



BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM

B A W A S L U

REPUBLIC INDONESIA

e-book



**KAJIAN EVALUATIF
PENANGANAN PELANGGARAN
PEMILIHAN KEPALA DAERAH
SERENTAK 2020**

**Kajian Evaluatif
Penanganan Pelanggaran
Pemilihan Kepala Daerah
Serentak 2020**

Badan Pengawas Pemilihan Umum
Republik Indonesia

Kajian Evaluatif Penanganan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2020

PENGARAH

Abhan
Rahmat Bagja
Fritz Edward siregar
Mochammad Afifuddin
Gunawan Suswanto

PENULIS

Ratna Dewi Pettalolo
Khairul Fahmi

TIM PENELITIAN

La Bayoni
Yusti Erlina
Abdullah
Fadhlul Hanif
Maria Amelia Sinaga
Lesmana
Asep Mufti
Ahmad Amrullah Sudiarto
Yuda Pratama Putera

TIM PENDUKUNG

Faizal Tura
Mustiqa Maiwan D
Nuku Nugraha Salam
Adhitya Hermawan
Desi Pipian P
Ayun Septia W
Moch. Putra A
Muhamad Aos Nuari
Megawati Natalee
Meyliana

Febrina Windy Arisanti
Selvinda Novintan Putri
Miki AB
Arif Budi P
Andri S
Subhan Kurnia F
Amira Labadjo
Radinal Rakhman
Fauzan Amru
Loviana Afriyanti

Diterbitkan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum Jl. M.H Thamrin No.14
daerah Khusus Ibu Kota Jakarta 10350 Indonesia

DAFTAR ISI

SAMBUTAN KETUA BAWASLU	vi
SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL BAWASLU	vii
BAB I PENDAHULUAN	01
A. Latar Belakang	02
B. Ruang Lingkup	09
C. Metode Penelitian	10
BAB II TEORI TUJUAN HUKUM, PENAFSIRAN HUKUM DAN LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN	13
A. Teori Tujuan hukum	14
1. Keadilan sebagai Tujuan Hukum	14
2. Kepastian sebagai Sisi Kedua Tujuan Hukum	15
3. Kemanfaatan sebagai Wilayah Konkret Tujuan Hukum	18
B. Teori Penafsiran Hukum	20
1. Penafsiran Autentik	20
2. Penafsiran Gramatikal	21
3. Penafsiran Ekstensif	21
4. Penafsiran Restriktif	22
5. <i>Argumentum Per Analogiam</i>	23
6. <i>Argumentum Acontrario</i>	24
7. Penafsiran Teleologis atau Sosiologis	24
8. Penafsiran Historis	24
9. Penafsiran Sistematis atau Logis	25
C. Teori Lembaga Negara Independen.....	25
BAB III PENGATURAN DAN PENERAPAN KETENTUAN PIDANA PILKADA	31
A. Perbuatan Pidana Pilkada	32
B. Ancaman Pidana dalam UU Pilkada	41
C. Perbuatan Pidana dalam Pencalonan	45
D. Perbuatan Pidana dalam Masa Kampanye	55
E. Perbuatan Pidana dalam Pemungutan dan Penghitungan Suara	89
F. Perbuatan Pidana Menghalang-halangi Penyelenggara	94

BAB IV PENGATURAN DAN PENANGANAN PELANGGARAN ADMINISTRASI PILKADA	101
A. Pelanggaran Administrasi Pilkada	102
B. Penanganan Pelanggaran Administrasi Pilkada	104
1. Pelanggaran Administrasi	104
2. Pelanggaran Administrasi Terstruktur, Sistematis dan Massif (TSM)	119
BAB V MEKANISME DAN KELEMBAGAAN PENANGANAN PELANGGARAN PILKADA	137
A. Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilihan	138
B. Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan	144
1. Mekanisme Penanganan Pelanggaran	144
2. Kelembagaan Penanganan Pelanggaran Administrasi	147
C. Penanganan Pelanggaran Administrasi TSM	149
1. Mekanisme Penanganan	149
2. Kelembagaan Penanganan Pelanggaran	152
BAB VI PENATAAN SISTEM PENANGANAN PELANGGARAN PILKADA	155
A. Pengaturan Pidana Pilkada	156
1. Penataan Kebijakan Hukum Pidana Pilkada	159
2. Penataan Pengaturan Ketentuan Pidana Pilkada	162
B. Pengaturan Pelanggaran Administrasi Pilkada	164
C. Kelembagaan dan Mekanisme Penanganan Pelanggaran	166
1. Penataan Mekanisme dan Kelembagaan Penanganan Pidana Pilkada	166
2. Penataan Mekanisme dan Kelembagaan Pelanggaran Administrasi	168
BAB VII PENUTUP	171
A. Kesimpulan	172
B. Saran	177
DAFTAR PUSTAKA	179

SAMBUTAN KETUA BAWASLU

Alhamdulillah, buku dengan judul “Kajian Evaluatif Penanganan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2020” dapat diterbitkan dan tersaji di hadapan para pembaca. Terbitnya buku Ini merupakan bagian dari upaya Bawaslu untuk senantiasa memberikan informasi yang luas kepada publik atas apa yang telah dilakukan oleh Bawaslu.

Buku ini secara khusus mengulas penanganan tindak pidana pemilihan dan pelanggaran administrasi yang terjadi selama Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2020. Di dalamnya tersaji data kasus-kasus pidana seperti politik uang, kepala desa yang berpihak pada pasangan calon tertentu, pemilih yang mencoblos lebih dari sekali, atau pemalsuan dokumen daftar dukungan bakal calon perseorangan, dan lain-lain. Sedangkan untuk pelanggaran administrasi, buku ini menonjolkan kasus-kasus pasangan calon di beberapa daerah yang direkomendasi atau diputus oleh Bawaslu untuk didiskualifikasi sebagai peserta pemilihan, seperti yang terjadi di Kabupaten Gorontalo, Kabupaten Ogan Ilir, dan Kota Bandar Lampung.

Yang menarik dari buku ini, selain menyajikan banyak data juga terdapat analisis yang hasilnya kemudian menjadi catatan-catatan yang bersifat evaluatif. Aspek perundang-undangan dan kelembagaan merupakan dua hal menjadi fokus atau sorotan dalam buku ini. Mengingat banyaknya data penanganan pelanggaran di dalamnya, buku ini juga dapat digunakan sebagai data awal untuk dilakukan penelitian lebih lanjut baik oleh penyelenggara pemilu, akademisi, atau masyarakat umum.

Selain bertujuan untuk memberikan informasi yang luas kepada publik, terbitnya buku ini juga bertujuan untuk mendorong adanya perbaikan-perbaikan untuk penyelenggaraan pemilu atau pilkada di masa mendatang, khususnya dalam bidang penanganan pelanggaran, baik dalam aspek perundangan-undangan maupun aspek kelembagaannya. Sehingga buku ini kami harapkan dapat memberikan manfaat bagi penyusun kebijakan.

Akhir kata, mewakili Bawaslu saya mengucapkan terima kasih kepada Divisi Penanganan Pelanggaran, Biro Fasilitas Penanganan Pelanggaran Bawaslu, Penulis, serta Tim Peneliti yang sudah berusaha keras dalam menerbitkan buku ini.

Abhan, S.H., M.H.
Ketua Bawaslu

SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL BAWASLU

Dengan rahmat dan hidayat Allah SWT, buku dengan judul *Kajian Evaluatif Penanganan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2020* dapat disusun berdasarkan pada praktik penegakkan hukum dan kajian kritis terhadap ketentuan yang terdapat dalam UU Nomor 1 tahun 2015 sebagaimana diubah terakhir kali dengan UU Nomor 6 Tahun 2020.

Kami menyadari, ikhtiar lembaga pengawas pemilu dalam membangun demokrasi di Indonesia tidaklah mudah. Oleh karena itu, buku ini diterbitkan dengan harapan dapat memberikan nilai guna, terutama bagi jajaran pengawas pemilu dan pemerhati pemilu, akademisi serta masyarakat luas yang peduli terhadap proses penegakkan hukum pemilu di Indonesia.

Kehadiran buku ini patut disambut baik karena dapat memberikan pengetahuan dan informasi yang lebih luas kepada pembaca tentang penanganan pelanggaran sehingga dapat memberikan masukan terhadap perbaikan aspek regulasi, praktik, dan kelembagaan pengawas pemilu. Khusus bagi jajaran sekretraiat lembaga pengawas Pemilu yang bertugas memberikan dukungan teknis, buku ini dapat menjadi referensi guna meningkatkan kualitas dalam mendukung kelancaran proses penegakkan hukum melalui proses penanganan pelanggaran pemilihan.

Terima kasih kepada semua pihak yang telah ikut mensukseskan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Serentak tahun 2020. Partisipasi aktif masyarakat dalam pengawasan pemilu merupakan salah satu kunci kesuksesan penyelenggaraan pesta demokrasi. Sebagaimana moto Bawaslu “Bersama Rakyat Awasi Pemilu, bersama Bawaslu Tegakkan Keadilan Pemilu”

Dr. Gunawan Suswantoro
Sekretaris Jenderal Bawaslu

e-book

BAB

1

e-book
PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Secara umum dapat didefinisikan bahwa pemilu yang adil adalah kondisi di mana semua warga negara memiliki dan mendapatkan hak, kebebasan, dan perlakuan setara dalam mengejawantahkan hak pilihnya dalam pemilu. Untuk mewujudkan pemilu yang adil, segala bentuk malpraktik pemilu berupa (1) penyalahgunaan dan kesalahan instrumen hukum; (2) tindakan memanipulasi pemilih; dan (3) manipulasi suara¹ 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.² Empat dari lima indikator tersebut merupakan aspek regulasi. Artinya, regulasi pemilu memiliki peranan penting dan strategis sebagai alat mewujudkan keadilan pemilu.

Mengapa regulasi pemilu begitu penting? *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 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. Dengan demikian, sebagian harapan terwujudnya keadilan pemilu

¹ Sarah Birch, 2011, *Electoral Malpractice*, Oxford University Press, UK, h. 51

² 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 Gadjah Mada, Yogyakarta, h. 151

pada dasarnya bergantung pada regulasi pemilu yang dibentuk. Dengan demikian, malpraktik dalam pembentukan regulasi pemilu mesti diantisipasi dan dihindari sejak awal.

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 komplain atau mekanisme penyelesaian pelanggaran terhadap hak pilih yang terlanggar.³ Sistem keadilan pemilu yang terdiri dari elemen pencegahan dan mekanisme penyelesaian pelanggaran atau sengketa menjadi elemen penting dalam mengawal dan menjamin terwujudnya keadilan pemilu.⁴ Elemen penyelesaian pelanggaran dan sengketa pemilu disebut juga dengan 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.⁵

Bagaimana desain sistem penegakan hukum pemilu yang dapat menopang terwujudnya tujuan dimaksud? Terkait hal itu, Lawrence M. Friedman mengemukakan tiga unsur sistem hukum, di mana masing-masing subsistem tersebut berkontribusi dalam mewujudkan keadilan, kepastian, dan kemanfaatan⁶ sebagai tujuan hukum. Tiga komponen dimaksud adalah (1) struktur yang dimaknai sebagai rangka yang memberikan batasan terhadap keseluruhan; (2) substansi yang mencakup aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem tersebut; dan (3) budaya hukum yang diartikan sebagai sikap manusia terhadap hukum yang mencakup kepercayaan, nilai, pemikiran dan harapan terhadap hukum.⁷ Lebih jauh digambarkan bahwa struktur hukum itu ibarat mesin. Adapun substansi hukum sebagai apa yang

³ Ayman Ayoub & Andrew Ellis (Ed.), 2010, *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, International IDEA, Stockholm, hlm. 9

⁴ Oliver Joseph dan Frank McLoughlin, *Electoral Justice System Assessment Guide*, International IDEA, Stockholm, 2019, h. 9 dan juga dalam Ayoub, Ayman & Andrew Ellis (Ed.), 2010, *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*. International IDEA. Stockholm.

⁵ Sudikno Mertokusumo, 2011, *Teori Hukum*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, h. 75

⁶ Tujuan hukum ini dikemukakan oleh Gustav Radbruch

⁷ Lawrence M. Friedman, 2001, *American Law An Introduction, Second Edition*, Penerjemah: Wishnu Basuki, Penerbit Tatanusa, Jakarta, h. 6-8

dihasilkan dan dikerjakan oleh mesin. Sedangkan budaya hukum adalah tentang apa saja dan siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan, mematikan, dan memutuskan bagaimana mesin itu digunakan.⁸

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 "*pseudo-wet*" 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.⁹ 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 pemilu yang adil juga dapat mendukung berjalannya proses penegakan hukum secara baik.

⁸ Friedman *Ibid.*, h. 8

⁹ Friedman *Ibid.*, h. 8

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.¹⁰ Kedua, penyelesaian sengketa/konflik (*dispute settlement*). Dalam hal ini, sistem hukum berperan sebagai agen pemecahan konflik dan juga agen penyelesaian sengketa.¹¹ Ketiga, redistribusi atau rekayasa sosial (*social engineering function*), yaitu fungsi hukum mengadakan perubahan sosial yang terencana yang ditentukan oleh pemerintah.¹² 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 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.¹³ 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.

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.¹⁴

¹⁰ *Ibid.*, h. 16

¹¹ *Ibid.*, h. 12

¹² *Ibid.*, h. 12-13

¹³ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

¹⁴ Andi Hamzah, 2012, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia & Perkembangannya*, Sofmedia, Jakarta, h. 4

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.¹⁵

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.¹⁶ Lebih jauh diatur pula sejumlah tindakan atau perbuatan yang terkategori sebagai pelanggaran administrasi, seperti mundur sebagai pasangan calon setelah ditetapkan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota¹⁷ dan pelanggaran administratif lainnya. Selain pelanggaran administrasi, juga diatur pelanggaran administrasi yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif.¹⁸ Pelanggaran administrasi yang bersifat TSM berupa perbuatan calon yang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggaraan dan/atau pemilih.¹⁹

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.²⁰

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. Artinya, sistem penegakan hukum pemilu yang telah disusun ternyata masih dihadapkan

¹⁵ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota*, Pasal 152

¹⁶ *Ibid.*, Pasal 138

¹⁷ *Ibid.*, Pasal 43 ayat (4) dan Pasal 53 ayat (4)

¹⁸ *Ibid.*, Pasal 135A ayat (1)

¹⁹ *Ibid.*, Pasal 73 ayat (2)

²⁰ *Ibid.*, Pasal 140

pada sejumlah kelemahan, baik pada ranah regulasi maupun penyelenggara dan penegakan hukumnya.

Pada aspek regulasi, khususnya berkenaan dengan pengaturan pelanggaran 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 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.²¹

Adapun persoalan ketidaklengkapan norma bisa dilihat dalam Pasal 187 ayat (3) UU Pilkada. Pasal tersebut hanya mengatur ketentuan pidana dalam pemilihan Bupati/Walikota, sedangkan untuk pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur tidak dimuat dalam norma dimaksud. Dengan demikian, ketentuan pidana tersebut tidak dapat diterapkan dalam pemilihan Gubernur, padahal pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dilaksanakan secara serentak. Ketidaklengkapan ini dapat menyebabkan terjadinya perlakuan yang tidak sama dalam hukum, sehingga bertentangan dengan asas perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagai salah satu asas materil dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.²²

Adapun norma yang kurang implementatif dapat dibaca dalam Pasal 187 ayat (1) UU Pilkada. Dalam norma tersebut diatur bahwa kampanye di luar jadwal adalah di luar jadwal yang telah ditetapkan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Jadwal pilkada serentak ditetapkan dalam Peraturan KPU, sedangkan jadwal yang ditetapkan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota bagi masing-masing pasangan calon hanya berkenaan dengan jadwal kampanye rapat umum. Jika KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tetap mesti menetapkan jadwal secara umum, tentunya hal tersebut akan menduplikasi jadwal dan tahapan yang telah ditetapkan KPU secara nasional. Dengan rumusan norma Pasal 187 ayat (1) UU Pilkada yang demikian, kampanye di luar jadwal hanya dapat diterapkan untuk kampanye rapat umum, sedangkan kampanye dengan metode lainnya tidak dapat dijangkau dengan ketentuan tersebut jika KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tidak menetapkan jadwal kampanye di daerah masing-masing.

²¹ Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, h. 32

²² Yuliandri, 2009, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, RajaGrafindo, Jakarta, h. 149

Terkait penegak hukum pilkada, masih muncul persoalan tidak cukup baiknya pengaturan fungsi dan hubungan antarlembaga yang terlibat dalam proses penegakan hukum pemilu, pengaturan mekanisme penanganan pelanggaran yang belum memadai, dan persoalan sumber daya manusia yang belum sepenuhnya mendukung. Dalam penanganan dugaan tindak pidana pilkada, salah satu persoalan yang dihadapi adalah singkatnya waktu tindak lanjut laporan penanganan dugaan tindak pidana yang hanya tiga hari, sehingga langkah awal penanganan pelanggaran pidana tidak berjalan efektif.²³ Dengan waktu yang demikian terbatas, proses penyelidikan dalam rangka mendapatkan keterangan tambahan yang dibutuhkan untuk membuat terang sebuah perkara tidak dimungkinkan dan perkara dimaksud berpotensi untuk kedaluwarsa dalam proses penanganan pelanggaran.²⁴ Selain itu, persoalan mekanisme kerja dalam forum Gakkumdu juga tidak diatur secara jelas dan lengkap, sehingga pengaturan fungsi masing-masing institusi yang terlibat dalam penanganan dugaan tindak pidana pilkada semata-mata mengandalkan pengaturan dalam Peraturan Bersama Kapolri, Jaksa Agung dan Ketua Bawaslu.

Dalam penanganan pelanggaran administrasi diatur mekanisme bahwa Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota membuat dan menyampaikan rekomendasi terkait pelanggaran administrasi untuk ditindaklanjuti oleh KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota.²⁵ Hanya saja, rekomendasi tersebut masih harus diperiksa dan diputus lagi oleh KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota.²⁶ 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-hadapan 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.

Berbagai persoalan yang dikemukakan di atas menunjukkan bahwa syarat-syarat yang diperlukan untuk berfungsinya sistem hukum pemilu secara baik belum terpenuhi. Topo Santoso mengemukakan 10 syarat untuk berjalannya sistem penegakan hukum pemilu secara baik, yaitu: ²⁷

²³ Mahkamah Konstitusi, 2020, *Putusan Nomor 18/PUU-XVIII/2020 terkait Pengujian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota*, h. 30

²⁴ *Ibid.*, h. 31

²⁵ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015...Op.cit.*, Pasal 139

²⁶ *Ibid.*, Pasal 140

²⁷ Topo Santoso, dkk., 2006, *Penegakan Hukum Pemilu, Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014, Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi*, Jakarta, h. 101-102

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 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 sesuai asas jujur dan adil.

B. RUANG LINGKUP

Buku ini memiliki dua fokus kajian, yaitu bagaimana ketentuan pelanggaran pidana dan administrasi diatur dan dilaksanakan dalam proses penanganan tindak pidana pemilihan dalam Pilkada 2020; dan bagaimana struktur penegakan hukum pilkada diatur dan bekerja dalam proses penanganan pelanggaran.

Pembahasan terkait pengaturan dan pelaksanaan ketentuan pelanggaran pidana dan administrasi mencakup kajian kritis terhadap ketentuan yang terdapat dalam UU Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana diubah terakhir kali dengan UU Nomor 6 Tahun 2020. Telaah terhadap norma tersebut juga mencakup penerapannya oleh penegak hukum, terutama bagaimana norma yang ada ditafsirkan dan digunakan untuk menyelesaikan kasus konkret.

Pembahasan terkait struktur penegakan hukum pilkada mencakup kajian kritis terhadap pengaturan tugas dan fungsi masing-masing institusi yang terlibat dalam

penegakan pidana dan administrasi pilkada, serta hubungan kewenangan antar-lembaga. Selanjutnya, akan dilengkapi dengan bahasan tentang bagaimana fungsi lembaga-lembaga penegakan hukum pilkada tersebut berjalan dalam pilkada 2020.

C. METODE PENELITIAN

1. Tipe Penelitian

Kajian ini dilakukan menggunakan metode penelitian sosio-legal (*socio-legal reseach*). Alasannya, studi ini selain memakai pendekatan metode ilmu hukum juga menggunakan pendekatan metode ilmu sosial secara luas.²⁸ Pilihan metode tersebut dipilih karena kajian ini melakukan studi tekstual terhadap ketentuan penanganan pelanggaran pilkada dalam UU Pilkada secara kritis. Kajian kritis tersebut diarahkan untuk menjelaskan makna dan implikasinya terhadap pencapaian keadilan pilkada melalui mekanisme penegakan hukum yang tersedia. Selain itu, kajian ini juga mengkaji putusan-putusan hakim dalam perkara tindak pidana pilkada. Pertimbangan-pertimbangan hukum hakim akan ditelaah untuk menemukan jawaban apakah di dalamnya terdapat terobosan hukum yang mengarah pada pencapaian keadilan pemilu dalam pilkada. Lebih jauh, kajian ini juga menelaah bagaimana lembaga-lembaga yang terlibat dalam penegakan hukum pilkada bekerja, apakah sistem kerja dan hubungan wewenang antar lembaga telah mampu bekerja optimal dalam menangani setiap kasus dalam rangka mewujudkan keadilan pilkada.

Fokus kajian tersebut menunjukkan bahwa secara metodologis kajian ini mengandung apa yang disebut sebagai karakter dari metode penelitian sosiolegal.²⁹ Lagi pula, kajian ini bukan semata-mata untuk menemukan aturan hukum dan prinsip-prinsip hukum guna menjawab isu hukum tertentu,³⁰ melainkan juga mencakup kajian terkait bagaimana hukum yang ada diterapkan. Khususnya, bagaimana hukum administrasi dan pidana pilkada diterapkan oleh lembaga-lembaga yang diberi wewenang untuk melaksanakannya.

2. Data dan Sumber Data

Data penelitian yang digunakan terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh langsung oleh peneliti dari masyarakat sebagai

²⁸ Sulistyowati Irianto & Shidarta (Ed.), *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009, h. 175

²⁹ *Ibid.*, h. 177

³⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, h. 89

sumber pertama³¹ terkait dengan permasalahan penelitian, terutama mengenai proses pembentukan hukum, serta pelaksanaan dan implikasinya. Adapun data sekunder merupakan data yang bersumber dari bahan hukum atau dokumen yang sudah tersedia.

Pengumpulan data primer dilakukan menggunakan metode studi lapangan dengan teknik kuisisioner, dan diskusi kelompok. Pelaksanaan pengumpulan data menggunakan instrumen daftar pertanyaan,³² yang ditujukan bagi penegak hukum pilkada. Adapun data sekunder berupa bahan hukum, baik bahan primer dan sekunder maupun bahan hukum tersier. Bahan hukum primer dalam penelitian meliputi:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengesahan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020;
- c) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum, Peraturan Komisi Pemilihan Umum, dan Peraturan perundang-undangan pelaksana lainnya.
- d) Putusan Mahkamah Konstitusi terkait pengujian Undang-Undang Pilkada, khususnya yang berhubungan dengan pengujian norma perbuatan pidana dan administrasi pilkada, dan norma terkait kelembagaan penyelenggara pilkada.
- e) Putusan-putusan Mahkamah Agung atau badan peradilan yang ada dibawahnya dalam kasus konkret yang berhubungan dengan pelanggaran pidana pilkada.
- f) Putusan Bawaslu dalam penyelesaian pelanggaran administrasi pilkada.

Adapun bahan hukum sekunder yang digunakan berupa hasil penelitian, karya ilmiah, buku, dan informasi cetak maupun elektronik yang relevan dengan masalah penelitian. Sedangkan bahan hukum tersier untuk memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder.

3. Pengolahan dan Analisis Data

Data sekunder berupa bahan hukum dianalisis melalui studi dokumen terhadap norma-norma ketentuan pidana dan pelanggaran administrasi dalam UU Pilkada. Norma-norma tersebut diinventarisasi menjadi norma yang memang pernah diterapkan dengan norma yang belum pernah diterapkan, norma yang implementatif dan tidak implementatif karena faktor rumusannya, serta norma yang mengandung ketidakjelasan dan ketidakpastian. Selanjutnya ditelaah tentang bagaimana norma-norma tersebut diterapkan dalam putusan-putusan pengadilan dan putusan Bawaslu.

³¹ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktik*, Sinar Grafika Jakarta, 2002, h. 16

³² Nyoman Kutha Ratna, *Metodologi Penelitian Kajian Budaya dan Ilmu Sosial Humaniora pada Umumnya*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, h. 211

Selanjutnya dilakukan analisis secara kritis terhadap keberadaan norma-norma UU Pilkada yang ada dan dijelaskan makna dan implikasinya bagi pencapaian tujuan hukum pilkada, yaitu mewujudkan keadilan pemilu.

Data primer berupa hasil kuisisioner dan diskusi kelompok terpusat (*focus group discussion*) yang telah dikumpulkan, dilakukan proses reduksi atau penyederhanaan data. Proses penyederhanaan dilakukan untuk mengklasifikasikan data sesuai dengan hakikatnya sehingga keberadaan data dimaksud sesuai dengan tujuan penelitian. Adapun teknik analisis yang digunakan adalah kualitatif-interpretatif, di mana analisis tidak saja dilakukan dengan mendeskripsikan data yang sudah diklasifikasikan, melainkan juga dilanjutkan dengan melakukan interpretasi terhadap data tersebut.

e-book

**BAB
2**

e-book
**TEORI TUJUAN HUKUM,
PENAFSIRAN HUKUM DAN
LEMBAGA NEGARA
INDEPENDEN**

A. TEORI TUJUAN HUKUM

1. Keadilan sebagai Tujuan Hukum

Keadilan merupakan prinsip hukum tertua. Pembentukan peraturan sebagai bagian dari hukum tidak lain ditujukan untuk mewujudkan keadilan dalam sebuah tertib hidup bersama. Keadilan kerap dinyatakan sebagai titik berangkat sekaligus tujuan hukum. Catatan paling awal perihal gagasan keadilan dalam kontemplasi hukum dimulai ketika Aristoteles memodifikasi pemikiran Plato yang memisahkan dunia persepsi indra dari dunia ide (*universalia ante rein*). Sementara Aristoteles menempatkan ide sebagai pembentuk (*universalia in re*). Bentuk itu kemudian menjadi esensi (kebenaran) atau materi (kemungkinan), dan menjadi aktualisasi kepada individu. Menurutnya, keadilan merupakan bentuk kebaikan politik, sementara kebaikan itu relatif ditentukan oleh kepemimpinan politik.³³ Sedangkan keadilan yang baik dibentuk oleh kelompok masyarakat, "*virtue justice is a virtue characteristic of communities, and that all the other virtues necessarily follow on it*".³⁴

Lebih jauh, Aristoteles membagi keadilan kepada dikotomi alamiah dan konvensional.³⁵ Ia berpendapat, "*just by nature*" tidak selalu sama dengan "*just by law*". Hanya karena sifatnya yang umum, keadilan alamiah sering kali dipandang tidak eksis, keadaan itu menjadikannya diinterpretasikan kembali untuk dimuat dalam hukum positif.³⁶ Hasilnya, pemikiran Aristoteles menyatakan adanya dua bentuk keadilan, apa yang secara alami adil dan apa yang adil secara hukum.³⁷

Dikotomi inilah yang menjadi fondasi pengembangan gagasan keadilan sebagai tujuan hukum oleh banyak filsuf di kemudian hari, terutama para pemikir Eropa. Di mana bentuk pengembangan itu turut ditentukan oleh tradisi dan keadaan sosiologis ketika gagasannya disusun. Misalnya, Kenny yang mengelompokkan Eropa Daratan sebagai rasionalis yang percaya pada spekulasi akal, sementara Inggris adalah empirisme yang mendasarkan pengetahuan lewat pengalaman indra.³⁸ Pembagian tradisi filsafat secara geografis dan dikotomi Aristoteles inilah yang membentuk

³³ Aristoteles, 2013, *Politics (Second Edition)*, (Translated by Carnes Lord), The University of Chicago Press, Chicago-London, h. 95.

³⁴ *Ibid*, h. 83.

³⁵ Sir David Ross, 2004, *Aristotle*, Routledge, London-New York, h. 223.

³⁶ The Editors of Encyclopædia Britannica, *Natural Law*, dalam Encyclopædia Britannica <https://www.britannica.com/topic/natural-law> (terakhir kali dikunjungi pada 12 Desember 2020).

³⁷ Heinrich A. Roman, 1998, *The Natural Law: A Study in Legal and Social History and Philosophy* (Translated by Thomas R. Hanley), Liberty Fund, Indianapolis, h. 14-16.

³⁸ Anthony Kenny, 2006, *A New History of Western Philosophy (Volume III): The Rise of Modern Philosophy*, Oxford University Press, Oxford-New York, h. 127.

aksiologi pemikir hukum Jerman, Gustav Radbruch. Hanya saja, Radbruch menolak pembagian dua bentuk keadilan arkais yang bertolak belakang dan menghubungkan rasionalitas akal dengan pengalaman indra. Menurutnya, hukum adalah instrumen mewujudkan keadilan, sedangkan inti utama dari keadilan adalah kesetaraan.³⁹ Apabila undang-undang melanggar kesetaraan dan keadilan, maka undang-undang tersebut bukanlah hukum, dan para ahli hukum harus memiliki keberanian untuk menyangkal undang-undang itu.⁴⁰ Lebih jauh ia katakan, sesungguhnya terdapat prinsip-prinsip hukum yang lebih pokok daripada karakter pasti sebuah undang-undang, sehingga ia bisa dinyatakan tidak valid, prinsip itu ialah hukum alam atau hukum akal (*Naturrecht oder das Vernunftrecht*).⁴¹

Fondasi utama pemikiran Radbruch dalam menyusun keadilan sebagai salah satu tujuan hukum, tidak lain dari keharusan peraturan untuk menjaga dan melindungi kesetaraan yang sejalan dengan keadaan alamiah. Apabila undang-undang justru diciptakan untuk menafikan nilai-nilai egalitarianisme, maka peraturan itu bukanlah sebuah hukum. Dalam gagasan ihwal keadilan sebagai tujuan hukum, Radbruch memiliki kesadaran bahwa untuk menciptakan tatanan yang baik dalam sistem hukum terburuk sekalipun, setiap lapisan masyarakat harus saling bantu-membantu untuk melawan dan pada akhirnya meruntuhkan tatanan yang buruk. Akan tetapi, Radbruch memberi penekanan, sekalipun setiap lapisan masyarakat bersama ahli hukum harus terlibat, para hakimlah yang harus berdiri terdepan untuk melawan buruknya produk hukum. Sebab, dalam bentuk apa pun norma hukum dan dalam keadaan apa pun norma itu ditegakkan, hakimlah yang menentukan nilai undang-undang berdasarkan kebijaksanaannya.⁴² Di sinilah formulasi Radbruch kembali mempertemukan keadilan sebagai titik berangkat sekaligus tujuan hukum dalam aplikasinya.

2. Kepastian Sebagai Sisi Kedua Tujuan Hukum

Antara ideal dan praktik selalu memiliki potensi pertentangan atau selisih. Untuk mengantisipasi ketegangan yang dihasilkan pertentangan itu sekaligus menengahnya,

³⁹ Bandingkan dengan pandangan Locke yang menyatakan keadilan alamiah merupakan kebebasan egaliter di mana tidak ada yang lebih berkuasa daripada yang lainnya. dalam John Locke, 2002, *Kuasa itu Milik Rakyat: Esai mengenai Asal Mula Sesungguhnya, Ruang Lingkup, dan Maksud Tujuan Pemerintahan Sipil*, (Terjemahan A. Widyamartaya), Kanisius, Yogyakarta, h. 25.

⁴⁰ Gustav Radbruch, 2006, *“Five Minutes of Legal Philosophy (1945)”*, (Translated by Bonnie Litschewski Paulson and Stanley L. Paulson), *Oxford Journal of Legal Studies*, h. 14.

⁴¹ *Ibid*, h. 14-15.

⁴² Axel Tschentscher, 1946, *Rechtsphilosophie - Gustav Radbruch: Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht*, in: *Süddeutsche Juristenzeitung* 1, S. 105-108, zitiert nach dem Neuabdruck in: *ders., Rechtsphilosophie*, 8. Aufl., hrsgg. von Erik Wolf/Hans-Peter Schneider, 1973, S. 339-350 (345f.), Universität Bern, dalam https://www.servat.unibe.ch/rphil/t/10.1_radbruch_formel_1945.pdf (terakhir kali dikunjungi pada 12 Desember Juni 2020).

maka muncullah tuntutan adanya peraturan dalam bentuk definitif yang hanya dapat dicapai melalui hukum tertulis.⁴³ Bentuk definitif inilah rupa awal kepastian hukum, yang melingkupi kepastian mengenai hak dan kewajiban, mengenai apa yang menurut hukum boleh atau tidak.⁴⁴ Akibatnya, sebagaimana pembentukan hukum yang berlandaskan dan ditujukan untuk menciptakan keadilan, kepastian juga merupakan titik berangkat sekaligus tujuan hukum yang berada pada dua sisi, kepastian isi yang berupa perintah dan larangan, serta kepastian untuk dapat terlaksananya norma tersebut.

Dari segi kepastian isi inilah ahli hukum pidana Jerman, Paul Johann Anselm von Feuerbach, dalam bukunya *Lehrbuch des Penlichen Rechts* (1801) merumuskan “*nulla poena sine lege; nulla poena sine crimine; nullum crimen sine poena legali*”;⁴⁵ yang dikembangkan menjadi *nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali*. Secara bebas, adagium tersebut dapat diartikan menjadi “tidak ada tindak pidana, tidak ada hukuman tanpa peraturan yang mendahuluinya”. Inilah dasar lahirnya asas legalitas yang menghendaki kepastian secara beriringan dengan keadilan, bahwa hukum tidak dapat berlaku surut. Karena itu, kajian ilmiah hukum meneliti apa yang sama pada semua sistem hukum di waktu yang lampau dan yang seharusnya tidak sama pada sistem hukum saat ini.⁴⁶ Atas dasar itu didapati bahwa kepastian bukan sekedar terminologi hukum, sebab secara genetika watak hukum memang menghendaki adanya kepastian. Ketika suatu aturan telah berbentuk undang-undang atau putusan pengadilan sekalipun, maka ia telah memenuhi tupoksi kepastian hukum.⁴⁷

Di atas kerangka berpikir ini, Utrecht menyatakan kepastian hukum mengandung dua pengertian. *Pertama*, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan. *Kedua*, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenang-wenangan pemerintah, karena dengan adanya aturan yang bersifat umum, individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.⁴⁸ Senada dengan pandangan Utrecht, van Apeldoorn menyusun dua segi kepastian hukum:⁴⁹

⁴³ Chainur Arrasjid, 2006, *Dasar-dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 15-16.

⁴⁴ Donald Albert Rumokoy dan Frans Maramis, 2016, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, h. 140.

⁴⁵ Bambang Poernomo, 1989, *Manfaat Telaah Ilmu Hukum Pidana dalam Membangun Model Penegakan Hukum di Indonesia*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 5 Juli 1989, h. 8

⁴⁶ Sudikno Mertokusumo, 2011, *Teori Hukum*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, h. 80.

⁴⁷ Bandingkan dengan Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, h. 59

⁴⁸ Riduan Syahrani, 1999, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 23.

⁴⁹ Donald Albert Rumokoy dan Frans Maramis, *Pengantar... Op.cit*, h. 141.

- a. Soal dapat ditentukan (bepaalbaarheid) hukum dalam hal-hal konkret, yakni pihak-pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui apakah yang menjadi hukumnya dalam hal yang khusus sebelum ia memulai perkara;
- b. Kepastian hukum berkat keamanan hukum, artinya perlindungan bagi para pihak terhadap kewenangan hakim.

Lebih konkret, Kalo juga mengelompokkan kepastian hukum kepada dua terminologi, yaitu kepastian dalam hukum itu sendiri dan kepastian karena hukum. Ia menilai, kepastian dalam hukum dimaksudkan bahwa setiap norma hukum harus dirumuskan dengan redaksi yang jelas. Sedangkan yang dimaksud kepastian karena hukum tidak lain karena hukum adalah bentuk sebuah kepastian, misalnya hukum menentukan adanya lembaga kedaluwarsa, dengan lewat waktu seseorang akan mendapatkan hak atau kehilangan hak. Berarti hukum dapat menjamin adanya kepastian bagi seseorang dengan lembaga kedaluwarsa di mana ia akan mendapatkan hak tertentu atau akan kehilangan sesuatu hak tertentu.⁵⁰

Hal itu secara simultan menopang adanya konsistensi di dalam kepastian hukum, di mana kontemplasi ini dapat dipinjam dari gagasan ahli hukum Amerika, Lon L. Fuller, lewat karyanya *The Morality Of Law* (1964). Ia menggagas delapan prinsip ideal yang menghubungkan kepastian isi hukum berikut konsistensinya. Delapan prinsip tersebut adalah : bersifat umum dan jelas (*the requirement of generality*); diumumkan kepada publik (*the promulgation of the rules*); bersifat prospektif dan dapat dilakukan (*the prospective application of law*); kejelasan isi hukum (*the clarity of laws*); tidak boleh bertentangan dengan hukum lainnya (*avoidance of contradictions in the laws*); hukum tidak boleh menghendaki sesuatu yang tidak mungkin (*avoidance of laws commanding the impossible*); tidak boleh sering berubah (*the constancy of law through time*); kesesuaian antara tindakan dan aturan hukum (*the congruence between official action and declared rule*).⁵¹ Ia menekankan:⁵²

"If any of the eight principles is flagrantly lacking in a system of governance, the system will not be a legal one. The more closely a system is able to adhere to them, the nearer it will be to the rule-of-law ideal, though in reality all systems must make compromises and will fall short of perfect ideals of clarity, consistency, stability, and so forth."

⁵⁰ Syafruddin Kalo, 2007, "Penegakan Hukum yang Menjamin Kepastian Hukum dan Rasa Keadilan Masyarakat", Makalah disampaikan pada *Pengukuhan Pengurus Tapak Indonesia Koordinator Daerah Sumatera Utara*, 27 April 2007, Medan. h. 4.

⁵¹ Lon L. Fuller, 1969, *The Morality of Law*, Yale University Press, New Haven, h. 39.

⁵² *Ibid*, h. 74.

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, tidak dapat dipungkiri bahwa pada hakikatnya hukum secara normatif bertitik berat pada peraturan yang dibuat dan diundangkan secara pasti dengan materi yang jelas dan logis. Artinya, kepastian hukum merujuk kepada isi dan pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen. Oleh karena itu, kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum itu sendiri.⁵³

3. Kemanfaatan Sebagai Wilayah Konkret Tujuan Hukum

Walaupun keadilan dan kepastian merupakan titik berangkat sekaligus tujuan hukum yang masih berada pada wilayah kontemplasi ideal, kemanfaatan hukum justru berada pada wilayah konkret ketika idealisme keadilan dan watak kepastian dipraktikkan dalam kehidupan masyarakat. Ketiganya menjadi nilai dasar hukum yang harus ditegakkan sekalipun sulit karena sangat sering terjadi pergesekan di antaranya. Oleh karena itu, dalam suatu perkara sangat mungkin kepastian hukum diabaikan manakala ia tidak menimbulkan keadilan.⁵⁴ Di sinilah hakim tidak boleh terpaku pada ketentuan undang-undang, di mana untuk memenuhi ketiga unsur tersebut hakim kerap mesti membuat putusan yang keluar dari ketentuan normatif⁵⁵ yang memunculkan tipologi penemuan hukum.⁵⁶

Hal tersebut juga bisa dilihat dari penilaian Manullang, bahwa kepastian hukum yang disusun di atas ide legisme dan legalitas yang disusun berdasarkan ajaran Rousseau, Montesquieu dan Beccaria, ternyata bukanlah klaim yang solid. Rousseau malah menegaskan jika ada undang-undang yang tidak sesuai dengan aspirasi rakyat, peraturan itu pantas diabaikan. Dengan kata lain, legalitas yang menurut Beccaria mengharamkan metode interpretasi agar terjamin kepastian hukum yang sifatnya tertutup, malah justru bertentangan dengan pikiran Rousseau yang aspiratif (terbuka).⁵⁷

Pengenyampingan ketentuan undang-undang kali pertama digagas oleh Radbruch. Jika dibaca lebih dalam, ia sesungguhnya juga mengamini tindakan yang didasari undang-undang memang lebih baik dibanding tindakan yang tidak didasari undang-undang. Sebab, dalam maksud apapun sebuah hukum yang telah bersifat

⁵³ C.S.T Kansil, dkk, 2009, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta, h. 385.

⁵⁴ Martitah, 2013, *Mahkamah Konstitusi: Dari Negative Legislature ke Positive Legislature?*, Konstitusi Press, Jakarta, h. 129.

⁵⁵ Munafrizal Manan, 2012, *Penemuan Hukum Oleh Mahkamah Konstitusi*, Mandar Maju, Bandung, h. 19.

⁵⁶ Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, 1993, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 4.

⁵⁷ E. Fernando M. Manullang, 2019, "Kritik Terhadap Struktur Ilmu Hukum Menurut Paul Scholten", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, h. 54.

positif memang ditujukan dan menghendaki adanya kepastian hukum.⁵⁸ Hanya saja, Radbruch memberi penegasan, bahwa nilai yang hadir dalam setiap hukum positif tidak mengacu pada isinya. Dengan kata lain, kepastian hukum bukanlah satu-satunya nilai yang harus dicapai, karena bersamaan dengan kepastian hukum ada dua nilai lain, yakni keadilan dan kebijaksanaan ketika hukum ditegakkan,⁵⁹ sehingga hukum menjadi apa yang bermanfaat bagi masyarakat.⁶⁰

Meski gagasan itu seolah mampu mengatasi segala bentuk tantangan penegakan hukum, namun Radbruch menyadari praktik penegakan hukum bukanlah bentuk yang bisa diprediksi. Bahwa kepastian dan keadilan akan selalu bertemu pada satu titik untuk kemudian kembali terjadi pertentangan. Misalnya pada undang-undang yang baik sekalipun, namun tidak cukup untuk memberi keadilan.⁶¹ Terhadap kemungkinan ini, ia mengembalikannya kepada prinsip ilahiah, di mana adalah kewajiban bagi manusia untuk menaati pemimpin dan di atas itu manusia harus lebih dahulu menaati Tuhan.⁶² Inilah kunci gagasan Radbruch bahwa Tuhan menciptakan manusia dalam kesetaraan. Hal itu dikarenakan ia menilai keadilan memiliki dua bentuk, keadilan nyata dan keadilan semu (*apparent and real justice*), di mana keduanya rentan bersinggungan (*conflict*).⁶³

Radbruch kemudian meletakkan prinsip ilahiah sebagai landasan bagi putusan hakim atas perkara-perkara pelik yang terdiri atas dua metode. Formula pertama disebut *Unerträglichkeitsthese* (tesis intolerabilitas),⁶⁴ di mana hukum positif tetap

⁵⁸ Gustav Radbruch, 2006, "Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law (1946)", (Translated by Bonnie Litschewski Paulson and Stanley L. Paulson), *Oxford Journal of Legal Studies*, h. 6.

⁵⁹ Axel Tschentscher, 1946, *Rechtsphilosophie - Gustav Radbruch: Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht*, in: *Süddeutsche Juristenzeitung*, zitiert nach dem Neuabdruck in: *ders., Rechtsphilosophie*, 8. Aufl., hrsgg. von Erik Wolf/Hans-Peter Schneider, 1973, S. 339-350 (345 f.), Universität Bern, dalam https://www.servat.unibe.ch/rphil/t/10.1_radbruch_formel_1945.pdf (terakhir kali dikunjungi pada 12 Desember 2020).

⁶⁰ Gustav Radbruch, "Five Minutes...", *Op.Cit.*

⁶¹ Gustav Radbruch, "Statutory Lawlessness... *Op.cit.*, h. 7.

⁶² Konsep ini dirujuk Radbruch dari dua ayat Injil yang diterjemahkan pada tahun 1611. Injil ini dikenal dengan King James Version (KJV), dua ayat tersebut adalah Ayat 5:29 *Act* (Kisah): "Then Peter and the [other] apostles answered and said, We ought to obey God rather than men", dan Ayat 13:17 *Hebrews* (Ibrani): "Obey them that have the rule over you, and submit yourselves: for they watch for your souls, as they that must give account, that they may do it with joy, and not with grief: for that [is] unprofitable for you". dalam *The King James Version of the Holy Bible*, Dan Cagliano, 2004 h. 629 dan h. 698. Petunjuk senada juga terdapat dalam Al-Quran, bahwa ketaatan pada Allah S.W.T harus diiringi dengan ketaatan pada Rasulullah S.A.W dan pemimpin. (QS. An-Nisa [4]: 59).

⁶³ Gustav Radbruch, "Statutory Lawlessness... *Op.cit.* Pada tahap ini gagasan Radbruch kembali menyerupai dikotomi yang diajukan Aristoteles dan rasionalitas sebagaimana tradisi filsafat negara-negara Eropa Daratan.

