

BAB I

PENDAHULUAN

1. LATAR BELAKANG

Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan suatu wujud nyata dari demokrasi dan menjadi sarana bagi rakyat dalam menyatakan kedaulatannya terhadap, Negara dan pemerintah. Kedaulatan rakyat diwujudkan melalui pemilu sebagai wujud hak asasi politik rakyat pemilu maka dapat melaksanakan pergantian pemerintahan secara aman, damai, dan tertib dalam pembangunan nasional. Hal ini sejalan dengan pendapat Haryanto yang menyatakan bahwa:

Pemilihan umum merupakan kesempatan bagi para warga negara untuk memilih pejabat-pejabat pemerintah dan memutuskan apakah yang mereka inginkan untuk dikerjakan oleh pemerintah dan dalam membuat keputusan itu para warga negara menentukan apakah yang sebenarnya yang mereka inginkan untuk dimiliki¹

Berlangsungnya pemilu yang demokratis harus menjamin pemilihan yang jujur, adil dan perlindungan bagi masyarakat yang memilih. Setiap masyarakat yang mengikuti pemilu harus terhindar dari rasa ketakutan, intimidasi, penyuapan, penipuan dan berbagai praktek curang lainnya. Pemilu telah ditegaskan dalam UU No.7 Tahun 2017 yang berbunyi “Pemilu dilaksanakan berdasarkan asas Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur, dan adil (LUBER dan JURDIL).”²

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara serentak telah dilaksanakan pada tahun 2015 serta tahun 2017, pada pelaksanaan pilkada serentak tahun 2017 dilaksanakan pada 101 daerah yakni pada tingkat Provinsi

¹ Soedarto, “*Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*”, Sinar Baru, Bandung, 1983 Hal.74

² Moh Maffud MD, 2012, *Politik hukum di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hal.60

sebanyak 7 Provinsi, pada tingkat Kabupaten sebanyak 76 Kabupaten, serta pada Tingkat Kota sebanyak 18 Kota.³ Adapun dasar hukum pelaksanaan dari penyelenggaraan Pilkada serentak 2017 adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU Pilkada).

Dalam penyelenggaraan Pilkada terdapat beberapa tahapan yang dijalankan oleh penyelenggara pilkada guna menjamin dan menyalurkan hak pilih warga Negara dalam memilih kepala daerah secara langsung yakni dalam tahapan pelaksanaan pemungutan suara yang akhirnya akan dilakukan penetapan calon kepala daerah terpilih oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) di tiap daerah yang menyelenggarakan pilkada melalui Surat Keputusan tentang penetapan perolehan suara hasil pemilihan.⁴

Hal ini sesuai dengan isi Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen IV Pasal 28 G bahwa di dalam negara demokrasi,

“Setiap orang berhak atas perlindungan dari pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.”

Dalam menyelenggarakan Pemilu, penyelenggara pemilu harus memenuhi prinsip yaitu mandiri, jujur, adil, berkepastian hukum, tertib, terbuka,

³ Sumber KPU

⁴C.S.T Kansil, “*Evaluasi Pilkada 2017 Pilkada Transisi Gelombang kedua Menuju Pilkada Serentak Nasional*”, edisi 10, Jakarta,Halm . II.

proporsional, profesional, akuntabel, efektif, dan efisien.⁵ Pilkada merupakan amanat dari Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam ketentuan Pasal 18 ayat IV dinyatakan bahwa “ Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Pilkada di awal reformasi dilakukan atau dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan diselenggarakan setiap lima tahun sekali. Hal ini sesuai dengan pilkada yakni UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti oleh UU No. 32 Tahun 2004. Menurut ketentuan dalam UU No.22 Tahun 1999 kepala daerah dipilih oleh DPRD, sedangkan menurut UU No. 32 Tahun 2004 kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat.

