

**PENARIKAN DUKUNGAN PARTAI POLITIK DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH
KABUPATEN BINTAN (TINJAUAN ATAS SURAT EDARAN KOMISI PEMILIHAN
UMUM RI NOMOR: 758/PL.02.2-SD/06/KPU/IX/2020 TENTANG PENJELASAN
KETENTUAN PASAL 102)**

Rara¹, Dewi Haryanti², Pery Rehendra Sucipta³
raraaa93@gmail.com

Program studi Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Maritim Raja Ali Haji

Abstract

*The phenomenon of withdrawal and transfer of political party support has occurred in the regional head election of Bintan Regency in 2020. The withdrawal of support was based on the issuance of the Republic of Indonesia General Election Commission (KPU) Circular Letter Number 758/PL.02.2-SD/06/KPU/IX/2020 concerning Explanation of the provisions of Article 102. Based on this, this study examines whether the actions of the political party have a legal basis for legal validity and what are the legal consequences of the transfer of support from the political party. The research method used is normative legal research using a statutory approach, comparative law and a basic approach. The research data comes from secondary data obtained by means of literature study. Based on the results of the study, it was found that: First, when examined using the Theory of Legal Norms, The Theory of the Establishment of Legislation and the Principle of *lex superior derogat legi inferiori*, then the issuance of Circular Letter of KPU RI Number: 758/PL.02.2-SD/06/KPU/IX /2020 is in accordance with and is in line with Article 53 paragraph (1) of Law Number 8 of 2015. Thus, the withdrawal of support made by the party concerned has a legal basis. Second, the political party that transfers support is considered valid and has complied with the existing legal provisions. This was based on the fact that the withdrawal and transfer of support was carried out before the regional head participants were designated as candidate pairs by the Bintan Regency General Election Commission.*

Keywords: Circular, Withdrawal of Support, Political Party, Discretion

I. Pendahuluan

Diselenggarakan ditengah situasi pandemi *Covid-19* pelaksanaan pemilihan kepala daerah tahun 2020 tampak terasa berbeda. Keputusan ini diberlakukan seiring dengan dikeluarkannya Peraturan KPU (PKPU) Nomor 5 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Pilkada Tahun 2020 dan telah usai diselenggarakan pada 9 Desember 2020 lalu yang diikuti oleh 270 daerah di Indonesia secara serentak yang terdiri atas 9 provinsi, 224 kabupaten, serta 37 kota. (Aida 2020)

Dari 270 daerah tersebut, Kabupaten Bintan juga turut serta dalam pagelaran pemilihan kepala daerah. Namun demikian, dalam prosesnya ternyata pesta demokrasi tersebut tidak berjalan dengan mulus. Salah satu isu yang kemudian banyak diperbincangkan oleh berbagai pihak adalah berkaitan

dengan pembatalan dan penarikan dukungan partai politik, yang berujung pada pengalihan dukungan terhadap satu bakal pasangan calon ke bakal pasangan calon yang lain.

Munculnya fenomena ini pun bukan tanpa alasan. Hal ini bermula dari masa pendaftaran pencalonan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Bintan yang pada mulanya hanya diikuti oleh satu bakal pasangan calon dengan inisial AS & RK. Bakal pasangan calon ini mendaftarkan diri ke Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Bintan pada tanggal 5 Desember 2020 pukul 10.45 WIB. (Fathurohman, 2020) Pasangan tersebut berhasil memperoleh dukungan dari 6 (enam) partai politik yang telah menduduki 21 dari 25 kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bintan, dengan rincian Partai Demokrat dengan perolehan 8 (delapan) kursi, PKS dengan perolehan 3 (tiga) kursi, PDI-Perjuangan dengan perolehan 2 (dua) kursi, Partai Amanat Nasional dengan perolehan 1 (satu) kursi, Partai Hanura dengan perolehan 1 (satu) dan Partai Golkar dengan perolehan 6 (enam) kursi. (Panama 2020) Partai-partai politik tersebut sepakat mendukung AS & RK dalam pesta demokrasi rakyat ini, dan berkas pendaftaran kemudian dinyatakan lengkap pada pukul 15.30 WIB oleh KPU Kabupaten Bintan. (Panama 2020)

Ternyata, hingga hari terakhir pendaftaran pencalonan kepala daerah, sejumlah daerah di Indonesia hanya diikuti oleh satu pasangan calon, dan termasuk juga Kabupaten Bintan. Maka, perpanjangan pendaftaran kemudian dilakukan sebagaimana ketentuan yang diatur dalam Pasal 89 ayat (1) Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 12 Tahun 2015 tentang Perubahan Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota yang menyebutkan bahwa, “Dalam hal sampai dengan akhir masa pendaftaran Pasangan Calon hanya terdapat 1 (satu) Pasangan Calon atau tidak ada Pasangan Calon yang mendaftar, KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota memperpanjang masa pendaftaran Pasangan Calon paling lama 3 (tiga) hari”.

