemilihan Kepala Daerah	43
2. Dasar Hukum Pemilihan Kepala Daerah.....	47
3. Prinsip Pemilihan Kepala Daerah	48
C. Diskualifikasi Petahana	52
1. Dasar Hukum Diskualifikasi	52
2. Mekanisme Diskualifikasi	58
3. Pengertian Petahana	61
D. Landasan Teori	67
1. Teori Penegakan Hukum	67
2. Teori Kepastian Hukum.....	71
E. Karangka Pikir	72

1. Alur Pikir.....	72
2. Bagan Karangka Pikir.....	74
F. Definisi Operasional	75
BAB III METODE PENELITIAN	78
A. Tipe dan Pendekatan Penelitian	78
B. Sumber Data Bahan Hukum.....	81
C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	83
D. Analisis Bahan Hukum.....	83
BAB IV PENEGAKAN HUKUM ADMINISTRASI TERHADAP DISKUALIFIKASI PETAHANA DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH	84
A. Subtansi Hukum.....	87
B. Struktur Hukum.....	104
BAB V IMPLIKASI HUKUM TERHADAP DISKUALIFIKASI PETAHANA DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH	132
A. Pelanggaran Administrasi.....	132
B. Tindakanlanjut Rekomendasi Pelanggaran Administrasi	136
BAB V PENUTUP	145
A. KESIMPULAN.....	145
B. SARAN.....	146
DAFTAR PUSTAKA.....	148

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemilihan Umum yang disingkat Pemilu merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilu diselenggarakan secara berkualitas dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya dan dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, rahasia, jujur dan adil. Dengan adanya partisipasi rakyat dalam pemilu dapat diwujudkan menjadi bagian dari instrumen pemilu.

Pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah, atau seringkali disingkat Pilkada atau Pemilukada, adalah pemilihan umum untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung di Indonesia oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi syarat. Kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah gubernur dan wakil gubernur untuk provinsi, bupati dan wakil bupati untuk kabupaten, dan walikota dan wakil walikota untuk kota.¹

¹ Irwan Mawasi, 2014, *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi (Mewujudkan Electoral Justice dalam Karangka Negara Hukum Demokratis)*, Rangkang Education dan Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR), Yogyakarta, hlm 83

Ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) mengatur bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Demokrasi secara etimologis berasal dari bahasa Yunani Kuno yang berarti kekuasaan yang mutlak oleh rakyat. Pernyataan “pemerintah oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat sangat erat kaitannya dengan dengan demokrasi, sehingga pengisian jabatan kepala daerah dilakukan secara demokratis melalui pemilihan berpasangan, artinya pemilihan langsung Kepala Daerah dan pasangannya Wakil Kepala Daerah.

Dalam perjalanannya, Penyelenggaraan Pilkada serentak tingkat Gubernur dan Walikota/Bupati dilaksanakan dalam rangka mengefektifkan dan mengefisienkan jalannya proses pemilihan penyelenggara negara. Kebijakan ini telah disepakati dengan lahirnya Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang.²

² Direktur Jenderal Otonomi Daerah. 2016. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*. Jakarta: Kementerian Dalam Negeri.

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan Pilkada yang demokratis, Salah satu syarat Pilkada demokratis adalah adanya kesetaraan antarpeserta atau kontestan Pilkada. Kesetaraan antarpeserta atau kontestan tentu tidak dimaknai harus setara dalam semua hal, karena masing-masing kontestan Pilkada memiliki latar belakang yang berbeda-beda dalam hal ekonomi, sosial, pendidikan, dan sebagainya. Hal yang dapat negara lakukan untuk mendudukkan para kontestan dalam posisi yang setara adalah dalam konteks melepaskan semua bentuk relasi antara negara dengan para kontestan, jika relasi demikian dapat berakibat diuntungkannya kontestan tertentu.³

Berdasarkan rumusan Pasal 71 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 disebutkan dalam ayat (3) berbunyi :

(1) Pejabat negara, pejabat daerah, pejabat aparatur sipil negara, anggota TNI/POLRI, dan kepala desa/lura dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon.

(2) Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan Walikota dan Wakil Walikota dilarang melakukan penggantian pejabat

³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2016. *Putusan Nomor 60/PUU-XIV/2016*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

6 (enam) bula sebelum tanggap penetapan pasangan calon sampai akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan Menteri.

(3) Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan Walikota dan Wakil Walikota dilarang menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon baik di daerah sendiri maupun daerah lain dalam waktu 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai penetapan pasangan calon terpilih.

(4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (3) berlaku juga untuk pejabat Gubernur atau Pejabat Bupati/Walikota.

(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 Kabupaten/Kota.

Secara hukum pengaturan tentang petahana telah mengalami dinamika pada setiap revisi Undang-Undang Pilkada. Pada periode tahun 2008 Undang-Undang Pilkada sempat mengatur ketentuan kewajiban mundur bagi petahana yang akan maju kembali dalam pilkada. Namun ketentuan dianulir setelah diuji oleh Mahkamah Konstitusi dengan ketentuan baru bahwa Petahana cukup mengambil cuti ketika akan maju kembali dalam pilkada, hal tersebut dijelaskan dalam Pasal 70 ayat (3) UU No. 10 Tahun 2016 yang menjelaskan bahwa *“Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus menjalani cuti diluar tanggungan negara dan dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya”*. Namun kekhawatiran akan terjadinya penyalahgunaan wewenang oleh petahana yang juga ikut

kontestasi semakin menguat seiring seringnya muncul dugaan politisasi kebijakan dan program kerja pemerintahan yang dipimpin petahana.

Hal demikian kemudian dijabarkan dalam ketentuan Pasal 71 ayat (3) UU 10 Tahun 2016 mengatur bahwa petahana di sebuah daerah dilarang menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon baik di daerah sendiri maupun di daerah lain dalam waktu 6 bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan penetapan pasangan calon terpilih.

Hal tersebut dilakukan dalam rangka pencegahan pelanggaran dan sengketa proses serta memastikan pemilihan kepala daerah yang demokratis dan berintegritas tinggi demi menjamin konsistensi kepastian hukum serta proses penyelenggaraan pemilihan yang efektif dan efisien.

Menurut Fritz, norma Pasal 71 UU 10 Tahun 2016 lahir untuk menuntut kesamaan hak dan kewajiban antara pejabat publik dengan kepala daerah yang bersaing pada penyelenggaraan pilkada. Ketentuan Pasal 71 UU 10 Tahun 2016 membatasi kewenangan kepala daerah selama menjadi calon kepala daerah (petahana). Jadi, semua peserta pilkada memiliki kesamaan untuk berusaha menang di pilkada tanpa ada yang merasa diuntungkan atau dirugikan.⁴

⁴ Habibi, Andrian, 2020, Jelaskan Filosofi Pasal 71 UU Pilkada, Fritz: Semua Peserta Miliki Kesamaan untuk Menang. Diakses tanggal 28 Februari 2022, dari

Pilkada serentak gelombang pertama pada Desember 2015, Pilkada serentak gelombang kedua pada Februari 2017, pilkada serentak gelombang ketiga pada Bulan Juni 2018, dan Pilkada serentak gelombang keempat pada Bulan Desember 2020 telah bergulir dengan baik walaupun masih terdapat permasalahan dalam penyelenggaraan dan perselisihan. Pengalaman penyelenggaraan Pilkada menunjukkan banyak pelanggaran administratif yang terjadi dalam Pilkada belum terselesaikan dengan baik.

Sejak diselenggarakannya Pilkada serentak pertama pada 2015 hingga Pilkada serentak gelombang ke-4 tahun 2020, pelaksanaannya masih diwarnai sejumlah pelanggaran yang cukup menjadi perhatian banyak pihak, seolah-olah pilkada yang dilaksanakan baik di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota tanpa pelanggaran masih sebuah harapan atau cita-cita, Pilkada tanpa pelanggaran belumlah menjadi kenyataan.⁵

Beberapa kasus yang terkait dengan penerapan Pasal 71 Undang-Undang 10 Tahun 2016 yaitu diskualifikasi calon kepala daerah pada Pemilihan Walikota Parepare 2018 dimana M. Taufan Pawe selaku petahana di Kota Parepare diduga menggunakan program pemerintah

<https://www.bawaslu.go.id/id/berita/jelaskan-filosofi-pasal-71-uu-pilkada-fritz-semua-peserta-miliki-kesamaan-untuk-menang>

⁵ Saiful, Hambali Thalib, dan Zainuddib, 2021, *Kebijakan Hukum Pidana Mengenai Tindak Pidana Penyalahgunaan Wewenang Dalam Pemilihan Kepala Daerah*, *Journal of Lex Generalis (JLG)*, 2 (2), Hal. 755.

untuk menguntungkan dirinya melalui Program Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah (Pasta). Setelah dilakukan klarifikasi kepada pelapor, saksi, ahli, dan terlapor, Bawaslu Parepare menyimpulkan perbuatan petahana menggunakan program untuk menguntungkan diri sendiri dan telah memenuhi unsur Pasal 71 ayat (3). Oleh karena itu, perkara ini diteruskan ke KPU untuk ditindaklanjuti oleh KPU dengan mengeluarkan keputusan KPU Kota Parepare tentang pemberian sanksi pembatalan sebagai calon Walikota dan Wakil Walikota Parepare 2018 dengan (SK KPU Kota Parepare Nomor: 63/PL.03-Kpt/7372/KPU-Kot/V/2018).

Atas Keputusan KPU tersebut Taufan Pawe mengajukan gugatan ke Mahkamah Agung yang amar putusannya membatalkan Keputusan KPU Kota Parepare dan memerintahkan KPU Kota Parepare untuk menerbitkan keputusan baru tentang penetapan pasangan calon peserta Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Parepare Tahun 2018 yang memenuhi syarat.

