

**DISERTASI**

**PENGATURAN HUKUM TERHADAP PELANGGARAN PEMILIHAN  
KEPALA DAERAH DI BEBERAPA WILAYAH HUKUM PERADILAN DI  
INDONESIA**

*Legal Arrangements In Regional Head Election Violations In Some  
Jurisdictions In Indonesia*

**MUSAKKIR  
B013171023**



**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2022**

**HALAMAN JUDUL**

**PENGATURAN HUKUM TERHADAP PELANGGARAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI  
BEBERAPA WILAYAH HUKUM PERADILAN DI INDONESIA**

*Legal Arrangements In Regional Head Election Violations In Some Jurisdictions In  
Indonesia*

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Doktor  
Pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh :

**M U S A K K I R  
B013171023**

**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2022**

## PENGESAHAN DISERTASI

### PENEGAKAN HUKUM DALAM PENYELESAIAN PELANGGARAN PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH (PEMILUKADA) DI INDONESIA

Disusun dan diajukan oleh:

**MUSAKKIR**  
**B013171023**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal, 23 Desember 2022  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan


Menyetujui  
Promotor,

  
**Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.**  
NIP 196408241991032002

Ko-Promotor,

Ko-Promotor,

  
**Prof. Dr. A. Pangerang Moenta, SH., MH., DFM**  
NIP 196108281987031003

  
**Prof. Dr. M. Syukri Akub, S.H., M.H.**  
NIP 195311241979121001

Ketua Program Studi S3 Ilmu Hukum,

Dekan Fakultas Hukum,

  
**Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.**  
NIP 196408241991032002

  
  
**Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.**  
NIP 197312311999031003

## PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Musakkir  
Nomor Induk Mahasiswa : B013171023  
Prgram Studi : Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini, benar-benar merupakan hasil karya sendiri dan bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau sebagaian keseluruhan disertasi ini merupakan hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atau perbuatan tersebut.

Makassar, Juni 2023

Yang Menyatakan,



Musakkir

## KATA PENGANTAR

1. Prof. Dr. M. Syukri Akub, S.H., M.H. selaku Co-Promotor yang dengan penuh kesabaran membimbing dan mengarahkan penulis di tengah kesibukan.
2. Dewan penguji Internal Bapak Prof. Dr. M. Syamsul Bachri, S.H., M.S., Bapak Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.Si., Bapak Prof. Dr. Slamet Sampurno Suwondo, S.H., M.H., DFM., Ibu Dr. Nur Azizah, S.H., M.H. yang telah memberikan banyak masukan dalam tahapan ujian sehingga mendorong perbaikan dan substansi penulisan disertasi ini.
3. Ibu Prof. Dr. Jamaluddin Jompa, M.Si selaku Rektor Universitas Hasanuddin Makassar.
4. Ibu Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak Dr. Maskun, S.H., LL.M., selaku Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan, Ibu Prof. Dr. Lin Karita Sakharina, S.H., M.A., Wakil Dekan Bidang Perencanaan Sumber Daya dan Alumni Fakultas Hukum, Ibu Dr. Ratnawati, S.H., M.H selaku Wakil Dekan bidang kemitraan riset dan inovasi, yang sangat membantu dalam kelancaran studi penulis
5. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, terima kasih atas segala ilmu yang telah di berikan kepada penulis selama menempuh pendidikan di kampus ini. Semoga ilmu tersebut menjadi amal jariyah buat Bapak Ibu Dosen.
6. Saudara saya Kasmi, S.Farm dan Mursalim Bachtiar serta ponakan-ponakan terkasih terima kasih atas segala bantuan dan semangat kepada penulis.
7. Ipar saya Adin Yusti Yulian, S.T., M.Si (Han) beserta Dira Putri Januarti, S.T. dan Ponakan yang tidak henti-hentinya mendoakan, membantu dan memberikan semangat kepada penulis dalam penyelesaian studi.
8. Nurul Hakiki dan Pratiwi Ika Puspitasari untuk dukungan dan segala bantuannya terhadap penulis sehingga disertasi ini selesai.

9. Teman-teman Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin Angkatan 2017 yang saling memberikan dukungan dan semangat untuk mencapai tujuan bersama.
10. Seluruh Staf Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, terima kasih atas segala bantuan selama saya menempuh pendidikan sejak S1, S2, dan S3 di Universitas Hasanuddin
11. Seluruh pihak yang telah banyak membantu penulis dalam penyelesaian disertasi ini, penulis ucapkan banyak terima kasih.

Akhirnya penulis menyadari “tak ada gading yang tak retak”, tentunya dalam disertasi ini ditemukan kekurangan atau ketidak sempurnaan, untuk itu penulis dengan besar hati menerima kritikan berupa saran dan masukan dalam rangka penyempurnaan disertasi ini. Semoga Disertasi ini berguna bagi masyarakat dan semoga Allah SWT selalu melimpahkan rahmatnya kepadakita semua. Aamiin.

Makassar, Desember 2022

Musakkir

## ABSTRAK

**MUSAKKIR**, *Pengaturan Hukum Terhadap Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah di beberapa wilayah hukum peradilan di Indonesia* (dibimbing oleh Marwati Riza, Andi Pangerang Moenta, Syukri Akub).

Penelitian ini bertujuan: (1). Untuk mengkaji dan mengetahui hakikat pengaturan hukum terhadap Pelanggaran Pilkada di Indonesia, (2). Untuk mengkaji dan mengetahui Implementasi Pengaturan Hukum pada Pelanggaran Pilkada di Indonesia, (3). Untuk mengkaji dan menganalisis reformulasi pengaturan hukum dalam pelanggaran Pilkada di Indonesia.

Penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif dan yuridis empiris. Adapun bahan hukum yang digunakan bersumber dari penelitian kepustakaan, juga menggunakan bahan hukum sekunder, bahan hukum primer, dan bahan hukum tertier.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: (1). Hakikat pengaturan hukum terhadap pelanggaran pilkada di Indonesia memiliki makna terwujudnya asas penyelenggaraan pilkada yakni Jujur dan Adil (Jurdil) serta Langsung Umum Bebas dan Rahasia (Luber) sehingga dapat melahirkan pemimpin-pemimpin daerah yang amanah berdasarkan prinsip demokrasi. (2). Implementasi pengaturan hukum terhadap pelanggaran pilkada di beberapa wilayah hukum peradilan di Indonesia masih belum optimal. Hal ini dapat dilihat pada aspek pelanggaran pidana pilkada dan pelanggaran administrasi pilkada dalam UU Pilkada berisi rumusan delik formil dan delik materil sehingga memunculkan penafsiran yang berbeda-beda bagi penegak hukum dalam melakukan penegakan hukum terhadap pelanggaran pilkada. (3). Reformulasi pengaturan pilkada dalam penyelesaian pelanggaran Pilkada di Indonesia menjadi sangat dibutuhkan terutama terkait perlunya menghilangkan frasa "menguntungkan/ merugikan salah satu calon" dalam Pasal 71 UU Pilkada sehingga tidak multitafsir diantara penegak hukum.

**Kata Kunci:** *Pengaturan Hukum, Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), Pelanggaran Pidana Pilkada, Pelanggaran Administrasi Pilkada*

## **ABSTRACT**

**MUSAKKIR**, Regulations on Regional Head Election Violations in Indonesia (supervised by Marwati Riza, Andi Pangerang Moenta, Syukri Akub).

This study aims: (1). To examine and find out the nature of law enforcement arrangements on violations of regional head elections in Indonesia, (2). To study and find out the Implementation of Law Enforcement Arrangements on Violations of Regional Head Elections in Indonesia, (3). To examine and analyze the reformulation of law enforcement arrangements in violation of regional head elections in Indonesia.

This research uses normative juridical research. The legal materials used are sourced from library research, as well as secondary legal materials, primary legal materials, and tertiary legal materials.

The results of this study indicate that: (1). The essence of legal arrangements against violations of regional head elections in Indonesia has the meaning of realizing the principle of holding regional head elections, namely Honest and Fair and Direct General, Free and Secret so that it can produce trustworthy regional leaders based on democratic principles. (2). The implementation of legal arrangements against violations of regional head elections in several jurisdictions of the judiciary in Indonesia is still not optimal. This can be seen in the aspects of criminal violations of regional head elections and administrative violations of regional head elections in the regional head election law containing the formulation of formal offenses and material offenses so that it gives rise to different interpretations for law enforcers in carrying out law enforcement against regional head election violations. (3). Reformulation of the regulation of regional head elections in resolving violations of regional head elections in Indonesia is urgently needed, especially regarding the need to eliminate the phrase "beneficial / detrimental to one candidate" in Article 71 of Regional Head Elections Law so there are no multiple interpretations among law enforcers.

**Keywords: Legal Arrangements, Regional Head Elections, Criminal Violations of Regional Head Elections, Administrative Violations of Regional Head Elections**



## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>LEMBAR PERSETUJUAN .....</b>	<b>ii</b>
<b>LEMBAR KEASLIAN. ....</b>	<b>lii</b>
<b>KATA PENGANTAR. ....</b>	<b>iv</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>vi</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>vii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>x</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah.....	22
C. Tujuan Penelitian .....	22
D. Kegunaan Penelitian.....	23
E. Orisinalitas Penelitian . ....	23
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Landasan Teori .....	27
B. Pemilihan Umum dan Demokrasi .....	46
C. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) .....	50
D. Terstruktur, Sistematis dan Masif .....	58
E. Pelanggaran Pilkada .....	63
F. Kerangka Pikir .....	88
G. Definisi Operasional.....	89
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
A. Lokasi Penelitian.....	90
B. Jenis Penelitian.....	90
C. Sumber Data.....	91

D.	Teknik Pengumpulan Data .....	91
E.	Analisis Data.....	92
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>		
A.	Hakikat Pengaturan Penegakan Hukum pada Pelanggaran Pilkada di Indonesia. ....	93
B.	Implementasi Pengaturan Penegakan Hukum pada Pelanggaran Pilkada di beberapa wilayah hukum peradilan Indonesia.....	110
C.	Reformulasi Pengaturan Pilkada dalam Penyelesaian Pelanggaran Pilkada di Indonesia. ...	218
<b>BAB V PENUTUP</b>		
A.	Kesimpulan.....	243
B.	Saran.....	244
	<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>246</b>

## DAFTAR TABEL

Nomor		Halaman
1.4	Wewenang Lembaga Penegak Hukum Pilkada	101
2.4	Jumlah Kasus Berdasarkan Pasal yang dilanggar dalam UU Pilkada	115
3.4	Perbuatan Pidana dalam UU Pilkada yang diperiksa dan diputus Pengadilan	119
4.4	Putusan Terkait Pasal 185B UU Pilkada	135
5.4	Putusan Pengadilan Negeri terkait Pasal 188 Jo. Pasal 71 ayat (1) UU Pilkada	148
6.4	Putusan Pengadilan terkait Pasal 187A Jo Pasal 73 ayat (4) UU Pilkada	171
7.4	Putusan Terkait Pasal 178B dalam UU Pilkada	189
8.4	Putusan terkait Pasal 178A UU Pilkada	192
9.4	Kualifikasi delik dalam tindak pidana beserta Sanksi dalam contoh Kasus	196
10.4	Pelanggaran Administrasi dalam Pilkada 2020	211
11.4	Rekomendasi Bawaslu kepada KPU dalam Pilkada 2020	214

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara berkembang yang terus memperbaiki citra berdemokrasi di mata dunia yang ditandai dengan amandemen Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanahkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan di Indonesia.<sup>1</sup>

Wujud demokrasi tersebut menjadi penanda penyelenggaraan Pemilihan Umum untuk memilih wakil-wakil rakyat maupun pemimpin di negeri ini. Pemilihan umum sebagai peristiwa politik merupakan bentuk dari manifestasi kedaulatan rakyat yang tidak lepas dari persoalan-persoalan penegakan hukum. Begitu banyak ketentuan tentang Pemilihan Umum terutama yang mengatur tindak pidana Pemilu dimana pelaksanaannya didasarkan pada mekanisme hukum acara pidana. Problemanya adalah dapatkah tindak pidana Pemilu yang bernuansa politik diselesaikan cepat penyelesaiannya didasarkan pada hukum acara dalam keadaan normal. Hal ini menjadi

---

<sup>1</sup> Isi Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yaitu kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar.

berbeda ketika kewenangan Mahkamah Agung dalam menyelesaikan perkara pemilu dialihkan ke Mahkamah Konstitusi.

Awalnya penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah (Pilkada) menjadi kewenangan Mahkamah Agung. Hal tersebut didasarkan pada Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menunjuk Mahkamah Agung untuk memutus perselisihan tentang hasil pemilu kepala daerah. Pasal 106 ayat (1) dijelaskan bahwa keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Keberatan dimaksudkan terkait dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon. Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung disampaikan kepada pengadilan tinggi untuk pemilihan kepala daerah tingkat provinsi dan pengadilan negeri untuk tingkat kabupaten/ kota. Putusan MA terhadap hasil pemilu bersifat final dan mengikat. Dalam melaksanakan kewenangannya, Mahkamah Agung dapat mendelegasikan kepada Pengadilan Tinggi untuk memutus

sengketa hasil penghitungan suara pemilu kepala daerah kabupaten dan kota yang bersifat final.

Kewenangan penyelesaian perselisihan hasil pemilu kepala daerah kemudian diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi setelah perubahan ketiga atas UU No. 32 Tahun 2004. Pasal 236C UU No.12 Tahun 2008 sebagai perubahan ketiga UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Pengalihan kewenangan itu tidak sekedar pengalihan institusional penyelesaian perselisihan belaka. Pengalihan itu berimplikasi terhadap fungsi dan tugas Mahkamah Konstitusi yang diberikan mandat sebagai peradilan konstitusi yakni mengawal konstitusi berdasarkan kehendak rakyat melalui prosedur demokrasi serta menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil berdasarkan konstitusi. Oleh karena itu, pendekatan yang digunakan Mahkamah Konstitusi dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilu kepala daerah dilihat dari sudut pandang dan kerangka prinsip-prinsip dan spirit yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945

bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan UUD.

Selanjutnya adalah bahwa dengan beralihnya kewenangan penyelesaian sengketa pemilu ini mempunyai implikasi yang timbul dan tentu akan sangat berbeda dalam melihat berbagai sudut pandang yang terjadi pada kasus sengketa tersebut dengan memberi sifat dan karakter yang berbeda dalam penyelesaian sengketa Pilkada oleh Mahkamah Konstitusi. Ketentuan perundang-undangan yang berlaku dilihat dan diartikan dalam kerangka prinsip-prinsip dan spirit yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian memberi keleluasaan untuk menilai sebuah pelanggaran dan penyimpangan dalam keseluruhan tahapan proses Pilkada dan kaitannya dengan perolehan hasil suara bagi pasangan calon. Catatan penting adalah, pelanggaran itu dilakukan sehingga dapat mempengaruhi pemberian suara dan khususnya keterpilihan calon kepala daerah.

Pelanggaran Pilkada pada dasarnya dibagi menjadi 3 jenis pelanggaran yaitu:

1. Pelanggaran administrasi;
2. Tindak Pidana Pemilu;
3. Sengketa hasil perhitungan suara.

Pelanggaran sebagaimana di atas ketika dilakukan secara sistematis, terstruktur dan masif merupakan pelanggaran terhadap konstitusi khususnya Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang mengharuskan Pilkada dilakukan secara demokratis dan tidak melanggar asas-asas pemilu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sebagaimana ditentukan Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Terkait pelanggaran yang sistematis terstruktur dan masif, dalam putusan tersebut dijelaskan bahwa *Terstruktur* adalah pelanggaran telah direncanakan secara matang, dan melibatkan pejabat penyelenggara pemilu secara bertahap. Secara metodis, pelanggaran diselesaikan dengan persiapan yang matang dan menggunakan teknik yang baik. Raksasa, pelanggaran itu diselesaikan secara ekstensif dalam cakupan yang luas<sup>2</sup>.

Lahirnya Undang-undang No.10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang No.1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No.1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-undang menjadi angin segar dalam dinamika Pilkada di Indonesia. Hal ini menjadi penyempurna atas aturan-aturan sebelumnya.

