

**IMPLIKASI HUKUM KEPUTUSAN KPU NOMOR : 29/Kpts/KPU Kota-014.329951/2012 TENTANG PENETAPAN BAKAL PASANGAN CALON KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH ATAS NAMA EDY RUMPOKO DAN PUNJUL SANTOSO SEBAGAI PASANGAN CALON YANG MEMENUHI SYARAT SEBAGAI PESERTA PEMILU KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH KOTA BATU TAHUN 2012 TERHADAP PEMILIHAN WALIKOTA TAHUN 2012-2017**

**SKRIPSI**

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Memperoleh Gelar

Kesarjanaan Dalam Ilmu Hukum

Oleh :

LULUK ADAWIYAH

105010113111004



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2014



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Pemilihan Umum (selanjutnya disebut Pemilu) merupakan pranata terpenting dalam setiap negara demokrasi, terlebih lagi bagi negara yang berbentuk Republik seperti Indonesia. Pranata itu berfungsi untuk memenuhi tiga prinsip demokrasi, yaitu kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintahan, dan pergantian pemerintahan secara teratur. Ketiga prinsip tersebut bertujuan untuk menjamin terjaga dan terlaksananya cita-cita kemerdekaan, mencegah bercokolnya kepentingan tertentu di dalam tubuh tertentu di dalam pemerintahan, atau tergantikannya kedaulatan rakyat menjadi kedaulatan penguasa.

Apabila sebagian besar atau seluruh kelompok sosial politik yang ada dalam masyarakat terwakili dalam lembaga-lembaga perwakilan baik dipusat maupun di daerah, niscaya terpenuhilah prinsip kedaulatan rakyat. Selanjutnya, apabila mekanisme pemilihan umum wakil-wakil rakyat pada lembaga-lembaga perwakilan berjalan sebagai mana mestinya, yakni berlangsung secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan tertib, aman serta damai, maka akan terpenuhi pulalah sebagian besar dari prinsip keabsahan pemerintahan, yakni keabsahan prosedural, yang selanjutnya akan diikuti pemenuhan keabsahan esensial yang mensyaratkan adanya keterbukaan pertanggungjawaban politik dan mekanisme kontrol yang kuat dan efektif. Akhirnya prinsip kedaulatan rakyat yang keabsahan pemerintahan harus diiringi oleh prinsip pergantian pemerintahan secara teratur, yaitu terbukanya peluang

bagi dan bergantinya pemangku kepala negara dan selama dua periode, sebab apabila tidak akan tergelincir dalam monarki absolut dalam praktisnya.<sup>1</sup>

Sebagai diketahui Indonesia adalah Negara hukum, hal tersebut tercantum jelas dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945), Sebagai negara hukum pembentukan peraturan perundang-undangan sangatlah penting dalam konsep negara hukum itu, bahwa yang dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi.<sup>2</sup>

Hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai. Tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Dengan tercapainya ketertiban di masyarakat diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi.<sup>3</sup>

Indonesia disebut sebagai negara demokratis, karena di dalamnya mengakomodir prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi. Kaitannya dengan hal ini J.B.M Ten Berge, menyebutkan bahwa prinsip-prinsip tersebut, sebagai berikut:<sup>4</sup>

#### 1. Prinsip-prinsip Negara Hukum

- a) Asas Legalitas, pembatasan kebebasan warga negara (oleh pemerintahan) harus ditemukan dasarnya dalam Undang-Undang yang merupakan peraturan

<sup>1</sup>A. Mukthie Fadjar, **Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi (Membangun Pemilu Legislatif, Presiden, dan Kepala Daerah & Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu Secara Demokratis)**, Setara Press, Malang, 2013, Hlm 1-2.

<sup>2</sup> Jimmly Asshidiqie, **Gagasan Negara Hukum Indonesia**, [http://www.Jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep\\_Negara\\_Hukum\\_Indonesia.pdf](http://www.Jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf). (Online), diakses 8 Mei 2014.

<sup>3</sup> Sudikno Mertokusumo, **Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)**, Liberty, Yogyakarta, 2005, Hlm 77.

<sup>4</sup> Ridwan HR, **Hukum Administrasi Negara**, UII Press, Yogyakarta, 2003, Hlm 6-8.

umum. Undang-Undang secara umum harus memberikan jaminan terhadap warga negara dari tindakan yang tidak benar. Pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintah harus dikembalikan dasarnya pada Undang-Undang tertulis, yakni Undang-Undang formal;

- b) Perlindungan hak-hak asasi;
- c) Pemerintahan terikat pada hukum;
- d) Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum, hukum harus ditegakkan, ketika hukum itu dilanggar pemerintah harus menjamin bahwa ditengah masyarakat terdapat instrument yuridis penegakan hukum. Pemerintah dapat memaksa seseorang yang melanggar hukum melalui sistem peradilan negara. Memaksakan hukum publik secara prinsip merupakan tugas pemerintah;
- e) Pengawasan oleh hakim yang merdeka, superioritas hukum tidak dapat ditampilkan, jika aturan-aturan hukum hanya dilaksanakan oleh organ pemerintah. Oleh karena itu, dalam setiap negara hukum diperlukan pengawasan oleh hakim yang merdeka.

## 2. Prinsip-prinsip Demokrasi

- a) Perwakilan Politik, kekuasaan politik dalam satu negara dan dalam masyarakat diputuskan oleh badan perwakilan, yang dipilih melalui pemilihan umum;
- b) Pertanggungjawaban politik, organ-organ pemerintah dalam menjalankan fungsinya sedikit banyak tergantung secara politik yaitu kepada lembaga perwakilan;

- c) Pemencaran Kewenangan, konsenterasi kekuasaan dalam masyarakat pada satu organ pemerintahan adalah kesewenang-wenangan. Oleh karena itu kewenangan badan-badan publik itu harus dipencarkan pada organ-organ yang berbeda;
- d) Pengawasan dan Kontrol, penyelenggaraan pemerintah harus dapat dikontrol;
- e) Kejujuran dan Keterbukaan pemerintah untuk umum;
- f) Rakyat diberi kemungkinan untuk mengajukan keberatan.

Sebagaimana yang diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis. Dengan adanya pemilihan Kepala Daerah maka dipandang sebagai bentuk yang paling nyata dari kedaulatan yang berada ditangan rakyat serta wujud yang paling nyata partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan administrasi negara.

Didalam pelaksanaan Pemilu Kepala Daerah tidak dapat dilepaskan keterkaitanya dengan aparat pelaksanaan pemilu Kepala Daerah itu sendiri. Khususnya yang telah berlangsung pada masa pergeseran dari rezim Pemilihan Umum. Untuk itu, pencermatan yang dilakukan terhadap pelaksanaan Pemilu Kepala Daerah senantiasa diawali dengan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari perjalanan Pemilu Kepala Daerah ditengah air beserta penyelenggaraan atau pelaksanaannya yang untuk waktu yang lama dijalankan oleh pemerintah.<sup>5</sup>

Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam menjalankan tugasnya sebagai penyelenggara pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diberikan kewenangan oleh Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 jo Nomor 12 Tahun 2008

---

<sup>5</sup>Samsul Wahidin, **Hukum Pemerintahan Daerah Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah**, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, Hlm 45.

repository.ub.ac

tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana yang telah tercantum dalam Pasal 57 ayat (1) yang menyatakan bahwa pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum.

Dalam menjalankan tugasnya Komisi Pemilihan Umum (KPU) akan menetapkan bakal calon yang akan mengikuti dalam tahapan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Bakal calon tersebut diferivikasi, dan berhasil lolos dengan status baru, sebagai pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.<sup>6</sup> Penetapan yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) terhadap pasangan bakal calon dilakukan setelah para bakal calon memenuhi syarat sesuai dengan peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 06 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pencalonan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Adanya pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung, disadari atau tidak disadari masih terjadi permasalahan, permasalahan itu dapat menimbulkan sengketa di daerah-daerah. Di kota Batu misalnya, pada hari Selasa, tanggal 2 Oktober tahun 2012 masyarakat Kota Batu melakukan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah periode tahun 2012-2017 yang telah dimenangkan oleh Eddy Rumpoko dan Punjul Santoso yang telah selesai dilantik oleh Gubernur Jawa Timur yakni Soekarwo pada tanggal 26 Desember 2012.

Dalam proses pemenangan tersebut Eddy Rumpoko dan Punjul Santoso pernah meninggalkan permasalahan. Pasalnya awal pencalonan Eddy Rumpoko sempat tidak diloloskan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Batu dengan adanya Surat Putusan Nomor : 270/188/KPU Kota 014.329951/VIII/2012 tentang Hasil Penelitian Ulang Surat Pencalonan dan Surat Putusan Nomor :

---

<sup>6</sup>Samsul Wahidin, Ibid, hlm 3.

270/75/BA/VIII/2012 tentang Penetapan Pasangan Calon yang Memenuhi Syarat Sebagai Peserta Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012.

Dengan adanya Surat Putusan Nomor : 270/188/KPU Kota 014.329951/VIII/2012 Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Batu digugat oleh Dewan Pimpinan Cabang (DPC) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Kota Batu dalam hal ini diwakili oleh Cahyo Edi Purnomo, SH. MH. Selaku Ketua Dewan Pimpinan Cabang (DPC) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan dan Drs. Wito Argo selaku Sekretaris Dewan Pimpinan Cabang (DPC) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Kota Batu dalam hal ini sebagai Penggugat, dan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Batu sebagai Tergugat. Duduk sengketa dan obyek gugatan Tata Usaha Negara yakni Keputusan Tergugat Nomor: 270/188/KPU Kota 041.329951/VIII/2012 tentang Hasil Penelitian Ulang Surat Pencalonan dan Keputusan Tergugat berupa berita acara Nomor : 270/75/BA/VIII/2012 tentang Penetapan Pasangan Calon yang memenuhi syarat sebagai peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah.

Alasan dan dasar gugatan, bahwa dalam pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012 menggunakan dasar hukum Peraturan KPU No. 06 Tahun 2011 tentang tata cara pencalonan pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, bahwa Tergugat telah menetapkan tahapan, program, dan jadwal penyelenggaraan pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012, bahwa Penggugat adalah partai politik yang mengusung Eddy Rumpoko dan Punjul Santoso sebagai Bakal Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu dalam pemilihan Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012, yang pada tanggal 19 Juni 2012 Penggugat menyerahkan kepada Tergugat berkas syarat pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu

Tahun 2012 atas nama Eddy Rumpoko dan Punjul Santoso selaku calon Kepala Daerah dan Punjul Santoso selaku calon Wakil Kepala Daerah.

Bahwa oleh karena penyerahan dokumen tanggal 19 Juni 2012 belum sepenuhnya lengkap, maka pada tanggal 5 Juli 2012 Penggugat menyerahkan dokumen kelengkapan bakal calon sebagaimana tersebut dalam tanda terima perbaikan surat pencalonan beserta lampirannya pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012, Bahwa sebagaimana yang tersebut dalam tanda terima perbaikan surat pencalonan beserta lampirannya Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012 tertanggal 5 Juli 2012 halaman 4 pada bagian kelengkapan berkas angka 1 huruf b kolom keterangan secara nyata disebutkan: Dokumen terdiri dari surat keterangan penganti ijazah, Surat keterangan Diknas Surabaya, surat keterangan dan daftar nilai, bahwa dengan demikian bakal pasangan calon yang diusung oleh Penggugat berdasarkan bukti pada angka 5 telah memenuhi syarat Pasal 9 ayat (5) sebagai pengganti persyaratan dalam Pasal (9) ayat (2) huruf d Peraturan KPU Nomor. 6 Tahun 2011.

Bahwa Penggugat pada tanggal 8 Agustus 2012 telah menerima keputusan Tergugat Nomor: 270/188/KPU Kota 014.329951/VIII/2012 tanggal 7 Agustus 2012 tentang hasil ulang surat pencalonan beserta lampirannya pemilihan umum Kepala Daerah Kota Batu tahun 2012, bahwa keputusan tersebut pada bagian kelengkapan persyaratan syarat calon pada angka 1 (Fotocopy ijazah/STTB SD atau sederajat disebutkan dalam kolom penelitian ulang telah memenuhi syarat, Fotocopy ijazah/STTB SLTP atau sederajat disebutkan dalam kolom penelitian ulang tidak memenuhi syarat sebagaimana ketentuan Pasal 9 ayat (2) huruf d Peraturan KPU No. 6 Tahun 2011, Fotocopy ijazah/STTB SLTA atau sederajat disebutkan dalam kolom penelitian ulang telah memenuhi syarat).

Bahwa dalam Pasal 9 ayat (2) huruf d Peraturan KPU Nomor. 6 Tahun 2011 disebutkan: Fotocopy Ijasah/STTB SD, SLTP atau sederajat yang telah dilegalisasi oleh sekolah yang bersangkutan. Bahwa pasal 9 ayat (5) Peraturan KPU No. 6 Tahun 2011 menyebutkan “dalam hal ijasah/STTB bakal calon karena sesuatu dan lain hal tidak dapat ditemukan atau hilang, calon wajib menyertakan surat keterangan pengganti ijasah/STTB dari sekolah bersangkutan”.

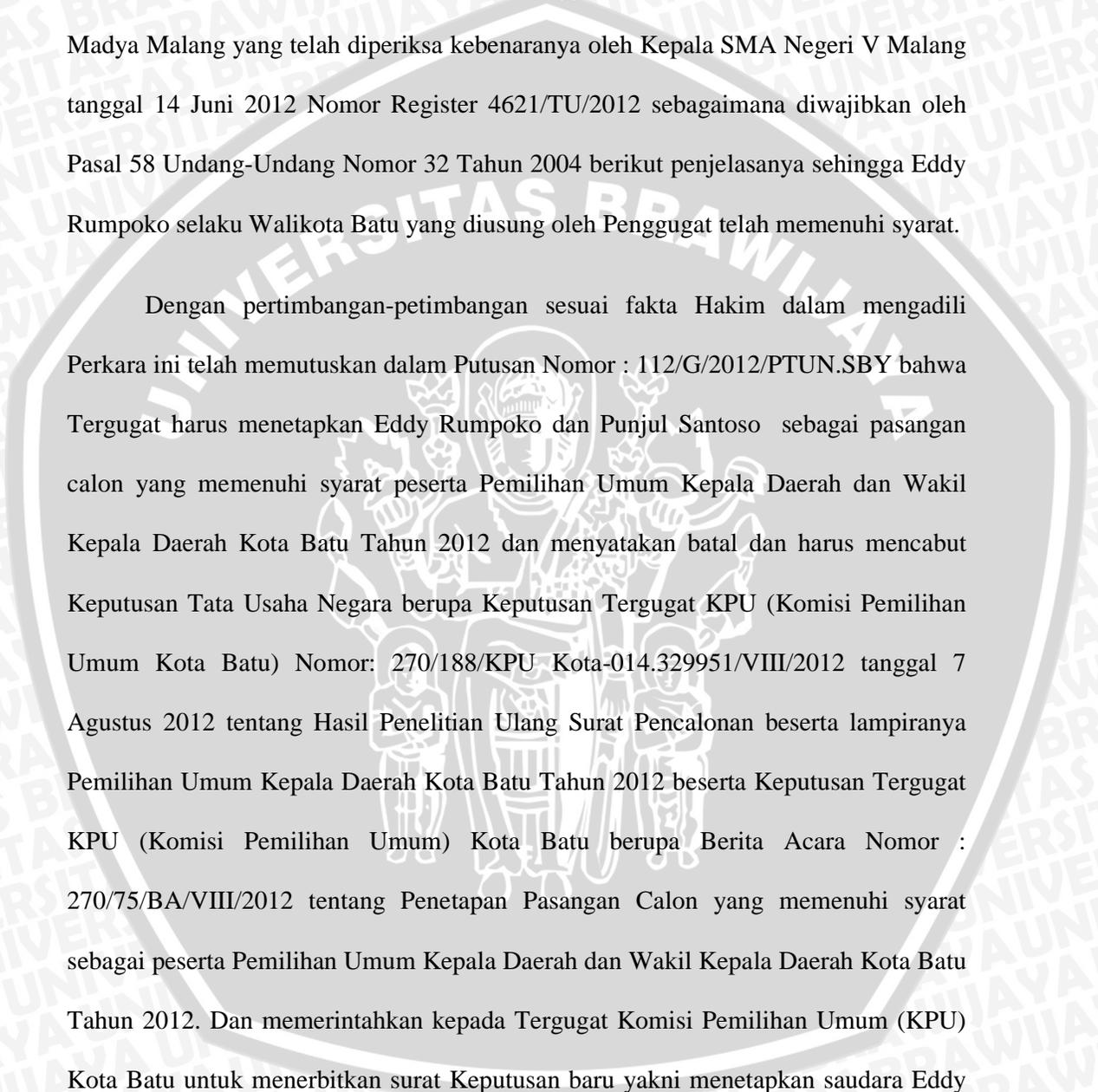
Bahwa dengan demikian dasar hukum Tergugat menyatakan tidak memenuhi syarat sebagaimana angka 8 huruf b diatas yang menggunakan pasal 9 ayat (5) Peraturan KPU No. 6 Tahun 2011 untuk menilai kelengkapan syarat calon sebagaimana angka 8 huruf b diatas. Bahwa dengan demikian secara nyata Tergugat telah melakukan kesalahan, tidak teliti dan tidak cermat (bertentangan dengan asas-asas umum pemeritahan yang baik yaitu Asas Kecermatan) dalam melakukan penelitian ulang, sehingga membawa akibat hukum Keputusan Tergugat Nomor : 270/188/KPU Kota 014. 329951/VIII/2012 tanggal 7 Agustus 2012 tentang Hasil Penelitian Ulang Surat Pencalonan beserta lampirannya Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012 dan Keputusan Tergugat berupa berita acara Nomor: 270/75/BA/VIII/2012 tanggal 7 Agustus 2012 tentang Penetapan Pasangan Calon yang memenuhi syarat sebagai peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012 harus dinyatakan batal atau tidak sah.