Ditempat berbeda, pasangan calon Bupati Petahana Kabupaten Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur diduga melakukan pelanggaran penggunaan kewenangan, program, dan kegiatan yang menguntungkan diri petahana, bahwa berdasarkan kajian yang dilakukan Bawaslu atas tindakan calon bupati petahana tersebut yang menyakinkan melanggar pelanggaran sesuai dengan Pasal 71 ayat (3). Bawaslu merekomendasikan kepada KPU

untuk membatalkan pasangan calon bupati. Namun, KPU Kabupaten Kutai Kertanegara menyatakan bahwa tidak terjadi pelanggaran administrasi pemilihan yang dilakukan oleh calon bupati. Karena itu, KPU berpandangan tidak dapat dikenakan sanksi pembatalan sebagai calon Bupati.

Mekanisme dan format diskualifikasi oleh KPU apabila ditemukan atau terdapat Petahana yang melakukan penyimpangan sebagaimana diatur dalam ayat 1 sampai dengan ayat 3 patut untuk dikaji lebih mendalam. Konteks diskualifikasi tidak diatur secara detail dalam Pasal 71 tersebut. Secara umum dalam Undang-Undang tentang Pilkada mengatur pelanggaran administrasi yang berujung pada Diskualifikasi Calon dikategorikan dalam 4 (empat) bentuk pelanggaran administrasi yaitu:

1. Bentuk/Metode kampanye yang menggunakan media massa cetak dan elektronik di luar jadwal.
2. Jika ditemukan laporan dana kampanye yang tidak benar.
3. Calon petahana melakukan mutasi jabatan enam bulan sebelum ditetapkan sebagai pasangan calon.
4. Money politik yang terstruktur. Sistematis dan masif (TSM).
Dalam tulisan ini spesifik akan membahas tentang diskualifikasi calon petahana yang melakukan mutasi jabatan enam bulan dan pelanggaran lainnya sebelum ditetapkan sebagai pasangan calon

Maraknya diskualifikasi calon kepala daerah diajang pesta demokrasi daerah dikarenakan terbukti melanggar ketentuan perundang-undangan, yaitu melakukan penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri (Pasal 71 Ayat (2)), menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan pasangan calon kompetitornya, baik di daerah sendiri maupun di daerah lain dalam waktu 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan penetapan pasangan calon terpilih (Pasal 71 Ayat (3)).⁶

Ada kecenderungan bahwa penegakan norma hukum dalam ketentuan Pasal 71 (3) belum menghasilkan penegakan hukum yang ideal, yakni proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Karena penerapan Pasal 71 tersebut sebagai alat uji menduga petahana melakukan kecurangan adalah sesuatu yang tidak mudah. Beberapa persoalan yang muncul dalam penerapan Pasal 71 tersebut

⁶ Helmi, Happy Hayati & Erliyana, Anna, 2019, *Kontruksi Hukum Diskualifikasi Calon Petahana Pada Pemilihan Kepala Daerah*, *Pakuan Law Review*, 5 (2), Hal.148.

adalah Pertama, secara substansi dalam konteks pelaksanaan kewenangan, petahana dituntut untuk melaksanakan program kerja dan agenda-agenda pembangunan yang telah ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Dalam pelaksanaan program dan kinerja tersebut dipastikan keputusan-keputusannya memiliki dampak sosial politik yang dari segi komunikasi politik melahirkan persepsi dan simpatik. Dalam konteks hukum mengukur dan menguji bahwa terdapat keputusan yang “merugikan” dan “menguntungkan” merupakan persoalan karena memunculkan indikator-indikator normatif untuk memastikan sebuah keputusan petahana ini menguntungkan atau merugikan.

Persoalan kedua adalah sebagaimana menjadi pengetahuan umum bahwa petahana dihadapkan pada kewajiban untuk melaksanakan agenda kerja yang telah ditetapkan oleh Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Menjadi persoalan ketika rumusan “menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan” sebagaimana dalam ayat 3 di atas dilaksanakan atas tuntutan dan target yang telah digariskan oleh RJPMD yang bila tidak dilaksanakan akan justru melahirkan persoalan atau beban baru; tidak melaksanakan amanat undang-undang. Sementara ketika program itu dilaksanakan maka secara otomatis melahirkan insentif politik (keuntungan) bagi petahana.

Persoalan ketiga karena pada prinsipnya ayat 1 sampai dengan ayat 4 adalah merupakan larangan terhadap suatu nilai dalam hal ini larangan terhadap petahana, pejabat negara, aparatur sipil negara dan termasuk Lurah untuk tidak melakukan penyalahgunaan wewenang, maka pertanyaan kemudian bagaimana sistem pengawasan terhadap adanya larangan tersebut. Dalam sistem pengawasan setidaknya memerlukan dua unsur penting yakni mekanisme pengawasan dan institusi yang melakukan pengawasan yang terangkum dalam konteks penegakan hukum ketika terjadi penyimpangan terhadap laranganlarangan tersebut.

Meskipun undang-undang telah menetapkan larangan bagi calon kepala daerah petahana yang dapat mengakibatkan diskualifikasi terhadap calon kepala daerah, namun pengaturan tersebut tetap tidak menghilangkan sifat multi tafsir dari frasa "*kewenangan, program, dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon*" dalam Pasal 71 ayat (3) UU 10 Tahun 2016.

Sebagai perbandingan dengan Pasal 71, Undang-Undang Pilkada pada Pasal 73 ayat 1 dan 2 junto Pasal 135A juga mengatur soal diskualifikasi calon kepala daerah. Tema dalam Pasal 73 ayat 1 dan 2 junto Pasal 135A ini adalah diskualifikasi calon kepala daerah dan tim kampanyenya (semua calon kepala daerah termasuk yang berlatar belakang Petahana) yang telah ditetapkan namun dilaporkan atau

ditemukan melakukan pelanggaran administrasi secara terstruktur, sistematis dan massif. Pasal 73 1 dan 2 selengkapnya berbunyi:

“(1) Calon dan/atau tim Kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/atau Pemilih. (2) Calon yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan Bawaslu Provinsi dapat dikenai sanksi administrasi pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.”

Selanjutnya Pasal 135 A berbunyi:

- (1) Pelanggaran administrasi Pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (2) merupakan pelanggaran yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan massif.
- (2) Bawaslu Provinsi menerima, memeriksa, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja.
- (3) Pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus dilakukan secara terbuka dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu Provinsi dengan menerbitkan Keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak diterbitkannya putusan Bawaslu Provinsi.
- (5) Keputusan Kpu Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat berupa sanksi administrasi pembatalan pasangan calon.
- (6) Pasangan calon yang dikenai sanksi administrasi pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat mengajukan upaya hukum ke Mahkamah Agung dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota ditetapkan
- (7) Mahkamah Agung memutus upaya hukum pelanggaran administrasi Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak berkas perkara diterima oleh Mahkamah Agung.
- (8) Dalam hal putusan Mahkamah Agung membatalkan keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud

pada ayat (6), KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota wajib menetapkan kembali sebagai pasangan calon.

- (9) Putusan Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat
- (10) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelanggaran administrasi Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Bawaslu.

Apabila kita perhatikan Pasal 73 ayat 1 dan 2 juncto Pasal 135 di atas terlihat pola dan rumusan diskualifikasi calon kepala daerah dengan alasan pelanggaran administrasi berbasis Terstruktur, Sistematis dan Massif lebih memiliki tahapan yang jelas dan instansi yang bertanggung jawab dalam tahapan proses diskualifikasi, yakni diawali pemeriksaan dugaan pelanggaran oleh Bawaslu dan selanjutnya berakhir pada putusan Mahkamah Agung. Bahkan ayat 10 memberi wewenang kepada Bawaslu untuk mengatur mekanisme pelanggaran administrasi melalui Peraturan Bawaslu. Sehingga tahapan dari awal sampai akhir lebih jelas dan terbuka.

Sedangkan proses diskualifikasi calon versi Pasal 71 tidak dilengkapi dengan perangkat tahapan diskualifikasi calon. Sehingga dalam praktek di lapangan terdapat multi tafsir atas kekosongan makna hukum dalam penyelesaian sebagaimana Pasal 71 tersebut. Persoalan yang muncul dalam proses tahapan awal diskualifikasi calon Petahana adalah apakah penyelesaian hukum adanya dugaan pelanggaran oleh Petahana termasuk Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan atau Sengketa Pemilihan ? kedua rumusan ini berbeda dalam penanganan di Panwaslu atau Bawaslu dan ketiganya memiliki perbedaan dalam implikasi hukum di Bawaslu.

Padahal, menurut Satjipto Rahardjo perumusan pemikiran pembuat hukum yang dituangkan dalam peraturan hukum akan turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu dijalankan. Lebih lanjut Soerjono Sukanto mengatakan bahwa masalah pokok yang melanda penegakan hukum yakni terdapat pada faktor-faktor yang mempengaruhinya secara langsung maupun tidak langsung. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral sehingga dapat menyebabkan dampak positif maupun dampak negatif dilihat dari segi faktor penegakan hukum itu menjadikan agar suatu kaidah hukum benar-benar berfungsi.⁷

Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa hukum harus mampu menjadi sarana agar tujuan-tujuan kebijaksanaan publik dapat terwujud dalam masyarakat.⁸ Keterkaitan hukum dalam penegakan hukum terhadap diskualifikasi calon petahana adalah mendasari, menuntun dan mengamankan kegiatan pembangunan atau dengan kata lain memberikan arah agar tidak terjadi penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan penegakan hukum.

Dalam membahas faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum menurut Lawrence M Friedman dikatakan setidaknya ada 3 (tiga) faktor

⁷ Soekanto, Soerjono. 2016. *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 15

⁸ Mahdi, Imam. 2017. *Hukum Perencanaan Pembangunan Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm 32

yang mempengaruhi penegakan hukum yakni Subtansi Hukum yakni adalah aturan, norma, dan pola perilaku manusia yang berada dalam sistem tersebut. Subtansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan dan aturan yang mereka susun. Struktur Hukum dalam hal ini bagian yang memberikan semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Jika membicarakan struktur hukum di Indonesia maka termasuk didalamnya adalah institusi penegak hukum tersebut. Kultur Hukum dalam hal ini sikap manusia dalam sistem hukum-kepercayaan, nilai pemikiran serta harapannya. Dengan kata lain kultur hukum adalah suasana pikiran sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Tanpa kultur hukum maka hukum tak berdaya, seperti ikan mati yang terkapar di keranjang dan bukan seperti ikan yang berenang dilautan lepas.

