

**ARRANGEMENTS FOR RE-VOTING IN REGIONAL HEAD ELECTIONS  
ACCORDING TO A LEGAL PERSPECTIVE  
IN INDONESIA**

**ABSTRACT**

*This research is normative legal research, namely legal research carried out by means of library research which looks for materials in the form of legal documents, whether in the form of government regulations, government decrees/regulations, Constitutional Court decisions, General Election Commission regulations, Bawaslu regulations, other jurisprudence, journals, research results, scientific publications and books with themes related to the subject matter. This research aims to analyze the causes of re-voting for regional head elections based on legal regulations under consideration and to enable re-voting of regional heads based on laws and regulations in Indonesia. The results of the research show that the cause of the re-voting for the Regional Head Election was that there were voters who were not registered in the Permanent Voter List (DPT), Additional Voter List (DPTB) and did not have an electronic KTP. Based on what happened, the reason for the PSU being carried out was outside of what was required by the Law or KPU Regulations, this was a violation of the procedures, procedures or mechanisms relating to the implementation of administration at each stage of the Election. This problem is increasingly complicated because sanctions have not been found if the PSU does not comply with the conditions of the stipulated arrangements.*

**Keywords: Setting; Re-voting; District head.**

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERSETUJUAN TESIS .....	ii
KATA PENGANTAR .....	iv
ABSTRAK .....	vi
ABSTRACT .....	vii
DAFTAR ISI .....	viii
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	12
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	12
D. Kerangka Konseptual .....	13
E. Landasan Teoritis .....	18
F. Orisinalitas Penelitian .....	41
G. Metode Penelitian .....	46
H. Sistematika Penulisan .....	51
<b>BAB II      <b>TINJAUAN UMUM TENTANG PEMUNGUTAN SUARA ULANG DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH</b>.....</b>	<b>54</b>
A. Pemungutan Suara Ulang Pemilihan Kepala Daerah .....	54
1. Definisi Pemungutan Suara Ulang .....	54
2. Dasar Hukum Pemungutan Suara Ulang .....	58
3. Syarat Pemungutan Suara Ulang .....	59
B. Konsep Pemilihan Kepala Daerah .....	64
1. Definisi Pemilihan Kepala Daerah .....	64
2. Landasan Konstitusional .....	69
3. Tahapan Pemilihan Kepala Daerah .....	74
C. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Sengketa Hasil Perselisihan Pemilihan Kepala Daerah .....	76
<b>BAB III      <b>PENGATURAN PEMUNGUTAN SUARA ULANG PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM PERSPEKTIF PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA</b></b>	
A. Pengaturan Pemungutan Suara Ulang Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum .....	87
B. Perbedaan Pemungutan Suara Ulang dalam Pasal 372 Mengatur Tentang Pemungutan Suara Ulang dalam Pemilihan Umum	

	Dengan Pasal 112 Yang Mengatur Tentang Pemungutan Suara Ulang dalam Pemilihan Kepala Daerah .....	90
	C. Prosedur Pelaksanaan PSU .....	97
<b>BAB IV</b>	<b>IMPLIKASI PENGATURAN PEMUNGUTAN SUARA ULANG PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH PERSPEKTIF PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA</b>	
	A. Implikasi Pengaturan PSU Pilkada Sesuai Perundang-Undangan Di Indonesia .....	101
	B. Bentuk Perbuatan Yang Tidak Sesuai Pengaturan Dan Sanksi Pelanggaran .....	125
<b>BAB V</b>	<b>PENUTUP</b> .....	133
	A. Kesimpulan .....	133
	B. Saran .....	134
	<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	135

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Pasal 1 Ayat (2) mengatur bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Selanjutnya dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945, menentukan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Tidak dapat dikesampingkan pula bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar tahun 1945.<sup>1</sup>

Secara demokratis, bersifat luwes, sehingga mencakup pengertian pemilihan Kepala Daerah langsung oleh rakyat ataupun oleh DPR seperti pada umumnya yang pernah dipraktikkan di daerah-daerah berdasarkan ketentuan perundang-undangan.<sup>2</sup> Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan pemilihan Umum, terminologi pemilihan kepala daerah diubah menjadi Pemilihan Umum Kepala Daerah. Pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 mengatur bahwa “Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pemilu untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Konstitusi Press (Konpress), Jakarta, 2012, hlm. 92.