---

<sup>2</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi.Nomor 10/PHPU.D-XI/2013. Hal.150



Instrument hukum tersebut memberi kewenangan lebih luas terhadap pengawasan penyelenggaraan pemilihan umum kepada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagaimana Pasal 22B Undang-undang No.10 Tahun 2016, yakni:

- a. Menyusun dan menetapkan Peraturan Bawaslu dan pedoman teknis pengawasan untuk setiap tahapan pemilihan serta pedoman tata cara pemeriksaan, pemberian rekomendasi, dan putusan atas keberatan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat;
- b. Menerima, memeriksa, dan memutus keberatan atas putusan Bawaslu Provinsi terkait pemilihan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, atau Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota terkait dengan Pemilihan yang diajukan oleh pasangan calon dan/atau Partai Politik/gabungan Partai Politik terkait penjatuhan sanksi diskualifikasi dan/atau tidak diizinkannya Partai Politik/gabungan Partai Politik untuk mengusung pasangan calon dalam Pemilihan berikutnya.
- c. Mengoordinasikan dan memantau tahapan pengawasan penyelenggaraan Pemilihan;
- d. Melakukan evaluasi pengawasan penyelenggaraan Pemilihan;

- e. Menerima laporan hasil pengawasan penyelenggaraan Pemilihan dari Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota;
- f. Memfasilitasi pelaksanaan tugas Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota dalam melanjutkan tahapan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan Pemilihan jika Provinsi, Kabupaten, dan Kota tidak dapat melanjutkan tahapan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan Pemilihan secara berjenjang;
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan;
- h. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota;
- i. Menerima dan menindaklanjuti laporan atas tindakan pelanggaran Pemilihan; dan
- j. Menindaklanjuti rekomendasi dan/atau putusan Bawaslu Provinsi maupun Panwas Kabupaten/Kota kepada KPU terkait terganggunya tahapan Pemilihan.

Agar dapat mewujudkan pemilu yang adil, segala bentuk pelanggaran pemilu secara umum berupa (1) penyalahgunaan dan kesalahan instrumen hukum; (2) tindakan memanipulasi pemilih; dan (3) manipulasi suara harus dieliminasi sedemikian rupa. Terwujud atau tidaknya keadilan pemilu akan sangat bergantung pada sejauh mana

malpraktik pemilu dapat ditekan ke titik minimal. Adapun wujud pemilu yang jujur dan adil dapat dilihat dari terpenuhi atau tidaknya lima indikator sebagai berikut: (1) regulasi pemilu menempatkan WN secara sama dalam menggunakan hak pilih; (2) regulasi pemilu memenuhi asas kepastian hukum, konsisten, dan implementatif; (3) regulasi pemilu tidak hanya menjamin proses pemilu berjalan jujur, melainkan juga menjadi alat rekayasa konstitusional mewujudkan pemilu berintegritas; (4) regulasi pemilu menyediakan mekanisme penanganan pelanggaran hak pilih; dan (5) pemilu dilaksanakan secara profesional dan tanpa kekerasan oleh penyelenggara pemilu yang independen.

Dari lima indikator tersebut, empat diantaranya merupakan aspek regulasi. Artinya, regulasi pemilu memiliki peranan penting dan strategis sebagai alat mewujudkan keadilan pemilu. Hal tersebut dikarenakan Pertama, instrumen hukum pemilu menjadi penentu berjalan atau tidaknya pemilu secara baik. Jika instrumen hukum pemilu disalahgunakan atau disusun secara tidak jelas, tidak pasti, atau disusun menjadi norma yang tidak dapat diterapkan, maka sebaik apapun integritas dan kemandirian penyelenggara pemilu, penyelenggaraan pemilu ataupun pilkada yang adil tetap akan dihadapkan pada berbagai kesulitan. Kedua, regulasi pemilu sangat menentukan apakah pelanggaran pemilu dapat diproses secara baik atau tidak. Ketika regulasi pemilu tidak disusun sesuai standar penyusunan peraturan perundang-undangan yang baik, khususnya

berkenaan dengan penegakan hukum pemilu, maka norma-norma tersebut tidak akan mampu menopang terlaksananya penegakan hukum pemilu yang berorientasi pada pencapaian keadilan pemilu. Ketiga, perlindungan hak pilih dalam penyelenggaraan pemilu juga akan sangat bergantung pada penyediaan mekanisme pemulihan hak pilih melalui mekanisme penegakan hukum pemilu yang dimuat dalam regulasi pemilu. sebagian harapan terwujudnya keadilan pemilu pada dasarnya bergantung pada regulasi pemilu yang dibentuk. Dengan demikian, malpraktik dalam pembentukan regulasi pemilu mesti diantisipasi dan dihindari sejak awal.<sup>3</sup>

Selanjutnya, pemilu yang jujur dan adil lebih jauh diwujudkan melalui sebuah sistem keadilan pemilu. Sistem keadilan pemilu dipahami sebagai upaya menyediakan mekanisme untuk memastikan agar prosedur pemilu dilaksanakan sesuai ketentuan hukum yang berlaku, terlindunginya hak pilih, dan tersedianya mekanisme *complain* atau mekanisme penyelesaian pelanggaran terhadap hak pilih yang terlanggar. Sistem keadilan pemilu yang terdiri dari elemen pencegahan dan mekanisme penyelesaian pelanggaran atau sengketa menjadi elemen penting dalam mengawal dan menjamin terwujudkannya keadilan pemilu. Elemen penyelesaian pelanggaran dan sengketa pemilu disebut juga dengan

---

<sup>3</sup> Khairul Fahmi, 2019. *Pembatasan dan Pembedaan Hak Pilih dalam Mewujudkan Pemilihan Umum yang Adil dan Berintegritas*, Disertasi Pada Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, Hlm.151

sistem penegakan hukum pemilu. Sebagai bagian dari sistem keadilan pemilu, sistem penegakan hukum pemilu bertujuan untuk melindungi dan menjaga kesetaraan hak pilih warga negara, menjaga fairness penyelenggaraan pemilu, menjaga profesionalitas penyelenggaraan pemilu, serta memberikan kepastian dan jaminan legitimasi proses dan hasil pemilu. Hal itu juga sejalan dengan tujuan hukum untuk mewujudkan keadilan, yaitu untuk menjamin sebanyak mungkin kebahagiaan atau manfaat kepada sebanyak mungkin orang dan untuk mengatur dan melindungi kepentingan manusia dan masyarakat.

Sistem penegakan hukum pemilu yang dapat menopang terwujudnya tujuan tersebut menurut Lawrence M. Friedman<sup>4</sup> mengemukakan tiga unsur sistem hukum, di mana masing-masing subsistem tersebut berkontribusi dalam mewujudkan keadilan, kepastian, dan kemanfaatan sebagai tujuan hukum. Tiga komponen dimaksud adalah (1) struktur yang dimaknai sebagai rangka yang memberikan batasan terhadap keseluruhan; (2) substansi yang mencakup aturan, standar, dan cara manusia sejati berperilaku yang ada dalam kerangka; dan (3) budaya legitimasi yang dicirikan sebagai disposisi manusia terhadap hukum yang memuat keyakinan, nilai, perenungan dan asumsi terhadap hukum. Lebih jauh digambarkan bahwa struktur hukum itu ibarat mesin. Adapun substansi hukum sebagai apa yang dihasilkan dan

---

<sup>4</sup> Sudikno Mertokusumo, 2011, *Teori Hukum*, Univeritas Atma Jaya, Yogyakarta, Hlm.75

dikerjakan oleh mesin. Sedangkan budaya hukum adalah tentang apa saja dan siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan, mematikan, dan memutuskan bagaimana mesin itu digunakan.

Dalam konteks hukum pemilu, ia juga terdiri dari subsistem yang sama. Pertama, struktur hukum, di mana terdapat pembentuk undang-undang, penyelenggara pemilu dan penegak hukum pemilu di dalamnya. Pembentuk undang-undang dituntut untuk menghadirkan undang-undang yang berkualitas sebagai landasan penyelenggaraan pemilu. Penyelenggara dan penegak hukum pemilu mesti bersikap profesional, imparial, dan independen dalam menjalankan fungsi masing-masing. Profesionalitas dan independensi mesti tercermin dalam peran kelembagaan, perilaku penyelenggara dan penegak hukum pemilu. Artinya, dengan desain kelembagaan penyelenggara pemilu yang terdiri dari tiga lembaga dalam satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu, maka disiplin kerja lembaga penyelenggara dan penegak hukum pemilu untuk melaksanakan tugas sesuai batas kewenangan masing-masing serta bekerja dalam sebuah sistem koordinasi yang efektif mesti dijaga. Lebih jauh, keterlibatan lembaga penegakan hukum seperti kepolisian dan kejaksaan juga harus ditempatkan dalam sebuah sistem kerja profesional dan mandiri dalam rangka menangani berbagai pelanggaran yang terjadi dalam pemilu. Kedua, regulasi pemilu. Regulasi atau kerangka hukum pemilu meliputi ketentuan konstitusi, undang-undang pemilu, peraturan

pelaksana, peraturan kebijakan, dan putusan pengadilan. Dengan demikian, semua aturan, baik berupa wet atau “pseudowet” yang menjadi rule of the game penyelenggaraan pemilu termasuk dalam makna regulasi pemilu. Semua regulasi itu mesti dirumuskan secara pasti, jelas, tidak multitafsir, dan memperlakukan semua pihak secara setara. Ketiga, budaya hukum pemilu.

Dalam konteks pemilu, budaya hukum dimaknai sebagai sikap kontestan, pemilih, penyelenggara, dan penegak hukum terhadap hukum pemilu itu sendiri. Budaya hukum mencakup aspek bagaimana hukum digunakan, dihindari, dan disalahgunakan. Sehubungan dengan itu, kontestan pemilu memiliki peranan penting dalam membangun budaya hukum dalam kontestasi pemilu yang sehat dan menjaga kemurnian hak pilih. Pada saat yang sama, pemilih juga dituntut menjaga integritas pemilu dengan tidak melakukan tindakan-tindakan yang menyebabkan suara rakyat menjadi tidak berharga melalui praktik jual beli suara maupun bentuk manipulasi lainnya.

Lebih jauh, komitmen para kontestan dan pemilih untuk terlaksananya yang adil juga dapat mendukung berjalannya proses penegakan hukum secara baik. Peran masing-masing unsur sistem hukum di atas akan sangat menentukan untuk berfungsinya mesin sistem hukum secara baik. Jika dipetakan lebih jauh, terdapat setidaknya tiga fungsi hukum, termasuk hukum pemilu. Pertama, kontrol sosial. Sebagai

mekanisme kontrol, sistem hukum memerintahkan orang tentang apa yang harus dan jangan dilakukan, di mana perintah tersebut juga dikawal dengan adanya paksaan. Kedua, penyelesaian sengketa/konflik (dispute settlement). Dalam hal ini, sistem hukum berperan sebagai agen pemecahan konflik dan juga agen penyelesaian sengketa. Ketiga, redistribusi atau rekayasa sosial (social engineering function), yaitu fungsi hukum mengadakan perubahan sosial yang terencana yang ditentukan oleh pemerintah. Dalam konteks pemilu, fungsi hukum pemilu setidaknya digunakan untuk melakukan kontrol sosial terhadap perilaku semua pihak dalam penyelenggaraan pemilu serta untuk menyelesaikan konflik dan sengketa yang terjadi selama penyelenggaraan pemilu. Terlaksananya fungsi hukum tersebut pada gilirannya juga akan menopang terselenggaranya pemilu secara jujur dan adil sebagaimana diamanatkan dalam UUD NRI Tahun 1945. Terkait fungsi kontrol sosial terhadap perilaku para pihak, hukum pemilu mengatur sejumlah mekanisme dalam rangka menangani pelanggaran, yaitu penanganan pelanggaran pidana, pelanggaran administrasi dan pelanggaran kode etik penyelenggara. Undang-Undang Pemilu dan Pilkada yang berlaku memuat sejumlah ketentuan terkait ketentuan pidana dan ketentuan pelanggaran administrasi serta mekanisme penanganannya. Dengan adanya ketentuan tersebut diharapkan fungsi kontrol hukum terhadap proses penyelenggaraan pemilu dapat berjalan secara optimal.



Pada aspek regulasi, khususnya berkenaan dengan pengaturan pelanggaran pilkada dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (UU Pilkada) , norma hukum materil yang dirumuskan masih mengandung norma yang tidak sinkron, tidak lengkap dan tidak implementatif. Ketidaksinkronan bisa dilihat dalam hubungan norma Pasal 71 dengan Pasal 188 UU Pilkada yang tidak mengatur subjek secara sama.

Pasal 71;

- (1) Pejabat negara, pejabat daerah, pejabat aparatur sipil negara, anggota TNI/POLRI, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon;
- (2) Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota dilarang melakukan penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri;
- (3) Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota dilarang menggunakan kewenangan, program dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon baik di daerah sendiri maupun di daerah lain dalam waktu 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan penetapan pasangan calon terpilih;

Sedangkan Pasal 188 UU Pilkada berisi:

“Setiap pejabat negara, pejabat Aparatur Sipil Negara dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah yang dengan sengaja melanggar ketentuan tersebut sebagaimana dimaksud Pasal 71, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6(enam) bulan da/atau denda paling sedikit Rp.

600.000 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 6.000.000, (enam juta rupiah)”

Jika diperhatikan Pasal 71 memuat 10 jenis jabatan sebagai subjek, sedangkan Pasal 188 mengatur sebanyak tiga kelompok jabatan sebagai subjek yang tidak mencakup semua jabatan yang dimaksud dalam Pasal 71 UU Pilkada. Padahal dua norma tersebut merupakan norma berpasangan sebagai norma primer dan norma sekunder yang seharusnya sinkron satu sama lain. Selain itu rumusan Pasal 71 UU Pilkada juga dapat menimbulkan tafsiran baru terkait frasa “menguntungkan atau merugikan salah satu calon”. Frasa tersebut jelas pada tataran aplikatif akan menjadi mutitafsir yang mengarah pada delik materil. Sehingga yang akan menjadi titik fokus adalah mencari akibat dari keputusan dan ataupun tindakan yang dikeluarkan atau dilakukan oleh pejabat yang bersangkutan terhadap pasangan calon kepala daerah. Contohnya unsur “menguntungkan atau merugikan” dalam Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada. Dalam kasus pelanggaran administrasi dalam Pilkada Kabupaten Halmatera Utara, Bawaslu setempat menempatkan norma Pasal 71 ayat (3) sebagai ketentuan formil, di mana hanya perbuatanlah yang mesti dibuktikan, sedangkan KPU Halmahera Utara menempatkan norma itu sebagai perbuatan materil yang mengharuskan adanya keuntungan atau kerugian secara materil. Realitas ini menunjukkan bahwa penerapan norma ini masih memiliki masalah.

Masalah lain juga terdapat dalam UU Pilkada dan Undang-undang No.7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu). Khusus untuk penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pilkada), terdapat sebanyak 68 rumusan norma ketentuan pidana bagi subjek hukum yang tidak melaksanakan kewajibannya atau melanggar larangan yang ditentukan dalam UU Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (UU Pilkada). Ketentuan pidana tersebut memuat ancaman pidana (sanksi hukum) bagi barang siapa yang melanggar kewajiban atau larangan yang telah ditentukan. Selain itu, UU Pilkada juga memuat mekanisme penanganan tindak pidana pilkada. Penanganan tindak pidana dilakukan dengan keterlibatan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) secara bertingkat, Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), dan penuntut umum dari Kejaksaan melalui sentra penegakan hukum terpadu. Pada ranah pengaturan pelanggaran administrasi, UU Pilkada juga memuat ketentuan yang berkenaan dengan pelanggaran administrasi. Pelanggaran administrasi diartikan sebagai pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilihan dalam setiap tahapan penyelenggaraan di luar tindak pidana pemilihan dan pelanggaran kode etik penyelenggara. Lebih jauh diatur pula sejumlah tindakan atau

perbuatan yang terkategori sebagai pelanggar administrasi, seperti mundur sebagai pasangan calon setelah ditetapkan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota dan pelanggaran administratif lainnya. Selain pelanggaran administrasi, juga diatur pelanggaran administrasi yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif. Pelanggaran administrasi yang bersifat TSM berupa perbuatan calon yang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggaraan dan/atau pemilihan. UU Pilkada juga mengatur mekanisme penanganan pelanggaran administrasi, di mana pemeriksaan dugaan pelanggaran dilakukan oleh Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota, sedangkan penjatuhan sanksi administrasi dilakukan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota berdasarkan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota. Sekalipun UU Pilkada telah mengatur ketentuan pidana dan pelanggaran administrasi, namun bukan berarti hal tersebut telah berfungsi baik sebagai kontrol sosial terhadap perilaku subjek-subjek yang terlibat dalam penyelenggaraan pemilu. Berbagai bentuk pelanggaran pidana dan administrasi masih terjadi, di mana sebagiannya dapat ditangani dan sebagian lainnya belum dapat ditangani. Salah satu penyebabnya adalah tidak atau belum cukup memadainya pengaturan terkait ketentuan pidana, pelanggaran administrasi, dan mekanisme penanganannya.