Bahwa dengan demikian semua persyaratan bakal calon yang diusung oleh Penggugat sebagaimana diatur dalam Peraturan KPU No. 6 Tahun 2011 telah terpenuhi. Bahwa selain itu dalam pasal 58 Undang-Undang nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 58 menyebutkan calon Kepala Daerah dan Wakil

repository.ub.ac

Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat :  
Huruf c “Berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan atau sederajat”. Bahwa Penggugat dalam mendaftarkan Eddy Rumpoko sebagai bakal calon Walikota Batu Periode 2012-2017 menggunakan ijazah SMA Negeri V Kota Madya Malang yang telah diperiksa kebenarannya oleh Kepala SMA Negeri V Malang tanggal 14 Juni 2012 Nomor Register 4621/TU/2012 sebagaimana diwajibkan oleh Pasal 58 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berikut penjelasannya sehingga Eddy Rumpoko selaku Walikota Batu yang diusung oleh Penggugat telah memenuhi syarat.

Dengan pertimbangan-petimbangan sesuai fakta Hakim dalam mengadili Perkara ini telah memutuskan dalam Putusan Nomor : 112/G/2012/PTUN.SBY bahwa Tergugat harus menetapkan Eddy Rumpoko dan Punjul Santoso sebagai pasangan calon yang memenuhi syarat peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012 dan menyatakan batal dan harus mencabut Keputusan Tata Usaha Negara berupa Keputusan Tergugat KPU (Komisi Pemilihan Umum Kota Batu) Nomor: 270/188/KPU Kota-014.329951/VIII/2012 tanggal 7 Agustus 2012 tentang Hasil Penelitian Ulang Surat Pencalonan beserta lampirannya Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012 beserta Keputusan Tergugat KPU (Komisi Pemilihan Umum) Kota Batu berupa Berita Acara Nomor : 270/75/BA/VIII/2012 tentang Penetapan Pasangan Calon yang memenuhi syarat sebagai peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012. Dan memerintahkan kepada Tergugat Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Batu untuk menerbitkan surat Keputusan baru yakni menetapkan saudara Eddy Rumpoko dan Punjul Santoso sebagai pasangan calon yang telah memenuhi syarat peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu Tahun



2012. Putusan tersebut diputus dan diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada hari Kamis, Tanggal 20 September 2012.

Dengan adanya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya Nomor : 112/G/2012/PTUN.SBY Tergugat yakni Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Batu mengeluarkan Surat Keputusan Nomor : 29/Kpts/KPU Kota-014.329951/2012 tentang Penetapan Bakal Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Atas Nama Eddy Rumpoko dan Punjul Santoso, Sebagai Pasangan Calon Yang Memenuhi Syarat Sebagai Peserta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012. Surat Keputusan ini dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Batu pada tanggal 21 September 2012.

Penulis menilai bahwa Keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Batu Nomor : 29/Kpts/KPU/ Kota-014.329951/2012 telah melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku, yakni melanggar ketentuan Pasal 115 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berbunyi “hanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan”.

Sejalan dengan tuntutan reformasi yang muncul disegala bidang, maka penegakan hukum juga yang menjadi sorotan yang utama, bahkan dapat dikatakan penegakan hukum menjadi salah satu alasan akan stabilitas pemerintahan. Apabila penegakan hukum tidak terlaksana dalam reformasi. Berbagai peraturan yang dibuat hanya menguntungkan satu pihak saja serta tidak berani mengemukakan permasalahan dan menyelesaikanya secara *fair* dan terbuka. Berpijak pada prinsip negara hukum sebagaimana tersebut maka makna negara hukum adalah kekuasaan

negara dibatasi oleh hukum dan tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka. Semua lembaga negara, hak dan kewajibannya senantiasa dijamin dan dilindungi oleh hukum.<sup>7</sup>

Pengajuan gugatan dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara berbeda dengan Hukum Acara Perdata pada peradilan umum, karena adanya pembatasan waktu pengajuan dapat diajukan hanya dalam waktu tenggang 90 hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkan keputusan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara.

Dan Pemerintah dalam menggunakan wewenang publik wajib mengikuti aturan-aturan Hukum Administrasi Negara agar tidak terjadi penyalagunaan wewenang<sup>8</sup>.

Keputusan-keputusan tersebut terikat pada 3 (tiga) asas hukum, yaitu: 1) Asas Yurudiktas (*rechtmatiheid*) artinya pemerintahan maupun administratif tidak boleh melanggar hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*); 2) Asas Legalitas (*wetmatigheid*) artinya keputusan harus diambil berdasarkan suatu ketentuan Undang-Undang; 3) Asas Diskresi (*discretie, Freis, Ermessen*), artinya pejabat penguasa tidak ada peraturanya. Oleh karena itu diberi kebebasan untuk mengambil keputusan menurut pendapatnya sendiri asalkan tidak melanggar asas yuridiktas dan asas legalitas tersebut diatas.

Suatu keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) menjadi penting sebagai konsekuensi keterbukaan dalam era demokrasi. Keputusan Tata Usaha Negara sebagai salah satu tindakan pemerintahan hukum publik sebagai penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat konkrit, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang

<sup>7</sup>Mansyur, **Penerapan Pasal 62 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara di Pengadilan Tata Usaha Negara di Pengadilan Tata Usaha Negara Samarinda**, Tesis, 2012, hlm 1.

<sup>8</sup> Prajudi Atmo Sudirdjo, **Hukum Administrasi Negara**, Graha Indonesia, Jakarta, 1983, Hlm 84.

atau badan hukum perdata. Dalam hal ini penulis bermaksud mengkaji dan menganalisis ukuran keabsahan suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dikeluarkan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Batu dengan adanya Surat Keputusan Nomor 29/Kpts/KPU Kota-014.329951/2012 tentang penetapan bakal pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah atas nama Eddy Rumpoko dan Punjul Santoso sebagai pasangan calon yang memenuhi syarat sebagai peserta pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah kota batu tahun 2012 terhadap pemilihan umum Walikota dan Wakil Walikota Batu tahun 2012-2017.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka perumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

Apa implikasi hukum keputusan KPU nomor 29/kpts/kpu kota-041.329951/2012 tentang penetapan pasangan bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah atas nama Eddy Rumpoko dan Punjul Santoso sebagai pasangan calon yang memenuhi syarat sebagai peserta pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah kota Batu tahun 2012 terhadap pemilihan walikota tahun 2012-2017?

## **C. Tujuan Penelitian**

Suatu kegiatan penelitian sudah tentu mempunyai suatu tujuan yang jelas dan sudah pasti sebagai sasaran yang akan dicapai untuk memecahkan masalah yang dihadapi. Maka berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan diatas, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

Untuk menganalisis implikasi hukum keputusan komisi pemilihan umum nomor 29/kpts/kpu kota-041.329951/2012 tentang penetapan pasangan bakal calon

kepada daerah dan wakil kepala daerah atas nama Eddy Rumpoko dan Punjul Santoso sebagai pasangan calon yang memenuhi syarat sebagai peserta pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah kota Batu tahun 2012 terhadap pemilihan walikota tahun 2012-2017.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Dalam melakukan penelitian ini, penulis mengharapkan ada manfaat yang dapat diambil. Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini diantara lain adalah:

##### **1. Manfaat Teoritis**

- a) Sebagai wacana untuk pengembangan Ilmu Hukum khususnya Ilmu Hukum Administrasi Negara yang terkait dengan implikasi hukum keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam menetapkan bakal pasangan calon Kepala Daerah terhadap pemilihan Walikota dan Wakil Walikota.
- b) Sebagai referensi untuk melakukan penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan implikasi hukum keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam menetapkan bakal pasangan calon Kepala Daerah terhadap pemilihan Walikota dan Wakil Walikota.

##### **2. Manfaat Praktis**

- a) Bagi Mahasiswa

Penelitian ini dapat menjadi ilmu yang bermanfaat dan dapat menambah pengetahuan khususnya terkait dengan implikasi hukum keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam menetapkan bakal pasangan calon Kepala Daerah terhadap pemilihan Walikota dan Wakil Walikota.

- b) Bagi Penyelenggara Pemilihan Umum Kepala Daerah

Penelitian ini dapat menjadi masukan yakni agar mengetahui secara ideal tujuan daripada dilaksanakannya pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah beserta sistem penyisihan bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.

c) Bagi Masyarakat Umum

Penelitian ini dapat sebagai tambahan wacana, informasi dan pengetahuan tentang implikasi hukum keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam menetapkan bakal pasangan calon Kepala Daerah terhadap pemilihan Walikota dan Wakil Walikota.

## **E. Sistematika Penulisan**

Sebelum dilanjutkan dalam pembahasan yang lebih luas mengenai masalah yang akan diteliti, maka perlu diuraikan terlebih dahulu isi penelitian secara ringkas agar diketahui garis besar isi yang terkandung di dalamnya.

Sistematika penulisan dalam penelitian ini dibagi menjadi 5 (lima) bab, dengan rincian sebagai berikut:

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Pada bab ini menguraikan tentang latar belakang masalah yang memuat alasan pentingnya penelitian yang akan dilakukan dan faktor-faktor yang mendorong dilakukannya penelitian berdasarkan permasalahan yang ada yakni dengan adanya keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Batu Nomor : 29/Kpts/KPU Kota-014.329951/2012, serta Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya Nomor : 112/G/2012/PTUN.SBY. Rumusan masalah yang memuat pertanyaan singkat

menjelaskan apa yang akan diteliti yakni menganalisis keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Batu Nomor : 29/Kpts/KPU Kota-014.329951/2012, Tujuan penelitian ini tentang apa yang hendak akan dicapai dalam penelitian yakni menganalisa keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Batu Nomor : 29/Kpts/KPU Kota-014.329951/2012 terhadap pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Batu, serta manfaat penelitian yakni mengetahui mengenai *inkracht*-nya suatu putusan yang dapat dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku yakni Pasal 115 Undang-Undang Nomor : 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara berbunyi “Hanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan”.

## BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Pada bab ini berisi kajian pustaka mengenai teori-teori atau pendapat-pendapat dari para ahli serta hasil atau informasi lainnya yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian yang dilakukan dan selanjutnya dijadikan pedoman bagi pemecahan masalah yang telah diuraikan sebagaimana dituangkan pada Bab II.

## BAB III : METODE PENELITIAN

Pada bab ini berisi tentang metode yang digunakan dalam melakukan penelitian ini serta metode yang digunakan untuk menganalisis bahan dari hasil penelitian, jenis dan sumber bahan hukum, teknik penelusuran bahan hukum, teknis bahan hukum, dan definisi konseptual.

## BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini berisi tentang hasil analisis dan pembahasan dari rumusan masalah yang telah ditulis dengan menggunakan teknik yang telah dijabarkan di dalam metode analisis mengenai implikasi hukum keputusan KPU Nomor 29/Kpts/KPU Kota-041.329951/2012 tentang penetapan pasangan bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah atas nama Eddy Rumpoko dan Punjul Santoso sebagai pasangan calon yang memenuhi syarat sebagai peserta pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah kota Batu tahun 2012 terhadap pemilihan walikota dan wakil walikota tahun 2012-2017.

#### BAB V : PENUTUP

Pada bab ini berisi tentang kesimpulan dari pembahasan yang telah dilakukan berdasarkan permasalahan yang menjadi fokus kajian, serta saran sebagai sumbangan pemikiran untuk pokok permasalahan kedepannya mengenai implikasi hukum keputusan KPU Nomor 29/Kpts/KPU Kota-041.329951/2012 tentang penetapan pasangan bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah atas nama Eddy Rumpoko dan Punjul Santoso sebagai pasangan calon yang memenuhi syarat sebagai peserta pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah kota Batu tahun 2012 terhadap pemilihan walikota dan wakil walikota tahun 2012-2017.

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Pemilihan Umum

##### 1. Pengertian Pemilihan Umum

Secara universal Pemilihan Umum (Pemilu) adalah instrumen mewujudkan kedualatan rakyat yang berkeinginan membentuk pemerintahan yang absah dan sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat. Menurut Demos, Sebuah negara dinyatakan sebagai negara yang demokratis apabila telah menjalankan pemilihan umum yang jujur, rahasia, adil, bebas dan langsung.<sup>1</sup>

Hal ini sejalan dengan berbagai pakar Ilmu Hukum Tata Negara, bahwa pemerintahan dalam menentukan jalanya negara dan keterlibatannya dalam berbagai sektor kehidupan masyarakat, telah menimbulkan dua tanggapan, yakni: pertama, tanggapan yang mempertanyakan relevansi realitas tersebut dengan prinsip demokrasi sebagai salah satu prinsip hidup bernegara yang fundamental. Tanggapan ini seakan menggugat kenyataan bahwa peranan negara yang begitu besar dan yang pada batas tertentu telah menghambat aspirasi dan partisipasi dari bawah adalah realitas yang agaknya kurang menguntungkan bagi palaksana demokrasi dan perlu diambil langkah-langkah konstruktif. Kedua, tanggapan yang mencoba menjelaskan atau memberi pijakan teoritis atas realitas kepolitikan yang menunjukkan dominasi peran negara itu.<sup>2</sup>

Terdapat lima belas (15) aspek dalam pemilihan umum demokratis, yakni:<sup>3</sup>

##### 1) Penyusunan Kerangka Hukum

<sup>1</sup> Tim Penulis Demos, **Menjadikan Demokrasi Bermakna dan Pilihan di Indonesia**, Demos, Jakarta, 2005, hlm 9.

<sup>2</sup> Moh Mahfud MD, **Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia**, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2003, Hlm 1.

<sup>3</sup> Tim Peneliti, **Kajian Kebijakan : Sistem Penegakan Hukum Pemilu (2009-2014) USAID, DRSP**, Jakarta, Hlm 7-11.

Kerangka hukum pemilu harus disusun sedemikian rupa sehingga tidak bermakna ganda, mudah dipahami dan harus dapat menyoroti semua unsur sistem pemilu yang diperlukan untuk memastikan pemilu yang demokrasi. Istilah “Kerangka Hukum Pemilu” mengacu pada semua Undang-Undang dan dokumen hukum yang terkait dengan pemilu. Secara khusus “Kerangka Hukum Pemilu” meliputi ketentuan Konstitusional, Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang lain yang berdampak pada Pemilu. Dalam kerangka hukum tersebut harus diterangkan bahwa kekuasaan badan-badan pelaksana Pemilu dinyatakan secara jelas, dibedakan, dan diuraikan untuk mencegah terjadinya pertentangan atau tumpang tindih kekuasaan yang sedang dijalankan oleh badan-badan lainnya.

### 2) Pemilihan Sistem Pemilu

Standar internasional menyebutkan, di dalam sistem pemilu harus terdapat badan-badan yang dipilih, frekuensi pemilu dan lembaga penyelenggaraan pemilu. Sistem Pemilu harus memastikan bahwa pembagian politik masuk dalam kerangka hukum Pemilu untuk menjamin kepesertaan dan keterwakilan politik sehingga pertentangan antara kelompok dapat diakomodasikan. Pemilihan sistem pemilu terlebih dahulu harus menghitung-hitung sistem pemilu mana yang dapat memenuhi tujuan-tujuan dan sesuai dengan keadaan sosial, politik, geografis, dan sejarah negara.

### 3) Penetapan Daerah Pemilihan

Kerangka hukum Pemilu harus memastikan bahwa daerah pemilihan dibuat sedemikian rupa sehingga setiap suara setara untuk mencapai derajat keterwakilan yang efektif. Kerangka hukum mesti merumuskan bagaimana merencanakan dan menetapkan daerah pemilihan agar dari awal kelompok-kelompok politik menyadari akan konsekuensi-konsekuensinya.

#### 4) Hak Memilih dan Dipilih

Kerangka hukum harus memastikan semua warga negara yang memenuhi syarat dijamin bisa ikut dalam pemilihan tanpa dikriminasi. Jaminan bahwa setiap warga negara bisa menggunakan hak memilih dan dipilih sedemikian penting sehingga di beberapa negara ketentuan tersebut masuk dalam konstitusi.

#### 5) Badan Penyelenggara Pemilu

Badan penyelenggara pemilu harus dijamin bisa bekerja independen. Hal ini merupakan persoalan penting karena masing-masing pelaksana pemilu membuat dan melaksanakan keputusan yang dapat dipengaruhi hasil pemilu. Oleh karena itu badan tersebut harus bekerja dalam kerangka waktu yang cukup, memiliki sumber daya yang mumpuni, dan tersedia dana yang memadai. Kerangka hukum Pemilu harus mengatur ukuran, komposisi dan masa kerja anggota Badan Pelaksana Pemilu, juga perlu diatur hubungan antara Badan Pelaksana Pemilu Pusat dan Badan-badan Pemilu tingkat yang lebih rendah serta hubungan antara semua Badan Pemilu dengan badan eksekutif. Kerangka hukum membuat ketentuan tentang mekanisme untuk memproses memutuskan dan menangani keluhan dalam Pemilu secara tepat waktu.

#### 6) Pendaftaran Pemilih dan Daftar Pemilih

Kerangka hukum harus mewajibkan penyimpanan daftar pemilih secara transparan dan akurat, melindungi hak warga negara yang memenuhi syarat untuk mendaftar, dan mencegah pendaftaran orang secara tidak sah atau curang. Hak untuk memberikan suara dilarang apabila kerangka hukum mempersulit seseorang mendaftar untuk memberikan suara. Hak untuk memberikan suara juga dilarang apabila kerangka hukum gagal menjamin akurasi daftar pemilih atau memudahkan pemberian suara secara curang.