⁶⁴ F. Saliger, 2004, "Content and Practical Significance of Radbruch's Formula", (Translated by Sascha Ziemann), *Zeitschrift für Rechtsphilosophie*, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Goethe, Volume II, h. 68.

digunakan apabila konflik kepastian dan keadilan masih berada pada norma undang-undang. Sebab, keadilan masih dapat dicapai dengan kebijaksanaan dalam penegakan hukum. Apabila hukum positif ditujukan untuk menentang keadilan sejak maksud dan tujuan diundangkannya, di sinilah langkah kedua yang progresif dikemukakan. Formula ini disebut *Verleugnungsthese* (tesis penolakan).⁶⁵ Radbruch menyarankan ditinggalkannya hukum positif apabila pertentangan undang-undang dan keadilan ditenggarai alasan kemanusiaan. Dengan kata lain, undang-undang tersebut benar-benar wujud sebuah kegagalan untuk disebut sebagai “hukum”. Menurutnyanya:⁶⁶

“It is impossible to draw a sharper line between cases of statutory lawlessness and statutes that are valid despite their flaws. One line of distinction, however, can be drawn with utmost clarity: Where there is not even an attempt at justice, where equality, the core of justice, is deliberately betrayed in the issuance of positive law, then the statute is not merely ‘flawed law’, it lacks completely the very nature of law. For law, including positive law, cannot be otherwise defined than as a system and an institution whose very meaning is to serve justice.”

Gagasan hukum yang bermanfaat untuk mencapai tertib hidup bersama memang melibatkan seluruh lapisan masyarakat untuk menolak pemberlakuan produk hukum yang buruk. Hanya saja, hakim bertugas mengejawantahkan peraturan berada di garda terdepan dengan menggunakan nalurinya dalam “membaca hukum”, apakah norma yang terkandung di dalam suatu undang-undang mampu menjaga keadilan dan kepastian sebagai titik berangkat sekaligus tujuan hukum. Atau sebaliknya, bahwa norma yang terkandung di dalam undang-undang itu hanya mampu mewujudkan kepastian sebagai satu-satunya tujuan hukum yang mampu dicapai. Dalam kondisi seperti itulah hakim menjadi penentu apa yang seharusnya menjadi hukum, dan pada wilayah inilah progresivitas penegakan hukum terjadi. Dengan demikian, kemanfaatan menjadi rentetan mata rantai yang mengakibatkan teori tujuan hukum mencapai bentuk pelaksanaan yang kemudian disebut sebagai cita hukum (*ide des recht*).

B. TEORI PENAFSIRAN HUKUM

1. Penafsiran Autentik

Penafsiran hukum autentik dikenal juga dengan penafsiran orisinalitas, yakni metode penafsiran yang dilakukan dengan menemukan arti diksi atau frasa yang

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Gustav Radbruch, “Statutory Lawlessness..., *Op. Cit.*

terkandung dalam undang-undang berdasarkan penjelasan pembentuk undang-undang.⁶⁷ Penafsiran autentik memanfaatkan artikulasi atau makna yang dicantumkan di dalam bagian Penjelasan pasal-pasal. Itulah mengapa penafsiran ini juga disebut sebagai *officiele interpretatie* (tafsir resmi). Akan tetapi, penafsiran autentik cukup rentan, sebab acap kali pembentuk undang-undang memberi pemaknaan yang tidak mencukupi atas objek penafsiran. Atas alasan itu, Hoft dalam pengamatannya menilai penafsiran autentik kerap tidak mampu menjawab persoalan.⁶⁸ Bahkan Dworkin begitu skeptis menyatakan penafsiran ini menunjukkan kemiskinan eksplorasi hakim berkaitan dengan peran hukum dalam masyarakat yang semakin plural, terutama apabila penafsiran itu dilakukan terhadap konstitusi.⁶⁹

2. Penafsiran Gramatikal

Dalam telaah Mertokusumo dan Pitlo, penafsiran gramatikal berupaya menangkap arti menurut bunyi. Sebab sangat mungkin terjadi sebuah kata dalam bahasa hukum memiliki makna yang berbeda dari bahasa pergaulan⁷⁰ atau literal. Hoft menggambarkan bahwa penafsiran ini memanfaatkan bahasa yang lazim digunakan sehari-hari untuk memaknai ketentuan norma undang-undang.⁷¹ Contohnya, diksi “*meninggalkan*” pada Pasal 305 KUHP yang mengatur tentang penelantaran anak di bawah umur. Diksi itu dapat dimaknai sebagai “*menyengsarakan*” karena adanya unsur “*dengan maksud untuk melepaskan diri daripadanya*” dalam pasal tersebut.

3. Penafsiran Ekstensif

Penafsiran ekstensif yaitu penafsiran dengan memperluas makna dari objek yang ditafsirkan. Penafsiran ekstensif mengakibatkan objek penafsiran memiliki makna yang jauh lebih luas dibandingkan makna tertulis.⁷² Sekilas, penafsiran ekstensif terlihat seperti kebalikan penafsiran restriktif yang mempersempit cakupan objek penafsiran, akan tetapi Ross menilai penafsiran ekstensif lebih berupa penggunaan analogi (*interpretation by analogy*), karena penafsiran ini menegaskan pragmatisme makna linguistik yang tidak mewedahi peristiwa hukum konkret. Lebih jauh, Ross

⁶⁷ E. Utrecht dan Moh. Saleh Djindang, 1983, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, (Cetakan kesebelas edisi revisi), Ichtiar Baru, Jakarta, h. 217

⁶⁸ Ph. Vissert Hoft, 2001, *Penemuan Hukum*, (Terjemahan B. Arief Sidharta), Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Parahiayangan, Bandung, h. 25.

⁶⁹ Lihat Ronald Dworkin, 2006, *Justice in Robes*, Harvard University Press, Garden Street, Cambridge, h. 36-38, dan h. 107.

⁷⁰ Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, 2013, *Bab-bab tentang Penemuan Hukum* (Cetakan kedua), Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 59.

⁷¹ Ph. Vissert Hoft, *Penemuan... , Op.cit.*

⁷² Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-bab... Op.cit.*, h. 67.

menilai penafsiran ekstensif dapat dikatakan tidak perlu digunakan untuk meraih tujuan yang telah dicapai negara hukum melalui sub-sistem.⁷³

Senada dengan itu, Canale dan Tuzet juga mengidentifikasi penalaran logika dalam cara kerja penafsiran ekstensif yang diistilahkannya dengan “*analogical reasoning*” dan mengamati kerapnya dilakukan pada kasus-kasus pidana. Mereka juga mengakui sulitnya membedakan penafsiran ekstensif dengan penafsiran secara logika (*argumentum per analogiam*). Sebab, apabila hakim pada kasus pidana memutus dengan analogi, pengadilan banding akan membatalkan putusan tersebut karena bertentangan dengan hukum. Akan tetapi keputusan yang sama akan dibenarkan apabila dianggap sebagai penafsiran yang memperluas ketentuan pidana. Menurutny: ⁷⁴

The problem is that in the legal practice one can hardly distinguish analogy from extensive interpretation. It is very unclear whether there is a real difference between the two and where it might be. On the one hand, some scholars claim that they differ from a theoretical point of view, since they do not have the same argumentative structure. On the other hand, analogical reasoning and extensive interpretation come to the same result starting from the same legal materials: they justify the extension of a regulation to a case that is not explicitly considered by the law.

Berdasarkan analisa Ross, Canale dan Tuzet tersebut dapat dipahami bahwa begitu tipisnya perbedaan antara satu teori penafsiran hukum dengan teori lainnya. Dalam penalaran itu saja, pada penafsiran ekstensif terdapat kemiripan logika dengan *argumentum per analogiam* dan *argumentum a contrario*.

4. Penafsiran Restriktif

Penafsiran restriktif lahir bersamaan dengan penafsiran ekstensif. Sejauh catatan sejarah hukum, dua penafsiran ini kali pertama dikemukakan oleh ahli hukum Belanda, Hugo Grotius (1583-1645), dalam karyanya *De Jure Belli ac Pacis* (1625).⁷⁵ Semula dua jenis penafsiran ini digagas Grotius untuk memahami perjanjian internasional dalam kesepakatan perang dan damai, terutama terhadap frasa atau diksi yang ambigu atau multitafsir.⁷⁶ Crema mengamati, maksud sebenarnya dari penafsiran restriktif

⁷³ Alf Ross, 2004, *On Law and Justice*, The Lawbook Exchange, Ltd., Clark, New Jersey, h. 149.

⁷⁴ Damiano Canale and Giovanni Tuzet, 2006, “Analogical Reasoning and Extensive Interpretation”, *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 102 (4), h. 1.

⁷⁵ *De Jure Belli ac Pacis* terdiri dari tiga bagian adalah karya Grotius yang paling fenomenal. Bahkan Onuma melabelinya sebagai mahakarya yang membawa Grotius dikenal sebagai *father of International Law*. Selengkapnya lihat Yasuaki Onuma, *Hugo Grotius*, dalam *Encyclopædia Britannica*, <https://www.britannica.com/biography/Hugo-Grotius> (terakhir kali dikunjungi pada 12 Juni 2020).

⁷⁶ Hugo Grotius, 2005, *The Rights of War and Peace*, (Edited by Richard Tuck), Book II, Chapter XVI, Section XI, Liberty Fund, Indianapolis, h. 859.

adalah untuk membatasi arti agar menemukan maksud asli yang tidak terungkap di dalam teks.⁷⁷ Logika Crema dapat diterima mengingat genealogi penyempitan makna ditujukan untuk diplomasi di tengah muslihat peperangan yang digambarkan Grotius.

Dalam pengamatan Ross, penafsiran restriktif lebih berupa pemberian makna serupa akan tetapi berlawanan untuk menemukan wujud konkret dari objek penafsiran. Hanya saja, dalam penilaiannya, penafsiran ini merupakan metode yang tumpang tindih dengan model penafsiran lainnya sehingga sulit diidentifikasi:⁷⁸

It is difficult to illustrate this type of interpretation with clear examples, since normally the courts are not willing to admit openly that they are restricting the statute's sphere of effect, but rather choose to say that it cannot be assumed to be "the purpose of the statute" or "the intention of the legislator" for the statute to apply to a case like the one before them. As mentioned earlier these "teleological" expressions are employed as a cover for pragmatic considerations of any kind. Everything that the judge himself thinks right, he politely ascribes to the real or hypothetical will of the legislator.

Dalam kajian hukum kontemporer, penyempitan itu dapat dilakukan, misalnya, pada diksi "*tetangga*" dalam Pasal 666 KUH Perdata. Penyempitan makna terjadi apabila diksi tersebut dimaknai tidak mencakup penyewa.⁷⁹

5. *Argumentum Per Analogiam*

Serupa dengan penafsiran ekstensif, *argumentum per analogiam* juga metode yang memperluas makna objek penafsiran. Perbedaannya, apabila penafsiran ekstensif memperluas objek berdasarkan maknanya, *argumentum per analogiam* memperluasnya dengan cara analogi terhadap peristiwa serupa, sejenis, atau mirip dengan yang diatur dalam undang-undang dan atau peristiwa serupa yang diperlakukan sama.⁸⁰ Hal ini terjadi pada kasus yang secara eksplisit tidak terdapat pengaturan hukumnya, namun memiliki kemiripan dengan suatu klausul yang terdapat di dalam undang-undang. Kemudian klausul tersebut diabstraksikan penerapannya, sehingga terjadi perluasan makna.⁸¹

⁷⁷ Lihat Luigi Crema, 2010, "Disappearance and New Sightings of Restrictive Interpretation(s)", *The European Journal of International Law*, Volume 21, Number 3, h. 682-683.

⁷⁸ Alf Ross, *On Law and Justice...*, *Op.cit.*

⁷⁹ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum... Op.cit.*

⁸⁰ *Ibid*, hlm. 86.

⁸¹ Bambang Sutiyo, 2012, *Metode Penemuan Hukum: Upaya Mewujudkan Hukum yang Pasti dan Berkeadilan*, Universitas Islam Indonesia Press, Yogyakarta, h. 144.

6. *Argumentum Acontrario*

Berkebalikan dengan *argumentum per analogiam*, *argumentum acontrario* menggunakan logika yang berlawanan dengan objek penafsiran melalui pembalikan makna. Apabila *argumentum per analogiam* menghasilkan arti positif, *argumentum acontrario* memberi hasil negatif atau negasi atas objek penafsiran. Secara bahasa, *argumentum acontrario* mengakibatkan lahirnya pergeseran makna tekstual dalam bentuk pengertian yang berlawanan. Utrecht dan Djindang mengajukan contoh berdasarkan Pasal 34 KUH Perdata yang melarang perkawinan bagi perempuan dalam masa idah setelah perceraian. Hal ini ditujukan agar jika perempuan tersebut melahirkan anak dalam masa idah, maka anak tersebut secara hukum merupakan anak lelaki yang telah menceraikannya. Di sinilah logika *acontrario* ditemukan, bahwa masa idah ditujukan untuk menentukan status hukum anak, sementara hanya perempuan yang dapat melahirkan. Akibatnya *argumentum acontrario* menghasilkan premis bahwa masa idah setelah perceraian tidak berlaku bagi lelaki.⁸²

7. Penafsiran Teleologis atau Sosiologis

Penafsiran teleologis disebut juga penafsiran secara sosiologis karena menggunakan pemaknaan berdasarkan tujuan kemasyarakatan. Mertokusumo dan Pitlo memandang bahwa hal itu disebabkan oleh hukum yang lahir karena hubungan antarmanusia, di mana hukum memberi tatanan dalam hubungan tersebut. Mereka mengajukan contoh berdasarkan *Arrest Hoge Raad* tanggal 31 Januari 1919 yang menafsirkan frasa “*melawan hukum*”, di mana pada awalnya hanya dimaknai terbatas pada “*melawan undang-undang*”, namun *Hoge Raad* kemudian menafsirkannya mencakup tuntutan masyarakat atas suatu perbuatan yang merugikan.⁸³

8. Penafsiran Historis

Penafsiran historis adalah penafsiran makna undang-undang berdasarkan peristiwa yang melatarbelakangi pembentukannya, atau kerap disebut sejarah hukum dan tidak terlepas dari konteks sosial.⁸⁴ Sebab, pembentuk undang-undang tak ubahnya melakukan reduksionisme terhadap fenomena sosial dan politik ke dalam teks hukum. Fenomena yang muncul sebelum dan ketika teks hukum terbentuk direduksi ke dalam redakasional undang-undang untuk menjangkau fenomena lainnya di masa depan.⁸⁵

⁸² E. Utrecht dan Moh. Saleh Djindang, *Pengantar dalam... Op.cit*, h. 224.

⁸³ Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-bab... Op.cit*, h. 67.

⁸⁴ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum... Op.cit*, h. 77-78.

⁸⁵ Bandingkan dengan Nanang Martono, 2014, *Sosiologi Perubahan Sosial: Perspektif Klasik, Modern, Posmodern, dan Poskolonial*, RajaGrafindo Persada, Depok, h. 3-4.

9. Penafsiran Sistematis atau Logis

Penafsiran sistematis merupakan metode yang menggunakan undang-undang lain atau seluruh peraturan perundang-undangan sebagai konstruksi sistem hukum negara, untuk melihat cara kerja objek penafsiran. Namun umumnya penafsiran sistematis menggunakan undang-undang lain yang berada pada wilayah pengaturan sama dengan objek pengujian.⁸⁶ Dari tinjauan itulah dapat dilihat maksud atau dampak sistemik yang dihasilkan oleh objek penafsiran, apakah objek tersebut harus dimaknai secara berbeda di luar bahasa yang ada, atau makna objek penafsiran bisa menemukan bentuknya berdasarkan undang-undang lain.

C. TEORI LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN

Kajian terkait kelembagaan negara merupakan bagian dari studi hukum tata negara, di mana salah satu fokus utamanya adalah mengenai bagaimana negara dan lembaga-lembaganya berfungsi.⁸⁷ Lembaga atau organ atau badan negara dipahami sebagai organ yang memiliki fungsi tertentu dalam menjalankan kekuasaannya atau menjalankan fungsi-fungsi negara.⁸⁸ Dari segi fungsinya itu, lembaga-lembaga negara dapat dikelompokkan menjadi lembaga negara yang melaksanakan fungsi membentuk hukum, fungsi pelaksanaan hukum, fungsi menegakkan hukum dan fungsi campuran.⁸⁹

Fungsi pembentukan hukum dipegang oleh lembaga legislatif, fungsi pelaksanaan hukum diemban oleh eksekutif, fungsi penegakan hukum dilaksanakan oleh eksekutif dan yudikatif.⁹⁰ Adapun fungsi campuran (*mix-funtion*) dijalankan oleh komisi atau lembaga-lembaga negara independen yang bersifat penunjang (*state auxiliary organs*). Lembaga dengan fungsi campuran ini menjalankan fungsi regulasi, administrasi, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga tersebut.⁹¹ Percampuran fungsi pelaksanaan hukum dalam kasus konkret dalam satu lembaga disebut juga sebagai “quasi-yudisial”.⁹²

⁸⁶ Bandingkan dengan E. Utrecht dan Moh. Saleh Djindang, *Pengantar dalam... Op.cit.*, h. 212-213.

⁸⁷ Saldi Isra, 2020, *Lembaga Negara, Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*, Rajawali Pers, Jakarta, h. 2

⁸⁸ *Ibid.*, h. 4

⁸⁹ *Ibid.*, h. 10

⁹⁰ Hans Kelsen, 1961, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, Russel & Russel, New York, h. 255

⁹¹ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, h. 339

⁹² Zainal Arifin Muchtar, 2016, *Lembaga Negara Independen, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, h. 26

Munculnya lembaga-lembaga negara dengan fungsi campuran merupakan bagian dari bagaimana negara-negara menjawab kebutuhan praktik ketatanegaraan. pembagian kekuasaan negara secara konvensional yang mengasumsikan hanya ada tiga cabang kekuasaan di suatu negara tidak lagi mampu menjawab kompleksitas yang muncul dalam perkembangan negara modern.⁹³ Pada saat yang sama, munculnya negara independen juga didorong oleh bentangan fakta munculnya krisis kepercayaan terhadap lembaga-lembaga negara konvensional tersebut.⁹⁴ Dalam studinya, Bruce Ackerman mengonstruksi apa yang ia sebut sebagai *new separation of powers*. Menurutnya, pemisahan kekuasaan menurut konsep trias politika antara DPR, Senat dan Presiden di Amerika tidak hanya sekedar telah menyebabkan krisis dalam pemerintahan, melainkan juga tidak sesuai dengan logika pemisahan kekuasaan sesuai dengan spesialisasi fungsi.⁹⁵ Oleh karena itu, ia menyarankan agar Amerika pun harus berani membayangkan dan melaksanakan cara pemisahan kekuasaan baru⁹⁶ yang tidak lagi berbasis trias politika. Ia mengonstruksi pemisahan kekuasaan Amerika Serikat menjadi legislatif, eksekutif, yudikatif dan badan-badan independen. Menurunya lembaga-lembaga negara Amerika akan terdiri lima cabang kekuasaan, yaitu DPR, Senat, Presiden, Pengadilan dan badan-badan independen. Ia menyatakan sebagai berikut:⁹⁷

After all, the American system contains (at least) five branches: House, Senate, President, Court, and independent agencies such as the Federal Reserve Board. Complexity is compounded by the bewildering institutional dynamics of the American federal system. The crucial question is not complexity, but whether we Americans are separating power for the right reasons.

Gagasan Ackerman tersebut memperkenalkan sebuah konsep baru tentang badan atau lembaga negara independen (*independent agencies*). Gagasan itu menurutnya adalah konsep pemisahan dengan alasan yang lebih tepat. Walaupun demikian, kehadiran lembaga-lembaga negara independen terjadi karena penyejawantahan dari semangat pemisahan kekuasaan dan sebagai bagian dari upaya menekan kemungkinan

⁹³ Saldi Isra, 2016 *Menata Komisi Negara*, dalam Zainal Arifin Muchtar, *Lembaga Negara Independen, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, h. viii

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Bruce Ackerman, 2000, *The New Separation of Powers*, Harvard Law Review, Volume 113, Number 3, Januari 2000, h. 711

⁹⁶ *Ibid.*, h. 725

⁹⁷ *Ibid.*, h. 724

ketidakseimbangan antar-cabang kekuasaan yang dapat berujung pada tirani.⁹⁸ Lembaga negara independen dikategorikan sebagai cabang kekuasaan tersendiri yang terpisah dari cabang kekuasaan lainnya seperti eksekutif, legislatif dan yudikatif.⁹⁹

Dalam kasus Indonesia, MK mencoba memperkenalkan model independensi yang dibangun melalui pengujian undang-undang. Salah satunya melalui Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006, di mana MK mencoba memberikan pemaknaan terhadap independensi kelembagaan Komisi Yudisial.¹⁰⁰ Berdasarkan putusan itu, Zainal Arifin Muchtar menilai bahwa wilayah penerjemahan model konteks independensi lembaga negara independen erat kaitannya dengan model hubungan kekuasaan masing-masing negara.¹⁰¹

Sehubungan dengan munculnya lembaga-lembaga negara independen di Indonesia, menurut Firmansyah Arifin setidaknya dipengaruhi oleh lima hal, yaitu:¹⁰²

1. Tiadanya kredibilitas lembaga-lembaga negara yang telah ada akibat asumsi adanya korupsi yang sistemik, mengakar dan sulit untuk diberantas;
2. tidak independennya lembaga-lembaga negara yang ada karena satu sama lain hanya tunduk di bawah pengaruh satu kekuasaan negara atau kekuasaan lainnya;
3. ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang ada untuk melakukan tugas-tugas yang urgen dilakukan dalam masa transisi demokrasi karena persoalan birokrasi dan KKN;
4. pengaruh global, dengan pembentukan apa yang dinamakan *auxiliary organ state agency* atau *watchdog institution* di banyak negara;
5. tekanan lembaga-lembaga internasional, tidak hanya sebagai prasyarat untuk memasuki pasar global, tetapi juga untuk membuat demokrasi sebagai satu-satunya jalan bagi negara yang asalnya berada di bawah kekuasaan otoriter.

Salah satu lembaga negara independen yang terbentuk adalah Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Bawaslu merupakan salah satu lembaga negara yang didirikan berdasarkan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945. Frasa "*komisi pemilihan umum*" dalam norma tersebut diartikan MK sebagai fungsi penyelenggaraan pemilu, di mana fungsi tersebut dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas

⁹⁸ Zainal Arifin Muchtar, 2016, *Lembaga Negara Independen, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, h. 28

⁹⁹ *Ibid.*, h. 28

¹⁰⁰ *Ibid.*, h. 43

¹⁰¹ *Ibid.*, h. 44

¹⁰² Gunawan A. Tauda, 2012, *Komisi Negara Independen, Eksistensi Independent Agencies sebagai Cabang Kekuasaan Baru dalam Sistem Ketatanegaraan*, Genta Press, Yogyakarta, h. 89

Pemilihan Umum sebagai unsur pengawas pemilu.¹⁰³ Sebagai bagian dari penyelenggara pemilu, Bawaslu melaksanakan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemilu. Pada saat yang sama, UU Pemilu juga memberikan wewenang penegakan hukum pemilu kepada Bawaslu. Artinya, fungsi pengawasan dan fungsi penegakan hukum pemilu ditempatkan di satu lembaga, yaitu Bawaslu. Posisi demikian menempatkan Bawaslu sebagai lembaga quasi-yudisial dalam penyelenggaraan pemilu.

Sebagai quasi-yudisial, komisi atau lembaga negara independen yang diberi tugas untuk itu (termasuk Bawaslu) juga menjadi bagian dari struktur sistem hukum. Sebagai bagian dari struktur hukum, ia juga turut memengaruhi bentuk dan batasan terhadap penegakan hukum secara keseluruhan sesuai batas wewenang yang dimilikinya. Friedman mengatakan, struktur dari sistem hukum tersebut terdiri dari jumlah dan ukuran lembaga peradilan (termasuk lembaga semi peradilan), yurisdiksi, dan tata cara penanganan perkara.¹⁰⁴ Artinya, lembaga-lembaga negara yang melaksanakan fungsi campuran juga memiliki yurisdiksi dan tata cara penegakan hukum sendiri yang diatur dalam undang-undang.

Dalam perkembangannya, dualisme fungsi pengawasan dan fungsi penegak hukum yang dimiliki Bawaslu dinilai memiliki sejumlah kelemahan. Dualisme fungsi tersebut dianggap menimbulkan konflik kepentingan.¹⁰⁵ Sebagai pengawas, Bawaslu sudah mempunyai penilaian tertentu atas suatu kejadian atau kasus pelanggaran administrasi. Selanjutnya, penilaian tersebut tentu akan memengaruhi putusannya ketika mengadili pelanggaran atau sengketa pemilu yang terjadi.¹⁰⁶ Sehubungan dengan itu, pertanyaan yang perlu dijawab, sebagai bagian dari lembaga negara independen yang melaksanakan fungsi penyelenggaraan pemilu, apakah fungsi pengawasan dan penegakan hukum pemilu perlu dipisahkan?

Dalam perspektif konsep lembaga negara independen sebagaimana dibahas sebelumnya, menyatunya beberapa fungsi kekuasaan negara dalam satu lembaga bukan merupakan sesuatu yang salah, sepanjang kebutuhan fungsinya memang menghendaki demikian. Demikian pula dalam perspektif konsep lembaga penyelenggara pemilu atau *Electoral Management Body (EMB)*, fungsi ganda yang dimiliki lembaga penyelenggara pemilu, yaitu fungsi penyelenggaraan (termasuk pengawasan) dan fungsi penegakan keadilan pemilu, juga bukan sebuah anomali.¹⁰⁷ Oleh karena itu, penyatuan dua fungsi

¹⁰³ Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor 11/PUU-VIII/2010*, tanggal 18 Maret 2010.

¹⁰⁴ Friedman, 2001, *Op.cit.*, h. 7

¹⁰⁵ Didik Supriyanto, <https://nasional.kompas.com/read/2017/11/08/14273471/menyoalbawaslu-penampilan-baru-wewenang-baru-persoalan-baru?page=all#page2>

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Fritz Edward Siregar, 2019, *Menuju Peradilan Pemilu*, Themis Publishing, Jakarta, h. 89

berbeda untuk kebutuhan penyelenggaraan salah satu fungsi negara (melaksanakan pemilu yang jujur dan adil) merupakan sesuatu yang dapat dibenarkan secara teoritik. Bahkan, dalam praktiknya di Indonesia, Bawaslu bukanlah satu-satunya lembaga negara independen di mana ia memiliki dualisme fungsi, tetapi juga terdapat komisi negara lainnya. Salah satunya Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Sesuai Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, KPPU merupakan sebuah lembaga negara independen yang bertugas melakukan pengawasan terhadap persaingan usaha.¹⁰⁸ Sebagai lembaga pengawas persaingan usaha, KPPU memiliki wewenang untuk menerima laporan dan melakukan penyelidikan terhadap dugaan praktik monopoli atau persaingan tidak sehat, memutuskan dan menetapkan ada atau tidaknya kerugian pihak pelaku usaha atau masyarakat, dan menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha.¹⁰⁹ Fungsi dan wewenang KPPU tersebut juga menunjukkan terjadinya penggabungan antara fungsi pengawasan dan penegakan hukum.

Berdasarkan argumentasi di atas, sesuai konsep lembaga negara independen, terjadinya penggabungan fungsi pengawasan dan penegakan hukum di tangan satu lembaga merupakan sesuatu yang sah. Hanya, untuk menghindari terjadinya konflik kepentingan, maka setiap lembaga negara independen betul-betul harus menjaga independensinya, melakukan proses hukum secara professional serta didukung oleh sumber daya manusia yang memadai untuk melaksanakan fungsi-fungsi kelembagaan yang dimilikinya.

¹⁰⁸ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Pasal 30 dan Pasal 35

¹⁰⁹ *Ibid.*, Pasal 36

e-book

**BAB
3**

e-book
**PENGATURAN DAN
PENERAPAN KETENTUAN
PIDANA PILKADA**

A. PERBUATAN PIDANA PILKADA

Delik atau perbuatan pidana secara sederhana didefinisikan Kelsen sebagai kondisi yang diberi saksi oleh norma hukum.¹¹⁰ Lebih lengkapnya, Simons mendefinisikan delik sebagai kelakuan yang diancam dengan pidana, yang bersifat melawan hukum yang berhubungan dengan kesalahan dan dilakukan oleh orang yang mampu bertanggung jawab.¹¹¹ Topo Santoso dan Ida Budiati mendefinisikan tindak pidana pemilu sebagai tindakan/perbuatan (aktif/pasif) yang melanggar ketentuan dalam tahapan-tahapan penyelenggaraan pemilu yang diancam dengan sanksi pidana dalam undang-undang pemilu.¹¹² Dalam UU Pilkada, perbuatan atau tindak pidana pilkada didefinisikan sebagai pelanggaran atau kejahatan terhadap ketentuan Pemilihan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tersebut.¹¹³ Kejahatan dipahami sebagai perbuatan yang dengan sendirinya dianggap jahat (*mala in se*), sedangkan pelanggaran merupakan perbuatan yang dianggap jahat hanya karena perbuatan tersebut dilarang oleh suatu tata sosial atau hukum positif (*mala prohibita*).¹¹⁴ Artinya, kejahatan dan pelanggaran dibedakan berdasarkan perbedaan delik hukum (*recht delict*) dan delik undang-undang (*wet delict*).¹¹⁵

Mengikuti definisi tindak pidana pilkada dalam Pasal 145 UU Pilkada, dapat diartikan bahwa regulasi ini mengkategorikan perbuatan pidana yang diatur ke dalam kategori kejahatan dan pelanggaran. Hanya saja, dalam ketentuan pidana UU Pilkada, pengelompokan tersebut tidak ditentukan, dalam arti tidak dibedakan antara delik kejahatan dan delik pelanggaran.¹¹⁶ Adapun jika merujuk Pasal 135 UU Pilkada, tindak pidana pilkada justru termasuk kategori pelanggaran pilkada. Ketika dikategorikan sebagai pelanggaran, apakah kemudian dipahami bahwa perbuatan pidana pilkada tidak mengandung tindak jahat (*mala in se*)? Tentu tidak demikian.

Sekalipun tindak pidana pilkada dikelompokkan sebagai pelanggaran pilkada, namun jenis perbuatan pidana yang termuat didalamnya tetap dapat dikelompokkan ke dalam perbuatan kejahatan dan perbuatan pelanggaran. Hanya saja, jika mengikuti teori hukum positif (positivisme hukum) yang tidak mengenal pembedaan antara

¹¹⁰ Hans Kelsen, 1961, *General Theory... Op.cit.*, h. 51

¹¹¹ Andi Hamzah, 2012, *Asas-asas... Op.cit.*, h. 120

¹¹² Topo Santoso dan Ida Budiati, 2019, *Pemilu di Indonesia Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 283

¹¹³ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015... Op.cit.*, Pasal 145

¹¹⁴ Hans Kelsen, 1961, *Op.cit.* h. 51

¹¹⁵ *Ibid.*, h. 287

¹¹⁶ Topo Santoso dan Ida Budiati, 2019, *Pemilu di Indonesia...Op.cit.*, h. 285

mala in se dan *mala prohibita*,¹¹⁷ pembedaan tersebut menjadi tidak perlu dilakukan. Artinya, sepanjang suatu perbuatan dilarang atau diwajibkan untuk dilaksanakan, hal mana perintah dan larangan tersebut diiringi dengan ancaman pidana, maka pelanggaran terhadap perintah dan larangan tersebut dijatuhi pidana sesuai yang ditentukan undang-undang.

Selanjutnya terkait perbuatan pidana yang diatur dalam UU Pilkada, terdapat sebanyak 68 rumusan tindak pidana yang secara perumusan dapat dikelompokkan menjadi delik materil dan formil. Menurut Andi Hamzah, delik materil adalah disebutkan adanya akibat tertentu, dengan atau menyebut perbuatan tertentu.¹¹⁸ Sedangkan delik formil adalah disebut hanya suatu perbuatan tertentu.¹¹⁹ Van Hamel tidak setuju dengan adanya pembedaan delik formil dan delik materil, di mana ia hanya mau membedakan keduanya dalam konteks perumusan delik formil atau materil.¹²⁰ Mengikuti pendapat Van Hammel, perbedaan delik formil dan materil lebih pada perumusan normanya, apakah juga menyebut akibat atau sebatas menyebut perbuatan saja.

Dengan mengikuti pandangan Van Hammel, dari 68 rumusan delik dalam UU Pilkada, 2 (dua) diantaranya merupakan delik materil dan 66 norma lainnya sebagai delik formil. Norma yang dapat disebut sebagai delik materil adalah ketentuan Pasal 178 dan Pasal 187A ayat (1) UU Pilkada. Pasal 178 UU Pilkada mengatur perbuatan tertentu yang mengakibatkan orang lain kehilangan hak pilihnya. Perbuatan ini baru dapat dihukum ketika ia telah berdampak pada hilangnya hak pilih orang lain. Dengan demikian, norma tersebut juga menghendaki adanya “akibat” sebagai dasar penjatuhan pidana kepada orang yang melakukan perbuatan pidana. Pasal 187A UU Pilkada selain mengatur perbuatan “menjanjikan atau memberikan” juga mengatur akibat, yaitu “mempengaruhi pemilih”, sehingga secara perumusan, norma ini dikelompokkan sebagai delik materil. Walaupun demikian, dalam penerapannya, norma ini juga dimaknai sebagai delik formil.

Adapun 66 rumusan norma yang masuk dalam kategori delik formil dalam UU Pilkada adalah Pasal 177, Pasal 177A ayat (1), Pasal 177 ayat (2), Pasal 177B, Pasal 178A, Pasal 178B, Pasal 178C ayat (1), Pasal 178C ayat (2), Pasal 178C ayat (3), Pasal 178D, Pasal 178E ayat (1), Pasal 178E ayat (2), Pasal 178F, Pasal 178G, Pasal 178H, Pasal 179, Pasal 180 ayat (1), Pasal 180 ayat (2), Pasal 181, Pasal 182, Pasal 182A, Pasal 182B, Pasal 183, Pasal 184, Pasal 185, Pasal 185A ayat (1), Pasal 185A ayat

¹¹⁷ Hans Kelsen, 1961, *Op.cit.* h. 52

¹¹⁸ Andi Hamzah, 2012, *Asas-asas... Op.cit.*, h. 618

¹¹⁹ *Ibid.*, h. 134

¹²⁰ *Ibid.*

(2), Pasal 185B, Pasal 186 ayat (1), Pasal 186 ayat (2), Pasal 186A ayat (1), Pasal 186A ayat (2), Pasal 187 ayat (1), Pasal 187 ayat (2), Pasal 187 ayat (3), Pasal 187 ayat (4), Pasal 187 ayat (5), Pasal 187 ayat (6), Pasal 187 ayat (7), Pasal 187 ayat (8), Pasal 187A ayat (2), Pasal 187B, Pasal 187C, Pasal 187D, Pasal 188, Pasal 189, Pasal 190, Pasal 190A, Pasal 191 ayat (1), Pasal 191 ayat (2), Pasal 193 ayat (1), Pasal 193 ayat (2), Pasal 193 ayat (3), Pasal 193 ayat (4), Pasal 193 ayat (5), Pasal 193 ayat (6), Pasal 193 ayat (7), Pasal 193A ayat (1), Pasal 193A ayat (2), Pasal 193B ayat (1), Pasal 193B ayat (2), Pasal 194, Pasal 195, Pasal 197, Pasal 198, dan Pasal 198A UU Pilkada.

Perbuatan pidana baik materil dan formil dalam UU Pilkada tersebut selanjutnya turut mempengaruhi dinamika penegakan hukum pidana pilkada. Masalah ini akan menjadi salah satu bagian yang akan turut didiskusikan pada pembahasan selanjutnya, di mana dalam praktiknya delik formil ditafsirkan hakim sebagai delik materil dan delik materil diterapkan sebagai delik formil.

Dalam penyelenggaraan Pilkada 2020 yang dilaksanakan di 270 daerah provinsi, kabupaten dan kota, berdasarkan data Bawaslu per tanggal 19 Maret 2021, terdapat sebanyak 210 dugaan tindak pidana pilkada yang ditangani Bawaslu yang telah diteruskan ke tingkat penyidikan.¹²¹ Pelanggaran pidana tersebut terkait dengan 23 dari 68 perbuatan pidana yang diatur dalam UU Pilkada. Adapun 23 jenis perbuatan pidana yang terjadi dalam Pilkada 2020 berkenaan dengan pelanggaran Pasal 188, Pasal 187A ayat (1), Pasal 187 ayat (2), Pasal 178B, Pasal 187 ayat (3), Pasal 184, Pasal 178A, Pasal 198A, Pasal 178D, Pasal 185A ayat (1), Pasal 178C ayat (2), Pasal 185B, Pasal 187A ayat (2), Pasal 180 ayat (1), Pasal 187 ayat (1), Pasal 187 ayat (4), Pasal 178, Pasal 178E ayat (1), Pasal 189, Pasal 190, Pasal 177, Pasal 182A, dan Pasal 187C UU Pilkada.

Dugaan pelanggaran pidana yang paling banyak terjadi adalah perbuatan pidana membuat keputusan dan/atau tindakan pejabat negara, pejabat daerah, pejabat aparatur sipil negara, anggota TNI/Polri dan kepala desa yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebagaimana diatur dalam Pasal 188 *jo* Pasal 71 UU Pilkada, yaitu sebanyak 74 kasus kemudian disusul dugaan perbuatan memberikan dan/atau menjanjikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan bagi warga negara Indonesia dalam memilih sebagaimana diatur dalam Pasal 187A ayat (1) *jo* Pasal 73 ayat (4) UU Pilkada, yaitu sebanyak 30 kasus. Selanjutnya disusul dugaan perbuatan melanggar larangan menghina dan kampanye hitam sebagaimana diatur dalam Pasal 69 UU Pilkada, yaitu sebanyak 16 kasus. Kemudian disusul dugaan

¹²¹ Diolah dari Bagian TLP Bawaslu, 2020, *Dugaan Pelanggaran pada Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Tahun 2020*, Biro TP3 Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia

perbuatan memberikan suara lebih dari satu kali sebanyak 13, dan perbuatan pidana lainnya dengan jumlah kurang dari 10 kasus untuk masing-masingnya. Perbuatan dan ketentuan pidana yang diduga dilanggar dan diproses Bawaslu dan jajarannya selama Pilkada 2020 selengkapnya dapat dibaca pada tabel di bawah ini.

Tabel 1
Dugaan Pelanggaran Ketentuan Pidana
UU Pilkada dalam Pilkada 2020

No.	Pasal	Norma	Jumlah Kasus
1.	Pasal 188	Setiap pejabat negara, pejabat Aparatur Sipil Negara, dan Kepala Desa atau sebutan lain/ Lurah yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71.	74
2.	Pasal 187A ayat (1)	Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada warga negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung untuk mempengaruhi Pemilih agar tidak menggunakan hak pilih, menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga suara menjadi tidak sah, memilih calon tertentu, atau tidak memilih calon tertentu sebagaimana dimaksud pada Pasal 73 ayat (4).	30
3.	Pasal 187 ayat (2)	Setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan larangan pelaksanaan Kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, atau huruf f.	16
4.	Pasal 178B	Setiap orang yang pada waktu pemungutan suara dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum memberikan suaranya lebih dari satu kali di satu atau lebih TPS.	13
5.	Pasal 187 ayat (3)	Setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan larangan pelaksanaan Kampanye Pemilihan Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 huruf g, huruf h, huruf i, atau huruf j.	10
6.	Pasal 184	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 Calon Gubernur, Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota, dan Calon Wakil Walikota.	9

7.	Pasal 178A	Setiap orang yang pada waktu pemungutan suara dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum mengaku dirinya sebagai orang lain untuk menggunakan hak pilih.	7
8.	Pasal 198A	Setiap orang yang dengan sengaja melakukan tindak kekerasan atau menghalang-halangi Penyelenggara Pemilihan dalam melaksanakan tugasnya.	7
9.	Pasal 178D	Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menggagalkan pemungutan suara.	7
10.	Pasal 185A ayat (1)	Setiap orang yang dengan sengaja memalsukan daftar dukungan terhadap calon perseorangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.	5
11.	Pasal 178C ayat (2)	Setiap orang yang dengan sengaja menyuruh orang yang tidak berhak memilih memberikan suaranya 1 (satu) kali atau lebih pada 1 (satu) TPS atau lebih.	4
12.	Pasal 185B	Anggota PPS, anggota PPK, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota KPU Provinsi, dan/atau petugas yang diberikan kewenangan melakukan verifikasi dan rekapitulasi yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum tidak melakukan verifikasi dan rekapitulasi terhadap dukungan calon perseorangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48.	4
13.	Pasal 187A ayat (2)	Pidana yang sama diterapkan kepada pemilih yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menerima pemberian atau janji sebagaimana dimaksud pada ayat (1).	4
14.	Pasal 180 ayat (1)	Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menghilangkan hak seseorang menjadi Calon Gubernur/Calon Wakil Gubernur; Calon Bupati/Calon Wakil Bupati, dan Calon Walikota/Calon Wakil Walikota.	3
15.	Pasal 187 ayat (1)	Setiap orang yang dengan sengaja melakukan Kampanye di luar jadwal waktu yang telah ditetapkan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/ Kota untuk masing-masing calon.	3
16.	Pasal 187 ayat (4)	Setiap orang yang dengan sengaja mengacaukan, menghalangi, atau mengganggu jalannya Kampanye.	3
17.	Pasal 178	Setiap orang yang dengan sengaja menyebabkan orang lain kehilangan hak pilihnya.	2

18.	Pasal 178E ayat (1)	Setiap orang yang dengan sengaja memberi keterangan tidak benar, mengubah, merusak, menghilangkan hasil pemungutan dan/atau hasil penghitungan suara.	2
19.	Pasal 189	Calon Gubernur, Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota, dan Calon Wakil Walikota yang dengan sengaja melibatkan pejabat badan usaha milik negara, pejabat badan usaha milik daerah, Aparatur Sipil Negara, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan kepala desa atau sebutan lain/lurah serta perangkat desa atau sebutan lain/perangkat kelurahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 ayat (1).	2
20.	Pasal 190	Pejabat yang melanggar ketentuan Pasal 71 ayat (2) atau Pasal 162 ayat (3).	2
21.	Pasal 177	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.	1
22.	Pasal 182A	Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menggunakan kekerasan, ancaman kekerasan, dan menghalang-halangi seseorang yang akan melakukan haknya untuk memilih.	1
23.	Pasal 187C	Setiap orang atau lembaga yang terbukti dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum memberi imbalan pada proses pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota maka penetapan sebagai calon, pasangan calon terpilih, atau sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota atau Wakil Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (5).	1

Sumber: Diolah dari UU Pilkada dan data Bawaslus terkait dugaan pelanggaran dalam pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota 2020 tanggal 1 April 2021.

Dari data dugaan pelanggaran pidana yang telah diteruskan ke tahap penyidikan di atas, tidak semuanya berlanjut ke tingkat penuntutan ke pengadilan. Sebanyak 19 dari 23 jenis perbuatan pidana di atas berlanjut ke tahapan penuntutan dan diputus oleh pengadilan. Dari segi jumlahnya, sebanyak 173 kasus atau 84 persen dugaan pelanggaran pidana berlanjut ke pengadilan. Selengkapnya, data perbuatan pidana pilkada dalam penyelenggaraan Pilkada 2020 yang telah diputus pengadilan dapat dibaca pada tabel di bawah ini.