Terkait penegak hukum pilkada, masih muncul persoalan tidak cukup baiknya pengaturan fungsi dan hubungan antar lembaga yang terlibat dalam proses penegakan hukum pemilu, pengaturan mekanisme penanganan pelanggaran yang belum memadai, dan persoalan sumber daya manusia yang belum sepenuhnya mendukung.

Hal ini terjadi oleh karena adanya bias kewenangan terkait dalam penanganan pelanggaran administrasi pemilu antara Bawaslu dengan KPU. Berdasarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) No.13 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Tahun 2013 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum, KPU diberikan kewajiban untuk menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu sebagaimana tercantum dalam Pasal 17 PKPU No.13 Tahun 2014. Namun KPU juga diberi wewenang untuk melakukan penanganan pelanggaran administrasi pemilu. Kewenangan tersebut dapat dilihat pada Pasal 18 PKPU No.13 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa:

- “Tindak lanjut sebagaimana dimaksud Pasal 17 meliputi kegiatan:
- a. Mencermati kembali data atau dokumen sebagaimana rekomendasi Bawaslu sesuai dengan tingkatannya: dan /atau
  - b. Menggali, mencari dan menerima masukan dari berbagai pihak untuk kelengkapan dan kejelasan pemahaman laoran Pelanggaran Administrasi Pemilu”

Ketentuan pasal di atas kemudian memunculkan polemik antara Bawaslu yang juga diberikan kewenangan dalam penanganan

pelanggaran pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 135A ayat (2) UU

Pilkada:

“Bawaslu Provinsi menerima, memeriksa, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja”.

Sementara pada Pasal 135A ayat (4) tercantum:

“KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu Provinsi dengan menerbitkan keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak diterbitkannya putusan Bawaslu Provinsi”

Dalam penanganan pelanggaran administrasi diatur mekanisme bahwa Badan Pengawas Pemilu Provinsi dan/ atau Bawaslu Kabupaten/ Kota membuat dan menyampaikan permintaan terkait pelanggaran administrasi untuk ditindaklanjuti oleh KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota. Hanya saja, rekomendasi tersebut masih harus diperiksa dan diputus lagi oleh KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota. Mekanisme tersebut mengharuskan adanya dua kali pemeriksaan oleh dua lembaga yang berbeda sehingga dapat menempatkan Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota dalam posisi berhadapan dengan pihak yang diperiksa terkait pelanggaran administrasi. Selain itu, mekanisme tersebut juga membuka ruang untuk tidak sinkronnya penilaian dua lembaga penyelenggara pemilu terhadap satu kasus yang sama.

Permasalahan kewenangan inilah yang kemudian ditemukan dilapangan sehingga kedua instansi tersebut melaporkan ke Deewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) atas pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu maupun pilkada.

Artinya, pengaturan hukum dalam kaitannya dengan sistem penegakan hukum pemilu yang telah disusun ternyata masih dihadapkan pada sejumlah kelemahan, baik pada ranah regulasi maupun penyelenggara dan penegakan hukumnya dengan melihat data dokumen yang dipaparkan oleh Badan Pengawas Pemilu. Bawaslu<sup>5</sup> merilis jumlah pelanggaran yang terjadi pada penyelenggaraan pilkada tahun 2020 baik pelanggaran pidana pilkada maupun pelanggaran administrasi pilkada. Khusus pelanggaran pidana pilkada sebanyak 210 kasus dan pelanggaran administrasi pilkada sebanyak 957 kasus. Hal ini menunjukkan masih adanya kelemahan-kelemahan baik dari segi regulasi maupun penegakan hukum.

Berbagai persoalan yang dikemukakan di atas menunjukkan bahwa syarat-syarat yang diperlukan untuk berfungsinya sistem hukum pemilu secara baik belum terpenuhi.

---

<sup>5</sup> Data Pelanggaran Pilkada, 2020. Bawaslu RI

Topo Santoso<sup>6</sup> mengemukakan 10 syarat untuk berjalannya sistem penegakan hukum pemilu secara baik, yaitu:

1. Adanya mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif
2. Adanya aturan mengenai hukuman untuk pelanggaran pemilu;
3. Adanya ketentuan rinci dan memadai untuk melindungi hak pilih;
4. Adanya hak bagi pemilih, kandidat, dan parpol untuk mengadu kepada lembaga penyelenggara pemilu atau lembaga pengadilan;
5. Adanya keputusan untuk mencegah hilangnya hak pilih dari lembaga penyelenggara pemilu atau lembaga pengadilan;
6. Adanya hak untuk banding;
7. Adanya keputusan yang sesegera mungkin;
8. Adanya aturan mengenai waktu yang dibutuhkan untuk memutuskan gugatan;
9. Adanya kejelasan mengenai implikasi bagi pelanggaran aturan pemilu terhadap hasil pemilu; dan
10. Adanya proses, prosedur, dan penuntutan yang menghargai hak asasi manusia.

Dari 10 syarat tersebut, delapan di antaranya merupakan syarat yang mesti dimuat dalam UU Pilkada. Dengan berbagai persoalan terkait ketentuan materil dan formil tindak pidana pemilihan dan pelanggaran

---

<sup>6</sup> Topo Santoso, dkk, 2006. *Penegakan Hukum Pemilu, Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*, Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi, Jakarta. Hlm. 101-102



administrasi pilkada sebagaimana diulas sebelumnya, dapat dipahami bahwa sistem hukum pilkada belum optimal, khususnya pada aspek penanganan tindak pidana pilkada dan pelanggaran administrasi.

Dengan demikian dapat diartikan bahwa berbagai persoalan terkait pengaturan substansi tindak pidana, pelanggaran administrasi, dan mekanisme penanganannya masih menjadi faktor penghambat terwujudnya penyelenggaraan pilkada yang demokratis berdasarkan asas jujur dan adil serta langsung umum bebas dan rahasia.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dari latar belakang, penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah hakikat pengaturan hukum pada Pelanggaran Pilkada di Indonesia?
2. Bagaimanakah Implementasi pengaturan Hukum pada pelanggaran Pilkada di beberapa wilayah hukum peradilan di Indonesia?
3. Bagaimanakah Reformulasi pengaturan hukum dalam penyelesaian pelanggaran Pilkada di Indonesia?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penulis melakukan penelitian ini, yaitu:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis hakikat pengaturan hukum pada Pelanggaran Pilkada di Indonesia
2. Untuk mengkaji dan menganalisis Implementasi pengaturan Hukum pada pelanggaran Pilkada di beberapa wilayah hukum peradilan di Indonesia
3. Untuk mengkaji dan menganalisis Reformulasi pengaturan hukum dalam penyelesaian pelanggaran Pilkada di Indonesia

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini juga diharapkan dapat membawa manfaat di masa-masa yang akan datang. Adapun manfaat yang diharapkan adalah:

1. Secara teoritis

Manfaat penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberi kontribusi dalam ilmu hukum khususnya hukum pemilu di Indonesia.

2. Secara praktis

Peraturan-peraturan yang berlaku di negeri ini telah kita ketahui bersama bahwa terkadang terdapat kekurangan-kekurangan dari materi muatan dari peraturan itu sendiri sehingga penulis berharap dengan adanya karya ini dapat

memberikan sumbangsih pemikiran terkhusus mengenai penanganan pelanggaran Pilkada di Indonesia.

#### **E. Orisinalitas Penelitian**

Dalam rangka menghindari unsur-unsur yang mengarah pada praktik plagiasi karya ilmiah, maka penulis kemudian menelusuri hasil-hasil penelitian terdahulu yang temanya berkaitan dengan Pemilihan Umum. Dari hasil penelusuran tersebut, Penulis menemukan hal-hal yang secara substantif berbeda dengan substansi penelitian ini.

Berikut ini beberapa hasil penelitian berdasarkan hasil penelusuran penulis:

##### **1. Disertasi Andi Nurpati**

Andi Nurpati dalam disertasinya pada Manajemen sumber daya manusia Universitas Negeri Jakarta, tahun 2014 yang telah memperoleh predikat cumlaude, disertasinya berjudul: "Evaluasi pelaksanaan program sosialisasi Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD, dan KPU RI tahun 2009". Penelitian tersebut bersifat evaluatif dengan metode kualitatif deskriptif analisa yang menggunakan metode konteks, invite, proses dan produk. Hasil penelitian secara umum menunjukkan bahwa pelaksanaan sosialisasi Pemilu legislatif pada 2009 berjalan dengan baik meskipun pun banyak kendala yang

dialami. Dia menyebutkan, kendala tersebut diantaranya keterlambatan undang-undang penyelenggara pemilu dan undang-undang pemilu disahkan serta keterlambatan pembentukan komisi pemilihan umum akibat diperpanjangnya KPU sebelumnya. Selain itu dia menambahkan bahwa KPU belum memiliki PNS atau staf sendiri baik di pusat maupun di daerah, Keterbatasan waktu dan biaya untuk sosialisasi. hasil penelitian yang dilakukan oleh Andi nurpati jelas sangat berbeda dengan penelitian ini oleh karena Andi nurpati tidak mengkaji persoalan penegakan hukum pemilu pada pemilihan umum kepala daerah.

## 2. Disertasi Hamdani AR

Disertasi dalam rangka mendapatkan gelar doktor ilmu hukum pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya pada tahun 2014 yang berjudul "Pemilihan kepala daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia" menurutnya dari sudut pandang ekonomi Pilkada yang dipilih oleh wakil-wakil rakyat yang merupakan pilihan rakyat sendiri Lebih efisien. Selain itu, dengan dipilih wakil rakyat bisa menghindari terjadinya konflik horizontal antar pendukung, meminimalisir terjadinya tindakan tindakan anarkis dari pendukung titik terlebih lagi, untuk pendidikan politik ke depan pemilihan melalui wakil rakyat meminimalisir money

politik oleh calon-calon berkompetisi yang berkompetisi titik pendapat ini tidak menyalahi undang-undang dasar karena pasal 18 ayat 4 menyebutkan bahwa "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing Kepala daerah dipilih secara demokratis telah memberikan tafsir yang luas arti kata demokratis memberi peluang Apakah Pilkada akan dilakukan dengan pendekatan Direct democratic atau indirect democratic, Sehingga dalam disertasinya secara yuridis ia menyarankan agar dilakukan revisi terhadap undang-undang nomor 8 tahun 2015 tentang perubahan atas undang-undang nomor 1 tahun 2015 tentang perubahan atas undang-undang nomor 1 tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang nomor 2014 tentang pemilihan gubernur bupati dan walikota menjadi undang-undang disertai dari Hamdani ini substansinya sangatlah berbeda dengan penelitian yang peneliti lakukan oleh karena penelitian ini lebih dalam mengkaji persoalan Dana kampanye sampai pada hakikatnya dari Dana kampanye dalam sistem pemilihan yang berlangsung.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Landasan Teori**

##### **1. Teori Negara Hukum**

Pemikiran tentang konsep Negara hukum telah lama dikembangkan oleh ahli filsafat dari zaman Yunani kuno seperti; Plato (429-374 SM) dan Aristoteles (384-322). Pendapat dari Aristoteles memberikan pemahaman bahwa Negara harus berdiri di atas hukum yang akan menjamin keadilan bagi warga Negara. Dengan menempatkan hukum sebagai hal yang tertinggi (*supreme*) dalam Negara berarti, bahwa penyelenggaraan kekuasaan dalam Negara khususnya kekuasaan pemerintahan haruslah didasarkan atas hukum. Dalam konsepsi Negara hukum kekuasaan menjalankan atau menyelenggarakan pemerintahan haruslah berdasarkan pada kedaulatan hukum atau supremasi hukum dengan tujuan utamanya adalah mewujudkan adanya ketertiban hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>7</sup>

Berkaitan dengan negara hukum, Jimly Asshiddiqi<sup>8</sup> membagi dalam empat elemen penting dalam sebuah konsep negara hukum, yaitu:

---

<sup>7</sup> Aminuddin Ilmar, 2013. *Hukum Tata Pemerintahan*. Identitas Universitas Hasanuddin, Makassar. Hlm. 55

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqi. 2004. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, cetakan kedua Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat studi hukum tata negara FH-UI. Jakarta. Hal.122

1. Perlindungan Hak asasi manusia;
2. Pembagian Kekuasaan;
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan
4. Peradilan tata usaha negara.

Kemudian Jimly Asshiddiqi<sup>9</sup> melanjutkan dengan mengurai 12 prinsip pokok Negara hukum yang berlaku di zaman sekarang. Antara lain:

1. Supremasi hukum (*Supremacy of Law*);
2. Persamaan dalam hukum (*Equality before the Law*);
3. Asas legalitas (*Due Process of Law*);
4. Pembatasan kekuasaan;
5. Organ-organ Eksekutif Independen;
6. Peradilan bebas dan tidak memihak;
7. Peradilan tata usaha Negara;
8. Peradilan tata Negara;
9. Perlindungan Hak Asasi Manusia;
10. Bersifat demokratis (*Democratische Rechtstaat*); dan
11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*Welfare Rechtstaat*).

Pada abad XIX secara formil negara hukum diartikan bahwa keberadaannya hanya menjadi pelaksana keinginan-keinginan rakyat

---

<sup>9</sup> Hamzah Halim. 2009. *Persekongkolan Politik Lokal Studi atas Relasi antara Eksekutif dan Legislatif*. Makassar. Pukat Indonesia. Hal.23

yang diperjuangkan secara liberal (individualism) untuk menjadi keputusan parlemen atau diistilahkan sebagai negara penjaga malam dengan tugas menjamin dan melindungi kedudukan ekonomi dari mereka yang menguasai adat-adat, pemerintah yakin *rulling class* yang merupakan golongan eksklusif, sedangkan nasib yang bukan golongan *rulling class* tidak dihiraukan. Dengan peran negara hukum yang seperti itu, maka memunculkan gejolak yang kemudian melahirkan negara hukum dalam arti materil pada pertengahan abad XIX tepatnya setelah perang dunia II dengan memberi peran yang lebih luas kepada negara (pemerintah).<sup>10</sup>

Menurut Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, negara hukum adalah:

“Negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warganya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya”.<sup>11</sup>

Indonesia mempertegas kedudukannya sebagai negara hukum. Hal ini diwujudkan dengan mengamandmen Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan tersebut berisi bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum.

---

<sup>10</sup> Sunaryati Hartono. 1976. *Apakah The Rule Of Law*. Bandung. Alumni. Hal.35

<sup>11</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. 1988. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta. Sinar Bakti. Hal.153



Marwati Riza<sup>12</sup> mengemukakan makna negara hukum menurut pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang tidak lain adalah negara hukum dalam arti materil, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia seluruhnya, tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta dalam menjaga perdamaian abadi dan keadilan sosial yang disusun dalam suatu UUD NRI Tahun 1945 berdasarkan Pancasila.<sup>13</sup>

Penempatan Teori Negara Hukum sebagai teori utama (*grand theory*)<sup>14</sup> didasarkan pada pertimbangan bahwa obyek penelitian ini berkaitan dengan masalah penyelenggaraan negara hukum terutama menyangkut pemilihan umum kepala daerah. Konsep penyelenggaraan negara yang mengacu pada konsep negara hukum mengimplikasikan bahwa kehendak setiap kegiatan negara maupun pemerintah senantiasa mengacu pada hukum dan perundang-undangan (UUD NRI Tahun 1945, Amandemen III : pasal 1 ayat (3)).

## **2. Teori Demokrasi**

Pemilihan Umum merupakan wujud manifestasi dari sebuah Negara demokrasi. Istilah Demokrasi sendiri menurut asal kata berarti rakyat

---

<sup>12</sup> Marwati Riza, 2009. *Perlindungan Hukum Pekerja Migran Indonesia di Luar Negeri*. Makassar. AS Publishing. Hal.46

<sup>14</sup> *Grand Theory* adalah teori utama yang menjadi payung dari semua teori yang digunakan dalam penelitian ini.

memegang kuasa atau *government by the people* (kata Yunani Demos berarti Rakyat, Kratos berarti Kekuasaan/berkuasa).

Pemilik kekuasaan tertinggi sesungguhnya dalam negara Indonesia adalah rakyat. Kekuasaan itu harus disadari berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Aristoteles menilai demokrasi sebagai sistem pemerintahan dan politik yang paling buruk (*bad government*) dan mudah tergelincir menjadi mobokrasi (*government by mass/mob*) atau anarki<sup>15</sup>. Hal itu diungkapkan karena demokrasi telah memberikan porsi kekuasaan rakyat lebih besar dalam menjalankan kekuasaan negara sehingga berpotensi atau rawan menjadi tirani. Olehnya itu Aristoteles dalam karyanya *The Politics* memberikan petunjuk bahwa kekuasaan yang dilahirkan dari demokrasi harus dijalankan secara bergantian (rotasi kekuasaan) karena gagasan keadilan demokrasi adalah kesetaraan numerik, bukan jasa<sup>16</sup>. Maka dari itu tidak ada suatu negara yang ingin disebut tidak demokratis atau bukan negara demokrasi.

