IMPLIKASI YURIDIS PERJANJIAN KERJASAMA PENCALONAN YANG DIBUAT DI HADAPAN NOTARIS PADA PILKADA KABUPATEN PURWOREJO TAHUN 2010

TESIS

OLEH :

NAMA MHS. : NUR KHOLIQ, S.H., S.TH.I
NO. POKOK MHS. : 16921023
BKU : KENOTARIATAN

PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2018

IMPLIKASI YURIDIS PERJANJIAN KERJASAMA PENCALONAN YANG DIBUAT DI HADAPAN NOTARIS PADA PILKADA KABUPATEN PURWOREJO TAHUN 2010

Di susun oleh :

Nama Mhs. : **Nur Kholiq, S.H., S.Th.I**
No. Pokok Mhs. : **16921023**
BKU : **Magister Kenotariatan**

Telah diujikan di hadapan Tim Punguji alam Ujian Akhir/Tesis dan dinyatakan LULUS pada hari Kamis, tanggal 22 Februari 2018
Program Magister (S-2) Kenotariatan

Tim Penguji **Tanda Tangan**

1. **Pembimbing 1 : Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.**
2. **Pembimbing 2 : Pandam Nurwulan, S.H., M.H.**
3. **Anggota Penguji : Dr. Agus Pandoman, S.H., M.Kn**

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

SURAT PENYATAAN
ORISINALITAS KARYATULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **NUR KHOLIQ, S.H., S.TH.I ……...**
NPM : **16.921.023 ……..**

Adalah benar-benar Mahasiswa Program Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) dengan judul:

"**IMPLIKASI YURIDIS PERJANJIAN KERJASAMA PENCALONAN YANG DIBUAT DI HADAPAN NOTARIS PADA PILKADA KABUPATEN PURWOREJO TAHUN 2010"**

Karya tulis ini akan Saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Sidang Ujian Tesis yang diselenggarakan oleh Program Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya Saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah etika dan norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa Saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar Asli (Orisinil) bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai perbuatan *"penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*;
3. Bahwa meskipun secara pribadi hak milik atas karya ini ada pada Saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, Saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada poin No. 1 dan No. 2), Saya sanggup menerima sanksi, baik sanksi administratif maupun akademik, jika Saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, dan melakukan pembelaan terhadap hak-hak Saya serta menandatangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban Saya di depan "Majelis" atau "Tim Kuasa Hukum Universitas Islam Indonesia" yang ditunjuk oleh pimpinan Pascasarjana dan Fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah Saya ini oleh pihak Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian Surat Pernyataan ini Saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada terkanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun

Dibuat di : Yogyakarta
Pada Tanggal : 12 Februari 2018
Yang Membuat Pernyataan.



NUR KHOLIQ, S.H., S.TH.I
NPM. 16921023

MOTTO

"*Suro Diro Joyoningrat Lebur Dening Pangastuti*"

PERSEMBAHAN

Karya tulis imliah ini Saya persembahkan kepada:

1. ***Kedua orangtuaku di Jepara Bapak H. Muntani dan Ibu Indawati***
2. ***Istriku Yuliana, S.Hum yang senantiasa sabar mendengar keluh kesahku***
3. ***Kedua anakku: Adam Rakai Atharwa dan Rania Puan Kalinda***
4. ***Seluruh keluarga besar di Jepara maupun di Magelang***

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT. Tuhan Seluruh Alam yang telah memberikan kekuatan hingga penulis mampu memenuhi kewajiban dan mengemban tanggungjawab. Salah satu nikmat yang sangat penulis syukuri adalah kesempatan dan kemampuan menyelesaian karya tulis ilmiah tugas akhir yang berjudul: **"IMPLIKASI YURIDIS PERJANJIAN KERJASAMA PENCALONAN YANG DIBUAT DI HADAPAN NOTARIS PADA PILKADA KABUPATEN PURWOREJO TAHUN 2010"**. Tugas akhir tersebut disusun untuk memenuhi persyaratan memperoleh gelar akademik Magister Kenotariatan (MKN) pada Program Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Kemampuan penulis menyelesaikan karya tulis ilmiah itu tidak lepas dari dukungan, bantuan, dan bimbingan berbagai pihak. Beberapa yang mampu penulis sebutkan antara lain:

1. Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum selaku Pembimbing I. Di tengah-tengah kesibukan beliau mengemban tugas sebagai guru besar di bidang hukum tata negara masih bisa meluangkan waktu untuk membimbing penulis dengan sabar hingga akhirnya tugas akhir ini bisa terselesaikan;
2. Ibu Pandam Nurwulan, S.H., M.H selaku Pembimbing II. Aktifitas beliau yang sangat padat dalam menjalankan tugas sebagai Notaris sekaligus dosen di berbagai perguruan tinggi masih bisa meluangkan waktu dengan sabar untuk membimbing penulis hingga akhirnya tugas akhir ini terselesaikan;

3. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta;
4. Bapak Dr. Ridwan HR, S.H., M.Hum. selaku Kepala Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta;
5. Kedua orangtua penulis di Jepara, Bapak H. Muntani dan Ibu Indawati yang tak pernah lelah terus memanjatkan doa untuk penulis
6. Istri penulis, Yuliana, S.Hum. yang sabar mendengarkan keluh kesah serta tak lelah memberikan dorongan, motivasi, dan semangat kepada penulis hingga akhirnya karya tulis ilmiah ini terselesaikan;
7. Kedua buah hati yang selalu menjadi semangat bagi penulis: Adam Rakai Atharwa dan Rania Puan Kalinda;
8. Adik-adik penulis yang juga terus memberikan semangat dan doa. Ainun Nadhiroh, S.Pd, Muhammad Syukron Farokhi, S.E, dan Nafisatul Muawanah;
9. Seluruh keluarga besar di Jepara dan Magelang
10. Seluruh dosen, karyawan, dan teman-teman angkatan IV Magister Kenotariatan Universitas Islam Indonesia;

Penulis menyadari karya tulis ilmiah ini masih jauh dari kesempurnaan karena pasti banyak kekurangan. Oleh karena itu penulis mengharapkan saran dan masukan untuk penyempurnaan karya tulis ilmiah ini di masa-masa yang akan datang. Semoga karya ilmiah ini memberikan manfaat bagi penulis secara pribadi dan harapannya bisa memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu

pengetahuan hukum dan studi-studi serta penelitian yang secara khusus berkaitan dengan kenotariatan.

Yogyakarta, 12 Februari 2018

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL…… i

HALAMAN PERSETUJUAN…….……... ii

HALAMAN PENGESAHAN ……..... iii

HALAMAN ORISINALITAS …….….iv

HALAMAN MOTTO ……vi

HALAMAN PERSEMBAHAN …….. vii

KATA PENGANTAR …….……viii

DAFTAR ISI …….…… xi

ABSTRAK …….. xiv

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah ……....…1
B. Rumusan Masalah …….……10
C. Tujuan Penelitian…….....… 10
D. Manfaat Penelitian ……11
E. Orisinalitas Penelitian ……...…11
F. Kerangka Pemikiran ……..12
G. Metode Penelitian ……..…26
H. Sistematika Penulisan ……..... 30

BAB II PERJANJIAN, NOTARIS, AKTA, PEMILIHAN KEPALA DAERAH, DAN KOALISI POLITIK

A. Perjanjian ……..… 32
    1. Pengertian ……...… 32
    2. Unsur-unsur Perjanjian ……...…… 36
    3. Jenis-jenis Perjanjian ……..… 38

4. Syarat Sahnya Perjanjian …… 42
B. Notaris dan Kewenangan Pembuatan Akta ……..… 46
C. Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia…….…… 63
1. Pemilihan Umum ……... 71
2. Rotasi Kekuasaan ……... 72
3. Rekrutmen Terbuka ……..….. 72
4. Akuntabilitas Publik ……...…… 73
I. Langsung ….....……..... 74
II. Umum …….....……. 74
III. Bebas …….....…….. 74
IV. Rahasia ….....……..…. 74
V. Jujur …….....… 75
VI. Adil ….....……. 75
D. Teori Koalisi Politik …….…… 76

BAB III PERJANJIAN KOALISI POLITIK PADA PILKADA KABUPATEN PURWOREJO TAHUN 2010

A. Gambaran Umum Kabupaten Purworejo …….…… 83
1. Kondisi Geografi dan Demografi ……...… 83
2. Gambaran Peta Politik …… 84
3. Perolehan Suara Pemilu Legislatif Tahun 1999 …….…… 86
4. Perolehan Suara Pemilu Legislatif Tahun 2004 ……..… 88
5. Perolehan Suara Pemilu Legislatif Tahun 2009 ……..…… 89
B. Pelaksanaan Pilkada Kabupaten Purworejo Tahun 2010 ……...….. 91
C. Tahapan Pencalonan dan Penetapan Peserta Pilkada ……..……. 93
D. Perjanjian Koalisi Politik dalam Dinamika Penggalangan Dukungan …. 97
1. Perjanjian Antara Bakal Calon Bupati dengan Bakal Calon Wakil Bupati ……...…..… 99
2. Perjanjian Bakal Calon Bupati dengan Partai Politik ……..… 108
2.1.Perjanjian Antara HM Daromi Irdjas dengan PAN ……...… 108
2.2.Perjanjian Antara Yuniarso Kwartono Adi dengan PKB …..… 117

E. Implikasi Yuridis Perjanjian Koalisi Politik pada Pilkada Kabupaten Purworejo Tahun 2010 ……..….. 124

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan …… 132

B. Saran ……..……. 134

DAFTAR PUSTAKA …...…… 136

ABSTRAK

Pada tahun 2010, Kabupaten Purworejo menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung. Pesta demokrasi tersebut mendasarkan pada ketentuan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 yang telah direvisi dengan Undang-undang Nomor 22 tahun 2008. Pasangan calon peserta Pilkada ditentukan berasal dari partai politik dan atau gabungan partai politik serta dari jalur perseorangan. Sebelum tahapan pencalonan, para bakal calon bupati dan bakal calon wakil bupati melakukan penggalangan dukungan untuk bisa diusung oleh partai politik maupun gabungan partai politik. Beberapa bakal calon melakukan kontrak perjanjian koalisi politik yang dituangkan dalam akta autentik maupun akta di bawah tangan yang dilegalisasi di hadapan pejabat yang berwenang, dalam hal ini Notaris.

Penulis melakukan penelitian terhadap perjanjian koalisi politik dalam Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010 dengan merumuskan permasalahan tentang bagaimana pelaksanaan perjanjian koalisi politik tersebut serta bagaimana implikasi yuridisnya . Penelitian yang dipilih adalah penelitian kualitatif yang mengahasilkan data diskriptif. Pendekatan yang dipilih dalam penelitian hukum ini adalah nomatif-empiris, yaitu mengenai implementasi ketentuan hukum normatif dalam aksinya pada setiap perbuatan hukum tertentu selama pelaksanaan Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010.

Sedangkan obyek dalam penelitian ini adalah perbuatan hukum perjanjian koalisi politik pada Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010 yang dibuat di hadapan Notaris atau setidak-tidaknya melibatkan peran Notaris. Narasumber penelitian ini adalah calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah, anggota KPU Kabupaten Purworejo, notaris, dan pimpinan partai politik. Adapun pengumpulan data dilakukan dengan metode wawancara secara langsung dan studi pustaka dengan cara mencari dan mengumpulkan bahan-bahan yang terkait dengan permasalahan. Data yang didapatkan disajikan dalam bentuk diskriptif dan kemudian dianalisis dengan metode yuridis kualitatif.

Dari penelitian tersebut, penulis menemukan adanya peran Notaris dalam membuat perjanjian koalisi politik pada Pilkada Kabupaten Purworejo. Dalam pelaksanaanya, ada dua kategori para pihak pada perjanjian tersebut. *Pertama*, perjanjian antara bakal calon bupati dengan bakal calon bupati yang dituangkan dalam akta autentik dan dibuat di hadapan Notaris. *Kedua*, perjanjian di bawah tangan antara bakal calon bupati dengan pimpinan partai politik pengusung. Perjanjian koalisi politik tersebut tidak memiliki implikasi yuridis secara langsung terhadap keabsahan proses Pilkada Kabupaten Purworejo. Perjanjian tersebut juga tidak bisa digunakan sebagai alat bukti yang kuat untuk pengajuan gugatan/sengketa ke pengadilan meskipun ditemukan tindakan wanprestasi dari salah satu pihak.

Kata Kunci: Koalisi Politik, Perjanjian, Notaris

ABSTRACT

In 2010, Purworejo District held a direct Regional Head Election. The democracy party is based on the provisions of Law No. 32 of 2004 which has been revised by Law No. 22 of 2008. The candidate pairs of candidates are determined to come from political parties and / or coalitions of political parties as well as from individual channels. Prior to the nomination stage, candidates for candidates for bupati and vice-bupati candidates will conduct support for political parties and political parties. Some candidates enter into a coalition of political coalition contracts which are set forth in authentic deeds or deeds under the hand that are legalized in the presence of the competent authority, in this case the Notary.

The author conducted a study on the political coalition agreement in the Purworejo District Election in 2010 by formulating the problem of how the implementation of the coalition of political agreements and how the juridical implications. The selected research is a qualitative research that produces descriptive data. The approach chosen in this legal research is nomative-empirical, namely the implementation of the normative legal provisions in its action on each legal act during the implementation of Pilkada Purworejo District in 2010.

While the object in this research is the legal act of political coalition agreement in Election of Purworejo Regency in 2010 made in front of Notary or at least involving Notary's role. The resource persons of this research are candidate of regional head and candidate of deputy head of region, member of KPU Purworejo Regency, notary, and leader of political party. The data collection is done by direct interview and literature study by finding and collecting materials related to the problem. The data obtained are presented in descriptive form and then analyzed by qualitative juridical method.

From the research, the author found the role of Notary in making a coalition of political agreements in the elections Purworejo District. In practice, there are two categories of parties to the agreement. First, the agreement between prospective bupati and prospective candidate of bupati as stated in authentic deed and made before Notary. Secondly, the agreement is under the hand of the candidate of bupati with the leader of the political party bearer. The coalition coalition agreement has no direct juridical implications on the validity of the Purworejo District Election process. The agreement also can not be used as a strong evidence for the filing of a lawsuit / dispute to the court even if a non-compliance action is found against either party.

Keywords: Political Coalition, Agreement, Notary

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Era reformasi yang terjadi di penghujung tahun 90-an membawa perubahan besar sekaligus fundamental terhadap seluruh aspek kehidupan masyarakat. Tidak ada sedikitpun dimensi kehidupan masyarakat yang luput dari dampak reformasi tersebut. Aspek hukum, ekonomi, budaya, pendidikan, dan lain sebagainya secara simultan melakukan adaptasi untuk menyesuaikan diri dengan tuntutan dan perubahan zaman.

Salah satu agenda reformasi yang paling signifikan dan fundamental terhadap aspek hukum adalah perubahan terhadap Undang-undang Dasar (UUD 1945). Perubahan konstitusi itu secara otomatis diikuti dengan munculnya perubahan pada norma-norma hukum lainnya untuk menyesuaikan, mengingat posisi UUD 1945 sebagai dasar dan acuan utama dari pembangunan sistem hukum nasional.

Berdasarkan catatan sejarah, amandeman UUD 1945 tersebut telah dilaksanakan sebanyak empat tahap, dari tahun 1999-2001. Serangkaian perubahan itu secara nyata memberikan implikasi politik yang sangat luas terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia.

Jika dibaca secara cermat, maka perubahan UUD 1945 tersebut merupakan serangkaian perubahan yang dilakukan secara sistematis sebagai jawaban atas

tantangan baru untuk merespon dinamika dan perubahan yang terjadi di masyarakat. Tuntutan perubahan sistem politik dan ketatanegaraan dalam bentuk perubahan UUD 1945 adalah pesan yang sangat jelas disampaikan oleh gerakan reformasi yang dimulai sejak tahun 1998.[1]

Secara teoritis, perubahan terhadap UUD 1945 melalui gerakan reformasi itu otomatis juga mengubah politik hukum konsitusi. Artinya kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum juga mengalami perubahan. Salah satu contoh perubahan yang sangat mendasar terkait pemilihan presiden dan wakil presiden yang tidak lagi dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) melainkan dilakukan pemilihan secara langsung oleh rakyat, sebagaimana amanat dalam Pasal 6A ayat (1) UUD 1945.

Perubahan politik hukum lainnya sebagai implikasi dari perubahan UUD 1945 adalah terkait dengan pemilihan kepala daerah (Pilkada), baik gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, maupun walikota dan wakil walikota. Meskipun UUD 1945 hanya implisit menyatakan kepala daerah dipilih secara demokratis sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 ayat (4), namun penafsiran terhadap pasal ini sedikit banyak dipengarui juga dengan politik hukum atas pasal tentang pemilihan presiden dan wakil presiden hingga akhirnya dalam undang-undang sebagai aturan turunannya ditentukan bahwa kepala daerah dipilih secara langsung.

Meskipun dinamikanya pada saat revisi undang-undang Pilkada sempat terjadi perdebatan terkait mekanisme pemilihan secara langsung atau

[1] https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/03/11/paradigma-baru-politik-pasca-perubahan-uud-1945/ diakses Jumat, 17 Nopember 2017 pukul 10.00 WIB

perwakilan, namun akhirnya yang disahkan adalah kepala daerah tetap dipilih secara langsung. Model pemilihan langsung, baik presiden dan wakil presiden yang pertama kali terjadi tahun 2004, kepala daerah tahun 2005, termasuk juga pemilihan anggota legislatif inilah memunculkan fenomena dan gejala baru di masyarakat.

Biyanto, akademisi di Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Ampel Surabaya yang juga Ketua Majelis Dikdasemen Pengurus Wilayah Muhammadiyah (PWM) Provinsi Jawa Timur mencatat, dinamika politik pada pemilihan secara langsung itu telah memunculkan kecenderungan perubahan pola komunikasi yang dilakukan oleh partai politik dengan berbagai pihak. Gerakan dan manuver yang dilakukan elite partai politik yang saling beradu cepat melakukan safari politik dalam rangka menjajaki kemungkinan kerjasama politik. Usaha elite partai untuk membangun kesepahaman politik itulah yang kemudian populer disebut kontrak politik,[2] yang secara konkrit banyak dituangkan dalam wujud perjanjian koalisi politik secara tertulis. Semenjak itulah kontrak politik menjadi istilah yang sangat populer di kalangan masyarakat, terutama pada saat menjelang pelaksanaan pemilu.

Pada saat pemilihan legislatif misalnya, modusnya sebagian calon legislative (caleg) melakukan kontrak politik dengan para calon pemilihnya. Misalnya, ada caleg yang berani meneken kontrak politik dengan janji memberikan seluruh gaji yang akan diperoleh pada rakyat jika terpilih sebagai

[2] https://nasional.sindonews.com/read/860024/18/budaya-kontrak-politik-1399102380/13 diakses Jumat, 17 Nopember 2017 pukul 10.15 WIB

legislator. Juga ada kontrak bercorak *money politics* dengan menjanjikan imbalan uang dalam jumlah tertentu sesuai dengan perolehan suara.

Di era reformasi ini semua orang berpeluang menjadi pelaku kontrak politik. Termasuk kalangan elite agama (kiai) dan tokoh ormas keagamaan yang pada masa sebelumnya hanya berjuang di ranah kultural. Apalagi saat ini banyak elite agama dan ormas keagamaan yang menjadi pejabat publik di lembaga eksekutif dan legislatif.

Kondisi ini tentu sangat memungkinkan mereka menjadi pemain dalam kontrak politik. Sebagian elite agama dan ormas keagamaan bahkan telah sedemikian jauh bermain dalam ranah politik praktis. Realitas inilah yang kemudian menyebabkan munculnya suara-suara sumbang pada hampir setiap ada kontrak politik. Dalam pandangan sebagian orang, kontrak politik sering dianggap permainan di tingkat elite. Itu berarti hanya kelompok elite yang diuntungkan dari kontrak politik.

Sebuah peristiwa hukum yang semakin mempopulerkan diskursus kontrak atau janji politik adalah saat Februari 2009 lalu, Boni Hargens bersama 71 orang melayangkan gugatan *citizen lawsuit* ke SBY-JK melalui pengadilan. Dalam gugatannya, para penggugat menyatakan SBY-JK wanprestasi karena tidak bisa menuntaskan janji kampanye pada pemilihan presiden 2004. Majelis hakim yang diketuai Makmun Masduki menolak gugutan *citizen lawswit* tersebut dan menyatakan kegagalan SBY-JK dalam memenuhi janji

kampanye bukan wanprestasi. Ketidakberhasilan janji politik itu bukan karena kesengajaan sehingga tidak bisa menjadi sengketa hukum.[3]

Pada saat kampanye pasangan SBY-JK berjanji meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan mencapai 7,6 % pada 2009. Angka kemiskinan diprediksikan turun dari 17,14 % menjadi 8,7 % pada 2009. Komitmen itu kembali ditegaskan dalam pidato kenegaraan saat SBY-JK ditetapkan sebagai presiden dan wakil presiden.[4]

Dalam dalihnya, penggugat menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi baru mencapai 5,5 %. Dengan begitu SBY-JK belum memenuhi janji kampanyenya sehingga dikategorikan wanprestasi. Kuasa hukum SBY-JK sendiri menyatakan tingkat kemiskinan mencapai 15,54 % pada 2008, sementara pada 2005 mencapai 17,7 %. Pertumbuhan ekonomi sendiri sudah mencapai 6,4 %. [5]

Dalam pertimbangannya, majelis hakim menyatakan janji politik bukan janji dalam konteks hukum perdata. Janji dalam hukum perdata biasanya dituangkan dalam kontrak dimana satu pihak berjanji untuk melakukan sesuatu dan pihak lain menerima janji. Harus ada komunikasi antara dua belah pihak tentang apa yang dijanjikan dan pihak lain menerima janji yang akan direasliasikan. [6]

Pernyataan SBY-JK merupakan janji politik. Pelaksanaannya lebih dipengaruhi faktor faktor politik. Kondisi ekonomi global juga menjadi faktor

[3] www.hukumonline.com diakses, Rabu, 15 Nopember 2017 pukul 11.00 WIB
[4] *Ibid*
[5] *Ibid*
[6] *Ibid*

yang signifikan dalam penuntasan janji kampanye. Menurut majelis hakim meski janji politik belum dituntaskan, kemampuan SBY-JK dalam menurunkan angka kemiskinan dan menaikan pertumbuhan ekonomi patut diacungi jempol.

Dalam eksepsinya, kuasa hukum SBY-JK menyatakan gugatan penggugat kabur karena formula gugatan *citizen lawsuit* tidak dikenal dalam sistem hukum Indonesia. Gugatan juga dinilai prematur karena saat digugat SBY-JK masih menjabat. Pertanggungjawaban kepemimpinan SBY-JK akan disampaikan dalam sidang umum MPR mendatang.[7]

Majelis hakim yang beranggotakan Lexsi Mamonto dan Sulaiman menampik dalil eksepsi itu. Majelis hakim menyatakan walaupun formula gugatan *citizen lawsuit* tidak dikenal dalam sistem hukum Indonesia, namun majelis hakim tak bisa menjadikan dasar menolak perkara, karena hakim memiliki kewajiban menggali hukum. [8]

Kuasa hukum penggugat, Aulia Hidayat, menyatakan pikir-pikir atas putusan hakim. Aulia menyatakan merujuk pada pertimbangan hakim, sebenarnya hakim mengakui bahwa SBY-JK belum memenuhi janji kampanye sesuai dalil gugatan. 80 %.[9]

Sementara itu, tanpa membenarkan atau menyalahkan putusan majelis, ahli hukum tata negara, Irmanputra Sidin berpendapat janji presiden lebih merupakan janji publik ketimbang janji perdata. Sehingga penyelesaiannnya kurang tepat ke peradilan umum. Namun bukan berarti janji-janji politik

[7] *Ibid*
[8] *Ibid*
[9] *Ibid*

seorang presiden tidak bisa dituntut secara hukum. Itu tetap bisa, tapi ranahnya bukan ke peradilan umum.[10]

Menurut Irmanputra Sidin, janji presiden bisa ditagih secara hukum. Dalam perspektif hukum tata negara, rakyat bisa menyampaikan wanprestasi' presiden itu kepada anggota DPR. Selanjutnya, anggota Dewan bisa mempertanyakan ingkar janji itu kepada Presiden. Irman mengatakan bahwa ingkar janji politik bisa mengarah ke perbuatan tercela, yang pada akhirnya bermuara pada impeachment atau pemakzulan seorang presiden. [11]

Kendatipun gugatan *citizen lawswit* tersebut ditolak oleh majelis hakim pada proses persidangan di Pengadilan Negeri (PN) Jakarta Pusat, namun setidaknya peristiwa hukum tersebut menjadikan istilah kontrak atau perjanjian politik menjadi sesuatu yang menarik untuk didiskusikan dalam perspektif akademik. Lebih dari itu, kontrak politik bisa dihipotesakan sebagai sebuah perkembangan baru dalam disiplin ilmu hukum yang menggabungkan antara dimensi hukum publik dan hukum privat.

Penggunaan istilah kontrak atau perjanjian politik ini bahkan tidak hanya terjadi pada level pemilihan di tingkat nasional maupun regional saja. Istilah tersebut bahkan menjadi fenomena yang juga mewarnai setiap kegiatan suksesi dari level kepemimpinan terendah, seperti pemilihan ketua RT, kepala dusun, kepala desa, dan juga pemilihan ketua-ketua dalam sebuah organisasi. Dengan demikian, istilah kontrak atau perjanjian politik sudah sedemikian populer di kalangan masyarakat, meskipun harus diakui secara implementatif

[10] *Ibid*
[11] www.okezone.com diakses Rabu, 15 Nopember 2017 pukul 12.30 WIB

memang sudah banyak digunakan, namun secara ilmiah masih memerlukan diskusi panjang untuk menguji kebenaran penggunaan istilah tersebut sebagai salah satu terminologi hukum.

Penggunaan istilah kontrak atau perjanjian politik sebenarnya lebih dominan dimensi politiknya dibandingkan dimensi hukumnya. Meskipun secara teoritik, hukum sebenarnya merupakan produk politik, karena seperti dikemukakan oleh Moh. Mahfud MD bahwa hukum dihasilkan dari pergulatan politik.[12] Dengan demikian, hukum memang tidak pernah bisa dilepaskan dari dinamika dan pergulatan politik.

Praktik kontrak atau perjanjian politik juga terjadi pada saat pelaksanaan Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010. Kontrak dan perjanjian politik tersebut bahkan dilakukan antara elit-elit partai politik dengan para bakal calon serta antar calon sendiri. Kontrak dan perjanjian politik tersebut dilakukan di hadapan sejumlah notaris yang dikehendaki oleh para pihak. Prosesnya sudah dilakukan sejak masa penjaringan bakal calon yang dilakukan oleh partai-partai politik. Bahkan aktifitas kontrak dan perjanjian politik tersebut sangat dinamis karena jumlah bakal calon yang muncul sangat banyak, mencapai sebelas pasangan calon, baik yang melalui jalur partai politik dan atau gabungan partai politik maupun jalur perseorangan.

Kontrak dan perjanjian politik yang muncul pada Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010 itu berkaitan dengan kesepakatan memberikan dukungan untuk kepentingan pencalonan sebagaimana syarat yang ditentukan

[12] Moh. Mahfud MD,*Politik Hukum di Indonesia*, Cet 4, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011,Hlm 1

dalam undang-undang. Dukungan dan kerjasama tersebut dituangkan dalam bentuk perjanjian tertulis yang dibuat di hadapan notaris. Bukan hanya satu pasangan calon dengan pimpinan partai politik saja, tapi banyak pasangan calon dengan para pimpinan partai politik. Perbuatan hukum dalam melakukan perjanjian koalisi di hadapan notaris tersebut disampaikan secara resmi oleh para pihak kepada publik melalui konferensi pers ke media massa.