Tabel 2
Perbuatan Pidana dalam UU Pilkada yang
Diperiksa dan Diputus Pengadilan

No.	Pasal	Perbuatan	Jumlah Putusan
1.	Pasal 188	Setiap pejabat negara, pejabat Aparatur Sipil Negara, dan Kepala Desa atau sebutan lain/ Lurah yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71.	74
2.	Pasal 187A ayat (1)	perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada warga negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung untuk mempengaruhi Pemilih agar tidak menggunakan hak pilih, menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga suara menjadi tidak sah, memilih calon tertentu, atau tidak memilih calon tertentu.	23
3.	Pasal 178B	Setiap orang yang pada waktu pemungutan suara dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum memberikan suaranya lebih dari satu kali di satu atau lebih TPS.	14
4.	Pasal 187 ayat (3)	melanggar ketentuan larangan pelaksanaan Kampanye Pemilihan Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 huruf g, huruf h, huruf i, atau huruf j.	9
5.	Pasal 178A	Setiap orang yang pada waktu pemungutan suara dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum mengaku dirinya sebagai orang lain untuk menggunakan hak pilih.	8
6.	Pasal 178D	Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menggagalkan pemungutan suara.	7
7.	Pasal 178C ayat (2)	Setiap orang yang dengan sengaja menyuruh orang yang tidak berhak memilih memberikan suaranya 1 (satu) kali atau lebih pada 1 (satu) TPS atau lebih.	4
8.	Pasal 185A	memalsukan daftar dukungan terhadap calon perseorangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.	4
9.	Pasal 185B	Anggota PPS, anggota PPK, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota KPU Provinsi, dan/ atau petugas melakukan perbuatan melawan hukum tidak melakukan verifikasi dan rekapitulasi terhadap dukungan calon perseorangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48.	3

10.	Pasal 198A	Setiap orang yang dengan sengaja melakukan tindak kekerasan atau menghalang-halangi Penyelenggara Pemilihan dalam melaksanakan tugasnya.	3
11.	Pasal 178	Setiap orang yang dengan sengaja menyebabkan orang lain kehilangan hak pilihnya.	2
12.	Pasal 187 ayat (4)	Setiap orang yang dengan sengaja mengacaukan, menghalangi, atau mengganggu jalannya Kampanye.	3
13.	Pasal 187A ayat (2)	Pidana yang sama diterapkan kepada pemilih yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menerima pemberian atau janji sebagaimana dimaksud pada ayat (1).	4
14.	Pasal 187 ayat (1)	Setiap orang yang dengan sengaja melakukan Kampanye di luar jadwal waktu yang telah ditetapkan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/ Kota untuk masing-masing calon.	2
15.	Pasal 187 ayat (2)	melanggar ketentuan larangan pelaksanaan Kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, atau huruf f.	9
16.	Pasal 177	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.	1
17.	Pasal 178E ayat (1)	Setiap orang yang dengan sengaja memberi keterangan tidak benar, mengubah, merusak, menghilangkan hasil pemungutan dan/atau hasil penghitungan suara.	1
18.	Pasal 180 ayat (1)	melakukan perbuatan melawan hukum menghilangkan hak seseorang menjadi Calon Gubernur/Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati/ Calon Wakil Bupati, dan Calon Walikota/Calon Wakil Walikota.	1
19.	Pasal 189	Calon Gubernur, Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota, dan Calon Wakil Walikota yang dengan sengaja melibatkan pejabat badan usaha milik negara, pejabat badan usaha milik daerah, Aparatur Sipil Negara, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan kepala desa atau sebutan lain/lurah serta perangkat desa atau sebutan lain/perangkat kelurahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 ayat (1).	1

Sumber: diolah dari putusan-putusan pengadilan terkait dugaan tindak pidana pilkada dalam penyelenggaraan Pilkada Serentak 2020 dan data Bawaslu RI terkait putusan pidana pemilihan tahun 2020, tanggal 1 April 2021.

Dari data di atas dapat diketahui, perbuatan pidana yang terjadi mencakup perbuatan pidana dalam masa pendaftaran pemilih, pencalonan, masa kampanye, proses pemungutan dan penghitungan suara, dan perbuatan menghalang-halangi penyelenggara dalam melaksanakan tugasnya.

Perbuatan pidana yang terjadi dalam proses pendaftaran pemilih hanya satu perbuatan, yaitu tindakan tidak memberikan keterangan yang tidak benar dalam pengisian daftar pemilih.

Adapun perbuatan pidana yang terjadi dalam proses pencalonan berupa:

1. Perbuatan pemalsuan daftar dukungan calon perseorangan;
2. Perbuatan menghilangkan hak menjadi calon; dan
3. Perbuatan penyelenggara pilkada tidak melakukan verifikasi dan rekapitulasi dukungan calon perseorangan.

Dugaan perbuatan pidana dalam masa kampanye yang telah diperiksa dan diputus berupa:

1. perbuatan pidana membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon;
2. perbuatan pidana menggunakan wewenang, program dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon;
3. perbuatan pidana menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada warga negara yang secara langsung ataupun tidak langsung untuk mempengaruhi pemilih;
4. perbuatan pidana melakukan kampanye di luar jadwal;
5. perbuatan pidana melakukan kampanye berupa menghasut, memfitnah atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada perseorangan, kelompok masyarakat atau partai politik;
6. perbuatan pidana merusak dan/atau menghilangkan alat peraga kampanye;
7. perbuatan pidana calon kepala daerah melibatkan pejabat BUMN, BUMD, ASN, anggota TNI Polri dan kepala desa dalam kampanye; dan
8. perbuatan pidana mengacaukan, menghalangi, dan mengganggu jalannya kampanye.

Adapun dugaan pidana pilkada yang terjadi dalam proses pemungutan dan penghitungan suara yang telah diperiksa dan diputus adalah :

1. perbuatan memberikan suaranya lebih dari satu kali atau menyuruh orang lain memberikan suaranya lebih dari satu kali di satu atau beberapa TPS;
2. perbuatan mengaku sebagai orang lain untuk menggunakan hak pilih;
3. menggagalkan pemungutan suara; dan
4. memberikan keterangan tidak benar, mengubah, merusak atau menghilangkan hasil pemungutan suara atau hasil penghitungan suara.

Selain perbuatan yang dapat dikelompokkan sebagai perbuatan pidana dalam tahap pendaftaran pemilih, pencalonan, tahap kampanye dan tahap pemungutan dan penghitungan suara, juga terdapat perbuatan pidana pilkada lainnya berupa perbuatan menghalangi penyelenggara dalam melaksanakan tugas.

Sebanyak 18 jenis perbuatan pidana yang dikelompokkan di atas akan dibahas lebih lanjut terkait bagaimana ia dinilai oleh hakim, bagaimana hakim menafsirkan dan menerapkan norma UU Pilkada terhadap perbuatan konkret, serta bagaimana korelasi antara penerapan hukum pidana pilkada tersebut terhadap tujuan mewujudkan keadilan pemilu dalam pilkada. Perbuatan pidana sesuai pengelompokan tersebut masing-masing akan dielaborasi dalam sub-sub bab tersendiri pada pembahasan selanjutnya.

B. ANCAMAN PIDANA DALAM UU PILKADA

Pidana pilkada merupakan salah satu tindak pidana khusus yang berlaku dalam sistem hukum Indonesia. Sebagai pidana khusus, ancaman pidana yang diatur dalam UU Pilkada sangat bervariasi, mulai yang terendah hingga tertinggi dengan ketentuan pidana minimum khusus. Pengaturan ancaman minimum khusus ditujukan untuk membatasi kemerdekaan hakim yang dirasa terlalu leluasa untuk menjatuhkan pidana antara minimum umum dan maksimum.¹²² Menurut Barda Nawawi Arief, pengaturan pidana minimum khusus dilakukan dengan mempertimbangkan akibat dari delik terhadap masyarakat luas.¹²³ Dalam konteks pemilu dan pilkada, pengaturan ancaman pidana minimum khusus tentunya sesuai dengan dampak dari pidana yang dilakukan.

Ancaman minimum khusus terendah yang diatur adalah pidana penjara selama 15 hari bagi orang yang melakukan perbuatan kampanye di luar jadwal.¹²⁴ Adapun ancaman minimum khusus tertinggi adalah selama 60 bulan atau 5 tahun penjara bagi orang yang melakukan perbuatan merusak, mengganggu, atau mendistorsi sistem informasi penghitungan suara hasil pemilihan kepala daerah.¹²⁵ Ancaman minimum khusus tertinggi di bawah 60 bulan adalah pidana penjara paling kurang 36 bulan atau 3 tahun. Ancaman pidana ini termasuk dominan, karena diterapkan kepada banyak jenis perbuatan pidana yang diatur dalam UU Pilkada. Perbuatan

¹²² Chairul Huda, 2011, *Pola Pemberatan Pidana dalam Hukum Pidana Khusus*, Jurnal Hukum No. 4 Vol. 18 Oktober 2011, h. 521

¹²³ *Ibid*, h. 521

¹²⁴ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015... Op.cit.*, Pasal 187 ayat (1)

¹²⁵ *Ibid*, Pasal 195

pidana dengan ancaman minimum khusus paling kurang 36 bulan tersebut adalah sebagaimana terdapat pada tabel di bawah ini.

Tabel 3
Ancaman Minimum Khusus
Selama 36 Bulan dalam UU Pilkada

No.	Norma	Perbuatan Pidana
1.	Pasal 178B	melakukan perbuatan melawan hukum memberikan suaranya lebih dari satu kali di satu atau lebih TPS.
2.	Pasal 178C ayat (1)	orang yang tidak berhak memilih memberikan suaranya 1 (satu) kali atau lebih pada 1 (satu) TPS atau lebih.
3.	Pasal 178D	melakukan perbuatan melawan hukum menggagalkan pemungutan suara.
4.	Pasal 178F	melakukan perbuatan melawan hukum menggagalkan pleno penghitungan suara tahap akhir yang dilakukan di KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota pemungutan suara.
5.	Pasal 179	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.
6.	Pasal 180 ayat (1)	melakukan perbuatan melawan hukum menghilangkan hak seseorang menjadi Calon Gubernur/Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati/Calon Wakil Bupati, dan Calon Walikota/Calon Wakil Walikota.
7.	Pasal 180 ayat (2)	orang yang karena jabatannya dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menghilangkan hak seseorang menjadi Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil.
8.	Pasal 181	orang yang dengan sengaja dan mengetahui bahwa suatu surat adalah tidak sah atau dipalsukan, menggunakannya, atau menyuruh orang lain menggunakannya sebagai surat sah.
9.	Pasal 184	memberikan keterangan yang tidak benar atau menggunakan surat palsu seolah-olah sebagai surat yang sah tentang suatu hal yang diperlukan bagi persyaratan untuk menjadi Calon Gubernur, Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota, dan Calon Wakil Walikota.
10.	Pasal 185A ayat (1)	memalsukan daftar dukungan terhadap calon perseorangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.
11.	Pasal 185B	Anggota PPS, anggota PPK, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota KPU Provinsi, dan/atau petugas melakukan perbuatan melawan hukum tidak melakukan verifikasi dan rekapitulasi terhadap dukungan calon perseorangan.

12.	Pasal 186 ayat (1)	Anggota PPS, anggota PPK, anggota KPU Kabupaten/Kota, dan anggota KPU Provinsi yang memalsukan daftar dukungan terhadap calon perseorangan.
13.	Pasal 186 ayat (2)	Anggota PPS, anggota PPK, anggota KPU Kabupaten/Kota, dan anggota KPU Provinsi yang tidak melakukan verifikasi dan rekapitulasi terhadap calon perseorangan.
14.	Pasal 186A ayat (1)	Ketua dan sekretaris Partai Politik tingkat Provinsi dan/atau tingkat Kabupaten/Kota yang mendaftarkan pasangan calon yang tidak didasarkan pada surat keputusan pengurus Partai Politik tingkat Pusat.
15.	Pasal 187A ayat (1)	melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada warga negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung untuk mempengaruhi Pemilih agar tidak menggunakan hak pilih, menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga suara menjadi tidak sah, memilih calon tertentu, atau tidak memilih calon tertentu.
16.	Pasal 187B	Anggota Partai Politik atau anggota gabungan Partai Politik yang melakukan perbuatan melawan hukum menerima imbalan dalam bentuk apapun pada proses pencalonan kepala daerah.
17.	Pasal 187D	Pengurus lembaga pemantau Pemilihan yang melanggar ketentuan larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 128.
18.	Pasal 193 ayat (1)	KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tidak menetapkan pemungutan dan/atau penghitungan suara ulang di TPS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 dan Pasal 113 berdasarkan putusan Bawaslu Provinsi atau Panwas Kabupaten/Kota tanpa alasan yang dibenarkan berdasarkan Undang-Undang.
19.	Pasal 193 ayat (2)	KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tidak menetapkan pemilihan lanjutan dan/atau pemilihan susulan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 120 dan Pasal 121 berdasarkan putusan Bawaslu Provinsi atau Panwas Kabupaten/Kota tanpa alasan yang dibenarkan berdasarkan Undang-Undang ini.

Sumber: diolah dari Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020*

Apabila penentuan batas ancaman minimum khusus dalam norma-norma di atas adalah berdasarkan dampaknya terhadap penyelenggaraan pemilu, maka dampak dari 19 jenis perbuatan pidana pilkada di atas menurut pembentuk undang-undang adalah sama atau setara. Dalam arti, perbuatan-perbuatan pidana tersebut memiliki daya rusak yang sama terhadap kepastian dan keadilan pilkada. Hanya saja, jika masing-masing perbuatan tersebut dibandingkan satu sama lain, pada dasarnya terdapat dampak atau akibat yang tidak setara antar perbuatan tersebut. Ada yang memiliki

daya rusak lebih tinggi dan ada yang lebih rendah. Perbuatan memberikan suara lebih dari satu kali dan perbuatan orang yang tidak berhak memilih memberikan suara dalam pemilihan, memiliki tingkat kerusakan yang berbeda dengan perbuatan menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih atau penyelenggara. Demikian juga dengan perbuatan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang tidak menetapkan pemungutan suara ulang atau tidak menetapkan pemilihan susulan, juga berbeda dengan perbuatan menghilangkan hak pilih, menggunakan surat palsu dan menggagalkan proses pemilihan.

Terhadap perbuatan yang disebut terakhir, sebaiknya tidak diancam dengan pidana minimum selama 3 tahun, melainkan cukup dengan ancaman yang rendah atau dihilangkan sama sekali dari ketentuan pidana sepanjang pemulihan proses pemilihan yang terhalang oleh tindakan tersebut dapat diatasi dengan diambilalihkan proses pemilihan oleh penyelenggara setingkat di atasnya dan kepada anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dapat dikenai sanksi etik atas ketidakpatuhannya terhadap putusan Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota.

Selanjutnya, ancaman maksimum khusus terendah yang diatur dalam UU Pilkada adalah pidana penjara paling lama 3 bulan untuk perbuatan kampanye di luar jadwal, dan maksimum tertinggi berupa pidana penjara paling lama 144 bulan atau 12 tahun untuk sejumlah perbuatan pidana sebagaimana pada tabel di bawah ini.

Tabel 4
Ancaman Maksimum Khusus Tertinggi
Selama 144 Bulan dalam UU Pilkada

No.	Norma	Perbuatan Pidana
1.	Pasal 178C ayat (2)	Menyuruh orang yang tidak berhak memilih memberikan suaranya
2.	Pasal 178E ayat (1)	memberi keterangan tidak benar, mengubah, merusak, menghilangkan hasil pemungutan dan/atau hasil penghitungan suara.
3.	Pasal 178F	melakukan perbuatan melawan hukum menggagalkan pleno penghitungan suara tahap akhir yang dilakukan di KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota pemungutan suara
4.	Pasal 193 ayat (1)	KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tidak menetapkan pemungutan dan/atau penghitungan suara ulang di TPS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 dan Pasal 113 berdasarkan putusan Bawaslu Provinsi atau Panwas Kabupaten/Kota tanpa alasan yang dibenarkan berdasarkan Undang-Undang

5.	Pasal 193 ayat (2)	KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tidak menetapkan pemilihan lanjutan dan/atau pemilihan susulan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 120 dan Pasal 121 berdasarkan putusan Bawaslu Provinsi atau Panwas Kabupaten/Kota tanpa alasan yang dibenarkan berdasarkan Undang-Undang
6.	Pasal 193A ayat (1)	Ketua dan/atau anggota KPU Provinsi yang melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12
7.	Pasal 193A ayat (2)	Ketua dan/atau anggota KPU Kabupaten/Kota yang melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14
8.	Pasal 193B ayat (1)	Ketua dan/atau anggota Bawaslu Provinsi yang melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29
9.	Pasal 193B ayat (2)	Ketua dan/atau anggota Panwas Kabupaten/Kota yang melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32

Sumber: diolah dari Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020*

Dari data di atas dapat diketahui bahwa lebih kurang 70% ancaman pidana maksimum ditujukan kepada penyelenggara, khususnya anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Bawaslu Kabupaten/Kota. Adapun sisanya ditujukan kepada subjek yang lebih umum, yaitu setiap orang.

Berdasarkan uraian di atas, pengaturan terkait ancaman pidana minimum khusus dan maksimum masih memiliki sejumlah catatan. Pertama, kesetaraan akibat perbuatan pidana yang perlu ditinjau kembali agar dampak perbuatan yang lebih ringan tidak disamakan dengan perbuatan dengan dampak yang lebih berat. Kedua, perbuatan yang tidak seharusnya dipidana mesti dipertimbangkan untuk dilakukan depenalisasi.

C. PERBUATAN PIDANA DALAM PROSES PENCALONAN

Sebagaimana telah diulas sebelumnya, dalam proses pencalonan Pilkada 2020, setidaknya terdapat tiga dugaan perbuatan pidana pilkada yang terjadi. Dari lima dugaan pidana yang diselidiki, tiga diantaranya memiliki bukti-bukti kuat sehingga berlanjut ke pengadilan untuk diperiksa dan diputus. Tiga jenis perbuatan pidana tersebut adalah perbuatan pemalsuan daftar dukungan calon perseorangan; perbuatan menghilangkan hak menjadi calon; dan perbuatan penyelenggara pilkada tidak melakukan verifikasi dan rekapitulasi dukungan calon perseorangan. Perbuatan pidana tersebut berkenaan dengan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 185A ayat (1), Pasal 180 ayat (1) dan Pasal 158B UU Pilkada. Masing-masing perbuatan pidana tersebut akan dibahas lebih lanjut.

Pertama, perbuatan pidana pilkada memalsukan daftar dukungan calon perseorangan sebagaimana diatur dalam Pasal 185A ayat (1) UU Pilkada. Norma tersebut menyatakan:

Setiap orang yang dengan sengaja memalsukan daftar dukungan terhadap calon perseorangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp.36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah) dan paling banyak Rp.72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah).

Dalam konteks perumusan norma, ketentuan pidana di atas termasuk delik formil. Hal itu ditandai dengan perumusan pasal yang hanya mengatur perbuatan tertentu saja, yaitu perbuatan memalsukan daftar dukungan. Adapun akibat perbuatan tidak disebut dalam ketentuan norma yang ada. Dengan demikian, ketika tindakan memalsukan daftar dukungan telah terjadi, maka perbuatan pidana pemalsuan sudah dianggap selesai.

Norma tersebut memuat larangan setiap orang untuk melakukan perbuatan memalsukan daftar dukungan calon perseorangan. Dari aspek subjek yang diatur, perbuatan tersebut terlarang untuk dilakukan oleh siapapun dalam proses penyelenggaraan pilkada. Frasa “setiap orang” mencakup pasangan calon peserta pilkada, tim kampanye dan relawan pasangan calon, penyelenggara pilkada, pemilih dan orang lain yang perbuatannya dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Adapun yang dimaksud “dengan sengaja” dalam norma tersebut sama dengan yang dipahami dalam teori hukum pidana secara umum. Berdasarkan Memori Penjelasan (*Memorie van Toelichting*) KUHP, “sengaja” atau *opzet* berarti *de (bewuste) richting van dden wil op een bepaald misdrijf*.¹²⁶ Artinya kehendak yang disadari yang ditujukan untuk melakukan kejahatan tertentu. Dengan kata lain, “sengaja” sama dengan *willens en wetens* (dikehendaki dan diketahui).¹²⁷ Terlepas dari perdebatan para ahli mengenai apakah *wetens* termasuk bagian dari unsur sengaja, namun dengan merujuk teori kehendak (*wilstheorie*) dapat dipahami bahwa hakikat dari sengaja itu adalah “kehendak”. Sengaja berarti akibat suatu perbuatan itu dikehendaki oleh orang yang melakukannya.¹²⁸ Artinya, ketika seseorang melakukan suatu perbuatan dan ia menghendaki akibat dari perbuatan itu, terlepas apakah ia mengetahui bahwa

¹²⁶ Andi Hamzah, 2012, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Perkembangannya*, Sofmedia, Jakarta, h. 145

¹²⁷ *Ibid.*, h. 145

¹²⁸ *Ibid.*, h. 148

perbuatan tersebut dilarang oleh Undang-undang atau tidak, menurut *van Hattum* perbuatan tersebut masuk dalam kategori dilakukan dengan sengaja.¹²⁹

Selanjutnya unsur “memalsukan daftar dukungan” dipahami sebagai membuat isi daftar dukungan¹³⁰ tidak benar atau bukan semestinya atau membuat daftar dukungan sedemikian rupa sehingga menunjukkan asal daftar dukungan itu tidak benar.¹³¹ Jadi, dengan menempatkan daftar dukungan setara dengan “surat” sebagaimana diatur dalam Pasal 263 KUHP, maka perbuatan memalsukan daftar dukungan calon perseorangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 185A ayat (1) UU Pilkada mencakup perbuatan “membuat daftar dukungan palsu” atau memalsukan daftar dukungan”. Hal mana, daftar dukungan yang dipalsukan tersebut akan digunakan seolah-olah sebagai dokumen asli dan tidak dipalsukan.¹³²

Selanjutnya, bagaimana norma tersebut diterapkan dan diinterpretasikan hakim dalam kasus konkret dalam Pilkada 2020? Terdapat sebanyak 4 kasus yang diperiksa dan diadili terkait pelanggaran Pasal 185A UU Pilkada, di mana semuanya terjadi di Kabupaten Waropen, Provinsi Papua. Dari 4 kasus tersebut, dua di antara akan dibahas dan diulas lebih lanjut.

Seorang anggota Tim Pemenangan bakal calon perseorangan dalam Pilkada Kabupaten Waropen yang bertugas sebagai pencatat identitas pendukung bakal pasangan calon perseorangan mengisi dan menandatangani formulir dukungan dengan cara mengikuti identitas dan meniru tanda tangan milik orang lain tanpa diketahui dan izin dari pemiliknya.¹³³ Perbuatan tersebut dilakukan bersama-sama dengan anggota tim pemenangan lainnya, sehingga terdakwa dituntut berdasarkan ketentuan Pasal 185A ayat (1) UU Pilkada *jo* Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP.¹³⁴

Dalam mempertimbangkan unsur pemalsuan dalam Pasal 185A ayat (1) UU Pilkada, Hakim PN Serui merujuk atau menghubungkannya dengan ketentuan Pasal 263 KUHP,¹³⁵ di mana “daftar dukungan” berbentuk Formulir Model Perseorangan

¹²⁹ *Ibid.*, h. 146

¹³⁰ Daftar dukungan calon perseorangan dapat dipahami sebagai bagian dari kategori “surat” yang dimaksud dalam KUHP. Yang dimaksud dengan surat dalam Pasal 263 KUHP adalah surat yang dapat menerbitkan suatu hak, dapat menerbitkan suatu perjanjian, dapat menerbitkan suatu pembebasan hutang atau surat yang boleh dipergunakan sebagai suatu keterangan bagi suatu perbuatan atau peristiwa.

¹³¹ R. Soesilo, 1994, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar-komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, Politeia, Bogor, h. 195

¹³² *Ibid.*, h. 196

¹³³ Pengadilan Negeri Serui, *Putusan Nomor 89/Pid.Sus/2020/PNSru*, h. 5

¹³⁴ *Ibid.*, h. 6

¹³⁵ *Ibid.*, h. 26

dikategorikan sebagai surat yang terdiri atas serangkaian huruf-huruf yang mengandung arti dan yang memuat sesuatu isi tertentu.¹³⁶ Tindakan mengisi dan menandatangani formulir dukungan calon perseorangan tersebut dilakukan untuk memberikan dukungan dan yang bersangkutan harus menandatangani di surat pernyataan dukungan perseorangan.¹³⁷ Selain itu, peran terdakwa dalam kasus ini adalah sebagai orang yang melakukan bersama-sama dengan terdakwa lainnya. Atas kesalahan tersebut, majelis hakim menjatuhkan pidana kepada terdakwa berupa pidana penjara selama 20 bulan dan denda sebanyak Rp. 36 juta.¹³⁸ Terdakwa lainnya atas nama Hermansyah yang juga anggota Tim Pemenangan yang bertugas menyiapkan formulir dukungan calon perseorangan dan melakukan perbuatan menyuruh orang lain yang juga anggota tim pemenangan untuk mengisi data pada formulir dan menandatangani atau memberi cap jempol,¹³⁹ juga dihukum dengan pidana yang sama.¹⁴⁰

Dari dua putusan tersebut, majelis hakim menginterpretasikan norma Pasal 185A ayat (1) UU Pilkada dengan menghubungkannya dengan ketentuan pemalsuan dalam KUHP. Penafsiran sistematis tersebut telah melahirkan sebuah konstruksi bahwa pemalsuan daftar dukungan dalam proses pilkada adalah sama dengan maksud pemalsuan yang terdapat dalam KUHP. Dari aspek penerapan sanksi pidana, majelis hakim ternyata keluar dari batas minum sanksi pidana yang ditentukan dalam Pasal 185A ayat (1) UU Pilkada. Dalam ketentuan tersebut, sanksi minum terhadap pemalsuan daftar dukungan calon perseorangan adalah 36 bulan, sedangkan dalam kasus di atas, hakim hanya memberikan sanksi 20 bulan pidana penjara.

Kedua, perbuatan menghilangkan hak seseorang menjadi calon kepala daerah. Perbuatan ini diatur dalam Pasal 180 ayat (1) UU Pilkada yang menyatakan sebagai berikut:

Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menghilangkan hak seseorang menjadi Calon Gubernur/Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati/Calon Wakil Bupati, dan Calon Walikota/Calon Wakil Walikota, dipidana 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).

¹³⁶ *Ibid.*, h. 28

¹³⁷ *Ibid.*, h. 30

¹³⁸ *Ibid.*, h. 36

¹³⁹ Pengadilan Negeri Serui, *Putusan Nomor 87/Pid.Sus/2020/PNSru*, h. 5

¹⁴⁰ *Ibid.*, h. 30

Dalam konteks perumusan norma, ketentuan pidana di atas juga termasuk kategori delik formil. Dari aspek substansi pengaturan, norma ini terdiri dari unsur subjek dan unsur perbuatan yang dilarang. Subjek yang diatur mencakup setiap orang, yaitu setiap subjek hukum yang terlibat dalam penyelenggaraan pilkada, baik penyelenggara, peserta, partai politik pendukung, tim kampanye, pemilih dan setiap orang yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Adapun perbuatan pidana yang diatur adalah menghilangkan hak seseorang menjadi calon kepala daerah. Secara bahasa, “menghilangkan” diartikan sebagai menyapakan, membuat supaya hilang, menghapus atau membuang supaya tidak ada lagi.¹⁴¹ Artinya, perbuatan menghilangkan hak seseorang menjadi calon adalah tindakan menyapakan atau membuat supaya hak seseorang untuk dicalonkan dalam pemilihan kepala daerah menjadi hilang.

Dalam kasus konkret, perbuatan pidana menghilangkan hak pilih seseorang untuk menjadi calon kepala daerah dapat dibaca dalam Putusan Pengadilan Negeri Biak Nomor 88/PID.SUS/2020/PN BIK terkait proses pencalonan dalam pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Supiori Provinsi Papua. Dalam pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Supiori, Ketua dan Anggota KPU Kabupaten Supiori diajukan ke pengadilan atas tuduhan melakukan perbuatan pidana menghilangkan hak pilih seseorang untuk menjadi calon kepala daerah. Hal itu terkait keputusan KPU Kabupaten Supiori untuk tidak memberikan kesempatan mengakses kembali Silon *online* setelah pengecekan syarat dukungan pasangan calon sesuai Berita Acara Kesepakatan berdasarkan Putusan Kesepakatan yang dikeluarkan Bawaslu Supiori.¹⁴² Masalah tersebut menjadi objek sengketa proses, di mana Bawaslu Supiori memutuskan mengabulkan permohonan Pemohon dan memerintahkan KPU Supiori melaksanakan hasil kesepakatan penyelesaian sengketa sebelumnya.¹⁴³ Setelah putusan itu ditindaklanjuti, KPU Supiori memutuskan bakal pasangan calon perseorangan tetap tidak lolos ke tahap berikutnya karena syarat minimal dukungan adalah sebanyak 1.588 dukungan, sedangkan dukungan yang ada sesuai hasil pengecekan hanya sebanyak 1.524 dukungan.¹⁴⁴ Persoalannya, jumlah dukungan hasil pengecekan tersebut tidak sesuai dengan hasil penghitungan bersama antara KPU Supiori dengan bakal pasangan calon, yaitu sebanyak 1.867 dukungan.¹⁴⁵ Terhadap persoalan tersebut Ketua dan Anggota KPU Kabupaten Supiori diadukan kepada Sentra Gakkumdu Supiori dan berlanjut ke proses persidangan Pengadilan Negeri Biak.

¹⁴¹ Balai Pustaka, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Kementerian Pendidikan Nasional, h. 401

¹⁴² Pengadilan Negeri Biak, *Putusan Nomor 88/Pid.Sus/2020/PN Bik*, h. 4-5

¹⁴³ *Ibid.*, h. 5

¹⁴⁴ *Ibid.*, h. 7

¹⁴⁵ *Ibid.*, h. 7

Dalam mempertimbangkan unsur-unsur yang terdapat dalam Pasal 180 ayat (1) UU Pilkada, unsur “setiap orang” ditafsirkan hakim mencakup setiap subjek hukum yang dapat dipertanggungjawabkan dalam melakukan perbuatan pidana yang dilakukannya.¹⁴⁶ Adapun unsur “perbuatan melawan hukum” mencakup perbuatan melawan hukum formil yang dimaknai sebagai perbuatan yang dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang, dan perbuatan melawan hukum materi sebagai perbuatan yang tidak dengan tegas dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang tetapi bertentangan dengan asas-asas umum yang berlaku.¹⁴⁷ Perbuatan melawan hukum yang dilakukan terdakwa adalah memerintahkan penghitungan ulang syarat dukungan pasangan calon perseorangan yang melanggar ketentuan Juknis Pencalonan karena dokumen yang ada pada KPU Supiori tidak dapat diserahkan kembali kepada pasangan calon untuk dilakukan penyusunan ulang, sehingga hasilnya berbeda dengan hasil pengecekan dan penghitungan yang dilakukan KPU Supiori bersama dengan pihak bakal pasangan calon.¹⁴⁸ Perbuatan tersebut dinilai telah mengakibatkan bakal pasangan calon perseorangan dinyatakan gugur karena tidak memenuhi syarat dukungan minimum sebagaimana diatur dalam UU Pilkada.¹⁴⁹ Dengan pertimbangan tersebut, majelis hakim berkeyakinan bahwa unsur perbuatan menghilangkan hak pilih seseorang menjadi calon kepala daerah telah terpenuhi.¹⁵⁰ Terhadap terdakwa dijatuhi pidana penjara selama 48 bulan dan denda sebesar Rp. 50 juta.¹⁵¹

Dalam putusan tersebut, hakim tidak memaknai frasa “menghilang” sebatas menghilang sesuatu yang telah ada, melainkan juga mencakup menghilang sesuatu yang belum tentu ada karena terjadi pelanggaran prosedur. Dikatakan demikian, jika KPU Supiori memenuhi prosedur yang diatur dalam Juknis Pencalonan, belum tentu perbuatan menghilangkan akan terjadi, karena terbuka kemungkinan bahwa data dukungan hasil penghitungan ulang KPU Supiori adalah benar. Hanya saja, karena terjadinya pelanggaran prosedur, maka hal tersebut menjadi salah satu alasan untuk menyatakan perbuatan menghilangkan hak pilih dalam pilkada telah terjadi. Dalam konteks itu, hakim PN Serui pada dasarnya telah melakukan perluasan (ekstensif) terhadap makna “menghilangkan” dalam norma UU Pilkada. Terkait sanksi pidana yang dijatuhkan, majelis hakim memberikan pidana penjara di atas ketentuan minimum khusus yang ditentukan dalam Pasal 180 ayat (1) UU Pilkada, yaitu 36 bulan.

¹⁴⁶ *Ibid.*, h. 74

¹⁴⁷ *Ibid.*, h. 75

¹⁴⁸ *Ibid.*, h. 82

¹⁴⁹ *Ibid.*, h. 82-83

¹⁵⁰ *Ibid.*, h. 83

¹⁵¹ *Ibid.*, h. 84

Ketiga, perbuatan penyelenggara pilkada tidak melakukan verifikasi dan rekapitulasi dukungan calon perseorangan. Perbuatan ini diatur dalam Pasal 185B UU Pilkada sebagai berikut:

Anggota PPS, anggota PPK, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota KPU Provinsi, dan/atau petugas yang diberikan kewenangan melakukan verifikasi dan rekapitulasi yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum tidak melakukan verifikasi dan rekapitulasi terhadap dukungan calon perseorangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp.36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah) dan paling banyak Rp.72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah).

Dengan perumusan sebagai delik formil, ketentuan pidana ini merupakan norma yang berpasangan dengan Pasal 48 UU Pilkada yang pada pokoknya mengatur tentang verifikasi dan rekapitulasi dukungan calon perseorangan yang dilaksanakan dengan metode sensus. Verifikasi dilakukan secara administrasi dan faktual terhadap syarat pencalonan bakal calon perseorangan kepala daerah. Verifikasi tersebut wajib dilakukan, di mana apabila tidak dilakukan, penyelenggara pilkada diancam dengan pidana sebagaimana terdapat dalam Pasal 185B UU Pilkada di atas.

Lebih jauh, karena kewajiban verifikasi dukungan calon perseorangan ditujukan bagi penyelenggara pilkada, maka subjek hukum yang diatur sebagai pelaku perbuatan pidana juga terbatas hanya bagi orang yang bertindak sebagai penyelenggara pilkada. Subjek tersebut mencakup anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kab/Kota, anggota PPK, anggota PPS, dan petugas verifikasi.

Dalam penyelenggaraan Pilkada 2020, perbuatan pidana ini terjadi dalam Pilkada Kabupaten Kutai Timur, Kabupaten Waropen dan Kabupaten Membramo dengan total sebanyak 5 kasus. Putusan pengadilan setempat terkait pelanggaran Pasal 185B UU Pilkada dapat dibaca pada tabel di bawah ini.

Tabel 5
Putusan Terkait Pasal 185B UU Pilkada

No	Pengadilan Negeri	Nomor Putusan
1.	Pengadilan Negeri Sangatta	226/Pid.SUS/2020/PNSgt
2.	Pengadilan Negeri Sangatta	227/Pid.SUS/2020/PNSgt
3.	Pengadilan Negeri Serui	88/Pid.Sus/2020/PN Sru
4.	Pengadilan Negeri Jayapura	373/Pid.Sus/2020 PN Jap
5.	Pengadilan Negeri Jayapura	374/Pid.Sus/2020 PN Jap

Dalam Pilkada Kabupaten Kutai Timur terdapat dua kasus yang diperiksa dan diputus Pengadilan Negeri Sangatta Kutai Timur terkait Pasal 185B UU Pilkada ini, yaitu Putusan Nomor 226/Pid.SUS/2020/PNSgt atas nama terdakwa Sandy Kuarniawan dan Putusan Nomor 227/Pid.SUS/2020/PNSgt atas nama Salmunira dan Andi Muliana sebagai terdakwa.

Dalam dua kasus tersebut, penuntut umum mengajukan dakwaan tunggal berupa pelanggaran Pasal 185B UU Pilkada *jo* Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP¹⁵² dan terhadap Para Terdakwa dilakukan penahanan.¹⁵³ Adapun unsur-unsur perbuatan yang dibukti lebih jauh adalah:¹⁵⁴

1. Anggota PPS, anggota PPK, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota KPU Provinsi, dan/atau petugas yang diberikan kewenangan melakukan verifikasi dan rekapitulasi;
2. Dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum tidak melakukan verifikasi dan rekapitulasi terhadap dukungan calon perseorangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48; dan
3. Orang Yang Melakukan, Yang Menyuruh Melakukan, Atau Turut Melakukan.

Dalam Putusan Nomor 226/Pid.SUS/2020/PNSgt dijelaskan bahwa terdakwa Sandy Kurniawan merupakan Ketua PPS Desa Sangatta¹⁵⁵ dan terdakwa Salmunira dan Andi Muliana sebagai anggota PPS Desa Sangatta.¹⁵⁶ Sehubungan dengan itu, unsur subjek berupa anggota PPS dinilai sudah terpenuhi.¹⁵⁷

Selanjutnya terkait unsur "*dengan sengaja*" dimaknai hakim dengan merujuk pada konsep kesengajaan yang maknanya meliputi arti dari istilah "menghendaki" dan "mengetahui" dalam arti bahwa pelaku memang menghendaki terjadinya perbuatan melawan hukum serta mengetahui pula akibat yang timbul dari perbuatan tersebut.¹⁵⁸ Unsur "*dengan sengaja*" juga diartikan adanya kehendak dari pelaku untuk melakukan suatu perbuatan tertentu yang diketahui atau dapat diketahui bahwa perbuatan

¹⁵² Pengadilan Negeri Sangatta, Putusan Nomor 226/Pid.SUS/2020/PNSgt, h. 65 dan Putusan Nomor 227/Pid.SUS/2020/PNSgt, h. 65

¹⁵³ Pengadilan Negeri Sanggatta, Putusan Nomor 227/Pid.SUS/2020/PNSgt, h. 79

¹⁵⁴ *Ibid.*, h. 65

¹⁵⁵ Pengadilan Negeri Sanggatta, Putusan Nomor 226/Pid.SUS/2020/PNSgt, h. 67

¹⁵⁶ Pengadilan Negeri Sanggatta, Putusan Nomor 227/Pid.SUS/2020/PNSgt, h. 67

¹⁵⁷ Pengadilan Negeri Sanggatta, Putusan Nomor 226/Pid.SUS/2020/PNSgt, h. 67

¹⁵⁸ Pengadilan Negeri Sanggatta, Putusan Nomor 226/Pid.SUS/2020/PNSgt, h. 66, Pengadilan Negeri Sanggatta, Putusan Nomor 227/Pid.SUS/2020/PNSgt, h. 69. Pertimbangan yang sama juga digunakan hakim PN Serui, *Putusan Nomor 88/Pid.Sus/2020/PN Sru*, h. 23

tersebut dapat menimbulkan akibat sebagaimana dikehendaki oleh pelaku.¹⁵⁹ Adapun tindakan “*tidak melakukan verifikasi*” diwujudkan dalam bentuk perbuatan terdakwa melakukan rekayasa terhadap hasil verifikasi faktual lanjutan atas permintaan orang lain dengan iming-iming uang dan pekerjaan.¹⁶⁰

Adapun unsur “*melakukan, yang menyuruh melakukan atau turut melakukan*”, terdakwa Sandy Kuarniawan ditempatkan sebagai orang yang melakukan,¹⁶¹ sedangkan terdakwa Salmunira dan Andi Muliana sebagai orang yang turut serta atau secara bersama-sama melakukan.¹⁶²

Terhadap terdakwa Sandy Kurniawan dijatuhi pidana penjara selama 3 tahun 4 bulan dan denda sebanyak 36 juta rupiah.¹⁶³ Adapun terhadap terdakwa Salmunira dan Andi Muliana masing-masing dipidana dengan pidana penjara selama 3 tahun 2 bulan dan denda sebanyak 36 juta rupiah.¹⁶⁴ Terhadap putusan tersebut, terdakwa Salmunira dan Andi Muliana mengajukan banding. Hanya saja, Pengadilan Tinggi Kalimantan Timur memutuskan untuk menguatkan Putusan PN Sangatta.¹⁶⁵

Terhadap penerapan Pasal 185B UU Pilkada dalam kasus di atas, khusus terkait unsur “*perbuatan tidak melakukan verifikasi dan rekapitulasi*” hakim memaknai bahwa perbuatan itu tidak saja dipahami sebagai perbuatan tidak melakukan, melainkan juga mencakup perbuatan melakukan verifikasi tidak menurut cara yang diatur undang-undang atau melakukan perbuatan menyalahgunakan wewenang atau perbuatan curang ketika melakukan verifikasi. Dengan demikian, hakim telah memperluas cakupan perbuatan melawan hukum tidak melakukan verifikasi, sehingga perbuatan curang penyelenggara pilkada dalam melakukan proses verifikasi juga termasuk atau dapat dijangkau dengan ketentuan Pasal 158B UU Pilkada.

Lebih jauh, terkait proses penegakan hukum, di mana jaksa penuntut umum juga menggunakan Pasal 55 KUHP, dalam dua kasus tersebut dakwaan hanya bisa menjangkau Ketua dan Anggota PPS sebagai orang yang melakukan dan orang yang turut serta melakukan saja. Adapun orang yang menyuruh dengan mengiming-imingi tidak dapat dijangkau menggunakan Pasal 185B UU Pilkada, karena subjek yang diatur dalam norma tersebut terbatas hanya penyelenggara pilkada saja. Oleh karena perbuatan tidak melakukan verifikasi atau melakukan verifikasi secara bertentangan dengan undang-undang sangat

¹⁵⁹ Pengadilan Tinggi Jayapura, *Putusan Nomor 93/Pid.Sus/2020/PT JAP*, h. 9

¹⁶⁰ Pengadilan Negeri Sanggatta, *Putusan Nomor 226/Pid.SUS/2020/PNSgt*, h. 71

¹⁶¹ Pengadilan Negeri Sanggatta, *Putusan Nomor 226/Pid.SUS/2020/PNSgt*, h. 75

¹⁶² Pengadilan Negeri Sanggatta, *Putusan Nomor 227/Pid.SUS/2020/PNSgt*, h. 75

¹⁶³ Pengadilan Negeri Sanggatta, *Putusan Nomor 226/Pid.SUS/2020/PNSgt*, h. 77

¹⁶⁴ Pengadilan Negeri Sanggatta, *Putusan Nomor 227/Pid.SUS/2020/PNSgt*, h. 80

¹⁶⁵ Pengadilan Tinggi Kalimantan Timur, *Putusan Nomor 250/PID/2020/PT.SMR*, h. 25

mungkin disuruh oleh pihak lain, maka pihak-pihak di luar penyelenggara seharusnya juga dapat dijangkau dengan ketentuan tersebut. Oleh karena itu, perluasan subjek pelaku seharusnya juga dilakukan melalui perubahan terhadap ketentuan norma dimaksud.

Selain di Kutai Kartanegara, kasus serupa juga terjadi dalam Pilkada Kabupaten Waropen. Ketua PPS Kampung pada Distrik Urei Faisei dituntut telah melakukan perbuatan pidana tidak melakukan verifikasi dan rekapitulasi dukungan calon perseorangan.¹⁶⁶ Tuntutan tersebut diajukan karena terdakwa Simon Hendrikus Rifunai tidak melakukan verifikasi faktual terhadap pendukung bakal pasangan calon perseorangan, namun dukungan yang tidak diverifikasi tersebut tetap terlampir dalam dokumen dukungan pasangan calon perseorangan.¹⁶⁷

Dalam menerapkan Pasal 185B UU Pilkada, hakim PN Serui mempertimbangkan keterpenuhan empat unsur yang ada. Khusus mengenai unsur “tidak melakukan verifikasi dan rekapitulasi”, terdakwa dinilai tidak melakukan verifikasi faktual (masa perbaikan). Terdakwa hanya mendatangi masyarakat yang dikumpulkan petugas penghubung bakal pasangan calon dan setelah itu tidak lagi melakukan verifikasi faktual. Verifikasi faktual dilakukan tanpa kehadiran masyarakat.¹⁶⁸ Perbuatan tersebut dinilai telah bertentangan dengan kewajiban hukum terdakwa sebagai ketua PPS.¹⁶⁹ Terhadap pelanggaran itu, PN Serui menjatuhkan pidana penjara selama 36 bulan dan denda sebanyak Rp. 36 juta kepada terdakwa Simon.¹⁷⁰

Lain lagi dengan Pengadilan Negeri Jayapura yang dalam Putusan Nomor 373/Pid.Sus/2020 PN Jap dan Putusan Nomor 374/Pid.Sus/2020 PN Jap dalam kasus yang sama justru menjatuhkan pidana penjara selama 6 bulan dan denda Rp. 6 juta kepada Ketua dan anggota PPS Kampung Kasoweja, Membramo Tengah karena dinilai terbukti melanggar Pasal 185B UU Pilkada.¹⁷¹ Pidana tersebut dijatuhkan karena atas pertimbangan bahwa perbuatan terdakwa sebagai Ketua PPS menerima nama-nama pendukung bakal pasangan calon perseorangan yang diserahkan petugas penghubung (LO) pasangan calon tanpa seizin dari orang-orang yang namanya dicantumkan dalam daftar dukungan dan selanjutnya memerintahkan anggota PPS lainnya untuk menulis keterangan Memenuhi Syarat (MS) ke dalam kolom keterangan tanpa dilakukan verifikasi faktual terlebih dahulu.¹⁷²

¹⁶⁶ Pengadilan Negeri Serui, *Putusan Nomor 88/Pid.Sus/2020/PN Sru*, h. 2

¹⁶⁷ *Ibid.*, h. 5

¹⁶⁸ *Ibid.*, h. 24

¹⁶⁹ *Ibid.*, h. 24

¹⁷⁰ *Ibid.*, h. 28-29

¹⁷¹ Pengadilan Tinggi Jayapura, *Putusan Nomor 93/Pid.Sus/2020/PT JAP*, h. 6-7

¹⁷² *Ibid.*, h. 4

Hanya saja, Putusan tersebut dikoreksi oleh Pengadilan Tinggi Jayapura melalui Putusan Nomor 93/Pid.Sus/2020/PTJAP dan Putusan Nomor 94/Pid.Sus/2020/PTJAP. Dalam mempertimbangkan unsur “tidak melakukan verifikasi dan rekapitulasi terhadap dukungan calon perseorangan”, Pengadilan Tinggi Jayapura menilai bahwa tindakan terdakwa sebagai PPS yang telah mengumpulkan pendukung bakal pasangan calon untuk diverifikasi sudah cukup dinilai sebagai telah melakukan verifikasi. Adapun 7 orang pendukung yang tidak hadir dan dinyatakan MS terjadi karena adanya tekanan, sehingga Pengadilan Tinggi Jayapura menilai hal tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai perbuatan tidak melakukan verifikasi dan rekapitulasi terhadap pendukung calon perseorangan.¹⁷³ Atas pertimbangan dimaksud, Pengadilan Tinggi membatalkan Putusan PN Jayapura dan membebaskan Ayub Bilasi sebagai Ketua PPS¹⁷⁴ dan Immanuel Hilberd Ully¹⁷⁵ dari dakwaan.