7) Akses Kertas Suara Bagi Partai Politik dan Kandidat

Semua partai politik dan kandidat dapat bersaing dalam Pemilu atas dasar perlakuan yang adil. Pendaftaran partai politik dan ketentuan akses kertas suara mungkin sama dengan pendaftaran partai politik, tetapi kerangka hukum Pemilu dapat membuatnya lebih mudah bagi partai politik yang telah terdaftar untuk berada di kertas suara. Kerangka hukum Pemilu harus mengatur hak bagi individu dan kelompok untuk secara bebas mendirikan partai politik mereka sendiri atau organisasi politik lainnya, dengan jaminan hukum yang memungkinkan mereka bersaing satu sama lain atas dasar perlakuan yang adil dihadapan hukum.

8) Kampanye Pemilu yang Demokratis

Kerangka hukum harus menjamin setiap partai politik dan kandidat menikmati kebebasan mengeluarkan pendapat dan kebebasan berkumpul, serta memiliki akses terhadap para pemilih dan semua partai dan kandidat harus dapat menyampaikan program-program masalah politik, dan pemecahan yang mereka ajukan secara bebas kepada para pemilih selama masa kampanye. Masa kampanye harus ditetapkan dan harus mulai setelah pencalonan yang sah dari partai dan kandidat serta diakhiri satu atau dua hari sebelum pemberian suara.

9) Akses Media dan Kebebasan Berekpresi

Semua partai politik dan kandidat memiliki akses ke media. Kerangka hukum harus menjamin mereka diperlakukan secara adil oleh media yang memiliki atau dikendalikan oleh negara. Tidak ada pembatasan terhadap kebebasan berekpresi partai politik dan para kandidat selama kampanye.

10) Pembiayaan dan Pengeluaran

Kerangka hukum harus memastikan semua partai politik dan kandidat diperlukan secara adil oleh ketentuan hukum yang mengatur pembiayaan dan

pengeluaran kampanye. Tersedianya alternatif pilihan bagi pemilih tergantung kepada adanya partai-partai politik yang kuat. Pada gilirannya partai-partai politik memerlukan basis dana untuk membiayai kampanye dan kegiatan operasional partai.

#### 11) Pemungutan Suara

Kerangka hukum harus memastikan tempat pemungutan suara dapat diakses semua pemilih. Terdapat pencatatan yang akurat atas kertas suara dan jaminan kerahasiaan kertas suara. Standar internasional mengharuskan suara diberikan dengan menggunakan kertas suara yang rahasia atau dengan menggunakan prosedur suara lain yang setara, bebas, dan rahasia.

#### 12) Perhitungan dan Rekapitulasi Suara

Perhitungan suara yang adil, jujur, dan terbuka merupakan dasar dari Pemilu yang demokratis. Oleh karena itu kerangka hukum harus memastikan agar semua suara dihitung dan ditabulasi atau direkapitulasi dengan akurat, merata, adil dan terbuka. Hal ini mengharuskan perhitungan pentabulasian, dan pengkonsolidasian suara dihadiri oleh perwakilan partai, kandidat, pemantau dan masyarakat umum.

#### 13) Peranan Wakil Politik dan Kandidat

Guna untuk melindungi integritas dan keterbukaan Pemilu, perwakilan partai kandidat harus dapat mengamati semua proses pemungutan suara. Kerangka hukum harus menjelaskan hak dan kewajiban perwakilan partai dan kandidat ditempat pemungutan suara dan perhitungan suara. Harus juga dijelaskan, meskipun perwakilan partai dan kandidat mempertanyakan keputusan petugas pemungutan dan perhitungan suara, namun dia tidak boleh mempengaruhi pemilih, mengabaikan petunjuk petugas dan mengganggu pemungutan dan perhitungan suara.

#### 14) Pemantau Pemilu

Untuk menjamin transparansi dan meningkatkan kredibilitas, kerangka hukum harus menetapkan bahwa pemantau pemilu dapat memantau semua terhadap Pemilu. Kehadiran pemantau Pemilu dari dalam maupun dari luar negeri di negara-negara yang demokratis sedang berkembang cenderung menambah kredibilitas dan legitimasi terhadap proses pemilu yang dipantau. Pemantauan juga berguna untuk mencegah kecurangan pemilu, khususnya pada saat pemungutan suara.

#### 15) Kepatuhan Terhadap Hukum dan Penegakan Peraturan Pemilu

Kerangka hukum Pemilu harus mengatur mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif untuk menjaga kepatuhan terhadap Undang-Undang Pemilu. Dalam hal ini hak memilih dan dipilih setiap warga negara harus dijamin dan pelanggaran terhadap menggunakan hak memilih dan dipilih akan dikenakan sanksi. Kerangka hukum harus memastikan adanya larangan-larangan dan sanksi-sanksi terhadap siapa saja yang melanggar larangan-larangan tersebut.

Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan instrumen terpenting dalam demokrasi yang menganut sistem perwakilan.<sup>4</sup> Pemilu merupakan salah satu perwujudan keterlibatan rakyat dalam kehidupan politik sebuah negara yang demokratis.<sup>5</sup> Pemilu merupakan pilar bagi suatu negara yang mengaku dirinya sebagai negara yang demokrasi, sebab tidak ada demokrasi tanpa Pemilu.<sup>6</sup> Pemilu memiliki makna strategis dalam proses berdemokrasi, karena selain pemilu menunjukkan beberapa besar dukungan rakyat kepada pejabat atau partai politik, Pemilu juga

<sup>4</sup> Mahfud MD, **Politik Hukum di Indonesia**, Jakarta, 1998, Hlm, 55

<sup>5</sup> Notosusanto dan Soeseno, **Buku Panduan Untuk Pelatihan Pemantau Pemilu**, 2004, Jakarta Centro, 2003, Hlm. 23

<sup>6</sup> Mashudi, **Pengertian-pengertian Mendasar tentang Kedudukan Hukum Pemilu di Indonesia Menurut UUD 1945**, Mandar Maju, Bnadung, 1993, Hlm, 23

berfungsi sebagai sarana bagi rakyat dan penguasa sekaligus sarana untuk mempertajam kepekaan pemerintah dan anggota legislatif terhadap aspirasi rakyat.<sup>7</sup>

Pemilu saat ini dianggap oleh sebagian besar masyarakat luas adalah sebagai satu-satunya cara bahkan mungkin dianggap cara yang dianggap demokratis untuk membentuk atau memperoleh suatu perwakilan pemerintahan yang legitimatif. Anggapan seperti ini tidak saja dibenarkan oleh para ahli tata negara dan ahli atau pengamat politik. Dengan dilaksanakannya pemilu luber dan jurdil maka secara langsung ataupun tidak langsung maka rakyat dapat melakukan regenerasi atau pergantian kekuasaan pemerintahan secara damai dan benar sesuai dengan yang telah diterapkan dalam konstitusi sebuah negara. Pada hakikatnya, pelaksanaan dari sebuah pemilu merupakan instrumen dari pembentukan sebuah pemerintahan yang modern dan tentu saja demokratis.<sup>8</sup>

## 2. Pengertian Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah<sup>9</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah diatur tentang pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, mulai dari Pasal 65 sampai dengan Pasal 118, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil yang diajukan oleh partai atau gabungan dari partai politik.

<sup>7</sup>Salim HS, Hairus dkk, **Islam dan Pemilu: Panduan Menghadapi Pemilu 2004**, Yogyakarta: Yayasan Lembaga Kajian Islam dan Sosial bekerjasama dengan Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat, 2004, Hlm 2.

<sup>8</sup> Hengki Tri Atmoko, **Kewenangan Komisi Pemilihan Umum Daerah Sebagai Penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah**, 2009, Hlm 10.

<sup>9</sup> Siswanto Sunarno, **Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, Hlm 130

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam melaksanakan tugasnya, Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang menyampaikan Kepala Daerah kepada DPRD, dalam mengawasi penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dibentuk panitia pengawas pemilihan Kepala Daerah yang keanggotaannya terdiri atas unsur Kepolisian, Kejaksaan, Perguruan Tinggi, Pers, dan Tokoh Masyarakat. Anggota pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berjumlah lima (5) orang untuk propinsi, lima (5) orang untuk kabupaten/kota dan tiga (3) orang untuk kecamatan. Panitia pengawas pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dibentuk oleh dan bertanggungjawab kepada DPRD dan berkewajiban menyampaikan laporannya.

Persyaratan Umum Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Persyaratan umum calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat:<sup>10</sup>

- a) Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b) Setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, dan kepada Negara Republik Indonesia serta pemerintah;
- c) Berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat;
- d) Berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun;
- e) Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;

---

<sup>10</sup> Ibid, Hlm 130-131

- f) Tidak pernah dijatuhi hukuman pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih;
- g) Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- h) Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;
- i) Menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
- j) Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
- k) Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- l) Tidak pernah melakukan perbuatan yang tercela;
- m) Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak;
- n) Menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami, atau istri;
- o) Belum pernah menjabat sebagai Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan yang sama; dan
- p) Tidak pernah dalam status sebagai pejabat Kepala Daerah.

### 3. Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung

Pemilihan langsung terdiri dari kata “Pemilihan” dan “Langsung”. Menurut W.J.S Poerwadarminta, dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia lebih lanjut mengemukakan atau mengartikan “Pemilihan” sebagai perbuatan (hal, cara) memilih. Kata “Memilih” di sini berarti, menunjuk (orang, calon) dengan memberikan suaranya. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yang dimaksud dengan kata “Pemilihan” adalah suatu proses, cara perbuatan memilih, sebagai berikut: langsung pemilihan (anggota DPRD) langsung oleh rakyat; umum pemilihan yang dilakukan serentak oleh seluruh rakyat suatu negara (untuk memilih wakil rakyat).<sup>11</sup>

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung dapat dipilih dengan menggunakan salah satu dari 3 (tiga) sistem pemilihan, yaitu:

- a) *First Post the Post*;
- b) *Two Round System*;
- c) *Preferential Vote*.

*First Post the Post*, merupakan cara yang paling sederhana untuk memilih seorang Kepala Daerah, dimana memberikan kursi Kepala Daerah kepada calon yang memenangkan suara terbanyak. Sedangkan *Two Round System* dimana cara ini adalah untuk menghindari calon terpilih hanya dengan perolehan suara dengan proporsi yang sangat kecil adalah ikut mengadakan pemilihan putaran kedua, apabila tidak ada seseorang calon yang memenangkan suara mayoritas dalam pemilihan. Dimana putaran kedua ini dapat berupa pertarungan antara dua calon terkuat, dan atau antara lebih dari dua calon.

Sedangkan dengan *System Preferential Vote*, adalah salah satu cara untuk mengatasi *Two Round System* adalah dengan menggabungkan putaran pertama dan

---

<sup>11</sup> W.J.S Poerwadarminta, **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, Balai Pustaka, Jakarta, 1986, Hlm. 753

putaran kedua menjadi satu pemilihan satu. Dalam sistem ini pemilih diminta untuk memberi tanda, bukan hanya pada pilihan utama mereka, tetapi juga pilihan kedua dan ketiga (jika diinginkan) dengan cara menempatkan angka 1, 2, dan 3 di sebelah kandidat. Apabila tidak ada seseorang kandidatpun memperoleh hasil mayoritas absolut, maka semua kandidat kecuali kandidat teratas diadakan, dan kemudian pilihan kedua dan ketiga mereka akan diserahkan pada salah satu atau kedua kandidat yang memimpin sesuai dengan urutan tanda pemilihnya. Kandidat yang memperoleh suara terbanyak dinyatakan terpilih pada saat akhir dari proses ini.<sup>12</sup>

Untuk menjamin seorang calon mendapatkan dukungan mayoritas mutlak, ada beberapa cara pemilihan yang dapat ditempuh. Pertama, *Two-round System* yakni apabila tidak ada seorang kandidat yang memenangkan suara mayoritas absolut pada pemilihan babak pertama, diadakan pemilihan kedua dengan cara memilih diantara dua kandidat ter-atas (*majorty run-off*), memilih lebih dari dua kandidat (*majority plurality*).<sup>13</sup>

Sementara konsep pemilihan langsung secara normatif, berdasarkan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 jo Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 adalah Pemilu untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.<sup>14</sup>

Sejumlah argumentasi dan alasan yang memperkuat pentingnya pemilihan Kepala Daerah secara langsung adalah: Pertama, pemilihan Kepala Daerah diperlukan untuk meningkatkan kualitas akuntabilitas para elit politik lokal, termasuk Kepala Daerah. Kedua, Pemilihan Kepala Daerah diperlukan untuk menciptakan stabilitas

<sup>12</sup> ACE Project, *Ibid*, Hlm 75

<sup>13</sup> Satya Ariyanto, **Pemilihan Presiden secara Langsung, Beberapa Catatan, Analisa CSIS Tahun XXX**, 2001, Hlm 74.

<sup>14</sup> Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Pemilu), Citra Umbara, Bandung, 2007, Hlm 4.

politik dan efektifitas pemerintahan di tingkat lokal. Ketiga, Pemilihan Kepala Daerah akan memperkuat dan meningkatkan kualitas seleksi kepemimpinan nasional karena semakin terbuka peluang bagi munculnya pemimpin-pemimpin nasional yang berasal dari bawah dan atau daerah. Hal ini sejalan dengan salah satu tujuan desentralisasi dan otonomi daerah yaitu dalam rangka dan kepemimpinan nasional.<sup>15</sup>

#### 4. Pemilihan Kepala Daerah Tidak Langsung

Pemilihan Kepala Daerah tidak langsung merupakan salah satu bentuk perwujudan demokrasi perwakilan/parlementer. Dalam demokrasi perwakilan, seluruh rakyat memilih perwakilan melalui pemilihan umum untuk menyampaikan pendapat dan mengambil keputusan bagi mereka. Adapun konsep pemilihan Kepala Daerah tidak langsung adalah sebagai berikut:<sup>16</sup>

- a) Pemilihan Kepala Daerah oleh dewan umum saat ini Kepala Daerah dari unit pemerintahan daerah dipilih oleh dan dari dewan. Tetapi menurut Norton kecenderungan baru di Amerika Serikat maupun di beberapa negara lain adalah bahwa Dewan daerah menunjuk pejabat Kepala Daerah. Biasanya dipilih dari anggota dewan yang telah mempunyai pengalaman dan latihan dalam bidang administrasi pemerintahan.
- b) Penempatan Kepala Daerah dengan cara penunjukan oleh pemerintah pusat seperti ini mulai ditinggalkan. Ada kecenderungan di beberapa negara menggunakan penempatan Kepala Daerah melalui pemilihan, baik dilakukan oleh Dewan maupun melalui pemilihan langsung oleh rakyat

<sup>15</sup> B. Smith, **Decentralization The Territorial Deminision of The State**, London, 1985, Dikutip dari Tri Ratnawati, **Desentralisasi dalam Konsep dan Implimentasinya di Indonesia**, 2003, Hlm 76.

<sup>16</sup> Sarundjajang, Op. Cit. Hlm, 144

daripada penunjukan oleh Pemerintahan Pusat. Penunjukan Kepala Daerah oleh Pemerintah Pusat adalah merupakan Pegawai Negeri Sipil dari pusat.

## **B. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah**

Kepala Daerah terdiri dari kata “Kepala” dan “Daerah”. Menurut Kamus Bahasa Indonesia kata “Kepala” berarti memimpin, menganggap sebagai kepala (pemimpin), sedangkan kata “Daerah” bermakna, lingkungan pemerinthan, wilayah, kabupaten dan propinsi.<sup>17</sup>

Sementara itu, pengertian “Kepala Daerah” adalah sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah, yakni “Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Gubernur dan Wakil Gubernur untuk propinsi, Bupati dan Wakil Bupati untuk Kabupaten, serta WaliKota dan Wakil WaliKota untuk Kota”.

Sistem pemilihan Kepala Daerah disuatu negara akan sangat ditentukan oleh regulasi yang mengatur tentang pemilihan Kepala Daerah itu sendiri. Menurut Sarunjadjang, praktek penyelenggaraan pemerintahan lokal umumnya memilih 3 (tiga) cara dalam pemilihan Kepala Daerah yaitu:

- 1) Dipilih secara langsung oleh rakyat;
- 2) Dipilih oleh dewan (*council*) ataupun;
- 3) Diangkat oleh pemerintah pusat.

---

<sup>17</sup> Kamus besar bahasa indonesia volume 3658 dari PBB Series, Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Indonesia Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka PN, Balai Pustaka 1993.

Dibanyak negara terutama di negara-negara yang relatif maju seperti Hongaria, Norwegia, atau Amerika tiga model mekanisme itu tidak banyak menjadi sorotan perdebatan, karena bagi mereka apapun sistem yang dianut, sepanjang fungsi-fungsi pemerintahan di daerah (*protective, public service, dan development*) dapat dilaksanakan secara optimal dan dirasakan hasilnya oleh masyarakat, maka sistem apapun yang dipilih sama saja. Dengan singkat kata, pengisian Kepala Daerah hanyalah masalah “cara” bukan “substansi”, prinsipnya rakyat harus menjadi subyek pemerataan keadilan dalam berbagai hal.<sup>18</sup>

Suatu negara yang ditata secara demokratis tidak dapat dikatakan demokratis apabila Kepala Daerahnya tidak dipilih secara bebas oleh rakyatnya sendiri. Dalam pemilihan Kepala Daerah yang demokratis, maka hak yang terpenting dalam pemilihan yang demokratis adalah pemilihan yang bebas dan adil. Yang dimaksud bebas di sini adalah bebas untuk berbeda dalam memilih tetapi tidak melanggar hukum, tanpa ada kekerasan dan kerusuhan dan menjadi instrument baik untuk penyerahan kekuasaan dan legitimasi, karena pemilihan yang tidak adil dan tidak jujur bisa menimbulkan keraguan pada kemenangan seseorang yang menduduki jabatan di pemerintahan dan mengarungi kecakapan dalam pemerintah.

<sup>18</sup>M. Thalbah, *Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, Garansi Moral dan Demokrasi*, Jurnal Ilmu-Sosial, UNISA, No. 51/XXVII/2004, Hlm 71.