Pilkada dilakukan secara serentak di Kabupaten Pati pada tanggal 15 Februari 2017 memiliki berbagai macam fenomena yang menarik. Pilkada Kabupaten Pati merupakan salah satu yang menarik karena satu-satunya Pilkada yang hanya diikuti oleh satu calon Bupati dan wakil Bupati. Pelaksanaan pilkada di Kabupaten Pati hanya diikuti satu calon bupati dan wakil bupati. Sejak dibuka pendaftaran calon bupati pada 21-23 September 2016 hanya satu pasangan calon bupati dan wakil bupati. KPU Pati menunggu hingga batas waktu akhir atau pukul 24.00 pada 23 September 2016, KPU Pati menetapkan pendaftaran perpanjangan pasangan calon dari 28-30 September 2016. Batas akhir pendaftaran tersebut, hanya pasangan Haryanto dan Saiful Arifin yang mendaftar.⁶ Pasangan ini

⁵Radar Kudus”, 28 Oktober 2016, hlm 5

⁶ Sumber KPU 2017

didukung gabungan partai politik; PDIP, Gerindra, PKB, Demokrat, Golkar, Hanura, PKS, dan PPP. Total dukungan 46 kursi dari 50 kursi di DPRD Pati.

Adanya satu pasangan calon ini membuat KPU Pati melakukan perpanjangan waktu pendaftaran. Perpanjangan ini berdasarkan Pasal 54C ayat (1) huruf a UU Nomor 10 Tahun 2016 dan Pasal 3 ayat (1) huruf a Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2015. Batas akhir pendaftaran tersebut, masih saja pasangan Haryanto dan Saiful Arifin tidak ada lawan. Sebelumnya beredar, Budiyo, wakil bupati Pati hendak maju menjadi calon bupati melalui Partai Nasdem. Sampai 30 September 2016, Budiyo tidak mendapatkan dukungan dari partai politik lain. Untuk bisa maju membutuhkan dukungan partai politik lain karena Nasdem hanya memiliki empat kursi. Syarat minimal bisa mengajukan calon bupati minimal 10 kursi di DPRD Pati. Dukungan yang sempat digadang dari PKB sebab Budiyo sebagai dewan penasehat partai politik yang dipimpin Muhaimin Iskandar ini. Sampai batas akhir PKB tidak balik arah, yakni tetap mendukung pasangan Haryanto-Saiful Arifin. Pasangan Haryanto dan Saiful Arifin akhirnya ditetapkan oleh KPU Pati pada 24 Oktober 2016 sebagai Calon Bupati dan Wakil Bupati Pati.⁷ Pasangan ini ditetapkan menjadi calon tunggal. Keberadaan calon ini didukung putusan MK Nomor 100/PUU-XIII/2015. Calon tunggal diperbolehkan maju di Pilkada Serentak 2017. Lawannya kotak kosong. Berbeda dengan Pilkada Serentak 2016, keberadaan calon tunggal tidak diperkenankan. Saat itu minimal dua pasangan calon kepala daerah. Melihat pertimbangan diatas itu di hasil sidang gugatan Relawan Kotak Kosong ditolak oleh majelis hakim MK. Gugatan itu

⁷"Radar Kudus", 25 Oktober 2016, hlm 1

dinilai tidak memenuhi tenggat waktu pengajuan gugatan. MK juga menolak gugatan relawan kotak kosong karena dinilai tidak memiliki kedudukan hukum kuat sebagai pemohon yang mengajukan gugatan perselisihan hasil pemilu (PHP) Pilkada Pati.

Putusan itu dibacakan majelis hakim MK beranggotakan tujuh Hakim dan dipimpin Arief Hidayat dengan nomor perkara PHP Nomor 41-Kab Pati. Majelis menolak gugatan pemohon dengan pertimbangan tidak memenuhi tenggat waktu. Penggugat dalam ketentuan PMK Nomor 2 Tahun 2017 dapat mengajukan materi gugatan rentang waktu, Kamis (23/2), Jumat (24/2), dan paling lambat Senin (27/2). Pemohon mengajukan materi gugatan pada Selasa, 28 Februari 2017 lalu. Eksepsi termohon yang lain terkait ambang batas 0,5 perolehan suara dan *legal standing* pemohon PHP secara otomatis diterima.⁸ Adanya putusan MK itu membuat pasangan Haryanto-Saiful Arifin ditetapkan bupati dan wakil bupati Pati Terpilih. KPU Pati menyampaikan hasil pilkada Pati 2017 itu kepada DPRD Pati.