Dalam konteks ini, adanya rumusan norma yang multi tafsir jelas berpotensi mendatangkan kerugian konstitusional bagi calon kepala daerah petahana yakni berpotensi menghilangkan hak konstitusionalnya untuk menjadi pasangan calon kepala daerah. Lebih jauh dapat dipastikan akan menimbulkan kekacauan, sehingga tidak lagi sejalan dengan tujuan yang hendak diwujudkan dari penerapan aturan yang telah diberlakukan. Kekecauan tersebut tidak saja karena telah terjadi inkonsistensi dalam penerapan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang

baik, namun lebih jauh yaitu ia akan menjadi pemicu terjadinya berbagai ketegangan dan konflik pada dataran prakteknya.

Penyelenggara dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum Indonesia memiliki ruang yang besar untuk menafsirkan sendiri sesuai dengan kepentingan pelaksanaan tugasnya dilapangan. Ruang penafsiran yang besar dan tanpa batasan itu sangat berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum sebab tidak adanya batasan yang pasti akan kemana penafsiran itu diarahkan. Penyelenggara diberikan ruang bebas untuk dapat menafsirkan sesuka hati tanpa perlu peduli apakah hal tersebut justru akan merugikan calon kepala daerah petahana secara nyata dan terang benderang menabrak asas pembentukan peraturan yang baik sebagaimana ditentukan pada Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Banyak penelitian telah dilakukan untuk membahas ihwal penegakan hukum terhadap diskualifikasi calon kepala daerah petahana, Dalam kerangka mengisi keterbatasan kajian pada penegakan hukum terhadap diskualifikasi petahana, tulisan ini akan membahas terkait dengan bagaimana penegakan hukum pertahanan dalam pemilihan kepala daerah dan implikasi hukum pertahanan dalam pemilihan kepala daerah. Maka dari isu penelitian diatas adalah belum optimalnya penegakan hukum diskualifikasi petahana dalam pemilihan kepala daerah.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana penegakan hukum diskualifikasi petahana dalam pemilihan kepala daerah ?
2. Bagaimana implikasi hukum diskualifikasi petahana dalam pemilihan kepala daerah ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis bagaimana penegakan hukum diskualifikasi petahana dalam pemilihan kepala daerah
2. Untuk menganalisis bagaimana implikasi hukum diskualifikasi petahana dalam pemilihan kepala daerah

D. Manfaat penelitian

Penelitian secara ilmiah diharapkan mampu memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis dalam perkembangan ilmu pengetahuan. Manfaat penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yaitu memberikan kontribusi terhadap penelitian yang sama di masa yang akan datang khususnya terhadap penelitian tentang penegakan hukum diskualifikasi petahana dalam pemilihan kepala daerah

2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan mampu untuk memberikan sumbangan ilmu dan pengetahuan khususnya terhadap bentuk penegakan hukum dalam diskualifikasi petahana dalam pemilihan kepala daerah

E. Orisinalitas Peneltian

Berdasarkan pencarian dari jurnal, tesis dan disertasi perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Peneliti tidak menemukan pembahasan terkait usulan yang penulis angkat terkait “Diskualifikasi Petahana Dalam Pemilihan Kepala Daerah”. Dalam tulisan ini penulis memfokuskan pada syarat dan prosedur dalam melakukan diskualifikasi khususnya petahana. Berdasarkan hal tersebut, peneliti menemukan karya ilmiah, yaitu:

1. Kontruksi Hukum Diskualifikasi Calon Petahana Pada Pemilihan Kepala Daerah oleh Happy Hayati Helmi dan Anna Erliyana, Jurnal Pakuan Law Review 2019.

Fokus penelitian ini mengakaji dua hal terkait kontruksi hukum dan upaya huku petahana terhadap diskualifikasi yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu tanpa adanya sengketa atau putusan/rekomendasi Bawaslu akan terjadinya pelanggaran.

2. Pengujian Administrasi Terhadap Proses Diskualifikasi Petahana Dalam Pencalonan Pemilihan Kepala Daerah oleh Irvan Mawardi, Jurnal Hukum Peratun, 2018

Fokus penelitian ini mengkaji terkait mekanisme diskualifikasi petahana dan mekanisme pengujian keputusan KPU tentang sanksi diskualifikasi petahana.

Penelitian yang penulis angkat diatas berbeda aksentuasinya dengan penelitian sebelumnya karena penelitian yang dilakukan oleh penulis berfokus pada penegakan hukum diskualifikasi petahana dalam pemilihan kepala daerah sebagaimana di jelaskan dalam peraturan tidak menghilangkan sifat multi tafsir dari frasa “kewenangan, program, dan kegiatan pasangan calon” dalam Pasal 71 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016.

Tabel 1 Matrik Keaslian Penelitian Tesis Pertama

Nama Penulis : Happy Hayati Helmi dan Anna Erliyana	
Judul Tulisan : <i>Kontruksi Hukum Diskualifikasi Calon Petahana Pada Pemilihan Kepala Daerah</i>	
Kategori :Jurnal Pakuan Law Review	
Tahun : 2019	
Perguruan Tinggi : Universitas Pakuan	
Uraian Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan : Diskualifikasi calon petahana dilakukan oleh penyelenggara pemilihan tanpa adanya sengketa pemilihan dan rekomendasi pembatalan dari Bawaslu akan terjadinya pelanggaran.	Penegakan Hukum terhadap diskualifikasi petahana menurut penulis masih belum optimal dikarenakan masih terdapat kepentingan penyelenggara pemilihan yang mempengaruhi diskualifikasi calon itu sendiri
Teori Pendukung :	Teori Penegakan Hukum, Teori Kepastian Hukum, dan Teori Konstitusional
Metode Penelitian :Empiris	Normatif dan Empiris
Pendekatan : pendekatan implementasi	Pendekatan Perundang-Undangan, Pendekatan teori dan Pendekatan kasus
Hasil & Pembahasan :1) Kontruksi pengaturan terhadap diskualifikasi calon petahana pada pemilihan kepala daerah 2) Upaya yang dilakukan calon petahana apabila diskualifikasi yang diberikan kepadanya terdapat upaya perlawanan.	
Desaian Kebaruan : Tulisan/Kajian	Dalam penelitian ini dikaji bentuk penegakan hukum terhadap diskualifikasi petahana karena menurut penulis masih terdapat beberapa dugaan pelanggaran untuk dilakukannya diskualifikasi tetap tidak ditegakkan.

Tabel 2 Matrik Keaslian Penelitian Tesis Kedua

Nama Penulis : Irvan Mawardi	
Judul Tulisan : <i>Pengujian Administrasi Terhadap Proses Diskualifikasi Petahana Dalam Pencalonan Pemilihan Kepala Daerah</i>	
Kategori : Jurnal Hukum Peratun	
Tahun : 2018	
Lembaga Tinggi : Mahkamah Agung	
Uraian Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan : Masalah yang diangkat dalam tulisan ini adalah mekanisme diskualifikasi petahana dan pengujian Keputusan KPU terhadap keputusan diskualifikasi calon kepala daerah	Pengaturan terkait dengan diskualifikasi calon kepala daerah dalam hal ini petahana masih memunculkan perdebatan karena frasa “menguntungkan atau merugikan” salah satu pasangan calon terkait dengan penggunaan kewenangan, program dan kegiatan tidak menghilangkan sifat multi tafsir.
Teori Pendukung :	Teori Penegakan Hukum, Teori Kepastian Hukum, dan Teori Konstitusional
Metode Penelitian : Deskriptif	Normatif
Pendekatan : Pendekatan kualitatif	Pendekatan Perundang-Undangan, Pendekatan teori dan Pendekatan Kasus
Hasil & Pembahasan : Diskualifikasi Petahana dalam calon kepala daerah menimbulkan permasalahan dalam keputusan KPU yang mengeluarkan Keputusan Pembatalan pasangan calon, dalam tulisan ini menjelaskan upaya hukum yang dapat dilakukan oleh tergugat apabila tidak menerima keputusan KPU tersebut.	
Desaian Kebaruan : Tulisan/Kajian	Dalam penelitian ini akan dikaji bagaimana menerapkan frasa “menguntungkan atau merugikan” salah satu pasangan calon dalam dugaan pelanggaran akan terjadinya diskualifikasi calon kepala daerah dalam hal ini Petahana.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penegakan Hukum

1. Penegakan Hukum

Penegakan hukum adalah yang dilakukan dengan upaya untuk menegakkan atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.⁹

Pemaknaan penegakan hukum secara demikian sangatlah sempit oleh karena kewenangan penegakan hukum hanya seakan menjadi tanggungjawab aparat hukum semata.

Penegakan hukum ini terdapat berbagai macam pengertian yang diberikan oleh ahli hukum diantaranya pengertian penegakan hukum yang dilontarkan oleh Sjahran Basah dimana beliau memberikan pengertian bahwa penegakan hukum adalah berlakunya hukum positif sebagaimana seharusnya ditaati. Oleh karena itu memberikan keadilan dalam suatu perkara dengan menerapkan hukum dan menemukan hukum secara *in concreto* dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materiil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal.