### C. Teori Kewenangan

Dalam perspektif hukum administrasi, mengenai sumber kewenangan atau cara memperoleh wewenang itu sendiri menurut Philipus M. Hadjon dikemukakan melalui 2 (dua) cara utama yakni diperoleh secara atribusi dan delegasi, sedangkan mandat dikemukakan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang.<sup>19</sup> Pendapat ini seirama dengan yang dikemukakan Henc Van Maarseveen, bahwa kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah dalam melakukan tindakan nyata, mengadakan pengaturan ataupun mengeluarkan keputusan-keputusan tata usaha negara dapat dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh “atribusi”, “delegasi”, maupun “mandat”.<sup>20</sup>

Hamid S. Attamimi, dengan mengacu kepustakaan Belanda memberikan pengertian Atribusi sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh konstitusi (*grondwet*) atau oleh pembentuk Undang-Undang (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu. Hal ini sejalan dengan Indroharto yang mengemukakan “Pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.”<sup>21</sup> Selanjutnya adapun perundang-undangan yang dapat memberikan kewenangan secara atributif menurut beliau adalah perundang-undangan yang dibuat oleh *original legislator* (MPR, DPR, bersama-sama Presiden, DPRD bersama-sama Kepala Daerah) dan yang bertindak sebagai *delegated legislator* (Presiden). Pengertian ini menunjukkan 3 (tiga) karakteristik dari atribusi. Pertama, adanya penciptaan kewenangan (baru) untuk membuat peraturan perundang-undangan. Kedua

<sup>19</sup> Bagir Manan, **Beberapa Hal di Sekitar Otonomi Daerah sebagai Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan, Majalah Padjajaran Jilid V**, Bina Cipta Bandung, 1974, Hlm 34-37.

<sup>20</sup> Philipus M. Hadjon, **Tentang Wewenang, dalam Majalah Yuridika Fakultas Hukum UNAIR Nomor 5 & 6 Tahun XII**, Surabaya, 1997, Hlm 2.

<sup>21</sup> Indroharto, *Ibid*, Hlm. 64-65

kewenangan tersebut dapat oleh konstitusi, Undang-Undang atau Peraturan Daerah kepada suatu organ. Ketiga, organ negara yang menerima kewenangan itu bertanggung jawab atas pelaksanaan kewenangan yang bersangkutan.

Pada pengertian delegasi, Henc Van Maarseveen mengemukakan “*Bijdelegatie gaat dee delegataris dat wil zegeen aan wie de bevoegdheid werd gedelegeerd, de competentie verder op eigen naam en met eigen aansprakelijkheid onder eigen verantwoorddelijkeheid witoefeneri*”<sup>22</sup>. Dalam hal ini, delegasi dipandang sebagai pelimpahan wewenang dari pejabat atau badan pemerintahan kepada Pejabat atau Badan Pemerintahan yang lainya. Pendapat senada juga disampaikan Hamid S Attamimi yang mengartikan delegasi sebagai penyerahan kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan dari *delegans* (pemegang kewenangan asal yang memberi delegasi) kepada *delegataris* (yang menerima delegasi) atas tanggungjawab sendiri.<sup>23</sup> Indroharto mempertegas lagi, bahwa “pada delegasi terjadi pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (TUN) yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Pejabat TUN lainya.”<sup>24</sup>

Mengenai ciri-ciri dari delegasi menurut J.B.J.M Ten Berge sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon adalah sebagai berikut:

1. Delegasi harus *definitif* artinya *delegans* tidak dapat menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;

<sup>22</sup> PWC.Akkermaans, dkk, **Algemene Begrippen Van Staats Recht, deel I** W.E.J Tjeen Willink Zwolle, 1985, Hlm. 55

<sup>23</sup> A Hamid S. Attamimi, **Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara**, Fakultas Pascasarjana, Universitas Indonesia, 1990 Hlm. 352

<sup>24</sup> Indroharto, Loc.Cit

2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan Perundang-undangan, artinya delegasi hanya memungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
4. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya *delegans* berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
5. Peraturan kebijakan (*beliedsrege*), artinya *delegans* memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.<sup>25</sup>

Dengan demikian terdapat 3 (tiga) ciri mendasar dalam delegasi. Pertama, adanya penyerahan kewenangan membuat peraturan perundang-undangan, dimana *delegetaris* (penerima) bertanggungjawab penuh atas kewenangan itu. Kedua, penyerahan kewenangan dilakukan oleh pemegang atribusi (*delegans*) kepada *delegetaris*. Ketiga, hubungan antara *delegans* dengan *delegaataris* tidak dalam hubungan atasan dan bawahan. Oleh karena itu, pada pendelegasian wewenang terlibat tiga pihak, yaitu:

- a. Pemilik kewenangan (*de eigenaar van bevoegdheid*);
- b. Pemberi kewenangan (*de attribueerde van bevoegdheid*).

Hanya melibatkan 2 (dua) pihak, yaitu pemilik kewenangan dan penerima kewenangan. Dengan diberikanya kewenangan kepada subyek hukum yang baru, dapat dikatakan pula sebagai pembentuk kewenangan. Pendelegasian wewenang kepada pihak lain dapat dilakukan terhadap sebagian wewenang (*partiele delegatie*) ataupun terhadap keseluruhan wewenang. Kedua bentuk ini harus dinyatakan dengan

---

<sup>25</sup> Philipus M. Hadjon, Lihat dalam Abdul Latief, **Hukum Kebijaksanaan (Beleiidregel) pada Pemerintahan Daerah**, UII Press, Yogyakarta, 2005, Hlm 5

tegas dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pendelegasian wewenang bersangkutan.

Seseorang delegataris dapat mendelegasikan lagi kewenangannya kepada pihak ketiga dengan ketentuan yang berlaku sama seperti pendelegasian dari pemegang delegasi kepada penerima delegasi yang pertama. Bentuk penyerahan wewenang ini disebut sebagai “*subdelegatie*”. Delegetaris bertindak selaku “*delegans*” menyerahkan sebagian wewenang atau seluruh wewenangnya kepada pihak ketiga. Kemudian kemungkinan pula dapat terjadi “*sub-sub delegatie*”, dalam hal ini “*subdelegataris*” melimpahkan kepada pihak lagi.

Kepada dengan kedua sumber kewenangan di atas, mandat tidak melahirkan adanya penyerahan kewenangan penuh, kecuali sebatas kebebasan dalam melaksanakan wewenang yang dimandatkan. Henc van Maarseveen dalam kaitanya ini memberikan penjelasan tentang mandat sebagai berikut:<sup>26</sup>

*“Biji mandaat ligt dit anders. De mandataris degeen dus aan wie de bevoegdheid gemandatterd wer-oefent de bevoegdheid niet op eigen naam en eigenverantwoordelijkheid uit, maar op naam van de mandaat, degeen die mandateerde”*

(Mandat merupakan bentuk pelimpahan kewenangan. Mandataris atau siapa yang diberi mandat, melaksanakan kekuasaan tidak bertindak atas namanya sendiri melainkan bertindak atas nama pemberi kuasa (mandat), oleh karena itu Mandataris tidak memiliki tanggungjawab sendiri)

Batasan seperti ini juga dikemukakan Philipus M. Hadjon, yang mengartikan mandat sebagai suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu beraksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama

<sup>26</sup> PWC. Akkermaans dkk, Ibid, Hlm. 62

pejabat yang melimpahkan kewenangan atau memberi mandat tersebut. Dalam mandat, tanggung jawab tidak berpindah kepada mandataris, dengan kata lain tanggungjawab tetap berada ditangan pemberi mandat. Hal ini dapat disimak dari pelaksanaan kewenangan dari penerima mandat adalah tidak bersifat mandiri akan tetapi disertai kata “a/n” (atas nama) pemberi mandat (mandator). Konsekuensinya, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris menjadi tanggungjawab si pemberi mandat. Dengan kata lain, dalam mandat hanya merupakan perwakilan kewenangan tanpa adanya perpindahan wewenang. Demikian pula pemberian mandat hanya terjadi dalam satu lingkungan organisasi atau antara atasan dengan bawahannya.

Konsepsi sumber kewenangan badan atau pejabat hukum publik atas dasar Atribusi, Delegasi, Mandat seperti diatas juga dapat ditemukan pada pendapat J.G.Brouwer dan A.E Schilde sebagaiberikut:<sup>27</sup>

- 1. With attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislatif body. The power is initial (originair), which is to say that not is not derived form apriviously existiing power. The legeslative body creates independent and apriviously non existent power and assigns them to an authority;*
- 2. Delegations is the transfer of an acquired atribution of power from one administrative authoriry to another, so that the delegate (the body that has acqeuired the power) can exercise power in its own name;*

<sup>27</sup> J.G. Brouwer dan A.E Schilder, **A Survey of Dutch Administrative Law, Ars Aequilibri**, Nijmegen, 1998, Hlm. 16-18.

3. *With mandate there is no transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the other body (mandataris) to make decisions or take action in its name.*

Kutipan di atas menunjukkan bahwa pada “atribusi”, kewenangan diberikan kepada suatu badan pemerintahan oleh suatu badan legislatif yang mandiri. Kewenangan ini bersifat asli, yang tidak bersumber dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikannya kepada yang berkopoten. Pada “delegasi” terjadi peralihan kewenangan atribusi dari suatu badan pemerintahan yang satu kepada yang lain, sehingga delegator (badan yang telah memberikan kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya. Selanjutnya pada “mandat” tidak terdapat suatu peralihan kewenangan, tetapi pemberi mandat (*mandator*) mengalihkan kewenangan kepada badan yang lain untuk membuat suatu keputusan atau mengambil satu tindakan pemerintahan atas namanya (pemberi mandat).

Dari uraian tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa secara teori wewenang pemerintahan diperoleh melalui 3 (tiga) cara, yakni atribusi, delegasi dan mandat. Masing-masing cara perolehan tersebut memiliki perbedaan tentang prosedur atau cara perolehan, kekuatan mengikatnya tanggungjawab dan tanggung gugat, hubungan wewenang antara pemberi wewenang dan penerima wewenang. Wewenang tersebut memiliki batasan sehingga batas-batas wewenang tersebut sebagai tolak ukur untuk menilai dan menentukan suatu organ pemerintahan berwenang dan tidaknya untuk melakukan tindak pemerintahan. Oleh karena itu tindak pemerintahan yang melampaui batas-batas kewenangan masuk dalam kategori tidak berwenang (*incompetence*). Berkaitan dengan tidak berwenangnya suatu badan atau pejabat

pemerintahan tersebut menurut Philipus M. Hadjon dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) yakni:<sup>28</sup>

1. Tidak berwenang dari segi materi (*ratio materiae*), artinya seorang pejabat yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara tentang materi atau masalah tertentu itu menjadi wewenang dari badan atau pejabat lain;
2. Tidak berwenang dari segi wilayah atau tempat (*ratio locus*), artinya keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara mengenai sesuatu berada di luar wilayah jabatannya;
3. Tidak berwenang dari segi waktu (*ratio temporis*), artinya keputusan didasarkan karena melampaui tenggang waktu yang dikeluarkan.

Untuk mengetahui tidak berwenangnya badan atau pejabat tata usaha negara melakukan tindak pemerintahan, melalui langkah interpretasi sistematis terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya yang mengatur tentang wewenang pemerintahan. Pangkal tolak penilaian kewenangan tindak pemerintahan ini kembali pada asas legalitas (*legalitiet beginselen*) sebagai asas utama dalam negara hukum.

Kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh dengan 2 (dua) cara, yaitu dengan atribusi atau dengan delegasi. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan (Pasal 1 angka 6 UU Nomor. 5 tahun 1986, menyebutkan wewenang yang ada pada badan atau pejabat tata usaha negara yang dilawankan dengan wewenang yang dilimpahkan. Sedangkan delegasi dalam hal ada pemindahan/pengalihan suatu kewenangan yang ada. Apabila kewenangan itu, kurang sempurna, berarti bahwa keputusan yang berdasarkan kewenangan itu, tidak sah menurut hukum. Oleh sebab itu, pengertian-pengertian atribusi dan delegasi adalah

---

<sup>28</sup> Philipus M.Hadjon, Ibid, Hlm.279

alat-alat membantu untuk memeriksa apakah suatu badan berwenang atau tidak. Pemikiran negara hukum menyebabkan, bahwa apabila penguasa tidak ingin meletakkan kewajiban-kewajiban di atas para warga (masyarakat), maka kewenangan itu harus ditemukan dalam suatu Undang-Undang.<sup>29</sup>

#### **D. Komisi Pemilihan Umum**

##### **1. Komisi Pemilihan Umum**

###### **a. Pengertian Komisi Pemilihan Umum**

Komisi Pemilihan Umum merupakan salah satu lembaga negara yang tidak disebut namanya secara tegas dalam UUD 1945, akan tetapi mempunyai kewenangan yang ditentukan dalam UUD 1945 tersebut, sebagai penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali. Kemudian Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>30</sup>

Dari berbagai lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945 terdapat beberapa lembaga negara yang disebut secara tegas namanya, bentuk dan susunan organisasi, sekaligus kewenangannya dalam UUD 1945. Misalnya Presiden, DPR, DPD MPR, MPR, MA, dan BPK. Namun ada pula lembaga negara yang tidak disebut namanya secara tegas tetapi kewenangannya ditentukan dalam UUD 1945, meskipun tidak rinci, misalnya Komisi Pemilihan Umum (KPU). Untuk mengetahui kedudukan dan fungsi masing-masing lembaga negara tersebut Jimly

<sup>29</sup> Philipus M. Hadjon, Sri Soemantri Martosoewignjo, Sjachran Basah, Bagir Manan, Laica Marzuki, J.B.J.M ten Berge, P.J.J. van Buuren, F.A.A.M. Stroink, **Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia (Introduction To The Indonesian Administrative Law)**, Gajda Mada University Press, Yogyakarta, 2008, Hlm 130.

<sup>30</sup> Pasal 22E UUD 1945

Asshiddiqie membedakan lembaga negara tersebut, Jimly Asshiddiqie membedakan lembaga negara berdasarkan dua kriteria, yaitu kriteria hierarkis bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya dan kriteria kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara. Hierarkis antara lembaga negara itu penting untuk ditentukan, karena harus ada pengaturan mengenai perlakuan hukum terhadap ruang yang menduduki jabatan dalam negara itu. Mana yang lebih tinggi dan mana yang lebih rendah perlu dipastikan untuk menentukan tata tempat duduk dalam upacara dan besarnya tunjangan jabatan terhadap para pejabatnya. Dari segi hierarkisnya lembaga negara dapat dibagi menjadi tiga lapis. Lapis pertama dapat disebut lembaga tinggi negara, lapis kedua disebut lembaga negara dan lapis ketiga lembaga negara di daerah yang disebut lembaga negara daerah<sup>31</sup>.

Organ konstitusi pada lapis pertama sebagai lembaga tinggi negara adalah Presiden dan Wakil Presiden, DPR DPD, MPR, MK, dan BPK. Organ konstitusi lapis kedua disebut lembaga negara meliputi: Menteri Negara, TNI, Kepolisian Negara, Komisi Yudisial, Bank Sentral dan KPU. Organ organisasi lapis ketiga disebut lembaga daerah, meliputi: Gubernur dan DPRD Provinsi, Bupati/walikota dan DPRD Kabupaten/Kota. Oleh sebab karena itu kedudukan KPU sebagai lembaga negara dapat dianggap sederajat dengan lembaga-lembaga negara lain yaitu Menteri Negara, TNI, Kepolisian Negara Komisi Yudisial dan Bank Sentral dapat dilihat dari segi fungsinya dapat di kategorikan sebagai organ utama atau primer (*primary constitutional organs*) dan organ yang merupakan pendukung atau penunjang (*auxiliary state organ*).<sup>32</sup>

---

Edisi Cetakan 1, 2008, Hlm 50

<sup>32</sup> Jimly Asshiddiqie, **Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negera**<sup>32</sup> Ibrahim Amirudin, **Kedudukan KPU Dalam Stuktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945**, Laksbang Mediatama ra, (Jakarta: KonPress, 2006, Hlm 113.

Secara kelembagaan, lembaga penyelenggara Pemilu disebutkan secara tegas dalam Pasal 22E UUD 1945 yang menyatakan:

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota dewan perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang Pemilihan umum diatur dengan Undang-undang.

Komisi Pemilihan Umum adalah suatu lembaga yang diberikan oleh konstitusi sebagai penyelenggara pemilihan umum yang diabaikan dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945. Komisi Pemilihan Umum sendiri nama penyelenggara Pemilihan Umum itu tidak diharuskan bernama Komisi Pemilihan Umum (KPU), sebab itu dalam rumusan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 perkataan Komisi Pemilihan Umum ditulis dengan huruf kecil artinya komisi pemilihan umum disebutkan dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 bukanlah nama lembaga bersangkutan, melainkan perkataan umum untuk menyebut lembaga penyelenggara Pemilihan Umum itu.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Ibrahimsyah Amirudin, Op Cit, Hlm 53

Bentuk-bentuk keputusan KPU bersifat administratif sebagai produk hukum “*beschikking*” yang tetap harus tunduk kepada peraturan yang berlaku dan mengikat bagi para pejabat yang bersangkutan. Terhadap semua jenis produk hukum tersebut, baik berupa peraturan (*regels*) maupun berupa keputusan *beschikking* dapat dilakukan perlawanan atau gugatan hukum apabila hal itu dinilai bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum dan keadilan. Yang pertama, dapat dilawan dengan gugatan atau permohonan “*judicial review*”, sedang yang kedua dapat dilawan dengan mengajukan gugatan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.<sup>34</sup>

b. Tugas, Wewenang dan Kewajiban Komisi Pemilihan Umum

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, bahwa tugas wewenang dan kewajiban KPU sebagai berikut:

- a. Merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal;
- b. Menyusun dan menetapkan tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PKK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN;
- c. Menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilu setelah terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah;
- d. Mengkoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan pemilu;
- e. Menerima daftar pemilih dari KPU Provinsi;

<sup>34</sup> Lukman Hakim, **Eksistensi Komisi-Komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia**, Disertasi, Program Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2009, Hlm 206.