Fenomena perjanjian atau kontrak koalisi partai politik yang terjadi selama Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010 ini menurut hemat penulis menarik untuk diteliti dan diangkat dalam penulisan tesis. Pasalnya, secara normatif kontrak atau perjanjian sebagai domain hukum privat ternyata digunakan juga untuk perbuatan hukum publik, dalam hal ini kepentingan hukum tata negara. Terlepas benar tidaknya perjanjian atau kontrak politik dalam kacamata hukum tersebut, namun perbuatan hukum itu perlu dikaji secara ilmiah untuk menguji kebenarannya. Oleh karena itu, penulis bermaksud melakukan penelitian terhadap peristiwa hukum perjanjian koalisi politik tersebut melalui penulisan tesis yang berjudul: **IMPLIKASI YURIDIS PERJANJIAN KERJASAMA PENCALONAN YANG DIBUAT DI HADAPAN NOTARIS PADA PILKADA KABUPATEN PURWOREJO TAHUN 2010.**

B. Rumusan Masalah

Di dalam penulisan tesisi ini diperlukan adanya penelitian yang komprehensif dan sistematis untuk mendapatkan hasil yang jelas. Dalam penulisannya diperlukan adanya perumusan masalah yang menjadi panduan arah dalam proses penelitian. Perumusan masalah tersebut akan menjadi pokok pembahasan di dalam penulisan tesis ini agar dapat terhindar dari kesimpangsiuran dan ketidakkonsitenan di dalam penulisan. Penulis menyadari bahwa permasalahan di bidang hukum perikatan dan perjanjian sangatlah luas. Oleh karena itu, dalam penulisan tesisi ini penulis mamilih pokok-pokok permasalahan yang diidentifikasikan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan perjanjian kerjasama pencalonan pada Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010 yang dibuat di hadapan notaris ?
2. Bagaimana implikasi yuridis perjanjian tersebut terhadap pelaksanaan Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010 ?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian dalam rangka penulisan tesis ini memiliki tujuan ilmiah. Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengakaji dan menganalisis pelaksaan perjanjian koalisi partai politik beserta implikasi yuridisnya pada Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010 yang dibuat di hadapan notaris.

D. Manfaat Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

   Hasil penelitian ini diharapkan bisa memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya untuk mencari titik konvergensi antara hukum privat (perdata) dengan hukum publik (tata negara) dan relevansinya terkait dengan norma-norma hukum dalam perbuatan hukum perikatan atau perjanjian di bidang koalisi partai politik.

2. Kegunaan Praktis

   Penelitian ini diharapkan berguna untuk memberikan wawasan kepada para notaris, khususnya calon notaris agar memahami adanya titik konvergensi antara hukum publik dan hukum privat. Kegunaan praktis lainnya bagi para elit partai politik supaya lebih memahami fungsi dan kewenangan notaris, dalam membuat dokumen-dokumen hukum perjanjian, termasuk perjanjian kerjasama pencalonan dalam Pilkada.

E. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan oleh penulis, sejauh ini memang sudah banyak sekali tesis yang mengangkat tentang kontrak dan perjanjian di bidang perdata. Namun, tesis-tesis yang mengangkat tentang hukum kontrak atau perjanjian itu secara umum masih mengangkat obyek kebendaan yang bersifat ekonomi. Sampai saat ini penulis belum menemukan satu pun tesis yang mengangkat tentang hukum kontrak yang

dikaitkan dengan kontrak perjanjian koalisi politik dan peran notaris dalam perbuatan hukum tersebut.

Meskipun sepintas tema tersebut terdengar janggal, namun sebagai sebuah peristiwa, kontrak koalisi politik itu benar-benar ada dan faktual menjadi bagian dalam dinamika hukum dan politik pada saat pelaksanaan Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010. Artinya peristiwa hukum tersebut cukup menarik untuk dikaji secara mendalam. Dengan demikian, penulis berkeyakinan orisinalitas dari tema yang diangkat pada tesisi ini cukup tinggi karena belum ditemukan adanya tesis yang secara khusus mengangkat tentang hukum perikatan koalisi politik.

F. Kerangka Pemikiran

1. Teori Hukum Tentang Perjanjian

a) Pengertian

Hukum perikatan merupakan bagian dari hukum harta kekayaan. Dalam sistematika ilmu pengetahuan hukum, harta kekayaan diatur dalam buku III yang mencakup hubungan antara orang dan benda, hubungan antara orang dan orang. Sedangkan hukum yang mengatur hubungan antara orang dan orang diatur dalam buku III tentang perikatan.

Perikatan adalah terjemahan dari istilah dalam bahasa Belanda "*verbintenis"*. Perikatan artinya hal yang mengikat antara orang yang satu dan

orang yang lain.[13] Hal yang mengikat adalah suatu peristiwa hukum yang dapat berupa perbuatan, kejadian, dan keadaan. Peristiwa hukum tersebut menciptakan hubungan hukum. Perikatan lahir karena suatu persetujuan atau karena Undang-undang.[14]

Hubungan hukum yang timbul diantara pihak-pihak yang terlibat dalam perikatan tersebut melahirkan hak dan kewajiban yang kemudian menimbulkan istilah "prestasi", yaitu sesuatu yang dituntut oleh salah satu pihak kepada pihak yang satu. Tiap-tiap perikatan adalah untuk memberikan sesuatu, untuk berbuat sesuatu, atau untuk tidak berbuat sesuatu.[15]

Berdasarkan penjelasan diatas, perikatan melahirkan "kewajiban" kepada orang perseorangan atau pihak tertentu yang dapat berwujud salah satu dari tiga bentuk berikut, yaitu:

a. Untuk memberikan sesuatu;

b. Untuk melakukan sesuatu;

c. Untuk tidak melakukan suatu tertentu.

Perjanjian atau *Verbintenis* mengandung pengertian yaitu suatu hubungan hukum kekayaan/harta benda antara dua orang atau lebih, yang memberi kekuatan hak pada satu pihak untuk memperoleh prestasi dan sekaligus mewajibkan pada pihak lain untuk menunaikan prestasi.[16] Perjanjian merupakan suatu peristiwa dimana seseorang berjanji kepada orang lain atau

[13]Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm.198

[14] Soedharyo Soimin, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata,* Jakarta, Sinar Grafika, 1999, hlm.313

[15] Solahudin, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata,* Jakarta, Visimedia, 2008, hlm 6

[16] M. Yahya Harahap, *Segi-Segi Hukum Perjanjian,* Bandung, Penerbit Alumni, 1986), hlm. 6

dapat dikatakan peristiwa dimana dua orang atau lebih saling mengikrarkan diri untuk berbuat sesuatu. Definisi perjanjian batasannya telah diatur dalam Pasal 1313 KUH Perdata yang menyatakan bahwa, "Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih". Definisi perjanjian yang diatur dalam Pasal 1313 KUH Perdata tersebut sebenarnya tidak lengkap karena terdapat beberapa kelemahan yang perlu dikoreksi. Kelemahan-kelemahan tersebut adalah sebagai berikut: [17]

a. Hanya menyangkut sepihak saja.

b. Kata perbuatan mencakup juga tanpa konsensus.

c. Pengertian perjanjian terlalu luas.

d. Tanpa menyebut tujuan.

Berdasarkan alasan-alasan diatas maka perjanjian dapat dirumuskan sebagai berikut: *"Perjanjian adalah suatu persetujuan dengan mana dua orang atau lebih saling mengikatkan diri untuk melaksanakan suatu hal mengenai harta kekayaan."*

Selain itu beberapa sarjana merumuskan definisi perjanjian, yaitu:

a. Subekti

   Suatu perjanjian adalah suatu peristiwa dimana seseorang berjanji kepada orang lain atau dimana dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan suatu. [18]

b. Abdulkadir Muhammad

[17] Abdulkadir Muhammad. *Op.Cit.* hlm.224

[18] R. Soebekti, *Hukum Perjanjian,* Jakarta, Intermasa, 1979, hlm. 1

Perjanjian adalah suatu persetujuan dengan mana dua orang atau lebih saling mengikatkan diri untuk melaksanakan suatu hal dalam lapangan harta kekayaan. [19]

Berdasarkan definisi perjanjian di atas, maka dapat disimpulkan yang menjadi unsur-unsur dalam suatu perjanjian adalah :

1. Adanya pihak-pihak
2. Adanya konsensus atau persetujuan dari pihak-pihak
3. Adanya objek dalam perjanjian tersebut yang berupa benda
4. Adanya tujuan yang bersifat kebendaan mengenai harta kekayaan
5. Ada bentuk tertentu, baik secara lisan maupun tulisan
6. Adanya syarat-syarat tertentu.

b) Asas-Asas Perjanjian

a. Asas Personalitas

Pada prinsipnya asas personalitas menentukan bahwa suatu perjanjian berlaku bagi parapihak yang membuatnya saja. Ketentuan mengenai asas ini tercantum dalam Pasal 1315 dan Pasal 1340 KUH Perdata.

Pasal 1315 KUH Perdata berbunyi : Pada umumnya seseorang yang tidak mengadakan perikatan atau perjanjian selain untuk dirinya sendiri. Inti ketentuan ini bahwa seseorang yang mengadakan perjanjian hanya untuk dirinya sendiri.

Pasal 1340 KUH Perdata berbunyi :

1. Suatu perjanjian hanya berlaku antara pihak-pihak yang membuatnya;

[19] Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perikatan,* Bandung, Citra Aditya Bakti, 1990, hlm.78

2. Perjanjian hanya berlaku antara pihak yang membuatnya.

b. Asas Kebebasan Berkontrak

Asas kebebasan berkontrak atau yang sering disebut juga sistem terbuka adalah bahwa setiap orang boleh mengadakan perjanjian apa saja, walaupun belum atau tidak diatur dalam undang-undang. Meskipun berlaku asas ini, kebebasan berkontrak tersebut dibatasi oleh tiga hal, yaitu tidak dilarang oleh undang-undang, tidak bertentangan dengan kesusilaan, dan tidak bertentangan dengan ketertiban umum.[20]

Setiap perjanjian yang dibuat dengan sah berlaku sebagai undang-undang bagi para pembuatnya. Rumusan ini dapat ditemukan dalam Pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata, yang dipertegas kembali dengan ketentuan ayat (2) yang menyatakan bahwa perjanjian yang telah disepakati tersebut tidak dapat ditarik kembali selain dengan kesepakatan kedua belah pihak, atau karena alasan-alasan yang ditentukan oleh undang-undang.[21]

c. Asas Konsesualitas

Asas konsesualitas mengandung arti bahwa perjanjian itu terjadi sejak saat tercapainya kata sepakat (konsensus) antara pihak-pihak mengenai pokok perajnjian. Sejak saat itu perjanjian mengikat dan mempunyai akibat hukum. Suatu kesepakatan lisan diantara para pihak telah mengikat para pihak yang telah bersepakat secara lisan tersebut, dan oleh karena ketentuan ini mengenai

[20]Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perikatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990, hlm. 87
[21] Solahudin, *Op.Cit*, hlm. 469

kesepakatan lisan diatur dalam Pasal 1320 KUH Perdata, maka rumusan tersebut dianggap sebagai dasar asas konsesualitas dalam hukum perjanjian.

d. Asas Kekuatan Mengikat

Setiap perjanjian yang dibuat adalah mengikat para pihak yang membuat dan belaku seperti undang-undang bagi para pihak. Asas ini berarti bahwa perjanjian hanya berlaku bagi para pihak yang membuatnya. Hal ini terdapat dalam Pasal 1338 Ayat (1) KUH Perdata yang menyatakan "Semua perjanjian dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuat".

e. Asas Itikad Baik

Asas ini terdapat dalam Pasal 1338 Ayat (3) KUH Perdata, yang menyatakan bahwa semua perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik. Asas itikad baik ini ada yang subyektif dan ada pula yang obyektif.

c) Syarat Sahnya Perjanjian

Suatu perjanjian dinyatakan sah, apabila telah dipenuhi 4 syarat seperti yang ditegaskan dalam Pasal 1320 KUH Perdata, yaitu :

a. Kesepakatan mereka yang mengikatkan dirinya;

b. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan;

c. Suatu pokok persoalan tertentu;

d. Suatu sebab yang tidak terlarang.

Dua syarat yang pertama yaitu poin (a) dan poin (b) dinamakan syarat subjektif, dikarenakan mengenai pihak-pihak dalam suatu perjanjian atau subjek yang mengadakan perjanjian. Sedangkan dua syarat terkahir yaitu poin (c) dan poin (d) dinamakan syarat objektif, dikarenakan mengenai perjanjian itu sendiri atau objek dari perbuatan hukum yang dilakukan itu.[22]

1) Syarat yang pertama yaitu sepakat, dimaksudkan bahwa kedua pihak yang mengadakan perjanjian itu harus bersepakat, setuju atau seiya-sekata mengenai hal-hal pokok dari perjanjian yang diadakan itu.[23]

2) Syarat yang kedua yaitu cakap, dimaksudkan bahwa orang yang membuat suatu perjanjian haruslah cakap menurut hukum. Pada asasnya, setiap orang yang sudah dewasa atau akilbaliq dan sehat pikirannya, adalah cakap menurut hukum. [24]

3) Syarat yang ketiga yaitu harus mengenai suatu hal tertentu, artinya adalah apa yang diperjanjikan hak-hak dan kewajiban kedua belah pihak jika timbul suatu perselisihan. Barang yang dimaksudkan dalam perjanjian paling sedikit harus ditentukan jenisnya. Bahwa barang itu sudah ada atau sudah berada di tangan pihak yang berutang pada waktu perjanjian dibuat dan tidak diharuskan oleh undang-undang.[25]

4) Syarat keempat yaitu adanya sebab yang halal, sebab dalam hal ini dimaksudkan bahwa tidak ada lain dari pada isi dari perjanjian, sebab itu adalah sesuatu yang menyebabkan seseorang membuat perjanjian yang termaksud.[26]

---

[22] http://www.blogprinsip.blogspot.com/2012/10/syarat-syarat-sahnya-suatu perjanjian. html diakses pada tanggal 12 Agustus 2016.

[23] R.Soebekti. *Op.Cit*, hlm.17

[24] *Ibid*

[25] *Ibid*, hlm.19

[26] *Ibid*

d) Akibat Perjanjian

Pasal 1338 Ayat (1) KUH Perdata, yang menyatakan bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Suatu perjanjian tidak dapat ditarik kembali selain dengan kesepakatan kedua belah pihak, perjanjian tidak hanya mengikat untuk hal-hal yang dengan tegas dinyatakan di dalamnya, tetapi juga untuk segala sesuatu yang menurut sifat perjanjian. Akibat dari suatu perjanjian adalah sebagai berikut: [27]

1. Perjanjian Hanya Berlaku Di Antara Para Pihak Yang Membuatnya

Sesuai dengan ketentuan Pasal 1340 Ayat (1) KUH Perdata yang menyatakan bahwa perjanjian-perjanjian yang dibuat hanya berlaku di antara para pihak yang membuatnya. Hal ini berarti bahwa setiap perjanjian, hanya membawa akibat berlakunya ketentuan Pasal 1131 KUH Perdata bagi para pihak yang terlibat atau yang membuat perjanjian tersebut.

2. Mengenai Kebatalan Atau Nulitas Dalam Perjanjian

Suatu perjanjian yang dibuat apabila tidak memenuhi salah satu atau lebih persyaratan yang ditentukan dalam Pasal 1320 KUH Perdata, maka perjanjian tersebut menjadi tidak sah, yang berarti perjanjian itu terancam batal. Berikut ini adalah macam-macam kebatalan, yaitu:

a. Perjanjian yang Dapat Dibatalkan

Perjanjian yang telah dibuat dapat dibatalkan jika perjanjian tersebut dalam pelaksanannya akan merugikan pihak-pihak tertentu. Pembatalan tersebut

[27] Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Perikatan Yang Lahir dari Perjanjian*, Jakarta, PT Raja Grafindo, Persada, 2006, hlm.165

dapat dilakukan oleh salah satu pihak dalam perjanjian dan dapat dimintakan apabila tidak terjadi kesepakatan bebas dari pihak yang membuat perjanjian (Pasal 1321 sampai dengan Pasal 1328 KUH Perdata) dan salah satu pihak dalam perjanjian tidak cakap untuk bertindak hukum (Pasal 1330 sampai dengan 1331

KUH Perdata).

b. Perjanjian yang Batal Demi Hukum

Suatu perjanjian dikatakan batal demi hukum, yang berarti perjanjian tersebut tidak dapat dipaksakan pelaksanaannya jika terjadi pelanggaran terhadap syarat obyektif dari sahnya suatu perikatan.

3. Kebatalan Relatif dan Kebatalan Mutlak

Suatu kebatalan disebut relatif, jika kebatalan tersebut hanya berlaku terhadap individu orang perorangan tertentu saja; dan disebut mutlaj jika kebatalan tersebut berlaku umum terhadap seluruh anggota masyarakat tanpa kecuali. Perjanjian yang dapat dibatalkan dapat saja berlaku relatif atau mutlak, meskipun tiap-tiap perjanjian yang batal demi hukum pasti berlaku mutlak.

e) Jenis-Jenis Perjanjian

Beberapa jenis perjanjian akan diuraikan seperti berikut ini berdasarkan kriteria masing-masing, yaitu: [28]

a. Perjanjian Timbal Balik dan Sepihak

[28] Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perdata*…, Op. Cit., hlm. 227

Perjanjian timbal balik adalah perjanjian yang mewajibkan kedua belah pihak berprestasi secara timbal balik, seperti halnya pada perjanjian jual-beli, sewa menyewa dan tukar-menukar. Perjanjian sepihak adalah perjanjian yang mewajibkan pihak yang satu berprestasi dan memberi hak kepada pihak yang lain untuk menerima prestasi. Contohnya yaitu hibah (Pasal 1666 KUH Perdata) dan perjanjian pemberian kuasa (Pasal 1792 KUH Perdata).

b. Perjanjian Bernama dan Tidak Bernama

Perjanjian bernama adalah perjanjian yang sudah memiliki nama sendiri, yang dikelompokkan sebagai perjanjian-perjanjian khusus dan jumlahnya terbatas, misalnya jual-beli, sewa-menyewa, tukar-menukar, pertanggungan, pengangkutan. Sedang perjanjian tidak bernama adalah perjanjian yang tidak mempunyai nama dan tidak diatur dalam KUH Perdata serta jumlahnya tidak terbatas. Jenis perjanjian ini banyak ditemukan dalam masyarakat.

c. Perjanjian Obligatoir dan Kebendaan

Perjanjian obligatoir adalah perjanjian yang menimbulkan hak dan kewajiban pada masing-masing pihak dan belum memindahkan hak milik. Sedang perjanjian kebendaan adalah perjanjian untuk memindahkan hak milik dalam jual-beli, sewa-menyewa, dan tukar-menukar.

d. Perjanjian Konsensual dan Riil

Perjanjian konsensual adalah perjanjian yang timbul baru dalam taraf melahirkan hak dan kewajiban saja bagi kedua belah pihak dimana tujuan dari perjanjian tersebut baru tercapai apabila ada tindakan realisasi hak dan

kewajiban tersebut. Perjanjian riil adalah perjanjian yang terjadinya sekaligus dengan realisasi tujuan perjanjian, yaitu pemindahan hak.

Selanjutnya, kerangka pemikiran terkait dengan akta bisa dilacak definisinya dari sisi kebahasaan. Secara etimologi misalnya, menurut S. J Fachema Andreae, kata "akta" berasal dari bahasa latin "*acta*" yang berarti "*geschrift*" atau surat.[29]Menurut R. Subekti dan R.Tjitro Sudibio, kata akta berasal dari kata "acta" yang merupakan bentuk jamak dari kata "actum", yang berasal dari bahasa latin yang berarti perbuatan-perbuatan.[30] A. Pitlo, yang dikutip Suharjono mengemukakan, bahwa akta adalah suatu surat yang ditandatangani, diperbuat untuk dipakai sebagai bukti, dan untuk dipergunakan oleh orang lain, untuk keperluan siapa surat itu dibuat.[31]

> Menurut Sudikno Mertokusumo, akta adalah surat yang diberi tanda tangan, yang memuat peristiwa-peristiwa yang menjadi dasar dari pada suatu hak atau perikatan, yang dibuat sejak semula dengan sengaja untuk pembuktian.[32]

Pada dasarnya, jenis-jenis akta dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu :[33]

1. Akta dibawah tangan yang dalam bahasa Inggris *deed under the hand*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan akte *onder de hand*

---

[29] Suharjono, *"Varia Peradilan Tahun XI Nomor 123, Sekilas Tinjauan Akta Menurut Hukum*, Desember 1995, hlm. 128.

[30] R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Kamus Hukum*, dalam Didi Santoso, *Tanggung Notaris dalam Pembuatan Akta yang Memuat Dua Perbuatan Hukum*, Tesis, Magister Kenotariatan, Undip, Semarang, 2000, hlm. 38.

[31] *Ibid.*,hlm. 43.

[32] Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia,* Yogyakarta: Liberty, 1981, hlm. 110.

[33] Salim HS, *Teknik Pembuatan Akta Satu, Konsep Teoritis, Kewenangan Notaris, Bentuk dan Minuta Akta*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2015, hlm. 24.

merupakan akte yang dibuat oleh para pihak, tanpa perantaraan seorang pejabat.

2. Akta Otentik dibuat oleh pejabat merupakan akta yang telah dibuat oleh pejabat (dalam jabatannya) atas segala yang dilihat, didengar dan disaksikan. Akta pejabat tidak termasuk dalam pengertian kontrak karena akta ini merupakan pernyataan sepihak dari pejabat.

Kewenangan utama dari notaris adalah untuk membuat akta otentik. Untuk dapat suatu akta memiliki otentisitasnya sebagai akta otentik maka harus memenuhi ketentuan sebagai akta otentik yang diatur dalam Pasal 1868 KUH Perdata, yaitu :

a. Akta itu harus dibuat oleh (*door*) atau di hadapan (*tenberstaan*) seorang pejabat umum, yang berarti akta-akta notaris yang isinya mengenai perbuatan, perjanjian dan ketetapan harus menjadikan notaris sebagai pejabat umum;
b. Akta itu harus dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, maka dalam hal suatu akta dibuat tetapi tidak memenuhi syarat ini maka akta tersebut kehilangan otentisitasnya dan hanya mempunyai kekuatan sebagai akta di bawah tangan apabila akta tersebut ditanda-tangani oleh para penghadap (*comparanten*);
c. Pejabat umum oleh atau di hadapan siapa akta tersebut dibuat, harus mempunyai wewenang untuk membuat akta tersebut, sebab seorang notaris hanya dapat melakukan atau menjalankan jabatannya di dalam daerah hukum yang telah ditentukan baginya. Jika notaris membuat akta yang berada di luar daerah hukum jabatannya maka akta yang dibuatnya menjadi tidak sah.

2. Konsepsi Kontrak Politik

Perbincangan mengenai kontrak politik berikut implikasinya dapat dijelaskan dengan meminjam kerangka pikir Peter Blau (1964) mengenai teori pertukaran sosial *(social exchange theory)*. Berdasarkan teori ini, dapat dipahami bahwa hubungan pertukaran sosial antara seseorang dengan orang lain terjadi karena adanya imbalan. Karena itu dapat dipahami jika dalam setiap pertukaran sosial terdapat unsur imbalan *(reward)*, pengorbanan *(cost)*, dan keuntungan *(profit)*. Proses pertukaran sosial politik dimungkinkan karena ada pihak yang membutuhkan pertolongan dan pihak yang memberikan pertolongan. Di sinilah aspek kepentingan akan tampak menonjol. Maka, tidak mengherankan jika dalam budaya kontrak politik pembicaraan mengenai *who gets what, how, and when* (siapa mendapatkan apa, bagaimana, dan kapan) menjadi perhatian utama. [34]

Karena itu, publik sering mendengar ungkapan yang menyertai kontrak politik seperti politik dagang sapi, ongkos politik, dan bahkan ”mahar” politik. Jadi tidak ada yang gratis dalam budaya kontrak politik yang melibatkan elite partai.

Dengan penjelasan tersebut berarti upaya elite partai untuk membangun budaya kontrak politik harus dipahami dalam konteks teori pertukaran. Tetapi, kita tentu tidak boleh berburuk sangka terlebih dulu. Jika benar dalam kontrak politik terdapat kalkulasi sosial, ekonomi, dan politik, maka itu harus dipahami dalam konteks yang lebih proporsional.

[34] www.suaramerdeka.com diakses Senin, 27 Nopember 2017 pukul 08.00 WIB

Itu karena setiap kontrak politik meniscayakan adanya ongkos politik. Tentu saja akan lebih elegan jika tujuan kontrak politik adalah untuk memberikan jaminan terciptanya pemerintahan yang bersih dan berwibawa *(clean and good governance)*, kepastian hukum *(law enforcement)*, dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Itu berarti orientasi kontrak politik seharusnya untuk kepentingan bangsa dan negara. Persoalannya kini berpulang pada komitmen elite partai dan tokoh agama yang sedang melakukan kontrak politik.

Adakah dalam kontrak politik itu dilandasi kepentingan pragmatis jangka pendek? Atau sebaliknya, motivasi melakukan kontrak politik adalah kepentingan jangka panjang dalam rangka membangun bangsa dan negara menjadi lebih sejahtera, terhormat, dan bermartabat.

Publik tentu akan terus mengikuti arah koalisi partai-partai politik yang kini sedang berproses. Untuk itu, kalangan elite harus diingatkan agar komitmen jangka panjang yang lebih diutamakan dalam budaya kontrak politik. Lebih dari itu, budaya kontrak politik juga harus dilakukan secara transparan, jujur, dan tanggung jawab.

G. Metode Penelitian

Dalam penulisan tesis ini, penulis akan menggunakan metodologi penelitian sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian yang sudah penulis sajikan di depan, maka metode yang digunakan adalah pendekatan normatif-empiris. Seperti disampaikan M Syamsuddin, pendekatan ini merupakan penggabungan antara pendekatan hukum normatif dengan adanya penambahan berbagai unsur yang bersifat empiris. [35] Metode penelitian normatif-empiris mengenai implementasi ketentuan hukum normatif (undang-undang) dalam aksinya pada setiap perbuatan hukum tertentu yang terjadi dalam suatu masyarakat. Dalam pendekatan ini, penulis menggunakan kategori *Live Case Study*¸ yakni pendekatan pada suatu peristiwa hukum yang prosesnya sudah terjadi. Dengan menggunakan metode pendekatan ini, penulis akan mengkaji dan meneliti perjanjian koalisi politik pada Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010 yang dibuat di hadapan notaris.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dalam penulisan tesis ini berupa penelitian diskriptif analitis. Diskriptif dalam arti bahwa dalam penelitian ini penulis bermaksud untuk menggambarkan dan melaporkan secara rinci, sistematis, dan menyeluruh mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan aspek-aspek

[35] M Syamsuddin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum,* Rajawali Pers, Jakarta , 2007, hlm. 36

hukum yang perlu diperhatikan terkait dengan perjanjian koalisi politik. Sedangkan analitis berarti menganalisa praktik perjanjian yang dijalin para pihak selama pelaksanaan Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010.

3. Sumber dan Jenis Data

Secara umum jenis data yang diperlukan dalam sebuah penelitian hukum terdiri dari data primer, data sekunder, dan data tersier. Namun dalam penelitian ini, data utama yang digunakan penulis adalah data sekunder sebagai berikut :

a. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang mendasari perjanjian dan kontrak, peristiwa perjanjian koalisi partai politik dengan menggali langsung dari para pihak, baik itu calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, pimpinan partai politik, notaris, serta praktisi hukum dari hakim pengadilan negeri Purworejo.
b. Bahan hukum sekunder berupa literatur, karya ilmiah, hasil penelitian, loka karya, serta aturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan objek penelitian.
c. Bahan hukum tersier berupa kamus, artikel pada majalah atau surat kabar untuk melengkapi dan menjelaskan bahan-bahan hukum primer dan sekunder.

Dalam penelitian ini, juga didukung dengan data primer yaitu hasil wawancara dengan pihak-pihak yang terkait secara langsung dengan perjanjian

koalisi politik pada Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010 yang dibuat di hadapan notaris.