Berdasarkan ketentuan tersebut, penjelasan lebih lanjut kemudian dikeluarkan oleh KPU RI yang tertuang dalam Surat Edaran KPU RI Nomor 742/PL/02.2-SD/06/KPU/IX/2020 tentang Penjelasan Penundaan Tahapan, tertanggal 6 September 2020. Atas dasar tersebut, KPU Kabupaten Bintan kemudian melakukan perpanjangan pendaftaran pada tanggal 11 hingga 13 September 2020 pukul 23.59 WIB. Melalui perpanjangan pendaftaran tersebut, satu bakal pasangan calon baru mendaftarkan diri ke KPU Kabupaten Bintan dengan inisial AW & DS. Pasangan baru ini mendaftarkan diri pada hari pertama pendaftaran, 11 September 2020 pukul 09.30 WIB. (Bintan 2020) Pasangan ini berhasil mendapatkan dukungan 2 (dua) partai politik yang berhasil memperoleh 6 dari 25 kursi di DPRD Kabupaten Bintan, dengan rincian Partai Nasional Demokrat 4 (empat) kursi dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-Perjuangan) 2 (dua) kursi. Setelah melalui serangkaian pengecekan kelengkapan berkas, pendaftaran tersebut akhirnya diterima oleh pihak KPU Kabupaten Bintan pukul 17.00 WIB dihari yang sama (Bintan 2020)

Tepat lima hari setelah surat edaran dikeluarkan oleh KPU RI, tanggal 11 September 2020 KPU RI kembali menerbitkan surat edaran yang tertuang dalam Surat Edaran Nomor 758/PL.02.2-SD/06/KPU/IX/2020 tentang Penjelasan Ketentuan Pasal 102. Dalam ketentuan surat terbarunya, dijelaskan pada angka 1 (satu) bahwa terhadap Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang telah mendaftarkan Bakal Pasangan Calon pada masa pendaftaran tanggal 4 s.d. 6 September 2020, dan apabila 1 (satu) atau lebih Partai Politik membatalkan dukungannya kemudian bergabung dengan Partai Politik atau beberapa Partai Politik lain yang tidak mendaftarkan bakal pasangan calon pada masa pendaftaran tanggal 4 s.d. 6 September 2020 karena tidak mencapai paling kurang 20% (dua puluh persen) jumlah kursi atau perolehan suaranya tidak mencapai paling kurang 25% (dua puluh lima persen) untuk mengajukan pasangan calon.

Pada dasarnya, pengaturan mengenai penarikan dukungan ini telah diatur dalam dalam Pasal 53 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan Pasal 6 ayat (4) dan (5) Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2017. Nyatanya, terdapat pengaturan berbeda terhadap ketentuan mengenai proses penarikan dan perpindahan dukungan partai politik terhadap bakal pasangan calon dalam pemilihan

kepala daerah. Bila diperhatikan, dalam ketentuan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 di atas, “Partai Politik atau gabungan Partai Politik dilarang menarik pasangan calonnya dan/atau pasangan calon dilarang mengundurkan diri terhitung sejak ditetapkan sebagai pasangan calon oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota”. Sementara dalam aturan dibawahnya, Pasal 6 ayat (4) Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2017 menyebutkan bahwa “Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang telah mendaftarkan Bakal Pasangan Calon kepada KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota, tidak dapat menarik dukungannya sejak pendaftaran”.

Lalu, apakah pemberian penjelasan terhadap makna penarikan dan perpindahan dukungan partai politik yang tertuang dalam surat edaran KPU RI di atas dapat dibenarkan bila dikaitkan dengan proses pemilihan kepala daerah di Kabupaten Bintan? Mengingat berdasarkan Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Nomor: 125-PKE-DKPP/X/2020 tertanggal 10 Februari 2021, yang memutuskan bahwa tindakan yang dilakukan oleh KPU RI dalam menerbitkan surat edaran KPU Nomor 758/PL.02.2-SD/06/KPU/IX/2020 tentang Penjelasan Ketentuan Pasal 102 tidak dapat dibenarkan menurut hukum dan etika.