<sup>2</sup> Jimly Asshiidiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1946 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara UI, 2012, hlm. 22

<sup>3</sup> Suharizal, *Pemilukada, Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm.1-2.

Secara umum, pemilu lahir dari konsepsi dan gagasan besar terhadap demokrasi yang berarti merujuk pada John Locke dan Rousseau, yaitu “keterjaminan kebebasan, keadilan dan kesetaraan bagi individu dalam segala bidang. Dalam demokrasi, terdapat nilai-nilai partisipatif dan kedaulatan yang dijunjung tinggi dan harus dijalankan oleh warga negara dan instrumen negara”.<sup>4</sup>

Sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, kepala daerah dipilih secara demokratis. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, diatur mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Pemilihan Serentak Tahun 2020 adalah pelaksanaan dari 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 yang dilaksanakan di 270 daerah pemilihan yang terdiri dari 9 Provinsi untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, 224 Kabupaten untuk memilih Bupati dan Wakil Bupati serta 37 Kota untuk memilih Walikota dan Wakil Walikota.

Dengan diamandemennya UUD 1945, salah satu alasan yuridis yang mengharuskan kepala daerah dipilih secara langsung adalah karena pemilihan kepala daerah tidak lagi menjadi tugas dan wewenang DPRD. Hilangnya tugas strategis DPRD terlihat dalam Pasal 62 ayat (1) dan Pasal 78 ayat (1) UU Nomor

---

<sup>4</sup> Farahdiba Rahma Bactiar, “Pemilu Indonesia: Kiblat Negara Demokrasi dari Berbagai Representasi” *Jurnal Politik Profetik*, Vol. 3, No. 1, 2014, hlm. 2.

22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD, dan DPRD. Dalam UU Nomor 22 tahun 2003 dijelaskan bahwa DPRD hanya diberi peran minimal yaitu sebatas mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah. Pasal 62 ayat (1) UU Nomor 22 tahun 2003, DPRD Provinsi mempunyai wewenang “mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur/wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri”. Sedangkan Pasal 78 ayat (1) menyebutkan “DPRD Kabupaten/Kota mempunyai tugas dan wewenang mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur”. Sebelumnya, dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999, memilih Kepala Daerah berada pada urutan pertama tugas dan wewenang DPRD.<sup>5</sup>

Pasca amandemen kedua UUD 1945 dan Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pemerintah bersama DPR membahas dan mengesahkan UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

Terakhir adalah UU Nomor 23 tahun 2014 yang kemudian dilakukan perubahan dalam Perppu No 2 Tahun 2014. Perppu tersebut hanya membatalkan 2 pasal yakni pasal yang mengatur pemilihan kepala daerah oleh DPRD serta perubahan kedua Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah. Jika merujuk pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tidak ditemukan ketentuan yang mengatur terkait tata cara

---

<sup>5</sup> Farahdiba Rahma Bactiar, “Pemilu Indonesia: Kiblat Negara Demokrasi dari Berbagai Representasi” *Jurnal Politik Profetik*, Vol. 3, No. 1, 2019, hlm. 2. [http://journal.uin-alauddin.ac.id/jpp/article > view](http://journal.uin-alauddin.ac.id/jpp/article/view)

pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Undang-Undang tersebut hanya mengamanahkan bahwa terkait pelaksanaan pemilihan kepala daerah diatur dengan Undang-Undang.

Salah satu indikator pilkada langsung yang berkualitas adalah pilkada yang membuka akses bagi setiap warga negara. Prinsip keterbukaan itu dikenal dengan *universal suffrage* atau hak pilih universal. Akses yang terbuka berarti bahwa hak pilih benar-benar bersifat universal dan seluruh warga memiliki hak pilih. Bukanlah suatu kontradiksi bahwa di Negara demokrasi hak untuk secara teratur memilih diatur syarat-syarat minimal yang harus dipenuhi misalnya, usia, minimal, sehat jasmani dan rohani. Berbagai penyebab sengketa tersebut dapat dijumpai dalam setiap pelaksanaan pilkada mulai dari Sabang hingga Merauke. Keadaan yang demikian tentu saja memengaruhi bahkan mencemari kemurnian suara rakyat hingga bisa saja mengakibatkan pemimpin di daerah mereka tidak sesuai dengan pilihan mereka.