Dalam merealisasikan cita-cita negara Indonesia maka dikenal adanya sistem demokrasi yang pada tahun 1968 dinamakan "Demokrasi

---

<sup>15</sup> A.Mukhti Fadjar. Jurnal Konstitusi volume 6, April 2009, *Pemilu yang demokratis dan berkualitas*. Hal.3

<sup>16</sup> Aristoteles, *The Politics* dalam David Helds, 2006 sebagaimana dikutip oleh Veri Junaedi dalam Jurnal Konstitusi volume 7, Oktober 2010, *Pembatalan Kehendak Rakyat dalam Pemilihan Kepala Daerah* . Hal 46

Pancasila”. Jika dipandang dari sudut Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, dapat pula disebut Demokrasi menurut Prinsip Permusyawaratan Rakyat.<sup>17</sup>

Hakikat demokrasi politik adalah kekuasaan atau kedaulatan ada di tangan rakyat melalui wakil-wakil rakyat dalam lembaga permusyawaratan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dan Sila keempat Pancasila, sedangkan hakikat demokrasi ekonomi adalah kekuasaan atau kedaulatan dalam bidang kesejahteraan sosio-ekonomi, sebagaimana tertuang dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 dan sila kelima Pancasila.

Mengenai arti demokrasi diperoleh beberapa rumusan, antara lain:

a. *International Commission of Jurist* dalam konferensinya di

Bangkok (1965):

“Suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil-wakil yang dipilih oleh mereka yang bertanggungjawab kepada mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas”

b. Henry B Mayo menyatakan:

“Sistem politik demokrasi merupakan suatu sistem yang menunjukkan bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaan umum dibuat berdasarkan suara mayoritas oleh wakil-wakil yang melakukan kontrol efektif pada pemilihan umum yang

---

<sup>17</sup> Andi Pangerang Moenta. 2016. *Permusyawaratan dan DPRD*. Cetakan ke-2. Malang. Intelegensia

dilaksanakan secara periodic yang berdasarkan prinsip persamaan dan kebebasan politik”

Definisi diatas tentu memposisikan rakyat sebagai penentu dalam merumuskan dan mengambil keputusan serta kebijaksanaan umu dalam suatu tatanan politik (Negara).

Selain itu definisi Demokrasi juga dikemukakan oleh Bonger yang menyatakan:

“Demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan dari suatu kolektiviet yang memerintah diri sendiri, dalam hal mana sebagian besar anggota-anggotanya turut mengambi bagian baik langsung, maupun tidak langsung dan dimana terjamin kemerdekaan rohani dan persamaan buat hukum”

Demokrasi menuntut kesesuaian yang setinggi-tingginya antara kehendak umum seperti dinyatakan dalam tatanan hukum dengan kehendak para individu yang menjadi subjek tatanan hukum tersebut. Oleh sebab itulah tatanan hukum dibuat oleh para individu itu sendiri yang terikat olehnya menurut prinsip mayoritas<sup>18</sup>.

Pada negara demokrasi, rakyat merupakan pemegang kekuasaan dalam arti kekuasaan pemerintahan baik di tingkat pemerintahan pusat maupun di tingkat pemerintahan daerah. Adapun faktor yang

---

<sup>18</sup> Hans Kelsen, *Teori umum tentang Hukum dan Negara*. Bandung: Nusa Media. 2015. Hal.442

mempengaruhi kaitan antara pembentukan pemerintahan tingkat daerah dengan demokrasi, yaitu<sup>19</sup>:

- a. Sebagai upaya untuk mewujudkan prinsip kebebasan (*liberty*).
- b. Sebagai upaya yang menumbuhkan kebiasaan (*habit*) agar rakyat memutus sendiri berbagai macam kepentingan umum yang bersangkutan langsung dengan mereka, membiasakan rakyat mengatur dan mengurus sendiri urusan-urusan pemerintahan yang bersifat local, bukan hanya sekedar sebagai wahana latihan yang baik, tetapi menyangkut segi yang esensial dalam suatu masyarakat yang demokratis.
- c. Sebagai upaya untuk memberikan pelayanan sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai berbagai tuntutan yang berbeda.

Hans Kelsen menawarkan sudut pandang yang berkaitan dengan jenis ideal pemerintahan mayoritas yang muncul dalam derajat yang berubah melalui berbagai konstitusi. Pemerintahan mayoritas langsung adalah sistem berbasis suara dengan derajat relatif paling tinggi. Sistem berbasis pemungutan suara langsung digambarkan dengan cara bahwa pembuatan peraturan serta kemampuan kepala dan hukum sangat

---

<sup>19</sup> Bagir Manan, *Hubungan pusat dan daerah berdasarkan asas desentralisasi menurut UUD NRI Tahun 1945*, Disertasi, Unpad, 1990, hal.34 sebagaimana dikutip oleh Achmad Ruslan, *Teori dan pdantuan praktik pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia*. Yogyakarta: Rangkang Education, 2011. Hal.17

penting, dilaksanakan semacam itu hanya mungkin dalam masyarakat-masyarakat kecil dan dibawah kondisi-kondisi sosial yang sederhana.<sup>20</sup>

Moh.Mahfud MD mengemukakan pandangannya mengenai hubungan hukum dan demokrasi bahwa demokrasi tanpa hukum tidak akan terbangun dengan baik bahkan mungkin menimbulkan anarki, sebaliknya hukum tanpa sistem politik yang demokratis hanya akan menjadi hukum yang elastis dan represif.<sup>21</sup>

### **3. Teori Penegakan Hukum Pilkada**

Secara konsepsional, penegakan hukum menjelaskan arti dan inti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyetarakan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap, dan menegajawantah sikap dan tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan (sebagai social engineering), memelihara dan mempertahankan (sebagai social control) kedamaian pergaulan hidup.<sup>22</sup>

Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal. Oleh karena itu, keberhasilan penegakan hukum akan dipengaruhi oleh hal-hal tersebut. Kemudian dijelaskan bahwa masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin

---

<sup>20</sup> Hans Kelsen. *Op.Cit.* Hal.408

<sup>21</sup> Moh. Mahfud MD. 1999. *Hukum dari Pilar-pilar Demokrasi*. Yogyakarta. Gama Media. Hal.1

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto. 2008. *Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum*. Jakarta. Raja Grafindo. Hal.5

mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti netral, sehingga pengaruh positif atau dampak negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut, sebagai berikut:<sup>23</sup>

- a. Faktor hukumnya sendiri;
- b. Faktor penegak hukum;
- c. Faktor sarana dan prasarana yang mendukung penegakan hukum
- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum diterapkan; dan
- e. Faktor kebudayaan.

Menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep yang abstrak itu. Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan.<sup>24</sup>

Pengertian penegakan hukum dalam terminologi bahasa Indonesia selalu mengarah pada *force*, sehingga timbul kesan di masyarakat bahwa penegakan hukum bersangkutan paut dengan hukum pidana saja. Hal ini berkaitan pula dengan seringnya masyarakat menyebut penegak hukum itu kepada polisi, jaksa, dan hakim. Padahal pejabat administrasi sebenarnya juga bertindak sebagai penegak hukum. Andaikata istilah

---

<sup>23</sup> Ibid. Hal.8-9

<sup>24</sup> Satjipto Rahaardjo, 1983. *Masalah penegakan hukum suatu tinjauan sosiologis*. Bandung. Sinar Baru. Hal.15

asing tersebut disalin menjadi “penanganan hukum” tentu sesuai dengan konteks istilah ini yang penegakan hukumnya mempunyai ruang lingkup yang lebih luas.<sup>25</sup>

Penegakan hukum yang dilakukan oleh birokrasi (pejabat administrasi) berupa penegakan yang bersifat “pencegahan” (preventif) yang dilakukan dengan penyuluhan atau sosialisasi suatu peraturan perundang-undangan, baik peraturan perundang-undangan yang berasal dari pusat maupun peraturan yang dibuat di daerah.<sup>26</sup>

Kemudian konsep **Lawrence Meir Friedman** tentang Tiga Unsur Sistem Hukum (***Three Element of Legal System***) merupakan teori yang sangat relevan dalam mengarahkan batasan ruang lingkup materi pembahasan. Ketiga unsur sistem hukum tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Struktur (*Structure*).
- b. Substansi (*Substance*).
- c. Kultur hukum (*Legal culture*)<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Andi Hamzah. 2008. *Penegakan Hukum Lingkungan*. Jakarta. Sinar Grafika. Hal.48

<sup>26</sup> Supriadi. 2008. *Hukum lingkungan di Indonesia sebuah pengantar*. Jakarta. Sinar Grafika. Hal.267

<sup>27</sup> Achmad Ali. *Keterpurukan Hukum di Indonesia (Penyebab dan Solusinya)*. Cet ke ke2 Ghalia Indonesia. Bogor, 2005.



Menurut **Friedman**, *the structure of a system is its skeletal framework; it is the permanent shape, the institutional body of system, the thought, rigid bones that keep the process flowing within bounds...*. Jadi, struktur adalah kerangka atau rangkanya, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Di Indonesia misalnya, berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia, maka termasuk didalamnya struktur institusi-institusi penegakan hukum, seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan. Berbicara tentang hierarki peradilan umum di Indonesia, mulai dari terendah adalah Pengadilan Negeri hingga yang terpuncak adalah Mahkamah Agung Republik Indonesia. Juga termasuk unsur struktur adalah jumlah dan jenis pengadilan, yuridiksinya (jenis kasus yang berwenang mereka periksa serta bagaimana dan mengapa), dan jumlah hakim agung dan hakim lainnya. Jelasnya, struktur bagaikan foto diam yang menghentikan gerak (*a kind of still photograph, which freezes the action*).

Selanjutnya menurut **Friedman**, *the substance is composed of substantive rules and rules about how institutions should be have*. Jadi, yang dimaksud dengan substansi menurut Friedman adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup *living law*

(hukum yang hidup), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang atau *law books*.

Akhirnya pemahaman Friedman tentang *the legal culture, ...system-their beliefs, values, ideas, and expectations*. Jadi, kultur hukum menurut Friedman adalah sikap manusia terhadap terhadap hukum dan sistem hukum kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. "*Legal culture refers, then to those parts of general culture-customs, opinion, ways of doing and thinking-that bend social forces to ward or away from the law and in particular ways*". Pemikiran dan pendapat ini sedikit banyak menjadi penentu jalannya proses hukum. Jadi, dengan kata lain, kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Tanpa kultur hukum, maka sistem hukum itu sendiri tidak berdaya<sup>28</sup>.

Terdapat sejumlah persyaratan yang menjadi dasar bagi pembangunan sistem penegakan hukum pemilu yang baik. Persyaratan itu adalah<sup>29</sup>:

- i) adanya mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif,
- ii) adanya aturan mengenai sanksi yang jelas atas pelanggaran pemilu,
- iii) adanya ketentuan terperinci dan memadai untuk melindungi hak pilih,

---

<sup>28</sup> Ibid. Hlm 87.

<sup>29</sup> Topo Santoso dkk, 2006. *Penegakkan Hukum Pemilu: Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*.Perludem. Jakarta Hal.101-102

- iv) adanya hak bagi pemilih, kandidat, partai politik untuk mengadu kepada lembaga penyelenggara pemilu atau lembaga pengadilan,
- v) adanya kewenangan untuk mencegah hilangnya hak pilih yang diputuskan oleh lembaga penyelenggara pemilu atau lembaga pengadilan,
- vi) adanya hak untuk banding, adanya keputusan yang sesegera mungkin,
- vii) adanya aturan main mengenai waktu yang dibutuhkan untuk memutuskan gugatan,
- viii) adanya kejelasan mengenai implikasi bagi pelanggaran aturan pemilu terhadap hasil pemilu, dan
- ix) adanya proses, prosedur, dan penuntutan yang menghargai hak asasi manusia

Tujuan utama penegakan hukum pemilu adalah untuk memastikan bahwa semua tahapan dan proses pemilu dapat berlangsung sesuai perencanaan dan ditaatinya peraturan yang mengaturnya sehingga tercipta ketertiban dalam semua proses pemilu (*electoral process order*), serta sanksi hukumannya dapat melahirkan efek penjeratan (*deterrence effect*) bagi pelanggarnya dan tak terulang dikemudian hari.

Begitupula Soejono Soekanto<sup>30</sup> berpendapat bahwa Penegakan hukum terhadap faktor-faktor yang dapat mempengaruhi dan mempunyai arti sehingga penegakan hukum berdampak positif dan negatifnya terletak pada isi faktor tersebut. Gangguan penegakan hukum terjadi jika ada ketidakserasian antara nilai, kaidah, dan pola perilaku. Oleh karena itu faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yaitu Pertama dapat dilihat dari faktor hukum, Kedua faktor penegak hukum, ketiga faktor sarana atau fasilitas, keempat faktor masyarakat dan kelima faktor kebudayaan.

Penempatan teori Penegakan Hukum Pilkada sebagai *Applied Theory* dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemilu didasarkan pada pertimbangan bahwa obyek penelitian ini mengkaji penerapan hukum pemilu yang tidak dapat dipisahkan dari penegakan hukum yang menempatkan posisi polisi, jaksa, hakim maupun pejabat administrasi sebagai penegak hukum dalam hukum pemilu tersebut. Sehingga menurut penulis sudah tepat menggunakan teori ini sebagai pisau analisis dalam membedah permasalahan yang ada.

---

<sup>30</sup> Soerjono Soekanto, 1983. *Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*. Rajawali Pers. Jakarta

#### 4. Teori Pembentukan Perundang-undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakekatnya adalah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku ke luar dan yang bersifat umum dalam arti luas<sup>31</sup>.

Hans Kelsen mengemukakan teori stufenbau (stufenbau des rechts theorie) dalam bukunya yang diterjemahkan ke dalam Bahasa Inggris dengan judul *General Theory of Law and State* oleh Anders Wedberg. Menurut Hans Kelsen bahwa : *“The creation of one norm – the lower one – is determined by another – the higher – the creation of which is determined by a still higher norm, and that this regresses is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes in unity”*. (norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya dan bahwa ini regressus diakhiri oleh suatu paling tinggi, norma dasar, menjadi pertimbangan bagi kebenaran keseluruhan tata hukum).

Norma Dasar (basic norm/ Grundnorm) yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi Norma Dasar (basic norm/ Grundnorm) itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma Dasar (basic

---

<sup>31</sup> Achmad Ruslan. 2013. *Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia*. Yogyakarta. Rangkang Education, Hlm. 37

norm/ Grundnorm) yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya sehingga suatu Norma Dasar (*basic norm/ Grundnorm*) itu dikatakan *pre-supposed*.

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen diilhami oleh muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*). Menurut Adolf Merkl, suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskraht*) yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut atau terhapus. Teori tersebut dikembangkan oleh Hans Nawiasky murid Hans Kelsen yang menyatakan bahwa norma hukum dalam negara selalu berjenjang, yakni sebagai berikut:

1. Norma fundamental negara (*Staats fundamentalnorm*);
2. Aturan-aturan dasar Negara/ aturan pokok Negara (*staatsgrundgesetz*);
3. Undang-undang (*formell gesetz*); dan

4. Peraturan pelaksana serta peraturan otonom (verordnung & autonome satzung).

Nawiasky berpendapat bahwa isi *Staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara (Staatsverfassung), termasuk norma pengubahnya. Hakikat hukum suatu *Staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Ia ada terlebih dahulu sebelum adanya konstitusi. Di bawah norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*) terdapat aturan pokok negara (*Staatsgrundgesetz*), yang biasanya dituangkan ke dalam batang tubuh suatu undang-undang dasar atau konstitusi tertulis.

Di bawah *staatsgrundgesetz* terdapat norma yang lebih konkrit, yakni *formellegesetz* (undang-undang formal), sedangkan norma yang berada di bawah *formellegesetz* adalah *verordnung & autonome satzung* (peraturan pelaksanaan atau peraturan otonom). Norma hukum daerah merupakan salah satu bentuk norma hukum tertulis yang terdapat di Indonesia. Norma hukum tertulis dalam bentuk norma hukum daerah tersebut salah satunya mempunyai bentuk sebagai peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan merupakan peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan. Indonesia memiliki peraturan perundang-undangan yang secara pembentukannya dapat dibentuk di tingkat pusat serta peraturan perundang-undangan yang dibentuk di tingkat daerah.

Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud di atas, dasar dan tujuan pembentukannya dapat berlandaskan pada Teori Kebijakan Publik yang dikemukakan oleh Friedrich dalam Budi Winarno yaitu:

- a. kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu;
- b. kebijakan (policy) yang merupakan kebijakan negara, kebijakan yang dibuat oleh negara; dan



- c. serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

Selain memperoleh pemahaman mengenai dasar dan tujuan pembentukan perundang-undangan dengan berlandaskan pada Teori Kebijakan Publik, dalam penyusunan suatu peraturan perundangundangan teori yang digunakan sebagai dasar untuk dapat membentuk suatu peraturan perundang-undangan dengan baik adalah Teori Legal Drafting menurut Dickerson, yaitu hukum yang baik apabila memenuhi 3 (tiga) persyaratan yang meliputi tuntas mengatur permasalahannya, sedikit mungkin memuat ketentuan tentang delegasi peraturan perundang-undangan, dan dihindari memuat ketentuan yang bersifat elastis.

## **B. Pemilihan Umum dan Demokrasi**

Ramlan Surbakti<sup>32</sup> memaparkan ada sepuluh point penting dari demokrasi, yaitu:

1. Demokrasi mencegah tumbuhnya pemerintahan oleh kaum otokratis yang kejam dan licik;
2. Demokrasi menjamin sejumlah hak asasi bagi warga negara yang tidak diberikan oleh sistem-sistem yang tidak demokratis;
3. Demokrasi lebih menjamin kebebasan pribadi yang lebih luas;

---

<sup>32</sup>Ramlan Surbakti dkk. 2008. *Perekayasaan System Pemilihan Umum untuk Pembangunan Tatanan Politik Demokratis*, Jakarta. Kemitraan, Hlm 8 -9.

4. Demokrasi membantu orang untuk melindungi kepentingan pokok mereka;
5. Demokrasi memberikan kesempatan sebesar-besarnya bagi warga Negara untuk menentukan nasibnya sendiri hidup di bawah hukum pilihannya;
6. Demokrasi memberikan kesempatan sebesar-besarnya untuk menjalankan tanggung jawab moral, termasuk akuntabilitas penguasa kepada rakyat;
7. Demokrasi membantu perkembangan manusia secara lebih total;
8. Demokrasi membantu perkembangan kadar persamaan politik yang relatif tinggi;
9. Demokrasi modern tidak membawa peperangan negara penganutnya; dan
10. Demokrasi cenderung lebih membawa kemakmuran bagi negara penganutnya daripada pemerintahan yang tidak menganut demokrasi.

Meskipun demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum, namun pemilihan umum merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting yang harus diselenggarakan secara demokratis. Oleh karena itu, lazimnya di negara-negara yang menamakan diri sebaga negara demokrasi mentradisikan Pemilu untuk memilih pejabat-pejabat publik di bidang legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun daerah.

Pemilihan umum dalam kaitannya dengan demokrasi menurut Mantan Ketua MK, Moh.Mahfud MD bahwa Pemilihan Umum merupakan instrument penting dalam Negara demokrasi yang menganut sistem perwakilan. Pemilu berfungsi sebagai alat penyaring bagi politikus-politikus yang akan mewakili dan membawa suara rakyat didalam lembaga perwakilan. Mereka yang terpilih dianggap sebagai orang atau kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk

bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar melalui partai politik. Oleh sebab itu, adanya partai politik merupakan keharusan dalam kehidupan politik modern yang demokratis.<sup>33</sup>

Definisi diatas sejalan dengan pengertian pemilu oleh Sekretaris Jendral Mahkamah Konstitusi, Janedjri M.Gaffar dalam bukunya dituliskan bahwa pemilihan umum merupakan mekanisme utama yang harus ada dalam tahapan penyelenggaraan negara dan pembentukan pemerintahan. Pemilu juga dipandang sebagai bentuk paling nyata dari kedaulatan yang berada ditangan rakyat serta wujud paling konkrit partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan negara yang berbasis demokrasi modern.<sup>34</sup>

Pengertian Pemilihan umum juga bisa ditemukan dalam beberapa ketentuan perundang-undangan. Misalnya pada Pasal 1 ayat (1) Undang-undang No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu;

“Pemilihan Umum, selanjutnya disingkat Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Secara sederhana, Pemilu dilaksanakan untuk memilih orang/kelompok untuk mengisi jabatan-jabatan mulai dari Presiden dan

---

<sup>33</sup> Moh.Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009), edisi revisi, hal.60-61.

<sup>34</sup> Janedjri M.Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*. (Jakarta:Konstitusi Pers, 2012), cet.I. Hal.36

Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) diberbagai tingkat pemerintahan termasuk Dewan Perwakilan Daerah (DPD) serta Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah hingga tingkat Desa. Ketentuan pelaksanaan pemilihan dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dimasing-masing lembaga Negara yang dilangsungkan secara berkala.

Ketentuan perundang-undangan tersebut merupakan kerangka hukum yang dapat memastikan pemilu yang demokratis. Oleh karena itu terdapat standar-standar yang ditetapkan secara internasional yang diuraikan dalam *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (Internationak IDEA). Standar-standar yang dimaksud meliputi<sup>35</sup>:

- (1) adanya kerangka hukum pemilu,
- (2) sistem pemilu,
- (3) distrik pemilu atau batas unit pemilu,
- (4) hak memilih dan dipilih,
- (5) kelembagaan komisi pemilihan umum,
- (6) pendaftaran pemilih,
- (7) akses suara bagi partai politik dan kandidat,
- (8) kampanye pemilu yang demokratis,
- (9) akses media dan keterbukaan informasi dan kebebasan berpendapat, (10) pembiayaan dan pendanaan kampanye,

---

<sup>35</sup> Lihat International IDEA, (2002) dan International IDEA, *Kerangka Hukum Pemilu Indonesia Tahun 2004*, Jakarta: IDEA, 2004..

- (11) ketersediaan kotak suara,
- (12) perhitungan suara dan tabulasi,
- (13) peran keterwakilan partai politik dan kandidat,
- (14) pemantau pemilu, serta
- (15) kepatuhan dan penegakan hukum pemilu

Pemilihan umum dilangsungkan secara berkala dikarenakan oleh beberapa sebab. *Pertama*, Pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis dan berkembang dari waktu ke waktu. Dalam jangka waktu tertentu, dapat saja terjadi bahwa sebahagian rakyat berubah pendapatnya mengenai suatu kebijakan negara. *Kedua*, di samping pendapat rakyat berubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat pula berubah, baik karena dinamika dunia internasional ataupun karena faktor dalam negeri sendiri. *Ketiga*, perubahan-perubahan aspirasi rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena penambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa.<sup>36</sup>

## **C. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)**

### **1. Perihal Pilkada**

Pemilihan umum kepala daerah (Pilkada) merupakan amanah dari Pasal 18 ayat (4) amandemen kedua UUD NRI Tahun 1945. Pasal tersebut menguraikan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-

---

<sup>36</sup> Jimly Asshiddiqie. 2011. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta. Rajawali pers. Hal.415.

masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Pemilihan secara demokratis mengandung makna baik pemilihan langsung yakni pasangan calon dipilih langsung oleh rakyat maupun tidak langsung yang berarti hak pilih rakyat diwakili oleh wakilnya di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Gagasan pemilihan Kepala Daerah secara langsung lahir dari keinginan agar Kepala Daerah yang terpilih benar-benar representatif. Artinya seorang Gubernur atau Bupati misalnya, terpilih atau dipilih bukan hasil rekayasa politik atau produk “kongkalikong” anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang pada akhirnya Kepala Daerah bukanlah hasil keinginan rakyat yang sebenarnya. Di masa pemerintahan Orde Baru pemilihan kepala daerah selalu dilakukan melalui DPRD. Di bawah UU nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dipilih melalui DPRD. Biasanya yang selalu menang adalah calon dari partai penguasa, hal ini menimbulkan persaingan calon-calon Kepala Daerah. Meskipun Kepala Daerah dipilih oleh DPRD tetapi calon-calon terpilih diajukan dulu ke pusat dan pusatlah yang menentukan siapa yang terpilih sebagai Kepala Daerah. Dengan mekanisme seperti ini sebenarnya yang dianut oleh Indonesia dimasa lampau adalah “Desentralisasi yang sentralistik.” Peranan pemerintahan pusatlah yang lebih menentukan keinginan daerah. Gerak penyelenggaraan pemerintahan daerah yang telah ditata secara seimbang antara

kekuasaan pusat dan daerah pada awal pelaksanaannya berjalan dengan baik, namun lambat laun mengalami deviasi dan distorsi akibat paradigma dan cara pandang rezim Orde Baru yang menjadikan kebijakan otonomi daerah sebagai instrument sentralisasi, eksploitasi dan penyeragaman bagi daerah yang sangat beragam.<sup>37</sup>

Pada tahun 2004 lahirlah Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal yang menonjol dari peraturan ini adalah pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan dengan pemilihan langsung oleh rakyat. Artinya rakyatlah yang secara langsung memilih siapa Kepala Daerahnya baik Gubernur, Bupati maupun Walikota. Tentu saja hal ini merupakan terobosan baru dalam menafsirkan demokrasi yang ditentukan oleh konstitusi.

Peraturan tersebut kemudian disempurnakan lagi dengan mengubahnya menjadi Undang-undang No.23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah. Adapun tujuan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana yang telah tercantum dalam konsideran menimbang bahwa tujuan dari pemerintahan daerah adalah terwujudnya kesejahteraan rakyat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan

---

<sup>37</sup> J. Kaloh. 2007. *Mencari bentuk otonomi daerah*. Jakarta. PT Bhinika Cipta. Hal 138

prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>38</sup>

Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada) dan wakil kepala daerah merupakan suatu keharusan yang diselenggarakan oleh setiap daerah melalui Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD). Hal itu sebagai wujud dan mekanisme demokrasi di daerah dalam melaksanakan Pilkada secara langsung.

Pilkada merupakan sarana manifestasi kedaulatan dan pengukuhan bahwa pemilih adalah masyarakat di daerah. Pilkada juga memiliki tiga fungsi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Pertama*, memilih kepala daerah sesuai dengan kehendak bersama masyarakat di daerah sehingga ia diharapkan dapat memahami dan mewujudkan kehendak masyarakat di daerah. *Kedua*, melalui Pilkada diharapkan pilihan masyarakat di daerah didasarkan pada misi, visi, program serta kualitas dan integritas calon kepala daerah yang sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>39</sup>

Pemilihan Kepala Daerah merupakan suatu perwujudan demokrasi dalam kehidupan kenegaraan, karena pilkada tidak hanya merupakan pesta demokrasi yang diselenggarakan dalam lima tahun

---

<sup>38</sup> Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana. 2018. *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*. Cetakan ke-2. Depok. Rajawali Pers. Hal.

<sup>39</sup> Janedjri M.Gaffar, Op.Cit., Hal.85.



sekali yang mana dalam penyelenggaraannya membutuhkan dan atau menghabiskan anggaran negara/daerah dalam jumlah yang sangat besar, akan tetapi lebih merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam setiap pemerintahan negara Republik Indonesia<sup>40</sup>.

## **2. Dasar Hukum Pilkada**

### **a. Undang-undang Dasar NRI Tahun 1945**

Sebagai konstitusi tertinggi, UUD NRI Tahun 1945 menjadi pondasi dan landasan dalam mengatur segala aspek ketatanegaraan termasuk bagaimana setiap orang dijamin hak-haknya dan sebagainya. Dalam kaitannya dengan pemilihan umum, UUD NRI Tahun 1945 khususnya Pasal 18 ayat (4) Perubahan Kedua UUD NRI Tahun 1945 mengharuskan Pilkada dilakukan secara demokratis dan tidak melanggar asas-asas Pemilu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sebagaimana ditentukan Pasal 22E ayat (1) Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945.

### **b. Undang-undang RI No.15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum**

---

<sup>40</sup> Aswanto, *Hukum dan Kekuasaan*. (Yogyakarta: Rangkang Education, 2012) hal.225

Undang-undang ini menjadi dasar dalam menyelenggarakan pemilu. Ketentuan yang mengatur hal-hal yang berkaitan dengan badan penyelenggara pemilu antara lain KPU, BAWASLU, hingga Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. Atau DKPP, ketentuan DKPP sebagai mana diatur Pasal 109 UU ini, mengatur :

- (1) DKPP bersifat jangka panjang dan berkedudukan di ibukota negara.
- (2) DKPP dibentuk untuk melihat dan menyelesaikan pengaduan dan tambahan laporan dugaan pelanggaran asas yang dilakukan oleh individu KPU, individu KPU Provinsi, individu KPU Kabupaten/Kota, individu PPK, individu PPS, individu PPLN, KPPS perseorangan, perseorangan KPPSLN, perseorangan dari Bawaslu, perseorangan dari Bawaslu Provinsi dan perseorangan dari Panwaslu Kabupaten/Kota, perseorangan dari Panwaslu Kecamatan, perseorangan dari Pengawas Pemilu Lapangan dan perseorangan dari Pengawas Pemilu Luar Negeri

- c. Undang-undang RI No.12 Tahun 2008 Tentang Perubahan kedua atas UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Dalam ketentuan UU No.12 Tahun 2008 ini, mengatur tentang ketentuan tindak pidana Pilkada. Undang-undang ini juga menjadi dasar kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menangani sengketa Pilkada setelah dialihkan dari Mahkamah Agung RI. Dalam pasal 236C yang berbunyi:

“Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan”.

- d. Peraturan Pemerintah RI No.78 Tahun 2012 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

PP No.78 tahun 2012, sebagaimana dalam ketentuannya selain mengatur tentang pengangkatan ataupun pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terpilih, juga menegaskan bahwa jika terjadi pelanggaran pidana maka seluruh proses acara pidana dilaksanakan berdasarkan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Hal ini dijelaskan dalam Pasal 113:

- (1) Penyidikan terhadap laporan sengketa yang mengandung unsur tindak pidana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini, dilakukan sesuai dengan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.
- (2) Penyidikan atas tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diselesaikan dalam waktu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kemudian dilanjutkan dengan Pasal 14:

“Pemeriksaan atas tindak pidana dalam Peraturan Pemerintah ini, dilakukan oleh pengadilan di lingkungan peradilan umum.”

- e. Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008 Tentang Pedoman Berracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah

Tujuan perdebatan keputusan politik yang belakangan ini ditangani Mahkamah Agung yang kemudian diserahkan ke Mahkamah Konstitusi tak tertandingi pada penampilan mempercepat penanganan pertanyaan yang belum diarahkan oleh undang-undang. Dengan disahkannya Peraturan Mahkamah Konstitusi ini, maka secara konsekuen memberikan kedudukan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan perkara putusan politik.

- f. Nota Kesepahaman Mahkamah Konstitusi RI dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia Tentang Pengakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Pemilihan Umum Kepala Daerah

Untuk menciptakan kepastian hukum khususnya penegakan hukum pidana dalam tindak pidana pemilihan umum, maka MK berkordinasi dengan POLRI dengan cara membuat nota kesepahaman dalam melakukan penegakan hukum terkait Pilkada. Maksud dan tujuannya dapat dilihat dalam Pasal 1:

- (1) Nota kesepahaman ini diselenggarakan dengan maksud untuk menegakkan hukum dalam penyelesaian tindak pidana Pemilihan Umum Kepala Daerah.
- (2) Nota kesepahaman ini diselenggarakan dengan tujuan untuk menindaklanjuti tindak pidana Pemilihan Umum Kepala Daerah yang terungkap dalam persidangan Mahkamah Konstitusi.

Perubahan dan penambahan aturan-aturan itu bertujuan agar penyelenggaraan Pilkada dapat berjalan secara demokratis sesuai dengan amanat pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

- f. Undang-undang No.10 Tahun 2016 tentang Perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 1 tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-undang No.1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-undang.
- g. Peraturan Bawaslu No.14 tahun 2017 tentang penanganan laporan pelanggaran pemilihan gubernur dan wakil gubernur, Bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota.
- h. Nota Kesepakatan Bersama Bawaslu RI, Polri dan Kejaksaan RI tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu

## D. Terstruktur, Sistematis dan Masif

### 1. Pengertian

Terstruktur, Sistematis dan Masif (TSM) merupakan indikator bentuk pelanggaran yang menjadi dasar Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara sengketa hasil Pemilu.