II. Metode Penelitian

Untuk menjawab persoalan di atas, penulis menggunakan penelitian hukum normatif (*library research*), dimana penelitian ini sebagai norma atau *das sollen*, sebab dalam menganalisis persoalan penelitian ini menggunakan bahan-bahan hukum yang ada, baik yang tertulis maupun tidak tertulis serta baik hukum primer maupun bahan hukum sekunder. (Soekanto dan Mamudji 2018) Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dan pendekatan asas-asas hukum (*legal principle approach*).

Pengumpulan data merupakan langkah yang menentukan bagaimana bahan-bahan hukum tadi diperoleh. Seperti dijelaskan sebelumnya, pada bagian jenis penelitian dan sumber data, maka penulis melakukan pengumpulan data melalui studi kepustakaan. Artinya, data diperoleh dari serangkaian kegiatan yang meliputi membaca, menelaah, mencatat dan membuat ulasan bahan-bahan pustaka yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Data awal yang telah didapatkan tidak memiliki arti apabila kemudian tidak dilakukan analisis.

Menurut Oksep Adhayanto, analisis data menjadi bagian yang sangat penting dalam metode penelitian ilmiah karena dengannya setiap data yang didapatkan memiliki arti dan makna yang bermanfaat guna memecahkan persoalan. (Oksep Adhayanto 2015) Adapapun teknik analisis data yang diterapkan dimulai dengan metode deskriptif analitis yakni metode analisis yang dapat memberikan suatu gambaran secara jelas terhadap data dan fakta yang diperoleh. Tahap selanjutnya, dilakukan analisis secara deduktif sehingga mendapatkan kesimpulan yang bersifat khusus. Terakhir, diinterpretasikan dalam bentuk tulisan yang sistematis pada pembahasan isu dengan tetap berpedoman pada tujuan penelitian.

III. Hasil dan Pembahasan

A. Dasar Keabsahan Penarikan dan Perpindahan Dukungan Partai Politik dalam Proses Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Bintan Tahun 2020

Secara normatif, penarikan dukungan partai politik yang telah mengusung bakal calon telah diatur dalam ketentuan Pasal 6 ayat (4) Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Dan/ Atau Walikota dan Wakil Walikota. Masih didalam aturan yang sama, pada ayat (5) juga disebutkan konsekuensi jika partai politik melanggar ketentuan yang telah tertuang dalam Pasal 6 ayat (4) tersebut. Adapun bunyi pasal dalam ketentuan tersebut adalah sebagai berikut:

- (4) Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang telah mendaftarkan Bakal Pasangan Calon kepada KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota, **tidak dapat menarik dukungannya sejak pendaftaran.**
- (5) Dalam hal Partai Politik atau Gabungan Partai Politik menarik dukungan dan/atau menarik bakal calon dan/atau Bakal Pasangan Calon yang telah didaftarkan, Partai Politik atau Gabungan Partai Politik tersebut dianggap tetap mendukung Bakal Pasangan Calon yang bersangkutan dan **tidak dapat mengusulkan bakal calon atau Bakal Pasangan Calon pengganti.**

Dasar hukum yang kemudian menjadi landasan yuridis dalam proses penarikan dan perpindahan dukungan partai politik tersebut bukan hanya mengacu kepada Peraturan KPU, melainkan juga peraturan hukum yang berada di atasnya, yakni Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Disebutkan dalam Pasal 53 ayat (1) dan (2) bahwa:

- (1) Partai Politik atau Gabungan Partai Politik dilarang menarik pasangan calonnya dan/atau pasangan calon dilarang mengundurkan diri **terhitung sejak ditetapkan sebagai pasangan calon** oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.
- (2) Dalam hal Partai Politik atau Gabungan Partai Politik menarik pasangan calonnya dan/atau pasangan calon mengundurkan diri sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang mencalonkan **tidak dapat mengusulkan pasangan calon pengganti.**

Dari kedua ketentuan tersebut, dapat diketahui bahwa baik Undang-Undang maupun Peraturan KPU tidak membenarkan untuk partai politik atau gabungan partai politik agar bisa menarik dan mengubah dukungannya. Namun demikian, terdapat perbedaan pengaturan berkaitan dengan “kapan” partai politik atau gabungan partai politik bisa menarik dan mengubah dukungannya. Pertama, bila merujuk pada Pasal 6 ayat (4) Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2017, maka partai politik atau gabungan partai politik dilarang melakukan penarikan sejak pendaftaran bakal pasangan calon bersangkutan. Kedua, bila merujuk pada Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, maka partai politik atau gabungan partai politik dilarang menarik pasangan calonnya sejak ditetapkan sebagai pasangan calon.