4. Obyek Penelitian

Dalam penelitian ini, yang dijadikan obyeknya adalah perbuatan hukum perjanjian koalisi politik pada Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010 yang dibuat di hadapan notaris

5. Narasumber

Narasumber dalam penelitian terkait dengan tesis adalah pihak yang terkait dalam obyek penelitian yaitu:

1. Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah pada Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010;
2. Anggota KPU Kabupaten Purworejo;
3. Notaris yang meresmikan perjanjian koalisi politik;
4. Pimpinan partai politik yang terlibat dalam perjanjian koalisi partai politik

6. Metode Pengumpulan Data

a. Wawancara

Metode pengumpulan data primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan wawancara. Wawancara adalah bentuk komunikasi antara dua orang melibatkan seseorang

yang lain, memperoleh informasi dari seseorang yang lainya dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan berdasarkan tujuan tertentu.[36]

b. Studi Pustaka

Pengumpulan data sekunder yang akan digunakan adalah studi pustaka dilakukan dengan cara mencari dan mengumpulkan bahan-bahan yang terkait dengan masalah yang diangkat dalam penelitian tesis ini.

7. Instrumen Penelitian

Instrumen dalam penelitian adalah peneliti sendiri.

8. Analisis Data

Data yang diperoleh akan disajikan dalam bentuk diskriptis, kemudian dianalisis dengan menggunakan metode yuridis kualitatif. Untuk memudahkan analisis data yang terkumpul peneliti melakukan sistematisasi data, kemudian mengkaitkan bahan–bahan hukum tersebut dengan teori–teori yang terkait dengan permasalahan ini. Dengan demikian hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi penelitian yang bersifat deskriptif analitis.[37]

Dalam menganalisis hasil penelitian, peneliti menggunakan metode berfikir deduktif dan induktif serta pada dinamika hubungan

[36] Mulyana Deddy, *Metodologi Penelitian Kualitatif* ; Paradigma Baru Ilmu Komunikasi dan Ilmu Sosial Lainnya, Bandung: PT Remaja Rosidakarya, 2004, hlm. 56.

[37] Soerjono Soekamto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia, 1986, hlm. 52.

antar fenomena yang diamati dengan logika ilmiah. Hal ini dikarenakan agar analisis kualitatif ini tidak pada pengujian hipotesis melainkan pada usaha menjawab pertanyaan penelitian melalui cara-cara berfikir formal dan argumentative.[38]

H. Sistematika Penulisan

Dalam penyusunan tesis yang merupakan hasil penelitian, penulis akan melakukan pembahasan dalam empat bab. Dalam setiap bab akan dibagi dalam sub bab untuk memudahkan uraian setiap masalah dengan baik. Adapun pembagian babnya sebagai berikut:

Bab I : Bab ini merupakan bab pendahuluan yang berisi:

a. Latar belakang masalah
b. Rumusan masalah
c. Tujuan penelitian
d. Kegunaan penelitian
e. Manfaat penelitian
f. Orisinalitas penelitian
g. Tinjauan pustaka
h. Metode penelitian
i. Sistematika penulisan.

Bab II: Pada bab kedua ini berisi tentang:

a. Gambaran umum tentang teori hukum perjanjian,

[38] M.Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007, hlm. 133.

b. Teori tentang kontrak politik

c. Gambaran umum tentang Pilkada

d. Gambaran umum tentang kewenangan, kewajiban, dan larangan notaris berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Bab III : Pada bab ini berisi hasil penelitian meliputi pembahasan yang menguraikan tentang urgensi perjanjian koalisi politik pada Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010 yang dibuat di hadapan notaris.

Bab IV: Pada bab ini penulis akan menguraikan kesimpulan yang menjawab perumusan masalah. Selain kesimpulan juga akan disertai dengan saran yang dirumuskan dari hasil pembahasan dan penelitian.

BAB II

PERJANJIAN, NOTARIS, AKTA, PEMILIHAN KEPALA DAERAH, DAN KOALISI POLITIK

A. Perjanjian

1. Pengertian

Secara yuridis, pengertian perjanjian bisa dirujuk pada ketentuan normatif yang dirumuskan pada Kitab Undang-undang Hukum Perdata. Pada Pasal 1313, perjanjian didefinisikan sebagai suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih. Dari rumusan pasal tersebut dapat diketahui bahwa perjanjian merupakan perbuatan hukum yang hanya bisa dilakukan oleh minimal dua pihak atau lebih. Dengan kata lain, perjanjian merupakan perbuatan hukum yang tidak mungkin dilakukan oleh satu pihak saja, tapi harus ada pihak lainnya yang satu sama lain antar para pihak tersebut saling mengikatkan diri.

Berdasarkan rumusan Pasal 1313 KUHPerdata tersebut, memberikan konsekuensi hukum bahwa dalam sebuah perjanjian akan selalu mengakibatkan seseorang mengikatkan dirinya terhadap orang lain. Suatu perjanjian akan melahirkan adanya kewajiban atau prestasi dari satu atau lebih orang (pihak) lainnya, yang berhak atas prestasi tersebut.[39] Pengertian perjanjian tersebut banyak mengundang kritik dari para sarjana hukum yang menganggap perumusan definisi tersebut kurang lengkap dan bahkan

[39] Kartini Muljadi Gunawan Widjadja, *op. cit.*, hlm. 91-92.

dikatakan terlalu luas serta banyak mengandung kelemahan-kelemahan. Adapun kelemahan-kelemahan tersebut dapat diidentifikasi sebagai berikut: [40]

a. Hanya menyangkut sepihak saja, dilihat dari rumusan :
   "satu orang atau lebih mengikatkan dirinya pada satu orang atau lebih".
   Kata "mengikat" adalah kata kerja yang sifatnya hanya datang dari satu pihak saja, sehingga nampak seolah-olah yang mengikatkan diri hanya satu pihak saja, sedangkan pihak lain tidak mengikatkan dirinya. Padahal yang dimaksud dari perjanjian setidak-tidaknya harus ada kesepakatan antara kedua belah pihak yang membuat perjanjian.
b. Kata "perbuatan" tersebut menyangkut juga tanpa konsensus atau kesepakatan, pengertian perbuatan tersebut juga dapat berupa mengurus kepentingan orang lain atau melaksanakan tugas tanpa kuasa dan perbuatan melawan hukum. Kedua hal tersebut merupakan perbuatan yang tidak mengandung konsesus atau kesepakatan atau tanpa adanya kehendak yang menimbulkan akibat hukum.
c. Pengertian perjanjian terlalu luas, pengertian perjanjian yang ada dalam Pasal KUHPerdata mengandung pengikatan perjanjian yang terlalu luas. Hal ini menyangkut juga perjanjian perkawinan, padahal perkawinan sudah diatur tersendiri dalam hukum keluarga. Adapun yang dimaksud perjanjian yang ada dalam Pasal 1313 KUHPerdata adalah hubungan kreditur dan debitur terletak pada harta kekayaan saja.
d. Tanpa menyebut tujuan, perumusan Pasal 1313 KUHPerdata tidak menyebutkan tujuan untuk membuat perjanjian sehingga pihak-pihak yang mengikat dirinya itu tidak jelas tujuannya untuk apa.

Sejumlah kelemahan atas pengertian perjanjian yang secara normatif terdapat dalam Pasal 1313 KUHPerdata tersebut, maka masih diperlukan rumusan pengertian perjanjian yang lebih komprehensif dan konkrit. Dalam penelusuran referensi pustaka yang dilakukan penulis, para ahli hukum mendefinisikan perjanjian sesuai sudut pandang mereka masing-masing.

[40] Abdulkdir Muhammad, *op. cit.*, hlm. 10.

J. Satrio memberikan rumusan perjanjian dalam arti luas sebagai suatu perjanjian berarti setiap perjanjian yang menimbulkan akibat hukum sebagai yang dikehendaki (atau dianggap dikehendaki) oleh para pihak, termasuk di dalamnya perkawinan, perjanjian kawin dan lain-lain.[41] Perjanjian diartikan sebagai perbuatan hukum berdasarkan kata sepakat untuk menimbulkan akibat hukum. Definisi ini telah tampak adanya asas konsesualisme dan timbulnya akibat hukum.

Van Dunne mendefinisikan perjanjian sebagai salah suatu hubungan hukum antara dua pihak atau lebih berdasarkan kata sepakat untuk menimbulkan akibat hukum.[42] Dalam pengertian Van Dunne ini, perjanjian adalah suatu peristiwa di mana seseorang berjanji kepada orang lain atau di mana dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan sesuatu hal.

Berdasarkan definisi tersebut, maka dapat terlihat bahwa timbul hubungan antara dua orang tersebut yang dinamakan perikatan. Berdasarkan peristiwa tersebut, maka timbul akibat hukum suatu hubungan antara dua orang atau dua pihak yang dinamakan perikatan, perjanjian itu menerbitkan suatu perikatan antara dua orang atau dua pihak yang membuatnya.[43]

Menurut Subekti Perikatan adalah suatu perhubungan hukum antara dua orang atau dua pihak, berdasarkan mana pihak yang satu berhak menuntut sesuatu hal dari pihak yang lain, dan pihak yang lain berkewajiban untuk memenuhi tuntutan tersebut. Sedangkan perikatan menurut Buku III

[41] J Satrio, *op. cit.,* hlm. 28.
[42] Salim HS, *op. cit.*, hlm. 26.
[43] Dhaniswara K. Harjono, *op. cit.*, hlm. 7.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) adalah suatu hubungan hukum antara dua orang yang memberi hak pada yang satu untuk menuntut barang sesuatu dari yang lainnya, sedangkan orang yang lainnya diwajibkan memenuhi tuntutannya itu. Suatu perikatan dapat lahir dari dari Undang-undang dan dapat pula lahir dari perjanjian. [44]

Definisi lainnya disampaikan Yahya Harahap. Perjanjian diartikan sebagai suatu hubungan hukum kekayaan atau harta benda antara dua orang atau lebih yang memberikan kekuatan hak pada suatu pihak untuk memperoleh prestasi sekaligus mewajibkan para pihak lain untuk menunaikan prestasinya.[45]

Berdasarkan berbagai rumusan pengertian perjanjian seperti penulis uraikan tersebut di atas, setidaknya dapat diketahui bahwa perjanjian bukanlah semata-mata perjanjian *an sich*, namun harus dilihat pula serangkaian perbuatan sebelumnya atau perbuatan yang mendahuluinya. Perbuatan yang dimaksud tersebut tersebut antara lain :

a. Tahap sebelum perjanjian, yaitu adanya penawaran dan penerimaan.
b. Tahap perjanjian, yaitu adanya penyesuaian pernyataan kehendak. antara para pihak, atau tahap pelaksanaan perjanjian.

Pengertian perjanjian yang secara normatif dirumuskan Pasal 1313 KUHPerdarta, mendapat kritik dan para sarjana hukum karena masih mengandung kelemahan-kelemahan. Sehingga di dalam prakteknya menimbulkan berbagai keberatan sebab di satu pihak batasan tersebut

[44] R. Subekti, *op. cit.*, hlm. 22.
[45] M Yahya Harahap, *op. cit.*, hlm. 6.

kurang lengkap, namun di lain pihak terlalu luas. Rumusan pengertian tentang perjanjian menurut KUHPerdata tersebut memberikan konsekuensi hukum bahwa dalam suatu perjanjian akan ada selalu dua pihak, dimana satu pihak adalah pihak yang wajib berprestasi yaitu pihak debitor dan pihak lainnya adalah pihak yang berhak atas prestasi tersebut yang merupakan pihak kreditor.

Kelemahan-kelemahan dari pengertian perjanjian yang dirumuskan KUHPerdata itu membuat pengertian perjanjian menjadi sangat beragam. Pengertian-pengertian tersebut diberikan oleh para ahli hukum berdasarkan sudut pandang masing-masing. Banyaknya definisi tersebut semakin memperkaya khazanah tentang terminologi perjanjian.

2. Unsur-unsur Perjanjian

Untuk bisa memahami secara komprehensif tentang perjanjian, selain mempelajari tentang terminologinya, maka perlu juga diuraikan tentang unsur-unsur yang terdapat dalam perjanjian. Beberapa unsur perjanjian yang dikenal dalam teori hukum yaitu: [46]

a. Unsur Essensialia.

Unsur ini adalah unsur mutlak yang harus ada bagi terjadinya perjanjian, unsur ini harus dimiliki ketika terjadinya perjanjian agar sah karena merupakan syarat sahnya perjanjian.

Syarat adanya atau sahnya suatu perjanjian ialah adanya kata sepakat atau persesuaian kehendak, kecakapan para pihak, objek

[46] M Yahya Harahap, *op. cit.*, hlm 8

tertentu dan kausa atau dasar yang halal. Perjanjian harus terdapat dua kehendak yang mencapai kata sepakat atau konsesus.

Menurut J. Satrio, bahwa tanpa kata sepakat maka tidak mungkin tercapainya suatu perjanjian dan tidak menjadi suatu permasalahan, apakah disampaikan secara lisan maupun tulisan.[47]

b. Unsur Naturalia
   Unsur perjanjian yang diatur oleh undang-undang, tetapi oleh para pihak dapat disingkirkan atau diganti. Unsur ini telah diatur oleh undang-undang dengan hukum yang mengatur atau menambah.[48]
c. Unsur *Accidentalia*
   Unsur yang harus dimuat secara tegas di dalam perjanjian. Isi perjanjian harus dipaparkan secara tegas agar dimengerti oleh kedua belah pihak.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat diketahui bahwa untuk unsur essensialia mutlak yang harus ada dalam suatu perjanjian, Unsur ini harus dimiliki ketika terjadinya perjanjian agar perjanjian sah karena merupakan syarat sahnya perjanjian yang diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdata.

Sedangkan untuk unsur naturalia diatur oleh undang-undang, tetapi oleh para pihak dapat disingkirkan, diganti, tidak dipakai atau tidak perlu digunakan. Unsur ini telah diatur oleh undang-undang dengan hukum yang mengatur atau menambah. Apabila unsur ini digunakan, maka berlaku bagi para pihak yang membuat perjanjian.

Dalam unsur *accidentalia,* unsur ini harus dimuat secara tegas di dalam suatu perjanjian. Isi perjanjian harus dipaparkan secara tegas agar dimengerti oleh kedua belah pihak. Unsur ini sangat penting dalam suatu

[47] J. Satrio, *loc.cit.*
[48] *Ibid.*, hlm. 58.

perjanjian, agar para pihak yang membuat perjanjian dapat mengerti dan memahami secara jelas terhadap isi perjanjian.

3. Jenis-jenis perjanjian

Dalam pembahasan ini, perlu juga diuraikan tentang jenis-jenis perjanjian yang dapat dibedakan menurut berbagai cara. Pembedaan tersebut adalah sebagai berikut: [49]

a. Perjanjian Timbal Balik

   Perjanjian timbal balik adalah perjanjian yang menimbulkan kewajiban pokok bagi kedua belah pihak.

b. Perjanjian Cuma-Cuma

   Diatur dalam Pasal 1314:

   > "suatu persetujuan dibuat dengan cuma-cuma atau atas beban.
   > Suatu persetujuan dengan cuma-cuma adalah suatu persetujuan dengan mana pihak yang satu memberikan suatu keuntungan kepada pihak yang lain tanpa menerima suatu manfaat bagi dirinya sendiri.
   > Suatu persetujuan atas beban, adalah suatu persetujuan yang mewajibkan masing-masing pihak memberikan sesuatu, berbuat sesuatu, atau tidak berbuat sesuatu".

   Perjanjian cuma-cuma adalah perjanjian yang memberikan keuntungan bagi salah satu pihak saja.

c. Perjanjian Atas Beban

   Perjanjian atas beban adalah terhadap prestasi pihak yang satu selalu terdapat kontra prestasi dari pihak lain dan antara kedua prestasi itu ada hubungannya menurut hukum.

d. Perjanjian bernama

[49] Miriam Darus Badrulzaman, *op. cit.*, hlm. 66-69.

Perjanjian bernama adalah perjanjian yang mempunyai nama sendiri. Maksudnya ialah bahwa perjanjian-perjanjian tersebut diatur dan diberi nama oleh pembentuk undang-undang, berdasarkan tipe yang paling banyak terjadi sehari-hari.

e. Perjanjian Tidak Bernama (*Benoemd*)

Di luar perjanjian bernama, tumbuh pula perjanjian tidak bernama, yaitu perjanjian-perjanjian yang tidak diatur di dalam KUHPerdata, tetapi terdapat di dalam masyarakat. Jumlah perjanjian ini tidak terbatas dengan nama yang disesuaikan dengan kebutuhan pihak-pihak yang mengadakannya, seperti perjanjian pemasaran, perjanjian pengelolaan. Lahirnya perjanjian ini di dalam praktek adalah berdasarkan atas asas kebebasan berkontrak, mengadakan perjanjian atau *partij* otonomi.

f. Perjanjian *Obligatoir*

Perjanjian *obligatoir* adalah perjanjian bahwa pihak-pihak sepakat, mengikatkan diri untuk melakukan penyerahan suatu benda kepada pihak lain. Menurut KUHPerdata perjanjian jual beli saja belum lagi mengakibatkan peralihan hak milik atas suatu benda dari penjual kepada pembeli.

g. Perjanjian Kebendaan

Perjanjian kebendaan adalah perjanjian dengan mana seorang menyerahkan haknya atas suatu benda kepada pihak lain yang membebankan kewajiban (*oblige*) pihak itu untuk menyerahkan benda

tersebut kepada pihak lain (*levering*, *tranfer*). Penyerahkannya itu sendiri merupakan perjanjian kebendaan, dalam hal perjanjian jual beli benda tetap, maka perjanjian jual belinya disebut juga perjanjian jual beli sementara (*voorlopig koopcontract*) untuk perjanjian jual beli benda-benda bergerak maka perjanjian obligatoir dan perjanjian kebendaanya jatuh bersamaan.

h. Perjanjian *Konsensual*

Perjanjian *konsensual* adalah perjanjian di mana di antara kedua belah pihak telah tercapai persesuaian kehendak untuk mengadakan perikatan. Menurut KUHPerdata perjanjian ini sudah mempunyai kekuatan mengikat (Pasal 1338 KUHPerdata).

I Perjanjian Riil

Di dalam KUHPerdata ada juga perjanjian-perjanjian yang hanya berlaku sesudah terjadi penyerahan barang.

j. Perjanjian *Liberatoir*

Perjanjian di mana para pihak membebaskan diri dari kewajiban yang ada, misalnya pembebasan utang (*kwijtschelding*) Pasal 1438 KUHPerdata).

k. Perjanjian Pembuktian (*Bewijsovereenkoms)*

Perjanjian di mana para pihak menentukan pembuktian apakah yang berlaku diantara mereka.

l. Perjanjian Untung-untungan

Perjanjian yang objeknya ditentukan kemudian, misalnya perjanjian asuransi, Pasal 1774 KUHPerdata.

m. Perjanjian Publik

Perjanjian publik yaitu perjanjian yang sebagian atau seluruhnya dikuasai oleh hukum publik, karena salah satu pihak yang bertindak adalah pemerintah dan pihak lainnya swasta. Keduanya terdapat hubungan atasan dengan bawahan, (*subordinated*) jadi tidak berada dalam kedudukan yang sama (*coordinated*), misalnya perjanjian ikatan dinas.

n. Perjanjian campuran

Perjanjian campuran ialah perjanjian yang mengandung berbagai unsur perjanjian. Terhadap perjanjian itu ada berbagai paham: [50]

1) Paham pertama mengatakan bahwa ketentuan-ketentuan mengenai perjanjian bernama diterapkan secara analogis sehingga setiap unsur dari perjanjian tetap ada (*contractus* kombinasi).
2) Paham kedua mengatakan ketentuan-ketentuan yang dipakai adalah ketentuan-ketentuan dari perjanjian yang paling menentukan (teori absorbsi).

Dalam hukum perikatan bentuk perjanjian dapat juga dibedakan menjadi dua macam, yaitu :

1) Perjanjian tidak tertulis (lisan), yaitu perjanjian yang dibuat oleh para pihak di dalam wujud lisan (cukup kesepakatan para pihak)
2) Perjanjian tertulis, yaitu suatu perjanjian yang dibuat oleh para pihak di dalam bentuk tulisan, meliputi :
    a. Perjanjian di bawah tangan, yaitu perjanjian yang hanya ditandatangani oleh para pihak yang bersangkutan saja.
    b. Perjanjian dengan saksi notaris, yaitu perjanjian yang ditandatangani oleh para pihak yang bersangkutan dan dilegalisasi oleh notaris.
    c. Perjanjian yang dibuat dihadapan dan atau oleh notaris.

[50] M Yahya Harahap, *op. cit.*, hlm 12

Dari uraian tersebut disimpulkan bahwa dari bermacam-macam perjanjian, kita dapat membedakan antara ketentuan perjanjian yang satu dengan ketentuan perjanjian lainnya, sehingga dapat menentukan perjanjian mana yang akan dipakai.

Pentingnya mengetahui bermacam-macam perjanjian supaya dapat menentukan dan membedakan isi perjanjian yang akan dibuat apakah perjanjian akan dibuat secara di bawah tangan yang ditandatangani oleh para pihak yang melakukan perjanjian saja atau perjanjian dengan saksi notaris. Artinya perjanjian yang ditandatangani oleh para pihak yang bersangkutan dengan cara dilegalisasi oleh notaris. Apabila dilakukan dengan legalisasi, maka para pihak menandatangani isi perjanjian di depan notaris, namun tanggung jawab notaris hanya sebatas terhadap kebenaran tanggal dan tandatangan yang dilakukan oleh para pihak yang melakukan perjanjian, identitas orang-orang yang hadir (*comparaten*) dan tempat di mana akta itu dibuat, namun tidak bertanggung jawab terhadap isi perjanjian yang dibuat.

Sedangkan perjanjian yang dibuat dihadapan dan atau oleh notaris adalah merupakan akta notaris (akta *notariil*) yang merupakan alat bukti tulisan yang sempurna, sehingga tidak perlu lagi dibuktikan dengan pembuktian lain selama dapat dibuktikan kebenarannya.

4. Syarat Sahnya Perjanjian

Dalam sebuah perjanjian, diperlukan syarat-syarat tertentu agar secara hukum sah dan diakui serta mengikat kepada para pihak yang membuatnya.

Ketentuan normatif yang mengatur tentang syarat sahnya perjanjian dapat ditemukan pada Pasal 1320 KUHPerdata. Pasal tersebut menentukan syarat-syarat sahnya perjanjian sebagai berikut:

a. Sepakat mereka yang mengikatkan diri.

   Sepakat artinya orang-orang yang membuat perjanjian tersebut harus sepakat atau setuju mengenai hal-hal yang pokok dari perjanjian yang dibuat dan juga sepakat mengenai syarat-syarat lain untuk mendukung sepakat mengenai hal-hal yang pokok. Sepakat juga mengandung arti apa yang dikehendaki pihak lainnya. Jadi pihak-pihak dalam perjanjian harus mempunyai kemauan yang bebas untuk mengikatkan diri dan kemauan itu harus dinyatakan secara tegas. Dalam Pasal 1321 KUHPerdata menentukan bahwa kata sepakat tidak sah apabila diberikan karena kekhilafan atau diperoleh dengan paksaan atau penipuan.

b. Cakap untuk membuat suatu perjanjian

   Cakap artinya orang-orang yang membuat perjanjian harus cakap menurut hukum. Seorang telah dewasa atau akil balik, sehat jasmani dan rohani dianggap cakap menurut hukum sehingga dapat membuat suatu perjanjian. Orang-orang yang dianggap tidak cakap menurut hukum ditentukan dalam Pasal 1330 KUHPerdata yaitu:

   1) Orang-orang yang belum dewasa.
   2) Orang-orang yang ditaruh di bawah pengampuan.

3) Orang perempuan dalam hal yang ditetapkan oleh Undang-undang dan semua orang kepada siapa Undang-undang telah melarang membuat perjanjian tertentu.

Ketentuan ketiga ini telah dikoreksi Mahkamah Agung melalui Surat Edaran No.3/1963 tanggal 4 Agustus 1963 kepada Ketua Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Negeri di seluruh Indonesia bahwa perempuan adalah cakap sepanjang memenuhi syarat telah dewasa dan tidak di bawah pengampuan. [51]

c. Mengenai hal atau objek tertentu.

Mengenai hal atau objek tertentu artinya dalam membuat perjanjian, apa yang diperjanjikan harus jelas sehingga hak dan kewajiban para pihak bisa ditetapkan.

d. Suatu sebab yang halal

Suatu sebab yang halal artinya suatu perjanjian harus berdasarkan sebab yang halal atau yang diperbolehkan oleh undang-undang. Kriteria atau ukuran sebab yang halal adalah:

1) Perjanjian yang dibuat tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang.
2) Perjanjian tidak bertentangan dengan kesusilaan.
3) Perjanjian tidak boleh bertentangan dengan ketertiban umum.[52]

Pada Pasal 1337 KUHPerdata menentukan bahwa suatu sebab atau kuasa yang halal adalah apabila tidak dilarang oleh undang-

[51] *Ibid*

[52] Sutarno, *Aspek-aspek Hukum perkreditan pada Bank*, Bandung: Alfabeta, 2004, hlm. 78-82.

undang, tidak bertentangan dengan ketertiban umum dan kesusilaan. Perjanjian yang tidak mempunyai sebab yang tidak halal akan berakibat perjanjian itu "batal demi hukum".

Sedangkan untuk syarat sah perjanjian yang pertama dan kedua dalam Pasal 1320 KUHPerdata tersebut disebut syarat subyektif, karena berhubungan dengan subyek dari pelaku perjanjian, sedangkan syarat ketiga dan keempat disebut syarat objektif karena berhubungan dengan masalah objek dalam perjanjian. Perjanjian yang dibuat tanpa memenuhi syarat subyektif maka perjanjian tersebut mempunyai akibat hukum "dapat dibatalkan" atau dapat dimintakan pembatalannya. Perjanjian yang dapat dimintakan pembatalannya disebut juga *voidable*, adalah perjanjian yang dari semula berlaku tetapi perjanjian itu dapat dimintakan pembatalannya dan bila tidak dimintakan pembatalannya maka perjanjian itu tetap berlaku.

Apabila syarat objektif tidak dipenuhi maka perjanjian tersebut mempunyai akibat "batal demi hukum". Artinya dari semula dianggap tidak pernah ada suatu perjanjian dan tidak pernah ada suatu perikatan. Tujuan para pihak yang mengadakan perjanjian tersebut untuk melahirkan suatu perikatan hukum adalah gagal. Maka tiada dasar untuk saling menuntut di depan hakim.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, penulis dapat menyimpulkan bahwa apabila suatu perjanjian tidak terpenuhi syarat obyektif maka perjanjian tersebut mempunyai akibat batal demi hukum atau setidak-

tidaknya tidak memiliki kekuatan hukum mengikat atau disebut *null and void; nietig.* Sedangkan apabila suatu perjanjian yang dibuat tanpa memenuhi syarat subyektif maka perjanjian tersebut mempunyai akibat hukum "dapat dibatalkan" atau disebut juga *voidable*. Pihak disini yang dimaksud adalah pihak yang tidak cakap menurut hukum dan pihak yang memberikan perizinannya atau menyetujui perjanjian itu secara tidak bebas. Misalkan orang yang belum dewasa yang memintakan pembatalan orang tua atau walinya ataupun ia sendiri apabila ia sudah menjadi cakap dan orang yang ditaruh di bawah pengampuan yang menurut hukum tidak dapat berbuat bebas dengan harta kekayaannya diwakili oleh pengampu atau kuratornya.

B. Notaris dan Kewenangan Pembuatan Akta

Pada zaman sekarang ini, masyarakat semakin menyadari betapa penting peran dari Notaris, utamanya untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Peran Notaris semakin dibutuhkan masyarakat untuk memberikan jasa di bidang hukum dari perbuatan-perbuatan hukum dilakukan oleh masyarakat.

Pada era sekarang ini, masyarakat tidak lagi mengenal perjanjian yang hanya berdasarkan atas kepercayaan satu sama lain tanpa adanya ikatan tertulis yang memberikan perlindungan hukum. Setiap perjanjian yang dilakukan oleh masyarakat kedepannya pasti akan terus mengarah kepada notaris sebagai sarana keabsahan perjanjian yang mereka lakukan. Karena

itulah, kedudukan notaris menjadi semakin penting di masa seperti sekarang ini.

Untuk mengetahui siapa dan apa peran dari notaris itu sendiri, kita sebenarnya bisa melihat ketentuan normatifnya yang bersifat implisit pada ketentuan Buku IV KUHPerdata. Harus diakui, dalam kajian-kajian hukum perdata, buku IV ini sepertinya memang kurang kurang populer, atau setidaknya kalah populer dibanding Buku III tentang Perjanjian, Buku II tentang Benda dan Buku I tentang Orang.