- f. Memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh pemerintah dengan memperhatikan data Pemilu dan/atau pemilihan gubernur, bupati dan walikota terakhir dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;
- g. Menetapkan peserta Pemilu;
- h. Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara tingkat nasional berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Provinsi untuk Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Hasil rekapitulasi penghitungan suara di setiap KPU Provinsi untuk Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Daerah dengan membuat berita acara perhitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;
- i. Membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat penghitungan suara dan sertifikat penghitungan suara serta wajib menyerahkan kepada saksi peserta Pemilu dan Bawaslu;
- j. Menerbitkan keputusan KPU untuk mengesahkan hasil pemilu dan mengumumkannya;
- k. Menetapkan dan mengumumkan perolehan jumlah kursi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota untuk setiap partai politik peserta Pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- l. Mengumumkan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan perwakilan Daerah terpilih dan membuat acaranya;
- m. Menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan perindustrian perlengkapan;

- n. Menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran Pemilu;
- o. Mengenakan sanksi administratif dan atau menonaktifkan sementara anggota KPU Provinsi, anggota PLLN, anggota KPPSLN, Sektetaris Jenderal KPU, dan Pegawai Sekretariat Jenderal KPU yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi Bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundangan;
- p. Melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat;
- q. Menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye;
- r. Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu;
- s. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan berdasarkan Pasal 8 ayat (3) Tugas dan Wewenang KPU dalam menyelenggarakan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota meliputi;

- a. Menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilihan setelah terlebih dahulu beronsultasi dengan DPR dan Pemerintah;
- b. Mengordinasikan dan memantau tahapan pemilihan;
- c. Melakukan evaluasi tahunan penyelenggaraan pemilihan
- d. Menerima laporan hasil pemilihan dari KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota;
- e. Mengenakan sanksi administratif.

#### **E. Sistem Peradilan Tata Usaha Negara**

## 1. Unsur-unsur Peradilan Tata Usaha Negara

Setelah pecahnya revolusi Perancis tahun 1799, Montesquie mempopulerkan sebuah teori yang dikenal yaitu *Trias Politica* atau pemisahan kekuasaan. Teori ini memberikan suatu batasan kepada parlemen yang saat itu terlalu mencampuri urusan badan eksekutif. *Trias Politica* dari Montesquie memperkuat kedudukan badan eksekutif dan menghilangkan pengaruh-pengaruh parlemen yang memberikan keputusan-keputusan yang bersifat peradilan administrasi yaitu peradilan terhadap badan-badan atau pejabat-pejabat eksekutif. Sejak saat itu Nopolen mengadakan badan penampung pengaduan rakyat mengenai organ-organ eksekutif yang disebut *Conseil d'Etat* yang mulanya sebagai badan pengawas saja namun kemudian berubah menjadi badan pengadilan tertinggi mengenai peradilan administratif yang kemudain hingga kini dijumpai berbagai negara termasuk Indonesia yang dikenal dengan Pengadilan Tata Usaha Negara.<sup>35</sup>

Menurut Sjachran Basah, Peradilan menunjukkan pada proses untuk memberika keadilan dalam rangka menegakan hukum serta segala sesuatu yang berkaitan dengan tugas memutus perkara dengan penerapan hukum , menemukan hukum dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materiil denagn menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal.<sup>36</sup>

Menurut Rahmat Soemitro bahwa peradilan adalah proses penyelesaian sengketa hukum dihadapan pengadilan menurut hukum. Pandangan tentang unsur dari peradilan sebagai berikut:<sup>37</sup>

- a) Adanya suatu aturan hukum yang dapat diterapkan pada suatu persoalan;
- b) Adanya suatu sengketa yang konkret;
- c) Adanya sekurang-kurangnya 2 (dua) pihak;

<sup>35</sup> Djoko Prakoso, **Peradilan Tata Usaha Negara**, Liberty, Yogyakarta, 1988, Hlm 42

<sup>36</sup> Sjachran Basah, **Tolak Ukur Badan Administrasi di Indonesia**, Alumni, Bandung, 1989, Hlm. 154

<sup>37</sup> Racmat Soemitro, **Peradilan Administrasi**, BPHN, Bandung, 1997

- d) Adanya badan peradilan yang berwenang memutus sengketa.

Peradilan Tata Usaha Negara adalah tetap suatu peradilan, artinya Peradilan Tata Usaha Negara harus memuat kelima unsur yang telah dikemukakan oleh Sjachran Basah dan Rahmat Soemitro. Namun Rahmat Soemitro menambahkan 2 (dua) unsur untuk Peradilan Tata Usaha Negara dan salah satu pihak harus administrasi yang menjadi terikat, karena perbuatan salah seorang pejabat dalam batas wewenangnya.

Sjachran Basah mengemukakan pendapat yang sedikit berbeda dengan Racmat Soemitro, ia berpendapat bahwa Peradilan Tata Usaha Negara mempunyai unsur yaitu:<sup>38</sup>

- a) Adanya hukum terutama dilingkungan Hukum Administrasi Negara yang dapat diterapkan pada suatu persoalan;
- b) Adanya sengketa hukum yang konkret, yang pada dasarnya disebabkan oleh ketetapan tertulis administrasi negara;
- c) Minimal 2 (dua) pihak dan sekurang-kurangnya salah satu pihak harus administrasi negara;
- d) Adanya badan peradilan yang berwenang memnutus sengketa;
- e) Adanya hukum formal dalam rangka menerapkan hukum dan menemukan hukum dalam rangka ditaatinya hukum.

## 2. Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara

Istilah kompetensi berasal dari bahasa latin di abad menengah "*competentina*" yang berarti apa yang menjadi wewenang seseorang. Dalam

<sup>38</sup>Sjacran Basah, **Tolok Ukur Bdan Administrasi di Indonesia**, Ibid, Hlm 214

bahasa Indonesia sering diterjemahkan dengan “kewenangan” atau “kekuasaan” atau “hak”.<sup>39</sup> Dalam bahasa Belanda disebut *Rechmact* dan beberapa kamus lain disebutkan bahwa “*definition of competence: 1. Sefficiency of means for the necessites and coneniencesor of life (provide his familly with a comfortable competence-Rex Ingalimells); 2. The qualty or state of being competence: as a:the properties of an embrynic field that enable it to respond in a characteriestic manner to an organizer, b:readness of bacteria to undergo genetic transformation: 3. The knowladge that enable a person to speak and understand laanguage.*”<sup>40</sup> Kompetensi memiliki arti lain yaitu *authority* yang bisa berarti pendapat keputusan atau kekuasaan dari *auctor*.

## F. SENGKETA TATA USAHA NEGARA

### 1. Pengertian Sengketa

Kata sengketa berasal dari bahasa Indonesia yang artinya sesuatu yang dapat menyebabkan perbedaan pendapat, pertengkaran atau perbantahan,<sup>41</sup> sedangkan dalam Bahasa Inggris kata sengketa dapat diartikan dengan *lawsuit* atau *legal action*.<sup>42</sup> Pertentangan atau konflik yang terjadi adalah antara individu-individu atau kelompok-kelompok yang mempunyai hubungan atau kepentingan sama atas suatu objek kepemilikan yang menimbulkan akibat hukum antara satu dengan yang lain.<sup>43</sup>

<sup>39</sup>R. Subekti, **Kamus Hukum**, Pradanya Paramitha, Jakarta, 1971, Hlm 26

<sup>40</sup> Sudarsono, **Sekilas Tentang Wewenang dan Penyalagunaan Wewenang (dalam prespektif Hukum Administrasi Negara)**, Unidha Press, Malang, 2012, Hlm 1

<sup>41</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Hlm 816

<sup>42</sup> M. John dan Hassan Shadily, **Kamus Inggris Indonesia** Gramedia, Jakarta, 2003, Hlm 350

<sup>43</sup> Fika Amalia, **Pengertian Sengketa**, Yuarta.blogspot.com Edisi tanggal 12 April 2011 diakses pada tanggal 8 Juli 2014.

Menurut pendapat lain yang mengartikan sengketa adalah pertentangan antara dua pihak atau lebih yang berawal dari persepsi yang berbeda tentang suatu kepentingan atau hak milik yang dapat menimbulkan akibat hukum bagi keduanya. Dari kedua pendapat diatas maka dapat dikatakan bahwa sengketa adalah masalah antara dua orang atau lebih dimana keduanya saling mempermasalahkan suatu objek tertentu, hal ini terjadi dikarenakan kesalahpahaman atau perbedaan pendapat atau persepsi antara keduanya yang kemudian menimbulkan akibat hukum bagi keduanya.<sup>44</sup>

## 2. Pengertian Sengketa Tata Usaha Negara

Pengertian sengketa Tata Usaha Negara dijelaskan pada ketentuan Pasal 1 angka 10 UU No. 51 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu memberikan definisi sebagai berikut Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara (TUN) antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sengketa tata usaha negara dapat dibedakan menjadi 2, yaitu sengketa internal dan sengketa eksternal. Sengketa internal atau sengketa antara administrasi negara dengan terjadi dalam lingkungan administrasi negara (TUN) itu sendiri, baik yang terjadi dalam satu departemen (instansi) maupun sengketa yang terjadi antar departemen (instansi). Yang kedua yakni sengketa eksternal atau sengketa administrasi negara (Pejabat/Badan TUN) dengan rakyat adalah, perkara administrasi yang menimbulkan sengketa antara administrasi negara dengan rakyat sebagai subyek yang berperkara

---

<sup>44</sup> M. John dan Hassan Shadily, Ibid

ditimbulkan oleh unsur peradilan administrasi murni yang mensyaratkan adanya minimal dua pihak dan sekurang-kurangnya salah satu pihak harus administrasi negara, yang mencakup administrasi negara di tingkat daerah maupun administrasi negara pusat yang ada di daerah.<sup>45</sup>

Meninjau dari hal tersebut diatas, dengan demikian sengketa Internal berkaitan dengan persoalan kewenangan Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara yang disengketakan dalam satu departemen (instansi) terhadap departemen lain yang disebabkan tumpang tindihnya kewenangan sehingga menimbulkan kekaburan kewenangan, sengketa ini juga dapat disebut sebagai sengketa hukum antar wewenang.<sup>46</sup> Namun jika melihat ketentuan Pasal 1 angka 10 UU No. 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menyebutkan bahwa sengketa tata usaha negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara (TUN) antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya KTUN.

## **G. Putusan Tata Usaha Negara**

### **1. Pengertian Putusan Tata Usaha Negara**

Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku,

<sup>45</sup> Irwan, **Sengketa Tata Usaha Negara**, Irwan214.blogspot.com, Edisi tanggal 25 Januari 2009, diakses pada tanggal 10 Juli 2014.

<sup>46</sup> Irwan, **Sengketa Tata Usaha Negara**, Ibid,

yang bersifat konkrit, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.<sup>47</sup>

Keputusan dalam bahasa Belanda disebut “*Beschikking*” sedangkan di Perancis disebut “*acte administratif*” dan di Jerman dinamakan “*verwaltungsakt*”. Di Belanda istilah “*Beschikking*” pertama kali digunakan oleh Van der Pot dan Van Vollenhoven, kemudian masuk di Indonesia melalui Mr. MF Prins. Di Indonesia oleh sebagian sarjana seperti Mrs. Drs E. Utrecht dan Prof Boedisoesetya diterjemahkan sebagai “Ketetapan” dan sebagian sarjana ini menyebutnya sebagai keputusan.<sup>48</sup>

Menurut H.D Van Wijk/Willem Konijnenbelt, ketetapan merupakan keputusan penetapan pemerintahan untuk hal yang bersifat konkret dan individual (tidak ditujukan untuk umum) dan sejak dulu telah dijadikan instrument pemerintahan yang utama.<sup>49</sup>

Ketetapan adalah keputusan hukum publik yang bersifat konkret, individual, keputusan itu berasal dari organ pemerintahan, yang didasarkan pada kewenangan hukum publik, dibuat untuk salah satu atau lebih individu atau berkenaan dengan satu atau lebih perkara atau keadaan. Keputusan itu memberikan suatu kewajiban pada seseorang atau organisasi, memberikan kewenangan atau hak pada mereka.<sup>50</sup> Unsur-unsur Keputusan/ Ketetapan Tata Usaha Negara yakni:

- a) Unsur Pertanyaan kehendak sepihak (*enijzdigte schriftelijke wilsverklaring*);
- b) Dikeluarkan oleh organ pemerintahan (*bestuursorgaan*);
- c) Didasarkan pada kewenangan hukum yang bersifat publik (*publiekbevoegdheid*);

<sup>47</sup> Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

<sup>48</sup> Marbun SA, Moh Mahfud MD, **Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara Cetakan Kelima**, Liberty, Yogyakarta, Hlm 74.

<sup>49</sup> Ridwan HR, **Hukum Administrasi Negara**, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm 146.

<sup>50</sup> Ibid, hlm 176

- d) Ditujukan untuk hal khusus atau peristiwa konkret dan individual;
- e) Dengan maksud untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang administrasi.

## 2. Macam-macam Keputusan/Ketetapan Tata Usaha Negara

Dalam Hukum Administrasi Negara, dikenal ada beberapa macam dan sifat ketetapan, yaitu sebagai berikut:<sup>51</sup>

### a) Ketetapan *Deklaratoir* dan Ketetapan *Konstitutif*

Ketetapan Deklaratoir adalah ketetapan yang tidak mengubah hak dan kewajiban yang telah ada, tetapi sekedar menyatakan hak dan kewajibanya tersebut.

Ketetapan Konstitutif adalah ketetapan yang melahirkan atau menghapuskan suatu hubungan hukum atau ketetapan itu menimbulkan suatu hak baru yang sebelumnya tidak dipunyai oleh seorang yang namanya belum tercantum dalam ketetapan itu. Ketetapan yang bersifat konstitutif dapat berupa ha-hal yang diantaranya:

1. Ketetapan-ketetapan yang meletakkan kewajiban untuk melakukan sesuatu, tidak melakukan sesuatu atau memperkenankan sesuatu;
2. Ketetapan-ketetapan yang memberikan status pada seseorang, lembaga atau perusahaan, dan oleh karena itu seseorang atau perusahaan itu dapat menerapkan aturan hukum tertentu;
3. Ketetapan-ketetapan yang meletakkan prestasi atau harapan pada perbuatan pemerintahan/subsidi bantuan;
4. Ketetapan yang mengizinkan sesuatu yang sebelumnya tidak diizinkan;

<sup>51</sup> Op.cit, Ridwan HR, Hlm 163-167

5. Ketetapan-ketetapan yang menyetujui atau membatalkan berlakunya ketetapan organ yang lebih rendah/pengesahan atau pembatalan.

b) Ketetapan yang menguntungkan dan memberi beban

Ketetapan yang bersifat menguntungkan artinya itu memberikan hak-hak atau memberikan kemungkinan untuk memperoleh sesuatu yang tanpa adanya ketetapan itu tidak akan ada atau mungkin ada.

Ketetapan yang memberi beban adalah ketetapan yang meletakkan kewajiban yang sebelumnya tidak ada atau ketetapan penolakan terhadap permohonan untuk memperoleh keringanan.

c) Ketetapan *eenmalig* dan ketetapan permanen

Ketetapan *eenmalig* adalah ketetapan yang hanya berlaku sekali atau ketetapan sepintas lalu, yang dalam istilah lain disebut ketetapan yang bersifat kilat seperti Izin Mendirikan Bangunan (IMB) atau izin untuk mengadakan rapat umum. *W.F Prins* menyebutkan beberapa ketetapan yang dianggap sebagai ketetapan sepintas lalu, yaitu:

1. Keputusan yang bermaksudkan mengubah teks keputusan yang terdahulu;
2. Keputusan negatif sebab keputusan semacam ini maksudnya untuk tidak melaksanakan sesuatu hal dan tidak merupakan halangan untuk bertindak, bila terjadi perubahan dalam anggapan atau keadaan;
3. Penarikan kembali atau pembatalan, karena tidak membawa hasil yang positif dan tidak menjadi halangan untuk mengambil keputusan yang identik dengan dibatalkan itu;
4. Pernyataan dapat dilaksanakan.

d) Ketetapan yang bebas dan yang terikat

Ketetapan yang bersifat bebas adalah ketetapan yang didasarkan pada kewenangan bebas atau kebebasan bertindak yang dimiliki oleh pejabat Tata Usaha Negara baik dalam bentuk kebijaksanaan maupun kebebasan interpretasi. Ketetapan yang terikat adalah ketetapan yang didasarkan pada kewenangan pemerintahan yang bersifat terikat, berarti ketetapan itu hanya melaksanakan ketentuan-ketentuan yang sudah ada tanpa adanya ruang kebebasan bagi pejabat yang bersangkutan.

e) Ketetapan Perorangan dan Kebendaan

Ketetapan perorangan adalah ketetapan yang diterbitkan berdasarkan kualitas pribadi orang tertentu atau ketetapan yang berkaitan dengan orang, seperti ketetapan tentang pengangkatan atau pejabat negara.

f) Ketetapan Positif dan Negatif

Ketetapan positif adalah suatu ketetapan yang isinya mengandung anugerah bagi yang menerimanya, ketetapan negatif adalah suatu ketetapan yang isinya memberi yang menerimanya atau orang lain.<sup>52</sup> Keputusan atau Penetapan Positif dapat digolongkan menjadi dalam 5 (lima) golongan, yaitu:

1. Keputusan atau Penetapan yang pada umumnya melahirkan/menimbulkan keadaan hukum baru. Misalnya pemberian izin pada suatu P.T dan pemberian ijasah pada sarjana Perguruan Tinggi Negeri (PTN) atau Swasta (PTS) yang disamakan;
2. Keputusan atau penetapan yang dilahirkan/menimbulkan keadaan hukum baru bagi obyek tertentu;

<sup>52</sup> Lutfie Effendi, **Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara**, Banyumedia Publishing, Malang, Hlm 55.