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, ketika kata tersebut diartikan sebagai berikut:<sup>41</sup>

- Terstruktur adalah cara bagaimana suatu itu disusun;
- Sistematis adalah teratur menurut sistem dengan cara yang teratur baik-baik, dan
- Masif berarti utuh dan padat, kuat dan murni.

Tidak banyak dijumpai definisi dari ketika tatanan kata ini, dari berbagai literatur pun, Terstruktur, Sistematis dan Masif hanya dapat didalam putusan-putusan Mahkamah Konstitusi.

Misalnya, dalam Putusan Mahkamah Nomor 41/PHPU.D-VI/2008. Yang dimaksud sebagai pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif adalah sebagai berikut: ***Terstruktur*** yaitu pelanggaran telah direncanakan secara matang dan melibatkan pejabat penyelenggara pemilu secara berjenjang.

---

<sup>41</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2011. Departemen Pendidikan Nasional. Edisi Keempat.

**Sistematis** yaitu, tepatnya pelanggaran dilakukan dengan persiapan yang matang dan menggunakan teknik yang baik. Mengerikan, khususnya pelanggaran dilakukan secara luas dalam tingkat yang meluas luas.<sup>42</sup>

## **2. Lahirnya Istilah Terstruktur, Sistematis dan Masif**

Munculnya istilah TSM tersebut dalam pelanggaran pemilu pada dasarnya merupakan penegasan terhadap pelanggaran Pilkada yang terungkap dalam persidangan Mahkamah Konstitusi tatkala Mahkamah memeriksa sengketa Pilkada Provinsi Jawa Timur.

Pada awalnya, Mahkamah hanya berwenang mengadili sengketa hasil pemilihan umum. Namun dalam perkembangan saat persidangan berlangsung, ternyata terungkap pula sejumlah pelanggaran-pelanggaran pemilu yang secara luar biasa telah merusak sendi-sendi demokrasi yang tertuang dalam Pasal 22E ayat (1) UUDNRI Tahun 1945 yang dalam Pilkada diadopsi oleh Pasal 56 ayat (1) UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa Pemilu harus dilaksanakan dengan Luber dan Jurdil.

Oleh karena itu, meskipun pelanggaran-pelanggaran Pemilu seharusnya menjadi kewenangan peradilan lain, namun Mahkamah

---

<sup>42</sup> Putusan Mahkamah Nomor 41/PHPU.D-VI/2008

pada akhirnya harus memeriksa pelanggaran-pelanggaran ini karena ternyata berbagai pelanggaran Pemilu/Pilkada, baik administratif maupun pidana, yang bukan menjadi domain kewenangan MK untuk menanganinya, realitasnya tidak pernah secara tuntas dapat diselesaikan oleh institusi di luar MK yang mempunyai kewenangan, meskipun UU Pemilu Legislatif 2009 (UU 10/2008) dan UU Pemilu Presiden 2009 (UU 42/2008) telah memuat ketentuan bahwa berbagai pelanggaran pidana pemilu yang mempengaruhi hasil pemilu sudah harus selesai paling lambat 5 (lima) hari sebelum hasil pemilu ditetapkan (terkait Pilkada malahan tidak memuat ketentuan seperti itu). Mungkin hal itu disebabkan oleh lemahnya berbagai peraturan perundang-undangan yang kurang/tidak memberikan “empowering” kepada institusi pengawasan Pemilu/Pilkada, sehingga pengawasan Pemilu/Pilkada terkesan tidak pernah efektif.<sup>43</sup>

Berdasarkan kenyataan objektif yang demikian, maka dapat dimengerti apabila MK kemudian mengembangkan suatu paradigma baru dalam menangani sengketa Pilkada yang tidak semata-mata

---

<sup>43</sup> Abdul Mukhtie Fadjar, *Memahami Original Intent Makna Pelanggaran Pilkada Yang Bersifat Sistematis, Terstruktur, dan Masif*, makalah disampaikan pada Diskusi Terbatas, tanggal 23 Maret 2011 di Mahkamah Konstitusi, dikutip dalam jurnal Konstitusi, Volume 9 Nomor 1, Maret 2012. Hal.208.



terpaku pada aspek kuantitatif, yakni angka-angka hasil penghitungan suara, melainkan juga pada aspek kualitatif pemilu, yakni proses-proses pemilu yang mempengaruhi kualitas pemilu yang “Luber dan Jurdil” yang berarti mau tidak mau atau tidak terhindarkan MK akan menilai berbagai dalil pemohon Pilkada mengenai berbagai pelanggaran pemilu yang seharusnya sudah secara tuntas ditangani oleh institusi-institusi lain sebelum kasus dibawa ke MK.

Dalam posisi ini, MK tidak akan menjalankan fungsi peradilan lain dalam memberikan sanksi terhadap pelanggaran-pelanggaran administratif maupun pidana. Akan tetapi pelanggaran-pelanggaran ini akan menjadi ukuran yang di pakai oleh MK untuk membatalkan hasil Pilkada apabila terbukti adanya pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif. Berikut ini pertimbangan hukum Mahkamah dalam Putusan Nomor 190/PHPU.D-VIII/2010 tentang Pilkada Kabupaten Pandeglang.

“Bahwa berdasar pandangan dan paradigma yang dianut tersebut maka Mahkamah menegaskan bahwa pembatalan hasil Pemilu atau Pilkada karena pelanggaran-pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif sama sekali tidak dimaksudkan oleh Mahkamah untuk mengambil alih kewenangan badan peradilan lain. Mahkamah tidak akan pernah mengadili pelanggaran pidana atau administrasi dalam Pemilu atau Pilkada, melainkan hanya mengambil pelanggaran-pelanggaran yang terbukti di bidang itu yang berpengaruh terhadap hasil Pemilu atau Pilkada sebagai dasar putusan tetapi tidak menjatuhkan sanksi pidana

dan sanksi administrasi terhadap para pelakunya. Oleh sebab itu, setiap pelanggaran yang terbukti menurut Hukum Acara Mahkamah Konstitusi dan dijadikan dasar putusan pembatalan oleh Mahkamah tetap dapat diambil langkah hukum lebih lanjut untuk diadili oleh lembaga peradilan umum atau Peradilan Tata Usaha Negara sebab Mahkamah tidak pernah memutus dalam konteks pidana atau administratif...<sup>44</sup>

## **E. Pelanggaran Pilkada**

Pelanggaran Hukum terjadi ketika subjek hukum tertentu tidak menjalankan kewajiban yang seharusnya dijalankan atau karena melanggar hak-hak subjek hukum lain.<sup>45</sup>

Begitupun dalam hal penyelenggaraan pemilu di berbagai belahan dunia tentu tidak lepas dari kecurangan-kecurangan dalam proses demokrasi tak terkecuali Indonesia sebagai negara yang terbilang baru menata sistem demokrasinya. Kecurangan yang terjadi tak lain merupakan pelanggaran terhadap kaidah-kaidah hukum yang telah ditetapkan.

Pelanggaran pemilu setidaknya terdapat 4 jenis pelanggaran yakni pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan, pelanggaran administrasi

---

<sup>44</sup> Putusan Nomor 190/PHPU.D-VIII/2010 Tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Pandeglang Tahun 2010 dikutip dalam jurnal Konstitusi, Volume 9 Nomor 1, Maret 2012. Hal.209.

<sup>45</sup> Syukri Akub dan Baharuddin Badaru. 2012. *Wawasan Due Process of Law dalam Sistem Peradilan Pidana*. Yogyakarta. Rangkang Education. Hal.36

pemilihan, sengketa pemilihan dan Tindak pidana pemilihan. Adapun uraian keempat jenis pelanggaran tersebut sebagai berikut:

### **1. Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilihan**

Pelanggaran kode etik adalah pelanggaran terhadap prinsip-prinsip moral dan etika penyelenggara pemilu yang berpedoman kepada sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu<sup>46</sup>. Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, serta untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis<sup>47</sup>. Maksud kode etik adalah untuk menjaga kemandirian, integritas, akuntabilitas, dan kredibilitas penyelenggara pemilu. Sedangkan tujuan kode etik adalah memastikan terselenggaranya pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Sebelum berlakunya Undang-undang No.15 tahun 2011 tentang penyelenggara pemilihan umum, bahwa untuk memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU dan anggota KPU Provinsi, dibentuk Dewan

---

<sup>46</sup> Pasal 136 Perpu No.1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

<sup>47</sup> Pasal 1 angka (5) UU No.15 Tahun 2011 tentang penyelenggara pemilihan umum

Kehormatan KPU yang bersifat *ad hoc* yang ditetapkan dengan keputusan KPU. Dewan Kehormatan KPU tersebut berjumlah 5 (lima) orang yang terdiri atas 3 (tiga) orang anggota KPU dan 2 (dua) orang dari luar anggota KPU. Dewan Kehormatan KPU terdiri atas seorang ketua merangkap anggota dan anggota. Berdasarkan hasil pemeriksaan, Dewan Kehormatan KPU menetapkan rekomendasi yang bersifat mengikat. KPU wajib melaksanakan rekomendasi Dewan Kehormatan KPU<sup>48</sup>.

Hal tersebut kemudian berubah setelah lahirnya UU No.15 tahun 2011 tentang penyelenggara pemilihan umum, bahwa Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (yang memeriksa pelanggaran kode etik, baik untuk KPU maupun Bawaslu) atau disingkat DKPP bersifat permanen dan bertugas menangani pelanggaran kode etik serta berkedudukan di ibukota negara. Keanggotaannya pun lebih beragam, yaitu ada unsur KPU, Bawaslu, partai politik, masyarakat, dan unsur pemerintah.

## **2. Pelanggaran Administrasi Pemilihan**

Pelanggaran administrasi Pemilihan meliputi pelanggaran terhadap tata cara yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilihan dalam setiap tahapan Pemilihan.

Tahapan pemilihan dengan indikasi *maladministrasi* diputuskan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) (provinsi/kabupaten/kota) paling lama

---

<sup>48</sup> Pasal 111 UU No.22 tahun 2007 tentang penyelenggara pemilu

7 hari sejak rekomendasi Bawaslu (provinsi/kabupaten/kota)<sup>49</sup>. Pembaharuan dilakukan pada peraturan yang terbaru yakni pada Pasal 135A UU No.10 tahun 2016 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota bahwa pelanggaran administrasi pemilihan merupakan pelanggaran yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan masif.

### **3. Sengketa Pemilihan**

Sengketa pemilihan umum diatur dalam Pasal 142 Perpu No.1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang terdiri atas sengketa antarpeserta pemilihan dan sengketa antara peserta pemilihan dengan penyelenggara pemilihan.

Sengketa antara peserta pemilihan dengan penyelenggara pemilihan dalam hal ini KPU kerap kali terjadi disetiap penyelenggaraan pemilihan. Misalnya, KPU yang mengeluarkan keputusan kerap kali digugat pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTUN). Tentu hal tersebut tidak menyalahi aturan yang memang diakomodir dalam peraturan perundang-undangan.

### **4. Tindak Pidana Pemilihan**

#### **1. Pengertian Tindak Pidana**

---

<sup>49</sup> Pasal 140 Perpu No.1 tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Pengertian suatu istilah dalam ilmu hukum pidana sangat penting dipahami, demikian juga halnya dengan istilah tindak pidana, jika diperhatikan penempatannya selalu mendahului rangkaian kata berikutnya. Para pakar hukum pidana dengan alasan-alasan yang dikemukakan memberikan definisi dan juga istilah yang berbeda-beda mengenai tindak pidana. Perbedaan tersebut muncul karena untuk mengetahui apakah yang terjadi adalah tindak pidana atau bukan tindak pidana.

Dalam undang-undang kata tindak pidana menggunakan istilah perkataan *strafbaar feit* yang oleh Kitab Undang-undang hukum pidana tidak memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai hal itu. Dengan dasar ini para ahli di bidang pidana memberikan penjelasan yang berbeda-beda.

*Strafbaar feit* merupakan istilah yang berasal dari bahasa Belanda sebagaimana pembentuk undang-undang yang kita gunakan berasal dari Negara tersebut. Perkataan *feit* itu sendiri di dalam bahasa Belanda berarti sebagian dari suatu kenyataan atau *een gedeelte van de werkelijkheid*, sedangkan *strafbaar* berarti dapat dihukum, sehingga secara harfiah perkataan *strafbaar feit* itu dapat diterjemahkan sebagai dari suatu kenyataan yang dapat dihukum, yang sudah barang tentu tidak tepat, oleh karena kelak akan kita ketahui bahwa yang dapat dihukum itu

sebenarnya adalah manusia sebagai pribadi dan bukan kenyataan, perbuatan ataupun tindakan.<sup>50</sup>

Menurut Profesor Pompe,<sup>51</sup> perkataan *strafbaar feit* itu secara teoritis dapat dirumuskan sebagai:

“Suatu pelanggaran norma (gangguan terhadap tertib hukum) yang dengan sengaja ataupun tidak dengan sengaja telah dilakukan oleh seorang pelaku, dimana penjatuhan hukuman terhadap pelaku tersebut adalah perlu demi terpeliharanya tertib hukum dan terjaminnya kepentingan umum atau sebagai *de normovertreding (verstoring der rechtsorde), waaraan de overtreder schuld heeft en waarvan de bestraffing dienstig is voor de handhaving der rechts orde en de behartiging van het algemeen welzijn.*”

Simons,<sup>52</sup> juga ikut merumuskan *strafbaar feit* itu sebagai berikut:

“Suatu tindakan melanggar hukum yang telah dilakukan dengan sengaja ataupun tidak dengan sengaja oleh seseorang yang dapat dipertanggungjawabkan atas tindakannya dan yang oleh undang-undang telah dinyatakan sebagai suatu tindakan yang dapat dihukum.”

Perundang-undangan yang ada maupun dalam berbagai literatur hukum juga pernah menggunakan istilah *strafbaar feit* sebagai berikut:

- a. Tindak Pidana, Hampir seluruh peraturan perundang-undangan menggunakan istilah tindak pidana.

---

<sup>50</sup> P.A.F. Lamintang, 1997, *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm.181

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> *Ibid*, Hlm. 185

- b. Peristiwa hukum, digunakan oleh beberapa ahli hukum, misalnya Mr.R.Tresna dalam bukunya asas-asas hukum pidana, Van Schravendijk dalam buku pelajaran tentang hukum pidana Indonesia, Zainal Abidin dalam buku hukum pidana.
- c. Delik, yang berasal dari bahasa latin *delictum* juga digunakan untuk menggambarkan tentang apa yang dimaksud dengan *strafbaar feit*. Istilah ini dapat dijumpai dalam berbagai literatur, misalnya Utrecht, walaupun juga beliau menggunakan istilah lain yakni peristiwa pidana<sup>53</sup>.
- d. Pelanggaran Pidana, dapat dijumpai dalam buku pokok-pokok hukum pidana yang ditulis oleh Tirtamidjaja. Istilah ini banyak dijumpai dalam peraturan tentang kepabeanan.
- e. Perbuatan yang boleh dihukum, istilah ini digunakan oleh Karni dan *Schravendijk*.
- f. Perbuatan yang dapat dihukum, istilah ini digunakan oleh pembentuk Undang-Undang dalam Undang-Undang No. 12 / Drt / 1951 tentang senjata api dan bahan peledak.
- g. Perbuatan Pidana, digunakan oleh Moeljatno dalam berbagai tulisan beliau, misalnya saat beliau menyatakan bahwa perbuatan pidana adalah perbuatan yang oleh suatu aturan

---

<sup>53</sup> Andi Zainal Abidin Farid, *Hukum Pidana I*, 2009



hukum dilarang atau diancam pidana, asal saja dalam pada itu diingat bahwa larangan ditujukan kepada orang-orang yang menimbulkan kejadian itu. Antara larangan dan ancaman pidana ada hubungan erat, oleh karena antara kejadian dan orang yang menimbulkan kejadian itu<sup>54</sup>.

Menurut struktur dan sifatnya, demonstrasi atau demonstrasi kriminal adalah demonstrasi yang tidak sah, demonstrasi yang merugikan daerah setempat karena bertentangan atau mengganggu pelaksanaan hubungan sosial yang dianggap besar dan adil<sup>55</sup>.

Dari beberapa pandangan tentang istilah dari *strafbaar feit*, Moeljatno berpendapat bahwa istilah delik lebih tepat digunakan dengan alasan bahwa penggunaan istilah kejadian bukanlah merupakan suatu hal yang dilarang. Karena itu menurut Moeljatno<sup>56</sup>, kurang tetap untuk dipergunakan istilah "peristiwa" sebagaimana halnya Pasal 14 ayat 1 Undang-undang sementara yang memakai istilah peristiwa pidana. Sebab peristiwa adalah keadaan yang kongkret yang hanya menunjuk kepada satu kejadian tertentu saja.