Tugas dan peran penting seorang Notaris dapat dikatakan bersumber dari Pasal 1867, 1868 dan 1870 KUH Perdata, yang terletak di Buku IV tentang Pembuktian dan Daluarsa. Pasal tersebut berbunyi sebagai berikut:

Pasal 1867

Pembuktian dengan tulisan dilakukan dengan tulisan-tulisan otentik maupun dengan tulisan-tulisan di bawah tangan.

Pasal 1868

Suatu akta otentik ialah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau di hadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat di mana akta dibuatnya.

Pasal 1870

Suatu akta otentik memberikan di antara para pihak beserta ahli waris-ahli warisnya atau orang-orang yang mendapat hak dari mereka, suatu bukti yang sempurna tentang apa yang dimuat di dalamnya.

Dari ketiga pasal yang terdapat dalam Buku IV KUH Perdata tersebut, sebenarnya kita bisa melihat bagaimana posisi dan peran notaris dan juga

kewenangannya yang masih disebut sebagai pegawai umum yang berwenang membuat akta. Dari ketiga pasal tersebut, jelas juga bisa dipahami bahwa bukti tertulis berupa akta yang diuat oleh notaris menjadi bukti yang sempurna tentang apa yang termuat di dalam akta tersebut. Dengan kata lain bahwa akta otentik mendapatkan derajat yang paling tinggi untuk alat bukti surat atau tulisan.

Sebuah akta bisa dikatakan sebagai otentik, maka harus memenuhi sejumlah kriteria sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1868 KUH Perdata yaitu:

1. Akta tersebut bentuknya ditentukan oleh undang-undang;
2. Akta tersebut dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum yang berkuasa (berwenang) untuk itu;
3. Pejabat umum yang membuat akta tersebut adalah pejabat yang wilayah kewenangannya meliputi tempat (lokasi) di mana akta tersebut dibuat.

Frasa “Pejabat Umum” yang ada pada Pasal 1868 KUH Perdata tersebut tidak lain dan tidak bukan adalah Notaris. Dengan demikian, kedudukan notaris ini sangat menentukan kualitas akta dan dampaknya juga terhadap kualitas pembuktian sebuah akta. Penunjukan Notaris sebagai pejabat umum sebagaimana disebutkan pada Pasal 1868 KUH Perdata itu diberi kewenangan untuk membuat akta otentik telah ada setidaknya sejak Reglement Op Het Notaris-AMBT In Indonesia yang dituangkan dalam

Staatblad Nomor 3 Tahun 1860 Tanggal 11 Januari 1860 yang pada pokoknya berisikan Peraturan Jabatan Notaris di Indonesia. [53]

Peraturan Jabatan Notaris ini kemudian ditransformasikan pada naskah Undang-undang Negara Republik Indonesia melalui UU Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 2 Tahun 2014. Undang-undang ini bahkan sudah memberikan penjelasan yang tegas mengenai siapa dan apa kewenangan dari notaris itu sendiri. Pada Pasal 1 Angka 1 ditegaskan: Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya.

Kewenangan Notaris tersebut semakin dipertegas lagi pada Pasal 15 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 tahun 2014 tentang Jabatan Notaris. Ditegaskan bahwa: Notaris berwenang membuat Akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam Akta autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan Akta, menyimpan Akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan Akta, semuanya itu sepanjang pembuatan Akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.

[53] www.hukumonline.com diakses Rabu, 15 Nopember 2017 pukul 16.00 WIB

Berdasarkan ketentuan, baik dalam KUH Perdata, Reglement Op Het Notaris-AMBT In Indonesia yang dituangkan dalam Staatblad Nomor 3 Tahun 1860 Tanggal 11 Januari 1860, maupun dalam UUJN, sudah jelas bahwa Notaris adalah pejabat yang ditunjuk oleh Undang-undang untuk bertindak sebagai pejabat umum dengan kewenangan utamanya adalah membuat akta otentik yang memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna alias memiliki derajat paling tinggi untuk bukti tulisan.

Sementara itu, pada zaman modern seperti sekarang ini, istilah akta sudah lazim sekali di kalangan masyarakat. Meski demikian, masyarakat secara umum belum memiliki pemahaman yang utuh tentang kategori akta itu sendiri, termasuk membedakan antara akta notaris dan akta di bawah tangan beserta kegunaan dan kekuatan pembuktian masing-masing.

Pengertian akta sendiri sebenarnya bisa ditelusuri dari sisi etimologis. S. J Fachema Andreae menjelaskan bahwa secara etimologi, kata "akta" berasal dari bahasa latin "*acta*" yang berarti "*geschrift*" atau surat.[54] Sedangkan R. Subekti dan R.Tjitro Sudibio menjelaskan, kata "akta " berasal dari kata "acta" yang merupakan bentuk jamak dari kata "actum", yang berasal dari bahasa latin yang berarti perbuatan-perbuatan.[55] A. Pitlo, sebagaimana dikutip Suharjono memberikan penjelasan bahwa akta adalah suatu surat yang ditandatangani, diperbuat untuk dipakai sebagai bukti, dan untuk dipergunakan oleh orang lain, untuk keperluan siapa surat itu dibuat.[56]

[54] Suharjono, *op. cit.*, hlm. 128.
[55] R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *op. cit.*, hlm. 38.
[56] *Ibid.*,hlm. 43.

Selanjutnya, Sudikno Mertokusumo memberikan definisi akta sebagai surat yang diberi tanda tangan, yang memuat peristiwa-peristiwa yang menjadi dasar daripada suatu hak atau perikatan, yang dibuat sejak semula dengan sengaja untuk kepentingan pembuktian.[57]

Secara implisit, pengertian akta bisa dirujuk pada ketentuan pada Pasal 1867 KUH Perdata. Pasal tersebut menegaskan bahwa pembuktian dengan tulisan dilakukan dengan tulisan-tulisan otentik maupun dengan tulisan-tulisan di bawah tangan, dari bukti berupa tulisan tersebut ada bagian yang sangat berharga untuk dilakukan pembuktian, yaitu pembuktian tentang akta. Suatu akta adalah berupa tulisan yang memang sengaja dibuat untuk dijadikan bukti tentang suatu peristiwa dan ditandatangani secukupnya.

Definisi akta lainnya secara yuridis juga bisa dilihat dari ketentuan Pasal 1 angka (7) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris. Rumusan pasal tersebut menjelaskan mengenai definisi akta notaris, bahwa Akta Notaris yang selanjutnya disebut Akta adalah akta autentik yang dibuat oleh atau di hadapan Notaris menurut bentuk dan tata cara yang ditetapkan dalam Undang-undang ini.

Adapun jenis-jenis akta pada dasarnya hanya terdiri dari dua macam, yaitu:[58]

1. Akta dibawah tangan. Dalam bahasa Inggris akta jenis ini disebut *deed under the hand*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan akte *onder de hand*. Akta jenis ini merupakan akta yang dibuat

[57] Sudikno Mertokusumo, *op. cit.*, hlm. 110.
[58] Salim HS, *op. cit.*, hlm. 24.

oleh para pihak, tanpa perantaraan seorang pejabat yang berwenang, dalam hal ini Notaris.

2. Akta Otentik dibuat. Akta jenis ini adalah akta yang dibuat oleh pejabat (dalam jabatannya) atas segala yang dilihat, didengar dan disaksikan. Akta pejabat tidak termasuk dalam pengertian kontrak karena akta ini merupakan pernyataan sepihak dari pejabat.

Sementara itu, sesuai dengan ketentuan pada Pasal 1 angka 7 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, akta notaris dengan tegas disebutkan sebagai akta otentik yang dibuat oleh atau di hadapan Notaris menurut bentuk dan tata cara yang ditetapkan oleh Undang-undang. Jenis akta Notaris selanjutnya dibedakan menjadi 2 (dua) macam atau golongan yaitu :[59]

1. Akta yang dibuat oleh notaris (akta *relaas* atau *ambtelijke acta* atau akta pejabat. Akta ini disebut juga akta berita acara, yaitu akta yang dibuat oleh notaris memuat uraian secara otentik dari notaris mengenai suatu tindakan yang dilakukan atau suatu keadaan yang dilihat atau disaksikan oleh notaris di dalam menjalankan tugas dan jabatannya sebagai notaris. Pada akta relaas tidak menjadi permasalahan apakah penghadap menandatangani akta tersebut, asalkan notaris di dalam akta itu menyebutkan penghadap tidak menandatanganinya.[60]

   Isi akta pada akta berita acara (*relaas*) pada hakikatnya tidak dapat ditentukan terlebih dahulu karena bergantung pada keadaan

[59] www.hukumonline.com diakses Rabu, 15 Januari 2017 pukul 11.00 WIB

[60] Habib Adjie, *Penafsiran Tematik Hukum Notaris Indonesia*, Bandung: PT.Refika Aditama, 2015, hlm.122

yang masih akan terjadi sesuai dengan apa yang dilihat dan didengar oleh notaris.[61]

2. Akta yang dibuat di hadapan notaris/akta pihak (akta *partij*), yaitu akta yang dibuat di hadapan notaris memuat uraian dari apa yang diterangkan atau diceritakan oleh para pihak yang menghadap kepada notaris.

   Akta partai atau akta para pihak adalah suatu jenis akta yang berisi tentang hal-hal yang diterangkan atau diceritakan oleh pihak lain kepada notaris sebagai pembuat akta otentik. Pihak lain itu sengaja datang di hadapan notaris dan memberikan suatu keterangan atau melakukan suatu perbuatan hukum di hadapan notaris, agar keterangan atau perbuatan itu dikonstatir oleh notaris di dalam suatu akta otentik. Jadi, dalam suatu akta partai dicantumkan secara otentik keterangan-keterangan dari orang-orang yang bertindak sebagai pihak-pihak dalam akta itu serta keterangan dari notaris itu sendiri yang menyatakan bahwa orang-orang yang hadir itu telah menyatakan kehendaknya tertentu, sebagaimana yang dicantumkan dalam akta itu.[62]

Pembahasan berikutnya yang perlu penulis uraikan pada sub bab ini ini adalah terkait dengan minuta akta. Ketentuan tentang minuta akta bisa dirujuk pada Pasal 1 angka (8) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris. Pada pasal tersebut menjelaskan bahwa Minuta

[61] Herlien Budiono, *Dasar teknik Pembuatan Akta Notaris*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2013, hlm. 30.

[62] Habib Adjie, *Penafsiran Tematik Hukum Notaris Indonesia, loc cit.*

Akta adalah asli Akta yang mencantumkan tanda tangan para penghadap, saksi, dan Notaris, yang disimpan sebagai bagian dari Protokol Notaris. Akta dalam bentuk ini minuta wajib disimpan oleh notaris, dibuat nomor bulanan dan dimasukkan ke dalam buku daftar akta notaris *(repertorium)* serta diberi nomor *repertorium*.[63] Dengan demikian, dalam setiap perbuatan hukum yang dituangkan dalam akta notaris, maka minuta aktanya merupakan bagian dari protokol Notaris yang dikualifikasikan sebagai dokumen negara yang wajib disimpan oleh Notaris. Para pihak yang menghadap untuk melakukan perbuatan hukum mendapatkan akta dalam bentuk salinan akta.

Pengertian salinan akta dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka (9) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris. Pada pasal tersebut ditegaskan bahwa Salinan Akta adalah salinan kata demi kata dari seluruh Akta dan pada bagian bawah salinan Akta tercantum frasa "diberikan sebagai Salinan yang sama bunyinya". Salinan akta dapat dikeluarkan jika ada akta dalam minutanya *(in minuta)* yang sama bunyinya. Dalam praktek notaris ditemukan juga istilah turunan. Baik turunan akta maupun salinan akta mempunyai pengertian yang sama, artinya berasal dari minuta akta. Agar sesuai dengan Undang-undang Jabatan Notaris (UUJN), maka dalam penulisan tesis ini digunakan istilah salinan akta.[64]

Menurut Pasal 1 angka (10) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, Kutipan Akta adalah kutipan kata demi kata dari

[63] Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia, cetakan pertama*, Bandung: PT.Refika Aditama, 2008, hlm. 46.

[64] *Ibid*., hlm. 47.

satu atau beberapa bagian dari Akta dan pada bagian bawah kutipan Akta tercantum frasa "diberikan sebagai kutipan". Kutipan dapat disebut juga turunan dari sebagian akta, jadi merupakan turunan yang tidak lengkap. Kutipan ini diambil dari sebagian minuta akta, pengutipan dilakukan sesuai dengan permintaan yang bersangkutan, dalam artian bagian mana yang harus dikutip. Dalam akhir akta tetap harus ada. Kutipan dari minuta akta tersebut ditempatkan pada isi akta, dan pada akhir akta dituliskan diberikan sebagai kutipan.[65]

Sebagaimana diuraikan di depan, pada praktiknya di masyarakat terdapat dua macam akta yaitu akta otentik dan akta di bawah tangan. Ketentuan ini secara yuridis mendasarkan pada ketentuan Pasal 1867 KUHPerdata yaitu pembuktian dengan tulisan dilakukan dengan tulisan-tulisan otentik maupun dengan tulisan-tulisan di bawah tangan.

Dalam setiap perbuatan hukum yang dituangkan dalam akta otentik, undang-undang mengharuskan bahwa setiap akta partai harus ditandatangani oleh para penghadap. Apabila ada penghadap yang tidak dapat membubuhkan tandatangannya, misalkan karena tangannya lumpuh, maka alasan tidak ditandatanganinya akta itu harus diterangkan di dalam akta. Keterangan itu berlaku sebagai ganti tanda tangan (*surrogaat* tanda tangan).[66]

Suatu perjanjian dapat dievaluasi pada syarat-syarat yang diperlukan untuk sahnya atau terjadinya suatu perjanjian dan pada isi perjanjian.

[65] *Ibid*., hlm. 47-48.
[66] *Ibid*., hlm. 114

Evaluasi mengenai syarat sahnya perjanjian dapat dilakukan dengan melihat Pasal 1320 KUHPerdata, yakni adanya kata sepakat, kecakapan, hal tertentu dan kausa yang halal. Khusus untuk perjanjian formil harus pula dipenuhi bentuk perjanjian apakah harus dibuat dalam bentuk akta otentik atau cukup dengan akta dibawah tangan.[67]

Pasal 15 ayat (1) Undang-undang No.2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris menegaskan bahwa salah satu kewenangan notaris, yaitu membuat akta secara umum, dengan batasan sepanjang :

1. Tidak dikecualikan kepada pejabat lain yang ditetapkan oleh undang-undang.
2. Menyangkut akta yang harus dibuat atau berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan ketetapan yang diharuskan oleh aturan hukum atau yang dikehendaki oleh yang bersangkutan.
3. Mengenai subyek hukum (orang atau badan hukum) untuk kepentingan siapa akta itu dibuat atau dikehendaki oleh yang berkepentingan.
4. Berwenang mengenai tempat, dimana akta itu dibuat, hal ini sesuai dengan tempat kedudukan dan wilayah jabatan notaris.
5. Mengenai waktu pembuatan akta, dalam hal ini notaris harus menjamin kepastian waktu menghadap para penghadap yang tercantum dalam akta.

[67] *Ibid.,* hlm. 27.

Adapun syarat yang harus dipenuhi agar suatu surat disebut Akta adalah: [68]

Pertama; Surat itu harus ditanda tangani. Keharusan ditanda tangani sesuatu surat untuk dapat disebut akta ditentukan dalam Pasal 1874 KUHPerdata. Tujuan dari keharusan ditanda tangani itu untuk memberikan ciri atau untuk mengindividualisasi sebuah akta yang satu dengan akta yang lainnya, sebab tanda tangan dari setiap orang mempunyai ciri tersendiri yang berbeda dengan tanda tangan orang lain, dengan penanda tangannya itu sesesorang dianggap menjamin tentang kebenaran dari apa yang ditulis dalam akta tersebut.

Kedua; Surat itu harus memuat peristiwa yang menjadi dasar sesuatu hak atau perikatan. Surat harus berisikan suatu keterangan yang dapat menjadi bukti yang dibutuhkan, dan peristiwa hukum yang disebut dalam surat itu haruslah merupakan peristiwa hukum yang menjadi dasar dari suatu hak atau perikatan.

Ketiga; Surat itu diperuntukan sebagai alat bukti. Surat memang sengaja dibuat untuk dijadikan alat bukti. Menurut ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perubahan Tarif Bea Materai dan Besarnya Batas Pengenaan. Dalam Pasal 1 dan Pasal 2, ditentukan antara lain bahwa semua dokumen yang ditanda tangani yang diperkuat sebagai buktinya perbuatan kenyataan atau keadaan yang bersifat hukum perdata dikenakan bea materai tetap sebesar Rp.6.000,-. Oleh karena itu,

[68] www.hukumonline.com diakses Rabu, 15 Nopember 2017 pukul 15.00 WIB

sesuatu surat yang akan dijadikan alat pembuktian di pengadilan harus ditempeli bea materai secukupnya.

Kewenangan utama dari notaris adalah untuk membuat akta otentik, untuk dapat suatu akta memiliki otentisitasnya sebagai akta otentik maka harus memenuhi ketentuan sebagai akta otentik yang diatur dalam Pasal 1868 KUH Perdata, yaitu :

a. Akta itu harus dibuat oleh (*door*) atau di hadapan (*tenberstaan*) seorang pejabat umum, yang berarti akta-akta notaris yang isinya mengenai perbuatan, perjanjian dan ketetapan harus menjadikan notaris sebagai pejabat umum;

   Akta yang dibuat oleh (*door*) notaris dalam praktek notaris disebut akta *relaas* atau akta Berita Acara yang berisi berupa uraian notaris yang dilihat dan disaksikan notaris sendiri atas permintaan para pihak agar tindakan atau perbuatan para pihak yang dilakukan dituangkan ke dalam bentuk akta notaris. Akta yang dibuat dihadapan notaris, dalam praktek notaris disebut akta pihak yang berisi uraian atau keterangan, pernyataan para pihak yang diberikan atau yang diceritakan dihadapan notaris. Para pihak berkeinginan agar uraian atau keterangannya dituangkan ke dalam bentuk akta notaris.[69]

[69] Habib Adjie, *Kebatalan dan Pembatalan Akta Notaris*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2013, hlm. 10.

Dalam tataran hukum (kenotariatan) yang benar mengenai akta notaris dan notaris, jika suatu akta notaris dipermasalahkan oleh para pihak, maka:[70]

1) Para pihak datang kembali ke notaris untuk membuat akta pembatalan atas akta tersebut, dan dengan demikian akta yang dibatalkan sudah tidak mengikat lagi para pihak, dan para pihak menanggung segala akibat dari pembatalan tersebut.
2) Jika para pihak tidak sepakat akta yang bersangkutan untuk dibatalkan, salah satu pihak dapat menggugat pihak lainnya, dengan gugatan untuk mendegradasikan akta notaris menjadi akta di bawah tangan. Setelah didegradasikan, maka hakim yang memeriksa gugatan dapat memberikan penafsiran tersendiri atas akta notaris yang sudah didegradasikan, apakah tetap mengikat para pihak atau dibatalkan, tergantung pembuktian dan penilaian hakim.
   Jika dalam posisi yang lain, yaitu salah satu pihak merasa dirugikan dari akta yang dibuat notaris, maka pihak yang merasa dirugikan dapat mengajukan gugatan berupa tuntutan ganti rugi kepada notaris yang bersangkutan dengan kewajiban penggugat, yaitu dalam gugatan harus dapat dibuktikan bahwa kerugian tersebut merupakan akibat langsung dari akta notaris. Penggugat harus dapat membuktikan apa saja yang dilanggar notaris dari aspek lahiriah, aspek formal dan aspek materiil atas akta notaris.

b. Akta itu harus dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, maka dalam hal suatu akta dibuat tetapi tidak memenuhi syarat ini maka akta tersebut kehilangan otentisitasnya dan hanya mempunyai kekuatan sebagai akta di bawah tangan apabila akta tersebut ditanda-tangani oleh para penghadap (*comparanten*);
c. Pejabat umum oleh atau di hadapan siapa akta tersebut dibuat, harus mempunyai wewenang untuk membuat akta tersebut, sebab seorang notaris hanya dapat melakukan atau menjalankan jabatannya di dalam

[70] *Ibid,*.hlm. 11.

daerah hukum yang telah ditentukan baginya. Jika notaris membuat akta yang berada di luar daerah hukum jabatannya maka akta yang dibuatnya menjadi tidak sah.

Karakter yuridis akta notaris yaitu :[71]

1. Akta notaris wajib dibuat dalam bentuk yang sudah ditentukan oleh Undang-undang (UUJN);
2. Akta notaris dibuat karena ada permintaan para pihak dan bukan keinginan notaris;
3. Meskipun dalam akta notaris tercantum nama notaris, tetapi dalam hal ini notaris tidak berkedudukan sebagai pihak bersama-sama para pihak atau penghadap yang namanya tercantum dalam akta.
4. Mempunyai kekuatan pembuktian sempurna.
5. Pembatalan daya ikat akta notaris hanya dapat dilakukan atas kesepakatan para pihak yang namanya tercantum dalam akta. Jika ada yang tidak setuju, maka pihak yang tidak setuju harus mengajukan permohonan ke pengadilan umum agar akta yang bersangkutan tidak mengikat lagi dengan alasan-alasan tertentu yang dapat dibuktikan.

Wewenang notaris meliputi 4 (empat) hal, yaitu:

1) Notaris harus berwenang sepanjang yang menyangkut akta yang harus dibuat itu. Wewenang notaris dalam pembuatan akta otentik sepanjang tidak dikecualikan kepada pihak atau pejabat lain, atau notaris juga berwenang membuatnya di samping dapat dibuat oleh pihak atau pejabat lain, mengandung makna bahwa wewenang notaris dalam membuat akta otentik mempunyai wewenang yang umum, sedangkan pihak lainnya mempunyai wewenang terbatas.
   Pasal 15 Undang-undang No. 2 tahun 2014 tentang Jabatan Notaris telah menentukan wewenang notaris. Wewenang ini merupakan suatu batasan, bahwa notaris tidak boleh melakukan suatu tindakan diluar wewenang tersebut.
2) Notaris harus berwenang sepanjang mengenai orang-orang untuk kepentingan siapa akta itu dibuat;[72]
   Notaris harus berwenang sepanjang mengenai tempat, dimana akta itu dibuat. Pasal 18 ayat (1) Undang-undang No.2 tahun 2014 tentang Jabatan Notaris menentukan bahwa notaris harus berkedudukan di daerah Kabupaten atau Kota. Setiap notaris sesuai dengan keinginannya mempunyai tempat kedudukan dan

[71] *Ibid*.,hlm. 17

[72] *Ibid*., hlm 13.

berkantor di Kabupaten atau Kota sesuai dengan Pasal 19 ayat (1) Undang-undang Jabatan Notaris. Pasal 19 ayat (2) disebutkan bahwa, notaris mempunyai wilayah jabatan meliputi seluruh wilayah provinsi dari tempat kedudukannya.

3) Notaris harus berwenang sepanjang mengenai waktu pembuatan akta itu.

   Notaris harus berwenang sepanjang mengenai waktu pembuatan akta itu. Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya harus dalam keadaan aktif, artinya tidak dalam keadaan cuti atau diberhentikan sementara waktu. Notaris yang sedang cuti, sakit atau sementara berhalangan untuk menjalankan tugas jabatannya, agar tidak terjadi kekosongan, maka notaris yang bersangkutan dapat menunjuk notaris pengganti sesuai dengan Pasal 1 angka 3 Undang-undang Jabatan Notaris. Seorang notaris dapat mengangkat notaris pengganti dengan ketentuan tidak kehilangan kewenangannya dalam menjalankan tugas jabatannya, dengan demikian dapat menyerahkan kewenangannya kepada notaris pengganti, sehingga yang dapat mengganti notaris pengganti yaitu notaris yang cuti, sakit atau berhalangan sementara, yang setelah cuti habis protokolnya dapat diserahkan kembali kepada notaris yang digantikannya.

   Sedangkan tugas jabatan notaris dapat dilakukan oleh Pejabat Sementara Notaris hanya dapat dilakukan untuk notaris yang kehilangan kewenangannya dengan alasan:

   a) Meninggal dunia;
   b) Telah berakhir masa jabatannya;
   c) Minta sendiri;
   d) Tidak mampu secara rohani dan/atau jasmani untuk melaksanakan tugas jabatan sebagai notaris secara terus menerus lebih dari 3 (tiga) tahun;
   e) Pindah wilayah jabatan;
   f) Diberhentikan sementara, atau
   g) Diberhentikan dengan tidak hormat.

Wewenang notaris lainnya antara lain sebagai berikut:[73]

a. Mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftarkan buku khusus.
b. Membukukan surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
c. Membuat copy dari asli surat di bawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan;

[73] Habib Adjie, *Penafsiran Tematik Hukum Notaris Indonesia, loc cit*.

d. Melakukan pengesahan kecocokan fotocopy dengan surat aslinya;
e. Memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta;
f. Membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan;
g. Membuat akta risalah lelang.

Berdasarkan pembahasan tersebut di atas, penulis dapat menyimpulkan bahwa akta notaris adalah alat bukti tulisan atau surat pembuktian yang utama sehingga dokumen ini merupakan alat bukti persidangan yang memiliki kedudukan yang sangat penting, dokumen ini merupakan alat bukti yang sempurna sehingga tidak perlu lagi dibuktikan dengan pembuktian lain selama dapat dibuktikan kebenarannya.

Akta notaris juga memiliki fungsi yang sangat penting yaitu sebagai fungsi formal yang memiliki arti bahwa suatu perbuatan hukum akan menjadi lebih lengkap apabila dibuat suatu akta dan sebagai contoh perbuatan hukum yang dimaksud harus dituangkan ke dalam bentuk akta. Selain itu, akta notaris juga sebagai alat pembuktian dimana dibuatnya akta tersebut oleh para pihak yang terikat dalam suatu perjanjian sengaja ditujukan untuk pembuktian dikemudian hari dan fungsi akta notaris lainnya sebagai alat pembuktian yang sempurna bagi para pihak dalam perjanjian beserta ahli warisnya yang mendapatkan hak darinya tentang apa yang dimuat dalam akta tersebut.

Untuk akta yang dibuat di bawah tangan, kekuatan pembuktiannya hanya meliputi kenyataan bahwa keterangan itu diberikan, apabila tandatangan diakui oleh yang menandatangani. Kekuatan pembuktian formal menjamin kebenaran kepastian tanggal akta, kebenaran tandatangan

dalam akta, identitas orang-orang yang hadir (*comparaten*) dan tempat di mana akta itu dibuat. Sedang kekuatan pembuktian material (*materiele bewijkracht*) sepanjang diakui benar oleh para pihak, mengenai apa yang tercantum dalam akta.

C. Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia

Seperti sudah penulis uraikan secara singkat pada pada bab I di atas, reformasi yang terjadi akhir tahun 90-an di Indonesia membawa perubahan yang fundamental terhadap sistem ketatanegaraan. Perubahan tersebut bukan hanya terjadi di tingkat pusat, tapi tata kelola pemerintahan di daerah juga mengalami perubahan.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, sistem sentralistik yang terjadi sepanjang masa rezim Orde Baru berubah paradigmanya menjadi desentralistik. Banyak kewenangan pusat yang didistribusikan kepada pemerintah daerah. Perubahan paradigma itupun diikuti dengan perubahan mekanisme rekrutmen pemerintahan di daerah.

Perubahan penyelenggaraan pemerintahan daerah itu ditandai dengan pemberlakukan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Politik hukum dari undang-undang tersebut memposisikan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah menjadi lebih desentralistis, dalam arti sebagian besar wewenang di bidang pemerintahan diserahkan kepada daerah. Penulis memandang pemberlakukan undang-

undang ini menjadi tonggak sejarah besar bagi penguatan kedaulatan rakyat di daerah. Sebab, rakyat di daerah memiliki kesempatan untuk menentukan nasibnya secara sendiri karena nilai-nilai kearifan lokal terbuka secara lebar. Rakyat di daerah memiliki kesempatan untuk meningkatkan kesejahteraan masing-masing karena memiliki akses dan kesempatan untuk mengelola dengan maksimal sumber daya alam yang ada di daerahnya sendiri.