Selanjutnya, ketentuan yang termuat dalam Surat Edaran Komisi Pemilihan Umum (KPU) RI Nomor 758/PL.02.2-SD/06/KPU/IX/2020 tentang Penjelasan Ketentuan Pasal 102 yang kemudian menjadi objek penelitian ini sekaligus menjadi dasar bagi partai politik untuk melakukan penarikan dan perpindahan dukungan tersebut. Disebutkan pada angka (3) surat edaran tersebut bahwa: “Partai Politik atau beberapa Partai Politik **tidak dapat** membatalkan/menarik dukungan kepada bakal pasangan calon yang telah didaftarkan bersama Partai Politik atau Gabungan Partai Politik pada masa pendaftaran tanggal 4 s.d. 6 September 2020, apabila pembatalan/penarikan tersebut mengakibatkan Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang masih mendukung bakal pasangan calon yang telah didaftarkan tersebut tidak mencapai paling kurang 20 % (dua puluh persen) dari jumlah kursi atau perolehan suaranya tidak mencapai paling kurang 25 % (dua puluh lima persen)”.

Dari ketentuan tersebut, maka terdapat pengecualian penarikan dukungan partai politik terhadap bakal pasangan calon yang telah diusung sepanjang dukungan partai lain masih mencukupi jumlah kursi yang telah ditentukan. Dari isi surat edaran tersebut maka muncul pertanyaan apakah surat edaran yang dikeluarkan oleh KPU RI telah bertentangan dengan peraturan yang berada di atasnya? Atau justru terdapat gesekan antara aturan yang berada di atasnya (Undang-Undang dan Peraturan KPU)?

Mengingat, berdasarkan hasil Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Republik Indonesia Nomor 125-PKE-DKP/X/2020 tertanggal 10 Februari 2021, yang dalam pertimbangan putusannya DKPP menilai tindakan yang dilakukan oleh KPU RI dalam menerbitkan surat edaran KPU Nomor 758/PL.02.2-SD/06/KPU/IX/2020 tentang Penjelasan Ketentuan Pasal 102 tidak dapat dibenarkan menurut hukum dan etika. Selanjutnya, berdasarkan pernyataan pihak Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai pihak terkait dalam sidang ini, menyatakan bahwa surat KPU Nomor 758/PL/02.2.2-SD/06/KPU/IX/2020 tertanggal 11 September 2020 tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 6 ayat (4) dan ayat (5) Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2017 sebagaimana terakhir diubah dengan Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2020.

Berdasarkan Teori Jenjang Norma Hukum yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan susunan kaidah berjenjang. (Kaelan 2017) Dimana, Norma hukum yang kedudukannya paling bawah wajib berpegangan dengan norma hukum yang kedudukannya lebih tinggi, dan hukum tertinggi wajib berpegang dengan norma hukum yang menjadi dasar (*grundnorm*). (Haryanti 2015) Selanjutnya, bila melihat dalam teori pembentukan perundang-undangan maka dapat diketahui bahwa pembentuk aturan diwajibkan untuk dapat merumuskan kemungkinan, kecenderungan dan kesempatan hal-hal apa saja yang akan terjadi di masa depan. Selanjutnya, dapat juga menganalisis dan melihat kesempatan untuk dapat meminimalisir kendala atau hambatan yang akan dihadapi ketika hendak menegakkan suatu peraturan perundang-undangan. (Berry 2018)

Hal ini kemudian sejalan dengan asas *lex superior derogat legi inferiori*, sebuah asas yang berarti bahwa undang-undang (norma/ aturan hukum) yang kedudukannya lebih tinggi meniadakan keberlakuan undang-undang (norma/ aturan hukum) yang lebih rendah. (Irfani 2020) Ini dibutuhkan agar tidak menggoyahkan lapisan bangunan tata hukum yang pada akhirnya menggantungkan diri pada norma dasar tersebut. (Maria Farida 2007)

Dalam memutuskan apakah suatu norma mempunyai kedudukan yang lebih tinggi atau lebih rendah dari norma lainnya, maka dapat dilihat berdasarkan bangunan tatanan hukum tertulis yang jelas termuat secara bertingkat. Tatanan hukum tertulis tersebut kemudian dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jika kita sandingkan kedudukan hukum dalam hal ini adalah Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah, Peraturan KPU, maka kedudukan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah menempati posisi yang lebih tinggi dibandingkan dengan Peraturan KPU. Hal ini kemudian juga berlaku pada aturan teknis yang dikeluarkan oleh pejabat negara dalam menjalankan fungsi dan kewajibannya dalam proses pemerintahan, yang dalam hal ini adalah Komisi Pemilihan Umum.