---

<sup>54</sup> Moeljatno. *Asas-Asas Hukum pidana*, 2008, hlm 59.

<sup>55</sup> Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2006), hal.345 sebagaimana dikutip oleh Amardi Petrus Barus dalam Tesis, "Analisis yuridis terhadap tindak pidana pemilu dalam UU No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR,DPD dan DPRD". Hal.27

<sup>56</sup> Moeljatno, *Op.Cit.*, hlm.60.

## 1. Tindak Pidana Pilkada

Ketentuan tindak pidana pemilihan umum secara umum terdapat pada Pasal 148 KUHP. Adapun isi pasal tersebut, sebagai berikut:

“Barangsiapa pada waktu pemilihan umum yang diadakan menurut undang-undang umum, dengan sengaja dengan kekerasan atau dengan ancaman kekerasan menghalangi seorang akan melakukan haknya memilih dengan merdeka dan tidak terganggu, dihukum dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan”.

Berdasarkan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah menjadi Undang-undang No.12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan daerah, terdapat beberapa pasal mengenai ketentuan pidana terhadap pihak-pihak pelaku tindak pidana Pilkada. Berikut rincian pasal-pasal nya:

### Pasal 115

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain tentang suatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar pemilih, diancam dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan denda paling sedikit Rp3.000.000,00 (tiga juta rupiah) dan paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang dengan sengaja menyebabkan orang lain kehilangan hak pilihnya dan orang yang kehilangan hak pilihnya tersebut mengadakan, diancam dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) dan paling

banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).

- (3) Setiap orang yang dengan sengaja memalsukan surat yang menurut suatu aturan dalam Undang-Undang ini diperlukan untuk menjalankan suatu perbuatan dengan maksud untuk digunakan sendiri atau orang lain sebagai seolah-olah surat sah atau tidak dipalsukan, diancam dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah) dan paling banyak Rp72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah).
- (4) Setiap orang yang dengan sengaja dan mengetahui bahwa suatu surat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) adalah tidak sah atau dipalsukan, menggunakannya, atau menyuruh orang lain menggunakannya sebagai surat sah, diancam dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah) dan paling banyak Rp72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah).
- (5) Setiap orang yang dengan kekerasan atau dengan ancaman kekuasaan yang ada padanya saat pendaftaran pemilih menghalang-halangi seseorang untuk terdaftar sebagai pemilih dalam pemilihan kepala daerah menurut Undang-Undang ini, diancam dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) dan paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).
- (6) Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar atau menggunakan surat palsu seolah-olah sebagai surat yang sah tentang suatu hal yang diperlukan bagi persyaratan untuk menjadi pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah, diancam dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah) dan

- paling banyak Rp72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah).
- (7) Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar atau menggunakan identitas diri palsu untuk mendukung bakal pasangan calon perseorangan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 diancam dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) dan paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).
  - (8) Anggota PPS, anggota PPK, anggota KPU kabupaten/kota, dan anggota KPU provinsi yang dengan sengaja memalsukan daftar dukungan terhadap calon perseorangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini, diancam dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah) dan paling banyak Rp72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah).
  - (9) Anggota PPS, anggota PPK, anggota KPU kabupaten/kota, dan anggota KPU provinsi yang dengan sengaja tidak melakukan verifikasi dan rekapitulasi terhadap calon perseorangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini, diancam dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah) dan paling banyak Rp72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah).

#### Pasal 116

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja melakukan kampanye di luar jadwal waktu yang telah ditetapkan oleh KPUD untuk masing-masing pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 ayat (2) diancam dengan pidana penjara paling singkat 15 (lima belas) hari atau paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau

- denda paling sedikit Rp100.000,00 (seratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan larangan pelaksanaan kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e dan huruf f diancam dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan atau paling lama 18 (delapan belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp 6.000.000,00 (enam juta rupiah).
  - (3) Setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan larangan pelaksanaan kampanye pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 huruf g, huruf h, huruf i dan huruf j dan Pasal 179 ayat (1), ayat (3), dan ayat (4), diancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp100.000,00 (seratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah).
  - (4) Setiap pejabat negara, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 diancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah).
  - (5) Setiap orang yang dengan sengaja mengacaukan, menghalangi, atau mengganggu jalannya kampanye, diancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah).
  - (6) Setiap orang yang memberi atau menerima dana kampanye melebihi batas yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (3), diancam dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) bulan atau paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) atau paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

- (7) Setiap orang yang dengan sengaja menerima atau memberi dana kampanye dari atau kepada pihak-pihak yang dilarang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 85 ayat (1), dan/atau tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 85 ayat (2), diancam dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) bulan atau paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) atau paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (8) Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar dalam laporan dana kampanye sebagaimana diwajibkan oleh Undang-Undang ini, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan atau paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah) atau paling banyak Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).

#### Pasal 117

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan dan menghalang-halangi seseorang yang akan melakukan haknya untuk memilih, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang dengan sengaja memberi atau menjanjikan uang atau materi lainnya kepada seseorang supaya tidak menggunakan hak pilihnya, atau memilih Pasangan calon tertentu, atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya menjadi tidak sah, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).
- (3) Setiap orang yang pada waktu pemungutan suara dengan sengaja mengaku dirinya sebagai orang lain untuk menggunakan hak pilih, diancam dengan pidana

penjara paling singkat 15 (lima belas) hari dan paling lama 60 (enam puluh) hari dan/atau denda paling sedikit Rp 100.000,00 (seratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah).

- (4) Setiap orang yang pada waktu pemungutan suara dengan sengaja, memberikan suaranya lebih dari satu kali di satu atau lebih TPS, diancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan dan paling lama 4 (empat) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 200.000,00 (dua ratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp 2.000.000,00 (dua juta rupiah).
- (5) Setiap orang yang dengan sengaja menggagalkan pemungutan suara diancam dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).
- (6) Seorang majikan atau atasan yang tidak memberikan kesempatan kepada seorang pekerja untuk memberikan suaranya, kecuali dengan alasan bahwa pekerjaan tersebut tidak bisa ditinggalkan diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).
- (7) Setiap orang yang dengan sengaja pada waktu pemungutan suara mendampingi seorang pemilih selain yang diatur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (1), diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).
- (8) Setiap orang yang bertugas membantu pemilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (2) dengan sengaja memberitahukan pilihan si pemilih kepada orang lain, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).

## Pasal 118

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan yang menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak berharga atau menyebabkan Pasangan calon tertentu mendapat tambahan suara atau perolehan suaranya berkurang, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan dan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang dengan sengaja merusak atau menghilangkan hasil pemungutan Suara yang sudah disegel, diancam dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) bulan atau paling lama 2 (dua) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp 2.000.000,00 (dua juta rupiah) dan paling banyak Rp 20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah).
- (3) Setiap orang yang karena kelalaiannya menyebabkan rusak atau hilangnya hasil pemungutan suara yang sudah disegel, diancam dengan pidana penjara paling singkat 15 (lima belas) hari dan paling lama 2 (dua) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 100.000,00 (seratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah).
- (4) Setiap orang yang dengan sengaja mengubah hasil penghitungan suara dan/atau berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara, diancam dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Jika dalam proses penanganan perkara Pilkada, Kepala daerah dan wakil kepala daerah terbukti melakukan tindak pidana Pilkada maka pelaksanaan pemberhentiannya dilakukan berdasarkan Peraturan Pemerintah No.78 Tahun 2012 tentang Pemilihan, Pengesahan



Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Bentuk-bentuk Tindak pidana pilkada juga dapat dilihat dalam UU

Pilkada dibawah ini:

#### Pasal 177

Setiap orang yang dengan sengaja memberikan data yang menyesatkan tentang dirinya atau orang lain tentang suatu hal yang diharapkan untuk diselesaikan dalam daftar warga negara, akan ditentang dengan kurungan paling singkat 3 (90 hari) dan paling lama 12 tahun dan denda paling banyak lebih dari 3 (90 hari) paling sedikit Rp3.000.000,00 (3.000.000 rupiah) dan paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

#### Pasal 178

Setiap orang yang dengan sengaja membuat orang lain kehilangan haknya untuk memberikan suara, akan ditolak dengan pidana kurungan selama 12 tahun dan paling lama 24 tahun dan denda pokok sebesar Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) dan limit sebesar Rp. 24.000.000,00 (24 juta rupiah).

#### Pasal 179

Setiap orang yang dengan sengaja memutarbalikkan suatu surat yang menurut standar dalam Undang-undang ini diharapkan untuk menyelesaikan suatu demonstrasi yang bertekad untuk digunakan tanpa bantuan orang lain atau orang lain seolah-olah catatan itu sah atau tidak disalahartikan, diancam dengan pidana penjara dasar. 36 (36) bulan dan batas waktu 72 (72) bulan dan denda pokok sebesar Rp. 36.000.000,00 (36 juta rupiah) dan limit Rp. 72.000.000,00 (72 juta rupiah).

#### Pasal 180

(1) Setiap orang yang dengan sengaja secara melawan hukum membunuh orang yang lebih benar daripada yang salah untuk menjadi calon wakil ketua, kemungkinan pejabat, dan kemungkinan ketua balai kota, akan ditolak dengan hukuman kurungan selama-lamanya 36 tahun dan paling lama tiga tahun. 72 (72) bulan dan denda paling sedikit Rp36.000.000,00 (36 juta rupiah) dan paling banyak Rp72.000.000,00 (72 juta rupiah).

(2) Setiap orang yang karena jabatannya dengan sengaja dan melawan hukum membunuh orang yang berada di jalur yang benar untuk menjadi Gubernur, Bupati, dan Walikota, dipidana dengan pidana kurungan paling singkat 48 tahun empat tahun dan paling lama 96 (96) bulan dan denda paling lama 48 empat tahun. paling sedikit Rp48.000.000,00 (48 juta rupiah) dan paling banyak Rp96.000.000,00 (96 juta rupiah). Bagian

#### Pasal 181

Setiap orang yang dengan sengaja dan dengan sengaja bahwa suatu surat tidak sah atau menyimpang, memanfaatkannya, atau menyuruh orang lain untuk melibatkannya sebagai suatu berita yang berwenang, akan ditolak dengan penahanan paling sedikit 36 tahun tiga tahun dan batas waktu 72 (72) bulan. ditambah denda pokok sebesar Rp36.000.000,00 (36 juta rupiah) dan pagu sebesar Rp72.000.000,00 (72 juta rupiah).

#### Pasal 182

Setiap orang yang secara paksa atau dengan bahaya kekerasan dapat diakses olehnya pada saat pendaftaran warga negara menghalangi seseorang untuk terdaftar sebagai pemilih dalam perlombaan politik sesuai dengan peraturan ini, akan ditolak dengan penahanan selama setidaknya 12 tahun dan batas waktu. selama 36 (tiga puluh) bulan. setengah tahun dan denda pokok sebesar Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) dan limit sebesar Rp. 36.000.000,00 (36 juta rupiah).

#### Pasal 183

Setiap orang yang melakukan kebrutalan sehubungan dengan kepastian hasil keputusan politik sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini, dipidana dengan pidana kurungan selama 12 tahun dan batas waktu 36 tahun serta denda pokok sebesar Rp. 12.000.000,00 (dua belas) juta rupiah) dan limit sebesar Rp36.000.000,00 (36 juta rupiah).

#### Pasal 184

Setiap orang yang dengan sengaja memberikan data yang menyesatkan atau menggunakan surat yang dibuat seolah-olah merupakan catatan penting mengenai suatu hal yang diharapkan menjadi prasyarat untuk menjadi calon wakil ketua, calon pejabat, dan calon ketua kota, akan ditolak. dengan pidana kurungan paling singkat 36 tiga tahun dan paling lama 72 (72) bulan serta denda

pokok sebesar Rp36.000.000,00 (36 juta rupiah) dan paling banyak Rp72.000.000,00 (72 juta rupiah).

#### Pasal 185

Siapa pun yang dengan sengaja memberikan data palsu atau menggunakan kepribadian yang menyesatkan untuk membantu satu kandidat untuk wakil pemimpin, satu kemungkinan untuk pejabat, dan satu kemungkinan untuk pemimpin balai kota akan ditolak dengan penahanan setidaknya 12 tahun dan batas 36 tahun. tiga tahun dan denda pokok sebesar Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) dan paling banyak Rp36.000.000,00 (36 juta rupiah).

#### Pasal 186

(1) Perorangan PPS, Perorangan PPK, Perorangan KPU Kabupaten/Kota, dan Perorangan KPU Provinsi yang dengan sengaja menyalahartikan daftar bantuan bagi perseorangan pendatang sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini, dipidana dengan pidana kurungan selama-lamanya 36 tahun. dan paling lama 72 (72) bulan dan denda pokok sebesar Rp36.000.000,00 (36 juta rupiah) dan paling banyak Rp72.000.000,00 (72 juta rupiah).

(2) Perorangan PPS, Perorangan PPK, Perorangan KPU Kabupaten/Kota, dan Perorangan KPU Provinsi yang dengan sengaja tidak mengukuhkan dan menyimpulkan calon perseorangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini, dipidana dengan pidana kurungan dasar selama-lamanya 36 tahun tiga tahun. dan paling lama 72 (72) bulan dan denda pokok sebesar Rp36.000.000,00 (36 juta rupiah) dan paling banyak Rp72.000.000,00 (72 juta rupiah).

#### Pasal 187

(1) Setiap orang yang dengan sengaja memimpin misi di luar waktu yang telah ditetapkan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota untuk setiap pendatang, ditilang dengan penahanan paling singkat 15 (lima belas) hari atau paling lama 3 (tiga) hari. bulan serta denda pokok sebesar Rp. 100.000 (100.000 rupiah) atau denda paling banyak Rp. 1.000.000,00 (1.000.000 rupiah).

(2) Setiap orang yang dengan sengaja mengabaikan pengaturan tentang larangan pelaksanaan Kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, atau huruf f, akan ditolak dengan penahanan selama-lamanya. paling singkat 3 (90 hari) atau paling lama 3 (90 hari. 18 (delapan belas) bulan

serta denda pokoknya Rp 600.000 (600.000 rupiah) atau paling banyak Rp 6.000.000,00 (6.000.000 rupiah).

(3) Setiap orang yang dengan sengaja mengabaikan pengaturan tentang larangan pelaksanaan Kampanye Pemilihan Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 huruf g, huruf h, huruf l, atau huruf j, ditilang dengan penahanan paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan, setengah tahun serta denda pokoknya Rp. 100.000 (100.000 rupiah) atau limit Rp. 1.000.000,00 (1.000.000 rupiah).

(4) Barang siapa dengan sengaja mengganggu, menghambat, atau memperlambat pelaksanaan Kampanye, dikenakan sanksi kurungan paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp. 600.000,00 (600.000 rupiah).  
ribu rupiah) atau limit Rp. 6.000.000,00 (6.000.000 rupiah).

(5) Setiap orang yang memberikan atau mendapatkan subsidi Kampanye yang melampaui batas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74 ayat (5), dikenakan sanksi kurungan paling singkat 4 (empat) bulan atau paling lama 24 tahun dan denda. . paling sedikit Rp200.000.000,00 (200.000 rupiah) atau paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

(6) Setiap orang yang dengan sengaja mendapatkan atau memberikan aset Kampanye dari atau kepada pihak yang dilarang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1) atau berpotensi tidak memenuhi komitmen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71, dipidana dengan pidana kurungan dasar. 4 (empat) bulan atau paling lama 24 dua tahun serta denda pokok sebesar Rp. 200.000.000,00 (200.000.000 rupiah) atau limit sebesar Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

(7) Setiap orang yang dengan sengaja memberikan kesalahan data dalam laporan simpanan Kampanye sebagaimana yang diharapkan oleh Undang-Undang ini, dipidana dengan pidana kurungan paling singkat 2 (dua) bulan atau paling lama 12 tahun serta denda paling banyak 2 (dua) bulan. paling sedikit Rp1.000.000,00 (1.000.000 rupiah) atau paling banyak Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).

(8) Calon yang mendapatkan bingkisan simpanan perang salib dan tidak menjawab kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota serta tidak menyimpannya ke dalam kas negara, ditilang dengan pidana kurungan paling singkat 12 tahun dan batas waktu. 48 empat tahun dan denda 3 (tiga) kali hadiah yang didapat.

#### Pasal 188

Setiap penyelenggara negara, aparatur Aparatur Sipil Negara, dan Kepala Desa atau jabatan/Lurah lain yang dengan sengaja mengabaikan pengaturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71, dipidana dengan pidana kurungan paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan. serta denda pokok sebesar Rp. 600.000,00 (600.000 rupiah) atau limit Rp. 6.000.000,00 (6.000.000 rupiah).