Dari lima putusan pengadilan negeri terkait dugaan pelanggaran Pasal 185B tersebut, terlihat adanya perbedaan penerapan hukum oleh hakim. Bahkan, hakim-hakim berbeda pandangan dalam menjatuhkan saksi pidana. PN Sangatta memberikan sanksi di atas ketentuan minimum sanksi pidana yang diatur dan PN Serui memberikan sanksi sesuai batas minimum. Sedangkan PN Jayapura justru menjatuhkan sanksi jauh di bawah ketentuan minimum, yaitu selama 6 bulan. Padahal, tiga PN tersebut sama-sama menilai bahwa perbuatan pidana yang terjadi terbukti secara sah dan meyakinkan.

D. PERBUATAN PIDANA DALAM MASA KAMPANYE

Perbuatan pidana dalam masa kampanye Pilkada 2020 tercatat sebagai delik yang paling banyak terjadi. Hal itu dinilai wajar karena disamping jangka waktu kampanye yang cukup panjang, kampanye juga merupakan tahapan paling strategis bagi kontestan untuk meyakinkan pemilih melalui penyampaian visi, misi, dan program. Oleh karena itu, tahapan ini memiliki tingkat kerentanan yang tinggi terhadap pelanggaran, termasuk pelanggaran pidana. Dalam proses penyelenggaraan Pilkada 2020 terdapat delapan perbuatan pidana yang terjadi sebagaimana telah diulas sebelumnya.

Pertama, perbuatan pidana membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon. Perbuatan ini diatur dalam Pasal 188 *jo* Pasal 71 ayat (1) UU Pilkada. Selengkapnya norma tersebut berbunyi:

¹⁷³ *Ibid.*, h. 11-12 dan Pengadilan Tinggi Jayapura, *Putusan Nomor 94/Pid.Sus/2020/PT JAP*, h. 12

¹⁷⁴ *Ibid.*, h. 13

¹⁷⁵ Pengadilan Tinggi Jayapura, *Putusan Nomor 94/Pid.Sus/2020/PT JAP*, h. 14

Pasal 71 ayat (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.

Pasal 188

Setiap pejabat negara, pejabat Aparatur Sipil Negara, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah).

Norma-norma di atas merupakan norma berpasangan,¹⁷⁶ di mana Pasal 71 ayat (1) adalah norma primer dan ketentuan Pasal 188 sebagai norma sekunder. Sebagai norma berpasangan, keduanya mesti tetap memenuhi prinsip kejelasan rumusan, keselarasan dan kepastian dalam konteks perumusannya.¹⁷⁷ Apabila dibaca dan didalami lebih jauh, terdapat perbedaan terkait subjek yang diatur dalam dua norma tersebut. Dalam Pasal 71 ayat (1) terdapat sebanyak lima subjek, sedangkan dalam Pasal 188 hanya diatur sebanyak tiga subjek.

Subjek yang diatur dalam Pasal 71 ayat (1) terdiri atas: pejabat negara, pejabat daerah, pejabat aparatur sipil negara, anggota TNI/Polri, dan kepala desa, sedangkan subjek dalam Pasal 188 adalah pejabat negara, pejabat ASN dan kepala desa. Dalam Penjelasan Pasal 71 ayat (1) diperjelas lagi, bahwa pejabat negara adalah pejabat negara yang dimaksud dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (UU ASN).

Dalam Pasal 121 UU ASN diatur sebanyak 14 jabatan yang masuk dalam kategori pejabat negara, yaitu : Presiden/Wapres; Ketua, Wakil Ketua, dan anggota MPR; Ketua, Wakil Ketua, dan anggota DPR; Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, Ketua dan Wakil Ketua MA dan seluruh badan peradilan; Ketua/Wakil Ketua dan hakim MK; Ketua, Wakil Ketua dan Anggota BPK; Ketua, Wakil Ketua dan Anggota KY; Ketua, Wakil ketua KPK; Menteri dan jabatan setingkat menteri; Duta Besar; Gubernur dan Wakil Gubernur; Bupati dan Wakil Bupati; Walikota dan Wakil Walikota; dan Pejabat negara lainnya.

¹⁷⁶ Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-undangan...Op.cit.*, h. 31

¹⁷⁷ Yuliandri, 2009, *Asas-asas... Op.cit.*, h. 152

Adapun yang termasuk dalam kategori pejabat daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 UU Pilkada adalah pejabat daerah yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU tersebut, yang terkategori sebagai pejabat daerah adalah anggota DPRD Provinsi¹⁷⁸ dan anggota DPRD Kabupaten/Kota.¹⁷⁹

Selanjutnya, pejabat ASN dalam Pasal 71 ayat (1) UU Pilkada dapat dijelaskan dengan merujuk pada ketentuan UU ASN. Dalam UU ASN diatur bahwa pejabat ASN terdiri dari Pejabat Pimpinan Tinggi, Pejabat Administrasi dan Pejabat Fungsional.¹⁸⁰

Dengan demikian, lima kelompok jabatan yang terdapat dalam Pasal 71 ayat (1) UU Pilkada mencakup setidaknya sebanyak 21 jabatan dalam struktur pemerintahan, baik di tingkat pusat, daerah hingga desa. Dari lima kelompok jabatan tersebut, subjek yang diancam dengan ketentuan pidana sebagaimana terdapat dalam Pasal 188 UU Pilkada hanya 3 kelompok jabatan, yaitu pejabat negara, pejabat ASN dan kepala desa/lurah. Tiga kelompok jabatan tersebut terdiri dari 18 jenis jabatan. Dengan demikian, terdapat tiga jenis jabatan yang tidak diancam dengan ketentuan pidana Pasal 188 UU Pilkada, yaitu anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota dan anggota TNI/Polri. Hal ini merupakan disparitas pertama yang dapat dibaca terkait keberadaan Pasal 188 dalam kaitannya dengan Pasal 71 ayat (1) UU Pilkada.

Selain perbedaan mengenai subjek yang diatur, subjek-subjek yang diatur dalam Pasal 71 ayat (1) UU Pilkada juga tidak setara satu sama lain, khususnya dalam konteks perbuatan yang dilarang untuk dilakukan oleh masing-masing subjek. Hal itu dapat dibaca dalam empat aspek, yaitu; (1) anggota TNI/Polri disetarakan dengan jabatan, sedangkan pejabat TNI/Polri sendiri tidak diatur; (2) Terkait ASN, norma tersebut mengatur pejabat ASN namun ASN itu sendiri tidak diatur; (3) dengan diaturnya anggota TNI/Polri sebagai subjek, seharusnya ASN juga diatur karena keduanya dalam posisi setara; (4) Dengan diaturnya pejabat ASN sebagai subjek, seharusnya pejabat TNI/Polri juga diatur karena keduanya juga dalam posisi yang setara.

Salah satu akibat ketidaksetaraan pengaturan subjek dimaksud adalah munculnya ketidakpastian dalam penerapan norma ketika hendak diterapkan pada dua subjek yang berbeda, misalnya antara pejabat negara dan kepala desa. Pejabat negara semisal gubernur, bupati dan walikota merupakan subjek yang dilarang melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon, namun pejabat-pejabat tersebut tidak dilarang untuk diikutkan dalam kampanye. Padahal ikut atau

¹⁷⁸ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, Pasal 95 ayat (2)

¹⁷⁹ *Ibid.*, Pasal 148 ayat (2)

¹⁸⁰ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara*, Pasal 1

diikutkan dalam kampanye merupakan bagian dari tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon. Oleh karena gubernur, bupati dan walikota termasuk dalam kategori pejabat negara yang diperbolehkan untuk ikut dalam kampanye, maka tindakannya ikut berkampanye tidak akan dapat dikenai larangan sebagaimana diatur dalam Pasal 71 ayat (1) UU Pilkada. Berbeda dengan kepala desa/lurah atau sebutan lain, di mana berdasarkan Pasal 29 huruf j Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dilarang ikut serta dan/atau terlibat dalam kampanye. Jika terjadi pelanggaran, maka selain dapat diproses berdasarkan UU Desa, perbuatan tersebut juga dapat dikategorikan sebagai tindakan menguntungkan salah satu pasangan calon, sehingga dapat dikenai ketentuan Pasal 188 *jo* Pasal 71 ayat (1) UU Pilkada.

Dengan berbagai perbedaan di atas, frasa “membuat keputusan dan/atau tindakan” dalam norma tersebut tentu akan diterapkan secara berbeda terhadap subjek yang masuk dalam kategori pejabat negara dan subjek yang masuk dalam kategori kepala desa. Apabila frasa tersebut dimaknai secara sama untuk seluruh subjek yang diatur dalam Pasal 71 ayat (1) UU Pilkada, akan terjadi ketidaksinkronan antara ketentuan tersebut dengan ketentuan Pasal 70 UU Pilkada yang mengatur bahwa pejabat negara seperti gubernur, bupati dan walikota boleh diikutkan dalam kampanye. Dengan terbukanya ruang untuk menafsirkan penerapan norma Pasal 71 ayat (1) UU Pilkada secara berbeda terhadap lima subjek yang diatur, maka dapat dipastikan terjadinya ketidakpastian hukum.

Selanjutnya terkait keberadaan Pasal 188 UU Pilkada dalam kaitannya dengan Pasal 71 ayat (1) dapat dijelaskan bahwa norma tersebut merupakan delik formil.¹⁸¹ Sebagai delik formil, ia tidak perlu dibuktikan ada tidaknya keuntungan atau kerugian yang muncul melainkan cukup membuktikan adanya perbuatan melawan hukum yang terjadi. Lagi pula, jika dinilai sebagai delik materil, pembuktian ada tidaknya keuntungan atau kerugian akan sangat sulit secara teknis karena hasil perolehan suara tidak mungkin dapat diperiksa apakah dipengaruhi oleh perbuatan hukum si pelaku atau tidak.¹⁸²

Adapun perbuatan yang dilarang dalam norma dimaksud adalah membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon. Keputusan yang dilarang dalam Pasal 188 UU Pilkada adalah keputusan dalam rangka menjalankan wewenang pemerintahan yang dimiliki oleh pejabat negara, pejabat ASN dan juga kepala desa/lurah. Dalam Pasal 1 angka 7 Undang-

¹⁸¹ Fritz Edward Siregar, 2020, *Aparatur Sipil Negara dalam Perebutan Kekuasaan di Pilkada*, Konstitusi Press, Jakarta, h. 89

¹⁸² *Ibid.*, h. 89

Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dinyatakan, yang dimaksud dengan Keputusan Administrasi Pemerintahan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Apabila keputusan tersebut dikeluarkan dalam rangka memberikan keuntungan tertentu atau kerugian tertentu bagi pasangan calon dalam pemilihan kepala daerah, hal demikian akan dapat dikenai ketentuan pidana Pasal 188 UU Pilkada.

Adapun tindakan yang dilarang sebagaimana diatur dalam Pasal 188 UU Pilkada mencakup tindakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan maupun tindakan yang bukan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan tetapi berhubungan dengan jabatan yang diemban si pejabat. Tindakan yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan disebut dengan Tindakan Administrasi Pemerintahan yang dalam Pasal 1 angka 8 UU Administrasi Pemerintahan didefinisikan sebagai perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Tindakan administrasi pemerintahan tersebut dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu *feitelijke handeling* dan *rechtshandeling*. Tindakan pemerintahan berupa *feitelijke handeling* berupa perbuatan pemerintah yang tidak melahirkan akibat hukum, sedangkan *rechtshandeling* berupa perbuatan yang melahirkan akibat hukum.¹⁸³

Selanjutnya, bagaimana ketentuan Pasal 188 jo Pasal 71 ayat (1) UU Pilkada tersebut dilaksanakan dan ditafsirkan oleh hakim dalam putusan-putusannya? Dalam penyelenggaraan Pilkada 2020, terdapat sebanyak 72 putusan pengadilan negeri terkait pelanggaran Pasal 188 *juncto* Pasal 71 ayat (1) UU Pilkada. Dua puluh delapan diantaranya dapat dibaca pada tabel di bawah ini.

Tabel 6
Putusan Terkait Pasal 188 jo Pasal 71 ayat (1) UU Pilkada

No	Pengadilan Negeri	No. Putusan
1.	Pengadilan Negeri Bima	402/Pid.Sus/2020/PN Rbi
2.	Pengadilan Negeri Bima	398/Pid.Sus/2020/PN Rbi
3.	Pengadilan Ngeri Dompu	165/Pid.Sus/PN Dpu
4.	Pengadilan Ngeri Dompu	166/Pid.Sus/PN/Dpu
5.	Pengadilan Negeri Pelalawan	314/Pid.Sus/2020/PN Plw

¹⁸³ Philipus M. Hadjon, dkk., 2001, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Pres, Yogyakarta, h. 177

6.	Pengadilan Negeri Pelalawan	336/Pid.Sus /2020 /PN Plw
7.	Pengadilan Negeri Sawahlunto	B 601/L.3.14.3/Eku.211/2020
8.	Pengadilan Negeri Poso	335/Pid.Sus/2020/PN Poso
9.	Pengadilan Negeri Selayar	1/Pid.S/2020/PN Slr
10.	Pengadilan Negeri Andoolo	1/Pid. S/PN Adl
11.	Pengadilan Negeri Andoolo	2/Pid. S/PN Adl
12.	Pengadilan Negeri Kendari	120/Pid.Sus/2020/PT KDI
13.	Pengadilan Negeri Kendari	121/Pid.Sus/2020/PT KDI
14.	Pengadilan Negeri Indramayu	335/Pid.Sus/2020/PN. Indramayu
15.	Pengadilan Negeri Pasaman Barat	158/Pid.Sus/2020/PN Psb/
16.	Pengadilan Negeri Donggala	351/Pid.Sus/ 2020/PN DGL
17.	Pengadilan Negeri Cianjur	371/Pidsus /2020/PN Cjr
18.	Pengadilan Negeri Sanana	55 /Pid/Sus/2020/PN Snn
19.	Pengadilan Negeri Sanana	53/Pid. Sus /2020/PN Snn
20.	Pengadilan Negeri Nunukan	313/Pid.Sus/2020/PN Nnk
21.	Pengadilan Negeri Mamuju	293/Pid.Sus/PN Mam
22.	Pengadilan Negeri Sukoharjo	200/Pid.Sus/2020/PN Skh
23.	Pengadilan Negeri Kab. Bandung	822/Pid. Sus/2020/PN Blb
24.	Pengadilan Negeri Rengat	380/Pid.Sus/2020/PN Rgt
25.	Pengadilan Negeri Depok	614/Pid.Sus/2020/PN.Dpk
26.	Pengadilan Negeri Serui	113/Pid.Sus/2020/PN Sru
27.	Pengadilan Negeri Pasaman Barat	158/Pid.Sus/2020/PN PSb.
28.	Sumbawa Besar	12/Pid. Sus/2021 PN Sbw

Dalam putusan-putusan di atas pelanggaran Pasal 188 *jo* Pasal 71 ayat (1) dalam Pilkada 2020 yang diadili dan diputus hanya perbuatan pidana yang dilakukan oleh Kepala Desa dan Pejabat Aparatur Sipil Negara. Adapun kasus terkait subjek lainnya, sama sekali tidak terdapat kasusnya dalam Pilkada 2020 ini.

Pelanggaran Pasal 188 *jo* Pasal 71 ayat (1) oleh kepala desa atau sebutan lainnya diantaranya dapat dibaca dalam Putusan PN Dompu Nomor 165/Pid.Sus/PN Dpu, terdakwa Usman sebagai Kepala Desa Kramat yang melakukan perbuatan mengikuti rombongan kampanye pasangan calon dan mengangkat jari telunjuk sebagai bentuk dukungan terhadap pasangan calon tersebut,¹⁸⁴ dinyatakan terbukti melanggar Pasal 71

¹⁸⁴ Pengadilan Negeri Dompu Provinsi Nusa Tenggara Barat, *Putusan Nomor 165/Pid.Sus/2020/PN Dpu*, h. 3

ayat (1) *jo* Pasal 188 UU Pilkada dan dijatuhi pidana penjara selama 1 bulan.¹⁸⁵ Hakim menilai, perbuatan terdakwa dimaksud merupakan tindakan yang menguntungkan atau merugikan pasangan calon.¹⁸⁶ Dalam kasus ini, perbuatan kepala desa yang menunjukkan keberpihakannya kepada salah satu pasangan calon dikategorikan sebagai “tindakan”.

Di Kabupaten Selayar, Sulawesi Selatan, keterlibatan kepala desa dalam kampanye dilakukan melalui media sosial. Kepala Desa Karumpu dituntut karena ikut berkomentar dalam group media sosial facebook dengan menyampaikan, *sangat yakin Basli pemenangnya karena presentase terlalu tinggi ini pasti menjadi hal positif buat basli sukses selalu*.¹⁸⁷ Perbuatan kepala desa tersebut dikategorikan oleh hakim sebagai tindakan yang menguntungkan salah satu pasangan calon,¹⁸⁸ sehingga terdakwa diganjar dengan pidana penjara selama 2 bulan.¹⁸⁹

Dalam kasus yang sama yang juga menyeret kepala desa di Kabupaten Sanana, Pengadilan Negeri Sanana melalui Putusan Nomor 55/Pid.Sus/2020/PN Snn memberi penegasan terhadap unsur-unsur delik dalam Pasal 71 ayat (1) UU Pilkada. Pertama, unsur menguntungkan atau merugikan dalam norma tersebut dimaknai sebagai delik formil karena ia dianggap telah selesai dengan dilakukannya tindakan yang dilarang atau diancam dengan hukum oleh undang-undang, sehingga tidak diperlukan adanya akibat apakah benar pasangan calon mendapat keuntungan atau mendapat kerugian, di mana dengan terjadinya perbuatan maka sudah dapat dinyatakan tindak pidana telah terjadi.¹⁹⁰ Kedua, mengenai unsur keputusan dan/atau tindakan, di mana frasa ini dimaknai sebagai suatu perbuatan yang dilarang yakni perbuatan yang berimplikasi pada dapat atau tidaknya suatu pasangan calon atas perbuatan tersebut keuntungan atau kerugian politik.¹⁹¹ Terkait hal ini, hakim PN Sanana menarik definisi keputusan dan/atau tindakan kepada wilayah yang lebih umum, dalam arti tidak hanya sebatas keputusan atau tindakan yang dimaksud dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dengan pertimbangan tersebut, perbuatan terdakwa dinyatakan terbukti sehingga dijatuhi pidana penjara selama 1 bulan.¹⁹²

¹⁸⁵ *Ibid.*, h. 16

¹⁸⁶ *Ibid.*, h. 13

¹⁸⁷ Pengadilan Negeri Selayar, *Putusan Nomor 1/Pid.S/2020/PN Slr*, h. 3

¹⁸⁸ *Ibid.*, h. 14

¹⁸⁹ *Ibid.*, h. 16

¹⁹⁰ Pengadilan Negeri Sanana, *Putusan Nomor 55/Pid.Sus/2020/PN Snn*, h. 13. Pendapat yang sama disampaikan Majelis Hakim Pengadilan Negeri Indramayu, *Putusan Nomor 335/Pid.Sus/2020/PN.Idm*, h. 58

¹⁹¹ *Ibid.*, h. 13

¹⁹² *Ibid.*, h. 17

Pandangan yang hampir sama juga dapat dibaca dalam Putusan Pengadilan Indramayu dalam kasus Kepala Desa/Kuwu Tenajar yang menyampaikan sambutannya dalam acara peresmian pembangunan jalan Program Pisew dan mengajak memilih salah satu pasangan calon.¹⁹³ Majelis hakim PN Indramayu menginterpretasikan dua unsur ketentuan pidana yang terdapat dalam norma Pasal 188 UU Pilkada. Pertama, unsur subjek, PN Indramayu menitikberatkan unsur pelaku tindak pidana pada identitas dan pekerjaan terdakwa. Hal mana, unsur tersebut harus memenuhi kriteria atau kapasitas apakah sebagai Pejabat Negara, Pejabat Aparatur Sipil Negara, atau Kepala Desa. Unsur demikian membatasi bahwa delik dimaksud bukan ditujukan kepada masyarakat umum (*delictum propria*), melainkan ditujukan kepada subjek tertentu (*delictum propria*).¹⁹⁴ Kedua, untuk menafsirkan unsur membuat keputusan, PN Indramayu merujuk pendapat ahli yang menyatakan bahwa yang dimaksud dengan "keputusan" dalam Pasal 188 jo Pasal 71 ayat (1) UU Pilkada adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan yang dimaksud dengan "tindakan" adalah perbuatan memberikan keuntungan, kemanfaatan, kefaedahan dan kegunaan.¹⁹⁵ Dalam kasus, ini terdakwa diganjar pidana denda sebanyak RP. 4 juta.¹⁹⁶

Kasus yang persis sama dengan Kabupaten Indramayu juga terjadi dalam Pilkada Kabupaten Pasaman Barat dan Kota Sawahlunto Sumatera Barat. Wali Nagari (kepala desa) Koto Baru Pasaman Barat memberikan kata sambutan dan salah satu isinya adalah pantun kata-kata pujian untuk pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Pasaman Barat Nomor Urut 4,¹⁹⁷ sedangkan Kepala Desa Sikalang Kota Sawahlunto menyambut kedatangan Calon Gubernur Nomor Urut 2, menghadiri kegiatan kampanye, mengucapkan selamat datang dan mempersilahkan Calon Gubernur untuk menyampaikan visi dan misinya.¹⁹⁸ Kehadiran dan tindakan Walinagari Koto Baru dan Kepala Desa Sikalang tersebut dinilai sebagai tindakan yang menguntungkan salah satu pasangan calon.¹⁹⁹ Terhadap perbuatan tersebut, terdakwa Wali Nagari Koto Baru dijatuhi pidana denda sebanyak Rp. 5 juta,²⁰⁰ dan terdakwa Kepala Desa

¹⁹³ Pengadilan Negeri Indramayu, *Putusan Nomor 335/Pid.Sus/2020/PN.Idm.*, h. 4.

¹⁹⁴ *Ibid.*, h. 49

¹⁹⁵ *Ibid.*, h. 51

¹⁹⁶ *Ibid.*, h. 62

¹⁹⁷ Pengadilan Negeri Pasaman Barat, *Putusan Nomor 158/Pid.Sus/2020/PN.Psb.*, h. 4

¹⁹⁸ Pengadilan Negeri Sawahlunto, *Putusan Nomor 76/Pid.Sus/2020/PN.Swl.*, h. 4

¹⁹⁹ Pengadilan Negeri Pasaman Barat, *Putusan Nomor 158/Pid.Sus/2020/PN.Psb.*, h. 28 dan Pengadilan Negeri Sawahlunto, *Putusan Nomor 76/Pid.Sus/2020/PN.Swl.*, h. 42

²⁰⁰ Pengadilan Negeri Pasaman Barat, *Putusan Nomor 158/Pid.Sus/2020/PN.Psb.*, h. 32

Sikalang dijatuhi pidana penjara selama 2 bulan dengan percobaan selama 4 bulan.²⁰¹

Dalam menerapkan Pasal 188 *jo* Pasal 71 ayat (1) UU Pilkada, Majelis Hakim PN Sawahlunto menggunakan penafsiran gramatikal dan penafsiran sistematis ketika memaknai subjek yang diatur dalam norma tersebut. Kata “pejabat” diartikan sesuai KBBI, yaitu pegawai pemerintah yang memegang jabatan penting (unsur pimpinan).²⁰² Majelis hakim juga merujuk pendapat Bagir Manan tentang pejabat negara yang diartikan sebagai pejabat yang lingkungan kerjanya berada pada lembaga negara yang merupakan alat kelengkapan negara beserta derivatifnya berupa lembaga negara pendukung dan pejabat-pejabat tersebut menjalankan fungsinya untuk dan atas nama negara. Lebih jauh, kata “pejabat” dalam Pasal 188 UU Pilkada juga dikaitkan dengan apa yang diatur dalam Pasal 122 UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dan frasa “kepala desa” dirujuk dan dikaitkan dengan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.²⁰³

Penafsiran gramatikal juga digunakan dalam menafsirkan frasa “menguntungkan atau merugikan”. Makna kata “menguntungkan” dirujuk pada KBBI yang diartikan sebagai memberikan (mendapatkan) laba, menjadikan beruntung (mujur, berbahagia), memberikan keuntungan (manfaat, kefaedahan dan sebagainya. Adapun kata “merugikan” diartikan sebagai mendatangkan rugi kepada, menyebabkan rugi, mendatangkan sesuatu yang kurang baik seperti kerusakan, kesusahan dan sebagainya.²⁰⁴ Dalam hubungan dengan tindakan Kepala Desa, kehadiran dan sambutan yang diberikannya dipandang sebagai perbuatan menguntungkan salah satu pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur.²⁰⁵

Selain itu, ada lagi kasus di mana kampanye dilakukan di rumah yang berada di bawah penguasaan Kepala Desa Pembelianan, Kabupaten Nunukan. Kepala Desa berperan menyediakan rumah sebagai tempat kampanye; mempersilahkan rombongan Tim Sukses salah satu pasangan calon yang berada di luar rumah untuk masuk ke dalam rumah; mengikuti kegiatan kampanye dari teras rumahnya;²⁰⁶ dan mempersilahkan pasangan calon yang berkampanye untuk makan siang di rumah tempat tinggal kepala desa (terdakwa) yang tidak jauh dari rumah yang digunakan

²⁰¹ Pengadilan Negeri Sawahlunto, *Putusan Nomor 76/Pid.Sus/2020/PN Swl*, h. 46

²⁰² *Ibid.*, h. 35

²⁰³ *Ibid.*, h. 35

²⁰⁴ *Ibid.*, h. 38

²⁰⁵ *Ibid.*, h. 42

²⁰⁶ Pengadilan Negeri Nunukan, *Putusan Nomor 313/Pid.Sus/2020/PN.Nnk Atas Nama Terdakwa H. Abdul Hamid*, h. 4

sebagai tempat kampanye.²⁰⁷ Terkait kasus ini, majelis hakim PN Nunukan melalui Putusan Nomor 313/Pid.Sus/2020/PN.Nnk. memberikan perhatian khusus pada frasa “yang menguntungkan atau merugikan”,²⁰⁸ di mana keuntungan atau kerugian tersebut bukanlah keuntungan atau kerugian secara materi, melainkan keuntungan atau kerugian secara elektoral.²⁰⁹ Sehubungan dengan itu, dalam salah satu pertimbangannya dinyatakan sebagai berikut:²¹⁰

Menimbang, bahwa meskipun keuntungan yang dimaksud belum tentu telah dinikmati oleh Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Nunukan Nomor Urut 01, namun perbuatan Terdakwa yang merupakan Kepala Desa Pembeliangan tersebut sangat memungkinkan untuk dapat menimbulkan adanya keuntungan atau nilai lebih atau bahkan pengaruh secara elektoral bagi Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Nunukan Nomor Urut 1 yang melakukan kampanye di wilayah Desa Pembeliangan, karena pada dasarnya seorang Kepala Desa dipilih secara langsung oleh masyarakat yang ada di Desa tersebut, sehingga seorang Kepala Desa tentunya mendapatkan kepercayaan dari masyarakat Desa dan juga mempunyai pengaruh terhadap masyarakat Desanya.

Pertimbangan tersebut juga berkaitan dengan pandangan hakim yang menilai bahwa “tindakan” yang dimaksud dalam Pasal 188 *jo* Pasal 71 UU Pilkada adalah tindakan secara luas, artinya dapat merupakan sebuah tindakan dalam kapasitasnya sebagai orang perorangan atau dapat pula tindakan dalam kapasitas sebagai pemangku dari sebuah jabatan.²¹¹

Dari beberapa putusan terkait perkara keikutsertaan kepala desa dalam kampanye pilkada, semua hakim sama-sama menempatkan norma Pasal 188 *jo* Pasal 71 ayat (1) UU Pilkada sebagai delik formil. Pada saat yang sama, frasa “tindakan” juga sama-sama dimaknai sebagai tindakan secara umum, bukan semata-mata tindakan administrasi pemerintahan. Majelis hakim hanya berbeda dalam penjatuhan sanksi pidana, di mana sebagian menjatuhkan sanksi pidana antara satu dan dua bulan dan sebagian lainnya hanya memberikan sanksi denda.

Selanjutnya, pelanggaran Pasal 188 *jo* Pasal 71 ayat (1) UU Pilkada yang dilakukan Pejabat ASN dapat dibaca dalam Putusan Pengadilan Negeri Dompus Nomor 166/Pid.

²⁰⁷ *Ibid.*, h. 29

²⁰⁸ *Ibid.*, h. 27

²⁰⁹ *Ibid.*, h. 27

²¹⁰ *Ibid.*, h. 29

²¹¹ *Ibid.*, h. 27

Sus/PN/Dpu. Setelah memeriksa dugaan pelanggaran pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 188 UU Pilkada, Pengadilan Negeri Dompu menyatakan Ishaka sebagai Aparatur Negara yang berprofesi sebagai guru terbukti bersalah melakukan perbuatan yang menguntungkan salah satu pasangan calon melalui tindakan kampanye dengan mengajak memilih salah satu pasangan calon,²¹² sehingga dijatuhi pidana denda sebesar Rp. 3 juta.²¹³ Dalam pertimbangan hukumnya, hakim menginterpretasikan frasa “pejabat ASN” dalam Pasal 188 UU Pilkada mencakup jabatan fungsional guru, di mana jenis jabatan tersebut dikategorikan sebagai jabatan fungsional tertentu. Selengkapnya pertimbangan tersebut berbunyi sebagai berikut:²¹⁴

Menimbang bahwa ASN yang ditugaskan sebagai tenaga pengajar atau guru termasuk pejabat dalam jabatan fungsional sesuai Pasal 1 angka 11 UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN;

Menimbang bahwa jabatan fungsional adalah kelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu sesuai Pasal 1 angka 11 UU Nomor 5 Tahun 2014;

Menimbang bahwa berdasarkan hal tersebut, terdakwa merupakan seorang Pejabat Aparatur Sipil Negara selaku guru pengajar olah raga di SMAN 1 Kilo adalah jabatan fungsional, dan jenis jabatan terdakwa adalah fungsional tertentu.

Berdasarkan pertimbangan di atas, hakim menafsirkan frasa “Pejabat ASN” dalam Pasal 188 UU Pilkada menggunakan penafsiran sistematis, di mana interpretasi dilakukan dengan menghubungkan frasa tersebut dengan ketentuan Undang-Undang lainnya. Penafsiran yang demikian memperkuat maksud frasa “Pejabat ASN” dalam UU Pilkada sebagai pejabat ASN yang meliputi Pejabat Pimpinan Tinggi, Pejabat Administrasi, dan Pejabat Fungsional sebagaimana diatur dalam UU ASN.

Selain itu, pertimbangan lain yang cukup menarik dalam Putusan PN Dompu adalah terkait pembuktian unsur “membuat keputusan dan/atau tindakan”. Perbuatan terdakwa berkampanye tidak dikategorikan sebagai tindakan, melainkan sebuah keputusan. Perbuatan itu disebut sebagai membuat keputusan untuk melakukan tindakan berupa kegiatan politik.²¹⁵ Dengan demikian, PN Dompu sesungguhnya

²¹² Pengadilan Negeri Dompu Provinsi Nusa Tenggara Barat, *Putusan Nomor 166/Pid.Sus/2020/PN Dpu*, h. 3

²¹³ *Ibid.*, h. 22

²¹⁴ *Ibid.*, h. 15-16

²¹⁵ *Ibid.*, h. 16

telah menafsirkan frasa “keputusan” dalam Pasal 71 ayat (1) UU Pilkada bukan hanya sekedar ketetapan tertulis badan atau pejabat penyelenggara negara dalam penyelenggaraan pemerintahan, melainkan juga mencakup keputusan seorang pejabat ASN untuk melakukan perbuatan tertentu. Pada ranah ini, hakim PN Dompu telah melakukan penafsiran ekstensif terhadap frasa “keputusan” dalam Pasal 188 UU Pilkada, karena makna kata tersebut pada dasarnya hanya menyangkut keputusan yang telah dituangkan dalam sebuah keputusan tata usaha negara.

Pengadilan Negeri Pelalawan dalam Putusan Nomor 314/Pid. Sus/2020/PN Plw terkait kasus Pejabat ASN (Pelaksana Tugas Kepala Dinas Sosial Kabupaten Pelalawan) dalam melakukan monitoring program Program Keluarga Harapan (PKH) yang merekam atau mendokumentasikan proses penyerahan bantuan PKH yang mengarahkan pada situasi dan dialog percakapan yang menyebut-nyebut nama Zukri sebagai calon Bupati Pelalawan seolah-olah pembagian beras tersebut adalah pemberian dari Zukri,²¹⁶ dan membagikan video tersebut kepada Bupati Pelalawan,²¹⁷ juga melakukan interpretasi terhadap ketentuan Pasal 188 *jo* Pasal 71 ayat (1) UU Pilkada. Interpretasi terhadap frasa “pejabat ASN” juga dilakukan menggunakan penafsiran sistematis, di mana majelis hakim memaknai “jabatan” dengan merujuk pada ketentuan UU ASN.²¹⁸

Frasa “tindakan” dalam norma tersebut diartikan sebagai perbuatan, perilaku atau aksi atau berkaitan dengan aspek perbuatan konkret.²¹⁹ Sehubungan dengan kasus yang diperiksa, tindakan tersebut berupa perbuatan membuat video dan membagikan kepada atasan pejabat ASN yang bersangkutan. Hal mana, Saksi Zukri sebagai calon Bupati merasa dirugikan dengan tersebarnya video yang dibuat dan dibagikan oleh terdakwa karena terbentuk opini negatif tentang yang bersangkutan.²²⁰ Perbuatan terdakwa dinyatakan terbukti dan kepada yang bersangkutan diberikan sanksi pidana penjara selama 2 bulan dan denda sebesar Rp. 4 juta.²²¹

Senada dengan itu, dalam Putusan Nomor 113/Pid.Sus/2020/PN Sru, PN Serui juga memaknai tindakan dalam Pasal 188 UU Pilkada sebagai aksi yang berhubungan dengan perbuatan konkret yang dilakukan. Hal tersebut berkaitan dengan kasus di mana seorang ASN yang menjabat sebagai Kepala Bidang Perikanan Tangkap Kabupaten Waropen menghadiri tempat kegiatan kampanye debat menggunakan *ID Card* salah

²¹⁶ Pengadilan Negeri Pelalawan, *Putusan Nomor 314/Pid.Sus/2020/PN Plw*, h. 4-5

²¹⁷ *Ibid.*, h. 57

²¹⁸ *Ibid.*, h. 55

²¹⁹ *Ibid.*, h. 50

²²⁰ *Ibid.*, h. 58

²²¹ *Ibid.*, h. 65

satu pasangan calon, berfoto dengan salah satu tim pemenang, dan mengangkat tangan kiri empat jari memegang *ID Card*, dan mengupload foto tersebut di media sosial milik terdakwa.²²² Tindakan mengunggah foto berpose tangan empat jari dan memposting tulisan dengan kata-kata mendukung salah satu pasangan calon dalam masa kampanye dinilai sebagai tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon.²²³

Pelanggaran netralitas ASN dalam bentuk ikut berkampanye juga terjadi di dengan cara memposting dua foto bahan kampanye pasangan calon dalam grup percakapan WhatsApp “OPD Lainea” oleh Kasi Perberdayaan Kecamatan Lainea²²⁴ dan Lurah Palangga, Kec, Palangga, Kabupaten Konawe Selatan.²²⁵ Terhadap perbuatan tersebut, PN Andoolo menyatakan telah terbukti melanggar Pasal 188 UU Pilkada dan menjatuhkan pidana masing-masing pidana bersyarat atau percobaan.²²⁶ Hanya saja, Pengadilan Tinggi Sulawesi Tenggara memberikan koreksi terhadap Putusan tersebut. Dalam salah satu pertimbangannya, PT Sulawesi Tenggara menyatakan sebagai berikut:²²⁷

menimbang, bahwa semestinya terdakwa selaku Aparatur Sipil Negara (ASN) bersifat netral dalam setiap Pemilihan Umum sebagaimana peraturan perundang-undangan yang berlaku oleh karenanya majelis hakim berpendapat dengan dijatuhkannya hukuman hanya berupa pidana bersyarat kepada terdakwa tidak memberikan pelajaran/pembelajaran politik mendidik masyarakat untuk patuh pada aturan Pemilihan Umum khususnya bagi Aparatur Sipil Negara, Anggota TNI/Polri dan kepala desa serta lurah, sehingga majelis hakim Pengadilan Tinggi berpendapat bahwa pemidanaan berupa pidana penjara adalah setimpal untuk perbuatan tersebut.

Keterlibatan Pejabat ASN dalam kampanye di media sosial juga terjadi dalam pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Sumbawa. Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Sumbawa yang telah pindah tugas menjadi Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bima melakukan tindakan meneruskan pesan ke Group WhatsApp Asosiasi Penghulu RI SBW menyampaikan program strategis pendidikan pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Sumbawa²²⁸ dan juga mengirim

²²² Pengadilan Negeri Serui, *Putusan Nomor 113/Pid.Sus/2020/PN Sru*, h. 3-4

²²³ *Ibid.*, h. 25-26

²²⁴ Pengadilan Tinggi Sulawesi Tenggara, *Putusan Nomor 121/PID.SUS/2020/PT KDI*, h. 3-4

²²⁵ Pengadilan Tinggi Sulawesi Tenggara, *Putusan Nomor 120/PID.SUS/2020/PT KDI*, h. 4

²²⁶ Pengadilan Tinggi Sulawesi Tenggara, *Putusan Nomor 121/PID.SUS/2020/PT KDI*, h. 6

²²⁷ *Ibid.*, h. 9, baca juga Pengadilan Tinggi Sulawesi Tenggara, *Putusan Nomor 120/PID.SUS/2020/PT KDI*, h. 11

²²⁸ Pengadilan Negeri Sumbawa Besar, *Putusan Nomor 12/Pid.Sus/2021/PN Sbw Atas Nama Ahmad Taufik*, h. 5

beberapa pesan lainnya, salah satunya kalimat “Nursalam menang Kemenag Jaya”.²²⁹ Dalam mempertimbangkan beberapa unsur pidana dalam Pasal 188 UU Pilkada, terkait kata “tindakan” dimaknai sebagai tindakan berkampanye menyampaikan visi misi untuk memperoleh simpati dari para pemilih sehingga memilih dan menguntungkan bagi calon yang didukungnya (elektabilitas).²³⁰ Artinya sepanjang ada tindakan yang masuk dalam kategori kampanye, maka dapat dikategorikan sebagai tindakan yang menguntungkan atau merugikan bagi salah satu pasangan calon. Terdakwa dalam perkara ini dijatuhi pidana denda sebesar Rp. 3 juta.²³¹

Senada dengan kasus-kasus pelanggaran Pasal 188 UU Pilkada oleh kepala desa, hakim di berbagai pengadilan negeri juga memaknai unsur-unsur dalam norma tersebut secara sama dalam kasus yang berhubungan dengan pejabat ASN, baik dalam konteks sifat delik yang dikandungnya maupun dalam hal memaknai unsur “keputusan dan/atau tindakan”. Kalaupun terdapat perbedaan, hal itu lebih pada berat ringannya sanksi pidana yang dijatuhkan. Terkait hal ini, pandangan Pengadilan Tinggi Sulawesi Tenggara perlu diperhatikan, terutama untuk mencapai tujuan keberadaan norma Pasal 188 UU Pilkada itu sendiri. Semestinya, untuk memberikan efek jera, hakim tidak sebatas menjatuhkan sanksi pidana percobaan kepada terdakwa, melainkan memberikan sanksi pidana penjara sekalipun untuk waktu singkat.

Kedua, perbuatan pidana menggunakan kewenang, program dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon. Perbuatan ini diatur dalam Pasal 188 *jo* Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada. Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada berbunyi sebagai berikut:

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.

Setidaknya ada tiga unsur yang dimuat dalam rumusan norma di atas, yaitu subjek, jenis perbuatan dan waktu. Terkait subjek, terdapat dua subjek yang diatur, yaitu : (a) Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota; dan (b) Pasangan calon. Calon ataupun pasangan calon adalah calon kepala daerah yang telah mendaftar atau didaftarkan, telah memenuhi syarat, dan ditetapkan sebagai peserta pilkada. Berdasarkan hal itu, frasa “pasangan calon”

²²⁹ *Ibid.*, h. 5

²³⁰ *Ibid.*, h. 37

²³¹ *Ibid.*, h. 45

dalam Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada harus dipahami sebagai calon yang telah ditetapkan sebagai peserta pilkada oleh penyelenggara pemilu.

Adapun perbuatan yang dilarang adalah menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon. Dalam hal ini, penerima manfaat atau orang yang dirugikan dari penyalahgunaan wewenang kepala dan/atau wakil kepala daerah adalah pasangan calon. Oleh karena itu, larangan tersebut hanya berlaku ketika subjek yang disebut sebagai “pasangan calon” itu telah ada atau telah ditetapkan.

Terkait waktu (*tempus delicti*), ditentukan dalam rentang enam bulan sebelum tanggal penetapan calon hingga jadwal penetapan calon terpilih. Jika dikaitkan dengan subjek yang diatur, pengaturan rentang waktu dalam norma tersebut mengandung *contradictio in terminis*. Dikatakan demikian, karena bagaimana mungkin perbuatan penyalahgunaan wewenang oleh kepala daerah yang menguntungkan atau merugikan pasangan calon akan terjadi sebelum waktu penetapan calon? Perbuatan menyalahgunakan wewenang, program dan kegiatan oleh kepala daerah mungkin saja terjadi, namun penerima manfaat atau yang mengalami kerugian akibat penyalahgunaan wewenang tersebut belum ada. Oleh karenanya, pembuktian terhadap ada atau tidaknya kerugian atau keuntungan yang diperoleh pasangan calon dalam pilkada sama sekali tidak akan dapat dilakukan.

Dengan segala problem hukum yang termuat dalam Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada sebagaimana diuraikan di atas, bagaimanakah norma tersebut kemudian dilaksanakan? Dalam penyelenggaraan Pilkada 2020, terdapat satu kasus dugaan pelanggaran Pasal 188 *jo* Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada yang diperiksa dan diputus Pengadilan Negeri Sungai Penuh melalui Putusan Nomor 115/Pid.Sus/2020/PN. Spn. Dalam kasus ini, Walikota Sungai Penuh periode 2016-2021 dituntut berdasarkan Pasal 71 ayat (3) karena menghadiri kegiatan pemberian bantuan sosial berupa sembako yang merupakan program Kementerian Sosial pada tanggal 14 September 2020,²³² di mana dalam kegiatan tersebut ia ikut memberikan sambutan. Dalam sambutannya, Walikota Sungai Penuh memberikan pernyataan dukungan kepada salah satu pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur Jambi.²³³ Perbuatan tersebut dinyatakan terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada, sehingga yang bersangkutan dijatuhi pidana denda sebesar Rp. 4 juta.²³⁴

²³² Pengadilan Negeri Sungai Penuh, *Putusan Nomor 115/Pid.Sus/2020/PN Spn Atas Nama Terdakwa Asafri Jaya Bakri*, h. 28

²³³ *Ibid.*, h. 4

²³⁴ *Ibid.*, h. 31

Dalam mempertimbangkan unsur, majelis hakim membaginya menjadi dua, yaitu unsur subjek berupa Walikota Sungai Penuh,²³⁵ dan unsur perbuatan. Terkait unsur perbuatan, majelis hakim memfokuskan perhatian pada ada atau tidaknya perbuatan menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon dari perbuatan yang terjadi, di mana frasa “pasangan calon” dimaknai juga mencakup bakal pasangan calon.²³⁶ Hanya saja, status “bakal pasangan calon” dikonfirmasi dengan SK KPU Provinsi Jambi tentang Penetapan Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur²³⁷ setelah jadwal penetapan calon. Artinya, sekalipun perbuatan pidana terjadi sebelum waktu penetapan pasangan calon, namun oleh karena bakal pasangan calon dimaksud memang ditetapkan oleh KPU Jambi sebagai pasangan calon, maka perbuatan dalam Pasal 71 ayat (3) dianggap sudah selesai. Pertimbangan terkait hal itu dapat dibaca sebagai berikut:²³⁸

Menimbang, bahwa perbuatan Terdakwa menggunakan kegiatan Bantuan Sosial Pangan Kota Sungai Penuh Tahun Anggaran 2020 pada hari Senin tanggal 14 September 2020 sekitar pukul 10.00 WIB bertempat di Desa Koto Dian, Kecamatan Hamparan Rawang, Kota Sungai Penuh, Provinsi Jambi untuk mengajak kepada masyarakat yang hadir di tempat tersebut untuk memilih salah satu bakal pasangan calon Wakil Gubernur Jambi yaitu Syafril Nursal sambil menunjuk baliho yang ada di sekitar tempat tersebut yang mana terdapat gambar Fachrori Umar dan pasangannya Syafril Nursal dengan tujuan menguntungkan bakal calon tersebut dan merugikan bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur lainnya di daerah Provinsi Jambi sebelum 6 (enam) bulan penetapan pasangan calon tanggal 23 September 2020 berdasarkan Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jambi Nomor 89/PL.02-3-Kpt/15/Prov/IX/2020 tanggal 23 September 2020 tentang Penetapan Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang Memenuhi Persyaratan Menjadi Peserta Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Jambi Tahun 2020.