Meski demikian, pemberlakukan Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 juga membawa dampak yang negatif. Dalam perjalanannya, penulis mencermati besarnya kewenangan yang didapatkan oleh daerah pada masa awal-awal reformasi membuat kekuasan para kepala daerah menjadi sangat besar hingga memunculkan raja-raja kecil. Dampaknya, potensi praktik-praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) menjadi besar. Bahkan banyak yang berpandangan bahwa perubahan dari sistem sentralistik menjadi desentralistik hanya memindahkan praktik-praktik KKN dari pusat ke daerah.

Dampak negatif dalam sistem desentralistik ini pernah dikemukakan oleh Abdullah Rozali [74]. Menurutnya, pelaksanaan undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah menimbulkan dampak negatif, antara lain tampilnya kepala daerah sebagai raja-raja kecil di daerah karena luasnya wewenang yang dimiliki, tidak jelasnya hubungan hierarkis dengan pemerintahan di atasnya, tumbuhnya peluang KKN di daerah-daerah

[74] Abdullah Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Kepala Daerah Secara Langsung,* Jakarta: PT Raja Grafindo Persada , 2005, hlm 27.

akibat wewenang yang luas dalam pengelolaan kekayaan dan keuangan daerah serta “money politic” yang terjadi dalam pemilihan kepala daerah.

Dalam perjalanan lima tahun Reformasi, undang-undang tentang Pemerintahan Daerah itupun dievaluasi melalui proses legislasi di DPR. Kelemahan-kelemahan yang ada dalam undang-undang Nomor 22 tahun 1999 disempurnakan dengan diberlakukannnya undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang dilaksanakan secara efektif, efisien dan bertanggung jawab.

Salah satu titik pijak perubahan yang paling mendasar dengan pemberlakukan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 adalah mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dari yang awalnya dipilih melalui sistem perwakilan di DPRD menjadi dipilih secara langsung. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung ini menguatkan kedaulatan rakyat dalam bingkai sistem otonomi daerah. Pemilihan kepala daerah secara langsung ini sesungguhnya juga merupakan konsekuensi perubahan tatanan kenegaraan akibat Amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Undang-undang baru ini pada dasarnya

mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka melaksanakan kebijakan desentralisasi. Hal tersebut dapat dilihat melalui penjabaran dari amanat konstitusi Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Propinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis".

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 56 Pasal 119 dan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Secara eksplisit ketentuan tentang PILKADA langsung tercermin dalam penyelengaraan PILKADA. Dalam Pasal 56 ayat (1) disebutkan:

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

Pilihan terhadap sistem pemilihan langsung menunjukkan koreksi atas Pilkada terdahulu yang menggunakan sistem perwakilan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), sebagaimana tertuang dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Digunakannya sistem pemilihan langsung ini menunjukkan perkembangan

penataan format demokrasi daerah yang berkembang dalam liberalisasi politik. [75]

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan sebuah peningkatan demokrasi di tingkat lokal, dengan adanya demokrasi dalam sebuah negara, berarti dalam Negara tersebut menjalankan demokrasi yang menjunjung tinggi aspirasi, kepentingan dan suara rakyatnya.

Menurut Winarno:[76] "sistem pemilihan secara langsung merupakan alternatif yang paling realistis guna mendekatkan aspirasi demokrasi rakyat dengan kekuasaan pemerintah dan pada saat yang sama memberikan basis legitimasi politik kepada pejabat eksekutif yang terpilih". Sedangkan menurut Bambang Purwoko, dalam Pilkada Langsung, demokrasi yang ada berarti terbukanya peluang bagi setiap warga masyarakat untuk menduduki jabatan publik, juga berati adanya kesempatan bagi rakyat untuk menggunakan hak-hak politiknya secara langsung dan kesempatan untuk menentukan pilihan dan ikut serta mengendalikan jalannya pemerintahan. [77]

Berdasarkan sejumlah pandangan tersebut, penulis dapat menarik kesimpulan bahwa secara teoritis, pelaksanaan Pilkada secara langsung membuat proses demokratisasi di tingkat lokal dapat diwujudkan. Melalui Pilkada secara langsung dapat diperoleh pemimpin yang sesuai dengan pilihan yang dapat diterima dan dikehendaki oleh rakyat di daerahnya sehingga pemimpin rakyat tersebut dapat merealisasikan kepentingan dan

[75] J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, hlm 1-2

[76]Andika Mongilala, https:/webandiamongilala.wordpress.com/2010/09/01/teori-mengenai-pilkada-di-indonesia/

[77] *Ibid*

kehendak rakyatnya secara bertanggung jawab sesuai potensi yang ada untuk mensejahterakan masyarakat daerahnya.

Agung Djokosukarto berpendapat, ada 5 dimensi dan tujuan dalam pemilihan kepala daerah secara langsung, yaitu: [78]

a. Mengapresiasikan HAM dalam bidang politik
b. Mewujudkan prinsip demokrasi partisipatif (asas partisipasi universal)
c. Mewujudkan tatanan keseimbangan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif daerah.
d. Mewujudkan tatanan kehidupan masyarakat madani yang egaliter
e. Mewujudkan tata kelola pemerintahan derah sesuai dengan prinsip *good governance*, serta memperkuat kemandirian daerah dan berotonomi

Sedangkan menurut Fitriyah [79], relevansi dari pelaksanaan Pilkada secara langsung membuat semua daerah harus mempersiapkan diri mereka sebaik-baiknya dan berusaha bagaimana dapat berlangsung demokratis dan berkualitas sehingga benar-benar mendapatkan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dapat membawa kemajuan bagi daerah sekaligus memberdayakan masyarakat daerahnya. Selain itu, salah satu tujuan diselenggarakannya Pilkada secara langsung ini juga dapat memberikan pendidikan politik bagi masyarakat di daerah, dimana nantinya mereka menjadi lebih pengalaman dan ikut berpartisipasi dalam kegiatan politik.

Pilkada secara langsung juga menjadi pembelajaran politik yang mencakup tiga aspek yaitu: [80] *Pertama*, meningkatkan kesadaran politik masyarakat lokal; *Kedua*, mengorganisir masyarakat ke dalam suatu

[78] *Ibid*
[79] Fitriyah, *Sistem dan Proses Pemilukada secara Langsung,* dalam Jurnal Analisis CSIS, 2005, Vol. 34, No. 3
[80] *Ibid*

aktivitas politik yang memberikan peluang lebih besar pada setiap orang untuk berpartisipasi; *Ketiga,* memperluas akses masyarakat lokal untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan mereka. Selain itu, hal yang terpenting dari pilkada ini adalah sebuah sarana demokratisasi di tingkat lokal yang dapat menegakkan kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan calon yang terpilih akan kuat legitimasinya karena dipilih langsung oleh rakyat sehingga tercipta stabilitas politik dalam pemerintahan daerah.

Setelah diberlakukannya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka Pilkada secara langsung untuk memilik Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota dimulai pada periode pertama pada bulan Juni 2005. Sejak saat itulah era baru dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan lokal dimulai. Banyak tokoh-tokoh lokal yang lahir dan terpilih menjadi kepala daerah.

Dalam satu dasawarsa praktik Pilkada secara langsung ternyata memunculkan berbagai persoalan. Muncul banyak sekali konflik dan bahkan anarkisme yang berpangkal dari ketegangan politik pada saat pelaksaan Pilkada. Bukan hanya itu, Pilkada secara langsung dianggap sebagai pihak sebagai proses politik yang *high cost* atau biaya sangat mahal. Demokratisasi dalam Pilkada langsung juga disebut menimbulkan praktik-praktik politik kotor dengan munculnya “money politic” pada proses pemenangan. Gugatan-gugatan hukum atas hasil Pilkada langsung juga

menjadi bagian yang hampir selalu ada pada setiap pelaksanaan Pilkada. Persoalan-persoalan itulah yang kemudian mendorong munculnya keinginan politik untuk mengembalikan Pilkada kepada sistem perwakilan melalui DPRD. Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 akhirnya diubah dengan lahirnya Undang-undang Nomor 22 tahun 2014 yang mengembalikan sistem Pilkada dari langsung oleh rakyat kembali ke sistem perwakilan.

Namun, keputusan politik yang mengembalikan Pilkada ke sistem perwakilan tersebut ternyata menuai resistensi publik yang luar biasa. Banyak sekali elemen *civil society* yang menolak pengembalian tersebut. Pasalnya, perubahan itu dinilai menjadi sebuah kemunduran dalam sistem politik pemerintahan daerah karena dianggap mengebiri hak-hak konstitusional rakyat dalam menentukan pimpinan di daerahnya sendiri. Desakan dan penolakan yang sedemikian kuat akhirnya mendorong Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) saat Undang-undang Nomor 22 tahun 2014 belum sempat diberlakukan. Perppu Nomor 1 tahun 2014 tersebut subtansinya mengembalikan Pilkada secara langsung. Perppu tersebut selanjutnya disahkan menjadi Undang-undang Nomor 1 tahun 2014 dan selanjutnya undang-undang tersebut diubah dan ditambah beberapa kali dan terakhir adalah Undang-undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilihan

Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota yang tetap dinyatakan dilakukan secara langsung. [81]

Pelaksanaan Pilkada langsung dinyakatan demokratis apabila memenuhi beberapa parameter. Mengutip pendapat Robert Dahl, Samuel Huntington dan Bingham Powel (1978), parameter untuk mengamati terwujudnya suatu sistem demokratis apabila: [82]

a. Menggunakan mekanisme pemilihan umum yang teratur;
b. Memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan;
c. Mekanisme rekrutmen dilakukan secara terbuka; dan
d. Akuntabilitas publik.

Parameter demokratis tersebut berdasarkan sejumlah referensi yang penulis telusuri dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Pemilihan Umum

Rekrutmen jabatan politik atau publik harus dilakukan dengan pemilihan umum (pemilu) yang diselenggarakan secara teratur dengan tenggang waktu yang jelas, kompetitif, jujur, dan adil. Pemilu merupakan gerbang pertama yang harus dilewati karena dengan pemilu lembaga demokrasi dapat dibentuk. Kemudian setelah pemilihan biasanya orang akan melihat dan menilai seberapa besar pejabat publik terpilih memenuhi janji-janjinya. Penilaian terhadap kinerja pejabat politik itu akan digunakan sebagai bekal untuk memberikan ganjaran atau human (reward

[81] www.krjogja.com, diakses Sabtu, 2 Desember 2017 pukul 08.00 WIB
[82] Fitriyah, Op. Cit

and punishment) dalam pemilihan mendatang. Pejabat yang tidak dapat memenuhi janji-janjinya dan tidak menjaga moralitasnya akan dihukum dengan cara tidak dipilih, sebaliknya pejabat yang berkenaan di hati masyarakat akan dipilih kembali.

2. Rotasi Kekuasaan

Rotasi kekuasaan juga merupakan parameter demokratis tidaknya suatu rekrutmen pejabat politik. Rotasi kekuasaan mengandaikan bahwa kekuasaan atau jabatan politik tidak boleh dan tidak bisa dipegang terus-menerus oleh seseorang, seperti dalam sistem monarkhi. Artinya, kalau seseorang yang berkuasa terus-menerus atau satu partai politik mengendalikan roda pemerintahan secara dominan dari waktu kewaktu sistem itu kurang layak disebut demokratis. Dengan kata lain, demokrasi memberikan peluang rotasi an kekuasaan atau rotasi pejabat politik secara teratur dan damai dari seorang Kepala Daerah satu ke Kepala Daerah lain, dari satu partai politik ke partai politik yang lain.

3. Rekrutmen Terbuka

Demokrasi membuka peluang untuk mengadakan kompetisi karena semua orang atau kelompok mempunyai hak danalam meng peluang yang sama. Oleh karena itu dalam mengisi jabatan politik, seperti Kepala Daerah, sudah seharusnya peluang terbuka untuk semua orang yang memenuhi syarat, dengan kompetisi yang wajar sesuai dengan aturan yang telah disepakati. Dinegara-negara totaliter dan

otoriter, rekruitmen politik hanyalah merupakan domain dari seseorang atau sekelompok orang kecil.

4. Akuntabilitas Publik

Para pemegang jabatan publik harus dapat mempertanggungjawabkan kepada publik apa yang dilakukan baik sebagai pribadi maupun sebagai pejabat publik. Seorang Kepala Daerah atau pejabat politik lainnya harus dapat menjelaskan kepada public mengapa mimilih kebijakan A, bukan kebijakan B, mengapa menaikkan pajak dari pada melakukan efesiensi dalam pemerintahan dan melakukan pemberantasan KKN. Apa yang mereka lakukan terbuka untuk dipertanyakan kepada publik. Demikian pula yang dilakukan kepada keluarga terdekatnya, sanak saudaranya bahkan teman dekatnya seringkali dikaitkan dengan kedudukan atau posisi pejabat tersebut. Hal itu karena pejabat publik merupakan amanah dari masyarakat, maka ia harus dapat menjaga, memelihara dan bertanggungjawab dengan amanah tersebut.

Praktik politik dalam Pilkada langsung bisa dikategorikan demokrastis apabila memenuhi beberapa prisipin, yakni menggunakan azas-azas yang berlaku dalam rekruitment politik yang terbuka, seperti pemilu legislatif (DPR, DPD, DPRD) dan pemilihan Presiden Wakil Presiden, yakni azas langsung, umum, bebas, rahasia, dan jujur dan adil (Luber dan Jurdil).[83]

[83] *Ibid* 110-11

I. Langsung

Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara.

II. Umum

Pada dasarnya semua warga Negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan perundangan berhak mengikuti pilkada. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna yang menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga Negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan dan status sosial.

III. Bebas

Setiap warga Negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihan tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya sehingga dapat memilih sesuai kehendak hati nurani dan kepentingannya.

IV. Rahasia

Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin dan pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun dengan jalan apa pun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan.

V. Jujur

Dalam penyelenggaraan Pilkada, setiap penyelenggara Pilkada, aparat pemerintah, calon/peserta pilkada, pegawas pilkada, pemantau pilkada, pemilih serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

VI. Adil

Dalam penyelenggaraan pilkada, setiap pemilih dan calon/peserta pilkada mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecenderungan pihak manapun.

Pilkada langsung pada dasarnya merupakan proses lanjut dari keinginan kuat untuk memperbaiki kualitas demokrasi di daerah yang telah dimulai. Sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Robert A.Dahl, di samping untuk menghindari tirani, demokrasi juga dimaksudkan untuk mencapai tujuan- tujuan yang lain, diantaranya adalah terwujudnya hak-hak esensial individu, terdapat kesempatan untuk menentukan posisi dari individu, dan adanya kesejahteraan.Pilkada secara langsung itu memberi kesempatan yang lebih luas kepada masyarakat untuk terlibat di dalam berbagai proses politik.[84]

[84] *Ibid*

D. Teori Koalisi Politik

Koalisi merupakan sebuah keniscayaan dalam politik. Pengelolaan kekuasan, terutama di negara yang menganut sistem demokrasi tidak mungkin menghindar dari koalisi antar berbagai kelompok politik yang terlibat dalam perebutan kekuasan.

Koalisi politik dalam tataran teoritis sebenarnya telah lama berkembang di negara-negara eropa khususnya dan negara-negara dengan sistem parlementer pada umumnya. Dalam sistem pemerintahan presidensil yang multipartai, koalisi adalah suatu keniscayaan untuk membentuk pemerintahan yang kuat. Hakikat koalisi sendiri adalah untuk membentuk pemerintahan yang kuat *(strong)*, mandiri *(autonomuos)*, dan tahan lama *(durabl)* [85]

Meskipun menjadi sebuah keniscayaan dalam mengelola kekuasaan, namun sampai saat ini tidak ada model koalisi antara partai politik yang ideal. Tidak satu pun koalisi yang digalang para elit yang menghasilkan paduan yang kuat *(strong)*, mandiri *(autonomuos)*, dan tahan lama *(durable)*. Faktanya, koalisi yang dibangun membingungkan. Kompleksnya kekuatan politik, aktor dan ideologi menjadi faktor yang menyulitkan. Secara teoritis, koalisi partai hanya akan berjalan bila dibangun diatas landasan pemikiran yang realistis dan layak. [86]

---

[85] Bambang Cipto, *Partai, Kekuasaan dan militerisme*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, Hlm 22.

[86] *Ibid*

Peneliti dari New York University Huan Wang berpendapat, dalam masyarakat kerap terdapat berbagai kerjasama dalam suatu pengelompokan yang tepat *(proper subset)* dari aktor-aktor, baik berupa kelompok-kelompok sosial (melalui organisasi) atau individu-individu, untuk bertarung menghadapi aktor-aktor lainnya jika terdapat tiga aktor atau lebih. Pengelompokan aktor-aktor itu bisa disebut sebagai koalisi. [87]

Melihat dari hasil penelitian Huang Wang, besar kemungkinan rencana munculnya wacana koalisi antar organisasi dimulai dari ide-ide dari individu yang ada (elit-elit kedua organisasi yang ada).

Bentuk koalisi politik di Indonesia memang tidak terbangun berdasarkan landasan yang kuat. Dalam teori, koalisi partai hanya akan berjalan jika dibangun dengan pemikiran yang realistis dan rasional yang dapat dilakukan kedua pihak. Koalisi tidak sekadar dimaknai sebagai pertemanan akan tetapi harus dibangun dengan sasaran yang jelas. Teori koalisi tidak terlepas dari adanya kepentingan elit di belakangnya. Kepentingan elit yang bermain dalam menentukan arah koalisi ini menyebabkan terkadang tidak dapat dijabarkan di tingkatan bawah (konstituen).

Pada saat para rekanan (partner) ini bergabung, dan bekerjasama hanya dengan sejumlah aktor lain, dan bertarung menghadapi aktor-aktor lainnya di luar mereka, setiap koalisi pada dasarnya mencari pengaruh langsung di antara aktor-aktor tanpa adanya mediasi yang berbentuk

[87] http://tuhan.multiply.com/journal/item/39/Koalisi_Politik, 07 juli 2007

material oleh karenanya bersifat politis. Jadi suatu koalisi harus menyusun strategi yang sesuai dengan aktivitas para aktor dan partner koalisi. Di sini suatu platform bersama menjadi pijakan suatu koalisi dalam menghadapi aktor-aktor yang menjadi lawan mereka. Jadi koalisi memerlukan adanya rekan *(partner)*, lawan *(adversaries)* dan strategi. Koalisi politik tidak didasarkan pada tujuan-tujuan yang bersifat material, melainkan tujuan-tujuan yang bersifat politis. Tokoh politik pada membicarakan koalisi pada umumnya adalah dalam rangka merebut kekuasaan, baik pada tingkatan legislatif maupun eksekutif. [88]

Pembentukan koalisi politik akan lebih banyak memberikan manfaat bagi perkembangan demokrasi dan terhadap efektivitas kebijakan. Substansi politik adalah sarana bagi pencapaian tujuan bersama, yang berarti semakin kita dapat mengagregasikan dukungan, antara lain dalam bentuk koalisi ”permanen” yang tidak oportunistis akan semakin besar kemungkinan untuk mencapai tujuan bersama itu, khususnya dalam memajukan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Koalisi yang banyak terbangun di Indonesia merupakan koalisi yang cair dan rapuh. Koalisi yang seharusnya terbangun adalah koalisi yang permanen, di mana koalisi permanen Yaitu koalisi yang terbentuk dari adanya nilai-nilai bersama, tujuan politik yang sama dengan adanya konsensus dan kontrak politik untuk mepertahankan koalisi. Bukanlah

[88] *Ibid*

koalisi pragmatis yang hanya berdasarkan kepentingan sesaat untuk merebut kekuasaan.

Setidaknya terdapat empat teori koalisi yang bisa diterapkan di Indonesia. *Pertama*, minimal *winning coalition* dimana prinsip dasarnya adalah maksimalisasi kekuasaan. Prinsip dasar dari koalisi ini adalah memaksimalkan kekuasaan. Dengan cara sebanyak mungkin memperoleh kursi di kabinet dan mengabaikan partai yang tidak perlu untuk diajak berkoalisi. *Kedua*, minimum *size coalition*, dimana partai dengan suara terbanyak akan mencari partai yang lebih kecil untuk sekadar mencapai suara mayoritas. *Ketiga, bargaining proposition*, yakni koalisi dengan jumlah partai paling sedikit untuk memudahkan proses negosiasi. Dasar dari teori ini adalah memudahkan proses tawar-mnawar dan negosiasi karena anggota atau rekanan koalisi hanya sedikit. *Keempat, minimal range coalition*, dimana dasar dari koalisi ini adalah kedekatan pada kecenderungan ideologis untuk memudahkan partai-partai dalam berkoalisi dan membentuk kabinet. Dasar dari teori ini adalah kedekatan pada kecenderungan ideologis. *Kelima, minimal connected winning coalition*, dimana dasar berpijak teori ini adalah bahwa partai- partai berkoalisi karena masing-masing memiliki kedekatan dalam orientasi kebijakannya. [89]

Dalam teori politik, koalisi adalah piranti paling efektif meraih kekuasaan. Koalisi diperlukan untuk menggalang dukungan dalam

[89] Bambang Cipto, *Loc.cit* Hlm 25-27

membentuk pemerintahan oleh partai pemenang pemilu, di sisi lain dibutuhkan dalam rangka membangun dan memperkuat oposisi bagi partai-partai yang duduk di parlemen namun tidak ikut memerintah. Dalam sistem presidensial sebagai pesan dari UUD 1945, eksekutif dan legislatif adalah dua lembaga terpisah yang tidak bisa saling menjatuhkan satu sama lain.

Koalisi tak terelakkan karena sistem politik multipartai melahirkan aroma sistem parlementer. Koalisi antarparpol dengan demikian menjadi semacam motor penggerak bagi terpilihnya kandidat pemimpin. koalisi hanya dimaknai sebatas instrumen merebut kekuasaan. Cairnya koalisi yang diperagakan oleh parpol saat ini menunjukkan hilangnya demarkasi ideologis dan visi yang ditukarkan dengan mata uang kepentingan. Padahal, secara ideal, koalisi dapat berjalan efektif manakala terjadi titik temu di level paradigmatik, yaitu ideologi, visi-misi, kultur, dan corak kebangsaannya. Teori ini digunakan dalam penelitian ini untuk menganalisi kebijakan koalisi dan pelaksanaan serta implikasinya.

Partai politik adalah sarana politik yang menjembatani elit-elit politik dalam upaya mencapai kekuasaan politik dalam suatu negara yang bercirikan mandiri dalam hal finansial, memiliki platform atau haluan politik tersendiri, mengusung kepentingan-kepentingan kelompok dalam urusan politik, dan turut menyumbang political development sebagai suprastruktur politik. [90]

[90] *Ibid*

Koalisi adalah persekutuan, gabungan atau aliansi beberapa unsur, di mana dalam kerjasamanya, masing-masing memiliki kepentingan sendiri-sendiri. Aliansi seperti ini mungkin bersifat sementara atau berasas manfaat. Dalam pemerintahan dengan sistem parlementer, sebuah pemerintahan koalisi adalah sebuah pemerintahan yang tersusun dari koalisi beberapa partai. Dalam hubungan internasional, sebuah koalisi bisa berarti sebuah gabungan beberapa negara yang dibentuk untuk tujuan tertentu. Koalisi bisa juga merujuk pada sekelompok orang/warganegara yang bergabung karena tujuan yang serupa. Koalisi dalam ekonomi merujuk pada sebuah gabungan dari perusahaan satu dengan lainnya yang menciptakan hubungan saling menguntungkan. [91]

Koalisi pada dasarnya dibentuk untuk memperkuat barisan dalam menjalankan program-program kerja yang telah disusun, koalisi itu merupakan gabungan dari berbagai elemen untuk melaksanakan program yg di maksud.koalisi itu di perlukan jika dirasa kekuatan tidak cukup untuk mensukseskan program-program yang ada, anggota koalisi tidak ada batasan, semakin anggota koalisi maka semakin sukses dalam menjalankan program-program. Dengan catatan seluruh anggota koalisi harus sepaham dan memiliki komitmen yang tinggi untuk menjalankan program-program.

Di samping itu, partai politik adalah mesin politik yang punya daya mobilisasi massa paling sistematis, karena itu koalisi antarpartai politik dapat berperan sebagai mesin politik besar untuk memobilisasi massa

[91] *Ibid*

pemilih yang dicalonkan. Namun terkadang partai partai politik yang berkoalisi hanya sekedar pernyataan belaka, sedangkan tindakan masih lebih mementingkan partai mereka masing masing. Hal ini tentu membuat koalisi tidak efektif karena bukannya saling bekerja sama menjalankan program kerja untuk kesejahteraan rakyat, partai partai politik tersebut malah sibuk saling beradu pendapat dan argument dalam koalisi.

BAB III

PERJANJIAN KOALISI POLITIK PADA PILKADA KABUPATEN PURWOREJO TAHUN 2010

A. Gambaran Umum Kabupaten Purworejo

1. Kondisi Geografi dan Demografi

Kabupaten Purworejo merupakan satu dari 35 Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Jawa Tengah. Kabupaten Purworejo juga menjadi garis perbatasan wilayah antara Provinsi Jawa Tengah dengan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Secara administratif, Kabupaten Purworejo terdiri dari 16 wilayah Kecamatan, 469 Desa, dan 25 Kelurahan.[92] Camat yang memimpin pemerintahan di tingkat kecamatan adalah aparatur sipil negara (ASN) pejabat karir yang ditunjuk oleh kepala daerah, kepala desa dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan kepala desa, dan lurah yang merupakan pimpinan pemerintah di tingkat Kelurahan juga merupakan ASN pejabat karir ya ng ditunjuk dan ditempatkan oleh kepala daerah.[93]

Secara geografis, Kabupaten Purworejo terletak antara 7º32’ - 7º54’ LS 109º47’28 - 110º08’20’’ BT. Luas wilayah daerah kabupaten ini mencapai 103,481,175 hektare, sedangkan luas wilayah laut sebesar 84 kilometer persegi. Adapun batas-batas wilayah Kabupaten Purworejo adalah sebagai berikut:

[92] Wawancara Kepala Bagian Humas Setda Purworejo Drs. Agus Ari Setiyadi, Selasa, 23 Januari 2018 pukul 09.00 WIB

[93] Wawancara Kepala Bagian Organisasi Setda Purworejo Bambang Sadyo Rahardjo,S.H., Selasa, 23 Januari 2018 pukul 08.00 WIB

Sebelah Utara : Kabupaten Wonosobo dan Kabupaten Magelang

Sebelah Timur : Kabupaten Kulonprogo Provinsi DIY

Sebelah Barat : Kabupaten Kebumen

Sebelah Selatan : Samudera Indonesia [94]

Pada aspek demografis, pertumbuhan penduduk di Kabupaten Purworejo pada kurun waktu sepuluh tahun terakhir bersifat fluktuatif dengan angka rata-rata pertumbuhan sebesar 0,26 %. Dengan angka tersebut, pertumbuhan penduduk di Kabupaten Purworejo masuk kategori pertumbuhan rendah. Pada tahun 2010 saat pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) penduduk di Kabupaten Purworejo tercatat sebanyak 791.288 jiwa. [95] Berdasarkan jumlah penduduk tersebut, KPU Kabupaten Purworejo sesuai dengan regulasi menetapkan syarat jumlah dukungan minimal yang harus dipenuhi oleh bakal calon perseorangan sebanyak 31.652 orang atau 4 % dari total jumlah penduduk sebanyak 791.288 jiwa tersebut. [96]

2. Gambaran Peta Politik

Sebelum masuk pada pembahasan tentang Pilkada beserta perbuatan-perbuatan hukum perjanjian koalisi politik, perlu penulis berikan uraian singkat tentang gambaran peta politik di Kabupaten Purworejo pada tahun 2010. Peta politik tersebut merupakan dinamika dari pelaksanaan Pemilu,

[94] Purworejo Dalam Angka yang disusun Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Purworejo.

[95] Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) Kabupaten Purworejo.

[96] Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Purworejo

setidaknya yang terjadi sejak era Reformasi sampai terakhir tahun 2009 sebelum pelaksanaan Pilkada tahun 2010.

Dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir sejak Pemilu tahun 1999 hingga Pemilu tahun 2009 terjadi pergeseran yang signifikan atas perilaku, pilihan, dan afiliasi politik masyarakat, termasuk di Kabupaten Purworejo. Politik aliran yang menjadi arus utama dalam panggung politik nasional lambat laun berubah, meskipun belum sepenuhnya. Dewasa ini misalnya ada kecenderungan rasional atas pilihan politik, di mana masyarakat tidak lagi dapat dikategorisasikan berdasarkan politik aliran tertentu saja. Perubahan sistem politik dari pemilu ke pemilu diyakini pula mempengarui orientasi masyarakat dalam memilih. Bila saat Pemilu 1999 model pemilihan masih dominan dengan warna politik, yaitu hanya calon legislatif (Caleg) dengan nomor urut tertentu yang dapat menjadi wakil rakyat, maka dalam Pemilu 2004 telah bergeser dengan dikenalkannya calon terpilih melalui sistem suara terbanyak di atas atau sama dengan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Sistem itu telah mengkondisikan masyarakat tidak lagi semata-mata memilih partai politik, tetapi mulai mengarap kepada kandidat tertentu.

Pada pemilu 2009, masyarakat pemilih mulai diperkenalkan secara murni dengan suara terbanyak atas seorang Caleg. Artinya calon yang mendapat suara terbanyak, tidak lagi mengacu kepada nomor urut, dipastikan terpilih sebagai wakil rakyat sepanjang perolehan suara melebihi kuota kursi yang tersedia.

Berikut perolehan suara dan kursi politik di Kabupaten Purworejo sebagaimana gambaran peta politik.[97]

2.1. Perolehan Suara Pemilu Legislatif Tahun 1999

Lazimnya wilayah yang terletak di bagian selatan Provinsi Jawa Tengah pada Pemilu 1955 menjadi "kantong" perolehan suara terbanyak bagi Partai Nasionalis Indonesia (PNI). Demikian pula yang terjadi di Kabupaten Purworejo, saat itu PNI berhasil unggul dengan meraih 61,3 persen suara pemilih.

Di wilayah yang menjadi basis PNI inilah biasanya pada Pemilu 1999 diambil alih oleh PDI Perjuangan. Hal itupun yang terjadi di Kabupaten Purworejo. PDI Perjuangan meraih suara terbanyak meskipun proporsi yang diperoleh tidak sebesar PNI pada Pemilu 1955. PDI Perjuangan mengumpulkan 43,4 persen suara. Meskipun PDI Perjuangan tidak unggul, karena tidak seluruh kecamatan dikuasai. Di Kecamatan Bruno dan Kecamatan Bener, PDI Perjuangan menempati urutan kedua dikalahkan oleh PPP dan PKB.

Pada pemilu-pemilu di era Orde Baru (1971 – 1997) Golkar memang unggul, termasuk di Kabupaten Purworejo. Bahkan pada Pemilu 1997 memperoleh 75,5 persen suara. Perolehan suara yang belum pernah diraih oleh partai manapun di Kabupaten Purworejo. Ironisnya, pada Pemilu 1999

[97] Dokumen Arsip Pemilu KPU Kabupaten Purworejo

kekuatan Golkar lumpuh. Golkar hanya mampu mengumpulkan suara 16,9 persen.

Tabel 2.1

Persentase Perolehan Suara Pemilu Legislatif 1999

No	Kecamatan	PDIP	Golkar	PKB	PPP	PAN
1.	Kemiri	40,1	17,2	18,7	11,3	3,3
2.	Bruno	24,7	17,8	15,6	29,8	4,8
3.	Gebang	41,2	16,2	19,9,	10,7	3,3
4.	Loano	35,3	11,0	34,5	16,7	3,0
5.	Bener	31,0	8,6	34,5	16,7	3,0
6.	Grabag	49,2	17,2	9,0	8,1	6,1
7.	Ngombol	51,6	20,2	8,2	3,5	6,6
8.	Purwodadi	48,7	19,9	13,7	1,8	6,5
9.	Bagelen	48,2	17,0	15,7	2,0	5,4
10.	Kaligesing	44,8	17,7	19,9	6,4	2,7
11.	Purworejo	47,0	19,0	12,4	6,4	2,7
12.	Banyuurip	53,0	20,2	8,1	3,3	4,4
13.	Bayan	47,7	13,2	14,4	8,2	5,6
14.	Kutoarjo	48,6	16,0	13,0	7,2	5,9
15.	Butuh	37,6	21,4	14,4	12,1	3,9
16.	Pituruh	43,3	18,1	14,5	8,7	4,9

Sumber: Arsip Pemilu KPU Kabupaten Purworejo

2.2. Perolehan Suara Pemilu Legislatif Tahun 2004

Pada Pemilu 2004 ada 8 (delapan) partai politik yang mendapatkan kursi di DPRD Kabupaten Purworejo, yaitu PDI Perjuangan, Partai Golkar, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), dan Partai Bulan Bintang (PBB), dan Partai Demokrat.

Mencermati perolehan suara partai politik perolehan kursi di DPRD Kabupaten Purworejo pada Pemilu 2004, terjadi beberapa perubahan penting, yaitu tidak lagi didominasi PDI Perjuangan yang semula meraih 43,4 persen pada Pemilu 1999 berkurang menjadi 30,79 persen. Sebaliknya, Partai Golkar meningkat menjadi 26,21 persen. Suara PKB, PAN, dan PPP berkurang yang kemungkinan beralih ke PKS dan PBB. Sedangkan Partai Demokrat sebagai pendatang baru diperkirakan mendapat suara dari pemilih baru dan pemilih yang pada Pemilu 1999 memilih PDI Perjuangan dan Golkar. Berdasarkan data tersebut, penulis ingin menyampaikan bahwa polarisasi perilaku pemilih atas kategorisasi partai agama dan partai non agama masih cukup kuat di Kabupaten Purworejo. Berikut tabel perolehan suara partai politik yang mendapatkan kursi pada Pemilu tahun 2004.

Tabel 2.2

Perolehan Suara Sah dan Perolehan Kursi Partai Politik di DPRD Kabupaten Purworejo Hasil Pemilu 2004

No	Nama Partai	Perolehan Suara	Perolehan Kursi
1.	Partai Keadilan Sejahtera	17.612	1
2.	Partai Amanat Nasional	23.197	2
3.	Partai Kebangkitan Bangsa	50.902	7
4.	Partai Golongan Karya	96.212	12
5.	Partai Persatuan Pembangunan	29.787	3
6.	Partai Bulan Bintang	8.060	1
7.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	113.027	13
8.	Partai Demokrat	28.329	6
JUMLAH		**367.126**	**45**

Sumber: Arsip Pemilu KPU Kabupaten Purworejo

2.3. Perolehan Suara Pemilu Legislatif Tahun 2009

Pemilu Legislatif tahun 2009 berbeda dengan pemilu sebelumnya. Hasil dari pemilu tahun 2009 menunjukkan adanya 3 (tiga) partai baru yang memperoleh kursi di DPRD Kabupaten Purworejo. Ketiga partai tersebut adalah Partai Gerindra, Partai Pelopor, dan Partai Pemuda Indonesia (PPI) yang masing-masing memperoleh 1 (satu) kursi).

Dari hasil pemilu 2009 ini, tampak terjadi adanya pergeseran suara dan perolehan kursi. PDIP tidak lagi menjadi partai pemenang dan digantikan Partai Golkar dengan peroleha 76.291 suara atau 23,07 persen dan Partai Demokrat meningkat menjadi 61.014 suara atau 18,45 persen.

Sedangkan PDI Perjuangan berkurang menjadi 66.804 suara atau 20,20 persen.

Tabel 2.3

Perolehan Suara Sah dan Perolehan Kursi di DPRD Kabupaten Purworejo pada Pemilu 2009

No.	Nama Partai	Perolehan Suara	Perolehan Kursi
1.	Partai Golkar	76.291	11
2.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	66.804	9
3.	Partai Demokrat	61.014	8
4.	Partai Kebangkitan Bangsa	35.162	5
5.	Partai Amanat Nasional	18.726	4
6.	Partai Gerindra	17.470	2
7.	Partai Keadilan Sejahtera	20.043	2
8.	Partai Persatuan Pembangunan	13.802	1
9.	Partai Pemuda Indonesia	3.272	1
10.	Partai Bulan Bintang	14.036	1
11.	Partai Pelopor	4.025	1
JUMLAH		**33.0645**	**45**

Sumber: Arsip Pemilu KPU Purworejo

B. Pelaksanaan Pilkada Kabupaten Purworejo Tahun 2010

Sebagaimana diuraikan dalam pembahasan pada bab sebelumnya, Pilkada merupakan sebuah sistem rekrutmen politik untuk memilih kepemimpinan di tingkat daerah, baik itu pasangan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, maupun walikota dan wakil walikota. Pilkada sebagai sebuah sistem yang dihasilkan dana atau amanat dari bergulirnya era Reformasi merupakan kristalisasi dari pelimpahan lokus kekuasaan dari pusat ke daerah. Pilkada menjadi instrumen rekrutmen pemimpin daerah dari sistem desentrasilasi atau yang lebih populer dengan istilah otonomi daerah.

Pilkada juga merupakan istrumen dari transfer kekuasaan dari pusat ke daerah yang memberikan ruang masyarakat untuk menjadi pemimpin di daerahnya sendiri. Dalam Pilkada, kedaulatan rakyat untuk menentukan nasibnya dijamin secara konstitusional. Dengan demikian Pilkada merupakan sebuah mekanisme politik untuk mengantarkan sesorang menjadi pemimpin daerah sekaligus menjadi ruang implementasi kedaulatan rakyat.

Di Kabupaten Purworejo, Pilkada tahun 2010 merupakan pengalaman kedua dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung. Sebelumnya, pada tahun 2005 Kabupaten Purworejo juga telah menyelenggarakan Pilkada secara langsung. Namun penulis hanya akan melakukan pembahasan untuk pelaksanaan Pilkada tahun 2010 yang merupakan obyek dari penelitian penyusunan tesis ini.

Dasar hukum pelaksanaan Pilkada secara nasional pada tahun 2010 mengacu pada ketentuan dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pada Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2005 masih mengacu pada Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tersebut. Dalam perkembangannya, dinamika politik mendorong terjadinya revisi terbatas atas undang-undang tersebut dan akhirnya lahir Undang-undang Nomor 22 tahun 2008 tentang Revisi Undang-undang Nomor 32 tahun 2004.

Salah satu aspek penting dari revisi regulasi tersebut adalah muncunya ketentuan tentang calon perseorangan seiring dengan lahirnya Keputusan Mahkamah Konstitusi yang menganulis sejumlah pasal dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 yang dinilai bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar demokrasi sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 Pasal 18 ayat (3) dan ayat (4) dan Pasal 22 E.

Selain Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah tersebut, dasar hukum pelaksanaan Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010 adalah Undang-undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Undang-undang ini secara khusus mengatur tugas dan kewajiban badan penyelenggara pemilu, baik itu Komisi Pemilihan Umum (KPU) maupun Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu). Pemberlakuan Undang-undang Nomor 22 tahun 2007 menjadikan pelaksanaan Pilkada menjadi bagian dari rezim Pemilu sebagaimana halnya pemilu legislatif dan pemilu presiden.

Selain 3 (tiga) dasar hukum di atas, pelaksanaan Pilkada secara teknis diatur dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP) yang merupakan penjabaran dari Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 dan atau Undang-undang Nomor 12 tahun 2008 beserta seperangkat regulasi yang bersumber dan merupakan pejabaran dari undang-undang tersebut. Dalam teknis pelaksanaanya, KPU menetapkan tahapan-tahapan teknis dan jadwal pelaksanaan Pilkada.

C. Tahapan Pencalonan dan Penetapan Peserta Pilkada

Pencalonan merupakan salah satu tahapan teknis pelaksanaan Pilkada yang sangat krusial pada proses awal. Dikatakan sangat krusial karena pada tahapan ini, KPU akan menentukan para bakal calon yang dinyatakan lolos sesuai dengan regulasi untuk selanjutnya ditetapkan sebagai peserta Pilkada. Menjelang tahapan pencalonan yang ditandai dengan pendaftaran bakal calon ke KPU, berbagai dinamika politik terjadi terkait dengan lobi-lobi untuk menentukan bakal pasangan calon yang akan diusung. Dinamika itu tidak hanya terjadi di lingkungan partai politik, tapi realitasnya juga terlihat dari pergerakan bakal pasangan calon dari jalur perseorangan yang melakukan penggalangan dukungan.

Sesuai ketentuan dalan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 juncto Undang-undang Nomor 22 tahun 2008, pasangan calon dalam Pilkada diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik serta melalui jalur perseorangan dengan mengumpulkan dukungan dengan jumlah tertentu.

Partai politik atau gabungan partai politik sesuai dengan ketentuan UU tersebut, bisa mengusung pasangan calon apabila memenuhi syarat ketentuan memiliki 15 persen kursi di DPRD atau 15 persen suara sah pada pemilu legislatif. Jumlah kursi di DPRD Kabupaten Purworejo sebanyak 45 buah sehingga syarat minimal untuk bisa mengusung pasangan calon adalah minimal memiliki 7 kursi.

Sedangkan untuk jalur perseorangan, sesuai dengan ketentuan UU tersebut, bakal calon perseorangan harus mampu menyuguhkan data penggalangan dukungan dari penduduk dengan persentase jumlah tertentu dari keseluhan jumlah penduduk. Pada tahun 2010, sesuai dengan data di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil), jumlah penduduk sebanyak 791.288 jiwa. KPU Kabupaten Purworejo menentukan jumlah minimal dukungan untuk calon perseorangan pada Pilkada tahun 2010 sebanyak 4 persen dari jumlah penduduk tersebut, yaitu 31.652. Dukungan tersebut sebarannya harus melebihi 50 persen dari 16 kecamatan yang ada di Kabupaten Purworejo atau sekurang-kurangnya 9 (sembilan) kecamatan. Dukungan tersebut dibuktikan dengan foto kopi Kartu Tanda Penduduk (KTP atau Kartu Keluarga (KK) yang digunakan untuk melengkapi formulir yang disediakan oleh KPU. [98]

Pada pelaksanaan Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010, KPU Kabupaten Purworejo menetapkan ada sembilan pasangan calon bupati dan wakil bupati. Rinciannya 6 (enam) pasangan calon diusung oleh partai

[98] Laporan Penyelenggaraan Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010 yang disusun KPU Kabupaten Purworejo

politik dan gabungan partai politik dan 3 (tiga) pasangan calon melalui jalur perseorangan. Adapun daftar pasangan calon yang dinyatakan memenuhi syarat oleh KPU dan ditetapkan sebagai peserta Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010 adalah sebagai berikut:

Daftar Pasangan Calon dari Jalur Partai Politik dan Gabungan Partai Politik

No.	Nama Pasangan Calon	Partai Pengusung
1	Ir. H. Akhmad Fauzi – Supeniwati	PBB, Patriot, PKNU, PPRN, PDS, Hanura, PKPB, PRN, PPD, Barnas, PDK, PNI Marhaenisme, PPIB, PDP
2	Drs. H. Mahsun Zain Mag – Suhar	Partai Golkar
3.	Ir Yuswantoro – Drs Subeno	PDI Perjuangan
4.	Drs. Yuniarso Kwartono Adi – Zaenal Mustofa, SE	PKB, Partai Gerindra
5.	Letkol (Purn) H. Ponidjo - Yophi Prabowo Amd	Partai Demokrat
6.	H. Daromi Irdjas, SH, M.Si – Drs Subhan	PAN, PPP, PPI, Partai Pelopor

Sumber: Arsip Pemilu KPU Kabupaten Purworejo

Daftar Pasangan Calon dari Jalur Perseorangan

No.	**Nama Pasangan Calon**	**Jumlah Dukungan**
1.	Angko Setiyarso Widodo – H. Sudiyo, A.Ma.Pd	44.844
2.	Drs. Ashal Badri, MBAS – HM Fatkur Rejeki, SPd, MM	46.439
3.	Drs. Legiman Misdiyono – Drs. H. Hartono, SIP	43.604

Sumber: Arsip Pemilu KPU Kabupaten Purworejo

Dalam tahap pencalonan tersebut, para bakal calon baik dari yang diusung partai politik dan atau gabungan partai politik maupun yang berasal dari jalur perseorangan terlebih dahulu dilakukan verifikasi sesuai dengan regulasi. Verifikasi dilakukan oleh KPU itu meliputi verifikasi administrasi dan verifikasi faktual. Bagi bakal calon yang diusung partai politik dan atau gabungan partai politik, KPU memverifikasi syarat perolehan kursi di DPRD maupun perolehan suara pada saat pemilu legislatif. Proses verifikasi bakal calon yang diusung partai politik dan atau gabungan partai politik ini lebih mudah karena tinggal menghitung data perolehan kursi dan atau perolehan suaran dari pemilu legislatif tahun 2009 yang sudah ada pada arsip data pemilu di KPU.

Sementara itu, untuk proses verifikasi data pendukung bakal calon perseorangan ini jauh lebih sulit. Pada tahap awal terlebih dahulu dilakukan verifikasi administrasi dukungan untuk menghitung kepastian jumlah apakah memenuhi jumlah minimal sesuai dengan ketentuan. Proses verifikasi administrasi dilakukan komisioner KPU dibantu petugas sekretariat KPU. Setelah masing-masing bakal calon lolos verifikasi administrasi dan jumlah dukungan yang diserahkan memenuhi syarat minimal, selanjutnya dilakukan verifikasi faktual. Proses verifikasi faktual ini dilakukan untuk menguji kebenaran data yang ada dalam KTP maupun KK dengan mendatangi yang bersangkutan untuk ditanyakan kebenaran mendukung atau tidak. Verifikasi faktual ini melibatkan badan penyelenggaraa di tingkat kecamatan, yaitu Panitia Pemilihan Kecamatan

(PPK). Dari proses verifikasi faktual ini akan memunculkan dua kategori, yaitu dukungan yang memenuhi syarat (MS) dan Tidak Memenuhi Syarat (TMS). [99]

Setelah proses verifikasi faktual selesai, maka KPU akan menggelar rapat pleno untuk menentukan bakal calon yang dinyatakan memenuhi syarat sebagai peserta Pilkada. Baik pasangan calon yang diusung partai politik maupun gabungan partai politik serta pasangan calon dari jalur perseorangan. Setelah semuanya memenuhi syarat, dalam rapat pleno terbuka itulah KPU menetapkan nama-nama pasangan calon yang menjadi peserta Pilkada secara resmi dan nantinya dipilih oleh para pemilih pada saat hari H pemungutan suara.

D. Perjanjian Koalisi Politik Dalam Dinamika Penggalangan Dukungan

Pelaksanaan Pilkada di semua daerah selalu memaparkan dinamika yang luar biasa dan dialami oleh banyak kalangan, baik itu bakal calon, pimpinan partai politik, organisasi sosial kemasyarakatan dan secara umum elemen demokrasi. Dinamika yang sama juga terjadi pada saat pelaksanaan Pilkada Kabupaten Purworejo. Namun, dalam penulisan tesis ini, penulis hanya akan memaparkan dinamika-dinamika faktual yang terjadi sepanjang tahapan pra pencalonan yang terkait secara langsung dengan obyek penelitian.

[99] *Ibid*

Dinamika yang paling menonjol adalah pra tahapan pencalonan. Bakal pasangan calon maupun pimpinan partai politik menjalani pergulatan dua dimensi sekaligus, yaitu dimensi yuridis untuk memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh regulasi sekaligus dimensi politik sebagai bagian tak terpisahkan untuk memenuhi persyaratan yuridis. Penggalangan dukungan, baik oleh bakal calon yang diusung partai politik dan atau gabungan partai politik maupun bakal calon dari jalur perseorangan. Perjanjian koalisi politik adalah salah satu bentuk dinamika yang terpotret dari usaha-usaha penggalangan dukungan untuk memenuhi persyaratan yuridis yang ditentukan oleh regulasi.

Mencermati ketentuan regulasi, sebenarnya tidak ada persyaratan yang mengharuskan bakal calon melakukan perbuatan hukum berupa perjanjian koalisi politik. Namun, langkah-langkah hukum dengan tendensi politik itu ditempuh oleh beberapa bakal calon untuk mendapatkan dukungan politik agar bisa memenuhi persyaratan yuridis dan bisa mendaftar dengan tujuan bisa ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pilkada. KPU yang bekerja berdasarkan ketentuan regulasi sebenarnya tidak meminta persyaratan adanya perjanjian koalisi politik dari bakal calon dengan partai politik atau gabungan partai politik pengusung. Termasuk tidak adanya persyaratan perjanjian politik antara bakal calon bupati dengan bakal calon wakil bupati atau antara bakal calon dengan pimpinan ormas atau lembaga tertentu. Namun demikian, sepanjang pelaksanaan Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010, beberapa bakal calon melaksanakan perjanjian koalisi politik

tersebut, bahkan beberapa di antaranya melibatkan pejabat umum notaris untuk melakukan pencatatan perjanjian dengan maksud dan tujuan agar perjanjian tersebut memiliki legitimasi dari aspek hukum.

Perbuatan hukum dalam wujud perjanjian koalisi politik ini dilakukan pada saat pra tahapan pencalonan. Pada pelaksanaan Pilkada Kabupaten Purworejo, penulis menemukan fakta bahwa perjanjian koalisi yang sekaligus dalam rangka penggalangan dukungan itu dilakukan oleh bakal calon dari jalur pengusungan partai politik dan gabungan partai politik serta dari jalur perseorangan. Perbuatan hukum berupa perjanjian koalisi politik itu terjadi antara para pihak yang antara lain meliputi:

1. Perjanjian antara bakal calon bupati dengan bakal calon wakil bupati
2. Perjanjian antara bakal calon dengan pimpinan partai politik pengusung

D.1 Perjanjian Antara Bakal Calon Bupati dengan Bakal Calon Wakil Bupati

Dalam penelitian terhadap pra tahapan pencalonan pada Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010, penulis menemukan adanya perbuatan hukum berupa pelaksanaan perjanjian yang para pihaknya terdiri dari bakal calon bupati dan bakal calon wakil bupati. Perjanjian ini dilakukan oleh bakal calon yang diusung gabungan partai politik yang sebagian besar tidak memiliki kursi di DPRD Kabupaten Purworejo, yaitu antara bakal calon

bupati Ir. Akhmad Fauzi, MA dengan bakal calon wakil bupati Supeniwati. Kedua bakal calon tersebut diusung oleh gabungan partai yang terdiri dari PBB, Patriot, PKNU, PPRN, PDS, Hanura, PKPB, PRN, PPD, Barnas, PDK, PNI Marhaenisme, PPIB, PDP.[100] Di antara lima belas partai politik tersebut, hanya PBB satu-satunya partai pengusung yang memiliki satu kursi di DPRD.[101] Partai-partai tersebut mengusung pasangan calon dengan dasar penghitungan 15 persen perolehan suara pada Pemilu 2009. [102]

Ir. Akhmad Fauzi, MA dengan Supeniwati melakukan perbuatan hukum berupa perjanjian pembagian tugas dan kewenangan apabila keduanya terpilih menjadi bupati dan wakil bupati Kabupaten Purworejo periode 2010-2015. Keduanya melakukan perjanjian yang dituangkan dalam akta autentik yang dibuat di hadapan notaris di Kabupaten Purworejo, Subagyo. Perjanjian tersebut menjadi kesepakatan awal keduanya untuk berkoalisi dalam mengikuti pencalonan pada Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010. [103]

Pernjanjian tersebut dibuat atas dasar pemikiran dari tim suksesnya kedua belah pihak, di mana kedua tim tersebut sepakat berkoalisi pada pencalonan Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010. Namun dalam koalisi tersebut disepakati perlu adanya norma hukum yang mengikat atas kesepakatan keduanya untuk bekerjasama pada Pilkada tersebut. Sesuai

[100] Dokumen Laporan Penyelenggaraan Pilkada Kabupaten Purworejo Tahun 2010 yang disusun oleh KPU Kabupaten Purworejo

[101] Dokumen Laporan Penyelenggaraan Pemilu 2009 yang disusun KPU Kabupaten Purworejo

[102] *Op.Cit*

[103] Wawancara dengan Calon Bupati Ir. Akhmad Fauzi, MA dan Calon Wakil Bupati Supeniwati, Sabtu, 27 Januari 2018

dengan asas hukum perjanjian *pucta sunt servanda*, bahwa perjanjian akan menjadi dasar hukum bagi para pihak yang melakukan perjanjian, maka perjanjian kerjasama tersebut dibuat di hadapan notaris.

Bentuk konkrit perjanjian tersebut adalah secara eksplisit mengatur tentang pembagian tugas dan kewenangan antara Akhmad Fauzi dan Supeniwati apabila terpilih menjadi bupati dan wakil bupati Purworejo. Dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pembagian tugas antara bupati dengan wakil bupati sebenarnya sudah diatur. Namun norma yang mengatur masih bersifat umum dan dalam praktiknya sulit untuk dilaksanakan. Belum ada aturan hukum yang bersifat teknis operasional yang secara implisit mengatur tentang pembagian tugas dan kewenangan bupati dan wakil bupati.

Meski sudah sedikit diatur tentang pembagian tugas dan kewenangan bupati dan wakil bupati dalam Undang-undang 32 tahun 2004, namun karena tidak bersifat operasional-teknis, maka dalam praktiknya seringkali menjadi penyebab keretakan hubungan antara bupati dan wakil bupati akibat perebutan pengaruh, kewenangan, dan tugas. Hal itu tidak dikehendaki oleh keduanya. Sebab apabila terpilih dan terjadi konflik kepentingan antara bupati dan wakil bupati hingga akhirnya pecah kongsi pada saat menjalankan pemerintahan, maka pelaksanaan roda pemerintahan tidak akan berjalan dengan baik. Dampaknya visi dan misi serta program tidak bisa dilaksanakan dan rakyat yang akan dirugikan.

Landasan pikir yang mendorong keduanya untuk melakukan perjanjian adalah keberadaan dan latarbelakang keduanya yang sama-sama nonpartisan. Fauzi merupakan pensiunan birokrat mantan Sekretaris Daerah (Sekda) dan Supeniwati adalah kepala desa dan juga pengusaha. Keduanya sama-sama tidak terlibat langsung atau menjadi pengurus partai politik dari satu di antara partai-partai yang mengusung. Dengan demikian apabila keduanya tidak harmonis setelah terpilih, maka dampaknya kontraproduktif terhadap jalannya roda pemerintahan. Apalagi *bargaining* politik keduanya di hadapan DPRD lemah karena di antara lima belas partai yang mengusung, hanya PBB yang memiliki kursi di DPRD dan itupun jumlahnya hanya satu.

Berdasarkan fakta-fakta dan kondisi politik tersebut, maka keduanya berkesimpulan sama bahwa hubungan harmonis antara bupati dan wakil bupati mutlak harus tercipta untuk memastikan roda pemerintahan berjalan dengan baik. Untuk mewujudkan hubungan yang harmonis tersebut, maka setiap potensi yang bisa memicu keretakan hubungan harus diantisipasi, di antaranya terkait dengan pembagian tugas dan kewenangan yang sudah harus disepakati secara jelas pada awal-awal pencalonan Pilkada. [104]

Perjanjian antara Akhmad Fauzi dengan Supeniwati, yang diberi judul "Kerjasama Pencalonan Pilkada" tersebut secara umum mengatur tiga hal meliputi:[105]

1. Pembagian tugas, pokok, dan fungsi bupati dan wakil bupati;

[104] *Ibid*
[105] *Ibid*

2. Prioritas pembangunan sesuai dengan visi misi serta program kerja;
3. Pengaturan struktur organisasi tata kerja (SOTK) melalui penataan jabatan di lingkungan birokrasi;

Penjabaran dari tiga materi utama yang diperjanjikan tersebut didiskripsikan sebagai berikut: [106] *Pertama,* terkait dengan pembagian tugas, pokok, dan fungsi bupati-wakil bupati, maka ketentuan secara normatif yang ada pada Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tetap dipedomani. Posisi bupati adalah kepala daerah yang bertanggungjawab sepenuhnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam menjalankan tugas tersebut, bupati dibantu wakil bupati.