#### Pasal 189

Kemungkinan bagi Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota yang dengan sengaja mencantumkan kewenangan badan usaha milik negara, kewenangan perusahaan daerah, Aparatur Sipil Negara, oknum Polri, oknum TNI, dan Kepala Desa atau Desa tugas/Lurah dan perangkat lain yang berbeda atau perangkat tugas/sublokal yang berbeda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 ayat (1), akan ditolak dengan penahanan paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan. atau berpotensi denda pokoknya Rp. 600.000,00 (600.000 rupiah) atau limit Rp. 6.000.000,00 (6.000.000 rupiah).

#### Pasal 190

Pejabat yang mengabaikan pengaturan Pasal 71 ayat (2) atau Pasal 162 ayat (3), dikenakan sanksi kurungan paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan atau berpotensi denda pokok Rp. 600.000,00 (600.000) rupiah) atau limit sebesar Rp. 6.000.000,00 (6.000.000 rupiah).

#### Pasal 191

(1) Kemungkinan wakil ketua, calon pejabat, dan calon ketua balai kota yang dengan sengaja pergi setelah dipastikan adanya kemungkinan wakil ketua, calon pejabat, dan calon ketua sampai babak utama pemungutan suara diadakan. , akan ditolak dengan penahanan paling singkat 24 tahun dua tahun dan batas waktu 60 (enam puluh) bulan dan denda pokok sebesar Rp. 25.000.000.000,00 (25 miliar rupiah) dan limit sebesar Rp. 50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah).

(2) Inisiatif kelompok ideologis atau aliansi perintis kelompok ideologis yang dengan sengaja mengeluarkan calon dan pesaingnya yang tidak ditetapkan oleh KPU biasa dan KPU kabupaten/kota sampai pada babak utama pemilihan surat suara diadakan, akan ditolak dengan penahanan paling singkat 24 (24) bulan dan batas waktu 60 (enam puluh) bulan dan denda pokok

sebesar Rp. 25.000.000.000,00 (25 miliar rupiah) dan limit sebesar Rp. 50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah).

#### Pasal 192

(1) Calon wakil ketua, kemungkinan pejabat, dan calon ketua kota yang dengan sengaja keluar setelah pemungutan suara putaran pertama sampai pemungutan suara putaran kedua diadakan, akan ditolak dengan penahanan paling sedikit 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda pokok sebesar Rp. 50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah) dan pagu sebesar Rp. 100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah).

(2) Inisiatif kelompok ideologis atau aliansi perintis kelompok ideologis yang dengan sengaja menarik pesaingnya serta pendatang baru yang masih mengudara oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sampai dengan pemilihan putaran kedua diadakan pemungutan suara, dipidana dengan pidana kurungan selama 36 (36) ) bulan dan paling lama 72 (72) bulan dan denda pokok sebesar Rp. 50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah) dan pagu sebesar Rp. 100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah).

#### Pasal 193

(1) Dalam hal KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tidak menetapkan pemungutan suara ulang di TPS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 tanpa penjelasan yang sah mengingat Undang-Undang ini, perseorangan dari KPU Provinsi dan perseorangan dari Kabupaten /KPU Kota akan ditolak dengan penahanan paling singkat 6 (enam) bulan dan batas waktu 24 dua tahun dan denda pokok sebesar Rp. 6.000.000,00 (6.000.000 rupiah) dan limit Rp. 24.000.000,00 (24 juta rupiah).

(2) Direktur dan orang perseorangan dari KPPS yang dengan sengaja tidak membuat atau berpotensi menandatangani berita acara perolehan suara oleh Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota, ditilang dengan penahanan paling singkat 12 tahun. tahun dan batas 36 tiga tahun. ) bulan dan denda pokok sebesar Rp. 6.000.000,00 (6.000.000 rupiah) dan limit Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

(3) Pengurus dan perseorangan dari KPPS yang dengan sengaja tidak melaksanakan pengaturan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota untuk menyelesaikan pencoblosan ulang di TPS, ditilang dengan penahanan paling singkat 3 (90 hari) dan paling lama 12 tahun dan denda paling sedikit Rp3.000.000,00 (3.000.000 rupiah) dan paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

(4) Setiap KPPS yang dengan sengaja tidak memberikan duplikat 1 (satu) rangkap berita acara pemungutan dan penghitungan suara serta pengesahan hasil penghitungan suara kepada pemantau untuk kemungkinan Gubernur, Bupati dan Walikota, PPL, PPS dan PPK melalui PPS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (12) ditolak dengan penahanan paling singkat 3 (90 hari) dan paling lama 12 tahun dan denda paling banyak Rp. 3.000.000,00 (3.000.000 rupiah) dan limit Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

(5) Setiap KPPS yang tidak mengikuti, mengamankan keabsahan TPS, dan menyerahkan TPS tetap yang berisi surat-surat formulir pemungutan suara, berita acara pemungutan suara, dan pengumuman hasil penghitungan suara kepada PPK kira-kira sama. waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 huruf q, dikenakan pidana kurungan paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 18 (delapan belas) bulan dan denda pokok sebesar Rp. 6.000.000,00 (6.000.000 rupiah) dan limit Rp. 18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah).

(6) Setiap PPS yang tidak melaporkan hasil pemungutan suara termasuk dari seluruh TPS di wilayah kerjanya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 99, ditilang dengan penahanan paling singkat 3 (90 hari) dan batas waktu 12 tahun. dan denda pokoknya Rp. 3.000.000,00 (3.000.000 rupiah) dan limit Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)

#### Pasal 194

Panwas Kecamatan yang tidak mengarahkan penempatan TPS tetap kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 huruf b, ditolak dengan penahanan paling singkat 6 (enam) bulan dan batas waktu 24 dua tahun dan denda pokok sebesar Rp6.000.000,00 (6.000.000 rupiah) dan limit sebesar Rp24.000.000,00 (24 juta rupiah).

#### Pasal 195

Setiap orang yang dengan sengaja merusak, mengganggu, atau merusak kerangka data penghitungan suara sebagai akibat dari pengangkatan pimpinan perwakilan, pejabat, dan pimpinan balai kota, ditilang dengan pidana kurungan paling singkat 60 (enam puluh) bulan dan batas waktu 120 bulan. (120) bulan dan denda pokok sebesar Rp2.500.000.000,00 (dua miliar 500.000 rupiah) dan paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

#### Pasal 196

Pengurus dan perseorangan dari KPPS yang dengan sengaja tidak membuat atau berpotensi menandatangani berita acara perolehan suara oleh Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota, ditilang dengan penahanan paling singkat 12 tahun dan batas 36 tiga tahun dan denda pokok Rp. 6.000.000,00 (6.000.000 rupiah) dan limit Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

#### Pasal 197

(1) Apabila KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tidak menetapkan hasil keputusan politik sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini, orang dari KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota ditolak dengan penahanan paling singkat 24 tahun dua tahun dan batas waktu 60 (enam puluh) bulan dan denda pokok sebesar Rp. 240.000.000,00 (200 empat puluh juta rupiah) dan pagu sebesar Rp. 600.000.000,00 (600.000.000 rupiah).

(2) Setiap orang atau badan yang menyatakan bahwa puasa tergantung pada hari/tanggal demokrasi akan ditolak dengan pidana kurungan paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 18 (delapan belas) bulan dan denda paling banyak Rp. 6.000.000,00 (6.000.000) rupiah) dan limit sebesar Rp. 18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah).

#### Pasal 198

Pengurus dan perseorangan dari KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang tidak melaksanakan pilihan pengadilan yang mempunyai kekuatan legitimasi yang lama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 150 ayat (2), ditilang dengan pidana kurungan paling singkat 12 tahun. dan batas waktu 24 (dua puluh) bulan. empat) bulan dan denda pokok sebesar Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) dan limit sebesar Rp. 24.000.000,00 (24 juta rupiah)

Dalam penanganan perkara pilkada tentu terkait dengan siapa saja yang berhak melaporkan pelanggaran pilkada, berdasarkan Pasal 134 ayat (3) UU No.1 Tahun 2015 sebagaimana telah mengalami



perubahan ketiga menjadi UU No.6 tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota diuraikan:

“Laporan pelanggaran Pemilihan sebagaimana dimaksud ayat (1) dapat disampaikan oleh Pemilih, Pemantau Pemilihan, dan atau Peserta pemilihan”

Dengan adanya kriteria subjek pelapor terhadap adanya dugaan pelanggaran pilkada maka memberika ruang kepastian hukum bagi warga negara Indonesia.

## **F. Kerangka Pikir**

### 1. Hubungan antar Variabel

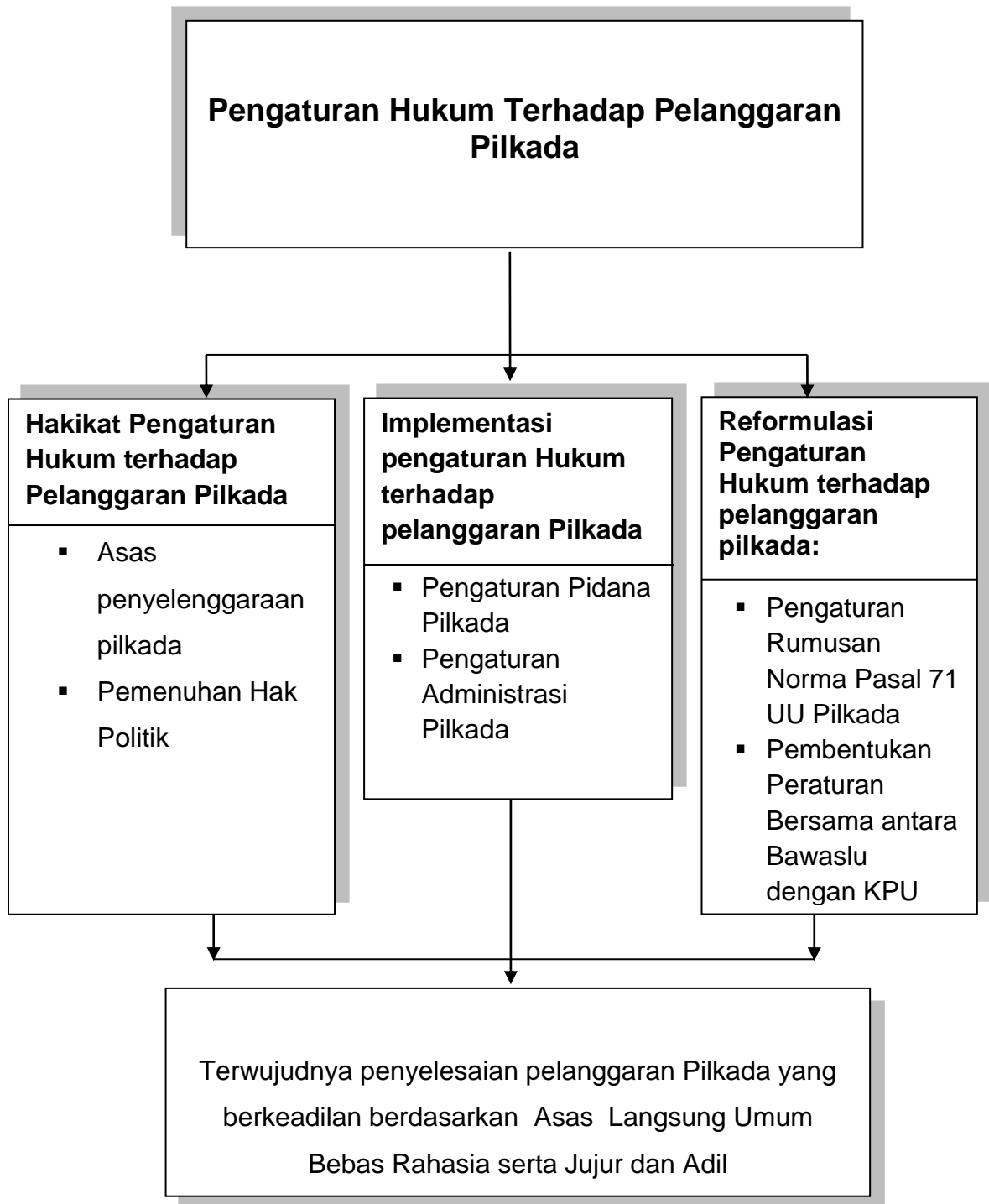
Pokok persoalan yang akan dianalisis dan dikaji lebih dalam adalah mengenai pengaturan penegakan hukum terhadap pelanggaran pilkada di beberapa wilayah hukum di Indonesia. Oleh karena itu penulis mengangkat tiga variabel yang berkaitan dengan pelanggaran Pilkada, yaitu: (1) Hakikat pengaturan hukum terhadap pelanggaran pilkada, (2) Implementasi pengaturan hukum terhadap pelanggaran pilkada, dan (3) Reformulasi pengaturan terhadap pelanggaran pilkada.

Berdasarkan variabel-variabel di atas, selanjutnya menentukan kajian indikator-indikator yang terkait dengan perumusan norma hukum

pelanggaran Pilkada ditinjau dari aspek filosofis yaitu dengan Terpenuhiya asas penyelenggaraan pilkada dan juga terpenuhiya hak politik rakyat. Sedangkan variabel yang akan dikaji dari implementasi pengaturan hukum terhadap pelanggaran Pilkada di Indonesia yaitu dapat dilihat dari dua aspek yakni pengaturan pidana pilkada dan juga pengaturan administrasi pilkada. Adapun reformulasi hukum dalam penanganan pelanggaran Pilkada merujuk pada pembaharuan hukum pemilu.

## 2. Bagan Kerangka Pikir

Untuk lebih jelas, berikut dapat dilihat bagan kerangka pikir:



## **G. Definisi Operasional**

Untuk memahami istilah-istilah penting dalam penulisan ini, penulis mendeskripsikan beberapa hal berikut ini:

1. Pengaturan adalah suatu kebijakan yang ditetapkan oleh suatu badan atau lembaga yang bertujuan agar ditaati dan dilaksanakan.
2. Hukum adalah kumpulan pertauran yang terdiri atas norma yang berkaitan erat dengan manusia.
3. Pelanggaran Pilkada adalah perbuatan yang bertentangan dengan aturan perundang-undangan pemilu yang terdiri atas pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, pelanggaran administrasi, tindak pidana dan sengketa hasil pemilu.
4. Hakikat adalah mengungkap makna dari suatu situasi atau perbuatan (realita).
5. Asas adalah suatu landasan yang dirumuskan secara luas yang menjadi dasar suatu norma hukum.
6. Penyelenggaraan Pilkada adalah pelaksanaan Pemilihan kepala daerah berdasarkan pertauran perundang-undangan.
7. Hak politik adalah hak untuk ikut serta dalam pemerintahan yaitu hak memilih dan/ dipilih dalam suatu pemilihan umum.

8. Implementasi adalah suatu kegiatan yang dilaksanakan sebagai upaya mewujudkan tujuan tertentu.
9. Reformulasi adalah rancangan ulang produk.
10. Norma adalah kaidah yang berisi perintah, larangan dan sanksi.
11. Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum di seluruh wilayah NKRI.
12. Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan pemilihan umum.
13. Asas Langsung Umum Bebas Rahasia serta Jujur dan Adil adalah asas yang menjadi tolak ukur terwujudnya pemilihan kepala daerah yang berkeadilan.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian merupakan prinsip kerja, tata cara maupun prosedur dalam mengetahui objek kajian dalam ilmu pengetahuan. Selain itu metode juga pada hakikatnya memberikan pedoman bagi para ilmuwan dalam menganalisa lingkungan-lingkungan yang dihadapinya<sup>57</sup>. pemecahan masalah dalam ilmu pengetahuan.

#### **A. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan pada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan Perpustakaan Pusat Universitas Hasanuddin di Jalan Perintis Kemerdekaan No. KM 10 Tamalanrea Indah Kec. Tamalanrea Kota Makassar dengan pertimbangan bahwa penelitian ini berhubungan dengan jenis penelitian penulis.

#### **B. Jenis Penelitian**

Adapun jenis penelitian ini yaitu dengan menggunakan pendekatan Normatif. Dengan demikian tipe penelitian ini adalah Normatif. Pendekatan Normatif merupakan pendekatan yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma yang dilakukan dengan cara pengumpulan data dokumen-dokumen yang relevan dengan penelitian ini

---

<sup>57</sup> Soerjono Soekanto. 2014. *Pengantar Penelitian Hukum*. Universitas Indonesia. Jakarta. Hal.6