Jika dicermati lebih jauh, pengalaman kasus pemanfaatan program pemerintah untuk memberi keuntungan bagi salah satu pasangan calon seperti terjadi di Kota Sungai Penuh sesungguhnya juga banyak terjadi di daerah lain. Salah satu bentuknya adalah melakukan pemasangan foto dalam bantuan sosial yang diberikan kepada

²³⁵ *Ibid.*, h. 24

²³⁶ *Ibid.*, h. 26

²³⁷ *Ibid.*, h. 26-27

²³⁸ *Ibid.*, h. 28

masyarakat.²³⁹ Bawaslu pun telah menerima sejumlah laporan penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk menyertakan foto diri kepala daerah dalam paket sembako.²⁴⁰ Terhadap praktik itu, Mendagri juga sempat mengeluarkan peringatan agar kepala daerah tidak memanfaatkan bantuan sosial untuk kampanye pilkada.²⁴¹ Hanya saja, kasus-kasus dimaksud tidak berlanjut ke pengadilan. Salah satu persoalannya, dugaan perbuatan pidana memang terjadi dalam waktu enam bulan sebelum penetapan pasangan calon, namun pasangan calon yang diuntungkan atau dirugikan oleh perbuatan tersebut tidak dapat dibuktikan karena belum ada penetapan pasangan calon oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.

Belajar dari kasus Kota Sungai Penuh, majelis hakim PN Sungai Penuh justru keluar dari dilema hukum yang terdapat dalam Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada tersebut. Jalan yang ditempuh adalah memperluas makna “pasangan calon” sehingga mencakup “bakal pasangan calon”, sepanjang bakal pasangan calon itu terkonfirmasi ditetapkan oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota sebagai pasangan calon. Kalaulah majelis hakim tidak mengambil langkah demikian, tentu perbuatan pidana yang terjadi sebelum penetapan calon tidak akan dapat dijangkau. Dengan penafsiran ekstensif, hakim PN Sungai Penuh tidak hendak sekedar ingin memberikan kepastian hukum melainkan juga ingin mewujudkan keadilan proses pilkada yang menjadi tujuan utama dari keberadaan Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada.

Walaupun demikian, langkah yang ditempuh hakim PN Sungai Penuh ditopang oleh kondisi di mana waktu terjadinya perbuatan pidana tidak berselang lama dengan jadwal penetapan pasangan calon. Penetapan pasangan calon terjadi dalam proses peradilan pidana yang sedang berjalan, sehingga keputusan penetapan calon dapat dijadikan bukti untuk memastikan bahwa orang yang diuntungkan adalah pasangan calon kepala daerah. Seandainya waktu kejadian berselang dalam 6-3 bulan sebelum penetapan calon, tentu tidak akan ada bukti valid yang bisa digunakan untuk membuktikan apakah penyalahgunaan program yang terjadi telah menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon. Selain itu, dengan jarak waktu yang cukup panjang antara kejadian peristiwa dan jadwal penetapan pasangan calon juga akan menyebabkan mekanisme penegakan hukum pidana pilkada tidak akan bisa menjangkaunya. Sebab, penanganan pidana pilkada juga terikat dengan waktu yang sangat ketat.

²³⁹ dalam <https://www.pikiran-rakyat.com/nasional/pr-01376497/kpu-petahana-pasang-foto-di-bantuan-sosial-covid-19-bisa-kena-sanksi>, diakses tanggal 10 Februari 2021

²⁴⁰ dalam <http://infopublik.id/kategori/nasional-politik-hukum/453822/kpu-larang-kepala-daerah-manfaatkan-jabatan>, diakses tanggal 10 Februari 2021

²⁴¹ dalam <https://voi.id/en/berita/8687/peringatan-agar-kepala-daerah-petahana-tak-manfaatkan-bansos-untuk-kampanye-di-pilkada-2020>, diakses tanggal 10 Februari 2021

Ketiga, perbuatan pidana menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada warga negara yang secara langsung ataupun tidak langsung untuk mempengaruhi pemilih. Perbuatan ini diatur dalam Pasal 187A UU Pilkada yang menyatakan:

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada warga negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung untuk mempengaruhi Pemilih agar tidak menggunakan hak pilih, menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga suara menjadi tidak sah, memilih calon tertentu, atau tidak memilih calon tertentu sebagaimana dimaksud pada Pasal 73 ayat (4) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).
- (2) Pidana yang sama diterapkan kepada pemilih yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menerima pemberian atau janji sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 187A di atas berpasangan dengan Pasal 73 ayat (4) UU Pilkada yang berbunyi sebagai berikut:

- (3) Selain Calon atau Pasangan Calon, anggota Partai Politik, tim kampanye, dan relawan, atau pihak lain juga dilarang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada warga negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung untuk:
 - a. mempengaruhi Pemilih untuk tidak menggunakan hak pilih;
 - b. menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga mengakibatkan suara tidak sah; dan
 - c. mempengaruhi untuk memilih calon tertentu atau tidak memilih calon tertentu.

Perbuatan pidana dalam norma di atas dikenal juga dengan perbuatan pidana politik uang. Perbuatan “politik uang” merupakan konsep yang digunakan untuk mengidentifikasi perbuatan menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih untuk tujuan mempengaruhi pemilih dalam menggunakan hak pilihnya. Dengan demikian, pembahasan terkait politik uang dalam UU Pilkada bisa langsung merujuk pada norma-norma yang mengatur tindakan menjanjikan atau memberikan

uang atau barang kepada pemilih sebagaimana diatur dalam norma di atas.

Dalam konteks perumusan, Pasal 73 ayat (4) dan Pasal 187A merupakan norma berpasangan sebagai norma primer dan sekunder. Dua norma tersebut terdiri dari beberapa unsur, yaitu: unsur subjek, perbuatan, akibat perbuatan, dan sanksi.

Dalam Pasal 73 ayat (4) diatur beberapa subjek yang dapat dijangkau. Pertama, calon atau pasangan calon, yaitu bakal pasangan calon yang telah memenuhi syarat dan ditetapkan sebagai peserta pemilihan;²⁴² Kedua, anggota partai politik, yaitu Warga negara Indonesia yang telah berumur 17 tahun yang terdaftar sebagai anggota salah satu partai politik;²⁴³ Ketiga, Tim Kampanye, yaitu tim yang dibentuk oleh Pasangan Calon bersama-sama dengan Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang mengusulkan Pasangan Calon atau Pasangan Calon Perseorangan yang didaftarkan ke KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota;²⁴⁴ Keempat, relawan, yaitu kelompok orang yang melakukan kegiatan/aktivitas untuk mendukung Pasangan Calon tertentu secara sukarela dalam Pemilihan;²⁴⁵ Kelima, Pihak lain, yaitu orang-seorang atau kelompok yang melakukan kegiatan Kampanye untuk mendukung Pasangan Calon.²⁴⁶

Adapun dalam Pasal 187A, subjek yang diatur adalah setiap orang. Frasa “setiap orang” mencakup setiap orang sebagai subjek yang berhak melakukan tindakan hukum dalam proses pilkada, meliputi peserta pemilihan, penyelenggara, tim kampanye/pemenangan yang ditunjuk/diangkat bakal/calon peserta pilkada, partai politik, atau orang yang memiliki hak pilih yang perbuatannya dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Dengan demikian, subjeknya tidak terbatas hanya sebagaimana terdapat dalam Pasal 73 ayat (4) UU Pilkada.

Perluasan subjek berdasarkan Pasal 187A tersebut menjadi alasan kenapa dalam Pasal 71 Peraturan KPU Nomor 4 Tahun 2017 sebagaimana diubah terakhir kali dengan Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2020 diatur bahwa partai politik atau gabungan partai politik juga dilarang melakukan perbuatan menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih.

Konsekuensi perluasan subjek dimaksud menyebabkan siapa saja (tidak terbatas

²⁴² Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, *Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020*, Pasal 1

²⁴³ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik*, Pasal 14

²⁴⁴ Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, *Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 11 Tahun 2020*, Pasal 1 angka 16

²⁴⁵ Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, *Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 11 Tahun 2020*, Pasal 1 angka 17

²⁴⁶ Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, *Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 11 Tahun 2020*, Pasal 1 angka 18

hanya calon, anggota parpol, tim kampanye, relawan, pihak lain) yang melakukan perbuatan yang dimaksud dalam Pasal 187A dapat diproses atas dakwaan melakukan perbuatan pidana politik uang.

Selanjutnya, perbuatan yang dilarang adalah “*dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada WNI*”. Frasa “menjanjikan” mengandung maksud berupa tindakan menyatakan kesediaan dan kesanggupan untuk berbuat sesuatu kepada orang lain.²⁴⁷ Dalam hal ini kesediaan untuk memberikan uang atau materi lainnya. Sedangkan frasa “memberikan” dapat dipahami sebagai tindakan menyerahkan, membagikan atau menyampaikan sesuatu kepada orang lain.²⁴⁸

Walaupun demikian, tidak semua perbuatan memberikan uang atau materi lainnya dapat digolongkan sebagai politik uang dalam pilkada. UU Pilkada juga mengatur pengecualian sebagaimana termuat dalam Penjelasan Pasal 73 ayat (1) UU Pilkada sebagai berikut :

Yang tidak termasuk “memberikan uang atau materi lainnya” meliputi pemberian biaya makan minum peserta kampanye, biaya transpor peserta kampanye, biaya pengadaan bahan kampanye pada pertemuan terbatas dan/atau pertemuan tatap muka dan dialog, dan hadiah lainnya berdasarkan nilai kewajaran dan kemahalan suatu daerah yang ditetapkan dengan Peraturan KPU.

Lebih lanjut, ketentuan pemberian biaya makan, minum dan transportasi peserta kampanye diatur dalam Pasal 71 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan KPU Nomor 4 Tahun 2017 yang menyatakan sebagai berikut :

- (1) Biaya makan, minum, dan transportasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilarang diberikan dalam bentuk uang.
- (2) Besaran biaya makan, minum, dan transportasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), didasarkan pada standar biaya daerah.

Biaya pengadaan bahan kampanye merupakan biaya yang dikeluarkan untuk penyediaan bahan kampanye. Bahan Kampanye adalah semua benda atau bentuk lain yang memuat visi, misi, program Pasangan Calon, simbol, atau tanda gambar yang disebar untuk keperluan Kampanye yang bertujuan untuk mengajak orang memilih Pasangan Calon tertentu.²⁴⁹ Bahan kampanye dapat berupa pakaian, penutup kepala,

²⁴⁷ Balai Pustaka, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia...Op.cit.*, h. 458

²⁴⁸ *Ibid.*, h. 140

²⁴⁹ Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, *Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 11 Tahun 2020*, Pasal 1 angka 23

alat makan/minum, kalender, kartu nama, pin, alat tulis, payung, stiker. Untuk setiap bahan kampanye dibatasi dengan ketentuan apabila dikonversi dalam bentuk uang, nilainya paling tinggi Rp. 60.000.²⁵⁰

Bagaimana jika bahan atau materi yang dibagikan tidak memuat visi, misi, program, simbol atau tanda gambar dan nilainya tidak lebih dari Rp. 60.000? Merujuk Pasal 73 UU Pilkada, pada dasarnya setiap perbuatan memberikan atau menjanjikan uang atau barang merupakan tindakan yang dilarang. Adapun pemberian biaya makan minum, transportasi dan pengadaan bahan kampanye hanya sebagai pengecualian. Oleh karena itu, pemberian barang yang nilainya kurang dari Rp. 60.000, sepanjang bukan merupakan bahan kampanye juga dilarang.

Selanjutnya norma Pasal 187A juga mengatur akibat dari perbuatan yang dilarang. Hal itu dinyatakan dengan frasa, “secara langsung ataupun tidak langsung untuk mempengaruhi pemilih” dalam menggunakan hak pilihnya, baik dalam bentuk tidak menggunakan hak pilih, menggunakan hak pilih dengan cara tertentu atau tidak memilih calon tertentu dalam Pilkada. Rumusan demikian menunjukkan norma ini sebagai rumusan delik materil. Namun, dari segi maksud, norma tersebut dapat dikualifikasi sebagai delik formil.

Selanjutnya, terkait **sanksi** atas pelanggaran Pasal 187A *jo* 73 UU Pilkada dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu sanksi administrasi dan sanksi pidana. Sanksi administrasi berupa pembatalan sebagai pasangan calon yang dapat dijatuhkan apabila calon atau pasangan calon terbukti melakukan pelanggaran terhadap larangan menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara atau pemilih. Pada saat yang sama, kepada calon tersebut juga dapat dikenai sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 187A UU Pilkada. Adapun terhadap Tim Kampanye, anggota partai politik, relawan dan pihak lain yang melakukan pelanggaran dikenai sanksi pidana.

Dalam Pilkada 2020, terdapat setidaknya 27 kasus dugaan pelanggaran Pasal 187A ayat (1) dan ayat (2) *jo* Pasal 73 ayat (4) UU Pilkada yang diperiksa dan diputus pengadilan. Sepuluh diantaranya dapat dibaca pada tabel di bawah ini:

²⁵⁰ Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, *Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 11 Tahun 2020*, Pasal 26

Tabel 7
Putusan Terkait Pasal 187A jo Pasal 73 ayat (4) UU Pilkada

No	Pengadilan Negeri	No. Putusan
1.	Pengadilan Negeri Pelalawan	315/Pid.Sus/2020/PN Plw
2.	Pengadilan Negeri Pelalawan	385/Pid.Sus/ 2020 Pn PLW
3.	Pengadilan Negeri Cianjur	372/Pidsus/2020/PN Cjr
4.	Pengadilan Negeri Tarakan	410/Pid.Sus/2020/PN Tar
5.	Pengadilan Negeri Berau	300/PID.SUS/2020/PN TNR
6.	Pengadilan Negeri Jambi	754/Pid.Sus/2020/PN-Jmb
7.	Pengadilan Negeri Palu	507/Pid.Sus/2020/PN Pal
8.	Labuha Pulau Bacan	70/PidSus/PN Lbh
9.	Pengadilan Negeri Tanjung Pati	11/Pid.Sus/2021/PN Tjp
10.	Pengadilan Negeri Tanjung Pati	12/Pid.Sus/2021/PN Tjp

Sumber: diolah dari rekapitulasi penanganan pelanggaran pidana pemilihan 2020, Bawaslu Republik Indonesia

Dalam kasus di mana Ketua Kelompok Keluarga Penerima Manfaat Program Keluarga Harapan (KPM-PKH) di Pangkalan Kerinci Barat, Pelalawan, Pengadilan Negeri Pelalawan melalui Putusan Nomor 315/Pid.Sus/2020/PN Plw memutuskan bahwa perbuatan terdakwa menerima sebanyak 25 bingkisan tas dan 58 karung bantuan beras Bulog untuk dibagikan kepada anggota KPM-PKH²⁵¹ merupakan tindak pidana membagikan materi lainnya sebagai imbalan kepada warga negara untuk memilih²⁵² sebagaimana diatur dalam Pasal 187A jo Pasal 73 ayat (4) UU Pilkada. Terhadap terdakwa dijatuhi pidana penjara selama 6 bulan dan denda sebanyak Rp. 200 ribu.²⁵³

Interprestasi terhadap ketentuan Pasal 187A jo Pasal 73 ayat (4) UU Pilkada dilakukan dengan membagi rumusan norma tersebut menjadi empat unsur. Unsur setiap orang dimaknai sebagai siapa pun orangnya selaku subjek hukum yang cakap melakukan perbuatan hukum dan mampu mempertanggungjawabkan perbuatannya.²⁵⁴ Adapun unsur “dengan sengaja” dimaknai dengan merujuk pada

²⁵¹ Pengadilan Negeri Pelalawan, *Putusan Nomor 315/Pid.Sus/2020/PN Plw*, h. 4

²⁵² *Ibid.*, h. 60

²⁵³ *Ibid.*, h. 60

²⁵⁴ *Ibid.*, h. 42

Memori van Toeclighting (MvT) KUHP²⁵⁵ sebagaimana telah dibahas sebelumnya. Unsur “menjanjikan” diartikan sebagai keadaan kesanggupan dari seseorang untuk melakukan atau berbuat sesuatu.²⁵⁶ Kata “memberikan” dimaknai sebagai menyerahkan sesuatu yang dapat berupa uang ataupun barang.²⁵⁷

Adapun frasa “mempengaruhi” diartikan sebagai mengenakan pengaruh kepada seseorang, sedangkan “pengaruh” adalah daya yang ada atau timbul dari seseorang/benda yang ikut membentuk watak, kepercayaan atau perbuatan seseorang.²⁵⁸ Dalam hubungannya dengan perbuatan mempengaruhi pemilih, frasa “mempengaruhi” ditafsirkan sebagai mengenakan pengaruh kepada seseorang agar melakukan perbuatan sesuai dengan kemampuannya, sedangkan pengaruh yang dimaksud adalah agar orang tersebut tidak menggunakan hak pilihnya, atau menggunakan hak pilih untuk memilih atau tidak memilih calon tertentu.²⁵⁹

Selanjutnya, dalam kasus di mana seorang simpatisan calon Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Kalimantan Utara yang membagikan amplop berisi uang Rp. 50.000 kepada sekitar 120 orang peserta sosialisasi salah satu pasangan calon yang dilaksanakan di rumahnya, hakim juga memutuskan bahwa perbuatan tersebut memenuhi unsur Pasal 187A UU Pilkada.²⁶⁰ Terdakwa diganjar dengan pidana penjara selama 36 bulan dan denda sebanyak Rp. 200 juta. Dalam kasus anggota tim kemenangan pasangan calon yang membagikan beras dan tiang listrik kepada warga masyarakat dalam Pemilihan Gubernur Jambi juga dinyatakan telah melanggar Pasal 187A UU Nomor 16 Tahun 2016,²⁶¹ sehingga dipidana dengan pidana penjara selama 36 bulan.²⁶² Hakim PN Jambi melalui Putusan Nomor 754/Pid.Sus/2020/PN-Jmb menilai, beras dan tiang listrik yang diberikan bukanlah bentuk bahan kampanye yang boleh disebar/dibagikan dan bukan pula hal yang dikecualikan dalam Penjelasan Pasal 73 ayat (1) UU Pilkada.²⁶³

Dalam kasus Pilkada Jambi, JPU tidak hanya mengajukan tuntutan atas tuduhan melakukan pelanggaran Pasal 187A *jo* Pasal 73 ayat (4) UU Nomor 10 Tahun 2016,

²⁵⁵ *Ibid.*, h. 42, Baca juga Pengadilan Negeri Jambi, *Putusan Nomor 754/Pid.Sus/2020/PN-Jmb*, h. 37-38

²⁵⁶ *Ibid.*, h. 46

²⁵⁷ *Ibid.*, h. 46

²⁵⁸ *Ibid.*, h. 51

²⁵⁹ *Ibid.*, h. 51-52

²⁶⁰ Pengadilan Negeri Klas I B Tarakan, *Putusan Nomor 410/Pid.Sus/2020/PN Tar atas nama Terdakwa Moes Santoso*, h. 27

²⁶¹ Pengadilan Negeri Jambi, *Putusan Nomor 754/Pid.Sus/2020/PN-Jmb*, h. 54

²⁶² *Ibid.*, h. 54

²⁶³ *Ibid.*, h. 42

melainkan juga menghubungkannya dengan Pasal 64 ayat (1) KUHP terkait perbuatan pidana berlanjut.²⁶⁴ Peristiwa yang dinilai sebagai perbuatan berlanjut adalah tindakan terdakwa melakukan kampanye yang dilakukan dalam beberapa kali di tempat berbeda, di mana perbuatan yang satu dinilai sebagai kelanjutan dari perbuatan sebelumnya. perbuatan berlanjut tersebut berupa perbuatan persiapan melaksanakan kampanye dengan mendatangi masyarakat dan meminta agar mengumpulkan warga pada waktu tertentu.²⁶⁵ Setelah itu, satu hari sebelum waktu yang dijanjikan, tim pemenangan datang membawa 30 karung beras untuk dibagikan kepada warga masyarakat.²⁶⁶ Selanjutnya pada hari yang dijanjikan untuk mengumpulkan warga, terdakwa sebagai tim pemenangan kembali membagikan 20 karung beras di desa Tanjung Pauh, Kabupaten Muaro Jambi. Berselang satu minggu kemudian, terdakwa juga mengantarkan bantuan 4 batang tiang listrik di Kampung Flores, Kota Jambi.²⁶⁷ Beberapa perbuatan tersebut, sekalipun dilakukan di tempat berbeda, namun dinilai sebagai satu kesatuan perbuatan yang berlanjut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 ayat (1) KUHP.²⁶⁸

Dugaan perbuatan pidana yang sama juga terjadi dalam pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Palu. Sekretaris Jenderal Koalisi Relawan Pasangan Calon Nomor Urut 1 mengalokasikan dana hasil penggalangan relawan pendukung sebanyak Rp. 41 juta untuk pembelian paket sembako berupa beras, gula pasir dan minyak goreng yang akan dibagikan kepada warga Kota Palu untuk maksud agar pemilih memilih pasangan calon Nomor Urut 1.²⁶⁹ Terdakwa dinyatakan terbukti bersalah melanggar Pasal 187A ayat (1) dan dijatuhi pidana penjara selama 36 bulan dan denda sebanyak Rp. 20 juta.²⁷⁰ Adapun pertimbangan hakim terkait unsur-unsur setiap orang, unsur dengan sengaja, dan unsur melakukan perbuatan melawan hukum sama dengan pertimbangan hakim dalam kasus yang sama di tempat lainnya.²⁷¹

Unsur "Warga Negara Indonesia" dimaknai sebagai setiap warga negara Indonesia yang telah mempunyai hak pilih berdasarkan undang-undang.²⁷² Adapun terkait perbuatan membagikan sembako dinilai sebagai tindakan yang bertujuan untuk

²⁶⁴ *Ibid.*, h. 2

²⁶⁵ *Ibid.*, h. 46

²⁶⁶ *Ibid.*, h. 46

²⁶⁷ *Ibid.*, h. 48

²⁶⁸ *Ibid.*, h. 49

²⁶⁹ Pengadilan Negeri Palu, *Putusan Nomor 507/Pid.Sus/2020/PN Pal*, h. 5

²⁷⁰ *Ibid.*, h. 60

²⁷¹ *Ibid.*, h. 51-54

²⁷² *Ibid.*, h. 55

mempengaruhi, mengarahkan maupun menegaskan untuk memilih calon tertentu. Tindakan itu dikategorikan sebagai upaya atau cara untuk mempengaruhi pemilik suara dalam menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu, sehingga hal demikian secara langsung maupun tidak langsung telah mempengaruhi pemilih untuk menggunakan hak pilihnya.²⁷³

Selain mempertimbangkan unsur Pasal 187A UU Pilkada, dalam kasus ini, hakim juga mempertimbangkan penggunaan Pasal 64 ayat (1) KUHP sebagaimana juga dilakukan oleh majelis hakim PN Jambi. Dalam kasus Palu, perbuatan berlanjut berupa bahwa pada tanggal 5 November 2020, Terdakwa menyerahkan 250 paket sembako di Kecamatan Ulujadi dan pada tanggal 6 November 2020 menyerahkan 50 paket smpat di Kecamatan Palu Barat.²⁷⁴ Terhadap putusan tersebut, terdakwa mengajukan banding dan Pengadilan Tinggi Sulawesi Tengah memutuskan, menguatkan putusan PN Palu.²⁷⁵ Dalam pertimbangannya, Pengadilan Tinggi sependapat dengan pertimbangan hakim tingkat pertama terkait bahwa terdakwa melanggar Pasal 187A jo Pasal 73 ayat (4) UU Pilkada jo Pasal 64 ayat (1) KUHP.²⁷⁶

Dalam kasus dugaan pelanggaran Pasal 187A ayat (1) UU Pilkada di Kabupaten Lima Puluh Kota, Pengadilan Tanjung Pati memeriksa dan mengadili pihak yang didakwa melakukan perbuatan memberi dan pihak yang menerima melalui Putusan Nomor 11/Pid.Sus/2021/PN Tjp dan Putusan Nomor 12/Pid.Sus/2021/PN Tjp. Pelaku atas nama Wisna Lendrawati dituntut telah melakukan perbuatan memberi pot bunga yang bukan merupakan bahan kampanye dan juga bukan hadiah yang dibolehkan sebagaimana diatur dalam Peraturan KPU Nomor 11 Tahun 2020 dan Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2020,²⁷⁷ sedangkan pelaku atas nama Darfami dan Yeni Roza dituntut melakukan perbuatan menerima pot bunga dimaksud.²⁷⁸ Pelaku pemberi dan penerima sama-sama dijatuhi pidana penjara selama 6 bulan dan percobaan selama 10 bulan.²⁷⁹

Dalam dua putusan terakhir, majelis hakim memberikan penafsiran terhadap materi yang dilarang untuk diberikan atau dijanjikan sesuai maksud Pasal 187A jo Pasal 73 ayat (4) UU Pilkada. Materi dimaksud berupa materi yang bukan merupakan

²⁷³ *Ibid.*, h. 56

²⁷⁴ *Ibid.*, h. 56-57

²⁷⁵ Pengadilan Tinggi Sulawesi Tengah, *Putusan Nomor 126/PID.SUS/2020/PT PAL*, h. 11

²⁷⁶ *Ibid.*, h. 10

²⁷⁷ Pengadilan Negeri Tanjung Pati, *Putusan Nomor 12/Pid.Sus/2021/PN Tjp*, h. 4

²⁷⁸ Pengadilan Negeri Tanjung Pati, *Putusan Nomor 11/Pid.Sus/2021/PN Tjp*, h. 4

²⁷⁹ Pengadilan Negeri Tanjung Pati, *Putusan Nomor 12/Pid.Sus/2021/PN Tjp*, h. 25 dan Pengadilan Negeri Tanjung Pati, *Putusan Nomor 11/Pid.Sus/2021/PN Tjp*, h. 26

bahan kampanye dan juga bukan materi yang dikecualikan dalam peraturan perundang-undangan.²⁸⁰ Dalam konteks ini, apapun materinya, sepanjang bukan merupakan bahan kampanye atau materi yang dikecualikan, ia tidak boleh diberikan atau dijanjikan kepada pemilih pada saat kampanye pemilihan.

Dari beberapa kasus pelanggaran politik uang di atas, pertimbangan-pertimbangan hukum hakim telah memperjelas makna masing-masing unsur yang terdapat dalam Pasal 187A *jo* Pasal 73 ayat (4) UU Pilkada. Tidak terdapat perbedaan pendapat antarhakim dalam menilainya. Hakim hanya berbeda dalam menjatuhkan pidana. Pada sebagian kasus, pelaku dijatuhi pidana sesuai batas minimum yang ditentukan, sedangkan di sebagian lainnya justru diberi sanksi pidana di bawah batas minimum yang ditentukan, bahkan hukuman percobaan. Fakta ini menunjukkan kasus politik uang memiliki skala yang berbeda, ada yang kecil, sedang dan besar. Bagi yang berskala kecil, hakim menilai tidak patut untuk diganjar dengan hukuman berat. Hal ini menjadi pertimbangan kenapa hakim memutuskan untuk menyimpangi ketentuan minimum pidana yang mesti diberikan. Selain itu, dari kasus-kasus yang ada, penegakan hukum pidana pilkada terkait politik uang baru dapat menjangkau operator, bukan aktor sesungguhnya dari praktik politik uang, sehingga fungsi penegakan hukum ini belum memberi dampak signifikan untuk mengurangi praktik politik uang dalam pilkada.

Lalu, terkait ancaman pidana politik uang sebagaimana terdapat dalam UU Pilkada, apakah ia membutuhkan adanya perubahan menjadi ancaman pidana yang lebih ringan? Dengan berbasis pengalaman kasus di atas, untuk penerima, seharusnya ditentukan ancaman pidana yang lebih ringan, bahkan seharusnya dihapuskan jika perbuatan dilakukan bukan atas kehendaknya untuk “menjual” suaranya. Sebaliknya, terhadap pemberi, baik aktor utama maupun operatornya, ancaman sanksi mesti dipertahankan, karena politik uang merupakan pelanggaran serius dalam konteks integritas penyelenggaraan pilkada.

Keempat, perbuatan pidana melakukan kampanye di luar jadwal. Perbuatan ini diatur dalam Pasal 187 ayat (1) *jo* Pasal 69 huruf k UU Pilkada. Norma tersebut berbunyi sebagai berikut:

Pasal 69 huruf k

Dalam Kampanye dilarang:

k. melakukan kegiatan Kampanye di luar jadwal yang telah ditetapkan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.

²⁸⁰ Pengadilan Negeri Tanjung Pati, *Putusan Nomor 12/Pid.Sus/2021/PN Tjp*, h. 23 dan Pengadilan Negeri Tanjung Pati, *Putusan Nomor 11/Pid.Sus/2021/PN Tjp*, h. 24

Pasal 187 ayat (1)

Setiap orang yang dengan sengaja melakukan Kampanye di luar jadwal waktu yang telah ditetapkan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota untuk masing-masing calon, dipidana 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).

Secara substansi, Pasal 187 ayat (1) dapat dikategorikan sebagai norma yang berpasangan dengan Pasal 69 huruf k. Hanya saja, secara perumusan, Pasal 187 ayat (1) tidak menunjuk secara langsung Pasal 69 huruf k sebagai norma primernya. Walau demikian, dalam penerapannya kedua norma tersebut tetap mesti dilaksanakan sebagai norma yang berpasangan.

Dari aspek substansi unsur yang diatur, norma-norma tersebut mengandung keraguan maksud. Di dalamnya termuat unsur melakukan perbuatan kampanye dan unsur di luar jadwal yang ditetapkan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota untuk masing-masing pasangan calon. Adapun yang dimaksud dengan melakukan kampanye adalah melakukan kegiatan meyakinkan pemilih dengan menyampaikan visi, misi dan program oleh pasangan calon menggunakan sejumlah metode kampanye yang diatur dalam UU Pilkada. Terkait hal ini, larangan melakukan kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 huruf f UU Pilkada berlaku untuk seluruh bentuk dan metode kampanye.

Terkait unsur jadwal yang ditetapkan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten Kota untuk masing-masing pasangan calon, terdapat beberapa keraguan. Pertama, jadwal kampanye ditetapkan melalui Peraturan KPU dan berlaku untuk seluruh daerah yang melaksanakan pilkada. Artinya, jadwal kampanye berlaku umum dan dalam Pilkada 2020 diatur dalam Peraturan KPU Nomor 5 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020. Dalam Lampiran Peraturan KPU tersebut diatur, jadwal kampanye untuk masing-masing metode kampanye adalah dari tanggal 29 September hingga 5 Desember 2020. Khusus kampanye melalui media massa, cetak dan elektronik dilaksanakan tanggal 22 November hingga 5 Desember 2020. Artinya, jadwal kampanye untuk masing-masing metode kampanye telah diatur secara jelas dan tegas dalam Peraturan KPU Nomor 5 Tahun 2020. Dengan demikian, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tidak lagi mesti melakukan penetapan jadwal kampanye bagi masing-masing pasangan calon, karena sudah diatur dan semua calon dapat melaksanakan kampanye sesuai jadwal yang telah ditetapkan melalui Peraturan KPU. Kalaupun masih membutuhkan

keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, hal itu hanya untuk jadwal dan tempat kampanye dalam bentuk rapat umum. Hanya saja, dalam Pilkada 2020, kampanye rapat umum tidak dilaksanakan karena alasan Pandemi Covid-19.

Dalam hubungannya dengan norma Pasal 187 ayat (1) dan Pasal 69 huruf k UU Pilkada, apakah norma-norma tersebut dipahami hanya ditujukan untuk metode rapat umum? Jika tidak, apakah unsur adanya keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota mesti terpenuhi sehingga baru dianggap sebagai perbuatan pidana yang selesai? Dalam arti, ketika kampanye pilkada dilakukan di luar jadwal yang telah ditetapkan dalam Peraturan KPU, namun tidak terdapat keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota tentang jadwal kampanye, apakah perbuatan tersebut tetap dapat dipidana menggunakan Pasal 187 ayat (1) dan Pasal 69 UU Pilkada?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, selanjutnya akan dibahas putusan pengadilan dalam perkara dugaan pelanggaran Pasal 187 ayat (1) jo Pasal 69 huruf k UU Pilkada tersebut. Dalam Pilkada 2020, terdapat sebanyak 2 kasus yang telah diputus pengadilan negeri terkait pelanggaran ini. Salah satunya Putusan Pengadilan Negeri Pekalongan Nomor 335/Pid.Sus/2020/PN Pkl. Putusan ini terkait kasus di mana seorang anggota DPRD Kota Pekalongan didakwa melakukan kampanye penayangan iklan kampanye dengan kontens bersponsor salah satu pasangan calon di media sosial *facebook* dari tanggal 7 Oktober 2020 sampai tanggal 23 Oktober 2020 sehingga tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 62 Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2020 yang menyatakan, penayangan iklan kampanye dilaksanakan selama 14 hari sebelum dimulainya masa tenang.²⁸¹ Hanya saja, dakwaan tersebut dibantah oleh terdakwa dan menyatakan bahwa iklan tersebut tidak dibiayainya atau dia juga tidak menyuruh seseorang untuk memasang iklan kampanye di media sosial dimaksud.²⁸²

Terkait pelaksanaan kampanye, KPU Kota Pekalongan menerbitkan Surat Keputusan Nomor 90/PP.01.2-Kpt/3375/KPU-Kot/IX/2019 tentang perubahan ketiga atas keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Pekalongan Nomor 105/PP.01-Kpt/3375/KPU-Kot/X/2019 tentang pedoman teknis tahapan program dan jadwal penyelenggaraan pemilihan walikota dan wakil walikota Pekalongan Tahun 2020. Dalam mempertimbangkan dugaan pelaksanaan kampanye di luar jadwal, majelis hakim PN Pekalongan tidak merujuk pada jadwal yang ditetapkan dalam Peraturan KPU, melainkan merujuk pada Keputusan KPU Kota Pekalongan.²⁸³

Dalam kasus di atas, unsur dengan sengaja melakukan kampanye di luar jadwal yang telah ditetapkan dinyatakan tidak terbukti. Hal itu bukan karena

²⁸¹ Pengadilan Negeri Pekalongan, *Putusan Nomor 335/Pid.Sus/2020/PN Pkl*, h. 9

²⁸² *Ibid.*, h. 69

²⁸³ *Ibid.*, h. 62

tidak ditetapkannya jadwal kampanye bagi masing-masing pasangan calon oleh KPU Kota, melainkan didasarkan pertimbangan bahwa pembuktian pelanggaran yang berhubungan dengan sistem elektronik dinilai tidak memadai karena tidak adanya digital forensik khususnya perkara ITE sesuai Putusan MK Nomor 20/PUU-XIV/2016.²⁸⁴ Atas pertimbangan itu, terdakwa dibebaskan dari segala tuntutan.²⁸⁵

Berbeda dengan perbuatan kampanye di luar jadwal yang dilakukan Muhammad Akhi Falakhi yang juga mengunggah iklan kampanye bersponsor di media sosial,²⁸⁶ di mana perbuatan itu justru dinyatakan terbukti dan terdakwa dijatuhi pidana denda sebesar Rp. 1 juta rupiah.²⁸⁷ Hal itu didasarkan atas pertimbangan bahwa terdakwa terbukti telah mengunggah/menayangkan konten iklan kampanye bersponsor berupa video, gambar, foto dan tulisan dan ajakan memilih pasangan di media sosial.²⁸⁸ Adapun terkait jadwal kampanye, hakim juga tidak merujuk pada Peraturan KPU tentang jadwal, melainkan pada Keputusan KPU Kota Pekalongan.²⁸⁹

Dalam dua putusan di atas dapat dipahami bahwa jadwal kampanye yang menjadi rujukan adalah jadwal kampanye yang ditetapkan KPU Kabupaten/Kota. Dengan demikian, pelanggaran terhadap jadwal kampanye tidak cukup hanya merujuk pada Peraturan KPU, melainkan harus merujuk pada Keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota tentang jadwal kampanye. Dengan demikian, jadwal kampanye yang telah ditetapkan KPU mesti diatur lagi oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dengan memuatnya dalam sebuah keputusan. Lebih jauh, dalam keputusan tersebut juga harus dimuat jadwal kampanye untuk setiap pasangan calon. Apabila hal itu tidak dilakukan, maka unsur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 187 ayat (1) UU Pilkada tidak akan terpenuhi.

Kelima, perbuatan pidana melakukan kampanye berupa menghasut, memfitnah atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada perseorangan, kelompok masyarakat atau partai politik. Perbuatan tersebut diatur dalam Pasal 187 ayat (2) *jo* Pasal 69 huruf c dan huruf d UU Pilkada. Selengkapnya, norma tersebut berbunyi:

Pasal 69 huruf b, c dan huruf d

- a. menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, Calon Gubernur, Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota, Calon Wakil Walikota, dan/atau Partai Politik;

²⁸⁴ *Ibid.*, h. 76

²⁸⁵ *Ibid.*, h. 78

²⁸⁶ Pengadilan Negeri Pekalongan, *Putusan Nomor 336/Pid.Sus/2020/PN Pkl*, h. 6

²⁸⁷ *Ibid.*, h. 86

²⁸⁸ *Ibid.*, h. 81-82

²⁸⁹ *Ibid.*, h. 81

- b. melakukan Kampanye berupa menghasut, memfitnah, mengadu domba Partai Politik, perseorangan, dan/atau kelompok masyarakat;
- c. menggunakan kekerasan, ancaman kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada perseorangan, kelompok masyarakat dan/atau Partai Politik;

Pasal 187 ayat (2)

Setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan larangan pelaksanaan Kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, atau huruf f dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan atau paling lama 18 (delapan belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp600.000.00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp6.000.000.00 (enam juta rupiah)

Dua ketentuan di atas merupakan norma berpasangan sebagai norma primer dan norma sekunder. Jika dibaca konstruksi Pasal 69, sebagian norma ini berpasangan dengan Pasal 187 ayat (2) dan sebagian lainnya berpasangan dengan Pasal 187 ayat (3) UU Pilkada. Perbedaannya terletak pada berat ancaman pidana yang ditentukan, di mana ancaman pidana dalam Pasal 187 ayat (2) adalah pidana penjara paling singkat 3 bulan dan maksimal 18 bulan. Sedangkan Pasal 187 ayat (3) mengatur ancaman pidana yang lebih ringan, yaitu minimal 1 bulan dan maksimal 6 bulan.

Menyangkut substansi perbuatan yang diatur, dapat diulas lebih jauh bahwa perbuatan menghina sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 huruf c UU Pilkada dapat dipahami sebagai tindakan menyerang kehormatan atau nama baik. Perbuatan menghina bisa dilakukan dengan lisan atau tulisan baik untuk merendahkan martabat atau dengan memfitnah. Merujuk R. Soesilo, perbuatan menghasut itu adalah mendorong, mengajak, membangkitkan atau membakar semangat orang agar berbuat sesuatu.²⁹⁰ Adapun tindakan memfitnah dapat dipahami sebagai menuduh melakukan sesuatu yang bukan dilakukannya oleh pihak yang dituduh.²⁹¹ Sedangkan perbuatan mengadu domba adalah perbuatan menyampaikan keburukan suatu pihak kepada pihak lainnya dengan maksud agar terjadi permusuhan antara pihak-pihak tersebut.

Terkait pelanggaran larangan kampanye dalam Pilkada 2020, kasus yang banyak terjadi adalah dugaan pelanggaran Pasal 69 huruf c, huruf d dan huruf e UU Pilkada. Setidaknya terdapat enam belas kasus dugaan pelanggaran Pasal 187 ayat (2) jo Pasal 69 huruf b, huruf c, dan huruf d dalam Pilkada 2020 yang diperiksa dan diputus pengadilan. Di antaranya kasus yang diperiksa dan diputus oleh Pengadilan Negeri

²⁹⁰ R. Soesilo, 1994, *Op.cit.*, h. 136

²⁹¹ *Ibid.*, h. 277

Sanana Provinsi Maluku Utara dalam Perkara Nomor 54/Pid.Sus/2020/PN Snn dan Pengadilan Negeri Sumbawa Besar melalui Putusan Nomor 294/PID.SUS/2020/PN SBW. Bagaimana hakim menginterpretasikan perbuatan yang dilarang dalam kampanye, sesuai norma tersebut lebih jauh akan diulas berbasis putusan-putusan dimaksud.

Pengadilan Negeri Sumbawa Besar menyatakan terdakwa Hasanuddin yang merupakan anggota DPRD Kabupaten Sumbawa Besar²⁹² terbukti bersalah melakukan tindak pidana melakukan kampanye berupa menganjurkan kekerasan kepada orang.²⁹³ Terhadap terdakwa dijatuhi pidana denda sebesar Rp. 5 juta rupiah.²⁹⁴ Terdakwa dinilai terbukti melakukan tindakan menganjurkan kekerasan kepada orang, di mana dalam kampanye pertemuan tatap muka ia sebagai Koordinator Tim Kampanye mengatakan:²⁹⁵

...bila perlu ketika ada salah satu masyarakat Mantar uang mengkampanyekan kotak kosong, orang tersebut anda tangkap, anda ikat, orang yang berkata demikian akan membuat anda sengsara, seandainya banyak kotal kosong di Mantar ini, meskipun jalan anda putus tidak akan pernah anuh.

Dalam mempertimbangkan perbuatan yang didakwakan, hakim memberikan sejumlah pertimbangan terkait unsur larangan menggunakan kekerasan, ancaman kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada perseorangan atau kelompok masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 69 huruf e UU Pilkada. Terhadap frasa “kekerasan atau ancaman kekerasan”, hakim memberi tafsir dengan merujuk Yurisprudensi Mahkamah Agung Nomor 552/Pid/1994 tanggal 28 September 1994. Sesuai Yurisprudensi, unsur kekerasan atau ancaman kekerasan ditafsirkan secara luas, di mana bukan hanya kekerasan fisik melainkan juga kekerasan dalam arti psikis dalam bentuk paksaan kejiwaan yang menyebabkan korban tidak bebas lagi bertindak sesuai kehendaknya yang akhirnya ia menuruti kemauan si pemaksa.²⁹⁶ Dengan demikian, kekerasan yang dilarang dalam kampanye bukan hanya kekerasan secara fisik melainkan juga psikis yang dapat menyebabkan orang lain kehilangan kehendak bebasnya untuk melakukan sesuatu yang menjadi haknya.

Lebih jauh, hakim juga memberikan interpretasi terhadap frasa menganjurkan kekerasan kepada orang dalam kampanye. Hakim memaknai, menganjurkan atau

²⁹² Pengadilan Negeri Sumbawa Besar, *Putusan Nomor 294/PID.SUS/2020/PN Sbw*, h. 1

²⁹³ *Ibid.*, h. 67

²⁹⁴ *Ibid.*, h. 67

²⁹⁵ *Ibid.*, h. 12

²⁹⁶ *Ibid.*, h. 57

anjuran kekerasan adalah memberi nasehat (bantuan dan sebagainya) supaya menjalankan suatu usaha atau melakukan suatu perbuatan²⁹⁷ yang merupakan kejahatan atau pelanggaran.

Keenam, perbuatan pidana merusak dan/atau menghilangkan alat peraga kampanye. Perbuatan tersebut diatur dalam Pasal 187 ayat (3) *jo* Pasal 69 huruf g UU Pilkada yang menyatakan:

Pasal 69

- a. merusak dan/atau menghilangkan alat peraga Kampanye;
- b. menggunakan fasilitas dan anggaran Pemerintah dan Pemerintah Daerah;
- c. menggunakan tempat ibadah dan tempat pendidikan;
- d. melakukan pawai yang dilakukan dengan berjalan kaki dan/atau dengan kendaraan di jalan raya;

Pasal 187 (3)

Setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan larangan pelaksanaan Kampanye Pemilihan Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 huruf g, huruf h, huruf i, atau huruf j dipidana 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).