⁹ Barda Nawawi Arief, 2007, Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group), hal. 21

Pengertian yang lain adalah yang diberikan oleh Satjipto Rahardjo dimana penegakan hukum itu adalah hakekatnya adalah merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep yang abstrak. Sehingga penegakan hukum ini diartikan lebih sempit lagi adalah usaha untuk mewujudkan ide-ide itu menjadi kenyataan.¹⁰

Penegakan hukum adalah perbuatan yang mengatur hubungan nilai-nilai yang dirumuskan dalam hukum-hukum yang kokoh dan dinyatakan dalam sikap perbuatan yang merupakan tahap akhir dalam pengembangan nilai untuk menciptakan, memelihara dan memelihara kehidupan sosial yang damai. Dalam kehidupan bermasyarakat, manusia memiliki standar tersendiri untuk mencapai tujuan hidup, namun standar tersebut seringkali bertentangan antara individu yang satu dengan individu lainnya. Penegakan hukum bukanlah tugas penerapan hukum pada peristiwa tertentu, melainkan aktivitas manusia dengan segala karakteristiknya yang bertujuan untuk memenuhi harapan yang diinginkan oleh hukum.¹¹

Dalam penegakan hukum, faktor manusia memegang peranan utama dalam penegakan hukum. Penegakan hukum bukanlah proses logis yang sederhana, tetapi dengan partisipasi seluruh umat manusia, penegakan hukum tidak lagi dilihat sebagai upaya nalar yang logis, tetapi sebagai hasil dari suatu pilihan. Oleh karena itu, penerapan

¹⁰ Satjipto Rahardjo, 1983, Masalah Penegakan Hukum suatu Tinjauan Sosiologis, Sinar Baru, Bandung, hlm. 15

¹¹ M. Ali Zaidan, 2015, Menuju Pembaharuan Hukum Pidana, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 110.

hukum tidak bisa hanya didasarkan pada prediksi logis, tetapi juga pada isu-isu “*non-logis*”. Penegakan hukum dilakukan oleh instansi yang berwenang untuk melakukan tugas ini, seperti polisi, jaksa, hakim, dan pejabat pemerintah.

Pengertian penegakan hukum juga dapat dilihat dari objeknya, yaitu dari segi hukum. Dalam hal ini makna juga mencakup makna luas dan makna terbatas. Secara umum penerapan hukum juga mencakup nilai-nilai keadilan yang terkandung dalam aturan resmi yang sehat dan nilai-nilai keadilan yang ada dalam masyarakat. Namun penerapan hukum dalam arti sempit hanya dapat melibatkan penerapan peraturan formal dan tertulis.¹²

Ditinjau dari segi subjek, penegakan hukum dapat menjadi subjek dalam arti luas, atau dapat dipahami sebagai upaya subjek dalam penegakan hukum dalam arti sempit. Secara garis besar, proses penegakan hukum melibatkan semua subjek dalam setiap hubungan hukum. Setiap orang yang melaksanakan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu sesuai dengan aturan hukum yang berlaku, berarti dia membuat atau menerapkan aturan sebagai upaya aparat penegak hukum tertentu untuk melindungi

¹² Laurensius Arliman S, 2015, Penegekan Hukum dan Kesadaran Masyarakat, Deepublish, Yogyakarta, hal. 12-13

dan menjamin penegakan hukum, aparat penegak hukum dapat menggunakan kekuatan paksa bila diperlukan.¹³

Berbagai macam pengertian penegakan hukum yang dikemukakan oleh para ahli hukum terasa akan sangat hambar bila kita sendiri tidak mengetahui arti hukum itu sendiri. Didalam pengantar dari bukunya Soerjono Soekanto dikatakan walaupun tidak secara eksplisit bahwa hukum itu adalah seperangkat aturan yang biasa disebut norma atau kaidah yang mengatur setiap diri pribadi manusia sehingga tercapai kedamaian didalam kehidupan bermasyarakat.¹⁴ Dengan norma atau kaidah itulah masyarakat diatur untuk maenaati hukum atau norma atau kaidah agar tercipta masyarakat yang tertib dan aman. Hal ini sesuai dengan tujuan dibuatnya hukum itu sendiri yaitu untuk menciptakan kedamaian dan ketertiban (*peace and order*) didalam masyarakat itu sendiri.

Berdasarkan uraian di atas, jelaslah bahwa konsep eksekutif kurang lebih merupakan upaya untuk membuat undang-undang, baik secara sempit maupun secara luas, sebagai pedoman perilaku. sebagai aparat eksekutif resmi yang dipercayakan oleh undang-undang dengan tugas dan wewenang untuk memastikan berfungsinya standar

¹³ Jimly Asshiddiqie, Penegakan Hukum

https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/34124812/ Penegakan_Hukum-with-cover-page-v2.
Diakses pada tanggal 22 Agustus 2023 pukul 14.00 Wita

¹⁴ Soerjono Soekanto, 2007, Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 2

hukum yang berlangsung dalam realitas kehidupan bermasyarakat dan berbangsa.¹⁵

Dalam hal penegakan hukum ada beberapa faktor yang mempengaruhi. Diantaranya adalah faktor aparat penegak hukum dan faktor masyarakat. Aparat kepolisian sebagai salah satu institusi penegak hukum yang diberikan wewenang untuk melaksanakan fungsinya sebagai penegak hukum dituntut harus mampu menyelesaikan berbagai masalah terutama masalah peredaran gelap narkoba dan psikotropika. Karena keberhasilan maupun kegagalan para aparat penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya sebetulnya sudah dimulai sejak peraturan hukum yang harus dijalankan itu dibuat.¹⁶

2. Faktor-Faktor Penegakan Hukum

Menurut Gustav Radbruch, seorang ahli filsafat Jerman menyatakan bahwa untuk menegakkan hukum terdapat tiga unsur yang harus diperhatikan yaitu:

1. Kepastian Hukum

Penegakan hukum pada hakikatnya adalah perlindungan hukum terhadap tindakan sewenang-wenang. Adanya kepastian hukum memungkinkan seseorang akan memperoleh sesuatu yang diharapkan.

¹⁵ Ibid, hlm 2

¹⁶ Soerjono Soekanto, 2005, Masalah Penegakan Hukum, (Bandung: Sinar Baru), hal. 25

2. Kemanfaatan Hukum

Para aparaturnya penegakan hukum dalam menjelaskan tugasnya harus mempertimbangkan agar proses penegakan hukum dan pengambilan keputusan memiliki manfaat bagi masyarakat.

3. Keadilan Hukum

Keadilan merupakan unsur yang harus diperhatikan dalam menegakkan hukum. Artinya bahwa dalam pelaksanaan hukum para aparat penegak hukum harus bersikap adil. Pelaksanaan hukum yang tidak adil akan mengakibatkan keresahan sehingga wibawa hukum dan aparatnya akan luntur dimasyarakat.

Dalam membahas faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum ini dari para ahli hukum sendiri terdapat beberapa persamaan yang mendasar. Para ahli hukum ini diantaranya adalah Lawrence M Friedman yang dikutip dari bukunya Sirajudin, Zulkarnain dan Sugianto yang berjudul Komisi Pengawas Penegak Hukum Mampukah Membawa Perubahan dimana menurut Lawrence M Friedman dikatakan setidaknya ada 3 (tiga) faktor yang mempengaruhi penegakan hukum. Faktor-faktor tersebut diantaranya adalah:¹⁷

¹⁷ Sirajudin, Zulkarnain dan Sugianto, 2007, Komisi Pengawas Penegak Hukum Mampukah Membawa Perubahan, Malang Corruption Watch dan YAPPIKA, Malang, hlm 25-26

1. Faktor Subtansi Hukum

Yang dimaksud substansi disini adalah aturan, norma, pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun.

Substansi juga mencakup *living law* (hukum yang hidup), dan bukan hanya saran yang ada dalam kitab undang-undang.

2. Faktor Stuktural

Dalam hal ini adalah bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Friedman mengambil contoh jika membicarakan struktur sistem hukum di Indonesia maka termasuk didalamnya yang dibicarakan adalah struktur institusi penegak hukumnya seperti Kepolisian, Kejaksaan, dan Pengadilan dan juga termasuk unsur struktural jumlah dan jenis pengadilan, yurisdiksinya. Jelasnya struktur bagaikan foto diam yang menghentikan gerak.

3. Faktor Kultural

Dalam hal ini sikap manusia dalam sistem hukum-kepercayaan, nilai pemikiran serta harapannya. Dengan kata lain kultur hukum adalah suasana pikiran sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau

disalahgunakan. Tanpa kultur hukum maka hukum tak berdaya, seperti ikan mati yang terkapar di keranjang dan bukan seperti ikan yang berenang dilautan lepas.

Senada dengan Lawrence M Friedman, Achmad Ali yang juga didalam bukunya Sirajuddin, Zulkaranain, dan Sugianto yang berjudul Komisi Pengawas Penegak Hukum Mampukah Membawa Perubahan digambarkan ketiga unsur sistem hukum itu adalah sebagai berikut:¹⁸

1. Struktur diibaratkan sebagai mesin
2. Subtansi adalah apa yang dikerjakan dan dihasilkan oleh mesin itu
3. Kultur hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan bagaimana mesin itu digunakan,

Sedangkan menurut Soerjono Soekanto. dalam bukunya yang berjudul Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum ada 5 (lima) faktor yang mempengaruhi proses penegakan hukum. Faktor tersebut adalah diantaranya:¹⁹

1. Faktor Undang-Undang

Arti dari undang-undang tersebut adalah undang-undang dalam arti materiil yaitu peraturan yang dibuat oleh penguasa pusat maupun daerah yang sah. Sehingga dengan demikian maka di

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Soerjono Soekanto, 2007, Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 11-67

suatu peraturan perundang-undangan akan ada beberapa syarat yang harus dipenuhi oleh peraturan perundang-undangan itu sendiri.

2. Faktor Penegak Hukum

Faktor penegak hukum yang dibahas didalam penulisan tesis ini hanya dibatasi kepada penegak hukum yang langsung berkecimpung dalam penegakan hukum.

3. Faktor Sarana dan Prasarana

Faktor sarana dan prasarana ini memegang peranan yang cukup penting dalam sebuah proses penegakan hukum. Hal ini dikarenakan tanpa adanya sarana dan prasarana tertentu maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar.

4. Faktor Masyarakat

Penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian didalam masyarakat. Oleh karena itu dipandang dari berbagai macam sudut masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut.

5. Faktor Kebudayaan

Kebudayaan hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik dan apa yang dianggap buruk.