3. Keputusan atau penetapan yang mendirikan dan atau membubarkan badan hukum;
4. Keputusan atau penetapan yang menimbulkan hak-hak baru kepada seseorang atau beberapa orang;
5. Keputusan atau penetapan yang membebankan kewajiban baru kepada seseorang atau lebih.

Sedangkan tujuan keputusan negatif atau penetapan negatif adalah memenuhi permintaan seseorang warga negara kepada administrasi negara agar tidak melakukan suatu perbuatan dalam suatu hubungan hukum karena tidak berhak atau karena tidak berdasarkan hukum atau melakukan penolakan seluruhnya. Atau tiap-tiap penolakan atas sesuatu permohonan untuk mengubah sesuatu keadaan hukum tertentu yang telah ada. Bentuk keputusan atau penetapan negatif antara lain: Sesuatu pernyataan tidak berwenang (*onbevoegheid*); Pernyataan tidak diterima (*niet ontvangelijk verklaring*); dan Suatu penolakan.

### 3. Isi Putusan Tata Usaha Negara<sup>53</sup>

Mengenai isi dari suatu putusan, oleh Pasal 109 ayat (1) ditentukan harus memuat:

- a. Kepala keputusan harus berbunyi: “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”;
- b. Nama, jabatan, kewarganegaraan, tempat kediaman para pihak yang bersengketa;
- c. Ringkasan gugatan dan jawaban Tergugat yang jelas;
- d. Pertimbangan dan penilaian setiap bukti yang diajukan dan hal yang terjadi dalam persidangan selama sengketa itu diperiksa;

<sup>53</sup> R. Wiyono, **Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara**, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, Hlm 193.

- e. Alasan hakim yang menjadi dasar putusan;
- f. Amar putusan tentang sengketa dan biaya perkara;
- g. Hari, tanggal, putusan, nama hakim yang memutus, nama panitera serta keterangan tentang hadir atau tidaknya para pihak.

Selanjutnya Pasal 109 ayat (2) menentukan: “Tidak terpenuhinya salah satu ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) dapat menyebabkan batalnya putusan pengadilan”. Dengan dipergunakannya kata “dapat” dalam perumusan Pasal 109 ayat (2) tersebut, dapat diketahui bahwa tidak dipenuhinya salah satu ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak dengan sendirinya dapat menjadi alasan batalnya putusan.

Agar suatu putusan menjadi batal, harus ada permohonan dari pihak yang berkepentingan, misalnya jika Penggugat mempunyai kehendak agar putusan menjadi batal, maka dalam memori banding atau memori kasasi harus dimuat dengan tegas agar putusan dibatalkan, karena tidak dipenuhinya salah satu ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 109 ayat (1).

#### 4. Pelaksanaan Putusan<sup>54</sup>

Putusan pengadilan Tata Usaha Negara yang dilaksanakan adalah putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, yaitu suatu putusan yang tidak dapat diubah lagi melalui suatu upaya hukum (pasal 115 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1987 tentang Peradilan Tata Usaha Negara). Tidak semua orang yang dikenai putusan pengadilan mau melaksanakannya dengan sukarela, sehingga kadang-kadang diperlukan upaya paksa, dalam hal ini akan dilakukan oleh aparat keamanan. Dalam pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara tidak dimungkinkan adanya

<sup>54</sup> H. Rozali Abdullah, **Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara**, PT RajaGrafindo, Jakarta, 1992, Hlm 98-102.

upaya paksa dengan menggunakan aparat keamanan, seperti halnya dengan pelaksanaan putusan Peradilan Pidana dan Peradilan Perdata. Tetapi istimewanya dalam pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara dimungkinkan adanya campur tangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Campur tangan Presiden dalam pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara memang diperlukan mengingat pelaksanaannya tidaklah semudah pelaksanaan putusan Peradilan Pidana ataupun Peradilan Perdata. Hal ini disebabkan karena yang menjadi tergugat dalam sengketa Tata Usaha Negara selalu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Dalam putusan Peradilan Tata Usaha Negara yang bersifat *Comdemnatoir*, berisi penghukuman kepada tergugat dalam hal ini adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara untuk melaksanakan suatu kewajiban yang berupa :

- a. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan; atau
- b. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru; atau;
- c. Penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986;
- d. Membayar ganti rugi;
- e. Memberikan rehabilitasi.

Langkah pertama yang ditempuh dalam pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, yaitu penyampaian salinan putusan Pengadilan Tata Usaha, yaitu penyampaian salinan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap oleh panitera atas perintah ketua pengadilan yang mengadilinya pada tingkat pertama kepada para pihak dengan surat tercatat selambat-lambatnya dalam waktu 14 hari.

Setelah 4 bulan sejak salinan putusan pengadilan tersebut dikirimkan kepada tergugat tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a yaitu mencabut Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan, maka Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum lagi. Dalam hal putusan pengadilan tersebut mewajibkan kepada tergugat untuk melaksanakan:

- a. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru; atau
- b. Penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan kepada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986.

Sesudah 3 bulan sejak putusan pengadilan tersebut diberitahukan kepada tergugat ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakan oleh tergugat, maka penggugat mengajukan permohonan kepada ketua pengadilan yang bersangkutan agar ketua pengadilan memerintahkan tergugat untuk melaksanakan putusan pengadilan tersebut. Sesudah tergugat diperintahkan oleh ketua pengadilan tersebut, ternyata tidak mau melaksanakan, maka ketua pengadilan mengajukan hal ini kepada instansi atasan tergugat menurut jenjang jabatan. Dua bulan sesudah instansi atasan yang bersangkutan menerima pemberitahuan dari pengadilan harus telah memerintahkan kepada pejabat bawahannya (Tergugat) untuk melaksanakan putusan pengadilan tersebut (Pasal 116 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara).

Sesudah melibatkan instansi atasan dari tergugat, ternyata putusan pengadilan tersebut belum bisa melaksanakan, maka dalam hal ini terpaksa adanya campur tangan dari Presiden sebagai kepala pemerintahan. Seandainya

kegagalan pelaksanaan putusan pengadilan tersebut disebabkan karena instansi atasan tergugat setelah lewat waktu 2 bulan tetap tidak memerintahkan pejabat bawahannya (Tergugat) untuk melaksanakan putusan pengadilan tersebut maka ketua pengadilan yang bersangkutan mengajukan hal ini kepada presiden.



### BAB III

#### METODE PENELITIAN

##### A. Jenis Penelitian

Penelitian Implikasi Hukum Surat Keputusan Nomor : 29/Kpts/kpu Kota 014.329951/2012 tentang penetapan bakal pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah atas nama Eddy Rumpoko dan Punjul Santoso sebagai pasangan calon yang memenuhi syarat sebagai peserta pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah Kota Batu tahun 2012 dalam pemilihan kepala daerah kota batu merupakan penelitian yuridis normatif. Penelitian ini bertujuan untuk mengungkap kenyataan sampai sejauh mana norma baru yang dihasilkan dalam Surat Keputusan Nomor: 29/Kpts/Kpu Kota 014.329951/2012 selaras dengan ketentuan Pasal 115 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sehingga dapat diketahui apakah terdapat kendala dalam mencapai tujuannya atautah tidak. Penelitian yang demikian merupakan cakupan dari penelitian hukum normatif, disamping penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, perbandingan hukum dan sejarah hukum.<sup>1</sup> Dalam hal ini penulis meneliti terhadap asas-asas hukum dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

##### B. Pendekatan Penelitian

Dalam upaya memecahkan permasalahan dalam penelitian ini, maka penulis menggunakan beberapa pendekatan, antara lain :

---

<sup>1</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, **Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat**, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2007, Hlm 14.

## 1. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan perundang-undangan sangat multak diperlukan dalam penelitian hukum, mengingat yang menjadi fokus sekaligus tema sentral adalah aturan hukum. Salah satu sifat dari hukum adalah *Comprehensive*, artinya norma-norma hukum yang didalamnya terkait antara satu dengan yang lain secara logis.<sup>2</sup> Hal itulah yang menjadi dasar kemungkinan adanya keterkaitan antara Surat Keputusan KPU Nomor: 29/Kpts/KPU Kota 014.329951/VIII/2012 dengan Pasal 115 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1987 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan berimplikasi pada pelaksanaan putusan tersebut, yang lebih lanjut akan dibahas dalam penelitian ini.

## 2. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan kasus merupakan beberapa kasus yang ditelaah untuk dipergunakan sebagai referensi bagi suatu isu hukum.<sup>3</sup> Pendekatan kasus ini mengkaji pertimbangan (*ratio decidendi* atau *reasoning*) dari hakim yang memutus suatu perkara.<sup>4</sup> Dalam hal ini peneliti menggunakan putusan pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 112/G/2012/PTUN.SBY yang telah diputus pada tanggal 20 September 2012 sehingga Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Batu menerbitkan Surat Keputusan Nomor: 29/Kpts/KPU Kota 014.329951/VIII/2012 tentang Penetapan Bakal Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Atas Nama Eddy Rumpoko dan Punjul Santoso Sebagai Pasangan Calon Yang Memenuhi Syarat Sebagai Peerta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012 pada tanggal 21 September 2012.

<sup>2</sup> Johnny Ibrahim, **Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif**, Bayu Media, Malang, 2007, Hlm 302.

<sup>3</sup> Fajar, Mukti ND, Yulianto Achmad, **Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris Pustaka Pelajar**, Yogyakarta 2010, Hlm 190.

<sup>4</sup> Fajar Mukti ND, Yulianto Achmad, *Ibid* Hlm 191.

## C. Jenis dan Bahan Hukum

### 1. Jenis Bahan Hukum

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, bahwa jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan sekunder dengan uraian sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang bersifat *autoritatif* artinya memiliki otoritas, bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.<sup>5</sup> Dalam penelitian ini digunakan bahan hukum primer yang relevan dengan permasalahan, antara lain:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 jo Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah;
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
5. Surat Keputusan Nomor: 29/Kpts/KPU Kota 014.329951/2012 tentang penetapan bakal pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah atas nama Eddy rumpoko dan Punjul Santoso sebagai pasangan calon yang memenuhi syarat sebagai peserta pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah Kota Batu tahun 2012;

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Kencana, Jakarta, 2007, Hlm 141

6. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor: 112/G/2012/PTUN.SBY;  
dan

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang berupa semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tersebut meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.<sup>6</sup>

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan-bahan hukum yang dapat memberikan petunjuk atau penjelasan yang penting dan terkait dengan bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder yang mencakup Kamus Umum Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

## 2. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum dalam penelitian ini berasal dari Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya berupa Putusan Nomor 112/G/2012/PTUN.SBY dan Surat Putusan Komisi Pemilihan Umum Kota Batu berupa Surat Keputusan Nomor : 29/Kpts/KPU Kota-014.329951/2012, Perpustakaan Kota Malang, Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya Malang, Pusat Dokumentasi Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, dan situs-situs internet.

### D. Tehnik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundangan-undangan (*state approach*) maka bahan hukum yang perlu dihimpun peraturan perundang-undangan yang terkait. Selain itu penelitian ini juga menggunakan pendekatan Kasus (*case*

---

<sup>6</sup> Johny Ibrahim, Ibid, Hlm, 70

*approach*) sehingga membutuhkan para ahli doktrin-doktrin hukum dan lain sebagainya untuk mengetahui *Inkracht* suatu putusan. Semua bahan hukum tersebut dihimpun dengan menggunakan metode studi penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu dengan melakukan penelitian terhadap sejumlah literatur, dokumen, jurnal, dan lain sebagainya.<sup>7</sup>

#### **E. Teknik Analisa Bahan Hukum**

Penelitian mengenai implikasi hukum Keputusan 29/Kpts Kota 014.329951/2012 tentang penetapan bakal pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah atas nama Eddy Rumpoko dan Punjul Santoso sebagai pasangan calon yang memenuhi syarat sebagai peserta pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah kota batu tahun 2012 merupakan telaah yang bersifat deskriptif analitiis. Sifat deskriptif karena hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran berupa data yang jelas, sistematis, dan menyeluruh terkait *Inkracht* suatu putusan sesuai dengan Pasal 115 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1987, untuk itu digunakan tehnik analisa deskriptif artinya menguraikan bahan-bahan hukum secara bermutu dengan bentuk kalimat yang teratur, runtut, logis, dan efektif. Sifat analitis karena data tersebut diolah dengan menggunakan tehnik interpretasi sehingga dapat memunculkan permasalahan yang berkenaan dengan judul penelitian ini.

#### **F. Definisi Konseptual**

##### **1. Implikasi Hukum**

Implikasi Hukum yakni akibat hukum yang akan terjadi berdasarkan suatu peristiwa yang terjadi. Dalam penelitian ini yang dimaksud Implikasi hukum yakni putusan yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Batu Nomor 29/Kpts/KPU.014.239951/2012 Tentang Penetapan Bakal Pasangan Calon

---

<sup>7</sup> Jony Ibrahim, Op.Cit, Hlm 78

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atas Nama Eddy Rumpoko dan Punjul Santoso Sebagai Pasangan Calon yang Memenuhi Syarat sebagai Peserta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012 terhadap Pemilihan Walikota dan Wakil Wali Kota Tahun 2012-2017, berdasarkan Pasal 115 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berbunyi “Hanya putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan”.

## 2. Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yakni pemilu untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi syarat berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ini meliputi; 1. Pemilu Gubernur dan Wakil Gubernur, 2. Pemilu Bupati dan Wakil Bupati, serta 3. Pemilu Walikota dan Wakil Walikota.

Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dimaksud penulis yakni Pemilihan Umum Walikota dan Wakil Wali kota di Kota Batu pada tahun 2012 yang dimenangkan oleh pasangan calon nomor urut 4 (empat) atas nama Eddy Rumpoko dan Punjul Santoso.

## BAB IV

### HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Implikasi Hukum Keputusan Kpu Nomor : 29/Kpts/Kpu Kota-014.329951/2012 Tentang Penetapan Bakal Pasangan Calon Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Atas Nama Edy Rumpoko Dan Punjul Santoso Sebagai Pasangan Calon Yang Memenuhi Syarat Sebagai Peserta Pemilu Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012 Terhadap Pemilihan Walikota Tahun 2012-2017

Implikasi dalam kamus besar bahasa Indonesia diartikan sebagai keterlibatan atau keadaan terlibat,<sup>1</sup> sedangkan dalam *black laws dictionary* disebutkan bahwa *implication is the act showing involvement in something*.<sup>2</sup> Keterlibatan dalam hal ini dapat juga dipadankan dengan kata pengaruh yang kemudian dipandang dari sisi hukum. Telaah mengenai implikasi suatu kaedah hukum tentunya juga memerlukan suatu gambaran tentang sasaran yang hendak dicapai oleh kaidah hukum tersebut, oleh karena itu perlu pula dibahas tentang Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara No. 112/G/2012/PTUN.SBY sehingga KPU Kota Batu mengeluarkan keputusan kpu nomor : 29/kpts/kpu kota-014.329951/2012 tentang penetapan bakal pasangan calon kepala daerah dan wakil kepaladaerah atas nama edy rumpoko dan punjul santoso sebagai pasangan calon yang memenuhi syarat sebagai peserta pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah kota batu tahun 2012 terhadap pemilihan walikota tahun 2012-2017.

#### A. Gambaran Kasus<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Pusat Bahasa, **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, Edisi Keempat, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2012 hal 380.

<sup>2</sup> Byran A.Garner (ed), **Black's Law Dictionary**, Edisi Ketujuh, West Group, ST.Paul, Minn, 1999, Hal 757.

<sup>3</sup> Diolah dari Bahan Hukum Primer Putusan No. 112/G/2012/PTUN.SBY & Putusan No.116/G/2012.

Pada hari Selasa, tanggal 2 Oktober tahun 2012 Kota Batu melakukan pemilihan Walikota dan Walikota Kota Batu periode tahun 2012-2017 dimenangkan oleh Eddy Rumpoko dan Punjul Santoso yang telah selesai dilantik oleh Gubernur Jawa Timur yakni Soekarwo pada tanggal 26 Desember 2012.

Dalam proses pemenangan tersebut Eddy Rumpoko dan Punjul Santoso pernah meninggalkan permasalahan. Pasalnya awal pencalonan Eddy Rumpoko sempat tidak diloloskan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Batu dengan adanya Surat Putusan Nomor : 270/188/KPU Kota 014.329951/VIII/2012 tentang Hasil Penelitian Ulang Surat Pencalonan dan Surat Putusan Nomor : 270/75/BA/VIII/2012 tentang Penetapan Pasangan Calon yang Memenuhi Syarat Sebagai Peserta Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012.

Dengan adanya Surat Putusan Nomor : 270/188/KPU Kota 014.329951/VIII/2012 Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Batu digugat oleh Dewan Pimpinan Cabang (DPC) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Kota Batu dalam hal ini diwakili oleh Cahyo Edi Purnomo, SH. MH. Selaku Ketua Dewan Pimpinan Cabang (DPC) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan dan Drs. Wito Argo selaku Sekretaris Dewan Pimpinan Cabang (DPC) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Kota Batu dalam hal ini sebagai Penggugat, dan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Batu sebagai Tergugat. Duduk sengketa dan obyek gugatan Tata Usaha Negara yakni Keputusan Tergugat Nomor: 270/188/KPU Kota 041.329951/VIII/2012 tentang Hasil Penelitian Ulang Surat Pencalonan dan Keputusan Tergugat berupa berita acara Nomor : 270/75/BA/VIII/2012 tentang Penetapan Pasangan Calon yang memenuhi syarat sebagai peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah.