Norma Pasal 187 ayat (3) dalam hubungannya dengan Pasal 69 huruf g di atas memberi pengertian bahwa unsur perbuatan yang dilarang adalah merusak dan/atau menghilangkan alat peraga kampanye. Kasus terkait perbuatan pidana ini cukup tinggi, yaitu sebanyak 9 kasus. Salah satunya terjadi di Kabupaten Barru Provinsi Sulawesi Selatan yang telah diputus oleh Pengadilan Negeri Barru melalui Putusan Nomor 114/Pid.Sus/2020/PN Bar. Dalam Putusan ini diuraikan, seseorang bernama Amran telah melakukan pengrusakan dengan cara menggoyang-goyang dan membuka baliho pasangan calon Nomor urut 2 dan menggantinya dengan baliho pasangan calon nomor urut 1.²⁹⁸ Akibat perbuatan itu, alat peraga kampanye pasangan calon nomor urut 2 menjadi rusak dan tidak berfungsi sebagaimana fungsi dan tujuan alat peraga kampanye tersebut dipasang.²⁹⁹

Dalam menerapkan unsur perbuatan “merusak dan/atau menghilangkan”, hakim menggunakan penafsiran gramatikal dengan merujuk makna kata “merusak” dalam

²⁹⁷ *Ibid.*, h. 57

²⁹⁸ Pengadilan Negeri Barru, *Putusan Nomor 114/Pid.Sus/2020/PN Bar*, h. 4

²⁹⁹ *Ibid.*, h. 4

KBBI. Kata tersebut diartikan sebagai “menjadikan rusak/membuat jadi rusak”.³⁰⁰ Sesuai makna tersebut maka kata “merusak” yang dimaksud dalam Pasal 187 ayat (3) jo Pasal 69 huruf g UU Pilkada adalah membuat alat peraga kampanye menjadi rusak (tidak sempurna/tidak utuh/tidak dapat berjalan lagi/hancur/tidak baik). Sementara kata “menghilangkan” diartikan sebagai menyapakan, membuat supaya hilang, menghapus, membersihkan, membuang supaya tidak ada lagi atau meniadakan alat peraga kampanye.³⁰¹ Dengan interpretasi demikian, perbuatan terdakwa yang menyebabkan tidak berfungsinya baliho sebagaimana mestinya dinilai telah melanggar Pasal 187 ayat (3) jo Pasal 69 huruf g UU Pilkada, sehingga terdakwa dinyatakan bersalah dan dijatuhi pidana penjara 2 bulan dengan masa percobaan selama 4 bulan.³⁰²

Ketujuh, perbuatan pidana calon kepala daerah melibatkan pejabat BUMN, BUMD, ASN, anggota TNI Polri dan kepala desa dalam kampanye. Perbuatan pidana ini diatur dalam Pasal 189 jo Pasal 70 ayat (1) UU Pilkada. Norma tersebut berbunyi sebagai berikut:

Pasal 70 ayat (1)

- (1) Dalam kampanye, pasangan calon dilarang melibatkan:
 - a. pejabat badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah;
 - b. aparatur sipil Negara, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan anggota Tentara Nasional Indonesia; dan
 - c. Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dan perangkat Desa atau sebutan lain/perangkat Kelurahan.

Pasal 189

Calon Gubernur, Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota, dan Calon Wakil Walikota yang dengan sengaja melibatkan pejabat badan usaha milik negara, pejabat badan usaha milik daerah, Aparatur Sipil Negara, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan kepala desa atau sebutan lain/lurah serta perangkat desa atau sebutan lain/perangkat kelurahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah).

³⁰⁰ *Ibid.*, h. 21

³⁰¹ *Ibid.*, h. 21

³⁰² *Ibid.*, h. 27

Dalam pelaksanaan Pilkada 2020 terdapat satu kasus yang diperiksa dan diadili terkait dugaan pelanggaran ketentuan di atas. Wakil Walikota Dumai dalam kampanyenya sebagai calon Walikota melibatkan ASN dalam kegiatan kampanyenya.³⁰³ Terhadap tuntutan JPU, majelis hakim PN Dumai memutuskan tuntutan itu gugur.³⁰⁴

Kedelapan, perbuatan pidana mengacaukan, menghalangi, atau mengganggu jalannya kampanye. Perbuatan ini diatur dalam Pasal 187 ayat (4) UU Pilkada, di mana norma itu menyatakan sebagai berikut:

Setiap orang yang dengan sengaja mengacaukan, menghalangi, atau mengganggu jalannya Kampanye, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah).

Dalam Pilkada 2020, terdapat tiga perkara yang diperiksa atas dakwaan melakukan pelanggaran terhadap ketentuan norma di atas. Perkara tersebut terjadi dalam Pilkada Kabupaten Ketapang, Kabupaten Maluku Barat Daya, dan Kabupaten Bengkalis.

Dalam Pilkada Kabupaten Ketapang, orang yang mengaku sebagai Koordinator Dayak Jelai Sekayu mengintimidasi pendukung/tim pemenangan pasangan calon nomor urut 2 agar ia menurunkan poster-poster dan baliho pasangan calon dimaksud. Selain itu, pendukung pasangan calon nomor urut dua juga diancam dengan berbagai ancaman jika permintaanya tidak dipenuhi.³⁰⁵ Karena berada dibawah ancaman, pendukung pasangan calon Nomor Urut 2 melepas spanduk Paslon Nomor Urut 2.³⁰⁶ Perbuatan tersebut didakwa dengan dakwaan alternatif, yaitu Pasal 187 ayat (2) jo Pasal 69 huruf d atau Pasal 187 ayat (4) UU Pilkada.³⁰⁷ Dari dua alternatif tersebut, dengan mempertimbangkan fakta-fakta hukum yang ada, majelis hakim PN Ketapang memilih langsung dakwaan alternatif kedua³⁰⁸ dan mempertimbangkan unsur-unsur yang terdapat dalam Pasal 187 ayat (4) dimaksud.

Terkait unsur "*mengacaukan, menghalangi, atau mengganggu jalannya kampanye*", frasa tersebut ditafsirkan hakim menggunakan metode penafsiran gramatikal merujuk KBBI.³⁰⁹ Perbuatan "mengacaukan" diartikan mengandung pengertian

³⁰³ Pengadilan Negeri Dumai, *Petikan Putusan Nomor 432/Pid.Sus/2020/PN Dum*, h. 2

³⁰⁴ *Ibid.*, h. 1

³⁰⁵ Pengadilan Negeri Ketapang, *Putusan Nomor 387/Pid.Sus/2020/PN Ktp*, h. 6

³⁰⁶ *Ibid.*, h. 7

³⁰⁷ *Ibid.*, h. 5-8

³⁰⁸ *Ibid.*, h. 40

³⁰⁹ *Ibid.*, h. 42

mencampuradukkan sehingga kacau betul; mencampuradukkan dengan kata lain (sehingga keliru, dan sebagainya); membuat menjadi kacau; mengacau (dalam arti menimbulkan kerusuhan, kekalutan hati, pikiran, dan sebagainya).³¹⁰ Kata “menghalangi” diartikan sebagai merintang atau menutupi, dan kata “menggangu” dipahami sebagai menggoda/mengusik; merintang, dan tidak menyebabkan tidak berjalan sebagaimana mestinya (tentang keadaan umum, kesehatan badan, dan sebagainya); merisaukan (tentang hati dan pikiran); merusak suasana; mendatangkan kekacauan (kerusuhan dan sebagainya).³¹¹ Adapun perbuatan yang dinilai menghalangi atau mengganggu jalannya kampanye adalah tindakan menyuruh tim pemenangan pasangan calon nomor urut 2 menurunkan atau mencopot spanduk dan baliho pasangan calon nomor urut 2 dengan disertai ancaman.³¹² Terhadap terdakwa dijatuhi pidana selama 1 bulan dan denda sebanyak 1 juta.³¹³

E. PERBUATAN PIDANA DALAM PEMUNGUTAN DAN PENGHITUNGAN SUARA

Sebagaimana telah diulas sebelumnya, terdapat lima jenis perbuatan pidana yang terjadi dalam proses pemungutan dan penghitungan suara Pilkada 2020. Lima jenis pidana tersebut terdapat dalam 32 kasus yang telah diputus pengadilan selama 2020 hingga 2021.

Pertama, perbuatan pidana memberikan suara lebih dari satu kali di TPS yang sama atau TPS berbeda. Perbuatan ini diatur dalam Pasal 178B UU Pilkada, yang selengkap berbunyi:

Setiap orang yang pada waktu pemungutan suara dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum memberikan suaranya lebih dari satu kali di satu atau lebih TPS, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 108 (seratus delapan) bulan dan denda paling sedikit Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah) dan paling banyak Rp108.000.000,00 (seratus delapan juta rupiah).

Norma di atas merupakan norma tunggal. Walaupun demikian, norma tersebut juga memiliki hubungan dengan ketentuan pemungutan suara ulang, di mana apabila terdapat lebih dari satu orang pemilih memberikan suara lebih dari satu kali di satu TPS atau TPS

³¹⁰ *Ibid.*, h. 42-43

³¹¹ *Ibid.*, h. 42-43

³¹² *Ibid.*, h. 44

³¹³ *Ibid.*, h. 49

berbeda, maka pemungutan suara di TPS tersebut mesti diulang.³¹⁴ Dengan demikian, perbuatan pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 178B merupakan perbuatan yang secara materil dapat mengganggu berjalannya tahapan pemilu. Oleh karena itu, perbuatan demikian memiliki alasan yang cukup untuk diatur sebagai perbuatan pidana.

Dalam Pilkada 2020, terdapat sebanyak 14 kasus yang diputus terkait perbuatan pidana ini. Tiga diantaranya dapat dibaca pada tabel di bawah ini:

Tabel 8
Putusan Terkait Pasal 178B UU Pilkada

No	Pengadilan Negeri	Nomor Putusan
1.	Pengadilan Negeri Kotobaru Solok	11/Pid.Sus/2021/PN Kb
2.	Pengadilan Negeri Pandeglang	1/Pid.Sus/2021/PN Pdl
3.	Pengadilan Negeri Sumbawa Besar	37/Pid. Sus /2021/ PN Mtr

Dalam kasus pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Solok Selatan, Pengadilan Negeri Koto Baru menyatakan terdakwa Beni Pratama Putra terbukti melakukan pelanggaran terhadap Pasal 178B UU Pilkada, sehingga dijatuhi pidana penjara selama 36 bulan dan denda sebanyak Rp. 36 juta.³¹⁵ Pelanggaran terjadi dalam bentuk bahwa terdakwa terdaftar sebagai pemilih di TPS 03 Nagari Lubuk Gadang dan memberikan suara di TPS yang bersangkutan. Hanya saja, terdakwa kembali mendaftarkan diri dengan menunjukkan KTP pada saat pemungutan suara di TPS 09 Durian Tarung Nagari Lubuk Gadang.³¹⁶

Kasus yang sama juga terjadi di Kabupaten Pandeglang, Banten. Terdakwa atas nama Suarna dinyatakan bersalah melanggar Pasal 178B UU Pilkada dan dipidana dengan pidana penjara selama 54 bulan dan denda sebanyak Rp. 36 juta.³¹⁷ Hanya saja, pelakunya justru anggota KPPS TPS 2 Cilingcing Desa Pasirmae, Kecamatan Cipeucang.³¹⁸ Lebih kurang satu jam sebelum jadwal pemungutan suara berakhir, terdakwa mencoblos surat suara yang tidak terpakai dan pada saat pembukaan kotak, surat suara yang dicoblos digabungkan dengan surat suara yang ada dalam kotak suara, dan kemudian dihitung secara bersamaan seolah-olah surat suara yang dicoblos terdakwa adalah suara sah hasil dari yang dicoblos pemilih tetap.³¹⁹

³¹⁴ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015... Op.cit.*, Pasal 112 ayat (2) huruf d

³¹⁵ Pengadilan Negeri Koto Baru, *Putusan Nomor 11/Pid.Sus/2021/PN Kbr*, h. 23

³¹⁶ *Ibid.*, h. 19

³¹⁷ Pengadilan Negeri Pandeglang, *Putusan Nomor 1/Pid.Sus/2021/PN Pdl Atas Nama Terdakwa Suarna*, h. 53

³¹⁸ *Ibid.*, h. 4

³¹⁹ *Ibid.*, h. 6

Dalam mempertimbangkan unsur “setiap orang” dan unsur “kesengajaan” dalam Pasal 178B, majelis hakim PN Pandeglang juga menyampaikan pertimbangan yang sama dengan pertimbangan hakim di PN lainnya terkait unsur tersebut.³²⁰ Lebih jauh, majelis hakim juga melakukan penggalian terhadap makna yang terkandung dibalik Pasal 178B UU Pilkada, di mana yang dituju oleh norma tersebut bukan hanya sekedar melarang orang untuk melakukan perbuatan memberikan suara lebih dari satu kali, melainkan juga terkandung maksud agar tidak ada tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon dalam proses pemungutan suara. Selengkapnya dinyatakan sebagai berikut:³²¹

Menimbang, bahwa bunyi Pasal 178B UU Pilkada, seperti telah disebutkan di atas adalah perbuatan yang dilarang dalam delik atau tindak pidana pemiihan kepala daerah, pada dasarnya adalah tindakan atau perbuatan untuk menguntungkan salah satu pasangan calon kepala daerah, yang dilakukan secara melawan hukum, sehingga mengakibatkan dirugikannya pasangan calon lain, meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela, karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana.

Dengan pertimbangan di atas, majelis hakim sesungguhnya telah melakukan penafsiran ekstensif terhadap Pasal 178B UU Pilkada. Dikatakan demikian, karena konteks perbuatan yang dilakukan terdakwa bukanlah dalam rangka memberikan suara lebih dari satu kali sebagaimana dimaksud dalam Pasal 178B dan seperti kasus yang terjadi di Solok Selatan, melainkan menyalahgunakan kekuasaan yang ada pada dirinya sebagai anggota KPPS untuk mencoblos surat suara yang tersisa. Artinya, apa yang dilakukan terdakwa bukan dalam rangka memberikan suara lebih dari satu kali, melainkan sebuah perbuatan penyalahgunaan wewenang untuk memberikan keuntungan bagi salah satu pasangan calon, di mana perbuatan tersebut melebihi dari sekedar perbuatan yang diatur dalam Pasal 178B. Dengan penafsiran yang dilakukan, akhirnya perbuatan curang penyelenggara *ad hoc* tersebut dapat dituntut dan dijatuhi hukuman dengan menggunakan Pasal 178B UU Pilkada. Jika hakim tidak melakukan penafsiran terhadap Pasal 178B, tentunya tidak ada norma pidana pilkada lainnya yang relevan digunakan untuk mengadili perbuatan pidana tersebut.

³²⁰ *Ibid.*, h. 34-36

³²¹ *Ibid.*, h. 36-37

Kedua, perbuatan mengaku sebagai orang lain untuk menggunakan hak pilih. Perbuatan ini diatur dalam Pasal 178A UU Pilkada sebagai berikut:

Setiap orang yang pada waktu pemungutan suara dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum mengaku dirinya sebagai orang lain untuk menggunakan hak pilih, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 24 (dua puluh empat) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah) dan paling banyak Rp72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah).

Setidaknya terdapat 8 kasus pelanggaran norma di atas yang terjadi dalam Pilkada 2020. Enam diantaranya dapat dibaca pada tabel di bawah ini.

Tabel 9
Putusan Terkait Pasal 178A UU Pilkada

No	Pengadilan Negeri	Nomor Putusan
1.	Pengadilan Negeri Sangatta	21/Pid.Sus/2021/PN Sgt
2.	Pengadilan Negeri Sangatta	21/Pid.Sus/2021/PN Sgt
3.	Pengadilan Negeri Sangatta	22/Pid.Sus/2021/PN Sgt
4.	Pengadilan Negeri Sangatta	23/Pid.Sus/2021/PN Sgt
5.	Pengadilan Negeri Sangatta	24/Pid.Sus/2021/PN Sgt
6.	Pengadilan Negeri Nabire	6/Pid.Sus/2021/PN Nab

Dalam kasus Pilkada Kabupaten Kutai Timur, Pengadilan Negeri Sangat memaknai tindakan “mengaku dirinya sebagai orang lain untuk menggunakan hak pilih” sebagai tindakan seseorang yang pada saat dan tempat dilakukannya pencoblosan atau pemungutan suara secara dengan sengaja mengaku dirinya sebagai orang lain untuk menggunakan hak pilih dan yang mana orang tersebut tidak mempunyai hak sama sekali untuk melakukan pencoblosan di tempat (TPS) tersebut.³²² Adapun PN Nabire mencoba memberi pengertian yang lebih jelas, di mana perbuatan mengaku sebagai orang lain diartikan sebagai tindakan seseorang/terdakwa membawa surat undangan yang bukan atas namanya melainkan atas nama orang lain dan melakukan pemilihan (pencoblosan) di TPS.³²³ Adapun frasa “menggunakan hak pilih” dimaknai sebagai proses pemilih mendatangi tempat pemungutan suara setelah namanya tercantum dalam daftar pemilih tetap atau pemilih yang tidak tercantum dalam daftar pemilih tetap tetapi memiliki KTP elektronik atau surat keterangan dari Dinas Kependudukan

³²² Pengadilan Negeri Sangatta, *Putusan Nomor 20/Pid.Sus/2021/PN Sgt*, h. 29

³²³ Pengadilan Negeri Nabire, *Putusan Nomor 6/Pid.Sus/2021/PN Nab*, h. 17

yang menerangkan pemilih merupakan warga yang berdomisili di wilayah sekitar TPS untuk menggunakan hak pilihnya memilih salah satu pasangan calon.³²⁴ Terhadap terdakwa dijatuhi pidana penjara selama 24 bulan dan denda sebanyak Rp. 24 juta.³²⁵

Ketiga, menggagalkan pemungutan suara. Perbuatan menggagalkan pemungutan suara diatur sebagai perbuatan pidana dan dimuat dalam Pasal 178D UU Pilkada yang menyatakan sebagai berikut:

Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menggagalkan pemungutan suara dipidana dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 108 (seratus delapan) bulan dan denda paling sedikit Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan paling banyak Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

Tindakan menggagalkan pemungutan suara tersebut terjadi dalam Pilkada Kabupaten Waropen Tahun 2020 dalam tujuh putusan. Khusus terhadap unsur “menggagalkan pemungutan suara” dalam norma di atas, hakim PN Serui menggunakan penafsiran gramatikal, di mana kata “gagal” diartikan sebagai tidak berhasil, tidak tercapai, sedangkan kata “menggagalkan” berarti menjadikan gagal.³²⁶ Adapun “pemungutan suara” diartikan sebagai pemberian suara oleh warga negara/masyarakat yang memiliki hak pilih dalam rangka pemilihan.³²⁷ Perbuatan yang dinilai menggagalkan pemungutan suara adalah tindakan PPS dan KPPS³²⁸ menawarkan kepada saksi pasangan calon dan membagikan surat suara sisa dengan jumlah yang sama banyak untuk dicoblos oleh saksi masing-masing pasangan calon, selanjutnya surat suara tersebut dimasukkan ke dalam kotak suara dan dilakukan penghitungan.³²⁹ Atas tindakan itu, akhirnya dilakukan pemungutan suara ulang atas rekomendasi Bawaslu Kabupaten Waropen, dan hasil pemungutan suara tanggal 9 Desember tersebut tidak digunakan karena tidak sah.³³⁰ Oleh karena hasil pemungutan suara

³²⁴ *Ibid.*, h. 16

³²⁵ *Ibid.*, h. 20

³²⁶ Pengadilan Negeri Serui, *Putusan Nomor 5/Pid.Sus/2021/PN Sru*, h. 43-44

³²⁷ *Ibid.*, h. 44

³²⁸ Anggota PPS Kampung Nonomi atas nama Habel Paprindey (*Putusan Nomor 5/Pid.Sus/2021/PN Sru*), Ketua KPPS TPS 03 atas nama Erens Leonard Paprindei (*Putusan Nomor 6/Pid.Sus/2021/PN Sru*), Anggota KPPS TPS 03 atas nama Sara Omega Buney (*Putusan Nomor 7/Pid.Sus/2021/PN Sru*), Marhten Marfik Aronggear (*Putusan Nomor 8/Pid.Sus/2021/PN Sru*), Anggota KPPS TPS 03 atas nama Selvi (*Putusan Nomor 9/Pid.Sus/2021/PN Sru*), Anggota KPPS TPS 03 atas nama Lidia (*Putusan Nomor 10/Pid.Sus/2021/PN Sru*), Anggota KPPS TPS 03 atas nama Billy Marweri (*Putusan Nomor 15/Pid.Sus/2021/PN Sru*)

³²⁹ *Ibid.*, h. 44

³³⁰ *Ibid.*, h. 45

tanggal 9 Desember menjadi tidak sah, maka tindakan terdakwa dinilai telah memenuhi unsur menggagalkan pemungutan suara.³³¹

Dalam kasus tersebut, hakim PN Serui tidak saja menggunakan penafsiran gramatikal, melainkan juga penafsiran ekstensif. Sebab, frasa “menggagalkan” tidak saja dimaknai bahwa proses pemungutan suara telah gagal dilaksanakan, melainkan juga termasuk perbuatan yang menyebabkan tidak sahnya pemungutan suara dan berdampak pada dilaksanakan pemungutan suara ulang. Pada dasarnya, pemungutan suara pada TPS 03 dalam kasus di atas tetap berjalan dan tidak gagal. Hanya saja, karena terdapat tindakan PPS dan KPPS yang secara sengaja menyebabkan tidak sahnya proses pemungutan suara, maka hal demikian juga dimasukkan dalam pengertian gagalnya pemungutan suara.

Keempat, perbuatan memberikan keterangan tidak benar, mengubah, merusak atau menghilangkan hasil pemungutan suara atau hasil penghitungan suara. Perbuatan pidana ini diatur dalam Pasal 178E ayat (1) UU Pilkada yang menyatakan sebagai berikut:

Setiap orang yang dengan sengaja memberi keterangan tidak benar, mengubah, merusak, menghilangkan hasil pemungutan dan/atau hasil penghitungan suara, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 48 (empat puluh delapan) bulan dan paling lama 144 (seratus empat puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp48.000.000,00 (empat puluh delapan juta rupiah) dan paling banyak Rp144.000.000,00 (seratus empat puluh empat juta rupiah).

Dalam Pilkada 2020, terdapat satu kasus pelanggaran norma di atas yang terjadi dalam Pilkada Kabupaten Humbang Hasundutan 2020. Terdakwa atas nama Rusman Banjarnahor yang merupakan Kepala Desa Marbun Toruan dinyatakan bersalah melakukan perbuatan “merusak hasil pemungutan suara”. Kepada terdakwa dijatuhi pidana penjara selama satu tahun dan denda sebesar Rp. 48 juta.³³²

F. PERBUATAN PIDANA MENGHALANG-HALANGI PENYELENGGARA

Dalam UU Pilkada juga diatur perbuatan pidana melakukan tindak kekerasan atau menghalang-halangi penyelenggara pemilihan dalam melaksanakan tugasnya. Perbuatan tersebut diatur dalam Pasal 198A UU Pilkada yang menyatakan sebagai berikut:

³³¹ *Ibid.*, h. 45

³³² Pengadilan Negeri Tarutung, *Petikan Putusan Nomor 233/Pid.Sus/2020/PN Trt.*, h. 1

Setiap orang yang dengan sengaja melakukan tindak kekerasan atau menghalang-halangi Penyelenggara Pemilihan dalam melaksanakan tugasnya, dipidana 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).

Dari aspek perumusan, norma di atas merupakan norma tunggal dan dirumuskan sebagai delik formil. Perbuatan pidana yang diatur adalah tindak kekerasan atau menghalang-halangi penyelenggara pemilihan dalam melaksanakan tugasnya. Perbuatan “tindak kekerasan” dirumuskan secara alternatif dengan perbuatan “menghalang-halangi”. Dalam KUHP, tindak kekerasan diartikan sebagai mempergunakan tenaga atau kekuatan jasmani secara tidak sah seperti memukul dengan tangan atau dengan segala macam senjata, menyepak, menendang, dan sebagainya.³³³ Selain itu, juga disamakan dengan tindak kekerasan berupa perbuatan membuat orang jadi pingsan atau tidak berdaya.³³⁴

Terkait perbuatan “menghalang-halangi penyelenggara pemilihan”, dalam KUHP perbuatan pidana yang hampir sama juga diatur. Perbuatan tersebut salah satunya berupa tindakan menghalang-halangi pegawai negeri atau petugas dalam menjalankan perbuatan jabatannya.³³⁵ Dalam KUHP, tindakan menghalang-halangi diatur sebagai kejahatan terhadap kekuasaan umum.³³⁶ Perbuatan menghalang-halangi petugas atau penyelenggara dalam melaksanakan tugas tersebut dapat berupa perbuatan apa pun, mulai dari yang paling ringan sampai yang paling berat, di mana semua perbuatan itu untuk maksud menghalang-halangi atau mencegah³³⁷ penyelenggara pemilihan untuk melaksanakan tugasnya.

Sehubungan dengan rumusan perbuatan menghalang-halangi dalam Pasal 198A UU Pilkada, apabila frasa “tindak kekerasan” tersebut dikaitkan dengan frasa “penyelenggara pemilihan dalam melaksanakan tugasnya”, maka akan ada dua alternatif makna. Pertama, “tindak kekerasan” dalam posisi yang bersifat alternatif dengan perbuatan “menghalang-halangi”. Bila dimaknai demikian maka akan dipahami bahwa tindakan tersebut berupa kekerasan terhadap penyelenggara pemilihan yang sedang

³³³ R. Soesilo, 1994, *Op.cit.*, h. 98

³³⁴ *Ibid.*, h. 98

³³⁵ Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Pasal 211, Pasal 212, Pasal 216, Pasal 217 dan beberapa pasal lainnya

³³⁶ Feri Amsari, Khairul Fahmi dan Charles Simabura (Ed.), 2015, *Obstruction of Justice Tindak Pidana Menghalangi Proses Hukum dalam Upaya Pemberantasan Korupsi*, Themis Books, Jakarta, h. 32

³³⁷ *Ibid.*, h. 30-31

menjalankan tugasnya. Selain itu, juga akan ada perbuatan “menghalang-halangi” tidak dengan kekerasan tetapi juga untuk maksud menghalang-halangi penyelenggara pemilihan dalam menjalankan tugas. Kedua, frasa “tindak kekerasan” bukan dalam posisi yang bersifat alternatif dalam hubungannya dengan frasa “menghalang-halangi”, melainkan sebagai satu kesatuan perbuatan. Jika diartikan begitu, maka perbuatan menghalang-halangi yang dapat dikualifikasi sebagai perbuatan pidana dalam Pasal 198A UU Pilkada adalah perbuatan menghalang-halangi penyelenggara dengan cara melakukan kekerasan. Dengan demikian, tindakan menghalang-halangi penyelenggara pemilihan tanpa melakukan kekerasan akan terkategori sebagai bukan merupakan perbuatan pidana berdasarkan ketentuan tersebut.

Dengan terbukanya dua kemungkinan makna ketentuan Pasal 198A UU Pilkada, norma tersebut pada dasarnya tidak memenuhi asas kejelasan rumusan sebagai salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan.³³⁸ Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, asas kejelasan rumusan menghendaki agar setiap peraturan perundang-undangan memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata dan istilah, serta bahasan hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Dalam penyelenggaraan Pilkada 2020, terdapat empat kasus terkait perbuatan pidana ini. Di antaranya terjadi di Kabupaten Mamuju, Provinsi Sulawesi Barat dan Kabupaten Sanana, Provinsi Maluku Utara.

Perbuatan pidana dalam Pilkada Kabupaten Mamuju terjadi dalam bentuk anggota Bawaslu Kabupaten Mamuju yang tengah menjalankan tugas melakukan pengawasan terhadap kampanye salah satu pasangan calon yang dinilai melanggar protokol kesehatan diusir oleh seseorang bernama Abdul Rahman dengan cara menarik tangan anggota Bawaslu tersebut keluar ruangan.³³⁹ Terhadap kasus tersebut, Pengadilan Negeri Mamuju telah memeriksa dan memutusnya melalui Putusan Nomor 310/Pid. Sus/ 2020/PN Mam, di mana terdakwa dinilai telah secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana dengan sengaja menghalang-halangi penyelenggara pemilihan melaksanakan tugasnya.³⁴⁰ Terhadap terdakwa dijatuhi pidana penjara selama 1 (satu) tahun dengan masa percobaan selama 2 (dua) tahun.³⁴¹

³³⁸ Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-undangan, Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, h. 231

³³⁹ Pengadilan Negeri Mamuju, *Putusan Nomor 310/Pid.Sus/2020/PN Mam*, h. 4

³⁴⁰ *Ibid.*, h. 26

³⁴¹ *Ibid.*, h. 27

Dalam menerapkan Pasal 198A UU Pilkada, hakim dalam pertimbangannya menyatakan bahwa unsur yang terdapat dalam rumusan “dengan sengaja melakukan tindak kekerasan atau menghalang-halangi penyelenggara pemilihan dalam melaksanakan tugasnya” adalah bersifat alternatif. Dalam pertimbangan hakim dinyatakan sebagai berikut:³⁴²

Menimbang bahwa unsur ini bersifat alternatif yang artinya apabila salah satu rumusan sub unsur telah terpenuhi, maka terpenuhilah ruusan unsur ini.

Menimbang bahwa yang dimaksud dengan unsur yang bersifat alternatif artinya apabila salah satu dari rumusan unsur yakni di antara sub unsur melakukan tindak kekerasan atau sub unsur menghalang-halangi telah terpenuhi ataupun kedua sub unsur tersebut telah terpenuhi, maka terpenuhilah unsur ini.

Dari dua alternatif tersebut, pengadilan menilai perbuatan yang menarik tangan anggota Bawaslu Kabupaten Mamuju untuk keluar ruangan sebagai perbuatan menghalang-halangi, bukan tindak kekerasan.³⁴³ Dengan interpretasi demikian, hakim menempatkan bahwa tindakan menghalang-halangi penyelenggara dapat terjadi dengan kekerasan atau tidak dengan kekerasan. Sepanjang tindakan itu dilakukan untuk menghalangi penyelenggara dalam melaksanakan tugasnya, maka ia termasuk perbuatan pidana yang dimaksud dalam Pasal 198A UU Pilkada.

Adapun di Kabupaten Sanana, Pengadilan Negeri menyatakan terdakwa Bustamir, Salem Buamona, Abdul Ajis Unmanahu, Salam S. Naipon dan Sahdi Duwila tidak terbukti secara sah melakukan tindak pidana,³⁴⁴ sehingga para terdakwa dibebaskan dari dakwaan penuntut umum.³⁴⁵ Putusan tersebut diambil karena perbuatan terdakwa yang menyuruh anggota Panwas keluar dari lokasi kampanye pasangan calon setelah adanya kelompok masyarakat yang membentangkan spanduk untuk menghadang jalan di tempat pelaksanaan kampanye³⁴⁶ dinilai tidak memenuhi unsur menghalang-halangi penyelenggara pemilihan dalam melaksanakan tugasnya.

Dalam pertimbangan hukumnya, frasa “kekerasan” dalam Pasal 198A UU Pilkada juga dimaknai dengan merujuk pengertian kekerasan dalam KUHP, di mana dalam penjelasan Pasal 89 KUHP sebagaimana disampaikan R.Soesilo, melakukan kekerasan

³⁴² *Ibid.*, h. 22

³⁴³ *Ibid.*, h. 24

³⁴⁴ Pengadilan Negeri Sanana, *Putusan Nomor 52/Pid.Sus/2020/PN Snn*, h. 32-33

³⁴⁵ *Ibid.*, h. 33

³⁴⁶ *Ibid.*, h. 6

artinya mempergunakan tenaga atau kekuatan jasmani tidak kecil secara sah.³⁴⁷ Adapun perbuatan menghalang-halangi ditafsirkan sebagai perbuatan merintang, menutupi dan membuat jadi terhalang³⁴⁸ pelaksanaan tugas penyelenggara pemilihan.

Dari proses pembuktian yang ada, hakim mempertimbangkan bahwa tindakan menghalang-halangi tidak terbukti karena Panwas masih dapat melakukan pengawasan sekalipun disuruh keluar dari area tenda tiang (Tenti). Selengkapnyanya pertimbangan tersebut sebagai berikut:³⁴⁹

Menimbang bahwa berdasarkan fakta persidangan dan pertimbangan hukum di atas Majelis hakim melihat kepada alur cerita dan berpendapat bahwa seharusnya apa yang kemudian diamanatkan oleh Undang-undang kepada Panwas Kecamatan dan PPL berupa tugas untuk melaksanakan pengawasan tidak semestinya dihentikan, dikarenakan sesuai keterangan saksi Yuliati Kemhay sendiri sebagai PPL bahwa pengawasan dilakukan dengan mengamati dan mengambil dokumentasi terhadap kegiatan kampanye di mana hal tersebut mestinya sangat bisa dilakukan walaupun di luar tenda tiang. Hal tersebut kemudian sesuai dengan keterangan 3 orang saksi dari Panwas Kecamatan yang menyatakan bahwa posisi mereka saat melaksanakan pengawasan adalah di luar Tenti, sehingga kemudian tindakan para Terdakwa baik menggunakan suara ataupun isyarat untuk menyuruh saksi keluar dari area Tenti tidaklah cukup untuk dikualifikasikan sebagai perbuatan yang menghalang-halangi PPL ataupun Panwas Kecamatan untuk melaksanakan tugasnya dikarenakan tugas pengawasan mereka masih bisa tetap terlaksanakan mestipun di luar Tenti.

Pertimbangan tersebut memperlihatkan bahwa hakim memosisikan norma Pasal 198A UU Pilkada sebagai delik materil. Sebab, hakim justru memfokuskan perhatiannya kepada akibat dari perbuatan menghalang-halangi yang telah dilakukan tim kampanye dengan mengusir Panwas dari lokasi kampanye. Pemosisian norma Pasal 198A UU Pilkada sebagai delik materil berkonsekuensi bahwa perbuatan menghalang-halangi baru dianggap selesai jika ia berdampak pada terhalangnya penyelenggara pemilihan dalam melaksanakan tugas. Jika perbuatan terjadi namun tidak menyebabkan terhalangnya pelaksanaan tugas penyelenggara pemilihan, ia bukanlah tindak pidana menghalang-halangi penyelenggara. Pendirian hakim PN Sanana jelas bertolak belakang dengan pendirian hakim PN Mamuju sebagaimana

³⁴⁷ *Ibid.*, h. 24

³⁴⁸ *Ibid.*, h. 25

³⁴⁹ *Ibid.*, h. 26-27

telah dibahas sebelumnya yang justru menampakkan Pasal 198A sebagai delik formil.

Selain menempatkan Pasal 198A UU Pilkada sebagai delik formil, majelis hakim PN Sanana juga menilai keberadaan Panwas Kecamatan dan PPL bukan sebagai penyelenggara pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 198A UU Pilkada. Dengan demikian, ketika pelaksanaan tugas Panwas Kecamatan dan PPL dihalang-halangi, perbuatan tersebut tidak dapat dituntut berdasarkan Pasal 198A UU Pilkada. Selengkapnya, pertimbangan terkait hal itu dapat dibaca sebagai berikut:³⁵⁰

Menimbang bahwa tidaklah mungkin Majelis Hakim menyatakan bahwa Panwas Kecamatan dan PPL adalah penyelenggara pemilihan sementara Undang-Undang yang mengatur dan yang masih berlaku tidak menyatakan demikian;

Menimbang, bahwa untuk itu kemudian Majelis Hakim berpendapat bahwasanya baik Panitia Pengawas pemilihan Kecamatan dan pengawas pemilihan lapangan tidaklah dapat dikualifikasikan dalam penyelenggara pemilihan seperti yang tertuang dalam frasa Pasal 198A UU Nomor 10 Tahun 2016;

Pertimbangan tersebut juga memiliki kelemahan yang sangat mendasar. Sebab, argumentasi hakim yang menyatakan bahwa Panwas Kecamatan dan PPL bukan merupakan penyelenggara pemilihan karena hanya bertugas melaksanakan tugas pengawasan dan bukan tugas penyelenggaraan menunjukkan hakim tidak sepenuhnya memahami konstruksi kelembagaan penyelenggara pemilu. Dikatakan demikian karena pertimbangan yang diberikan tidak sejalan dengan kerangka konstitusional Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menempatkan seluruh lembaga penyelenggara pemilu, baik KPU, Bawaslu dan DKPP beserta seluruh jajarannya sebagai penyelenggara pemilu. Walaupun demikian, pertimbangan-pertimbangan dengan segala anomalnya itulah yang menjadi argumentasi majelis hakim PN Sanana menyatakan para terdakwa tidak terbukti melakukan perbuatan pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 198A UU Pilkada.

Dari dua putusan di atas dapat dipahami bahwa penerapan ketentuan pidana yang sama tidak dilakukan secara sama oleh seluruh hakim. Persoalan akan bertambah jika rumusan norma yang ada juga membuka ruang untuk ditafsirkan secara berbeda. Bahkan, dalam menilai rumusan norma, apakah sebagai delik formil atau delik materil, hakim juga berbeda pendapat. Tidak hanya sebatas itu, hakim ternyata juga masih

³⁵⁰ *Ibid*, h. 31

berbeda pandangan dalam menilai keberadaan penyelenggara pemilu *ad hoc* di tingkat kecamatan dan desa/kelurahan, apakah termasuk penyelenggara atau bukan. Realitas ini menunjukkan, penegakan hukum pidana pemilu tidak hanya sebatas membutuhkan perbaikan pada ranah norma, melainkan juga kapasitas dan komitmen penegak hukum, termasuk hakim yang menangani perkara pemilu atau pilkada.

e-book

**BAB
4**

e-book
**PENGATURAN DAN
PENANGANAN PELANGGARAN
ADMINISTRASI PILKADA**

A. PELANGGARAN ADMINISTRASI PILKADA

Secara bahasa, pelanggaran diartikan sebagai perbuatan menubruk, menabrak atau menyalahi atau melalui secara tidak sah.³⁵¹ Jeremy Bentham mendefinisikan pelanggaran dalam dua sudut pandang. Dalam perspektif sistem hukum, pelanggaran ia batasi sebagai apa saja yang dilarang oleh legislator, entah untuk alasan baik ataupun alasan yang buruk. Adapun dalam perspektif teoritik hukum, pelanggaran ia definisikan sebagai perbuatan yang dianggap harus dilarang dengan alasan kejahatan yang dihasilkan atau cenderung dihasilkannya.³⁵²

Kata “administrasi” dalam KBBI dimaknai sebagai usaha atau kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijakan untuk mencapai tujuan atau kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan.³⁵³ Belinfante mengartikan administrasi sebagai *bestuur* atau pemerintah.³⁵⁴ Pendapat Belinfante menempatkan administrasi dalam hubungan dengan negara. Administrasi negara mencakup administrasi negara sebagai organisasi dan administrasi yang secara khas mengejar tercapainya tujuan yang bersifat kenegaraan (publik). Dalam kerangka itu, administrasi secara umum dirumuskan sebagai *the overall management or control of an organization*.³⁵⁵

Dalam hubungan dengan pemilu, pelanggaran administrasi dipahami sebagai pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan terkait penyelenggaraan pemilu,³⁵⁶ di mana pelanggaran tersebut bukan sebagai perbuatan pidana pilkada.³⁵⁷ Pelanggaran administrasi adalah pelanggaran terhadap peraturan administrasi, persyaratan dan tata cara pilkada yang bukan merupakan tindak pidana pilkada.³⁵⁸ Selengkapnya, UU Pilkada mendefinisikan pelanggaran administrasi sebagai pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilihan dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan di luar tindak pidana Pemilihan dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilihan.³⁵⁹

³⁵¹ Balai Pustaka, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia... Op.cit.*, h. 634

³⁵² Jeremy Bentham, 1979, *Teori Perundang-undangan Prinsip-prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana*, Alih Bahasa: Nurhadi, Nuansa Cendikia, Bandung, h. 273

³⁵³ Balai Pustaka, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia... Op.cit.*, h. 9

³⁵⁴ Philipus M. Hadjon, dkk., 2001, *Pengantar... Op.cit.*, h. 26

³⁵⁵ *Ibid.*, h. 26

³⁵⁶ Tim Peneliti Perludem, 2006, *Efektivitas Panwas: Evaluasi Pengawasan Pemilu 2004*, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, Jakarta, h. 46

³⁵⁷ Mukhti Fadjar, 2013, *Pemilu dan Demokrasi, Membangun Pemilu Legislatif, Presiden, dan Kepala Daerah & Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu Secara Demokratis*, Setara Press, Malang, h. 18

³⁵⁸ Topo Santoso, dkk., 2006, *Penegakan Hukum... Op.cit.*, h. 103

³⁵⁹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015... Op.cit.*, Pasal 138

Definisi di atas tidak memberikan rumusan kriteria hukum yang jelas, baik dalam batang tubuh maupun dalam penjelasan Undang-Undang, sehingga menimbulkan kebingungan karena sulit membedakan antara pelanggaran “tata cara”, “prosedur” dan “mekanisme” dalam tataran praktik.³⁶⁰ Sehubungan dengan itu, Fritz Edward Siregar dalam kajiannya mendefinisikan pelanggaran administrasi sebagai perbuatan yang menyimpang atau melanggar tata laksana administrasi pelaksanaan tahapan pemilu di luar tindak pidana pemilu dan pelanggaran administrasi.³⁶¹ Definisi ini mempertegas cakupan pelanggaran administrasi, namun masih menempatkan pelanggaran administrasi sebagai residu dari pelanggaran pidana dan pelanggaran kode etik penyelenggara.

Sekalipun diberi batasan sebagai pelanggaran di luar tindak pidana dan kode etik, namun UU Pilkada tetap membuka ruang terjadinya perhimpitan antara pelanggaran administrasi dan tindak pidana pilkada. Dalam arti, satu perbuatan yang diatur sebagai perbuatan pidana juga diatur sebagai pelanggaran administrasi pilkada. Hal itu terdapat dalam sejumlah pelanggaran seperti perbuatan memberi imbalan dalam proses pencalonan,³⁶² penggantian pejabat dan penyalahgunaan wewenang dan program pemerintah oleh petahana,³⁶³ dan menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya,³⁶⁴ yang disamping dapat dikenai sanksi pidana juga dikenai sanksi administrasi. Artinya tindakan tersebut merupakan perbuatan pidana sekaligus pelanggaran administrasi. Dengan demikian, terhadap definisi pelanggaran administrasi yang diatur dalam UU Pilkada sesungguhnya juga mencakup sejumlah pengecualian terhadap beberapa perbuatan yang bersifat gabungan pelanggaran administrasi dan tindak pidana pilkada.

Pelanggaran administrasi dibedakan antara pelanggaran administrasi dan pelanggaran administrasi yang bersifat terstruktur, sistematis, dan massif (TSM). Pelanggaran administrasi TSM merujuk pada ketentuan Pasal 135A *jo* Pasal 73 ayat (2) UU Pilkada. Sesuai ketentuan itu, pelanggaran administrasi yang bersifat TSM dibatasi sebagai pelanggaran yang dilakukan oleh calon kepala daerah dalam bentuk menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara pemilihan dan/atau pemilih. Lebih jauh, pelanggaran administrasi

³⁶⁰ Ratna Dewi Petalolo, 2019, dalam Ahsanul Minan (*Editor*), *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019, Perihal Penegakan Hukum Pemilu*, Badan Pengawas Pemilihan Umum, Jakarta, h. 38

³⁶¹ Fritz Edward Siregar, 2020, *Dimensi Hukum Pelanggaran Administrasi Pemilu*, Konstitusi Press, Jakarta, h. 46

³⁶² *Ibid.*, Pasal 47

³⁶³ *Ibid.*, Pasal 71

³⁶⁴ *Ibid.*, Pasal 73

TSM didefinisikan dalam Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis dan Massif. Dalam Pasal 1 angka 8 Peraturan Bawaslu tersebut dinyatakan:

Pelanggaran Administrasi Pemilihan yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif yang selanjutnya disebut Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM adalah pelanggaran administrasi terkait larangan memberikan dan/atau menjanjikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/atau Pemilih yang dilakukan oleh calon dalam Pemilihan.