B. Pemilihan Kepala Daerah

1. Pemilihan Kepala Daerah

Salah satu sarana untuk menentukan orang-orang yang akan mewakili rakyat dalam menjalankan roda pemerintahan adalah dengan melakukan pemilu. pemilu adalah proses memilih orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. jabatan-jabatan tersebut bermacam-macam, mulai dari presiden, gubernur, bupati/wali kota, wakil rakyat di berbagai pemerintahan, hingga kepala desa.²⁰

Demokrasi merupakan aspek penting dari pemerintah dan hirarki kekuasaan yang ada dalam suatu sistem politik yang dianut oleh sebuah negara. Artinya, terdapat sebuah sistem politik nasional yang mana didalamnya terdapat sub sistem politik daerah yang ada dalam suatu sistem negara yang dianut. Indonesia sebagai suatu negara yang menganut sistem demokrasi dalam menjalankan pemerintahannya yang diwujudkan dalam satu sistem yang dikenal yakni pemilihan umum yang biasa disingkat Pemilu.

Sejarah kekuasaan Negara yang dilaksanakan oleh satu tangan atau satu lembaga telah membawa bencana bagi kehidupan demokrasi dan kemasyarakatan, serta terlanggaranya hak-hak asasi warga Negara. Oleh karena itu, perlunya dilakukan pemisahan

²⁰ Fajlurrahman Jurdi, 2018, Pengantar Hukum Pemilihan Umum, Jakarta: Kencana Prenamedia Group, hlm 1

kekuasaan Dalam berbagai lembaga Negara, sehingga terjadi saling control (*checks and balances*). John Locke dianggap mengungkapkan ajaran pemisahan kekuasaan Negara, dengan membaginya menjadi kekuasaan legislative (membuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang), dan yudikatif (mengawal jalannya aturan undang-undang). Dengan dibedakannya kekuasaan tersebut agar terjadi penekanan untuk hubungan saling mengawasi dan mengandalkan antar berbagai lembaga Negara.²¹

Sebuah negara yang mempunyai wilayah sangat luas dan membutuhkan manajemen, akan berujung pada ketidakmampuan kepala negara mengelolanya secara individual, maka dibentuklah lembaga-lembaga yang dapat bekerjasama mengelola suatu negara. Salah satu lembaga penting tersebut yaitu pemerintah daerah dan dalam setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut dengan kepala daerah, Kepala Daerah untuk Provinsi disebut dengan Gubernur, untuk Kabupaten disebut dengan Bupati, dan untuk Kota disebut dengan Walikota.²²

Dalam konteks demokratisasi di daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota) untuk mewujudkan cita-cita otonomi daerah, dibutuhkan kehadiran pemimpin di daerah (Gubernur,

²¹ Ridwan Hr, 2017, Hukum Administrasi Negara, Rajawali Pers, Jakarta, hlm12

²² T.Hendra Saputra, 2018, Pemilihan Kepala Daerah Langsung Menurut Undang-Undang Pasca Reformasi Dan Pemikiran Al-Mawardi, Skripsi, hlm 16

Bupati/Walikota) yang memiliki kemampuan memimpin dan memahami karakter. Alasannya, kepala daerah menempati posisi strategis untuk pertama kali mengendalikan birokrasi pemerintahan demi tercapainya kesejahteraan rakyatnya²³

The provisions of Article 18 paragraph (4) of the 1945 Constitution (UUD1945) stipulate that the Governor, Regent and Mayor respectively as heads of local governments of provinces, regencies and cities are democratically elected. The framer of the law used the phrase "democratically elected" to translate to "directly elected by the people" into the law, so that the filling of the position of regional head was carried out democratically through pair elections, meaning direct election of the Regional Head and Deputy Regional Head.²⁴

Kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah orang yang diberikan amanah atau tugas oleh seorang Pemerintah Pusat untuk menjalankan suatu Pemerintahan di Daerah. Dalam Pasal 1 ayat (23) 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 menetapkan bahwa Kepala Daerah merupakan

²³ Muh Mutawali, Andi Pangerang Moenta, dan Muh Hasrul, Kewenangan Partai Politik Dalam Penarikan Dukungan Bakal Pasangan Calon Kepala Daerah, *Jurnal Al-Qadau: Peradilan dan Hukum Keluarga Islam* Volume 8 Nomor 1 Tahun 2021, hlm 50

²⁴ Adnan Purichta Ichsan, Syamsul Bachri, Marwati Riza, dan Hamzah, The Regulation of Independent Candidate in Organizing Regional Head Election in Indonesia: A literature Review, *Journal Systematic Review in Pharmacy* Vol 11, Issue 5, May-Jun 2020, hlm 896

unsur Penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom yang dipilih secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan adanya peran rakyat dalam memilih pemimpin di daerahnya secara langsung, sehingga sistem ini dianggap yang sangat ideal karena mengandung nilai demokrasi.²⁵

Pilkada sebagai perhelatan politik, merupakan sebuah ajang pertunjukkan dramaturgi yakni keahlian pertunjukan karya dramatik politik. Masalahnya rakyat sebagai pemilik kedaulatan demokrasi tidaklah membutuhkan dramaturgi yang memposisikan mereka hanya sekedar sebagai penonton pasif. Idealnya sebuah pilkada harus adil dan asas keadilan dimaksud bukan hanya dalam karangka tidak ada pilih kasih dari pihak penyelenggara, tetapi juga harus adil dalam memperlakukan rakyat sebagai pemegang kedaulatan.

Oleh karena itu, Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan sarana pelaksana kedaulatan rakyat di wilayah provinsi, kabupaten atau kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah.²⁶

²⁵ Ibid

²⁶ Idil Akbar, Pilkada Serentak Dan Geliat Dinamika Politik Dan Pemerintahan Lokal Indonesia, Jurnal Ilmu Pemerintahan Vol 2 No 1, 2016, hlm 100

2. Dasar Hukum Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah pada dasarnya merupakan konsekuensi pergeseran konsep otonomi daerah. Pemilihan kepala daerah diatur dalam pasal 18 (4) UUD 1945, dan pada era reformasi dan seterusnya pemilihan kepala daerah diatur lebih jelas dalam UndangUndang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi dengan UndangUndang Nomor 32 Tahun 2004 karena dianggap tidak sepenuhnya aspiratif sehingga menimbulkan banyak kritikan. Berdasarkan Pasal 56 UndangUndang Nomor 32 Tahun 2004 ditetapkan bahwa :

“Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”.

Dalam Pasal 24 UU No. 32 Tahun 2004 sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. Kemudian dalam Pasal 56 juga ditegaskan, “Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.”²⁷

Peraturan lain yang menjadi Dasar Hukum Pemilihan Kepala Daerah yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang

²⁷ Ni'matul Huda dan Imam Nasef, 2017, Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi, Kencana, Jakarta, hlm 228

Pemerintahan Daerah yang termaksud dalam Pasal 59 Ayat (1) bahwa setiap daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah. Adapun untuk mengisi jabatan kepala daerah diatur dalam Pasal 62 bahwa ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah diatur dengan Undang-Undang.²⁸

Sementara Pemilihan Kepala Daerah langsung secara serentak dijalankan semenjak berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 kemudian diperbarui menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Pasal 3 ayat (1) menyatakan: "Pemilihan dilaksanakan setiap lima (5) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia". Pasal 201 ayat (1) samapai dengan ayat (7) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang kemudian diamandemen dengan Pasal 201 ayat (1) sampai ayat (8) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 mengatur tentang pemilihan kepala daerah langsung secara serentak tahun 2015, 2017, 2018, 2020, dan pilkada serentak nasional tahun 2024.

3. Prinsip Pemilihan Kepala Daerah

The International IDEA menetapkan 7 prinsip yang berlaku umum untuk menjamin legitimasi dan kredibilitas penyelenggara pemilu. Prinsip-prinsip tersebut yakni:

²⁸ 7 T.Hendra Saputra, Op.cit, hlm 18

i. *Independence* (Kemandirian)

Kemandirian dimaknai sebagai keadaan dimana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundangundngan dan prinsip korporasi yang sehat.

ii. *Impartiality* (Berimbang/Tidak Berpihak)

Perlakuan yang sama, tidak memihak, dan adil sehingga tidak memberikan keuntungan bagi pihak lain yang merupakan makna imparsialitas. Imparsialitas dapat diciptakan melalui penataan aturan hukum dan struktur kelembagaan KPU, namun alangkah baiknya netralitas tercermin dalam sikap/kebijakan KPU terhadap stake holder terkait.

iii. *Integrity* (Integritas/terpercaya)

Integritas menurut Poerwadarminta berarti kebulatan, keutuhan, atau kejujuran.²⁹ Setidaknya ada tiga makna yang berkaitan dengan integritas. Pertama, integritas sebagai “unity”, digunakan untuk menjelaskan kondisi kesatuan, keseuruhan, keterpanduan. Makna ini biasanya dikaitkan dengan wawasan kebangsaan. Dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, integritas dapat diartikan sebagai

²⁹ Poerwadarminta, WJS, 2005, Kamus Umum Bahasa Indonesia; edisi Ketiga, Balai Kota, Jakarta

kesesuaian antara tindakan dan perilaku seseorang penyelenggara akan mendapatkan kepercayaan publik, terutama dari pemilih, maupun kontestan pemilu, baik kandidat orang per-orang ataupun partai politik, yang berkepentingan langsung dengan pemilu

iv. *Transparency* (Keterbukaan)

Transparansi dimaksudkan sebagai ketersediaan informasi yang cukup, akurat dan tepat waktu terkait dengan sebuah kebijakan publik serta proses pembentukannya. Transparansi merupakan persyaratan tercapainya akuntabilitas dan menjamin kepastian. Berdasarkan pengertian tersebut, maka konteks transparansi penyelenggara pemilu dituntut untuk mampu bersikap terbuka dalam menjamin kredibilitas proses penyelenggara pemilu, sehingga dapat diterima oleh semua kelompok baik partai politik, pemerintah, masyarakat, dan media.

v. *Eficiency* (Efisien)