Penerbitan surat edaran KPU RI Nomor 758/PL.02.2-SD/06/KPU/IX/2020 tentang Penjelasan Ketentuan Pasal 102 tentu harus sejalan dan senada dengan peraturan yang berada di atasnya. Dan begitu juga dengan persoalan penarikan dan perpindahan dukungan partai politik dalam penelitian ini. Rujukan utama yang kemudian menjadi dasar bagi penyelenggara pemilihan umum dalam membentuk dan mengeluarkan kebijakan serta aturan tentu harus berlandaskan kepada undang-undang. Perluasan pengaturan justru terjadi pada aturan yang berada dibawahnya.

Pengaturan di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 jelas telah mengunci pelarangan penarikan dukungan pasangan calon sejak ditetapkan sebagai pasangan calon, sementara Peraturan KPU justru lebih mengunci ketentuan tersebut sejak saat pendaftaran. Pada dasarnya, Peraturan KPU adalah bagian dari peraturan perundang-undangan yang menjadi kewenangan KPU guna membentuk peraturan itu sendiri dalam rangka pelaksanaan pemilihan umum. Peraturan KPU menjadi pelaksanaan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menyatakan bahwa: "...untuk menyelenggarakan Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini, KPU membentuk Peraturan KPU dan Keputusan KPU. Peraturan KPU

merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.” Namun demikian, dalam proses pembentukannya juga tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang berada di atasnya.

Sementara itu, konsep penarikan dan perpindahan dukungan partai politik sebagaimana tertuang dalam surat edaran KPU RI Nomor 758/PL.02.2-SD/06/KPU/IX/2020 tentang Penjelasan Ketentuan Pasal 102 adalah sejalan dengan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Disebutkan dalam surat edaran yang dimaksud pada angka (3) bahwa “Partai Politik atau beberapa Partai Politik *tidak dapat* membatalkan/menarik dukungan kepada bakal pasangan calon yang telah didaftarkan bersama Partai Politik atau Gabungan Partai Politik pada masa pendaftaran tanggal 4 s.d. 6 September 2020...” Maka, sepanjang bakal calon belum ditetapkan sebagai pasangan calon oleh pihak KPU maka berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 masih bisa dibenarkan untuk menarik dan mengubah dukungan partai politik dari satu bakal pasangan calon ke satu bakal pasangan calon yang lain.

Namun, ketentuan tersebut justru akan berbeda bila menggunakan dasar Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2017 yang selanjutnya menjadi dasar bagi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang dalam putusannya menyebutkan bahwa KPU tindakan dalam penerbitan surat edaran tersebut tidak dapat dibenarkan menurut hukum dan etika. Karena, apabila merujuk pada Peraturan KPU Nomor 5 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/ atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020, dimana jadwal penetapan pasangan calon dijadwalkan pada 23 September 2020 sementara pendaftaran pasangan calon pada 4-6 September 2020.

Lebih lanjut, DKPP dalam pertimbangannya juga menyebutkan bahwa kebijakan yang dilakukan oleh KPU dalam mengeluarkan surat edaran KPU RI Nomor 758/PL.02.2-SD/06/KPU/IX/2020 tentang Penjelasan Ketentuan Pasal 102 telah menyimpangi ketentuan Pasal 102 ayat (1) huruf b Peraturan KPU Nomor 18 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2017, yang menyebutkan bahwa “apabila perolehan kursi dari satu atau lebih Partai Politik yang belum mendaftar tidak mencapai paling kurang 20% (dua puluh persen) atau perolehan suaranya tidak mencapai paling kurang 25% (dua puluh lima persen), maka Pasangan Calon yang telah diterima pendaftarannya dapat mendaftar kembali dengan komposisi Partai Politik atau gabungan partai politik yang berbeda”.