Berdasarkan pemunggutan suara itu, pasangan Haryanto-Saiful Arifin di Pilkada Pati yang didukung delapan partai politik meraih 519.675 suara atau 75 persen suara dari total 697.437 suara sah. Lawannya, kotak kosong mampu memperoleh dukungan sekitar 25 pemilih atau 177.762 suara. Hasil penetapan pasangan calon terpilih bupati dan wakil bupati Pati dengan Nomor 20/Kpts/KPU-Kab.012.329311/2017 dari dewan memberikan pengusulan pengangkatan dan pelantikan Haryanto-Saiful Arifin kepada mendagri melalui gubernur Jawa Tengah.

⁸"Radar Kudus", 5 April 2017, hlm 1

Dari latar belakang diatas maka peneliti tertarik untuk mengajukan pembahasan dengan judul : **Sengketa Pemilihan Kepala Daerah Yang Diikuti Oleh Calon Tunggal Di Kabupaten Pati (Study Kasus Pemilihan Kepala Daerah Di Kabupaten Pati Tahun 2017)**

2. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Apa yang melatarbelakangi terjadinya calon tunggal?
2. Mengapa relawan kotak kosong mengajukan gugatan Perselisihan Hasil Pemilu (PHP) Pilkada Pati di MK?
3. Bagaimana putusan Mahkamah Konstitusi tentang gugatan Perselisihan Hasil Pemilu (PHP)?

3. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan rumusan masalah sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, penelitian ini sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui latar belakang terjadinya Pilkada dengan satu calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Pati
- b. Untuk mengetahui relawan kotak kosong mengajukan gugatan Perselisihan Hasil Pemilu (PHP) Pilkada Pati di Mahkamah Konstitusi

- c. Untuk mengetahui putusan Mahkamah Konstitusi tentang gugatan Perselisihan Hasil Pemilu (PHP) Pilkada satu calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Pati

4. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan merupakan penelitian non-doktrinal dan bersifat empiris.⁹ Penelitian nondoktrinal yang sosial dan empiris atas hukum akan menghasilkan teori-teori tentang eksistensi dan fungsi hukum dalam masyarakat, berikut perubahan-perubahan yang terjadi dalam proses-proses perubahan sosial.¹⁰ Teori-teori ini dikembangkan dari hasil-hasil penelitian yang beruang lingkup luas, makro, dan umumnya juga amat kuantitatif untuk mengelola data amat massal, terorganisasi dalam suatu gugus yang disebut *the social theories of law*. Seluruh hasil kajian disistematisasikan ke dalam suatu cabang kajian khusus yang terkategori tidak hanya sebagai cabang kajian ilmu-ilmu sosial akan tetapi juga tengah diperjuangkan agar boleh juga diakui sebagai bagian dari kajian ilmu hukum. Adapun metode-metode penelitian yang digunakan sebagai berikut :

- a. Metode Pendekatan

Penelitian ini mendasarkan pada penelitian hukum yang dilakukan dengan pendekatan non-doktrinal yang kualitatif.¹¹ Hal ini disebabkan di dalam penelitian, hukum tidak hanya dikonsepsikan sebagai keseluruhan asas-asas dan

⁹Ronny Hanitjo Soemitro, “*Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*”, Ghalia, Jakarta, 1988, hlm 34.

¹⁰Soetandyo Wignjosebroto, “*Silabus Metode Penelitian Hukum*”, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, Hlm5.

¹¹*Ibid*, hlm 5

kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, melainkan pula lembaga-lembaga dan proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam masyarakat, sebagai perwujudan makna-makna simbolik dari pelaku sosial, sebagaimana termanifestasi dalam interaksi antar mereka. Dengan demikian di dalam penelitian, dapat dilihat adanya keterkaitan antara faktor hukum dengan faktor-faktor ekstra legal yang berkaitan dengan objek yang diteliti.

b. Lokasi Penelitian

Penelitian akan dilakukan di kota Pati, Jawa Tengah. Penentuan lokasi penelitian ini dilakukan secara *purposive*, yang didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan, yaitu : pertama, karena daerah ini merupakan salah satu daerah yang mempunyai masalah tentang keberlangsungan kotak kosong pada pilkada. Kedua, untuk mengetahui hasil gugatan pasca pilkada Pati, serta ketiga mengetahui hukum tentang status kotak kosong pilkada Pati.

c. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian lebih bersifat deskriptif, yaitu menggambarkan secara jelas (dengan tidak menutup kemungkinan pada taraf tertentu juga akan mengeksplanasikan/memahami) tentang berbagai hal yang terkait dengan objek yang diteliti, yaitu kedudukan hukum kotak kosong sebagai peserta pilkada, keberlangsungan kotak kosong pasca hasil gugatan pilkada, serta peran dan strategi dari kelompok kotak kosong dalam pilkada.

d. Sumber dan Jenis Data

Penelitian ini membutuhkan dua jenis data yang berasal dari dua sumber yang berbeda, yaitu :

1. Data Primer

Yaitu data-data yang berasal dari sumber data utama, yang berwujud tindakan-tindakan sosial dan kata-kata,¹² dari pihak-pihak yang terlibat dengan keberlangsungan kotak kosong pilkada Pati. Adapun data-data primer akan diperoleh melalui para informan dan situasi sosial tertentu, yang dipilih secara *purposive*, dengan menentukan informan dan situasi sosial awal terlebih dahulu.¹³ Penentuan informan awal, dilakukan terhadap beberapa informan yang memenuhi kriteria sebagai berikut : (1) mereka yang menguasai dan memahami fokus permasalahannya melalui proses enkulturasi; (2) mereka yang sedang terlibat dengan (didalam) kegiatan yang tengah diteliti dan; (3) mereka yang mempunyai kesempatan dan waktu yang memadai untuk dimintai informasi.¹⁴ Untuk itu mereka-mereka yang diperkirakan dapat menjadi informan awal adalah: (1) Komisioner Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Pati; (2) Komisioner Panwaslu Kabupaten Pati; (3) Relawan kotak kosong di Pilkada Pati; (4) Ketua tim pemenang Bupati dan wakil Bupati Pati dari politik pengusung.

Penentuan informan lebih lanjut akan dilakukan terhadap informan-informan yang dipilih berdasarkan petunjuk/saran dari informan awal, berdasarkan prinsip-prinsip *snow balling*.¹⁵ Sedangkan penentuan situasi sosial awal, akan dilakukan

¹²Lexy J. Moleong, “*Metodologi Penelitian Kualitatif*”, Remaja Rosdakarya Offset, Bandung, hlm. 112.

¹³Sanapiah Faisal, *Op. Cit*, hal 56.

¹⁴*Ibid*, hlm 58.

¹⁵*Ibid*, hlm60.

dengan mengamati proses objek yang diteliti Penentuan situasi sosial yang akan diobservasi lebih lanjut, akan diarahkan pada: (a) situasi sosial yang tergolong sehippun dengan sampel situasi awal dan (b) situasi sosial yang kegiatannya memiliki kemiripan dan sampel situasi awal.¹⁶ Wawancara dan observasi tersebut akan dihentikan apabila dipandang tidak lagi memunculkan varian informasi dari setiap penambahan sampel yang dilakukan.¹⁷

2. Data Sekunder

Yaitu data yang berasal dari bahan-bahan pustaka, baik yang meliputi: Dokumen-dokumen tertulis, yang bersumber dari peraturan perundang-undangan (hukum positif Indonesia), artikel ilmiah, buku-buku literatur, dokumen-dokumen resmi, arsip dan publikasi dari lembaga-lembaga yang terkait. Dokumen-dokumen yang bersumber dari data-data statistik, baik yang dikeluarkan oleh instansi pemerintah, maupun oleh perusahaan, yang terkait dengan fokus permasalahannya.

e. Metode Pengumpulan Data

Data-data yang diperlukan dalam penelitian ini, akan dikumpulkan melalui tiga cara, yaitu: melalui wawancara, observasi dan studi kepustakaan, yang dilakukan dengan tahap-tahap sebagai berikut.

Pada tahap awal, dilakukan studi kepustakaan yang dilakukan dengan cara mencari, menginventarisasi dan mempelajari peraturan perundang-undangan, doktrin-doktrin, dan data-data sekunderlain, yang berkaitan dengan fokus permasalahannya. Lalu akan dilakukan wawancara secara intensif dan mendalam

¹⁶*Ibid*, hlm 59-60.