Efisien dan efektivitas merupakan komponen penting dari seluruh kredibilitas pemilu. Efisiensi sangat penting bagi proses penyelenggaraan pemilu karena kerusakan dan masalah teknis dapat menyebabkan kekacauan dan rusaknya hukum dan tata tertib. Efisiensi dan efektivitas bergantung kepada beberapa factor, termasuk profesionalisme staf,

sumber day dan paling penting adalah waktu yang cukup untuk mempersiapkan pemilu dan melatih mereka yang mempunyai tanggungjawab atas penyelenggaraan pemilu.

vi. *Professionalism* (Profesionalisme)

Pemilu harus dikelola oleh kelompok orang yang memiliki keahlian, terlatih dan berdedikasi. Penjelasan Pasal 3 angka 6 UU No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN mendefinisikan asas profesionalisme sebagai asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

vii. *Service-mindedness* (Pelayanan)

Menurut International IDEA, alasan utama dibentuknya badan pelaksana pemilu adalah memberikan pelayanan kepada stakeholders, baik masyarakat maupun peserta pemilu. Penyelenggara pemilu harus mengembangkan dan mempublikasikan standar pelayanan untuk setiap tahapan penyelenggara pemilu.

viii. *Accountability* (Akuntabilitas/bertanggungjawab)

Prinsip akuntabilitas memiliki dua fungsi sekaligus, yaitu kemampuan menerima akibat apapun. Ia juga perlu bertanggung jawab kepada komunitas atau publik, kepada setiap lembaga atau organisasi yang bergantung pada

mereka, atau kepada lembaga atau organisasi sebelumnya. Pada dasarnya, administrasi pemerintah harus didasarkan pada sistem dan prosedur tertentu, mematuhi undang-undang dan peraturan, dapat diterima secara politik, berdasarkan metode dan teknologi tertentu, dan nilai-nilai etika tertentu, dan jika mereka membuat keputusan yang salah, mereka harus menanggung akibatnya.

C. Diskualifikasi Petahana

Undang-Undang Pemilihan pada dasarnya tidak mengenal istilah diskualifikasi. Pasal 71 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 memaknai diskualifikasi dengan pembatalan status pasangan calon kepala daerah untuk berkontestasi dalam Pemilihan baik oleh Pengadilan, Komisi Pemilihan Umum, ataupun pihak lainnya.³⁰ Sementara itu dalam situs ballotpedia, diskualifikasi kandidat dimaknai dengan peniadaan hak kepada kandidat suatu pemilihan yang dilakukan oleh Pengadilan, Komisi Pemilihan Umum ataupun Partai Politik.

1. Dasar Hukum Diskualifikasi

Pilkada serentak Tahun 2018 banyak menuai diskualifikasi calon petahana pasca penetapan pasangan calon oleh KPU sebagai penyelenggara pemilu atas hasil pelanggaran administrasi pemilukada.

³⁰ Helmi, H. H., & Erliyana, A. 2019. Konstruksi Hukum Diskualifikasi Calon Petahana Pada Pemilihan Kepala Daerah. Palar | Pakuan Law Review, 5(2), 146–180

Diskualifikasi Calon kepala daerah diatur pada Pasal 71, 73, 76, 135 A Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah No 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, namun secara khusus diskualifikasi Petahana diatur pada UU Pilkada yaitu Pasal 71 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat 5 yang menyebutkan bahwa:

1. Pejabat negara, pejabat daerah, pejabat aparatur sipil negara, anggota TNI/POLRI, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon;
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;
3. Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota dilarang menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon baik di daerah sendiri maupun di daerah lain dalam waktu 6 (enam) bulan

sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan penetapan pasangan calon terpilih; dan

4. 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 Kabupaten/Kota

Pasal 71 ayat (1)

1. Calon dan/atau tim Kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/atau Pemilih.
2. Calon yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai calon oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dan dikenai sanksi pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

(Pasal 135 A Ayat (1) Pelanggaran administrasi Pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (2) merupakan pelanggaran yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif).

Selain dari UU Pilkada yang mengatur diskualifikasi pasangan calon terdapat peraturan lainnya yaitu 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 Pasal 89 ayat (2) yang menyebutkan bahwa:

1. Bakal Calon selaku petahana dilarang melakukan penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan Pasangan Calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari menteri yang menyelenggarakan urusan dalam negeri.
2. Bakal Calon selaku petahana dilarang menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan Pemerintah Daerah untuk kegiatan pemilihan 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan Pasangan Calon sampai dengan penetapan Pasangan Calon Terpilih.
3. Dalam hal Bakal Calon selaku petahana melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), petahana yang bersangkutan dinyatakan tidak memenuhi syarat.

Hal tersebut diperjelas pada Pasal 90 Ayat 1 Huruf e menyebutkan: “*Pasangan calon dikenakan sanksi pembatalan sebagai peserta pemilihan oleh KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota apabila “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 menyebutkan apabila “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”.

Tidak hanya PKPU 15/2017 mengatur diskualifikasi, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 5 Tahun 2017 Tentang Dana Kampanye Peserta Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota juga mengatur juga pada Pasal 52 yang mengatakan bahwa Partai Politik atau Gabungan Partai Politik dan Pasangan Calon Perseorangan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3), dan Pasal 9 ayat (1) mengenai asal dana kampanye dikenai sanksi berupa pembatalan sebagai Pasangan Calon sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pemilihan.

Pasal 9 Ayat (1) PKPU juga menyatakan bahwa Pasangan Calon perseorangan dan Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang mengusulkan Pasangan Calon, yang menerima sumbangan melebihi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3): a. dilarang menggunakan dana dimaksud; b. wajib melaporkan kepada KPU Provinsi/KIP Aceh untuk Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan KPU/KIP Kabupaten/Kota untuk Pemilihan Bupati dan

Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota; dan c. menyerahkan sumbangan tersebut ke kas Negara paling lambat 14 (empat belas) hari setelah masa Kampanye berakhir.

Pasal 53 mempertegas kembali bahwa Pasangan Calon yang melanggar ketentuan pembatasan pengeluaran Dana Kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (4), dikenai sanksi berupa pembatalan sebagai Pasangan Calon. Hal tersebut merupakan Pembatasan pengeluaran Dana Kampanye yang ditetapkan dengan Keputusan KPU Provinsi/KIP Aceh untuk Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan Keputusan KPU/KIP Kabupaten/Kota untuk Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota dengan memerhatikan hasil rapat koordinasi.

Pasal 57 (1) Mekanisme pemberian sanksi pembatalan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52, Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 56, sebagai berikut:

- a. KPU Provinsi/KIP Aceh dan KPU/KIP Kabupaten/Kota melakukan klarifikasi kepada Pasangan Calon dan Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang mengusulkan Pasangan Calon atau Pasangan Calon perseorangan; dan
- b. hasil klarifikasi sebagaimana dimaksud dalam huruf a diputuskan dalam rapat pleno. (2) Pembatalan sebagai Pasangan Calon dituangkan dalam Keputusan KPU

Provinsi/KIP Aceh untuk Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, dan Keputusan KPU/KIP Kabupaten/Kota untuk Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota.

Diskualifikasi calon kepala daerah petahana pada umumnya terbukti telah melanggar ketentuan Perundang-undangan diantaranya pelanggaran bentuk/metode kampanye, laporan dana kampanye yang tidak benar, melakukan mutasi jabatan dan menggunakan program pemerintah dalam enam bulan sebelum ditetapkan sebagai pasangan calon, dan keempat, money politik yang terstruktur, sistematis dan masif (TSM).

2. Mekanisme Diskualifikasi

Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, sekaligus penerapan prinsip-prinsip atau nilai-nilai demokrasi, meningkatkan kesadaran politik rakyat untuk berpartisipasi aktif dalam pemilihan umum demi terwujudnya cita-cita masyarakat Indonesia yang demokratis.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah lembaga yang bertugas menyelenggarakan dan melaksanakan pemilu dan pemilukada. Dalam penyelenggaraan pemilu, komisi pemilihan umum (KPU) bertugas melaksanakan Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD,

DPRD, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang di atur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Pemilu).

Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah diatur dalam Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2015 juncto Nomor 8 Tahun 2015, yang mengatur tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Selanjutnya perubahan diatur yang di dalam undang-undang nomor 7 tahun 2017 tentang pemilihan umum (pemilu). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu, salah satu tugas pokok dari lembaga ini adalah memberikan laporan pertanggung jawaban dalam hal penyelenggaraan seluruh tahapan pemilihan umum dan tugas lainnya kepada Presiden bukan kepada rakyat yang seharusnya pemilu merupakan hajat rakyat maka pertanggung jawaban pelaksanaan pemilu seharusnya pada rakyat.

Mekanisme Diskualifikasi Calon Kepala Daerah menurut UndangUndang No 8 Tahun 2015 yaitu terdapat dalam pasal 54 yaitu:

1. Dalam hal pasangan calon berhalangan tetap sejak penetapan pasangan calon sampai pada saat dimulainya hari Kampanye, Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang pasangan calonnya berhalangan tetap dapat mengusulkan pasangan calon pengganti paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak pasangan calon berhalangan tetap.

2. KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota melakukan penelitian persyaratan administrasi pasangan calon pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak tanggal pengusulan.
3. Dalam hal pasangan calon pengganti berdasarkan hasil penelitian administrasi memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), paling lama 1 (satu) hari KPU Provinsi/Kabupaten/Kota, menetapkannya sebagai pasangan calon.
4. Dalam hal pasangan berhalangan tetap sejak penetapan pasangan calon sampai pada saat dimulainya hari Kampanye sehingga jumlah pasangan calon kurang dari 2 (dua) orang, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota membuka kembali pendaftaran pengajuan pasangan calon paling lama 7 (tujuh) hari.
5. Dalam hal pasangan calon berhalangan tetap pada saat dimulainya Kampanye sampai hari pemungutan suara dan terdapat 2 (dua) pasangan calon atau lebih, tahapan pelaksanaan Pemilihan dilanjutkan dan pasangan calon yang berhalangan tetap tidak dapat diganti serta dinyatakan gugur.
6. Dalam hal pasangan calon berhalangan tetap pada saat dimulainya Kampanye sampai hari pemungutan suara pasangan calon kurang dari 2 (dua) orang, tahapan

pelaksanaan Pemilihan ditunda paling lama 14 (empat belas) hari.³¹

3. Pengertian Petahana

Sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) 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, disebutkan bahwa “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama untuk mencalonkan diri dan dicalonkan sebagai gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, dan walikota dan wakil walikota”.