Bahwa sebagai upaya Komisi Pemilihan Umum (KPU) RI guna menghindari calon tunggal sekaligus upaya kesungguhan dalam menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015, maka berdasarkan hasil penelitian penulis dengan menggunakan teori dan asas sebagaimana yang tertulis di bab 3 adalah telah sesuai dengan aturan yang berlaku. Pengaturan lebih luas yang tertuang dalam Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2017 serta Putusan DKPP Nomor: 125-PKE-DKPP/X/2020 harus menjadi juga menjadi catatan. Memang benar Peraturan KPU dibuat dan diadakan dalam rangka menjadi acuan pelaksanaan teknis bagi setiap tahapan sehingga proses pemilihan umum berlangsung sesuai dengan asas tertib dan punya kepastian hukum, namun bukan berarti Peraturan KPU justru dapat menyimpangi aturan yang berada di atasnya.

Makna diskresi dalam penerbitan Surat Edaran KPU RI Nomor 758/PL.02.2-SD/06/KPU/IX/2020 tentang Penjelasan Ketentuan Pasal 102 adalah tentunya berhubungan dengan wewenang yang dimiliki oleh KPU sebagai lembaga negara atau badan administrasi pemerintahan dengan tugas sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum sebagaimana amanat konstitusi dan Undang-Undang Pemilihan Umum. Dimana atas situasi dan kondisi hanya terdapat satu pasangan calon kepala daerah yang mendaftarkan diri hingga hari pendaftaran dan sebagai upaya kesungguhan KPU dalam mengakomodir Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2020, KPU mendasari untuk kemudian menerbitkan dan peraturan kebijaksanaan

yang termuat dalam Surat Edaran KPU RI Nomor 758/PL.02.2-SD/06/KPU/IX/2020 tentang Penjelasan Ketentuan Pasal 102 tertanggal 11 September 2020.

Bila kembali kepada penggunaan diskresi yang harus memenuhi persyaratan sebagaimana juga diatur dalam Pasal 24 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, bahwa syarat penggunaan diskresi adalah : a. sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2); b. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; c. sesuai dengan AUPB; d. berdasarkan alasan-alasan yang objektif; e. tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; dan f. dilakukan dengan iktikad baik. Maka, Surat KPU RI Nomor 758/PL.02.2-SD/06/KPU/IX/2020 telah sesuai dengan syarat penggunaan diskresi.

Berdasarkan pemaparan di atas, tindakan hukum KPU RI dalam menerbitkan surat edaran KPU RI Nomor 758/PL.02.2-SD/06/KPU/IX/2020 tentang Penjelasan Ketentuan Pasal 102 adalah telah sesuai dengan aturan serta AAUPB dalam kedudukannya sebagai sebuah aturan kebijakan atau diskresi. Selanjutnya, dengan menggunakan Teori Jenjang Norma Hukum (*Stufenbau Theorie*) dan Asas *lex superior derogat legi inferiori* maka ketentuan yang tertuang dalam surat edaran tersebut telah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Maka, bila kembali pada fenomena penelitian kali ini yakni berkaitan dengan penarikan dan perpindahan dukungan partai politik dalam proses pemilihan kepala daerah Kabupaten Bintan yang dilakukan oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) dari bakal pasangan calon AS & RK yang kemudian mengalihkan dukungannya ke bakal pasangan calon AW & DS adalah memiliki dasar hukum yang sah.

B. Akibat Hukum Atas Dukungan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) Terhadap Bakal Calon AW & DS Dalam Pilkada Bintan Tahun 2020

Setiap perbuatan dan tindakan pejabat publik yang berupa tindakan dan keputusan lainnya yang bersifat sah tentu saja akan melahirkan konsekuensi akibat hukum tertentu terhadap masyarakat secara luas, masyarakat sekelompok ataupun individu tertentu. "*Met rechtsgevolg wordt bedoeld, dat door het besluit een recht c.q. een verplichting dan wel een bevoegdheid of een status onstaat*" (Akibat hukum yang dimaksud lahir dari keputusan adalah munculnya hak, kewajiban, kewenangan, atau status tertentu) (Rezza 2015)

Penggunaan instrumen hukum publik oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) RI dalam menerbitkan surat edaran Nomor 758/PL.02.2-SD/06/IX/2020 tentang Penjelasan Ketentuan Pasal 102 harus dilihat apakah berwenang dan diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sehingga surat edaran tersebut sah menurut hukum dan bersifat mengikat.