Ketentuan normatif tersebut pada tingkat operasional dijabarkan dalam klausula yang diperjanjikan. Bupati sebagai kepala daerah mengambil kebijakan-kebijakan yang strategis dengan tetap melibatkan wakil bupati sebagai mitra. Wakil bupati diberikan tugas dan kewenangan untuk mengawal operasional-teknis dalam mengimplementasikan kebijakan yang strategis tersebut. Bupati melakukan tugas-tugas yang berkaitan dengan relasi eksternal, wakil bupati diberikan tugas melakukan konsolidasi internal dengan sama-sama melakukan koordinasi dan membangun sinergi.

Kedua, terkait dengan prioritas pembangunan, Fauzi dan Supeniwati membagi zona wilayah berdasarkan daerah asal masing-masing. Fauzi yang berasal dari wilayah selatan Purworejo bertanggungjawab untuk

[106] *Ibid*

mengkonsolidasikan kegiatan prioritas pembangunan bagi wilayah selatan Purworejo yang mengambil garis tengah pembagian dari wilayah Kota Purworejo. Sedangkan Supeniwati yang berasal dari daerah utara Purworejo diberikan tanggung jawab dan kewenangan mengkonsolidasikan dan mengawal prioritas pembangunan wilayah utara Purworejo. Meskipun demikian, keduanya diharuskan saling berkoordinasi dan prioritas pembangunan harus tetap memedomani visi, misi, dan program kerja yang menjadi dokumen pada saat pencalonan.

Ketiga, terkait dengan penataan SOTK dan penempatan pejabat, Fauzi dan Supeniwati menuangkan dalam perjanjian bahwa tidak ada dominasi di antara keduanya dalam penempatan pejabat. Mutasi dan promosi pegawai dilakukan dengan saling berkoordinasi di antara keduanya dan mendasarkan pada regulasi serta mempertimbangkan profesionalitas dengan mengedepankan semangat reformasi di bidang birokrasi. Penataan SOTK dan penempatan pejabat tidak didasarkan pada semangat *like and dislike* serta menghindari politisasi birokrasi.

Selain tiga aspek tersebut, perjanjian yang dibuat antara Fauzi dengan Supeniwati juga memberikan pengaturan yang bersifat umum terkait dengan biaya pemenangan keduanya pada Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010. Dalam surat perjanjian tersebut, keduanya sepakat biaya pemenangan ditanggung secara bersama-sama secara proporsional dengan mendasarkan pada indikator pembagian zona wilayah pemenangan. Fauzi bertanggungjawab untuk pembiayaan kerja-kerja politik untuk pemenangan

di delapan kecamatan meliputi Kecamatan Purworejo, Kecamatan Banyuurip, Kecamatan Kutoarjo, Kecamatan Ngombol, Kecamatan Grabag, Kecamatan Butuh, Kecamatan Bayan, dan Kecamatan Purwodadi. Sedangkan Supeniwati bertanggungjawab untuk kerja-kerja politik untuk pemenangan di wilayah utara meliputi Kecamatan Bener, Kecamatan Loano, Kecamatan Kaligesing, Kecamatan Bagelen, Kecamatan Gebang, Kecamatan Bruno, Kecamatan Pituruh, dan Kecamatan Kemiri. [107]

Dalam perjanjian tersebut, pembiayaan untuk kegiatan pemenangan itu tidak disebutkan nominalnya. Namun hanya ditegaskan bahwa pembiayaan dilakukan untuk kegiatan-kegiatan yang tidak bertentangan dengan regulasi Pilkada. Nominal biaya pemenangan tersebut secara detail diatur dalam laporan penerimaan dan penggunaan dana kampanye yang merupakan salah satu dokumen yang dipersyaratkan dalam pencalonan dan diserahkan kepada KPU. [108]

Subagyo, SH merupakan Notaris di Kabupaten Purworejo yang menyaksikan perbuatan hukum perjanjian antara Ir. Akhmad Fauzi, MA dengan Supeniwati. Notaris tersebut berkeyakini bahwa perbuatan hukum yang dilakukan antara Fauzi dengan Supeniwati tersebut diperbolehkan oleh undang-undang. Perjanjian yang dilakukan antara Fauzi dengan Supeniwati tersebut telah memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1320 KUHPerdata.[109] Pejabat umum notaris memiliki kewenangan untuk membuat akta autentik atas kerjasama Fauzi dan Supeniwati karena

[107] *Ibid*
[108] *Ibid*
[109] Wawancara dengan Notaris Subagyo, S.H., Senin, 29 Januari 2018

mengacu pada ketentuan Pasal 15 Undang-undang Nomor 2 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. [110] Pasal 15 ayat (1) undang-undang tersebut berbunyi sebagai berikut:

> Notaris berwenang membuat Akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/ atau dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam Akta autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan Akta, menyimpan Akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan Akta, semuanya itu sepanjang pembuatan Akta tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang

Mendasarkan pada ketentuan pasal tersebut, perjanjian kerjasama yang dijalin antara Fauzi dengan Supeniwati memang tidak diharuskan oleh peraturan perundang-undangan. Seperti diuraikan dalam pembahasan sebelumnya, perjanjian koalisi politik tersebut tidak termasuk yang dipersyaratkan KPU dalam pencalonan Pilkada. Namun demikian norma pasal tersebut juga menegaskan bahwa di samping notaris berwenang membuat akta autentik yang diharuskan peraturan perundang-undangan, juga ada norma hukum alternatif yang ada pada ketentuan pasal tersebut, yaitu "dikehendaki oleh para pihak yang berkepentingan". Artinya dalam konteks perbuatan hukum yang dilakukan oleh Fauzi dengan Supeniwati, keduanya yang merupakan para pihak dalam perjanjian tersebut memang menghendaki perjanjian tersebut dituangkan dalam akta autentik. Dengan demikian, kesedian Notaris dalam membuat akta autentik atas perbuatan

[110] *Ibid*

hukum berupa perjanjian antara Fauzi dengan Supeniwati tersebut telah sesuai dengan ketentuan yang ada dalam UUJN. [111]

Pokok-pokok dari perjanjian kerjasama yang dilakukan antara Fauzi dengan Supeniwati sebagaimana diuraikan dalam penjelasan yang disampaikan keduanya tersebut. Proses pembuatan sampai dengan peresmian akta perjanjian tersebut dilakukan sesuai dengan tata cara pembuatan akta autentik sebagaimana yang diatur secara teknis oleh UUJN. [112]

Untuk menguji keabsahan akta autentik dari perjanjian yang dilakukan antara Akhmad Fauzi dengan Supeniwati, perlu diukur dengan ketentuan dalam pasal 38 UUJN. Berdasarkan penjelasan dari notaris yang membuat maupun para pihak, dalam hal ini Akhmad Fauzi dan Supeniwati, akta yang dibuat sudah sesuai dengan ketentuan yuridis tersebut. Yakni sebagaimana diatur dalam Pasal 38 ayat (1) terkait syarat akta bisa menjadi bukti tertulis yang autentik dan punya kemampuan pembuktian yang sempurna harus terdiri dari awal akta atau kepaal akta, badan akta, dan akhir atau penutup akta.

Pada akta autentik dari perjanjian yang dilakukan antara Akhmad Fauzi dan Supeniwati, awal akta atau kepala akta juga memenuhi ketentuan tersebut. Akta diberi judul "Kerjasama Pencalonan", diberikan nomor, dicantumkan jam, hari tanggal, bulan, dan tahun, serta disebutkan lengkap tempat dan kedudukan notaris, yaitu Subagyo.

[111] *Ibid*
[112] *Ibid*

Pada badan akta juga disebutkan lengkap komparasi para penghadap, baik menyangkut kedudukan bertindak, isi akta yang merupakan kehendan para pihak dalam hal ini Akhmad Fauzi dan Supeniwati. Akta tersebut juga mencantumkan lengkap identitas para saksi yang semuanya merupakan pegawai di kantor notaris. Bagian akhir akta juga dibuat sesuai dengan ketentuan yang ada dalam Pasal 38 ayat (4) terkait dengan pembacaan akta, penandatanganan, nama lengkap dan kedudukan para saksi, uraian tidak adanya perubahan yang terjadi dalam pembuatan akta. Dengan demikian, akta yang dibuat dalam perjanjian antara Akhmad Fauzi dengan Supeniwati sudah sesuai dengan ketentuan UUJN dan karenanya sifatnya autentik dan memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna.

D.2 Perjanjian Bakal Calon Bupati dengan Partai Politik

1. Perjanjian Antara HM Daromi Irdjas dengan PAN

Dalam penelitian yang penulis lakukan terhadap pelaksanaan Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010, penulis juga menemukan adanya perbuatan hukum perjanjian yang mewarnai proses politik pada tahapan pra pencalonan, di mana perjanjian tersebut melibatkan para pihak yang terdiri dari bakal calon bupati dengan pimpinan partai politik. Perjanjian tersebut dilakukan sebelum memasuki tahapan resmi pencalonan yang ditetapkan dalam surat keputusan (SK) KPU Kabupaten Purworejo tentang tahapan, program, dan jadwal pelaksanaan Pilkada.

Perjanjian tersebut dilakukan oleh bakal calon M. Daromi Irdjas, SH, M.Si yang pada Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010 diusung oleh gabungan partai politik yang memiliki kursi di DPRD. Ada lima partai politik yang mengusung M Daromi Irdjas. Kelima partai tersebut adalah PAN yang memiliki 4 (empat) kursi, PPP, Partai Pemuda Indonesia (PPI), dan Partai Pelopor yang masing-masing memiliki satu kursi. [113] Dengan demikian jumlah keseluruhan yang terkumpul dari koalisi gabungan partai politik yang mengusung HM Daromi Irdjas ini sebanyak 7 kursi, sehingga memenuhi batas minimal pengusungan calon, yaitu 15 persen jumlah kursi yang ada di DPRD Kabupaten Purworejo. [114]

Berbeda dengan perjanjian antara bakal calon bupati Akhmad Fauzi dengan bakal calon wakil bupati Supeniwati yang dibuat dengan akta autentik, perjanjian Daromi ini dituangkan dalam akta di bawah tangan, namun dimintakan legalisasi kepada pejabat umum notaris. Perjanjian tersebut tidak dilakukan antara Daromi dengan seluruh pimpinan partai politik pengusung, namun hanya dengan pimpinan PAN sebagai pemilik kursi terbanyak dalam koalisi tersebut. [115]

Latar belakang dibuatnya perjanjian itu dikarenakan pihak Daromi memerlukan kepastian sikap politik PAN untuk mengusungnya. Dinamika politik yang terjadi pada saat pra pencalonan itu sangat cair, di mana PAN juga membuka ruang bakal calon lainnya untuk melakukan komunikasi

[113] Dokumen Laporan Penyelenggaraan Pilkada Kabupaten Purworejo Tahun 2010 yang disusun oleh KPU Kabupaten Purworejo

[114] *Ibid*

[115] Wawancara dengan Ketua Tim Sukses M Daromi Irdjas Pada Pilkada Kabupaten Purworejo Tahun 2010 Amri Rosadi, Sabtu, 27 Januari 2018

politik. Posisi PAN sangat menentukan untuk kelangsungan koalisi gabungan partai politik tersebut untuk bisa menjadi "tiket" bagi Daromi untuk mendaftarkan diri sebagai calon bupati ke KPU Purworejo. Apabila PAN mundur dan meninggalkan koalisi tersebut, maka dipastikan koalisi itu akan bubar dan tidak bisa mengusung calon karena jumlah kursi dari ketiga partai itu tidak memenuhi syarat minimal jumlah kursi 15 persen untuk bisa mendaftarkan calon ke KPU. [116]

Sedangkan untuk tiga partai lainnya, Daromi tidak melakukan perjanjian secara tertulis, sebab komitmen politik dari ketiga partai tersebut sudah bisa didapatkan sejak awal dibentuknya koalisi tersebut. Komitmen dari PPP, PPI, dan Partai Pelopor tersebut adalah mengusung Daromi sebagai calon bupati pada Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010. Tim sukses Daromi merasa memerlukan instrumen hukum yang bisa mengunci komitmen politik dari PAN agar bersedia konsisten bergabung dalam koalisi tersebut. Perjanjian tertulis itulah yang dimaksudkan menjadi instrumen hukum untuk mengunci dukungan politik PAN.

Sebelum sampai pada tahap kesepakatan yang ditandai dengan penandatanganan perjanjian tertulis, terlebih dahulu dilakukan proses-proses pembicaraan berupa negosiasi dan lobi antara tim suksesnya dengan pimpinan PAN. Dalam tahapan pra perjanjian tersebut dibicarakan hak dan

[116] *Ibid*

kewajiban dari masing-masing pihak. Proses ini dipahami sebagai periode-periode yang memang harus dilalui dalam sebuah kontrak perjanjian. [117]

Sebagaimana dijelaskan oleh Ridwan Khairandy [118], dalam sebuah kontrak terlebih dahulu harus dilalui periode atau fase yang terbagi dalam tiga periode, yakni Pertama periode prakontrak *(pre contractual period)*; Kedua periode pelaksanaan kontrak *(contractual performance period);* dan Ketiga periode pascakontrak *(post contractual period).*

Terkait dengan periode atau fase tersebut, langkah awal dimulai dengan melakukan tahapan prakontrak di mana masing-masing pihak, baik perwakilan yang diberikan kuasa oleh Daromi maupun perwakilan dari PAN melakukan musyawarah, negosiasi, dan lobi-lobi, di mana masing-masing pihak menyampaikan keinginannya. Pada periode negosiasi ini tidak hanya dilakukan sekali saja, tapi dilakukan sampai berkali-kali. [119]

Pada tahap prakontrak ini, akhirnya berhasil mencapai kesepakatan terkait dengan hak dan kewajiban masing-masing pihak. Selanjutnya perwakilan dari kedua belah pihak secara bersama-sama menyusun konsep perjanjian secara tertulis yang isinya merupakan kesepakatan-kesepakatan yang didapatkan dari proses musyawarah, negosiasi, dan lobi-lobi.

Tahap berikutnya adalah pelaksanaan kontrak perjanjian, yakni pihak Daromi bersama tim suksesnya dan pihak PAN yang diwakili Ketua DPD PAN Kabupaten Purworejo Drs Zusron MM dan Sekretaris HM Iwan

[117] Wawancara dengan Calon Bupati pada Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010 M Daromi Irdjas, Sabtu, 27 Januari 2018

[118] Ridwan Khairandy, *Hukum Kontrak Indonesia Dalam Perpespektif Perbandingan (Bagian Pertama),* Yogyakarta: FH UII Press, 2013, hlm 70.

[119] *Ibid*

Fadjarudin menandatangani perjanjian yang tertuang dalam akta di bawah tangan tersebut. Penandatanganan di atas materai tersebut dilakukan di hadapan pejabat umum Notaris Imam Supingi untuk mendapatkan legalisasi.

Pada tahapan berikutnya dari proses perjanjian tersebut adalah periode pascakontrak, di mana perbuatan hukum berupa perjanjian antara Daromi dengan pimpinan PAN tersebut diumumkan kepada publik. Pengumuman tersebut dilakukan dengan menggelar konferensi pers di media yang pada pokoknya menyampaikan kepada publik bahwa PAN secara resmi mengusung Daromi sebagai calon bupati pada Pilkada Kabupaten Purworejo berkoalisi dengan tiga partai, yaitu PPP, PPI, dan Partai Pelopor. [120]

Sesuai dengan AD/ART dari PAN, Ketua DPD diberikan kewenangan untuk melakukan negosiasi dan lobi-lobi politik dalam rangka mendapatkan calon yang akan diusung dalam setiap pelaksanaan Pilkada. Kewenangan tersebut secara otomatis juga dimiliki Ketua DPD PAN Kabupaten Purworejo dalam proses penjaringan calon untuk diputuskan sebagai calon yang diusung pada Pilkada Kabupaten Purworejo. [121]

Sebelum memutuskan mengusung Daromi, PAN memang terlebih dahulu melakukan komunikasi dan penjajagan politik dengan para bakal calon yang muncul menjelang pelaksanaan Pilkada. Komunikasi dan penjajagan tersebut dalam rangka untuk mendapatkan kesamaan visi dan

[120] *Ibid*

[121] Wawancara dengan Ketua DPD PAN Kabupaten Purworejo Zusron, Selasa, 30 Januari, 2017

misi antara bakal calon dengan platform yang diperjuangkan PAN. Namun akhirnya dari sekian banyak bakal calon yang sudah komunikasi dengan PAN, Daromi yang dipandang layak untuk diusung di samping karena tercapainya kesepakatan-kesepakatan yang kemudian dituangkan dalam perjanjian tertulis melalui akta bawah tangan yang dilegalisasi di kantor notaris Imam Supingi.

Dalam perjanjian tertulis antara PAN dengan Daromi, beberapa di antaranya yang diatur adalah hak dan kewajiban dari masing-masing pihak. Hak utama yang didapatkan Daromi sekaligus menjadi kewajiban dari PAN dalam perjanjian tersebut adalah dukungan politik yang dituangkan dalam surat rekomendasi yang digunakan sebagai syarat untuk pendaftaran sebagai calon ke KPU. Sedangkan hak-hak yang didapatkan PAN sekaligus menjadi kewajiban dari Daromi adalah sebagai berikut: [122]

1. PAN mendapatkan prioritas utama yang selalu dilibatkan dalam proses pembahasan untuk menentukan calon wakil bupati yang mendampingi Daromi;
2. PAN sebagai pemilik kursi terbanyak mendapatkan hak terbanyak dalam struktur tim sukses untuk pemenangan;
3. PAN sebagai pemilik kursi terbanyak mendapatkan hak untuk menempatkan saksi tempat pemungutan suara (TPS) terbanyak dibandingkan partai-partai pengusung lainnya;
4. PAN dilibatkan secara keseluruhan dalam proses politik yang berkaitan dengan pemenangan Pilkada;
5. Apabila Daromi terpilih menjadi bupati, maka PAN berhak atas bantuan dari Daromi untuk membesarkan partai;
6. Apabila Daromi terpilih menjadi bupati, maka PAN berhak mendapatkan prioritas untuk dilibatkan dalam pembahasan dan penyusunan APBD Kabupaten Purworejo yang harus difokuskan pada program-program peningkatan kesejahteraan rakyat sesuai dengan platform dan garis perjuangan PAN; [123]

[122] *Ibid*

[123] Wawancara dengan Ketua DPD PAN Kabupaten Purworejo Drs Zusron MM pada hari Senin, 29 Januari 2018.

Selain mengatur tentang hak dan kewajiban dari masing-masing pihak, perjanjian koalisi politik antara Daromi dengan PAN juga mengatur sanksi-sanksi. Sanksi yang diatur dalam perjanjian tersebut antara lain apabila salah satu pihak melakukan ingkar janji atau wanprestasi bisa diajukan gugatan oleh pihak lainnya ke pengadilan. Gugatan tersebut berwujud gugatan perdata berupa ganti rugi sebesar Rp 5 miliar sekaligus gugatan pidana. Dalam penyelesaian apabila terjadi sengketa, kedua belah pihak menyatakan akan diselesaikan secara musyawarah. Apabila musyawarah tidak berhasil menyelesaikan sengketa, maka kedua belah pihak memilih menempuh jalur hukum dengan memiliki domisili hukum di Pengadilan Negeri (PN) Purworejo. [124]

Ide pembuatan perjanjian tertulis atas kesepakatan koalisi tersebut berasal dari tim sukses Daromi. Dalam rapat pleno pengurus DPD PAN Kabupaten Purworejo disepakati untuk menyetujui dan menyambut baik perjanjian tertulis yang dimintakan legalisasi ke kantor notaris tersebut. Dalam perjanjian tersebut, posisi Zusron dan Iwan Fajarudin secara formal merupakan perwakilan dari PAN yang berdasarkan AD/ART memiliki kewenangan untuk bertindak untuk atas nama dan oleh karena itu sah mewakili DPD PAN Kabupaten Purworejo dalam melakukan negosiasi-negosiasi politik maupun perbuatan hukum, termasuk pula mewakili partai dalam perjanjian koalisi politik dengan Daromi tersebut. [125]

[124] *Ibid*
[125] *Ibid*

Setelah perjanjian tertulis ditandatangani serta dimintakan legalisasi ke Notaris Imam Supingi, PAN memberikan surat rekomendasi yang digunakan sebagai syarat dalam melakukan pendaftaran ke KPU. Surat rekomendasi tersebut didapatkan dari DPP PAN yang kemudian menjadi lampiran surat pengusungan calon yang ditandatangi Zusron dan Iwan Fajarudin sebagai Ketua dan Sekretaris DPD PAN Kabupaten Purworejo.

Meskipun surat perjanjian tertulis itu ditandatangani di atas materai dan bahkan dilegalisasi di hadapan pejabat umum Notaris, namun posisinya sebenarnya lemah apabila digunakan sebagai bukti hukum dalam pengajuan gugatan apabila salah satu pihak melakukan wanprestasi. Surat perjanjian tersebut hanyalah sebagai wujud komitmen dari kedua belah pihak yang hampir tidak memiliki implikasi hukum apapun apabila terjadi wanprestasi. Surat perjanjian koalisi tersebut dipandang sekedar memberikan rasa keamanan dan kenyamanan batin dan psikologis atas komitmen politik di antara para pihak. Menurutnya, surat perjanjian tersebut tidak bisa dijadikan sebagai dasar pengajuan gugatan, baik pidana maupun perdata ke pengadilan apabila salah satu pihak melakukan wanprestasi, meskipun salah satu klausul menyebutkan adanya sanksi. [126]

Dalam perkembangannya setelah surat perjanjian tersebut ditandatangani, terbukti secara nyata absurditasnya. Pihak Daromi melakukan wanprestasi dengan tidak melibatkan PAN dalam penentuan calon wakil bupati. Daromi bersama tim sukses tanpa sepengetahuan PAN

[126] *Ibid*

memutuskan Drs Subhan, Kepala Desa Lubang Lor, Kecamatan Butuh sebagai calon wakil bupati. Wanprestasi berikutnya adalah tidak melibatkan PAN dalam struktur tim sukses pemenangan, tidak melibatkan PAN dalam proses kampanye dan kegiatan-kegiatan yang bertujuan untuk pemenangan, serta tidak melibatkan PAN dalam penugasan saksi di TPS. Terhadap wanprestasi tersebut, PAN secara kelembagaan tidak mengambil tindakan hukum dengan mengajukan gugatan ke pengadilan.

Imam Supingi adalah Notaris memberikan legalisasi terhadap surat perjanjian antara Daromi Irdjas dengan PAN. Hal itu sebagaimana kewenangan yang diberikan undang-undang kepada Notaris untuk melegalisasi surat-surat sebagaimana dikehendaki oleh para pihak.[127] Pemberian legalisasi oleh Notarsi tersebut berpedoman pada pasal 15 ayat (2) Undang-undang Nomor 2 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris yang berbunyi:

> (2) Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Notaris berwenang pula:
> a. mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
> b. membukukan surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
> c. membuat kopi dari asli surat di bawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan;

Legalisasi terhadap perjanjian yang diberikan terhadap pihak Daromi dan PAN itu diberikan hanya dalam batas-batas kewenangan legalisasi

[127] Wawancara dengan Imam Supingi, Notaris yang melegalisasi surat perjanjian, Selasa, 30 Januari 2018

sebagaimana ditentukan dalam UUJN. Yakni memastikan tanggal, identitas dan tanda tangan para pihak saja, tidak sampai mengetahui secara pasti isi dari perjanjian tersebut karena memang dibuat di bawah tangan. [128]

2. Perjanjian Drs. H. Yuniarso Kwartono Adi dengan PKB

Perbuatan hukum dalam wujud perjanjian juga penulis temukan pada dinamika pra tahapan pencalonan yang terjadi di Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). Perjanjian tersebut dilakukan dengan calon bupati yang diusung partai ini, yaitu Drs Yuniarso Kwartono Adi.

Pada pelaksanaan Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010, PKB yang memiliki 5 (lima) kursi di DPRD Kabupaten Purworejo berkoalisi dengan Partai Gerinda yang memiliki 2 (dua) kursi. Total jumlah kursi dari koalisi PKB dan Gerindra ini berjumlah 7 (tujuh) kursi, sehingga memenuhi syarat minimal untuk mengusung pasangan calon sendiri. [129]

Koalisi PKB dengan Partai Gerindra ini mengusung calon bupati Yuniarso Kwartono Adi yang bepasangan dengan Ketua DPC PKB Kabupaten Purworejo waktu itu yang juga anggota DPRD Kabupaten Purworejo Zaenal Mustofa SE. Sebelum menegaskan sikap politik mengusung pasangan tersebut, PKB terlebih dahulu melakukan perjanjian dengan Yuniarso sebagai bakal calon bupati.

[128] *Ibid*

[129] Dokumen Laporan Penyelenggaraan Pilkada Kabupaten Purworejo Tahun 2010 yang disusun oleh KPU Kabupaten Purworejo

Seperti halnya dengan perjanjian antara Daromi dengan PAN, perjanjian antara Yuniarso dengan PKB juga dibuat dan dituangkan dalam akta di bawah tangan yang kemudian dimintakan legalisasi ke notaris. Perjanjian politik antara Yuniarso dan PKB ini menjadi dasar bagi DPP PKB untuk mengerluarkan surat rekomendasi yang berisi komitmen politik mengusung pencalonan Yuniarso. Pada Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010, PKB membentuk tim penjaringan calon yang diberi nama tim 9 (sembilan). Tim ini terdiri dari para pengurus harian, bari dari unsur dewan tanfidz, dewan syuro, perwakilan pengurus anak cabang (PAC) tingkat kecamatan, serta perwakilan dari organisasi sayap yang ada di lingkungan PKB. [130]

Tim 9 ini yang diketuai oleh Thoha Mahasin yang bekerja berdasarkan Surat Keputusan (SK) yang dikeluarkan oleh Ketua dan Sekretaris DPC PKB Kabupaten Purworejo. Tim 9 diberikan mandat dan kewenangan melakukan penjaringan bakal calon, membangun komunikasi dan lobi-lobi politik, dan menggodok bakal calon yang nantinya diusulkan ke DPP PKB untuk mendapatkan rekomendasi untuk diusung pada Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010.[131]

Perjanjian koalisi politik antara PKB dengan Yuniarso dikehendaki oleh PKB. Maksud dan tujuan diadakannya perjanjian tersebut dalam rangka membuat instrumen hukum yang secara tertulis mengikat atas kesepakatan lisan yang dicapai dari hasil musyawarah, negosiasi, dan lobi-

[130] Wawancara dengan Muh Dahlan, Ketua DPC PKB Kabupaten Purworejo, Sabtu 27 Januari 2018

[131] *Ibid*

lobi untuk kepentingan pencalonan pada Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010. [132]

Tahap-tahap yang dilakukan sebelum perjanjian ditandatangani adalah terlebih dahulu kedua belah pihak, baik dari bakal calon Yuniarso Kwartono Adi yang diwakili tim sukses yang ditunjuk maupun dari PKB melalui tim 9 melakukan musyawarah prakontrak untuk membicarakan materi yang diperjanjikan. Pada tahap ini terjadi negosiasi-negosiasi menyangkut hak dan kewajiban dari masing-masing pihak diatur dalam perjanjian, termasuk juga menyepakati maksud dan tujuan diadakannya perjanjian. Draf perjanjian tersebut dikonsep secara bersamaan dari kedua belah pihak.

Drs Yuniarso Kwartono Adi bersedia melakukan perjanjian atau kontrak tertulis dengan PKB karena sebagai wujud i'tikad baik untuk bekerjasama dengan PKB untuk mewujudkan cita-cita pembangunan di Kabupaten Purworejo. Yuniarso justru merasa lebih tenang secara psikologis dengan adanya perjanjian tersebut. Karena dengan adanya perjanjian, maka masing-masing pihak terikat untuk menjaga komitmen politik yang sudah disekapati. [133]

Dalam surat perjanjian tersebut ditegaskan secara eksplisit maksud dan tujuannya diadakannya perjanjian. Yakni untuk kepentingan kerjasama pencalonan pada Pilkada Kabupaten Purworejo, di mana pihak Yuniarso sebagai calon yang diusung dan pihak PKB sebagai partai pengusung.