Berdasarkan syarat-syarat menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah di atas semua warga negara Indonesia dapat mencalonkan diri menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah yang masih menjabat atau biasa disebut dengan petahana

Istilah petahana muncul di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang sebagaimana telah beberapa kali diubah

³¹ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota menjadi Undang-Undang, h. 48

terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota menjadi Undang-Undang pada Pasal 7 huruf r dan Pasal 71. Namun demikian, Undang-Undang tersebut tidak memberikan definisi apa yang dimaksud dengan petahana. Dalam tataran implementasi, Komisi Pemilihan Umum (KPU) memberikan pengertian tentang petahana sebagaimana dituangkan dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 18 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua 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 yang menyatakan bahwa “Petahana adalah gubernur atau wakil gubernur, bupati atau wakil bupati, dan wali kota atau wakil wali kota yang sedang menjabat”.

Sedangkan pengertian petahana menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah “Pemegang suatu jabatan politik tertentu (yang sedang atau masih menjabat)”.

Secara hukum, pengaturan tentang Petahana telah mengalami dinamika pada setiap revisi Undang-Undang Pilkada. Pada periode tahun 2008, Undang-Undang Pilkada sempat mengatur tentang

kewajiban mundur bagi petahana yang akan maju kembali dalam pilkada. Namun ketentuan tersebut kemudian dianulir oleh Mahkamah Konstitusi dengan ketentuan baru bahwa petahana cukup mengambil cuti ketika akan maju kembali dalam pilkada.³²

Menurut Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota, dinyatakan bahwa “Gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta wali kota dan wakil wali kota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan:

1. Menjalani Cuti di Luar Tanggungan Negara; dan
2. Dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya”.

1. Cuti diluar tanggungan negara

Berdasarkan Pasal 64 ayat (1) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 11 Tahun 2020 tentang

³² Irvan Mawardi, 2018 Pengujian Administrasi Terhadap Proses Diskualifikasi Petahana dalam Pencalonan Pemilihan Kepala Daerah, Jurnal Hukum Peraturan, Volume 1 Nomor 2 Agustus 2018

Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 4 Tahun 2017 tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota, dinyatakan bahwa “Gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, wali kota, atau wakil wali kota yang sedang menjabat dan mencalonkan kembali pada daerah yang sama harus mengajukan cuti kampanye di luar tanggungan negara selama masa kampanye”.

Yang dimaksud dengan Cuti di luar Tanggungan Negara adalah keadaan tidak masuk kerja bagi gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota yang diizinkan dalam kurun waktu tertentu, karena melaksanakan kampanye gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota dengan tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.³³

2. Larangan penggunaan fasilitas negara terkait dengan jabatannya.

Penggunaan fasilitas negara merupakan modus yang paling sering dilakukan kepala daerah pada saat

³³ Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali kota dan Wakil Wali kota.

pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Wewenang dan kekuasaan yang melekat pada kepala daerah berpotensi besar digunakan untuk kepentingan kepala daerah dalam memenangkan pemilihan. Dengan adanya kewenangan tersebut, sangat memungkinkan bagi kepala daerah untuk membujuk, memengaruhi bahkan memerintah para bawahannya untuk berpihak dan memberikan dukungan untuk kepentingan kepala daerah.³⁴

Larangan penggunaan fasilitas negara dalam kampanye diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Dalam Pasal 304 ayat (1) disebutkan bahwa dalam melaksanakan kampanye, presiden dan wakil presiden, pejabat negara, dan pejabat daerah dilarang menggunakan fasilitas negara.

Larangan penggunaan fasilitas negara ini juga diatur dalam Pasal 64 ayat (3) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 11 Tahun 2020, yang menyebutkan bahwa selama kampanye, gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, wali kota, wakil wali kota yang menjadi pasangan calon, dilarang untuk:

³⁴ Rahmat Hollyson MZ dan Sri Sundari, 2015, PILKADA (Penuh Euforia, Miskin Makna), Bestari, Jakarta, hlm. 38-39.

- a. Menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatannya; dan
- b. Menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan yang terkait dengan jabatannya, yang menguntungkan atau merugikan pasangan calon lain di wilayah kewenangannya dan di wilayah lain.

Fasilitas negara tersebut berupa:³⁵

- a. Sarana mobilitas, seperti kendaraan dinas meliputi kendaraan dinas pejabat negara dan kendaraan dinas pegawai, serta alat transportasi dinas lainnya;
- b. Gedung kantor, rumah dinas, rumah jabatan milik pemerintah, milik pemerintah daerah, kecuali daerah terpencil, yang pelaksanaannya harus memerhatikan prinsip keadilan; dan
- c. Sarana perkantoran, radio daerah dan sandi/telekomunikasi milik pemerintah daerah, dan peralatan lainnya.

Sedangkan fasilitas negara menurut Pasal 304 ayat (2)

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 berupa:

³⁵ Pasal 64 ayat (5) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 11 Tahun 2020

- a. Sarana mobilitas, seperti kendaraan dinas meliputi kendaraan dinas pejabat negara dan kendaraan dinas pegawai, serta alat transportasi dinas lainnya;
- b. Gedung kantor, rumah dinas, rumah jabatan milik pemerintah, milik pemerintah provinsi, milik pemerintah kabupaten/kota, kecuali daerah terpencil yang pelaksanaannya harus dilakukan dengan memerhatikan prinsip keadilan;
- c. Sarana perkantoran, radio daerah, dan sandi/telekomunikasi milik pemerintah provinsi/kabupaten/kota, dan peralatan lainnya; dan
- d. Fasilitas lainnya yang dibiayai oleh APBN atau APBD

D. Landasan Teori

Salah satu elemen utama dan penting dalam merancang sebuah penelitian adalah kecermatan dan ketepatan peneliti dalam menentukan teori-teori yang akan digunakan sebagai landasan teoritik dalam penelitian.³⁶

1. Teori Penegakan Hukum

Penegakan hukum memiliki beberapa istilah seperti istilah dari negara Belanda *rechtstoepassing*, dan *rechtshandhaving*, dari

³⁶ Irwansyah dan Ahsan Yunus, 2020, Penelitian Hukum, Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel (Edisi Revisi), Mirra Buana Media, Yogyakarta, h, 298

negara Amerika *law enforcement*, dan *application*.³⁷ Sedangkan di Indonesia penegakan hukum biasanya diistilahkan penerapan hukum. Secara konseptual penegakan hukum menyerasikan hubungan nilai-nilai yang ada pada kaidah-kaidah hukum dan mengejawantahkan sikap ataupun tindakan sebagai implementasi nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara serta mempertahankan kedamaian hidup bermasyarakat.³⁸

Padangan Satjipto Raharjo terkait penegakan hukum merupakan penerapan hukum secara konkret dalam kehidupan bermasyarakat. Jika hukum telah dibuat maka harus dilakukan pelaksanaan secara menyeluruh dalam kehidupan masyarakat, hal tersebut merupakan penegakan hukum.³⁹

Menurut Gustav Radbruch, seorang ahli filsafat Jerman menyatakan bahwa untuk menegakkan hukum terdapat tiga unsur yang harus diperhatikan yaitu:

1. Kepastian Hukum

Penegakan hukum pada hakikatnya adalah perlindungan hukum terhadap tindakan sewenang-wenang. Adanya

³⁷ Nur Solikin, 2019, Hukum, Masyarakat dan Penegakan Hukum, Pasuruan: CV. Qiara Media, hlm. 82.

³⁸ Nur Solikin, Ibid, hlm. 82

³⁹ Bayubroto, R. Jati, 2009, Penegakan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2003 Tentang Pengamanan Pasir, Kerikil Dan Batu Di Lingkungan Sungai Dan Pesisir Oleh Satuan Polisi Pamong Praja Sebagai Upaya Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup. Tesis, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, hlm.18, dapat dilihat <http://ejournal.uajy.ac.id/7862/3/2MIH01201.pdf>.

kepastian hukum memungkinkan seseorang akan memperoleh sesuatu yang diharapkan.

2. Kemanfaatan Hukum

Para aparatur penegakan hukum dalam menjelaskan tugasnya harus mempertimbangkan agar proses penegakan hukum dan pengambilan keputusan memiliki manfaat bagi masyarakat.

3. Keadilan Hukum

Keadilan merupakan unsur yang harus diperhatikan dalam menegakkan hukum. Artinya bahwa dalam pelaksanaan hukum para aparat penegak hukum harus bersikap adil. Pelaksanaan hukum yang tidak adil akan mengakibatkan keresahan sehingga wibawa hukum dan aparatnya akan luntur dimasyarakat.

Menurut Lawrence M Friedman dikatakan setidaknya ada 3 (tiga) faktor yang mempengaruhi penegakan hukum. Faktor-faktor tersebut diantaranya adalah:⁴⁰

1. Faktor Subtansi Hukum

Yang dimaksud substansi disini adalah aturan, norma, pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu.

Subtansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang

⁴⁰ Sirajudin, Zulkaranain dan Sugianto, 2007, Komisi Pengawas Penegak Hukum Mampukah Membawa Perubahan, Malang Corruption Watch dan YAPPIKA, Malang, hlm 25-26

berada dalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun.

Substansi juga mencakup *living law* (hukum yang hidup), dan bukan hanya saran yang ada dalam kitab undang-undang.

2. Faktor Stuktural

Dalam hal ini adalah bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Friedman mengambil contoh jika membicarakan struktur sistem hukum di Indonesia maka termasuk didalamnya yang dibicarakan adalah struktur institusi penegak hukumnya seperti Kepolisian, Kejaksaan, dan Pengadilan dan juga termasuk unsur struktural jumlah dan jenis pengadilan, yurisdiksinya. Jelasnya struktur bagaikan foto diam yang menghentikan gerak.