Bahwa mengenai pembahasan terhadap akibat hukum atas dukungan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) terhadap bakal calon AW & DS dalam pemilihan kepala daerah Kabupaten Bintan tahun 2020, maka tidak bisa dipisahkan dari analisis keberlakuan surat edaran KPU RI Nomor 758/PL.02.2-SD/06/IX/2020 tentang Penjelasan Ketentuan Pasal 102 sebagai objek dari penelitian ini. Maka, bila merujuk pada Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang 8 Tahun 2015, penarikan dukungan yang dilakukan oleh PDI-P terhadap AS & RK terjadi ketika masa pendaftaran bakal pasangan calon, tepatnya ketika masa perpanjangan pendaftaran. Dengan demikian, pengalihan dukungan yang terjadi terhadap AW & DS dapat dibenarkan menurut hukum.

Perpindahan kemudian dikatakan tidak sah apabila dilakukan ketika bakal pasangan calon sudah ditetapkan sebagai pasangan calon sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, dimana menyebutkan bahwa partai politik atau gabungan partai politik yang mencalonkan tidak dapat mengusulkan pasangan calon pengganti.

Kedudukan Peraturan KPU dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang berada di bawah undang-undang juga membawa konsekuensi terhadap kekuatan hukumnya. Sebagaimana

yang telah disebutkan, Peraturan KPU adalah sebuah aturan turunan dan aturan teknis guna menyelenggarakan pesta demokrasi dalam rangka pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah. Sehingga, keberadaannya menjadi penting bagi terselenggaranya kehidupan demokrasi yang bersih dan sehat bagi kelangsungan bernegara. Adapun kekuatan hukum yang dimaksud adalah keberadaan produk peraturan perundang-undangan berdasarkan kekuatan hukum berlaku secara filosofis, yuridis, sosiologis, dan politik peraturan perundang-undangan yang baik yang harus dipenuhi. (Sumanto dan Nggilu 2020)

Surat Edaran KPU RI Nomor 758/PL.02.2-SD/06/KPU/IX/2020 tentang Penjelasan Ketentuan Pasal 102 yang dinilai oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu RI bertentangan dengan Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2017 justru menganut konsep penarikan dukungan partai politik yang sama dengan undang-undang. Peraturan KPU sendiri yang justru telah menambah ketentuan lebih lanjut terhadap perintah undang-undang. Hal ini kemudian yang justru menimbulkan rasa ketidakadilan bagi para peserta pemilihan kepala daerah. Penerbitan surat edaran yang dimaksud pada dasarnya dikeluarkan tanpa ada menciptakan suatu norma baru, namun justru memberikan kepastian hukum.

Bahwa berdasarkan Surat Edaran KPU RI Nomor 758/PL.02.2-SD/06/KPU/IX/2020 tentang Penjelasan Ketentuan Pasal 102 angka (2) huruf a menyebutkan bahwa “Partai Politik atau beberapa Partai Politik yang menyatakan membatalkan/ menarik dukungannya kepada bakal pasangan calon yang telah didaftarkan pada masa pendaftaran tanggal 4 s.d. 6 September 2020, mencoret nama partai politik yang bersangkutan dan mencoret nama Ketua dan Sekretaris serta tanda tangannya pada Formulir Model B-KWK PARPOL disertai dengan paraf/tanda tangan pengurus Partai Politik tingkat kabupaten/kota yang disahkan oleh DPP Partai Politik atau pengurus partai politik tingkat pusat yang memperoleh mandat dari Pimpinan Partai Politik Tingkat Pusat dengan dibubuhi tanggal, bulan dan tahun pemaparan sebagaimana dimaksud pada angka 1 huruf c”.

Maka, berdasarkan hasil penelitian dan wawancara yang telah dilakukan, dapat diketahui bahwa telah terkonfirmasi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) telah menempuh prosedur penarikan dukungan terhadap AS & RK dalam pencalonan kepala daerah Kabupaten Bintan telah sesuai dengan prosedur yang ada. Dimana selanjutnya, bersama dengan Partai Nasional Demokrat menyatakan dukungan terhadap AW & DS yang kemudian mendaftarkan diri pada KPU Kabupaten Bintan. Sehingga demikian, peralihan dukungan yang dilakukan oleh PDI-P kepada bakal pasangan calon AW & DS adalah dapat dibenarkan dan sah menurut aturan hukum yang berlaku.