Berdasarkan definisi di atas, batas pembeda antara pelanggaran administrasi dengan pelanggaran administrasi TSM ada pada subjek, perbuatan, signifikansi pelanggaran serta keluasan terjadinya perbuatan. Berdasarkan Pasal 73 ayat (2) UU Pilkada, subjek pelaku pelanggaran administrasi TSM adalah calon. Jika perbuatan terjadi dan dilakukan oleh tim pemenang, relawan atau pihak lain yang mendukung calon atau pasangan calon, mesti dipastikan terlebih dahulu adanya keterkaitan antara perbuatan yang dilakukan itu dengan calon. Dalam arti, perbuatan yang terjadi tidak semata dilakukan atas inisiatif orang tersebut saja, melainkan atas arahan, perintah atau persetujuan dari calon kepala daerah. Jadi, keberadaan subjek pelaku sangat menentukan dalam konteks menentukan ada atau tidaknya dugaan pelanggaran administrasi TSM. Hal ini juga terkonfirmasi dalam Perbawaslu Nomor 9 Tahun 2020, di mana subjek yang dapat dilaporkan atau sebagai Terlapor dalam pelanggaran administrasi TSM hanyalah calon, yaitu calon gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota dan wakil walikota, baik secara sendiri-sendiri maupun dalam kapasitas berpasangan.³⁶⁵

B. PENANGANAN PELANGGARAN ADMINISTRASI PILKADA

1. Pelanggaran Administrasi

Dalam penyelenggaraan Pilkada Serentak 2020, sebagai lembaga yang berwenang melakukan penanganan dugaan pelanggaran administrasi, Bawaslu secara nasional telah menangani sebanyak 1.532 dugaan pelanggaran administrasi pilkada.³⁶⁶ Dugaan

³⁶⁵ Badan Pengawas Pemilihan Umum, *Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis dan Massif*, Pasal 10

³⁶⁶ Badan Pengawas Pemilihan Umum, *Dugaan Pelanggaran pada Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Tahun 2020*, Bagian TLP Biro TP3 Bawaslu Republik Indonesia, 7 Februari 2021

pelanggaran administrasi tersebut terjadi di seluruh tahapan penyelenggaraan pilkada. Selain itu, juga terdapat dugaan pelanggaran administrasi yang bukan merupakan bagian dari tahapan, yaitu sebanyak 8 kasus.³⁶⁷ Dugaan pelanggaran administrasi paling banyak terjadi dalam tahapan kampanye, yaitu sebanyak 797 kasus, kemudian disusul pelanggaran dalam tahapan pemutakhiran data pemilih sebanyak 287 kasus, tahapan pembentukan PPK, PPS dan KPPS sebanyak 203 kasus, tahapan pencalonan sebanyak 139 kasus, tahapan pemungutan suara sebanyak 39 kasus, tahapan penghitungan dan rekapitulasi sebanyak 15 kasus.³⁶⁸ Adapun dalam tahapan masa tenang dan penetapan hasil pemilihan tidak terdapat dugaan pelanggaran administrasi.³⁶⁹

Bentuk perbuatan pelanggaran administrasi bermacam-macam, di mana 10 perbuatan yang menempati urutan tertinggi dari segi jumlah pelanggaran adalah sebagaimana pada tabel di bawah ini.

Tabel 10
Tren Pelanggaran Administrasi dalam Pilkada 2020

No.	Perbuatan Pelanggaran Administrasi	Jumlah Kasus
1.	Pemasangan spanduk/baliho Paslon tidak sesuai dengan ketentuan pemasangan APK	437
2.	PPDP tidak melaksanakan kegiatan Coklit daftar Pemilih sesuai ketentuan perundang-undangan	170
3.	Paslon membuat dan menyebarkan APK/bahan kampanye tidak sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan	83
4.	Kegiatan Kampanye (tatap muka) Paslon yang melanggar Protokol Kesehatan	62
5.	Calon Anggota PPS yang tidak memenuhi syarat (menjadi anggota Parpol)	37
6.	Kampanye yang dilakukan Paslon tanpa adanya STTP dari Kepolisian	37
7.	Pengumuman Seleksi Penyelenggara Ad Hoc Tidak Sesuai dengan Ketentuan/ Tidak Profesional	34
8.	Calon Anggota PPK yang tidak memenuhi syarat (Parpol)	31
9.	PPS tidak memberikan salinan DPHP kepada Panwas Kelurahan/Desa	31
10.	KPU Kab melanggar mekanisme penyusunan daftar pemilih	26
11.	Calon petahana melakukan pergantian pejabat dan menggunakan program dan kegiatan untuk menguntungkan dan merugikan pasangan calon	9

Sumber: diolah dari Badan Pengawas Pemilihan Umum, *Dugaan Pelanggaran pada Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Tahun 2020*, Bagian TLP Biro TP3 Bawaslu Republik Indonesia, 14 Januari 2021

³⁶⁷ *Ibid.*

³⁶⁸ *Ibid.*

³⁶⁹ *Ibid.*

Pelanggaran tersebut terjadi di seluruh daerah yang melaksanakan pilkada. Hanya saja, intensitas pelanggaran yang terjadi antar-daerah berbeda satu sama lain. Jika dikelompokkan berdasarkan provinsi, pelanggaran administrasi terbanyak terjadi di Provinsi Jawa Timur, yaitu sebanyak 388 kasus. Kemudian disusul Provinsi Lampung sebanyak 258 kasus, Jawa Tengah sebanyak 138 kasus dan Sulawesi Selatan 134 kasus.³⁷⁰ Adapun provinsi terendah adalah Papua sebanyak 2 kasus, Bangka Belitung 3 kasus, Maluku Utara 6 kasus dan DIY sebanyak 8 kasus. Selebihnya, jumlah pelanggaran yang terjadi berada di atas 10 dan di bawah 100 kasus.³⁷¹

Penanganan pelanggaran di atas dilakukan menggunakan mekanisme penanganan pelanggaran administrasi yang diatur dalam UU Pilkada dan Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Sesuai Peraturan tersebut, apabila berdasarkan kajian awal diputuskan adanya dugaan pelanggaran administrasi pemilihan, Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota memberikan rekomendasi terhadap Laporan atau Temuan yang ada. Rekomendasi disampaikan kepada KPU, KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota dengan disertai seluruh berkas kajian dan bukti-bukti yang ada.³⁷²

UU Pilkada tidak mengatur secara tegas apa saja jenis rekomendasi yang diberikan Bawaslu terkait pelanggaran administrasi. Pengaturan sanksi hanya berupa sanksi administratif pembatalan sebagai calon. Jika dibanding UU Nomor 7 Tahun 2017, penyelesaian pelanggaran administrasi yang diputus Bawaslu disertai dengan adanya ketentuan tentang putusan penyelesaian pelanggaran administrasi berupa perbaikan administrasi terhadap tata cara atau mekanisme, teguran tertulis, tidak diikutkan dalam tahapan tertentu atau sanksi administratif lainnya.³⁷³ Berkaca dari jenis putusan pelanggaran administrasi dalam UU Pemilu, selain pembatalan sebagai calon, rekomendasi Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota dalam menangani dugaan pelanggaran administrasi pilkada tentunya juga akan berkisar pada beberapa alternatif putusan penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu tersebut.

Terhadap rekomendasi pengawas pilkada, berdasarkan Pasal 139 ayat (2) UU Pilkada, KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjutinya. Dari sebanyak 1.532 dugaan pelanggaran administrasi yang terjadi dalam Pilkada 2020,

³⁷⁰ *Ibid.*

³⁷¹ *Ibid.*

³⁷² Badan Pengawas Pemilihan Umum, *Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota*, Pasal 34 ayat (5)

³⁷³ *Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017...Op.cit.*, Pasal 461

Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota telah mengeluarkan rekomendasi sesuai konteks masing-masing pelanggaran dan diserahkan kepada KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Terhadap rekomendasi tersebut, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjutinya.

Walaupun demikian, terdapat sejumlah sanksi administrasi sesuai rekomendasi Bawaslu Kabupaten/Kota yang tidak ditindaklanjuti KPU Kabupaten/Kota. Rekomendasi itu berkenaan dengan pembatalan sebagai calon terkait pelanggaran ketentuan Pasal 71 ayat (2) dan ayat (3) UU Pilkada. Dalam Pilkada 2020, Bawaslu Kabupaten/Kota telah mengeluarkan sebanyak 9 rekomendasi pembatalan sebagai pasangan calon. Rekomendasi tersebut terdiri dari 3 rekomendasi terkait pelanggaran Pasal 71 ayat (2) dan 6 rekomendasi terkait pelanggaran Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada. Dari 9 rekomendasi, 7 rekomendasi tidak ditindaklanjuti dan dua sisanya ditindaklanjuti. Selengkapnya data tersebut dapat dibaca pada tabel di bawah ini.

Tabel 11
Rekomendasi Pembatalan sebagai Calon dalam Pilkada 2020
Akibat Pelanggaran Pasal 71 UU Pilkada

No.	Kabupaten	Rekomendasi Bawaslu	Alasan	Tindaklanjut KPU Kab/Kota
1.	Kabupaten Banggai (Sulawesi Tengah)	Pembatalan calon	Melanggar Pasal 71 ayat (2) karena melakukan pelanggaran dalam bentuk melaksanakan Pelantikan Pejabat administrator Esselon III A, di lingkungan Pemda Kabupaten Banggai.	Ditindaklanjuti dengan pembatalan.
2.	Kabupaten Ogan Ilir (Sumatera Selatan)	Pembatalan calon Nomor Urut 2 an. Ilyas Panji Alam & Endang Ishak	Melanggar Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada karena melakukan kegiatan pembagian beras bantuan Covid-19, yang disertai stiker bergambar Ilyas Panji Alam sebagai Bupati Ogan Ilir.	Ditindaklanjuti dengan pembatalan.
3.	Kabupaten Kaur (Bengkulu)	Pembatalan calon an. Gusril Pausi	Melanggar Pasal 71 ayat (2) UU Pilkada karena Bupati Kaur Gusril Pausi melakukan pemberhentian Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama dan melakukan Pengangkatan Pejabat Fungsional di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Kaur.	Tidak ditindaklanjuti.

4.	Pegunungan Bintang (Papua)	Pembatalan calon	Melanggar Pasal 71 ayat (2) UU Pilkada karena melakukan pergantian pejabat di lingkungan pemda Kabupaten Pegunungan Bintang oleh Bupati Pegunungan Bintang (Petahana).	Tidak ditindaklanjuti.
5.	Kabupaten Gorontalo (Gorontalo)	Pembatalan calon	Melanggar Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada karena menggunakan tiga program pemerintah yang menguntungkan Bupati Nelson Pomalingo sebagai petahana.	Tidak ditindaklanjuti.
6.	Kabupaten Kutai Kartanegara (Kaltim)	Pembatalan calon	Melanggaran Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada karena menyalahgunakan kewenangan, program, dan kegiatan yang menguntungkan dirinya sebagai petahana pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kutai Kartanegara tahun 2020.	Tidak ditindaklanjuti.
7.	Kabupaten Halmahera Utara (Maluku Utara)	Pembatalan calon an. Edi Damansyah	Melanggar Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada karena Bupati memanfaatkan kegiatan pemerintah untuk mengajak masyarakat yang hadir dalam kegiatan tersebut untuk memilihnya.	Tidak ditindaklanjuti.
8.	Kabupaten Nias Selatan (Sumut)	Pembatalan pasangan calon an. Hilarius Duha & Firma Giawa.	Melanggar Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada karena Calon Bupati petahana, Pasangan Calon Nomor Urut 1 melakukan upaya-upaya pemanfaatan program pemerintah yang menguntungkan Pasangan Calon Nomor Urut 1	Tidak ditindaklanjuti
9.	Kabupaten Tasikmalaya (Jawa barat)	Pembatalan calon	-	Tidak ditindaklanjuti

Sumber: Diolah dari data Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Januari 2021.

Dari data di atas, terdapat dua kategori tindak lanjut KPU Kabupaten/Kota terhadap rekomendasi Bawaslu Kabupaten/Kota, yaitu ditindaklanjuti dan tidak ditindaklanjuti. Makna menindaklanjuti atau tidak menindaklanjuti sebagaimana digunakan pada tabel di atas adalah menindaklanjuti apa yang menjadi isi dari rekomendasi Bawaslu Kabupaten/Kota, dalam arti bukan hanya sekedar adanya pemeriksaan oleh KPU Kabupaten/Kota terhadap rekomendasi pelanggaran yang disampaikan Bawaslu Kabupaten/Kota. Dengan demikian, istilah “ditindaklanjuti” pada tabel di atas berarti KPU Kabupaten/Kota menindaklanjuti rekomendasi sanksi

administrasi yang diberikan Bawaslu. Sebaliknya, istilah “tidak ditindaklanjuti” berarti KPU Kabupaten/Kota tidak memutuskan pelanggaran administrasi sesuai dengan rekomendasi Bawaslu Kabupaten/Kota.³⁷⁴

Dalam kerangka konsep yang demikian, pertanyaan yang perlu dijawab lebih jauh adalah kenapa KPU Kabupaten/Kota lebih cenderung tidak menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu Kabupaten/Kota? Jawaban atas pertanyaan ini akan coba dijelaskan berbasis kasus atau sesuai konteks masing-masing rekomendasi sanksi pembatalan pasangan calon oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota.

Pertama, rekomendasi pelanggaran oleh bakal calon dalam pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Banggai Sulawesi Tengah. Bakal calon yang merupakan petahana dinilai telah melakukan pelanggaran terhadap Pasal 71 ayat (2) UU Pilkada, sehingga direkomendasikan untuk tidak ditetapkan sebagai pasangan calon. KPU Banggai merespon dengan menjadikan rekomendasi Bawaslu Banggai sebagai bahan pertimbangan dalam penetapan pengumuman pendaftaran sampai penetapan pasangan calon.³⁷⁵ Selanjutnya, dalam proses penetapan calon, KPU Kabupaten Banggai menyatakan bakal pasangan calon atas nama Herwin Yatim-Mustar Labolo tidak memenuhi syarat karena melanggar Pasal 71 ayat (2) UU Pilkada.³⁷⁶ Hanya saja, keputusan KPU Banggai dipersoalkan hingga ke PTTUN Makassar dan peradilan tersebut mengabulkan gugatan bakal pasangan calon dimaksud.³⁷⁷ Akhirnya KPU Banggai pun menetapkan Herwin Yatim-Mustar Labolo sebagai pasangan calon dalam pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Banggai 2020.³⁷⁸

³⁷⁴ Berdasarkan Peraturan KPU Nomor 25 tahun 2013 konsep “menindaklanjuti” rekomendasi pengawas pemilu oleh KPU adalah melakukan pemeriksaan dan memutus dugaan pelanggaran administrasi yang direkomendasikan Bawaslu. Dalam arti, ketika pemeriksaan telah dilakukan dan diputus, maka tindak lanjut yang dimaksud dalam Pasal 139 UU Pilkada telah dipenuhi oleh KPU, terlepas apakah keputusan KPU sesuai atau tidak dengan rekomendasi yang diberikan Bawaslu. Hanya saja, dalam konteks pembahasan ini, konsep ditindaklanjuti atau tidak ditindaklanjuti adalah terkait apakah keputusan KPU Kabupaten/Kota sesuai atau tidak dengan substansi rekomendasi Bawaslu Kab/Kota

³⁷⁵ Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Banggai, *Surat Nomot 125/HM.03-SD/7201/KPU-KAB/V/2020 Perihal Tindak Lanjut Penerusan Pelanggaran Administrasi Pemilihan*, tanggal 12 Mei 2020

³⁷⁶ <https://regional.kompas.com/read/2020/09/24/22503611/dinyatakan-tak-memenuhi-syarat-calon-petahana-di-pilkada-banggai-berencana?page=all>, diakses tanggal 4 Februari 2020

³⁷⁷ <https://gemasulawesi.com/pilkada-banggai-2020/>, diakses tanggal 4 Februari 2020

³⁷⁸ Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Banggai, *Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Banggai Nomor 63/PL.02.3-Kpt/7201/KPU-Kab/X/2020 tentang Perubahan Atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Banggai Nomor 52/PL.02.3-Kpt/7201/KPU-Kab/IX/2020 tentang Penetapan Nomor Urut Pasangan Calon dan Daftar Pasangan Calon pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banggai Pemilihan Serentak Lanjutan Tahun 2020*

Kedua, rekomendasi pembatalan sebagai pasangan calon Nomor Urut 2 dalam pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Ogan Ilir atas nama Ilyas Panji Alam dan Endang PU. Ishak. Setelah melakukan kajian, Bawaslu Kabupaten Ogan Ilir merekomendasi untuk membatalkan Pasangan Calon Ilyas Panji dan Endang Ishak sebagai calon petahana melalui Surat Nomor 273/Bawaslu-Prov.SS.08/PM.05.02/X/2020 tanggal 4 Oktober 2020.³⁷⁹ Rekomendasi pembatalan terkait dugaan pelanggaran Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada.³⁸⁰ Menindaklanjuti rekomendasi itu, KPU Kabupaten Ogan Ilir menerbitkan SK Nomor 263/HK.03.1-Kpt/1610/KPU-Kab/X-2020 tentang Pembatalan Penetapan Pasangan Calon Peserta Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Ogan Ilir Tahun 2020 tanggal 12 Oktober 2020. Dalam keputusan KPU Ogan Ilir dinyatakan bahwa Pasangan Calon atas nama Ilyas Panji Alam dan Endang PU. Ishak dikenakan sanksi administrasi pembatalan dan tidak diikuti sebagai peserta Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Ogan Ilir Tahun 2020.

Terhadap sanksi itu, Pasangan Calon Ilyas Panji Alam dan Endang PU. Ishak mengajukan upaya hukum berupa permohonan sengketa pelanggaran administrasi³⁸¹ kepada Mahkamah Agung.³⁸² Dasar hukum yang dirujuk adalah Peraturan Mahkamah Agung Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan.³⁸³ Upaya hukum Ilyas dan Endang dikabulkan Mahkamah Agung pada tanggal 27 Oktober 2020, sehingga pada tanggal 7 November 2020 atau lebih kurang satu bulan sebelum jadwal pemungutan suara, Ilyas dan Endang kembali ditetapkan menjadi peserta Pilkada Kabupaten Ogan Ilir 2020.³⁸⁴ Salah satu pertimbangan MA, bahwa kegiatan-kegiatan yang dilakukan pasangan calon yang dinilai sebagai pelanggaran Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada tidak dapat dikategorikan sebagai pemanfaatan kewenangan, program dan kegiatan pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi Pemohon dalam proses pemilihan kepala daerah.³⁸⁵ Selain itu, SK pembatalan sebagai pasangan calon juga dinilai cacat substansi, sehingga dapat menghambat penerapan nilai-nilai demokrasi

³⁷⁹ Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Ogan Ilir, *Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Ogan Ilir Nomor 203/HK.03.1-Kpt/1610/KPU-Kab/2020 tentang Pembatalan Penetapan Pasangan Calon Peserta Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Ogan Ilir Tahun 2020*, h. 2

³⁸⁰ Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Putusan Nomor 1 P/PAP/2020*, h. 3

³⁸¹ *Ibid.*, h. 2

³⁸² <https://news.detik.com/berita/d-5211836/pencalonan-dibatalkan-kpu-kubu-bupati-ogan-ilir-ajukan-gugatan-ke-ma>, diakses tanggal 29 Januari 2021

³⁸³ Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Putusan Nomor 1 P/PAP/2020*, h. 4

³⁸⁴ <https://regional.kompas.com/read/2020/11/07/17030211/gugatan-dikabulkan-ma-paslon-petahana-ilyas-endang-kembali-jadi-peserta>, diakses tanggal 29 Januari 2020

³⁸⁵ Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Putusan Nomor 1 P/PAP/2020*, h. 95

dalam kontestasi pemilihan kepala daerah dan meniadakan hak politik setiap warga negara.³⁸⁶

Dalam kasus penjatuhan sanksi administrasi pembatalan pasangan calon karena melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 71 UU Pilkada, UU Nomor 10 Tahun 2016 sama sekali tidak mengatur upaya hukum terhadap keputusan sanksi dimaksud. Upaya hukum yang diatur hanya terkait sanksi pembatalan karena melakukan pelanggaran administrasi TSM sebagaimana diatur dalam Pasal 135A UU Pilkada. Demikian pula Peraturan Mahkamah Agung Nomor 11 Tahun 2016 juga hanya mengatur upaya hukum terhadap sanksi pembatalan karena melakukan pelanggaran administrasi TSM.³⁸⁷ Peraturan MA tersebut dibentuk karena alasan menindaklanjuti Pasal 138A UU Pilkada dan sama sekali tidak menyinggung ketentuan Pasal 71 UU Pilkada. Hal itu dinyatakan dalam konsideran menimbang huruf b Peraturan MA Nomor 11 Tahun 2016 yang berbunyi sebagai berikut:

bahwa ketentuan Pasal 135A Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang- Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang, Mahkamah Agung Republik Indonesia diberi kewenangan menerima, memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan;

Lebih jauh, yang menjadi objek yang dimohonkan untuk diperiksa adalah keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota terkait pembatalan sebagai calon sebagaimana diatur dalam Pasal 135A UU Pilkada. Hal itu dinyatakan dalam Pasal 15 ayat (2) Peraturan MA Nomor 11 Tahun 2016 sebagai berikut:

Termohon merupakan KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU Kabupaten/Kota atau KIP Kabupaten/Kota yang menerbitkan Keputusan tentang pembatalan pasangan calon peserta pemilihan sebagaimana dimaksud Pasal 22B dan Pasal 135A Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Dalam kasus Ogan Ilir, MA justru menggunakan mekanisme dalam Pasal 135A untuk memeriksa sanksi yang dijatuhkan berdasarkan Pasal 71 UU Pilkada. Jika dibaca lebih jauh putusannya, MA sama sekali tidak menjelaskan pertimbangan hukum ihwal bagaimana mekanisme dalam Pasal 135A digunakan untuk memeriksa

³⁸⁶ *Ibid.*, h. 95

³⁸⁷ Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Peraturan Mahkamah Agung Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan*, Konsideran Menimbang huruf b dan Pasal 15 ayat (2)

keputusan sanksi administrasi sesuai Pasal 71 UU Pilkada. Terkait hal itu, MA dalam pertimbangan hukum hanya menyatakan sebagai berikut:³⁸⁸

Bahwa keputusan tata usaha negara objek sengketa (objek Permohonan) diterbitkan pada tanggal 12 Oktober 2020, sedangkan Permohonan Pelanggaran Administrasi Pemilihan diajukan ke Mahkamah Agung pada tanggal 14 Oktober 2020, sehingga pengajuan permohonan *a quo* masih dalam tenggang waktu 3 (tiga) hari kerja sebagaimana dimaksud Pasal 135A ayat (6) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 *juncto* Pasal 17 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan;

Sesuai pertimbangan di atas, MA mempersamakan sanksi pembatalan sebagai pasangan calon dalam Pasal 71 dengan Pasal 135A UU Pilkada, padahal lahirnya sanksi tersebut berasal dari alasan hukum dan mekanisme yang berbeda. Perbedaan tersebut dapat dilihat dari aspek sifat rekomendasi yang dikeluarkan Bawaslu sesuai tingkatannya. Rekomendasi pembatalan sesuai Pasal 71 ditindaklanjuti KPU dengan melakukan pemeriksaan sesuai Pasal 139 dan Pasal 140 UU Pilkada. Dalam konteks ini, sanksi yang diberikan telah melalui proses pemeriksaan secara berlapis oleh Bawaslu dan KPU Kabupaten. Lain halnya dengan sanksi pembatalan sesuai Pasal 135A yang semata-mata hanya berdasarkan rekomendasi Bawaslu, di mana KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota sebatas melaksanakan kewajiban untuk melaksanakan rekomendasi pengawas pemilu. Artinya, tidak ada pemeriksaan berlapis atas penjatuhan sanksi dimaksud, sehingga dibuka ruang adanya upaya hukum ke Mahkamah Agung.

Selain mempersamakan upaya hukum terhadap sanksi pembatalan pasangan calon, dalam putusan kasus Ogan Ilir, MA juga memperluas wewenangnya dalam memeriksa dugaan pelanggaran administrasi. Perluasan dimaksud mencakup semua pelanggaran administrasi yang berujung dengan adanya sanksi pembatalan sebagai pasangan calon.

Ketiga, rekomendasi sanksi pembatalan sebagai Pasangan Calon Nomor Urut 1 atas nama Gusril Pausi dan Medi Yuliardi³⁸⁹ berdasarkan rekomendasi Bawaslu Kabupaten Kaur Provinsi Bengkulu tanggal 25 September 2020. Dalam rekomendasinya, Bawaslu Kabupaten Kaur berkesimpulan, yang bersangkutan sebagai petahana diduga melakukan pelanggaran administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (2) UU Pilkada, sehingga direkomendasikan untuk diteruskan kepada KPU Kabupaten Kaur

³⁸⁸ Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Putusan Nomor 1 P/PAP/2020*, h. 90

³⁸⁹ Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kaur, *Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kaur Nomor 75/PL.02.3-Kpt/1704/KPU-Kab/IX/2020 tentang Penetapan Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kaur Peserta Pemilihan Umum Tahun 2020*

untuk ditindaklanjuti.³⁹⁰ Terhadap hal itu, KPU Kabupaten Kaur melakukan tindak lanjut dengan memeriksa sejumlah pihak dan ahli. Dari hasil pemeriksaannya, KPU Kabupaten Kaur berkesimpulan bahwa keputusan Gusril sebagai Bupati Kabupaten Kaur memberhentikan Kepala Dinas Dispora karena melaksanakan sanksi disiplin kepegawaian berupa pembebasan dari jabatan dan mengangkat pelaksana tugas Dinas tersebut tidak berkaitan dengan penggantian pejabat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (2) UU Pilkada. Dengan alasan itu, dugaan pelanggaran administrasi itupun dinyatakan tidak terbukti.³⁹¹

Dalam kasus ini, KPU Kabupaten Kaur berdasarkan hasil pemeriksaannya memberikan interpretasi terhadap maksud larangan melakukan pergantian pejabat sebagaimana diatur dalam Pasal 71 ayat (2) UU Pilkada. Hal mana, pemberhentian pejabat ASN karena alasan melaksanakan sanksi disiplin pegawai dan mengangkat pelaksana tugas tidak termasuk dalam kategori melakukan pergantian dalam makna mutasi. Interpretasi tersebut sejalan dengan maksud norma Pasal 71 ayat (2) UU Pilkada beserta penjelasannya. Dikatakan demikian karena kata “penggantian” dalam Pasal 71 ayat (2) UU Pilkada telah dijelaskan pada bagian penjelasan, yaitu hanya dibatasi untuk mutasi dalam jabatan. Dalam peraturan perundang-undangan terkait manajemen Pegawai Negeri Sipil, khususnya Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi, mutasi didefinisikan sebagai perpindahan tugas dan/atau lokasi dalam satu instansi pusat, antar-instansi pusat, satu instansi daerah, antar-instansi daerah, antar-instansi pusat dan daerah, dan ke perwakilan negara Indonesia di luar negeri serta atas permintaan sendiri. Jika dihubungkan dengan penjelasan bahwa kata “penggantian” dalam Pasal 71 ayat (2) UU Pilkada hanya dalam arti mutasi, maka larangan dalam norma dimaksud hanya untuk tindakan memindahkan tugas atau lokasi tugas pejabat, di mana dalam proses memindah-tugaskan tersebut akan terjadi proses pengisian dan penempatan seorang pegawai pada jabatan tertentu.

Keempat, rekomendasi Bawaslu Kabupaten Pegunungan Bintang tanggal 5 Oktober 2020 terkait dugaan pelanggaran Pasal 71 ayat (2) ayat (3) UU Pilkada karena Bupati sebagai petahana melakukan pelantikan pejabat ASN.³⁹² Terhadap rekomendasi itu, KPU Pegunungan Bintang memutuskan, rekomendasi Bawaslu Kabupaten Bintang tidak

³⁹⁰ Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kaur, *Tindak Lanjut Rekomendasi Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Kaur Terhadap Dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Nomor 87/PL.02.2-BA/1704/KPU-Kab/X/2020*, h. 1

³⁹¹ *Ibid.*, h. 16

³⁹² Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Pegunungan Bintang, *Berita Acara Nomor 48/PL-02.2-BA/9112/KPU-Kab/X/2020 tentang Tindak Lanjut Surat Bawaslu Kabupaten Pegunungan Bintang Nomor 053/K.Bawaslu.Kab-PB/PM.06.02/X/2020 Perihal Penelurusan Pelanggaran Administrasi Pemilihan*, h. 4

dapat diterima dan/atau batal demi hukum, sehingga tidak dapat ditindaklanjuti.³⁹³ Dalam pertimbangannya, KPU Bintang lebih memosisikan diri “mengadili” Surat Bawaslu Kabupaten Pegunungan Bintang. Hal itu dapat dibaca dalam penilaian bahwa rekomendasi Bawaslu Bintang tidak jelas (*obscuur libel*) dan tidak lengkap,³⁹⁴ serta penilaian bahwa Bawaslu Bintang keliru memaknai pelantikan pejabat sebagaimana diatur dalam Pasal 71 UU Pilkada.

Kelima, rekomendasi pembatalan sebagai calon terhadap Nelson Pomalingo sebagai petahana oleh Bawaslu Kabupaten Gorontalo karena diduga melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada.³⁹⁵ KPU Gorontalo menindaklanjutinya dengan melakukan pemeriksaan terhadap dokumen rekomendasi dengan memeriksa pihak-pihak berkepentingan dan bukti-bukti yang ada.³⁹⁶ Dari hasil pemeriksaan, KPU Gorontalo menilai bahwa dugaan penggunaan kewenangan, program dan kegiatan yang menguntungkan pasangan calon tidak terpenuhi karena kegiatan yang dilaksanakan Bupati selaku petahana bukanlah untuk kepentingan pemilihan namun berkenaan dengan kegiatan penanggulangan Covid-19 dan pemulihan ekonomi.³⁹⁷ Hanya saja, dalam Surat Tindak Lanjut yang dikeluarkan KPU Kabupaten Gorontalo, tidak dijelaskan lebih jauh tentang bagaimana tindakan calon petahana tersebut disimpulkan sebagai bukan untuk kepentingan pemilihan. Atas dasar penilaian yang demikian diputuskan, dugaan pelanggaran administrasi oleh Nelson Pomalingo tidak terbukti.³⁹⁸

Keenam, rekomendasi Bawaslu RI bertanggal 11 November 2020³⁹⁹ untuk penjatuhan sanksi pembatalan terhadap pasangan calon Edi Damansyah selaku calon petahana dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kutai Kartanegara. Terhadap rekomendasi demikian, KPU Kutai Kartanegara melakukan proses klarifikasi untuk menggali, mencari dan menerima masukan terhadap laporan dugaan pelanggaran pemilihan yang terjadi.⁴⁰⁰ Analisis dilakukan dengan membuktikan unsur-unsur yang terdapat dalam Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada dalam hubungan dengan kasus pelanggaran administrasi.

³⁹³ *Ibid.*, h. 5

³⁹⁴ *Ibid.*, h. 3

³⁹⁵ Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Gorontalo, *Tindak Lanjut Rekomendasi Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Gorontalo Terhadap Dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Nomor 658/KPU-Kab/X/2020*, h. 1

³⁹⁶ *Ibid.*, h. 2 - 3

³⁹⁷ *Ibid.*, h. 13

³⁹⁸ *Ibid.*, h. 13

³⁹⁹ Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kutai Kartanegara, *Tindak Lanjut Rekomendasi Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Terhadap Dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Nomor 013/REG/PP/PB/RI/00.00/XI/2020*, h. 5

⁴⁰⁰ *Ibid.*, h. 6

Dua dari tiga unsur yang terdapat dalam norma tersebut dinilai tidak terbukti. Unsur yang tidak terbukti adalah unsur menggunakan wewenang, program dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon⁴⁰¹ dan unsur “dalam waktu 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan penetapan pasangan calon”.⁴⁰² Berdasarkan analisis tersebut, KPU Kutai Kartanegara menyatakan bahwa pelanggaran administrasi yang dilakukan Edi Damansyah tidak terbukti, sehingga yang bersangkutan tidak dapat dikenai sanksi pembatalan sebagai calon Bupati.⁴⁰³ Dalam kasus itu, KPU Kutai Kartanegara berbeda pandangan dengan Bawaslu dalam menilai keterpenuhan unsur Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada.

Ketujuh, rekomendasi penjatuhan sanksi pembatalan sebagai calon terhadap pasangan calon Bupati petahana atas nama Frans Manery oleh Bawaslu Kabupaten Halmahera Utara melalui Surat Nomor 121/K.HU/BAWASLU/PM.00.02/IX/2020 tanggal 21 September 2020. Rekomendasi pembatalan disampaikan kepada KPU Kabupaten Halmahera karena yang bersangkutan diduga melanggar ketentuan Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada.⁴⁰⁴ Dalam proses pemeriksaan, KPU setempat meminta penjelasan lebih jauh kepada Bawaslu Kabupaten Halmahera karena menilai adanya ketidakjelasan isi rekomendasi yang disampaikan.⁴⁰⁵ Dalam konteks ini, anggota Bawaslu Kabupaten juga menjadi pihak yang dimintai keterangan dalam proses pemeriksaan dugaan pelanggaran pelanggaran administrasi yang direkomendasi Bawaslu sendiri. KPU Halmahera Utara juga melakukan pemeriksaan terhadap beberapa pihak lainnya untuk menggali fakta terkait dugaan pelanggaran yang terjadi.⁴⁰⁶ Dari hasil pemeriksaan, KPU Halmahera Utara berpandangan bahwa keuntungan dan kerugian yang dialami oleh pasangan calon akibat adanya penggunaan wewenang, program dan kegiatan pemerintah harus dapat dibuktikan secara materil.⁴⁰⁷ Berdasarkan pertimbangan tersebut, KPU Halmahera Utara memutuskan, Terlapor tidak terbukti melakukan pelanggaran administrasi pemilihan.⁴⁰⁸

⁴⁰¹ *Ibid.*, h. 14

⁴⁰² *Ibid.*, h. 15

⁴⁰³ *Ibid.*, h. 17

⁴⁰⁴ Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Halmahera Utara, *Tindak Lanjut Rekomendasi Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Halmahera Utara Terhadap Dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Nomor 299/HK.06.2-Lp/8203/KPU-Kab/IX/2020*, h. 1

⁴⁰⁵ *Ibid.*, h. 2

⁴⁰⁶ *Ibid.*, h. 2

⁴⁰⁷ *Ibid.*, h. 6

⁴⁰⁸ *Ibid.*, h. 7

Salah satu pertimbangan lain yang juga menarik adalah pendapat KPU Halmahera Utara yang menilai rekomendasi yang disampaikan Bawaslu Halmahera Utara tidak jelas. Hal itu dapat dibaca dalam salah satu pertimbangan KPU setempat sebagai berikut:⁴⁰⁹

Bahwa setelah KPU Kabupaten Halmahera Utara memeriksa rekomendasi Bawaslu Kabupaten Halmahera Utara, diketahui bahwa kesimpulan Bawaslu Kabupaten Halmahera dalam rekomendasi dimaksud, peristiwa hukum tersebut masih diduga merupakan pelanggaran administrasi pemilihan. Terhadap kesimpulan yang bersifat dugaan tersebut, tidak memiliki kekuatan dan kepastian hukum yang cukup bagi KPU Kabupaten Halmahera Utara untuk menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu Kabupaten Halmahera Utara sesuai dengan isi rekomendasi tersebut.

Bahwa setelah KPU Halmahera Utara memeriksa rekomendasi Bawaslu Kabupaten Halmahera Utara, diketahui bahwa Rekomendasi Bawaslu Kabupaten Halmahera Utara berbunyi "*Bahwa direkomendasikan agar Kajian Dugaan Pelanggaran Pemilihan dalam perkara a quo dibawa ke Rapat Pimpinan untuk diputuskan dalam Rapat Pleno*". Bahwa KPU Kabupaten Halmahera Utara meminta penjelasan dari Bawaslu Halmahera Utara maksud dari isi rekomendasi tersebut namun tidak mendapatkan penjelasan yang cukup.

Terhadap pertimbangan tersebut, terdapat dua persoalan dalam pemeriksaan dan pengambilan keputusan oleh KPU Halmahera Utara. Pertama, sebagai sebuah rekomendasi, apa yang disampaikan Bawaslu Halmahera tentu hanya dinyatakan sebagai dugaan, karena Bawaslu tidak berwenang memberikan putusan. Dugaan itulah kemudian yang mesti diputus oleh KPU setempat berdasarkan hasil pemeriksaan dan rekomendasi Bawaslu. Oleh karena itu, menjadikan hal tersebut sebagai alasan untuk tidak menindaklanjuti rekomendasi merupakan sebuah penilaian yang tidak tepat. Kedua, substansi rekomendasi yang tidak menyebut secara eksplisit apa yang direkomendasikan tentu akan membuka ruang bagi KPU Kabupaten untuk tidak melaksanakan sanksi yang direkomendasikan pegawai pemilu.

Kedelapan, rekomendasi pembatalan pasangan calon nomor urut 1 dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Nias Selatan. Dalam kasus ini, KPU Kabupaten Nias Selatan menindaklanjuti rekomendasi pembatalan sebagai pasangan calon dengan melakukan pemeriksaan kembali untuk menggali, mencari dan menerima informasi dari pihak-pihak yang terkait dengan pelanggaran.⁴¹⁰ Dari

⁴⁰⁹ *Ibid.*, h. 6

⁴¹⁰ Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan, *Tindak Lanjut Rekomendasi Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan Nomor 940/BAWASLU-PROV.SU-14/PM.06.02/XII/2020*, h. 5

hasil pemeriksaannya, KPU Nias Selatan menyatakan pasangan calon Nomor Urut 1 tidak terbukti melakukan pelanggaran administrasi pemilihan.⁴¹¹ Jika dipelajari lebih jauh hasil pemeriksaan dan kesimpulan KPU Nias Selatan, alasan menyatakan tidak terbukti adalah karena rekomendasi Bawaslu Nias Selatan diterima KPU Nias Selatan pada tanggal 27 Desember 2020 atau setelah KPU Nias Selatan menetapkan hasil pemilihan Bupati dan Wakil Bupati pada tanggal 16 Desember 2020.⁴¹² Lebih jauh, KPU Nias Selatan berpendirian bahwa setelah penetapan hasil pemilihan, diskualifikasi itu hanya dimungkinkan dan bisa dilakukan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi.⁴¹³ Lebih jauh, juga ditegaskan, apabila KPU Nias Selatan melakukan pembatalan calon sesuai rekomendasi, itu justru akan menimbulkan ketidakpastian hukum.⁴¹⁴ Jadi, alasan KPU Nias Selatan berbeda pendapat dengan Bawaslu Nias Selatan lebih pada soal waktu penyampaian rekomendasi yang tidak lagi memungkinkan bagi KPU Nias Selatan untuk membatalkan calon setelah adanya penetapan hasil pemilihan, bukan semata-mata karena berbeda pandangan dengan Bawaslu Kabupaten Nias Selatan dalam menilai dugaan pelanggaran yang terjadi.

Kesembilan, rekomendasi pelanggaran Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada yang dinyatakan terbukti secara sah dan meyakinkan dilakukan oleh calon petahana Ade Sugianto dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tasik Malaya.⁴¹⁵ Ade Sugianto sebagai Bupati dinilai telah menggunakan wewenang, program dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon, sehingga harus diberikan sanksi sesuai Pasal 71 ayat (5) UU Nomor 10 Tahun 2016.⁴¹⁶ Rekomendasi tersebut dikeluarkan Bawaslu Kabupaten Tasik Malaya pada tanggal 30 Desember 2020⁴¹⁷ atau lebih kurang 21 hari setelah tanggal pemungutan suara atau 15 hari setelah KPU setempat menetapkan rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara hasil pemilihan yang dilakukan pada tanggal 16 Desember 2020.⁴¹⁸ Terhadap rekomendasi itu, KPU Tasik Malaya menindaklanjutinya dengan memeriksa sejumlah pihak terkait dan ahli.⁴¹⁹ Dari hasil pemeriksaan disimpulkan beberapa hal, yaitu laporan pelanggaran

⁴¹¹ *Ibid.*, h. 54

⁴¹² *Ibid.*, h. 53

⁴¹³ *Ibid.*, h. 54

⁴¹⁴ *Ibid.*, h. 52

⁴¹⁵ Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Tasik Malaya, *Tindak Lanjut Atas Surat Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Kabupaten Tasik Malaya Nomor 046/K.BAWASLU.JB-18/PM.00.02/XII/2020*, h. 1

⁴¹⁶ *Ibid.*, h. 8

⁴¹⁷ *Ibid.*, h. 1

⁴¹⁸ *Ibid.*, h. 7

⁴¹⁹ *Ibid.*, h. 9

yang diterima dan diproses Bawaslu Tasik Malaya telah melewati tenggang waktu 7 hari sejak kejadian peristiwa diketahui;⁴²⁰ laporan dugaan pelanggaran yang dilaporkan setelah tahapan penetapan rekapitulasi perolehan suara merupakan ranah yang berkaitan dengan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan yang merupakan wewenang MK;⁴²¹ dan tidak terdapat bukti yang cukup meyakinkan adanya keuntungan yang diperoleh pasangan Calon Nomor Urut 2 dari kebijakan Bupati sehingga unsur pelanggaran Pasal 71 ayat (3) tidak terbukti.⁴²²

Dari beberapa kasus dugaan pelanggaran Pasal 71 ayat (2) dan ayat (3) UU Pilkada di atas, pokok persoalan yang mendasari munculnya disparitas antara rekomendasi Bawaslu dengan keputusan KPU Kabupaten/Kota adalah terkait penafsiran penerapan norma dalam kasus konkret. Dalam menginterpretasikan ketentuan Pasal 71 ayat (2) UU Pilkada, Bawaslu Kabupaten memaknai pemberhentian pejabat dan mengangkat pelaksana tugas oleh Bupati sebagai bagian dari tindakan melakukan pergantian pejabat, sementara KPU Kabupaten memaknai hal tersebut sesuai dengan konteks penggantian dalam makna mutasi sesuai peraturan manajemen PNS. Hal ini dapat dilihat dalam kasus rekomendasi Bawaslu Kaur dan Keputusan KPU Kaur.

Secara materil, interpretasi Bawaslu Kaur dapat diterima, karena pemberhentian pejabat dan menggantinya dengan pelaksana tugas dapat dijadikan sarana oleh calon kepala daerah petahana untuk memanfaatkan birokrasi untuk kepentingannya dalam pilkada. Hal tersebut juga sejalan dengan maksud keberadaan Pasal 71 ayat (2) UU Pilkada yang melarang adanya pergantian pejabat untuk tujuan menghindari penyalahgunaan wewenang oleh petahana. Hanya saja, penjelasan Pasal 71 ayat (2) ternyata membatasi bahwa yang dilarang adalah melakukan mutasi, sehingga tindakan penggantian yang bukan merupakan mutasi tidak dapat dijangkau oleh ketentuan norma tersebut. KPU Kaur ada pada pendirian sesuai penjelasan Pasal 71 ayat (2) UU Pilkada ini.

Selain itu, larangan menggunakan kewenangan, program dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon juga menjadi salah satu norma yang menghadirkan perbedaan pandangan antara Bawaslu dan KPU dalam menginterpretasikannya. Dalam kasus Halmahera Utara dan Tasik Malaya, norma yang dimuat dalam Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada dimaknai Bawaslu Tasik Malaya sebagai ketentuan delik formil yang diperkuat dengan pendapat sejumlah ahli. Sedangkan KPU Tasik Malaya berpendirian, norma tersebut merupakan delik materil. Kondisi ini menunjukkan perlu adanya ukuran yang lebih jelas terkait larangan yang diatur dalam norma tersebut.

⁴²⁰ *Ibid.*, h. 14 dan h. 42

⁴²¹ *Ibid.*, h. 42-43

⁴²² *Ibid.*, h. 43

Selain masalah yang bersifat materil di atas, rekomendasi dan tindak lanjutnya oleh KPU Kabupaten/Kota juga dihadapkan pada persoalan waktu, di mana masih terdapat rekomendasi pelanggaran administrasi yang dikeluarkan setelah penetapan rekapitulasi hasil pemilihan seperti dalam kasus Tasik Malaya. Hal ini terjadi karena tenggang waktu 7 hari setelah peristiwa diketahui dimaknai secara berbeda-beda. Selain itu, juga tidak terdapat ketentuan yang secara tegas mengatur bahwa penerimaan laporan dugaan pelanggaran administrasi hanya dapat dilakukan sebelum adanya penetapan perolehan suara oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.

Masalah lainnya adalah terkait pemosisian rekomendasi Bawaslu Kabupaten/Kota dalam pemeriksaan dugaan pelanggaran administrasi yang dilakukan KPU Kabupaten/Kota. Dalam kasus seperti Pegunungan Bintang dan Kabupaten Halmahera, rekomendasi Bawaslu Bintang justru diposisikan sebagai objek yang diperiksa, bukan sebagai bahan untuk melakukan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran yang dimuat dalam rekomendasi yang diterima KPU setempat. Munculnya masalah ini salah satunya karena perbedaan dalam menilai keberadaan dan kekuatan hukum rekomendasi Bawaslu Kabupaten. Contohnya penilaian KPU Halmahera Utara terhadap rekomendasi Bawaslu setempat, di mana kasus tersebut menunjukkan tidak samanya pemahaman KPU Kabupaten terhadap keberadaan rekomendasi Bawaslu Kabupaten.