3. Faktor Kultural

Dalam hal ini sikap manusia dalam sistem hukum-kepercayaan, nilai pemikiran serta harapannya. Dengan kata lain kultur hukum adalah suasana pikiran sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Tanpa kultur hukum maka hukum tak berdaya, seperti ikan mati yang terkapar di keranjang dan bukan seperti ikan yang berenang dilautan lepas.

2. Teori Kepastian Hukum

Prespektif teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah kepastian hukum (legal certainty). Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum adalah garansi bahwa hukum harus dilaksanakan dengan cara yang positif. Kepastian hukum menekankan adanya kuasa pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang mempunyai otoritas dan berdaulat, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.⁴¹

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas mempunyai makna yaitu tidak menciptakan keragu-raguan (multi tafsir). Jelas mempunyai arti ia berbentuk suatu sistem norma dengan norma lain hingga tidak bertumbukan atau menimbulkan pertentangan norma.⁴²

Mengacu kepada teori kepastian yang dikemukakan oleh Roscoe Pound, kepastian hukum mengandung pengertian akan adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui

⁴¹ Zainal. A, 2012, Pengantar Tata Hukum Indonesia, Rajawali Press, Jakarta, hlm 19

⁴² Prayogo, R. T, 2016, Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil Dan Dalam Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang, Jurnal Legislasi Indonesia, 13(2), 191–202.

perbuatan apa yang boleh atau tidak dilakukan.⁴³ Senada dengan

Pound Totsky menyatakan bahwa:⁴⁴

Legas certainty in the theoretical aspect is set requirements for the legal system in order to ensure a stable personal legal status by improving the process of law-making and enforcement. Legal certainty aims at adaptation of the individual behavior to the legal validity standarts, protection from the state interference and individual confidence in the legal status reliability

Hal tersebut penting sebagai upaya untuk menjamin adanya kepastian hukum bagi pasangan calon yang berkontestasi. Berdasarkan hal tersebut, penelitian terkait diskualifikasi calon kepala daerah yang disebabkan adanya ultra vires (perluasan kewenangan) yang diatur dalam Undang-Undang Pemilihan belum pernah dilakukan penelitian, sehingga dalam penulisan ini memiliki unsur kebaruan (*novelty*).

E. Karangka Pikir

1. Alur Pikir

Masalah terkait diskualifikasi khususnya bagi petahana menjadi permasalahan yang perlu diperhatikan dalam berlangsungnya demokrasi di Indonesia. Dalam konteks ini, adanya rumusan norma yang multi tafsir jelas berpotensi mendatangkan kerugian konstitusional bagi calon kepala daerah petahana yakni

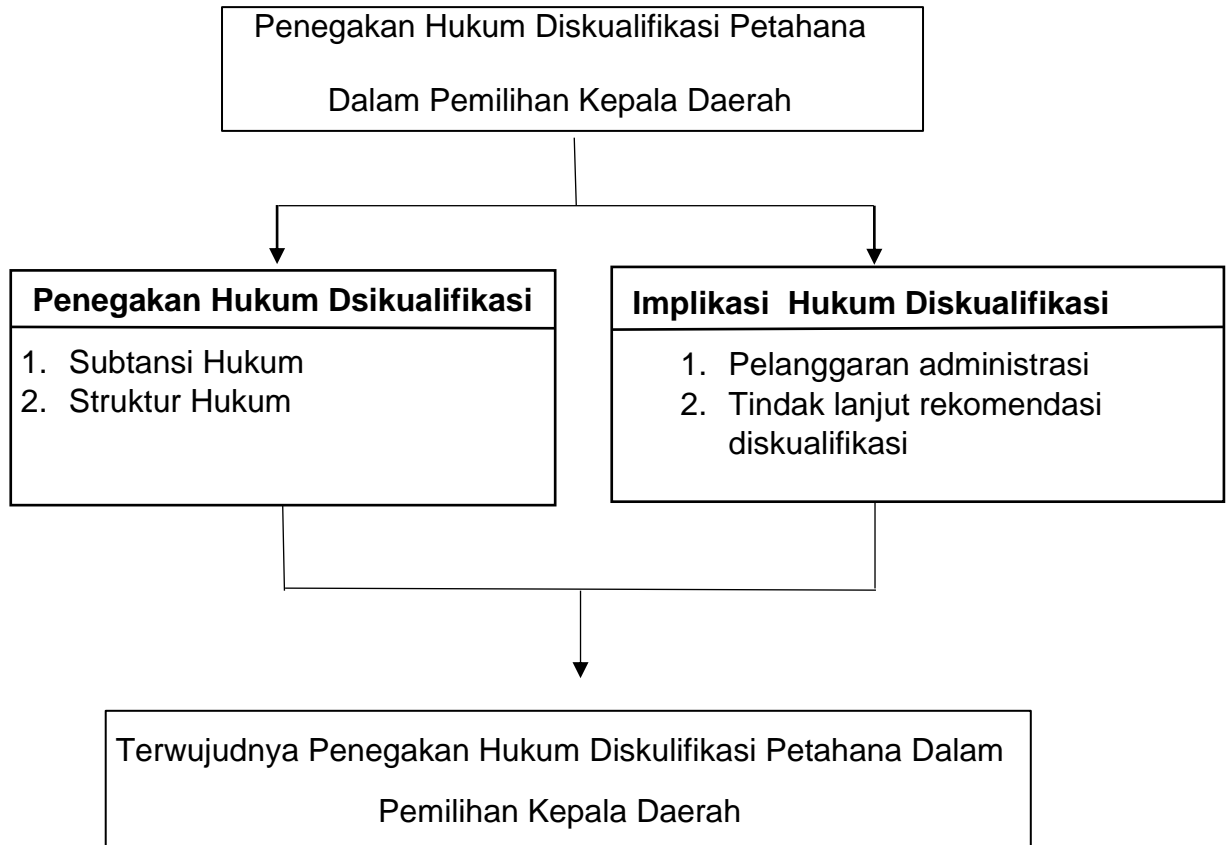
⁴³ Djasmani. H. Y., 2011, Hukum Sebagai Alat Rekayasa Sosial Dalam Praktek Berhukum Di Indonesia, *Masalah-Masalah Hukum*, 40(3), hlm 365-374

⁴⁴ Totskyi. B., 2014, Legal Certainty as a Basic Principle of the Land Law of Ukraine, *Jurisprudence*. 21(1), hlm 204–222.

berpotensi menghilangkan hak konstitusionalnya untuk menjadi pasangan calon kepala daerah. Lebih jauh dapat dipastikan akan menimbulkan kekacauan, sehingga tidak lagi sejalan dengan tujuan yang hendak diwujudkan dari penerapan aturan yang telah diberlakukan

Dalam penelitian ini memiliki 2 (dua) variabel yang akan dianalisis sebagai variabel bebas/pengaruh (*independent variabel*) dan variabel terikat/terpengaruh (*dependent variabel*) serta dijelaskan secara rinci melalui indikator-indikator variabel turunannya. Variabel *independent* pertama yaitu Penegakan hukum petahana dalam pemilihan kepala daerah. Variabel kedua yaitu implikasi hukum petahana dalam pemilihan kepala daerah. Hal tersebut perlu diperlukan dalam mencapai penegakan hukum dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.

2. Bagan Karangka Pikir



F. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan penjelasan yang memberikan pernyataan untuk peneliti agar apa saja yang dibutuhkan dalam memberikan jawaban pertanyaan atau menguji hipotesis penelitian, khususnya pada penelitian yang kualitatif. Adapun yang diberikan sebagai istilah-istilah sebagai berikut:

1. Penegakan Hukum adalah yang dilakukan dengan upaya untuk menegakkan atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman khususnya dalam penyelenggaraan pemilihan yang melibatkan petahana sebagai salah satu kontestan
2. Pemilihan adalah proses formal memilih seseorang untuk jabatan pemerintahan publik dan menerima atau menolak proposisi politik melalui pemungutan suara
3. Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah orang yang diberikan amanah atau tugas oleh seorang Pemerintah Pusat untuk menjalankan suatu Pemerintahan di Daerah
4. Petahana adalah individu yang saat ini memegang jabatan atau jabatan tersebut. Meskipun istilah ini berlaku untuk orang yang memegang posisi tersebut sepanjang waktu, istilah ini lebih umum digunakan selama pemilu sebagai cara untuk

membedakan dua kandidat jika pemegang posisi saat ini mencalonkan diri untuk masa jabatan kedua.

5. Diskualifikasi adalah larangan turut ikut serta dalam kontestasi khususnya dalam pemilihan dikarenakan melakukan pelanggaran yang diatur dalam peraturan perundang-undangan
6. Subtansi Hukum adalah pengaruh faktor hukum, Hukum yang dimaksudkan adalah Undang-Undang (UU) atau peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh Pemerintah. Faktor hukum yang dimaksud adalah bermula dari undang-undangnya itu sendiri yang bermasalah
7. Struktur Hukum adalah struktur sistem hukum, didalamnya yang dibicarakan adalah struktur institusi penegak hukumnya seperti Kepolisian, Kejaksaan, dan Pengadilan dan juga termasuk unsur struktural jumlah dan jenis pengadilan, yurisdiksinya.
8. Implikasi Hukum adalah suatu akibat yang muncul atau terjadi yang timbul oleh hukum terhadap hal-hal mengenai suatu perbuatan yang dilakukan oleh subjek hukum
9. Tindak lanjut rekomendasi adalah kewajiban untuk menindaklanjuti rekomendasi dalam hal pelanggaran administrasi dengan langsung melaksanakan rekomendasi tersebut.
10. Sengketa pemilihan adalah sengketa yang terjadi antar peserta pemilihan dengan penyelenggara pemilihan sebagai akibat

dikeluarkannya keputusan KPU Provinsi dan KPU
Kabupaten/Kota