IV. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan yang telah dilakukan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

- a. Tindakan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) yang menarik dukungan dari bakal pasangan calon AS & RK yang kemudian menyatakan dukungan kepada bakal pasangan calon AW & DS dalam pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Bintan tahun 2020 dalam rangka pemilihan calon Bupati dan Wakil Bupati memiliki dasar keabsahan secara hukum. Berdasarkan penggunaan Teori Jenjang Norma Hukum (*Stufenbau Theorie*), Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penerapan *Asas lex superior derogat legi inferiori* maka ketentuan yang tertuang dalam surat edaran tersebut telah sesuai dengan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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.

- b. Bahwa peralihan dukungan yang dilakukan oleh PDI-P kepada bakal pasangan calon AW & DS adalah dapat dibenarkan dan sah menurut aturan hukum yang berlaku. Surat Edaran KPU RI Nomor 758/PL.02.2-SD/06/KPU/IX/2020 tentang Penjelasan Ketentuan Pasal 102 yang dinilai oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu RI bertentangan dengan Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2017 justru menganut konsep penarikan dukungan partai politik yang sama dengan undang-undang. Peraturan KPU sendiri yang justru telah menambah ketentuan lebih lanjut terhadap perintah undang-undang. Hal ini kemudian yang justru menimbulkan rasa ketidakadilan bagi para peserta pemilihan kepala daerah. Penerbitan surat edaran yang dimaksud pada dasarnya dikeluarkan tanpa ada menciptakan suatu norma baru, namun justru memberikan kepastian hukum.

V. Daftar Pustaka

Buku

Kaelan. 2017. *Inkonsistensi dan Inkoherensi Dalam UUD NRI Tahun 1945 Hasil Amandemen (Kajian Filosofis-Yuridis)*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI.

Maria Farida. 2007. *Ilmu Perundang-undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.

Oksep Adhayanto. 2015. *Eksistensi Hak Preogratif Presiden*. Tanjungpinang: UMRAH Press.

Soekanto, Soejono, dan Mamudji. 2018. *Penelitian Hukum Normative Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.

Jurnal, Tesis/Disertasi dan Sumber Internet

Aida, Nur Rohma. 2020. "Berikut Daftar 270 Daerah yang Gelar Pilkada Serentak 9 Desember 2020." *Kompas.com*.

Berry, Michael Frans. 2018. "Pembentukan Teori Peraturan Perundang-Undang." *Muhammadiyah Law Review* 2(2).

Bintan, Bawaslu. 2020. "Hari Pertama Perpanjangan Pendaftaran, Bawaslu: Tetap Kita Awasi." *Bawaslu Bintan*, September 11, 1.

Fathurohman, Irfan. 2020. "PDIP Alihkan Dukungan Kepada Wello-Dalmasri di Pilkada Bintan." *IDN Times*, September 11, 2.

Haryanti, Dewi. 2015. "Konstruksi Hukum Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia Ditinjau dari Teori Stufenbau." *Jurnal Pembaharuan Hukum* 11(2).

Irfani, Nurfaqih. 2020. "Lex superior, lex specialis, dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, dan Penggunaannya dalam Penalaran dan Argumentasi Hukum." *Jurnal Legislasi Indonesia* 16(3).

Panama, Nikolas. 2020. "Koalisi Raksasa di Arena Pilkada Bintan." *ANTARANEWS.COM*,

September 8, 1.

Rezza, Taufan. 2015. “Kedudukan dan Fungsi Surat Edaran Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU) Nomor 1446/KPU/VII/2014 Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.” Universitas Airlangga.

Sumanto, Dedi, dan Salahuddin Nggilu. 2020. “Kedudukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Dalam Tata Susunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia.” *Datuk Sulaiman Law Review (DalRev)*.

VI. Ucapan Terima Kasih

Penulis sangat sadar bahwa tanpa adanya bantuan, dukungan, serta bimbingan oleh berbagai pihak mulai dari bangku perkuliahan hingga tahap ini akan sangat sukar bagi penulis untuk bisa menyelesaikan penelitian ini. Oleh sebab itu, pada kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu, yakni khususnya kepada dosen pembimbing, dewan penguji, serta pihak instansi yang telah bersedia untuk melakukan wawancara bersama yang dalam hal ini adalah Komisi Pemilihan Umum Provinsi Kepulauan Riau dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Bintan dan kepada semua pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu. Semoga Allah SWT membalas segala kebaikan bagi semua pihak yang telah membantu saya dalam menyelesaikan penelitian ini.