[132] Wawancara dengan Thoha Mahasin, Ketua Tim 9 Penjaringan Bakal Calon DPC PKB untuk Pilkada Kabupaten Purworejo Tahun 2010, Sabtu, 27 Januari 2018

[133] Wawancara melalui telepon dengan Calon Bupati Yuniarso Kwartono Adi, Senin, 29 Januari 2018

Tujuan lainnya disebutkan bahwa perjanjian tersebut menjadi dasar hukum yang mengikat kedua belah pihak telah menjalin kerjasama politik yang saling menguntungkan kedua belah pihak dalam Pilkada. Kedua belah pihak memegang komitmen politik yang telah disepakati sampai dengan pelaksanaan Pilkada selesai, apapun hasilnya.

Selain menjelaskan maksud dan tujuan, perjanjian kerjasama politik tersebut juga mengatur hak dan kewajiban dari kedua belah pihak dengan penjelasan sebagai berikut:

Hak Yuniarso sekaligus menjadi kewajiban PKB adalah: [134]

1. Mendapatkan rekomendasi dari PKB sebagai dasar ditandatanganinya surat pendafataran pasangan calon untuk persyaratan yang diserahkan ke KPU;
2. Penggerakan mensin partai dari tingkat kabupaten hingga tingkat ranting di desa, termasuk organisasi-organisasi sayap PKB untuk pemenangan Yuniarso dalam Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010;
3. Pendampingan dalam penyusunan visi, misi, dan program kerja dalam pencalonan bupati pada Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010;
4. Membiayai kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan pemenangan Pilakda.

Adapun hak-hak PKB sekaligus menjadi kewajiban Yuniarso yang tertuang dalam perjanjian tersebut sebagaimana diuraikan Ketua Tim 9 PKB Thoha Mahasin adalah sebagai berikut: [135]

1. Mendapatkan posisi calon wakil bupati yang disepakati di internal PKB, yaitu Ketua DPC PKB Zaenal Mustofa mendampingi Yuniarso mencalonkan diri pada Pilkada Kabupaten Purworejo;
2. Terlibat dalam kegiatan penyusunan visi, misi, dan program kerja pasangan Yuniaso Kwartono Adi – Zaenal Mustofa dengan melibatkan juga partai koalisi lainnya;

[134] *Ibid*
[135] *Ibid*

3. Mengelola dana pembiayaan secara proporsional yang bersumber dari Yuniarso untuk kegiatan pemenangan melalui kampanye yang tertuang dalam laporan dana kampanye dan mengacu kepada regulasi yang mengatur kegiatan kampanye Pilkada;
4. Menempatkan saksi di seluruh TPS dengan anggaran honor saksi sepenuhnya menjadi tanggung jawab Yuniarso dan menjadi bagian dari pembiayaan kampanye dan dituangkan dalam laporan dana kampanye yang diserahkan ke KPU sebagai salah satu persyaratan dalam pencalonan;
5. Apabila terpilih menjadi bupati dan wakil bupati, PKB mendapatkan hak untuk dilibatkan secara aktif dalam pengambilan kebijakan kegiatan pembangunan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat dan kemajuan Kabupaten Purworejo dengan memedomani visi, misi, dan program kerja dan garis-garis perjuangan PKB.

Dalam perjanjian tertulis tersebut juga diatur tentang sengketa yang mungkin terjadi akibat salah satu pihak melakukan wanprestasi terhadap kesepakatan dalam perjanjian. Mekanisme penyelesaian sengketa diatur dengan mengedepankan musyawarah mufakat. Apabila jalan musyawarah mufakat tidak bisa tercapai, maka kedua belah pihak sepakat melakukan penyelesaian melalui jalur pengadilan dengan memilih domisi hukum di Pengadilan Negeri (PN) Purworejo. Surat perjanjian tersebut ditandatangani oleh Yuniarso beserta satu orang saksi dan oleh Ketua Tim 9 Thoha Mahasin sebagai wakil dari PKB. SK Tim 9 juga dilekatkan sebagai bagian dari naskah perjanjian yang tidak terpisahkan sebagai bukti kewenangan Ketua Tim 9 bertindak untuk dan atas nama PKB. Satu orang saksi dari anggota Tim 9 juga ikut menandatangi surat perjanjian tersebut.[136]

[136] *Ibid*

Untuk mendapatkan pengesahan dari pejabat yang berwenang, surat perjanjian antara Yuniarso dengan PKB tersebut dilakukan legalisasi, di mana penandatanganan dilakukan pada hari yang sama di hadapan Notaris Purworejo Subagyo.

Legalisasi tersebut diberikan karena Subagyo berkeyakinan bahwa dirinya sebagai notaris diberikan kewenangan oleh undang-undang untuk melegalisasi surat-surat sebagaimana dikehendaki oleh para pihak. Dalam memberikan legalisasi, Subagyo berpedoman pada pasal 15 ayat (2) Undang-undang Nomor 2 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Yakni hanya memastikan kebenaran identitas para pihak dan memastikan penandatanganan dilakukan pada hari yang sama, tanpa terlibat secara langsung dalam penyusunan klausula-klausula yang disepakati dan tertuang dalam surat perjanjian tersebut.[137]

Setelah surat perjanjian tersebut ditandatangani dan dimintakan legalisasi di hadapan notaris, selanjutnya surat perjanjian tersebut dikirimkan ke DPP PKB di Jakarta sebagai dasar telah terjadinya kesepakatan politik antara Yuniarso dengan PKB untuk melakukan kerjasama dalam Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010. Surat perjanjian tersebut kemudian mendasari dikeluarkannya surat rekomendasi dari DPP PKB yang menyatakan mengusung pasangan calon Yuniarso Kwartono Adi sebagai calon bupati dan Zaenal Mustofa sebagai calon wakil bupati. Surat

[137] Wawancara dengan Subagyo, Notari di Purworejo, Selasa, 30 Januari 2018

rekomendasi itu melengkapi persyaratan surat pencalonan yang ditandatangani Ketua dan Sekretaris DPC PKB Kabupaten Purworejo untuk pendaftaran peserta Pilkada di KPU Kabupaten Purworejo.

Surat perjanjian tersebut selanjutnya menjadi pedoman dalam melaksanakan kerja-kerja politik untuk pemenangan pasangan Yuniarso Kwartono Adi – Zaenal Mustofa. Namun dalam perkembangannya, pihak Yuniarso melakukan wanprestasi dengan tidak membayarkan honor saksi-saksi yang ditugaskan PKB di masing-masing TPS. DPC PKB Kabupaten Purworejo berusaha menyelesaikan secara kekeluargaan wanprestasi tersebut dengan menagih biaya saksi yang sudah masuk dalam laporan dana kampanye. Namun Yuniarso menyatakan tidak sanggup membayar biaya saksi tersebut karena sudah tidak memiliki dana lagi. PKB tidak sampai mengajukan gugatan ke pengadilan meskipun telah terjadi wanprestasi atas isi perjanjian. Alasannya faktor kemanusiaan karean dalam Pilkada tersebut pasangan Yuniarso Kwartono Adi – Zaenal Mustofa dikalahkan oleh pasangan lainnya.

Thoha mengakui surat perjanjian tersebut meskipun ditandatangani di atas materai dan juga dilegalisasi notaris, tapi kekuatannya sebagai alat bukti untuk mengajukan gugatan ke pengadilan sangat lemah. Rapat pleno pengurus PKB memutuskan untuk tidak mengajukan gugatan ke pengadilan dan merelakan pembiayaan saksi-saksi tersebut tidak terbayar. Alasannya obyek dari perjanjian tersebut sebenarnya tidak konkrit sehingga sulit untuk dijadikan dasar pengajuan gugatan. Apalagi obyek perjanjian tersebut

adalah kegiatan politik yang bersifat dinamis. Surat perjanjian kerjasama koalisi politik tersebuat akhirnya dipahami oleh pengurus PKB hanya sebagai simbol dari komitmen kedua belah pihak untuk bekerjasama dalam Pilkada Kabupaten Purworejo. Komitmen tersebut hanya bersifat moral yang konsekuensi yuridisnya hampir tidak ada apabila ada pihak yang melakukan wanprestasi, kecuali hanya sanksi moral politik saja. [138]

E. Implikasi Yuridis Perjanjian Koalisi Politik Pada Pilkada Kabupaten Purworejo Tahun 2010

Setelah melakukan pembahasan tentang pelaksanaan perjanjian koalisi politik yang terjadi selama pelaksanaan Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010, pada sub bab ini penulis akan melakukan pembahasan terkait dengan implikasi yuridis atas perjanjian koalisi politik tersebut. Pembahasan dilakukan dengan menguraikan antara fakta atas pelaksanaan perjanjian yang dikaitkan dengan kajian teori sebagaimana diuraikan dengan pada bab II serta mengacu pada pandangan praktisi yang terkait dengan materi pembahasan dari obyek penelitian ini.

Dalam perspektif kajian regulasi pelaksanaan Pilkada, perjanjian kerjasama politik yang dilakukan antara calon bupati Ir Akhmad Fauzi MA dengan Supeniwati tidak memiliki implikasi yuridis apapun yang berpengaruh terhadap tahapan Pilkada. Keberadaan surat perjanjian tersebut, meskipun dituangkan dalam akta autentik tidak memiliki dampak yuridis

[138] *Ibid*

secara langsung yang bisa berpengaruh terhadap sah dan tidaknya status keduanya sebagai pasangan calon yang ditetapkan oleh penyelenggara Pilkada, dalam hal ini KPU Kabupaten Purworejo.

Demikian juga dengan perjanjian kesepakatan politik yang dibuat calon bupati M Daromi Irdjas, SH. MS.I dengan PAN sebagai partai pengusungnya maupun pejanjian tertulis antara calon Bupati Drs Yuniarso Kwartono Adi dengan PKB sebagai pengusungnya. Meskipun kedua perjanjian tersebut dituangkan dalam akta di bawah tangan yang dilegalisasi di notaris, namun dalam perspektif regulasi Pilkada tidak memiliki implikasi hukum apapun. Artinya keberadaan perjanjian koalisi politik secara tertulis tersebut tidak berpengaruh terhadap sah tidaknya dalam penetapan pasangan calon sebagai peserta Pilkada.

Namun demikian, meskipun tidak memiliki implikasi yurids secara langsung terhadap pelaksanaan Pilkada, menurut analisa penulis, perjanjian yang dilakukan tersebut memiliki implikasi politik, di mana perjanjian tersebut digunakan sebagai instrumen oleh para pihak yang memberikan tekanan politik dari pihak yang satu kepada pihak yang lain. Demikian hal langkah legalisasi tersebut menurut hemat penulis juga bertendensi untuk memberikan tekanan politik sekaligus menjadi ikatan dari kesepakatan politik yang sanksinya juga berwujud sanksi moral politik apabila ada pihak yang melakukan wanprestasi.

Apabila dilihat tahapan-tahapan pelaksanaan perjanjian, memang memenuhi ketentuan-ketentuan normatif sebagaiman diatur dalam hukum

perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdata. Namun karena obyek yang diperjanjikan adalah kegiatan politik, maka surat perjanjian tersebut tidak memiliki implikasi hukum. Surat perjanjian itu bisa dilihat sebagai bagian dari dinamika dalam penggalangan dukungan atau bahkan bisa disebut sebagai manuver-manuver politik sebelum akhirnya benar-benar adanya kesepakatan dari para pihak untuk mendukung atau bekerjasama dalam pencalonan pada Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010.

Undang-undang Nomor 32, Undang-undang Nomor 12 tahun 2008, maupun regulasi Pilkada yang ada pada Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) sama sekali tidak mengatur atau bahkan mensyaratkan keharusan adanya perjanjian komitmen politik di antara para calon, baik itu calon bupati maupun calon wakil bupati. [139]

Secara normatif, pengajuan pasangan calon pada Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010 diatur secara eksplisit hanya melalui dua jalur. Yakni, [140] *Pertama*, diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik dengan syarat memenuhi jumlah 15 persen kursi di DPRD atau mendasarkan pada jumlah perolehan suara sah sebanyak 15 persen dari Pemilu tahun 2009. *Kedua*, melalui jalur perseorangan dengan persyaratan penyerahan dukungan sebesar 4 persen dari total jumlah penduduk. Di luar jalur tersebut, tidak ada jalur lain dalam pengusungan pasangan calon. Bakal calon akan ditetapkan sebagai peserta Pilkada secara berpasangan apabila

[139] Wawancara dengan Muslikhin Madiani, Ketua KPU Kabupaten Purworejo 2008-2013, Sabtu, 27 Januari 2018

[140] *Ibid*

memenuhi ketentuan syarat normatif sebagaimana ditentukan regulasi untuk pengusungan pasangan calon, baik dari jalur partai politik maupun gabungan partai politik dan jalur perseorangan.

Berdasarkan ketentuan regulasi, selain persyaratan dukungan bakal calon dari partai politik maupun calon perseorangan, setiap bakal calon hanya disyaratkan kelengkapan administrasi pribadi, seperti kartu tanda penduduk (KTP), tidak sedang dinyatakan pailit oleh Pengadilan Niaga, surat keterangan catatan kepolisian (SKCK), ijazah, dan persyaratan lainnya yang bersifat administratif. Regulasi tidak mengharuskan adanya persyaratan perjanjian koalisi politik atau kerjasama politik di antara pasangan calon maupun antara bakal calon dengan partai politik. Secara formal, hanya diperlukan surat pencalonan yang ditandatangani pimpinan partai pengusung sebagai kelengkapan persyaratan yang harus diserahkan saat pendaftaran pasangan calon ke KPU. [141]

Apabila memang perjanjian politik antar para calon dan itu dituangkan dalam akta autentik dan ada pihak yang melakukan wanprestasi atas kesepakatan perjanjian tersebut, maka wanprestasi tersebut dalam perspektif penanganan pelanggaran Pilkada tidak bisa dijadikan sebagai dasar untuk pengajuan sengketa. Wanprestasi atas kesepakatan politik yang diperjanjikan sesuai dengan ketentuan regulasi Pilkada tidak bisa menjadi

[141] *Ibid*

obyek sengketa yang bisa diajukan ke lembaga Panwaslu maupun ke pengadilan.[142]

Saat pelaksanaan Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010 tidak ada satupun kasus yang masuk ke Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakumdu) terkait dengan persoalan wanprestasi atas perjanjian yang dilakukan antarcalon maupun di antara calon dengan pimpinan partai politik. Pihak Gakumdu memang mendapatkan informasi adanya perjanjian-perjanjian politik tersebut. Penyidik dari kepolisian juga mendapatkan informasi adanya pihak-pihak yang melakukan wanprestasi atas perjanjian tersebut. Namun demikian, karena wanprestasi itu bukan merupakan jenis pelanggaran maupun obyek sengketa Pilkada, maka tidak bisa dilakukan tindakan-tindakan projustisia. Selama pelaksanaan Pilkada tahun 2010 sampai selesai tahapan juga tidak ada satupun laporan, baik dari calon maupun dari pimpinan partai politik yang masuk ke Sentra Gakumdu terkait adanya wanprestasi atas perjanjian koalisi politik. [143]

Ipda Saptohadi berpandangan, dalam perspektif hukum perjanjian yang diatur dalam hukum perdata, setiap orang sebagai subyek hukum memang memiliki kebebasan untuk berkontrak atau melakukan perjanjian. Perbuatan hukum yang dilakukan para calon dengan melakukan perjanjian dengan pimpinan partai politik tersebut secara yuridis sebenarnya tidak melanggar aturan dan bisa dikatakan sebagai implementasi dari asas

[142] Wawancara dengan Setiabudi Sampurno, Ketua Panwas Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010, Minggu, 28 Januari 2018

[143] Wawancara dengan Ipda Saptohadi, KBO dan sekaligus Penyidik dari Polres Purworejo yang ditugaskan di Sentra Gakumdu pada Pilkada Kabupaten Purworejo Tahun 2010, Minggu, 28 Januari 2018

kebebasan berkontrak. Namun demikian, perjanjian yang meskipun dituangkan dalam akta autentik maupun akta di bawah tangan yang dilegalisasi notaris tersebut menjadi tidak bermakna apapun terhadap pelaksanaan Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010. Ipda Saptohadi melihat surat perjanjian tersebut akhirnya menjadi semacam ikatan moral politik yang apabila terjadi wanprestasi tidak bisa dipaksakan pengenaan sanksinya.

Meskipun demikian, Ipda Saptohadi melihat bahwa munculnya perjanjian-perjanjian koalisi atau kerjasama politik sepanjang pelaksanaan Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010 tersebut merupakan dinamika yang cukup menarik. Dalam perspektif ilmu pengetahuan, dinamika tersebut bisa dilihat sebagai perkembangan kemajuan dari kebutuhan masyarakat yang harus direspon oleh disiplin ilmu hukum. Yakni dalam konteks relasi-relasi masyarakat di wilayah hukum publik dan secara khusus terkait dengan kegiatan politik, masyarakat mulai menyadari pentingnya surat perjanjian untuk saling mengikatkan hak dan kewajiban satu sama lain.

Penulis yang mengikuti secara langsung dinamika-dinamika politik sepanjang pelaksanaan Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010 saat menjalankan tugas peliputan sebagai wartawan *Suara Merdeka* juga melihat ada sesuatu yang menarik. Isu terkait dengan perjanjian koalisi politik termasuk juga peran notaris memang menjadi salah satu isu sentral yang dibicarakan publik pada masa pra pencalonan. Informasi tentang adanya

perjanjian politik yang dilakukan sejumlah calon dengan pimpinan partai politik berpengaruh terhadap peta politik pada masa-masa pra pencalonan.

Di antara tiga perjanjian koalisi politik yang terjadi selama Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010, dua di antaranya terjadi wanprestasi. Yakni pada perjanjian yang dilakukan antara HM. Daromi Irdjas SH, MSi dengan PAN. Daromi tidak melaksanakan kewajiban-kewajiban seperti tertuang dalam surat perjanjian, antara lain dimulai dengan tidak melibatkan PAN dalam struktur tim sukses, PAN tidak dilibatkan dalam kegiatan-kegiatan kampanye pemenangan, serta PAN juga tidak diberikan kesempatan untuk menugaskan saksi-saksi di TPS.

Wanprestasi juga dilakukan oleh Drs Yuniarso Kwartono Adi dengan tidak memberikan dana untuk pembiayaan saksi-saksi yang ditugaskan PKB di setiap TPS. Namun, Yuniarso tetap melaksanakan kewajiban-kewajiban lainnya, seperti pelibatan PKB dalam penyusunan visi, misi, dan program kerja, pelibatan dalam kerja-kerja politik untuk pemenangan, maupun penentuan Wakil Bupati dari PKB, yaitu Zaenal Mustofa yang mendampingi Yuniarso.

Meskipun telah terjadi wanprestasi dari kedua perjanjian tersebut, namun dari catatan penulis tidak sampai memunculkan adanya sengketa atau gugatan hukum sampai di pengadilan negeri (PN) Kabupaten Purworejo. Demikian juga dalam hal penyelenggaraan Pilkada, wanprestasi tersebut juga tidak menghambat pelaksanaan Pilkada sampai seluruh tahapan yang ditetapkan KPU bisa dilaksanakan sesuai dengan jadwal.

Namun, tindakan wanprestasi tersebut memang sempat memunculkan opini publik yang menilai pihak wanprestasi dengan penilaian yang kurang baik. Dampaknya adalah sanksi moral politik, setidaknya diberikan oleh para kader PAN maupun kader PKB yang perwujudannya tidak dipilih pada saat hari H pemungutan suara.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dalam pembahasan pada bab di depan, penulis dapat menarik kesimpulan untuk menjawab rumusan masalah pada penelitian tesis ini sebagai berikut:

1. Dalam pelaksanaan Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010, terjadi dinamika yang cukup menarik, yaitu adanya perbuatan hukum berupa perjanjian koalisi dan atau perjanjian komitmen politik. Perbuatan hukum ini dilakukan calon bupati dengan calon wakil bupati serta para pimpinan partai politik yang mengusung pasangan calon. Dalam pelaksanaanya, ada dua jenis para pihak yang melakukan perjanjian. *Pertama*, perjanjian dilakukan oleh calon Bupati Ir. H. Akhmad Fauzi, MA dengan calon Wakil Bupati Supeniwati. Perjanjian keduanya dilakukan pada pra pencalonan. Obyek perjanjiannya adalah pembagian tugas dan kewenangan bupati dan wakil bupati apabila keduanya terpilih. Perjanjian juga mengatur tentang pembagian tugas pemenangan selama pelaksanaan Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010. Perjanjian antara Ir. Akhmad Fauzi dengan Supeniwati ini dituangkan dalam akta autentik yang dibuat oleh Notaris Subgyo. *Kedua,* perjanjian yang dilakukan antara calon bupati HM. Daromi Irdjas, SH, M.Si dengan PAN sebagai pengusung yang diwakili Ketua DPD Drs Zusron serta perjanjian yang dilakukan antara calon bupati Drs. Yuniarso Kwartono Adi dengan PKB

sebagai partai pengusung yang diwakili oleh Ketu Tim 9 Thoha Mahasin. Tim 9 ini merupakan tim yang dibentuk DPC PKB Kabupaten Purworejo untuk melakukan penjaringan, penelitian, dan penentuan calon yang akan diusung pada Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010. Perjanjian yang dilakukan antara calon dengan partai politik ini dilakukan dengan akta di bawah tangan namun tetap dimintakan legalisasi kepada notari. Perjanjian HM. Daromi Irdjas dengan PAN dilegalisasi ke Kantor Notaris Imam Supingi, sedangkan perjanjian antara Yuniarso Kwartono Adi dengan PKB dilegalisasi ke Kantor Notaris Subagyo. Dengan demikian, seluruh proses perjanjian koalisi politik dan atau komitmen politik yang dilaksanakan pada Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010 melibatkan tugas pokok dan fungsi pejabat umum notaris, baik dalam kewenangannya membuat akta autentik maupun kewenangan melakukan legalisasi dan mencatatnya dalam buku khusus. Ketiga perjanjian yang dilaksanakan pada Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010 tersebut prosesnya melalui tahapan-tahapan sebagaimana diatur dalam hukum perjanjian. Yakni kedua belah pihak terlebih dahulu melalui fase prakontrak, yaitu musyawarah dan negosiasi untuk mencapai kesepakatan mengenai hak dan kewajiban masing-masing pihak dalam surat perjanjian tersebut. Secara keseluruhan, ketiga perjanjian tersebut telah memenuhi persyaratan-persyaratan normatif sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdata;

2. Perjanjian koalisi politik dan atau perjanjian komitmen politik tersebut tidak memiliki implikasi hukum secara langsung terhadap pelaksanaan Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010. Dalam perspektif hukum tata negara, perbuatan hukum perjanjian itu, meskipun dituangkan dalam akta autentik ternyata tidak berpengaruh terhadap sah tidaknya posisi pasangan calon sebelum pendaftaran. Bahkan meskipun tanpa adanya perjanjian tersebut, pasangan calon tidak akan dinyatakan gugur dari posisinya sebagai peserta Pilkada sepanjang persyaratan pencalonan sebagaimana diatur dalam regulasi Pilkada terpenuhi. Artinya perjanjian koalisi dan atau perjanjian komitmen politik tidak menjadi bagian dari persyaratan yang ditentukan oleh regulasi Pilkada.

B. Saran

Setelah melakukan pembahasan hasil penelitian tesisi ini, penulis merekomendasikan saran-saran sebagai berikut:

1. Penelitian-penelitian dengan obyek perjanjian atau kontrak-kontrak politik masih harus banyak dilakukan di masa-masa mendatang. Sebab kontrak-kontrak dan perjanjian dengan obyek politik saat ini semakin banyak dilakukan oleh masyarakat, sedangkan norma hukum yang secara khusus mengaturnya masih sangat sedikit. Acuan kontrak perjanjian yang diatur dalam hukum perdata cenderung lemah untuk diterapkan dalam perjanjian-perjanjian dengan obyek politik. Di sinilah perlunya penelitian-penelitian lanjutan untuk menggali pemikiran-

pemikiran yang melahirkan norma-norma hukum baru terkait dengan kontrak politik.

2. Kebutuhan masyarakat di masa mendatang dalam melakukan kontrak hukum semakin banyak. Bukan hanya untuk kepentingan kepedartaan saja, tapi juga di wilayah politik. Di samping dalam pelaksanaan Pilkada, praktik perjanjian politik juga banyak dilakukan pada saat pencalonan pemilu legislatif. Perjanjian tersebut juga melibatkan notaris, baik untuk pembuatan akta autentik, legalisasi, atau sekedar warmeking dari surat pernyataan yang dibuat calon. Tuntutan masyarakat yang mengharapkan peran notaris untuk memberikan legitimasi dari kontrak-kontrak yang berkaitan dengan kegiatan politik ini tentu harus dijawab dengan kesiapan skill maupun perangkat lainnya. Perkumpulan notaris hendaknya mulai memikirkan untuk membuat semacam panduan atau standar operasional yang baku dan dijadikan pedoman bagi notaris apabila membuat kontrak-kontrak yang berkaitan dengan kegiatan politik. Dengan demikian, notaris benar-benar mampu menjawab kebutuhan masyarakat dalam berkontrak yang semakin kompleks di masa-masa yang akan datang.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku

Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia,* PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.

Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perikatan,* Bandung, Citra Aditya Bakti, 1990, Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Perikatan Yang Lahir dari Perjanjian,* Jakarta, PT Raja Grafindo, Persada, 2006.

Abdullah Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Kepala Daerah Secara Langsung,* Jakarta: PT Raja Grafindo Persada , 2005.

Bambang Cipto, *Partai, Kekuasaan dan Militerisme*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000

Fitriyah, *Sistem dan Proses Pemilukada secara Langsung,* dalam Jurnal Analisis CSIS, 2005

Habib Adjie, *Penafsiran Tematik Hukum Notaris Indonesia,* Bandung: PT.Refika Aditama, 2015.

Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia, cetakan pertama,* Bandung: PT.Refika Aditama, 2008.

Habib Adjie, *Kebatalan dan Pembatalan Akta Notaris*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2013.

J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung,* Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005

Herlien Budiono, *Dasar teknik Pembuatan Akta Notaris*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2013.

M. Yahya Harahap, *Segi-Segi Hukum Perjanjian,* Bandung, Penerbit Alumni, 1986.

Moh. Mahfud MD,*Politik Hukum di Indonesia*, Cet 4, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011

R. Soebekti, *Hukum Perjanjian,* Jakarta, Intermasa, 1979.

Ridwan Khairandy, *Hukum Kontrak Indonesia Dalam Perpespektif Perbandingan (Bagian Pertama),* Yogyakarta: FH UII Press, 2013

Salim HS, *Teknik Pembuatan Akta Satu, Konsep Teoritis, Kewenangan Notaris, Bentuk dan Minuta Akta*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2015.

Soedharyo Soimin, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata,* Jakarta, Sinar Grafika, 1999.

Solahudin, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata,* Jakarta, Visimedia, 2008.

Suharjono, *"Varia Peradilan Tahun XI Nomor 123, Sekilas Tinjauan Akta Menurut Hukum,* Desember 1995, hlm. 128.

Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia,* Yogyakarta: Liberty, 1981

Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif-Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Rajawali Press, 1985.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, cetakan 3, 1998.

Sutarno, *Aspek-aspek Hukum perkreditan pada Bank*, Bandung: Alfabeta, 2004

Mulyana Deddy, *Metodologi Penelitian Kualitatif* ; Paradigma Baru Ilmu Komunikasi dan Ilmu Sosial Lainnya, Bandung: PT Remaja Rosidakarya, 2004.

M.Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007.

Tim Bappeda Kabupaten Purworejo, *Purworejo Dalam Angka*, Bagian Humas Setda Purworejo, 2009.

Tim KPU Kabupaten Purworejo, *Laporan Penyelenggaraan Pilkada Kabupaten Purworejo Tahun 2010*, KPU Purworejo, 2010.

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Dasar 1945

Kitab Undang-undang Hukum Perdata

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris

Undang-undang Nomor 22 Tahun 2008 tentang Revisi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

C. Media Cetak

Surat Kabar Harian Suara Merdeka

Surat Kabar Hari Kedaulatan Rakyat

Harian Kompas

Harian Seputar Indonesia

Surat Kabar Harian Jogja

Surat Kabar Hari Radar Jogja

D. Internet

https://hamdanzoelva.wordpress.com

https://nasional.sindonews.com

www.suaramerdeka.com

www.krjogja.com

www.radarjogja.com

www.hukumonline.com

www.legalitas.com