Sengketa terjadi karena adanya benturan kepentingan. Oleh karena itu seiring dengan perkembangan masyarakat muncul hukum yang berusaha untuk meminimalisir berbagai benturan kepentingan dalam masyarakat. Beberapa abad yang lalu seorang ahli filsafat yang bernama Cicero mengatakan, "*Ubi Societas Ibi Ius*" artinya, dimana ada masyarakat maka di situ ada hukum. Pernyataan ini sangat tepat sekali karena adanya hukum itu adalah berfungsi sebagai kaidah atau norma dalam masyarakat.

Kaidah atau norma itu adalah patokan-patokan mengenai perilaku yang dianggap pantas. Kaidah berguna untuk menyelaraskan tiap kepentingan anggota

masyarakat. Sehingga di masyarakat tidak akan terjadi benturan kepentingan antara anggota masyarakat yang satu dengan yang lainnya.<sup>6</sup>

Lembaga yang diberi Amanah untuk menyelenggarakan Pemilihan yaitu antara lain: Komisi Pemilihan Umum (KPU), KPU Provinsi serta KPU Kabupaten/Kota bertekad kuat untuk mensukseskan penyelenggaraan Pemilihan hingga hasilnya dapat diterima oleh masyarakat. Wujud penting bagi penyelenggara agar suksesnya pemilihan ditunjukkan melalui ketaatan dalam pelaksanaan seluruh rangkaian tugas berdasarkan asas langsung, umum, bebas dan rahasia, jujur dan adil serta memenuhi prinsip mandiri, berkepastian hukum, tertib, kepentingan umum, terbuka, proporsional, professional, akuntabel, efektif, efisien dan aksesibilitas.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah lembaga negara yang menyelenggarakan pemilihan umum di Indonesia, yakni meliputi Pemilihan Umum Anggota DPR/DPD/DPRD, Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Komisi Pemilihan Umum tidak dapat disejajarkan kedudukannya dengan lembaga-lembaga negara yang lain yang kewenangannya ditentukan dan diberikan oleh UUD 1945.

Komisi Pemilihan Umum belum disebut secara pasti atau tidak ditentukan dalam UUD 1945, tetapi tugas dan kewenangannya sebagai penyelenggara pemilihan umum sudah ditegaskan dalam Pasal 22 E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yaitu Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum

---

<sup>6</sup> Soerjono Soekanto, *Mengenal Sosiologi Hukum*, (Bandung: Alumni, 2016), hlm. 9

yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Artinya, bahwa Komisi Pemilihan Umum itu adalah penyelenggara pemilu, dan sebagai penyelenggara bersifat nasional, tetap dan mandiri (independen).<sup>7</sup>

Keberadaan KPU yang terbentuk berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 tentu yang tidak kalah pentingnya adalah pendistribusian menyangkut fungsi, tugas dan wewenang serta tanggung jawab, mengingat KPU yang bersifat nasional, tetap dan mandiri itu jelas tidak akan mampu menangani seluruh wilayah Indonesia yang cukup luas dengan daerah kepulauan, tanpa dibantu oleh komisi pemilihan provinsi, kabupaten/kota (selanjutnya disingkat KPUD).

Keberadaan KPUD berdasarkan Undang-Undang No 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum (selanjutnya disingkat UU Pemilu) adalah KPUD sebagai penyelenggara Pemilu di Provinsi dan Kabupaten/Kota. pengertian penyelenggaraan Pemilu di sini adalah Pemilu legislatif yaitu pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Pemilu eksekutif yaitu pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta pemilihan Gubernur, Bupati dan wali/kota (selanjutnya disingkat Pemilukada), namun setelah terbitnya putusan Mahkamah Konstitusi (disingkat MK) Nomor 97/PUU-XI/2013 memberikan warna baru bahwa Pemilukada bukan bagian dari Pemilu, seperti yang disebutkan oleh hakim konstitusi dari Mahkamah Konstitusi Patrialis Akbar menjelaskan putusan MK pada tahun 2013 tersebut diambil berdasarkan Pasal 22 E UUD NRI Th 1945. Isinya menyebutkan Pemilu merupakan pemilihan anggota DPR,

---

<sup>7</sup>Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Sinar Grafika. Jakarta. 2010. hlm .236- 239.