¹⁷*Ibid*, hlm61.

terhadap para informan, dan observasi tidak terstruktur yang ditujukan terhadap beberapa orang informan dan berbagai situasi. Kedua cara ini dilakukan, dengan maksud untuk memperoleh gambaran yang terperinci dan mendalam, tentang apa yang tercakup di dalam berbagai permasalahan yang telah ditetapkan terbatas pada satu fokus permasalahan tertentu, dengan cara mencari kesamaan-kesamaan elemen, yang ada dalam masing-masing bagian dari fokus permasalahan tertentu, yang kemudian dilanjutkan dengan mencari perbedaan-perbedaan elemen yang ada dalam masing-masing bagian dari fokus permasalahan tertentu.

f. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian terdiri dari instrumen utama dan instrumen penunjang. Instrumen utama dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri, sedangkan instrumen penunjangnya berupa, rekaman/catatan harian di lapangan, daftar pertanyaan dan *tape recorder*.

g. Metode Analisis Data

Data yang telah terkumpul dan diolah akan dibahas dengan menggunakan metode analisis kualitatif, yang dilakukan melalui tahapan-tahapan sebagai berikut.

Sesuai dengan metode pendekatan yang digunakan, maka akan dilakukan dengan metode analisis secara kualitatif. Dalam hal ini analisis akan dilakukan secara berurutan antara metode analisis domain, analisis taksonomis, dan analisis komponensial. Penggunaan metode-metode tersebut akan dilakukan dalam bentuk tahapan-tahapan sebagai berikut: pertama, akan dilakukan analisis domain, dimana dalam tahap ini peneliti akan berusaha memperoleh gambaran yang

bersifat menyeluruh tentang apa yang yang tercakup disuatu pokok permasalahan yang diteliti. Hasilnya yang akan diperoleh masih berupa pengetahuan ditingkat permukaan tentang berbagai domain atau kategori-kategori konseptual.

Bertolak dari hasil analisis domain tersebut diatas, dilakukan analisis taksonomi untuk memfokuskan penelitian pada domain tertentu yang berguna dalam upaya mendiskripsikan atau menjelaskan fenomena yang menjadi sasaran semula penelitian. Hal ini dilakukan dengan mencari struktur internal masing-masing domain dengan mengorganisasikan atau menghimpun elemen-elemen yang berkesamaan disuatu domain.

Berdasarkan domain dan kategori-kategori yang telah diidentifikasi pada waktu analisis domain serta kesamaan-kesamaan dan hubungan internal yang telah difahami melalui analisis taksonomis, maka dalam analisis komponensial akan dicari kontras antar elemen dalam domain. Dengan mengetahui warga suatu domain (melalui analisis domain), kesamaan dan hubungan internal antar warga disuatu domain (melalui analisis taksonomis), dan perbedaan antar warga dari suatu domain (melalui analisis komponensial), maka akan diperoleh pengertian yang komprehensif, menyeluruh rinci, dan mendalam mengenai masalah yang diteliti.¹⁸

Tahap terakhir dari analisis data ini adalah dengan mengadakan pemeriksaan keabsahan data, dengan tujuan untuk mengecek keandalan dan keakuratan data, yang dilakukan melalui dua cara, yaitu : pertama, dengan menggunakan teknik triangulasi data, terutama triangulasi sumber, yang dilakukan dengan jalan: (a)

¹⁸Sanapiah Faisal. *Op. Cit*, Hlm. 74-76.

membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara; (b) membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi; (c) membandingkan keadaan dan perspektif dengan berbagai pendapat yang berbeda stratifikasi sosialnya; (d) membanding hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan; Kedua, pemeriksaan sejawat melalui diskusi analitik.¹⁹

Setelah semua tahapan analisis tersebut dilakukan, pada tahapan akhirnya akan dilakukan pula penafsiran data, dimana teori-teori yang ada diaplikasikan ke dalam data, sehingga terjadi suatu dialog antara teori di satu sisi dengan data di sisi lain. Dengan ini, diharapkan dapat ditemukan beberapa asumsi sebagai dasar untuk menunjang, memperluas atau menolak, teori-teori yang sudah ada, serta dapat ditemukan berbagai fakta empiris yang relevan sesuai kenyataan kemasyarakatannya.

¹⁹Sanapiah Faisal, *Op. Cit*, hlm. 70 dan 99.