Alasan dan dasar gugatan, bahwa dalam pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012 menggunakan dasar hukum Peraturan KPU No. 06 Tahun 2011 tentang tata cara pencalonan pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, bahwa Tergugat telah menetapkan tahapan, program, dan jadwal penyelenggaraan pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012, bahwa Penggugat adalah partai politik yang mengusung Eddy Rumpoko dan Punjul Santoso sebagai Bakal Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu dalam pemilihan Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012, yang pada tanggal 19 Juni 2012 Penggugat menyerahkan kepada Tergugat berkas syarat pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012 atas nama Eddy Rumpoko dan Punjul Santoso selaku calon Kepala Daerah dan Punjul Santoso selaku calon Wakil Kepala Daerah.

Bahwa oleh karena penyerahan dokumen tanggal 19 Juni 2012 belum sepenuhnya lengkap, maka pada tanggal 5 Juli 2012 Penggugat menyerahkan dokumen kelengkapan bakal calon sebagaimana tersebut dalam tanda terima perbaikan surat pencalonan beserta lampirannya pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012, Bahwa sebagaimana yang tersebut dalam tanda terima perbaikan surat pencalonan beserta lampirannya Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012 tertanggal 5 Juli 2012 halaman 4 pada bagian kelengkapan berkas angka 1 huruf b kolom keterangan secara nyata disebutkan: Dokumen terdiri dari surat keterangan pengganti ijasah, Surat keterangan Diknas Surabaya, surat keterangan dan daftar nilai, bahwa dengan demikian bakal pasangan calon yang diusung oleh Penggugat berdasarkan bukti pada angka 5 telah memenuhi syarat Pasal 9 ayat (5) sebagai pengganti persyaratan dalam Pasal (9) ayat (2) huruf d Peraturan KPU Nomor. 6 Tahun 2011.

Bahwa Penggugat pada tanggal 8 Agustus 2012 telah menerima keputusan Tergugat Nomor: 270/188/KPU Kota 014.329951/VIII/2012 tanggal 7 Agustus 2012 tentang hasil ulang surat pencalonan beserta lampirannya pemilihan umum Kepala Daerah Kota Batu tahun 2012, bahwa keputusan tersebut pada bagian kelengkapan persyaratan syarat calon pada angka 1 (Fotocopy ijasah/STTB SD atau sederajat disebutkan dalam kolom penelitian ulang telah memenuhi syarat, Fotocopy ijasah/STTB SLTP atau sederajat disebutkan dalam kolom penelitian ulang tidak memenuhi syarat sebagaimana ketentuan Pasal 9 ayat (2) huruf d Peraturan KPU No. 6 Tahun 2011, Fotocopy ijasah/STTB SLTA atau sederajat disebutkan dalam kolom penelitian ulang telah memenuhi syarat).

Bahwa dalam Pasal 9 ayat (2) huruf d Peraturan KPU Nomor. 6 Tahun 2011 disebutkan: Fotocopy Ijasah/STTB SD, SLTP atau sederajat yang telah dilegalisasi oleh sekolah yang bersangkutan. Bahwa pasal 9 ayat (5) Peraturan KPU No. 6 Tahun 2011 menyebutkan “dalam hal ijasah/STTB bakal calon karena sesuatu dan lain hal tidak dapat ditemukan atau hilang, calon wajib menyertakan surat keterangan pengganti ijasah/STTB dari sekolah bersangkutan”.

Bahwa dengan demikian dasar hukum Tergugat menyatakan tidak memenuhi syarat sebagaimana angka 8 huruf b diatas yang menggunakan pasal 9 ayat (5) Peraturan KPU No. 6 Tahun 2011 untuk menilai kelengkapan syarat calon sebagaimana angka 8 huruf b diatas. Bahwa dengan demikian secara nyata Tergugat telah melakukan kesalahan, tidak teliti dan tidak cermat (bertentangan dengan asas-asas umum pemeritahan yang baik yaitu Asas Kecermatan) dalam melakukan penelitian ulang, sehingga membawa akibat hukum Keputusan Tergugat Nomor : 270/188/KPU Kota 014. 329951/VIII/2012 tanggal 7 Agustus 2012 tentang Hasil Penelitian Ulang Surat Pencalonan beserta lampiranya PemilihanUmum Kepala

Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012 dan Keputusan Tergugat berupa berita acara Nomor: 270/75/BA/VIII/2012 tanggal 7 Agustus 2012 tentang Penetapan Pasangan Calon yang memenuhi syarat sebagai peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012 harus dinyatakan batal atau tidak sah.

Bahwa dengan demikian semua persyaratan bakal calon yang diusung oleh Penggugat sebagaimana diatur dalam Peraturan KPU No. 6 Tahun 2011 telah terpenuhi. Bahwa selain itu dalam pasal 58 Undang-Undang nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 58 menyebutkan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat : Huruf c “Berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan atau sederajat”. Bahwa Penggugat dalam mendaftarkan Eddy Rumpoko sebagai bakal calon Walikota Batu Periode 2012-2017 menggunakan ijazah SMA Negeri V Kota Madya Malang yang telah diperiksa kebenarannya oleh Kepala SMA Negeri V Malang tanggal 14 Juni 2012 Nomor Register 4621/TU/2012 sebagaimana diwajibkan oleh Pasal 58 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berikut penjelasannya sehingga Eddy Rumpoko selaku Walikota Batu yang diusung oleh Penggugat telah memenuhi syarat.

Dengan pertimbangan-pertimbangan sesuai fakta Hakim dalam mengadili Perkara ini telah memutuskan dalam Putusan Nomor : 112/G/2012/PTUN.SBY bahwa Tergugat harus menetapkan Eddy Rumpoko dan Punjul Santoso sebagai pasangan calon yang memenuhi syarat peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012 dan menyatakan batal dan harus mencabut Keputusan Tata Usaha Negara berupa Keputusan Tergugat KPU (Komisi Pemilihan Umum Kota Batu) Nomor: 270/188/KPU Kota-014.329951/VIII/2012 tanggal 7

Agustus 2012 tentang Hasil Penelitian Ulang Surat Pencalonan beserta lampirannya Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012 beserta Keputusan Tergugat KPU (Komisi Pemilihan Umum) Kota Batu berupa Berita Acara Nomor : 270/75/BA/VIII/2012 tentang Penetapan Pasangan Calon yang memenuhi syarat sebagai peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012. Dan memerintahkan kepada Tergugat Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Batu untuk menerbitkan surat Keputusan baru yakni menetapkan saudara Eddy Rumpoko dan Punjul Santoso sebagai pasangan calon yang telah memenuhi syarat peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012. Putusan tersebut diputus dan diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada hari Kamis, Tanggal 20 September 2012.

Dengan adanya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya Nomor : 112/G/2012/PTUN.SBY Tergugat yakni Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Batu mengeluarkan Surat Keputusan Nomor : 29/Kpts/KPU Kota-014.329951/2012 tentang Penetapan Bakal Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Atas Nama Eddy Rumpoko dan Punjul Santoso, Sebagai Pasangan Calon Yang Memenuhi Syarat Sebagai Peserta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012. Surat Keputusan ini dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Batu pada tanggal 21 September 2012.

A.1. Para Pihak

Para Pihak Dalam Putusan Nomor : 112/G/2012/PTUN.SBY yakni:

1. Cahyo Edi Purnomo, SH. MH. Selaku ketua Dewan Pimpinan Cabang (DPC) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI Perjuangan) Kota Batu masa bhakti 2010-2015;

2. Drs. Wito Argo selaku Sekretaris Dewan Pimpinan Cabang (DPC) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI Perjuangan) Kota Batu masa bhakti 2010-2015. Dalam hal ini sebagai Penggugat, melawan Komisi Pemilihan Umum Kota Batu dalam hal ini sebagai Tergugat.

A.3. Objek Gugatan Tata Usaha Negara

- Dalam Putusan Nomor : 122/G/2012/PTUN.SBY yakni:

1. Keputusan Tergugat Nomor: 270/188/KPU Kota 014.329951/VIII/2012 tanggal 7 Agustus 2012 tentang hasil penelitian ulang surat pencalonan beserta lampirannya Pemilukada Kota Batu Tahun 2012;

2. Keputusan Tergugat berupa Berita Acara Nomor : 270/75/BA/VIII/2012 tanggal 7 Agustus 2012 tentang penetapan pasangan calon yang memenuhi syarat sebagai peserta Pemilukada dan wakil Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012.

A.4. Dalam Pokok Perkara

Adapun Dalam Pokok Perkara Putusan Nomor : 122/G/2012/PTUN.SBY

yakni:

1) Mengabulkan gugatan Penggugat untuk seluruhnya;

2) Menyatakan Batal atau Tidak Sah keputusan tergugat yaitu:

- Keputusan Tergugat (Komisi Pemilihan Umum Kota Batu) Nomor: 270/188/KPU Kota-014.329951/VIII/2012 tanggal 7 Agustus 2012 tentang Hasil Penelitian Ulang Surat Pencalonan Beserta Lampirannya Pemilukada Kota Batu Tahun 2012;

- Keputusan Tergugat (Komisi Pemilihan Umum Kota Batu) berupa Berita Acara Nomor: 270/75/BA/VIII/2012 tanggal 7 Agustus 2012 tentang Penetapan Pasangan Calon yang Memenuhi Syarat Sebagai Peserta Pemilukada dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012.
- 3) Memerintahkan kepada Tergugat untuk mencabut keputusan Tergugat, yaitu:
  - Keputusan Tergugat (Komisi Pemilihan Umum Kota Batu) Nomor: 270/188/KPU Kota-014.329951/VIII/2012 tanggal 7 Agustus 2012 tentang Hasil Penelitian Ulang Surat Pencalonan Beseta Lampirannya Pemilukada Kota Batu Tahun 2012;
  - Keputusan Tergugat (Komisi Pemilihan Umum Kota Batu) berupa Berita Acara Nomor: 270/75/BA/VIII/2012 tanggal 7 Agustus 2012 tentang Penetapan Pasangan Calon yang Memenuhi Syarat Sebagai Peserta Pemilukada dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012.
- 4) Memerintahkan kepada tergugat untuk menerbitkan keputusan baru sebagai berikut:
  - a. Menyatakan calon yang diajukan oleh Penggugat yaitu Sdr. Eddy Rumpoko telah memenuhi syarat kelengkapan Angka 1 huruf b pada “Penelitian Ulang Surat Pencalonan Beseta Lampirannya Pemilukada Kota Batu Tahun 2012”;
  - b. Menetapkan Sdr. Eddy Rumpoko dan Sdr. H. Punjul Santoso sebagai pasangan calon yang memenuhi syarat peserta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012 dalam berita Acara Penetapan Pasangan calon yang memenuhi Syarat sebagai Peserta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu tahun 2012;
- 5) Menghukum tergugat untuk membayar seluruh biaya perkara.

Dalam Eksepsi

- Menyatakan eksepsi Tergugat tidak diterima untuk seluruhnya;

Dalam Pokok Sengketa

1. Mengabulkan Gugataan Penggugat untuk sebagian;
2. Menyatakan batal Keputusan Tata Usaha Negara berupa:
  - a. Keputusan Tergugat (Komisi Pemilihan Umum Kota Batu) Nomor: 270/188/KPU Kota-014.329951/VIII/2012 tanggal 7 Agustus 2012 tentang Hasil Penelitian Ulang Surat Pencalonan Beserta Lampirannya Pemilukada Kota Batu Tahun 2012;
  - b. Keputusan Tergugat (Komisi Pemilihan Umum Kota Batu) berupa Berita Acara Nomor: 270/75/BA/VIII/2012 tanggal 7 Agustus 2012 tentang Penetapan Pasangan Calon yang Memenuhi Syarat Sebagai Peserta Pemilukada dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012.
3. Memerintahkan kepada Tergugat untuk mencabut Keputusan Tata Usaha Negara berupa:
  - a. Keputusan Tergugat (Komisi Pemilihan Umum Kota Batu) Nomor: 270/188/Kpu Kota-041.329951/VIII/2012 tanggal 7 Agustus 2012 tentang Hasil Penelitian Ulang Surat Pencalonan Beserta Lampirannya Pemilukada Kota Batu Tahun 2012;
  - b. Keputusan Tergugat (Komisi Pemilihan Umum Kota Batu) berupa Berita Acara Nomor: 270/75/BA/VIII/2012 tanggal 7 Agustus 2012 tentang Penetapan Pasangan Calon yang Memenuhi Syarat Sebagai Peserta Pemilukada dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012.

4. Memerintahkan Kepada Tergugat (Komisi Pemilihan Umum Kota Batu) untuk menerbitkan surat keputusan baru sebagai berikut:
  - Menetapkan saudara Eddy Rumpoko dan Saudara H.Punjul Santoso sebagai Pasangan calon yang memenuhi syarat peserta pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu Tahun 2012 dalam berita acara penetapan pasangan calon yang memenuhi syarat sebagai peserta pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah kota Batu tahun 2012 sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku;
5. Menolak gugatan Penggugat selain dan selebihnya;
6. Menghukum Tergugat untuk membayar biaya perkara sejumlah Rp.402.000,- (empat ratus dua ribu rupiah).

## **2. Analisis Keputusan KPU No.29/Kpts/Kpu Kota.014.329951/2012 terhadap Pasal 115 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1987 tentang Peradilan Tata Usaha Negara**

Di dalam ketentuan Pasal 115 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berbunyi hanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan, Komisi Pemilihan Umum Kota Batu seharusnya baru dapat melaksanakan bunyi amar (dictum) keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya Nomor : 112/G/2012/PTUN.SBY tanggal 20 September 2012 pada tanggal 04 Oktober 2012 sehingga tindakan KPU Kota Batu dalam menerbitkan Keputusan KPU Kota Batu Nomor : No.29/Kpts/Kpu Kota.014.329951/2012 tentang Penetapan Bakal Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Atas Nama Eddy Rumpoko dan Punjul Santoso sebagai

Pasangan yang Memenuhi Syarat sebagai Peserta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Batu 2012.

Hasil putusan Gugatan Perkara Nomor : 112/G/2012/PTUN.SBY pada tanggal 20 September 2012 adalah mengabulkan gugatan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) sebagai pihak Penggugat selanjutnya Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Batu pada tanggal 21 September 2012 melaksanakan putusan tersebut dengan menetapkan Eddy Rumpoko dan Punjul Santoso sebagai peserta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan nomor urut 4.

Hanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*Ikracht van gewijsde*) yang dapat dilaksanakan. Sebelum putusan itu dilaksanakan, terlebih dahulu salinan putusan tadi dikirimkan dengan surat tercatat oleh panitera pengadilan setempat atas perintah ketua Pengadilan Tata Usaha Negara (tingkat pertama), yang mengadili dalam jangka waktu selambat-lambatnya 14 hari, terhitung sejak putusan tersebut memperoleh kekuatan hukum tetap.

Pada prinsipnya panitera hanya boleh memberikan salinan putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, akan tetapi dapat memberikan salinan putusan yang belum memperoleh kekuatan hukum tetap dengan syarat harus membubuhkan keterangan belum memperoleh hukum tetap (penjelasan Pasal 113 ayat 2 dan penjelasan Pasal 116 ayat 1).

Dalam rangka melaksanakan putusan itu karena gugatan dikabulkan (Pasal 97 ayat 8) yang berarti (para) tergugat harus memenuhi dan melaksanakan kewajiban-kewajiban yang dapat berupa:<sup>4</sup>

- a. Pencabutan keputusan tata usaha negara yang bersangkutan (Pasal 97 ayat 9 butir a);

<sup>4</sup> Philipus M. Hadjon, R.Sri Soemantri Martosoewignyo, Syachran Basah, Bagir Manan, H.M Laica Marzuki, J.B.J M Ten Berge, P.J.J Van Buuren, F.A.M Stroink. **Pengantar Hukum Administrasi Negara (Introduction to be the Indonesian Administrative Law)**, Gadjaja Mada University Press, cetakan kesepuluh 2008, Hlm. 373.

- b. Pencabutan keputusan tata usaha negara yang bersangkutan dan menerbitkan keputusan yang baru (Pasal 97 ayat 9 butir b);
- c. Penerbitan keputusan tata usaha negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3 (Pasal 97 ayat 9 butir c);
- d. Membayar ganti rugi (Pasal 97 ayat 10 jo Pasal 120);
- e. Melakukan rehabilitasi (Pasal 97 ayat 11 jo Pasal 121).

Eksekusi merupakan pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Pasal 115 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah untuk kedua kalinya dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 2009 Tentang peradilan Tata Usaha Negara, merumuskan bahwa hanya putusan pengadilanlah yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan.

Adapun untuk mekanisme eksekusi itu sendiri diatur dalam beberapa ketentuan, yakni pasal 116 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah untuk kedua kalinya dengan Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1987 Tentang Tata Usaha Negara dengan rumusan sebagai berikut:

1. Salinan Putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat oleh Panitera Pengadilan setempat atas perintah ketua pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari.
2. Apabila setelah 60 hari kerja putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diterima tergugat tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam dalam Pasal

97 ayat (9) huruf a, keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.

3. Dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b, dan huruf c, dan kemudian setelah 90 (sembilan puluh) hari kerja ternyata kewajibannya tersebut tidak dilaksanakan, maka Penggugat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), agar Pengadilan memerintahkan Tergugat melaksanakan Putusan Pengadilan Tersebut.
4. Dalam hal Tergugat tidak bersedia melaksanakan Putusan Pengadilan yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan atau sanksi administratif.
5. Pejabat yang tidak melaksanakan putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diumumkan pada media massa cetak setempat oleh Panitera sejak tidak terpenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
6. Disamping diumumkan pada media massa cetak setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (5), ketua pengadilan harus mengajukan hal ini kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan, dan kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan.
7. Ketentuan mengenai besaran uang paksa, jenis sanksi administratif, dan tata cara pelaksanaan pembayaran uang paksa dan atau sanksi administratif diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Bentuk-bentuk Eksekusi Pengadilan Tata Usaha Negara<sup>5</sup> Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dapat berupa:

1. Pelaksanaan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, sesuai dengan ketentuan Pasal 97 ayat (9) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah untuk kedua kalinya dengan Undang-Undang No. 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yakni mencakup:

- a) Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Hal ini merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat membebani Penggugat, sehingga Tergugat harus mencabut Keputusan Tata Usaha Negara tersebut;
- b) Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru. Dalam hal gugatan berkaitan dengan Keputusan Tata Usaha Negara, yang bersifat juga membebani, namun masih harus diikuti dengan tindakan hukum lanjutan yang berupa penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara, yang bersifat menimbulkan keadaan hukum yang baru;
- c) Penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru, dalam hal Penggugat mengajukan permohonan yang didasarkan pada adanya Keputusan Tata Usaha Negara yang fiktif, maka Tergugat berkewajiban untuk mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang dimohon oleh Penggugat.

---

<sup>5</sup> Ibid, Hlm. 131

Tahap akhir dari penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara pada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) adalah eksekusi atau pelaksanaan putusan Peratur yang telah berkekuatan hukum tetap (*Inkracht van gewijsde*). Eksekusi mengandung makna pelaksanaan putusan oleh atau dengan bantuan pihak lain di luar para pihak yang bersengketa. Hakikat dari eksekusi tidak lain adalah realisasi dari kewajiban pihak yang bersangkutan untuk memenuhi prestasi yang tercantum di dalam amar putusan tersebut. Inilah tahap yang sangat menentukan tingkat kemampuan dan keberhasilan setiap putusan badan peradilan menyelesaikan sengketa di dalam sebuah negara hukum.

Pelaksanaan putusan Pengadilan dalam Peradilan Tata Usaha Negara diatur dalam bagian Kelima dari Pasal 115 sampai dengan Pasal 119 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Sesuai dengan prinsip-prinsip dasar prosedur Peradilan Tata Usaha Negara bahwa Keputusan yang digugat tetap berlaku pada masa pemeriksaan di pengadilan, Pasal 115 menyatakan bahwa “Hanya Putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan”.

Pasal 116 menentukan bahwa dalam empat bulan setelah amar putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dikirimkan pada pihak tergugat dan penggugat tidak melaksanakan kewajibannya, sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 97 Ayat (9) dan Pasal 27 Ayat (9) huruf a, maka Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan tidak mempunyai hukum lagi.

Ayat (3) mengatur dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajibannya sebagaimana dalam Pasal 97 Ayat (9) huruf b dan c, dan kemudian setelah tiga bulan ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakannya, maka penggugat mengajukan permohonan kepada ketua pengadilan sebagaimana

dimaksudkan dalam ayat (1), agar pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan pengadilan tersebut.

Ayat (4), jika tergugat masih tetap tidak mau melaksanakannya, ketua pengadilan mengajukan hal ini kepada instansi atasannya menurut jenjang jabatan. Ayat (5), instansi atasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4), dalam waktu dua bulan setelah menerima pemberitahuan dari ketua pengadilan harus sudah memerintahkan pejabat sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (3) melaksanakan putusan pengadilan tersebut.

Ayat (6), dalam hal instansi atasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4), tidak mengindahkan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (5), maka ketua pengadilan mengajukan kepada pemerintah, dalam hal presiden, sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan tersebut.

Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara sendiri hanya memungkinkan penundaan pelaksanaan putusan bila pihak ketiga yang belum terlibat dalam sengketa ini mengajukan gugatan perlawanan (Pasal 118), dan bila gugatan perlawanan ini tidak dengan sendirinya mengakibatkan ditundanya putusan pengadilan.

Satu element penting dalam hukum acara Tata Usaha Negara Indonesia dimuat dalam Pasal 116, yang harus diikuti bila tergugat mengabaikan putusan yaitu bila ia menolak membuat keputusan baru. Jika sengketa ini hanya terkait pembatalan sebuah keputusan, prosedur ini tidak dapat diberlakukan karena keputusan itu akan otomatis menjadi tidak sah setelah empat bulan, berdasarkan Pasal 116 ayat (3). Langkah pertama yang diambil ketua pengadilan setelah penolakan pejabat menerbitkan keputusan yang baru adalah untuk menyampaikan hal ini keatasannya.

Yos Johan Utama menyatakan, secara teoritis sistem eksekusi dengan cara hierarki ini juga dihambat oleh berlakunya asas *Recht-matigheid van bestur* (RVB). Asas hukum ini menghendaki untuk tidak memberi kesempatan dan hak kepada atasan untuk menerbitkan keputusan yang menjadi wewenang bawahannya. Penggunaan asas ini memang dilatarbelakangi suatu prinsip, bahwa suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi kewenangan bawahannya. Pandangan ini mengakibatkan kebuntuan terhadap pelaksanaan eksekusi putusan pengadilan, sementara atasannya sendiripun tidak dapat berbuat apa-apa, kecuali mengajukan gugatan untuk melaksanakan putusan kalau ia menghendaki.

Hambatan dari segi keterbatasan kewenangan hakim. Hakim juga tidak boleh melakukan eksekusi, misalnya menerbitkan keputusan yang diperintahkan pada amar putusan. Prinsip ini sering diistilahkan dengan sebutan “Hakim (pengadilan) tidak boleh duduk dikursi pemerintahan”, yang artinya bahwa hakim tidak boleh mengambil alih tugas pejabat untuk mencabut atau mengubah suatu Keputusan Tata Usaha Negara, oleh karena itu pencabutnya semata-mata menunggu pejabat atau yang bersangkutan.

Hambatan akibat ketidakpatuhan pejabat Tata Usaha Negara, sistem eksekusi secara sukarela yang didasarkan pada kesadaran pejabat Tata Usaha Negara menurut Supandi sangat berperan dalam menghambat pelaksanaan putusan Tata Usaha Negara. Mengenai hal ini, disimpulkan bahwa tidak terlaksananya putusan pengadilan disebabkan beberapa hal:

- a) Rendahnya kepatuhan dan kesadaran hukum pejabat;
- b) Adanya kepentingan pejabat;
- c) Adanya kekeliruan visi dalam menggunakan wewenang jabatannya, dimana pejabat bertindak atau tidak bertindak bukan untuk kepentingan publik,

melainkan bertindak seolah-oleh institusi publik itu dianggap sebagai milik pribadinya.<sup>6</sup>

Pada dasarnya penggugat melakukan suatu gugatan ke pengadilan adalah bertujuan agar pengadilan melalui hakim dapat menyelesaikan perkaranya dengan mengambil suatu putusan. Bagi hakim dalam menyelesaikan perkaranya dengan mengambil suatu putusan. Bagi hakim dalam menyelesaikan suatu perkara yang penting bukanlah hukumnya, karena hakim dianggap tahu hukumnya (*ius curita novit*), tetapi mengetahui secara objektif fakta atau peristiwa sebagai duduk perkara yang sebenarnya sebagai dasar putusannya, bukan secara *a priori* (pikiran sendiri) langsung menemukan hukumnya tanpa perlu mengetahui terlebih dahulu duduk perkaranya yang sebenarnya.<sup>7</sup>

Dengan demikian hakim telah berusaha semaksimal mungkin untuk dapat menjatuhkan putusan yang objektif, adil dan tidak dipengaruhi oleh unsur siapapun kecuali sikap objektivitas dan rasa keadilan semata.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 97 Undang-Undang PTUN yang menyebutkan sebagai berikut :<sup>8</sup>

- a. Dalam hal pemeriksaan sengketa sudah selesai, kedua belah pihak diberi kesempatan untuk mengemukakan pendapat yang terakhir berupa kesimpulan masing-masing;

<sup>6</sup> Paulus Effendi Lotulung, **Lintasan Sejarah dan Gerakan Dinamika Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) Di Mata Paulus Effendi Lotulung**, Salemba Humanika, Jakarta Selatan, 2013 Hlm 75-79

<sup>7</sup> Sufriaman Amir, **Putusan dan Pelaksanaan PTUN**, <http://amanperhakimakassar.blogspot.com> di akses tanggal 10 Juli 2014.

<sup>8</sup> Undang-Undang Republik Indonesia No. 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

- b. Setelah kedua belah pihak mengemukakan kesimpulan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), maka hakim ketua sidang menyatakan bahwa sidang ditunda untuk memberikan kesempatan kepada majelis hakim untuk bermusyawarah dalam ruangan tertutup untuk mempertimbangkan segala sesuatu guna putusan sengketa tersebut;
- c. Putusan dalam musyawarah majelis yang dipimpin oleh Hakim ketua majelis merupakan hasil permufakatan bulat. Kecuali jika setelah diusahakan dengan sungguh-sungguh tidak dapat dicapai permufakatan bulat, putusan diambil dengan suara terbanyak;
- d. Apabila musyawarah majelis sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) tidak dapat menghasilkan putusan, permusyawaratan ditunda sebagai musyawarah majelis berikutnya;
- e. Apabila dalam musyawarah majelis berikutnya tidak dapat diambil suara terbanyak, maka suara terakhir hakim ketua majelis yang menentukan;
- f. Putusan pengadilan dapat dijatuhkan pada hari itu juga dalam sidang yang terbuka untuk umum, atau ditunda pada hari yang lain yang harus diberitahukan kepada kedua belah pihak;

Putusan Pengadilan dapat berupa;

1. Gugatan ditolak;
  2. Gugatan dikabulkan;
  3. Gugatan gugur.
- a. Dalam gugatan dikabulkan maka dalam putusan pengadilan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan KTUN;
  - b. Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) berupa;

1. Pencabutan KTUN yang bersangkutan;
  2. Pencabutan KTUN yang bersangkutan dan menerbitkan KTUN yang baru; atau
  3. Penerbitkan KTUN dalam hal gugatan didasarkan pada ayat 3.
- c. Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dapat disertai pembebanan ganti rugi;
- d. Dalam hal putusan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) menyangkut kepegawaian, maka di samping kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dan ayat (10) dapat disertai pemberian rehabilitasi.

#### Isi Putusan

Isi putusan dari Pasal 29 ayat (7) diatas, maka dapat diketahui bahwa isi putusan pengadilan Tata Usaha Negara dapat berupa; Gugatan ditolak, Gugatan dikabulkan, Gugatan tidak diterima atau gugatan gugur.

#### 1. Gugatan Ditolak

Apabila isi putusan TUN adalah penolakan terhadap gugatan Penggugat berarti memperkuat KTUN yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat TUN yang bersangkutan. Diktum seperti ini sudah mengandung isi yang memberikan kepastian.<sup>9</sup>

#### 2. Gugatan dikabulkan

Suatu gugatan dikabulkan adalah, adakalanya pengkabulan seluruhnya atau menolak sebagian lainnya, isi putusan pengadilan yang mengabulkan gugatan pihak penggugat itu, berarti tidak membenarkan KTUN yang dikeluarkan oleh pihak tergugat atau tidak dibenarkan sikap tidak berbuat apa-apa yang dilakukan oleh

<sup>9</sup> Indroharto, **usaha memahai Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II**, PT Total Grafindo, Jakarta, 2003 hlm. 134

tergugat, padahal itu sudah merupakan kewajibannya (dalam hal pangkal sengketa berangkat dari Pasal 3)

Dalam hal gugatan dikabulkan, maka dalam putusan tersebut ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh Tergugat yang dapat berupa;

- a. Pencabutan KTUN yang bersangkutan; atau
  - b. Pencabutan KTUN yang bersangkutan dan menerbitkan KTUN yang baru; atau
  - c. Penerbitan KTUN dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3.
3. Gugatan tidak dapat diterima putusan pengadilan yang berisi tidak menerima gugatan pihak penggugat, berarti gugatan itu tidak memenuhi persyaratan tersebut sebagaimana yang dimaksud dalam prosedur *dismissal* dan atau pemeriksaan persiapan. Dalam prosedur atau tahap tersebut, ketua Pengadilan dapat mengatakan gugatan tidak dapat diterima. Karena alasan gugatan yang diajukan oleh pihak penggugat tidak memenuhi persyaratan yang telah ditentukan. Dikemukakan seperti ini dapat dikatakan bersifat *deklaratoir* yang tidak dapat membawa perubahan apa-apa dalam hubungan yang ada antara Penggugat dan Tergugat.<sup>10</sup>

#### Susunan Isi Putusan

Dalam Hukum Acara Perdata suatu putusan hakim terdiri dari 4 (empat) bagian yakni: Kepala Putusan, Identitas Para Pihak, Pertimbangan dan Amar.

#### 1. Kepala Keputusan

Setiap putusan pengadilan haruslah mempunyai kepala putusan pada bagian atas yang berbunyi “Demi keadilan yang berdasarkan ketuhanan yang maha esa”

#### 2. Identitas Para Pihak

<sup>10</sup> Indroharto, **Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II**, Ibid

Suatu perkara atau guggatan sekurang-kurangnya mempunyai 2 (dua) pihak (penggugat dan tergugat) maka didalam putusan harus dibuat identitas para pihak tersebut.

### 3. Pertimbangan (*Considerans*)

Dalam hukum acara perdata suatu putusan pengadilan harus memuat pertimbangan-pertimbangan yang lazim dibagi 2 (dua) bagian: pertimbangan tentang duduknya perkara atau peristiwanya dan pertimbangan tentang hukumnya.

### 4. Amar (diktum)

Merupakan jawaban atas petitum dari gugatan, sehingga amar atau diktum juga merupakan tanggapan atas petitum itu sendiri. Hakim wajib mengadili semua bagian dari tuntutan yang diajukan pihak penggugat dan dilarang menjatuhkan putusan atas perkara yang dituntut atau mengabulkan lebih dari yang dituntut.<sup>11</sup>

Putusan PTUN yang Mempunyai Kekuatan Hukum Tetap (*Inkracht*) yakni:<sup>12</sup>

Putusan yang mempunyai hukum tetap (*Inkracht Van Gewijsde*), yaitu putusan pengadilan yang tidak dapat diterapkan upaya hukum lagi terhadap putusan tersebut.

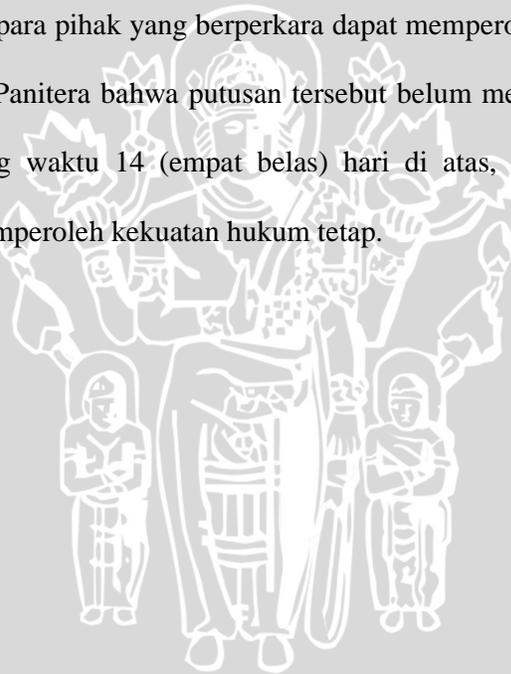
Pelaksanaan suatu putusan pengadilan dalam kehidupan bernegara khususnya negara hukum sangat penting demi menjamin kepastian hukum. Suatu keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah berkekuatan hukum tetap tidak dapat diganggu gugat lagi, maksudnya dapat dilaksanakan dan harus ditaati oleh siapapun juga termasuk pemerintahan. Hanya putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan.

<sup>11</sup> Sufriaman Amir, **Putusan dan Pelaksanaan PTUN**, Ibid

<sup>12</sup> Simple, Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Sebagai Kepatuhan Hukum Dalam Bernegara, <http://iyan88simple.blogspot.com> diakses tanggal 10 Juli 2014.

Jangka waktu perhitungan suatu putusan yang telah dibacakan sampai dengan putusan tersebut telah berkekuatan hukum tetap dalam Pengadilan Tata Usaha Negara mempunyai karakteristik yang berbeda dengan hukum acara perdata yang akhirnya akan bermuara pada eksekusi dari putusan tersebut. Eksekusi sendiri adalah pelaksanaan putusan pengadilan (*executie*).

Salinan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada pihak dengan surat tercatat oleh Panitera Pengadilan setempat atas perintah ketua Pengadilan yang mengadili dalam tingkat pertama selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas hari). Meskipun putusan Pengadilan belum memperoleh kekuatan hukum tetap, para pihak yang berperkara dapat memperoleh salinan putusan yang dibubuhi catatan Panitera bahwa putusan tersebut belum memperoleh kekuatan hukum tetap. Tenggang waktu 14 (empat belas) hari di atas, dihitung sejak saat putusan Pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap.



**BAB V****PENUTUP****A. KESIMPULAN**

Hasil putusan Gugatan Perkara Nomor : 112/G/2012/PTUN.SBY pada tanggal 20 September 2012 adalah mengabulkan gugatan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) selaku Penggugat selanjutnya Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Batu sebagai Tergugat. Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Batu pada tanggal 21 September 2012 melaksanakan putusan tersebut dengan menetapkan Eddy Rumpoko dan Punjul Santoso sebagai peserta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan nomor urut 4 adalah sebagai pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya No: 112/G/2012/PTUN.SBY. karena pada tanggal 21 September 2012 pihak Penggugat menyatakan menerima putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya dan tidak melakukan upaya hukum berikutnya yakni banding.

**B. SARAN**

Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam menjalankan tugasnya sebagai penyelenggara pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diberikan kewenangan oleh Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 jo Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana yang telah tercantum dalam Pasal 57 ayat (1) yang menyatakan bahwa pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum. Komisi Pemilihan Umum dalam menjalankan tugasnya harus bersikap jujur, adil, dan memegang amanah sebagai penyelenggara pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.