Berbagai kondisi tersebut mengharuskan adanya pengaturan lebih detail terkait bagaimana mekanisme pemeriksaan dan pengambilan keputusan terhadap dugaan pelanggaran administrasi oleh Bawaslu dan KPU sesuai tingkatan masing-masing dan bagaimana keberadaan dan hubungan rekomendasi Bawaslu terhadap wewenang KPU sesuai tingkatannya untuk memeriksa dugaan pelanggaran administrasi. Lebih jauh, persoalan sumber daya manusia penyelenggara pemilu juga turut menentukan optimal atau tidaknya proses penanganan dugaan pelanggaran administrasi pilkada.

2. Pelanggaran Administrasi yang Bersifat Terstruktur, Sistematis dan Massif

Dalam Pilkada 2020 terjadi sebanyak 21 kasus dugaan pelanggaran administrasi yang bersifat TSM. Tiga kasus dalam pemilihan gubernur dan 18 kasus dalam pemilihan bupati dan walikota. Dari 21 laporan yang ada, dua diantaranya tidak diregistrasi karena dinyatakan tidak lengkap. Dari 19 laporan yang diregistrasi Bawaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota, sebanyak 11 kasus selesai dalam proses pemeriksaan pendahuluan dan sebanyak 8 kasus dinilai memenuhi syarat formil dan materil, sehingga berlanjut pada proses pemeriksaan. Terhadap putusan akhir pemeriksaan yang diterbitkan Bawaslu Provinsi, 7 putusan diantaranya diajukan keberatan kepada Bawaslu Republik Indonesia. Selengkapnya, data pelanggaran administrasi TSM dapat dibaca pada tabel di bawah ini.

Tabel 12
Pelanggaran Administrasi TSM dalam Pilkada 2020

No.	Provinsi/Kab/Kota	Registrasi	Putusan Pendahuan	Putusan Pemeriksaan	Putusan Keberatan
1.	Kalimantan Selatan	Registrasi	Tidak Dilanjutkan	-	Menolak Keberatan
2.	Kalimantan Tengah	Registrasi	Dilanjutkan	Tidak Terbukti	Menolak Keberatan
3.	Sulawesi Tengah	Registrasi	Tidak Dilanjutkan	-	-
4.	Kab. Bengkulu Selatan	Registrasi	Tidak Dilanjutkan	-	-
5.	Kab. Rejang Lebong (1)	Registrasi	Dilanjutkan	Tidak Terbukti	Menolak Keberatan
6.	Kab. Rejang Lebong (2)	Registrasi	Tidak Dilanjutkan	-	-
7.	Kab. Lampung Tengah	Registrasi	Dilanjutkan	Tidak Terbukti	
8.	Kota Banda Lampung	Registrasi	Dilanjutkan	Terbukti	- / Upaya Hukum ke MA
9.	Kab. Halmahera Barat	Registrasi	Tidak Dilanjutkan	-	
10.	Kab. Sumbawa	Registrasi	Dilanjutkan	Tidak Terbukti	Menolak Keberatan
11.	Kab. Lombok Tengah	Registrasi	Tidak Dilanjutkan	-	-
12.	Kab. Bulukumba	Registrasi	Dilanjutkan	Tidak Terbukti	Menolak Keberatan
13.	Kab. Banggai	Registrasi	Dilanjutkan	Tidak Terbukti	Menolak Keberatan
14.	Kab. Penukal Abab Lematang Ilir (1)	Registrasi	Tidak Dilanjutkan	-	-
15.	Kab. Penukal Abab Lematang Ilir (2)	Registrasi	Tidak Dilanjutkan	-	-
16.	Kota Surabaya	Registrasi	Dilanjutkan	Tidak Terbukti	Menolak Keberatan
17.	Kab. Pulau Taliabu	Registrasi	Tidak Dilanjutkan	-	-
18.	Kab. Tidore Kepulauan	Registrasi	Tidak Dilanjutkan	-	-

19.	Kab. Berau	Tidak Registrasi	-	-	-
20.	Kota Manado	Tidak Registrasi	-	-	-
21.	Kab. Samosir	Registrasi	Tidak Dilanjutkan	-	-

Sumber: diolah dari Rekapitulasi Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan yang Bersifat Terstruktur, Sistematis dan Massif, Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Januari 2021

Seluruh kasus pelanggaran administrasi TSM sebagaimana dijelaskan di atas berasal dari laporan. Dari 19 kasus yang masuk dalam proses pemeriksaan pendahuluan, terdapat beberapa alasan hukum yang mendasari kenapa Bawaslu Provinsi memutuskan bahwa laporan tidak dilanjutkan ke proses pemeriksaan. Lima perkara diputuskan untuk tidak dilanjutkan karena tidak memenuhi syarat formil tenggang waktu dan salah subjek. Laporan yang tidak diteruskan karena melewati tenggang waktu pelaporan adalah laporan dugaan pelanggaran TSM di Kabupaten Bengkulu Selatan,⁴²³ Halmahera Barat,⁴²⁴ Pulau Taliabu,⁴²⁵ Tidore Kepulauan⁴²⁶ dan Samosir.⁴²⁷ Adapun yang tidak diteruskan karena salah subjek adalah laporan dugaan pelanggaran administrasi TSM yang terjadi di Kabupaten Lombok Tengah. Dalam laporannya, pelapor justru melaporkan KPU Lombok Tengah, bukan calon. Atas alasan itu, Bawaslu NTB memutuskan permohonan tidak memenuhi syarat formil.⁴²⁸ Selain itu, posita laporan juga dinilai tidak menjelaskan perbuatan yang merupakan pelanggaran TSM sehingga tidak memenuhi syarat materil.⁴²⁹ Alasan syarat materil seperti ini juga terdapat dalam dua kasus dugaan pelanggaran TSM di Kabupaten Penukal Abab.⁴³⁰

Alasan syarat materil lainnya yang mendasari tidak diteruskan laporan ke proses pemeriksaan adalah laporan bukan merupakan objek pelanggaran TSM. Hal ini ada dalam kasus dugaan pelanggaran TSM di Kabupaten Rejang Lebong.⁴³¹ Selain itu,

⁴²³ Bawaslu Provinsi Bengkulu, *Putusan Pendahuluan Nomor 03/Reg/L/TSM-PB/07.00/XII/2020*, h. 3

⁴²⁴ Bawaslu Provinsi Maluku Utara, *Putusan Pendahuluan Nomor 02/Reg/L/TSM-PB/32.00/XII/2020*, h. 3

⁴²⁵ Bawaslu Maluku Utara, *Putusan Pendahuluan Nomor 01/Reg/L/TSM-PB/32.00/XII/2020*, h. 4

⁴²⁶ Bawaslu Maluku Utara, *Putusan Pendahuluan Nomor 03/Reg/L/TSM-PB/32.00/XII/2020*, h. 4

⁴²⁷ Bawaslu Provinsi Sumatera Utara, *Putusan Pendahuluan Nomor 01/REG/TSM-PB/02.00/XII/2020*, h. 5

⁴²⁸ Bawaslu Provinsi Nusa Tenggara Barat, *Putusan Pendahuluan Nomor 02/Reg/L/TSM-PB/18.00/1/2021*, h. 3

⁴²⁹ *Ibid.*, h. 19

⁴³⁰ Bawaslu Provinsi Sumatera Selatan, *Putusan Pendahuluan Nomor 01/REG/L/TSM-PB/06.06/X/2020*, h. 12 dan juga dalam *Putusan Pendahuluan Nomor 02/REG/L/TSM-PB/06.00/X/2020*, h. 25

⁴³¹ Bawaslu Provinsi Bengkulu, *Putusan Pendahuluan Nomor 02/Reg/L/TSM-PB/07.00/XI/2020*, h. 4

juga terdapat syarat materil bahwa petitum laporan tidak bersesuaian dengan apa yang diatur Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran yang Bersifat Terstruktur, Sistematis dan Massif.⁴³²

Jika disederhanakan, berbagai alasan yang menjadi dasar tidak dilanjutkannya laporan ke tahap pemeriksaan pelanggaran administrasi TSM dalam Pilkada 2020 adalah: melewati tenggang waktu;

1. salah subjek;
2. objek laporan bukan pelanggaran TSM;
3. laporan tidak jelas; dan
4. petitum yang dicantumkan tidak sesuai dengan Peraturan Bawaslu.

Dari lima alasan itu, alasan ketidaksesuaian petitum laporan dengan ketentuan Peraturan Bawaslu akan dikupas lebih jauh dalam rangka memberikan catatan evaluasi. Alasan tersebut terdapat dalam dua Putusan Bawaslu Sumatera Selatan dan satu Putusan Bawaslu NTB.

Salah satu yang dipertimbangkan dalam Putusan Pendahuluan Bawaslu Sumatera Selatan Nomor 01/REG/L/TSM-PB/06.06/X/2020 dan Putusan Nomor 02/REG/L/TSM-PB/06.06/X/2020 adalah rumusan petitum yang dicantumkan dalam laporan. Petitum laporan dinilai tidak sesuai Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2020. Dalam salah satu pertimbangannya, Bawaslu Sumatera Selatan menyatakan:⁴³³

Bahwa dari ketentuan tersebut, apa yang diminta oleh Pelapor dalam Petitumnya tidak bersesuaian dengan bunyi putusan Bawaslu Provinsi yang secara limitatif sudah diatur dalam Pasal 44 huruf a dan huruf b Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2020.

Norma Pasal 44 huruf a dan huruf b Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2020 yang dirujuk dalam pertimbangan tersebut berbunyi sebagai berikut:

Putusan atas laporan Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 memuat amar putusan:

- a. jika dinyatakan terbukti melakukan Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM, amar putusan berbunyi:

⁴³² Bawaslu Provinsi Sumatera Selatan, *Putusan Pendahuluan Nomor 01/REG/L/TSM-PB/06.06/X/2020*, h. 14, Bawaslu Provinsi Sumatera Selatan, *Putusan Pendahuluan Nomor 02/REG/L/TSM-PB/06.00/X/2020*, h. 27 dan Bawaslu Provinsi Nusa Tenggara Barat, *Putusan Pendahuluan Nomor 02/Reg/L/TSM-PB/18.00/I/2021*, h. 19

⁴³³ Bawaslu Provinsi Sumatera Selatan, *Putusan Pendahuluan Nomor 01/REG/L/TSM-PB/06.06/X/2020*, h. 14, Bawaslu Provinsi Sumatera Selatan, *Putusan Pendahuluan Nomor 02/REG/L/TSM-PB/06.00/X/2020*, h. 27 dan Bawaslu Provinsi Nusa Tenggara Barat, *Putusan Pendahuluan Nomor 02/Reg/L/TSM-PB/18.00/I/2021*, h. 19

“MEMUTUSKAN:

1. menyatakan terlapor terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan pelanggaran secara terstruktur, sistematis, dan masif berupa perbuatan menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/atau Pemilih;
 2. menyatakan membatalkan Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur/ Bupati dan Wakil Bupati/Wali Kota dan Wakil Wali Kota sebagai peserta Pemilihan; dan
 3. memerintahkan kepada KPU Provinsi/KPU Kabupaten/Kota untuk membatalkan keputusan KPU Provinsi/KPU Kabupaten/Kota terkait penetapan terlapor sebagai Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur/ Bupati dan Wakil Bupati/Wali Kota dan Wakil Wali Kota sebagai peserta Pemilihan dalam Pemilihan.”; atau
- b. jika dinyatakan tidak terbukti melakukan Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM, amar putusan berbunyi:

“MEMUTUSKAN:

menyatakan terlapor tidak terbukti secara sah dan meyakinkan, menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/atau Pemilih pelanggaran secara terstruktur, sistematis, dan masif.”

Jika dibaca secara seksama, norma Pasal 44 Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2020 berisi pengaturan tentang amar putusan atas laporan pelanggaran administrasi TSM. Adapun objek yang dinilai menggunakan norma tersebut adalah diktum putusan. Dengan alasan ini, terdapat kelemahan ketika menjadikan Pasal 44 Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2020 sebagai dasar untuk menilai terpenuhi atau tidaknya syarat materil laporan pelanggaran TSM. Meskipun terdapat pertimbangan lain dari Bawaslu Sumatera Selatan untuk menyatakan ketidakterpenuhan syarat materiel laporan yaitu ketidakjelasan uraian laporan yang tidak menunjukkan adanya perbuatan menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara pemilihan dan/atau pemilih.

Lebih jauh, dengan dasar berbeda, Bawaslu NTB juga menyatakan laporan pelanggaran TSM di Lombok Tengah tidak memenuhi syarat materil karena petitum laporan tidak dicantumkan sesuai Pasal 15 ayat (1) Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2020. Selengkapny, dalam salah satu pertimbangannya, Bawaslu NTB menyatakan:⁴³⁴

⁴³⁴ Bawaslu Provinsi Nusa Tenggara Barat, *Putusan Pendahuluan Nomor 02/Reg/L/TSM-PB/18.00/1/2021*, h. 19

Bahwa berdasarkan uraian permohonan (*posita*) Pelapor di atas, pelapor tidak mencantumkan *petitum* sebagaimana dimaksud ketentuan Pasal 15 ayat (1) huruf b poin 2 Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2020 sehingga laporan *a quo* tersebut belum cukup syarat untuk terpenuhinya sebuah permohonan.

Norma Pasal 15 ayat (1) Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2020 sebagaimana dirujuk dalam pertimbangan tersebut berbunyi sebagai berikut:

- (1) Laporan Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dalam Pasal 14 disampaikan secara tertulis dalam bahasa Indonesia dengan memuat:
 - a. syarat formal terdiri atas:
 1. identitas pelapor;
 2. identitas terlapor; dan
 3. waktu penyampaian laporan Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM tidak melebihi tenggang waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (2); dan
 - b. syarat materil terdiri atas:
 1. uraian mengenai Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM yang dilaporkan; dan
 2. *petitum* atau hal yang diminta oleh pelapor.

Dalam Putusan Pendahuluan Bawaslu Nusa Tenggara Barat tidak dicantumkan *petitum* laporan yang dipertimbangkan, dikarenakan pelapor tidak mencantulkannya dalam laporan. Walaupun demikian, hal yang perlu ditekankan adalah bahwa yang mesti dijadikan dasar penilaian syarat materil adalah apakah unsur-unsur laporan yang terdapat dalam model atau contoh yang diberikan sudah cukup atau tidak. Jika unsur-unsurnya sudah lengkap, seharusnya permohonan dinyatakan memenuhi syarat materil. Soal isi atau substansinya, hal tersebut dijadikan objek penilaian dalam proses pemeriksaan substansi laporan.

Selanjutnya terkait laporan yang diteruskan pada proses pemeriksaan berdasarkan data yang dijelaskan di atas, terdapat delapan laporan dugaan pelanggaran TSM yang masuk pada tahap pemeriksaan dan diputus dalam putusan akhir Bawaslu Provinsi. Tujuh laporan diantaranya dinyatakan tidak terbukti dan satu laporan dinyatakan terbukti.

Dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Kalimantan Tengah, perbuatan pelanggaran TSM yang dilaporkan pada pokoknya berkenaan dengan perbuatan menjanjikan atau memberikan uang kepada pemilih, setiap keluarga, Kapolsek, Danramil, Babinsa, Kepala Desa di seluruh wilayah

Kalimantan Tengah, melalui baliho, spanduk, iklan, orasi dan sebagainya.⁴³⁵ Salah satu bukti yang digunakan Pelapor adalah Foto spanduk pemasangan calon yang diadakan berisi janji dengan nominal uang Rp. 2.000.000.⁴³⁶ Dalam kesimpulannya, Bawaslu Kalimantan Tengah berkeyakinan, apa yang disampaikan dalam spanduk dan baliho yang beredar merupakan visi, misi dan program pasangan calon yang telah divalidasi sesuai ketentuan sehingga tidak dapat dikualifikasi sebagai perbuatan menjanjikan atau memberikan uang. Selengkapnya dinyatakan sebagai berikut:⁴³⁷

Bahwa visi, misi dan program Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Kalimantan Tengah Nomor Urut 1 yang telah divalidasi dan diproses sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak dapat dikualifisir sebagai perbuatan menjanjikan sebagaimana dimaksud Pasal 73 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Berdasarkan pertimbangan di atas, diputuskan bahwa Terlapor tidak terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan perbuatan menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara pemilihan dan/atau pemilih yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan masif.⁴³⁸

Terhadap Putusan itu, Pelapor mengajukan keberatan ke Bawaslu. Alasannya, Bawaslu Provinsi Kalimantan Tengah tidak menerapkan hukum acara sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan⁴³⁹ dan keliru dalam menilai gradasi dan kekuatan pembuktian.⁴⁴⁰ Terhadap keberatan tersebut, Bawaslu menyatakan, permohonan keberatan tidak beralasan hukum dan ditolak. Secara bersamaan, Bawaslu juga menguatkan Putusan Bawaslu Kalimantan Tengah Nomor 01/Reg/L/TSM-PG/21.00/XI/2020.t⁴⁴¹

Dalam pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Rejang Lebong, laporan dugaan pelanggaran TSM berkenaan dengan perbuatan Pasangan Calon Nomor Urut 3 (anak kandung dari Bupati Rejang Lebong) yang memanfaatkan dan menyalahgunakan

⁴³⁵ Bawaslu Provinsi Kalimantan Tengah, Putusan Nomor 01/Reg/L/TSM-PG/21.00/XI/2020, h. 10

⁴³⁶ *Ibid.*, h. 52

⁴³⁷ *Ibid.*, h. 53

⁴³⁸ *Ibid.*, h. 54

⁴³⁹ Bawaslu Republik Indonesia, Putusan Nomor 02/REG/K/TSM-PG/BAWASLU/XII/2020 terkait Keberatan Terhadap Putusan Bawaslu Kalimantan Tengah, h. 4

⁴⁴⁰ *Ibid.*, h. 16

⁴⁴¹ *Ibid.*, h. 23

kedudukan dan kewenangan Bupati untuk memberikan dan/atau menjanjikan uang atau materi lainnya kepada ASN baik struktural maupun nonstruktural, tenaga honorer/kontrak di lingkungan Pemerintah Daerah Rejang Lebong.⁴⁴² Penyalahgunaan kekuasaan tersebut dilakukan dalam bentuk adanya pembentukan tim pemenangan khusus ASN dan tenaga honor,⁴⁴³ ASN dan tenaga honor diwajibkan mendukung Terlapor,⁴⁴⁴ dan ASN diberikan tanggung jawab untuk memenangkan Terlapor.⁴⁴⁵

Setelah melakukan pemeriksaan, Majelis Pemeriksa Bawaslu Bengkulu memberikan penilaian sebagai berikut:⁴⁴⁶

Bahwa dari fakta persidangan dapatlah dibuktikan secara nyata keterlibatan H. Ahmad Hijazi sebagai Bupati Rejang Lebong dalam mengorganisir, memobilisir aparat pemerintahan dalam rangka memenangkan pasangan SAHE yang secara notabene ada Hendra Wahyudiansyah (anak) yang menjadi Calon Wakil Bupati Rejang Lebong;

Bahwa tidak ditemukan fakta hukum adanya tindakan langsung dan tindakan kongkrit dari pasangan Calon Syamsul Effendi dan Hendra Wahyudiansyah dalam hal ini Terlapor, melakukan tindakan terstruktur, sistematis dan masif dalam memberikan uang atau barang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih, namun faktanya perbuatan tersebut dilakukan oleh Bupati Rejang Lebong H. Ahmad Hijazi;

Berdasarkan penilaian tersebut Bawaslu Provinsi Bengkulu berkesimpulan sebagai berikut: ⁴⁴⁷

...terhadap hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud huruf b, telah mengambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Bahwa perbuatan mempengaruhi pemilih untuk memilih pasangan SAHE dengan cara-cara melibatkan aparat penyelenggaraan pemilihan dan atau aparat pemerintahan secara terstruktur sistematis dan masif dapat dibuktikan dalam perkara *a quo*;
2. Bahwa perbuatan tersebut tidak dapat dibuktikan telah dilakukan oleh Terlapor, melainkan dilakukan oleh Bupati Rejang Lebong H. Ahmad Hijazi

⁴⁴² Bawaslu Provinsi Bengkulu, *Putusan Nomor 01/Reg/L/TSM-PB/07.00/XI/2020*, h. 6

⁴⁴³ *Ibid.*, h. 7

⁴⁴⁴ *Ibid.*, h. 8

⁴⁴⁵ *Ibid.*, h. 9

⁴⁴⁶ *Ibid.*, h. 206

⁴⁴⁷ *Ibid.*, h. 207

yang memiliki hubungan hukum sebagai ayah dan anak dengan Calon Wakil Bupati Wahyu Hendradiansyah.

Berdasarkan hasil penilaian dan kesimpulan Bawaslu Bengkulu tersebut dapat diketahui, perbuatan pelanggaran administrasi TSM telah terjadi. Hanya saja, perbuatan itu dilakukan oleh Bupati yang merupakan ayah dari Terlapor, bukan oleh Terlapor. Sesuai Pasal 73 ayat (2) UU Pilkada, yang dapat dikualifikasi sebagai pelanggaran TSM adalah perbuatan yang dilakukan oleh calon. Dalam kasus ini, Bawaslu Bengkulu tidak menemukan hubungan antar perbuatan yang terjadi dengan tanggung jawab Terlapor sebagai calon, sehingga Terlapor pun dinyatakan tidak terbukti secara sah dan meyakinkan menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara pemilihan dan/atau pemilih secara TSM.⁴⁴⁸

Terhadap Putusan itu, Pelapor juga menempuh upaya keberatan kepada Bawaslu untuk menguji putusan Bawaslu Provinsi Bengkulu. Dalam pemeriksaannya, Bawaslu menilai bahwa Bawaslu Bengkulu tidak keliru dalam menerapkan hukum dalam putusannya.⁴⁴⁹ Penilaian Bawaslu Bengkulu terkait ada atau tidaknya perbuatan pelanggaran TSM Terlapor selaku calon dan/atau pasangan calon merupakan penilaian hasil pembuktian terhadap fakta-fakta yang sudah dilakukan Bawaslu Bengkulu dalam sidang pemeriksaan.⁴⁵⁰ Lebih jauh juga ditegaskan, Majelis Pemeriksa keberatan Bawaslu hanya menilai penerapan hukum dan/atau koreksi terhadap teknis penulisan putusan Bawaslu Provinsi.⁴⁵¹ Selengkapnya, hal itu dinyatakan sebagai berikut:⁴⁵²

Menimbang bahwa ada atau tidaknya perbuatan dari terlapor selaku calon dan/atau pasangan calon yang dapat dikualifikasi sebagai perbuatan menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara pemilihan dan/atau pemilih, merupakan penilaian hasil pembuktian terhadap fakta-fakta yang sudah dilakukan oleh Bawaslu Provinsi Bengkulu dalam sidang pemeriksaan.

Menimbang terhadap dalil-dalil keberatan Pelapor lainnya, Majelis Pemeriksa menilai dalil-dalil keberatan lainnya sudah berkenaan dengan penilaian hasil pembuktian terhadap fakta-fakta yang sudah dilakukan Bawaslu Provinsi Bengkulu dalam sidang pemeriksaan. Majelis Pemeriksa keberatan hanya menilai berkenaan dengan penerapan hukum dalam putusan Bawaslu Provinsi

⁴⁴⁸ *Ibid.*, h.208

⁴⁴⁹ Bawaslu Republik Indonesia, *Putusan Nomor 03/REG/K/TSM-PB/BAWASLU/XII/2020* h. 53

⁴⁵⁰ *Ibid.*, h. 53

⁴⁵¹ *Ibid.*, h. 54

⁴⁵² *Ibid.*, h. 53-54

dan/atau koreksi terhadap teknis penulisan putusan Bawaslu Provinsi, sebagaimana diatur Pasal 58 ayat (2) Perbawaslu Nomor 9 Tahun 2020.

Atas pertimbangan tersebut, permohonan keberatan dinyatakan ditolak. Pada saat bersamaan Bawaslu juga menguatkan Putusan Bawaslu Provinsi Bengkulu Nomor 01/Reg/L/TSM-PB/07.00/XI/2020.

Selanjutnya, dalam pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Lampung Tengah, juga terjadi dugaan pelanggaran administrasi TSM dalam bentuk pasangan calon melakukan perbuatan memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih di 18 wilayah kecamatan dari sebanyak 28 kecamatan yang tersebar di Kabupaten Lampung Tengah.⁴⁵³ Setelah melakukan pemeriksaan, Majelis Pemeriksa menilai bahwa bukti-bukti yang diajukan tidak dapat menunjukkan adanya peristiwa pemberian uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara pemilihan dan/atau pemilih secara terstruktur, sistematis, dan masif.⁴⁵⁴ Lebih jauh, unsur-unsur yang terdapat dalam Pasal 73 ayat (2) jo Pasal 135A UU Pilkada juga tidak dapat dibuktikan.⁴⁵⁵ Atas dasar itu, Terlapor dinyatakan tidak terbukti secara sah dan meyakinkan, menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya kepada penyelenggara dan/atau pemilih secara TSM.⁴⁵⁶ Terhadap Putusan ini, Pelapor juga mengajukan upaya keberatan kepada Bawaslu, namun upaya tersebut dinyatakan ditolak.

Berikutnya, dugaan pelanggaran TSM di Kabupaten Sumbawa yang terjadi dalam bentuk, Gubernur NTB yang merupakan kakak kandung dari Terlapor (Pasangan Nomor Urut 4) melakukan tindakan yang menguntungkan Pasangan Calon Nomor 4 dengan cara melakukan penganggaran bansos ataupun kegiatan lainnya seperti bibit ternak unggul yang bersumber dari APBD NTB ke Kabupaten Sumbawa secara menyeluruh di Kabupaten Sumbawa untuk membantu kemenangan Pasangan Calon Nomor Urut 4,⁴⁵⁷ Gubernur NTB juga memberikan bantuan 200 ekor sapi untuk kecamatan Labangka sebagai tambahan,⁴⁵⁸ Pasangan Calon Nomor Urut 4 mengerahkan aparaturnya untuk memenangkannya,⁴⁵⁹ dan juga melakukan perbuatan membagi-bagikan uang kepada pemilih di seluruh kecamatan di Kabupaten Sumbawa.⁴⁶⁰ Setelah melakukan

⁴⁵³ Fritz Edward Siregar, 2020, *Dimensi Hukum Pelanggaran Administrasi Pemilu*, Konstitusi Press, Jakarta, h. 46

⁴⁵⁴ *Ibid.*, h. 343

⁴⁵⁵ *Ibid.*, 344

⁴⁵⁶ *Ibid.*, h. 346

⁴⁵⁷ Bawaslu Provinsi Nusa Tenggara Barat, *Putusan Nomor 01/L/TSM-PB/18.00/2020*, h. 3

⁴⁵⁸ *Ibid.*, h. 4

⁴⁵⁹ *Ibid.*, h. 5

⁴⁶⁰ *Ibid.*, h. 5

pemeriksaan, Bawaslu Provinsi NTB menyimpulkan sebagai berikut:⁴⁶¹

...terhadap hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada huruf b, mengambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Bahwa berdasarkan hasil persidangan Majelis tidak menemukan fakta yang berhubungan secara langsung terkait keterlibatan Gubernur NTB menggunakan jabatannya untuk melakukan penganggaran dan upaya memenangkan pasangan calon nomor urut 4;
2. Bahwa berdasarkan hasil pemeriksaan persidangan pelanggaran administrasi TSM pemilihan melalui Bawaslu Provinsi NTB, pelapor tidak dapat membuktikan seluruh dalilnya.

Berdasarkan pertimbangan di atas diputuskan bahwa terlapor tidak terbukti secara sah dan meyakinkan, menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara dan/atau pemilih secara TSM.⁴⁶² Putusan ini diterima oleh pelapor dan ia tidak mengajukan keberatan kepada Bawaslu.

Selanjutnya dugaan pelanggaran administrasi TSM yang terjadi di Kabupaten Bulukumba. Dugaan pelanggaran administrasi TSM berupa perbuatan Pasangan Calon Nomor Urut 3 memberikan bantuan Alat Berat untuk normalisasi bendungan Balantikeke Kecamatan Ujung Loe, untuk pengerukan parkiran kapal nelayan di Bentenge,⁴⁶³ dan untuk mengatasi longsor di Kecamatan Kajang,⁴⁶⁴ memberikan bantuan material perbaikan irigasi di Kecamatan Gantarang,⁴⁶⁵ dan untuk perbaikan jalan poros Dusun Alorang.⁴⁶⁶ Selain itu, juga dilaporkan adanya perbuatan membagikan uang kepada warga untuk mempengaruhi hak pilihnya pada saat kampanye, dan memberikan uang kepada Kepala Desa di Kecamatan Bontoitiro.⁴⁶⁷

Terhadap hal itu, Majelis Pemeriksa Bawaslu Sulawesi Selatan berkesimpulan, tidak ditemukan fakta hukum adanya perbuatan sistematis untuk mempengaruhi pemilih dengan melibatkan ASN, aparatur desa dan dengan membagi-bagi uang.⁴⁶⁸ Selain itu, perbuatan pemberian materi lainnya terkait bantuan Escavator perbaikan jalan, pengerukan sungai dan longsor serta material pengerasan jalan tidak dapat

⁴⁶¹ *Ibid.*, h. 219

⁴⁶² *Ibid.*, h. 219

⁴⁶³ Bawaslu Provinsi Sulawesi Selatan, *Putusan Nomor 01/Reg/L/TSM-PB/27.00/XII/2020*, h. 4

⁴⁶⁴ *Ibid.*, h. 5

⁴⁶⁵ *Ibid.*, h. 5

⁴⁶⁶ *Ibid.*, h. 5

⁴⁶⁷ *Ibid.*, h. 6

⁴⁶⁸ *Ibid.*, h. 164

dikategorikan sebagai perbuatan masif karena dilakukan sebelum penetapan calon Bupati dan Wakil Bupati.⁴⁶⁹ Lebih jauh, juga tidak ditemukan adanya tindakan langsung dan tindakan konkrit Terlapor yang dapat dikualifikasi sebagai perbuatan menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara dan/atau pemilih. Atas alasan itu, Bawaslu Sulawesi Selatan memutuskan untuk menolak laporan karena tidak terbukti secara sah dan meyakinkan.⁴⁷⁰

Selanjutnya di Kabupaten Banggai, pelanggaran administrasi TSM yang dilaporkan berupa perbuatan pasangan calon mempengaruhi penyelenggara dan pemilih dengan melibatkan ASN, Tim Sukses dan Relawan di 11 wilayah dari 23 Kecamatan yang ada di Kabupaten Banggai dengan membuat surat perjanjian komitmen sukseskan pemenangan Calon Bupati Banggai Tahun 2020.⁴⁷¹ Surat perjanjian tersebut dilakukan dengan pendamping-pendamping PKH⁴⁷² dan dipublikasi melalui media sosial dan media *online*.⁴⁷³ Isi Surat Perjanjian dan Komitmen yang disampaikan adalah sebagai berikut:⁴⁷⁴

- “Sehubungan dengan pelaksanaan pesta demokrasi Tahun 2020 dengan ini kami (Sumber daya manusia) SDM Program Keluarga Harapan (PKH) Kabupaten Banggai mengajukan kerjasama dengan Tim Pemenangan untuk dapat bekerjasama dan mendukung penuh serta memenangkan Ir. AMIRUDDIN TAMOREKA menjadi Bupati Banggai Tahun 2020-2024, besar harapan kami agar bisa sama-sama membangun komitmen dan siap mendukung dan memenangkan pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020”.
- “Sehubungan dengan pelaksanaan pesta demokrasi Tahun 2020 dengan ini kiranya (Sumber daya manusia) SDM Program Keluarga Harapan (PKH) Kabupaten Banggai untuk dapat bekerjasama dan mendukung penuh serta memenangkan Ir. AMIRUDDIN TAMOREKA menjadi Bupati Banggai Tahun 2020-2024, besar harapan kami agar bisa sama-sama membangun komitmen”.

Tim Pemeriksa Bawaslu Provinsi setempat menilai, perjanjian dan komitmen Ir. Amiruddin terjadi sebelum penetapan pasangan calon oleh KPU Kabupaten Banggai,⁴⁷⁵

⁴⁶⁹ *Ibid.*, h. 165

⁴⁷⁰ *Ibid.*, h. 167

⁴⁷¹ Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah, *Putusan Nomor 01/Reg/L/TSM-PB/26.00/XII/2020*, h. 2

⁴⁷² *Ibid.*, h. 4-6

⁴⁷³ *Ibid.*, h. 11

⁴⁷⁴ *Ibid.*, h. 12

⁴⁷⁵ *Ibid.*, h. 191-192

dan petugas PKH yang melakukan perjanjian kerjasama dan komitmen terkait sukseskan pemenangan calon bupati dan wakil bupati telah diberhentikan oleh Kementerian Sosial.⁴⁷⁶ Lebih jauh, terkait laporan keterlibatan ASN, Tim Pemeriksa menilai bahwa secara substansi tidak terdapat ASN dan Aparat struktural yang terlibat dalam tim pemenangan dan tim relawan yang melakukan perbuatan menjanjikan atau memberikan uang untuk mempengaruhi pemilih.⁴⁷⁷ Akhirnya disimpulkan, perbuatan menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara atau pemilih tidak terbukti,⁴⁷⁸ sehingga permohonan dinyatakan ditolak.⁴⁷⁹

Terakhir, laporan dugaan pelanggaran administrasi TSM yang terjadi dalam pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Surabaya. Objek yang dilaporkan berupa perbuatan Walikota Surabaya untuk mengajak memilih pasangan calon Nomor Urut 1 dengan mengirim Surat Untuk Warga Surabaya.⁴⁸⁰ Isi surat tersebut dinilai sebagai menjanjikan sesuatu untuk mempengaruhi pemilih.⁴⁸¹ Surat dimaksud disertai lampiran brosur yang salah satunya berisi janji dana program kegiatan RT minimal 175 juta per tahun.⁴⁸² Isi surat tersebut selengkapnya sebagai berikut:⁴⁸³

Mari kita pilih Calon Walikota Eri Cahyadi dan Calon Wakil Walikota Armudji, Pasangan Nomor 1 ini memiliki kompetensi, amanah dan telah teruji sebagai birokrat dan sebagai anggota DPRD Surabaya. Eri-Armudji akan meneruskan pembangunan Surabaya yang lebih baik lagi. Pembangunan yang membuka kesempatan bekerja, berkeadilan, dan menyejahterakan rakyat.

Setelah melakukan pemeriksaan, Tim Pemeriksa Bawaslu Jawa Timur menilai, janji dana program kegiatan RT minimal Rp. 175 juta dalam brosur memang tidak termasuk dalam visi, misi dan program yang diserahkan pasangan calon ke KPU Kota Surabaya, namun perlu dinilai lebih jauh apakah hal tersebut patut diduga sebagai menjanjikan materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih.⁴⁸⁴ Selain itu, juga terdapat bukti bahwa telah terjadi pelanggaran di paling sedikit 50% kecamatan di Kota Surabaya, namun Pelapor tidak mampu menunjukkan relasinya dengan

⁴⁷⁶ *Ibid.*, h. 192

⁴⁷⁷ *Ibid.*, h. 200

⁴⁷⁸ *Ibid.*, h. 201

⁴⁷⁹ *Ibid.*, h. 202

⁴⁸⁰ Bawaslu Provinsi Jawa Timur, *Putusan Nomor 01/Reg/L/TSM-PW/16.00/XII/2020*, h. 3

⁴⁸¹ *Ibid.*, h. 6

⁴⁸² *Ibid.*, h. 55

⁴⁸³ *Ibid.*, h. 5

⁴⁸⁴ *Ibid.*, h. 56

dampak pelanggaran yang sangat luas pengaruhnya terhadap hasil pemilihan dan bukan hanya sebagian-sebagian.⁴⁸⁵ Berdasarkan penilaian itu, Bawaslu Jawa Timur memutuskan untuk menolak laporan dimaksud.⁴⁸⁶

Selanjutnya, satu-satunya pengaduan terkait pelanggaran TSM yang dinyatakan terbukti adalah dugaan pelanggaran yang terjadi dalam pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Bandar Lampung. Dugaan pelanggaran yang dilaporkan adalah perbuatan Walikota Bandar Lampung melakukan tindakan yang menguntungkan Eva Dwiana (istri Walikota) sebagai salah satu pasangan calon dengan cara melakukan pengganggangan bansos menggunakan APBD Kota Bandar Lampung dan memanfaatkan bansos sebagai sarana sosialisasi/kampanye pasangan calon yang dilakukan secara masif di mana pendistribusiannya dengan melibatkan aparatur pemerintah/ASN sampai tingkat kelurahan dan perangkat RT.⁴⁸⁷ Selain itu, pasangan calon Nomor Urut 3 juga dinilai telah memanfaatkan bantuan Covid-19 berupa beras dan uang tunai yang bersumber dari APBD sebagai media sosialisasi yang dibagikan ke seluruh Kota Bandar Lampung melalui perangkat kelurahan.⁴⁸⁸ Lebih jauh, juga dilaporkan, pasangan calon Nomor Urut 3 memberikan materi berupa uang untuk mempengaruhi pemilih di seluruh Kecamatan di Kota Bandar Lampung.⁴⁸⁹

Dari hasil pemeriksaannya, Majelis Pemeriksa Bawaslu Lampung menilai, terdapat hubungan antara perbuatan menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon yang dilakukan oleh Walikota dengan kekuasaan yang dimilikinya terhadap calon kepala daerah yang berkontestasi dalam pilkada. Selengkapnya dinyatakan sebagai berikut:⁴⁹⁰

Bahwa merujuk kepada argumentasi hukum di atas Majelis sampai pada konklusi bahwa terdapat korelasi antara perbuatan menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon yang dilakukan oleh Kepala Daerah dengan kekuasaan yang dimilikinya terhadap calon Kepala Daerah yang berkontestasi dalam suatu Pemilihan Kepala Daerah. Sebab Kepala Daerah dapat dikualifisir sebagai “pihak lain” yang mewujudkan terjadinya perbuatan Politik Uang bagi Pasangan Calon Kepala Daerah;

⁴⁸⁵ *Ibid.*, h. 58

⁴⁸⁶ *Ibid.*, h. 60

⁴⁸⁷ Bawaslu Provinsi Lampung, *Putusan Nomor 02/Reg/L/TSM-PW/08.00/2020*, h. 3

⁴⁸⁸ *Ibid.*, h. 4

⁴⁸⁹ *Ibid.*, h. 4

⁴⁹⁰ *Ibid.*, h. 203-204

Bahwa Majelis berpendapat dalam perkara *a quo* terlapor telah melakukan pelanggaran administrasi pemilihan sebagaimana dimaksud Pasal 73 ayat (1) dan ayat (4) Undang-undang No. 10 Tahun 2016 dan ditentukan lebih lanjut dalam Pasal 4 ayat (1) Perbawaslu No. 9 tahun 2020, yang dilakukan oleh Walikota Bandar Lampung sebagai “pihak lain” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (4) Undang-undang No. 10 Tahun 2016;

Terkait hubungan pelanggaran yang terjadi dengan Terlapor, Majelis Pemeriksa menyampaikan penilaian sebagai berikut:⁴⁹¹

Bahwa Hj. Eva Dwiana sebagai Istri Walikota, berkedudukan sebagai Ketua Penggerak Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (PKK) Kota Bandar Lampung, yang mana menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2017 tentang Gerakan Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga, diketahui bahwa sumber dana gerakan PKK ini berasal dari APBD Kota Bandar Lampung.

- a. Bahwa mencermati hal tersebut, Majelis Pemeriksa berkeyakinan bahwa terdapat hubungan yang kuat antara kedudukan Wali Kota Bandar Lampung, dengan Kemenangan Terlapor sebagai Ketua Penggerak Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga yang memanfaatkan anggaran PKK berupa pemberian transport untuk kader PKK dan bantuan sosial masyarakat untuk penanganan covid 19 menjadi unsur pelanggaran administrasi pemilihan sebagaimana dimaksud Pasal 4 ayat (1) Perbawaslu Nomor 9 Tahun 2020.

Berdasarkan penilaian tersebut Bawaslu Lampung menyimpulkan bahwa terdapat perbuatan menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya dalam bentuk pemberian sembako yang dikemas dalam bentuk kegiatan pemberian bantuan Covid-19 yang dilakukan Walikota Bandar Lampung aktif sebagai suami dari calon Walikota Nomor Urut 3 dengan melibatkan aparatur pemerintah kota beserta jajarannya termasuk RT Kecamatan Teluk Betung Timur, Kecamatan Kedamaian, Kecamatan Kemiling, Kecamatan Sukabumi, Kecamatan Sukarame, Kecamatan Teluk Betung Barat, Kecamatan Kedaton, Kecamatan Panjang, Kecamatan Labuan Batu, dan Kecamatan Langkapura.⁴⁹² Lebih jauh, juga terdapat pemberian transportasi untuk Kader PKK sebesar Rp. 200.000 kepada 100 orang di setiap Kelurahan yang dibagikan aparat pemerintah merupakan pelanggaran administrasi pemilihan yang merupakan pelanggaran TSM.⁴⁹³

⁴⁹¹ *Ibid.*, h. 207

⁴⁹² *Ibid.*, h. 210 - 215

⁴⁹³ *Ibid.*, h. 215

Sesuai penilaian dan kesimpulan di atas, Bawaslu Provinsi Lampung menjatuhkan putusan dengan amar sebagai berikut:⁴⁹⁴

MEMUTUSKAN:

1. Menyatakan Terlapor terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan pelanggaran secara terstruktur, sistematis, dan massif berupa perbuatan menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/atau Pemilih;
2. Menyatakan membatalkan pasangan calon WaliKota dan Wakil WaliKota Bandar Lampung No Urut 03; dan
3. Memerintahkan kepada KPU Kota Bandar Lampung untuk membatalkan keputusan KPU Kota Bandar Lampung terkait penetapan terlapor sebagai pasangan calon dalam Pemilihan.

Putusan tersebut dibacakan dalam rapat Pleno Bawaslu Provinsi Lampung tanggal 5 Januari 2021.⁴⁹⁵ Pembacaan putusan dilakukan setelah penetapan dan pengumuman hasil rekapitulasi tingkat kabupaten/kota yang dilaksanakan dari tanggal 13 hingga 19 Desember 2020,⁴⁹⁶ dan juga bersamaan dengan berjalannya proses pengajuan permohonan penyelesaian sengketa hasil pemilihan di Mahkamah Konstitusi.⁴⁹⁷ Artinya, putusan dengan amar mendiskualifikasi pasangan calon dalam pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Bandar Lampung dilakukan setelah adanya Keputusan KPU Bandar Lampung tentang penetapan perolehan suara hasil pemilihan.

Terhadap putusan itu, KPU Bandar Lampung menindaklanjutinya dengan membatalkan pasangan calon Eva Dwiana dan Deddy Amarullah melalui Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Bandar Lampung Nomor 007/HK.03.1- Kpt/1871/KPU-Kot/I/2021, tanggal 8 Januari 2021, tentang Pembatalan Pasangan Calon Peserta Pemilihan Wali Kota Tahun 2020.⁴⁹⁸ Hanya saja, terhadap Keputusan tersebut, pasangan calon yang dibatalkan mengajukan upaya hukum ke Mahkamah Agung. Setelah melakukan pemeriksaan, MA memutuskan mengabulkan permohonan

⁴⁹⁴ *Ibid.*, h. 216

⁴⁹⁵ *Ibid.*, h. 216

⁴⁹⁶ Komisi Pemilihan Umum, *Lampiran Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 5 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020*

⁴⁹⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 7 Tahun 2020 tentang Tahapan, Kegiatan, dan Jadwal Penanganan Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, Lampiran*

⁴⁹⁸ Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Putusan Nomor 1 P/PAP/2021, h. 2*

Pemohon dan membatalkan keputusan KPU Bandar Lampung.⁴⁹⁹ Salah satu pertimbangan pokok MA adalah keputusan pembatalan dilakukan melampaui tahapan yang ditentukan peraturan perundang-undangan karena dilakukan setelah penetapan hasil pemilihan.⁵⁰⁰

Terhadap beberapa putusan Bawaslu Provinsi terkait pelanggaran administrasi TSM dan putusan Bawaslu terhadap permohonan keberatan atas Putusan Bawaslu Provinsi, terdapat beberapa catatan evaluasi yang perlu disampaikan.

Pertama, dalam kasus dugaan pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis dan masif di Kabupaten Rejang Lebong, Bawaslu Bengkulu idealnya dapat membaca lebih hati-hati berbagai petunjuk terkait hubungan Terlapor dengan berbagai pelanggaran TSM yang terjadi. Sebab, ketika seorang Bupati telah terbukti melakukan pelanggaran TSM, maka anaknya sebagai Terlapor merupakan orang yang mendapatkan keuntungan elektoral dari perbuatan tersebut. Berbagai pelanggaran yang dilakukan Bupati patut diketahui dan didukung oleh Terlapor, sehingga hal tersebut dapat diduga sebagai bagian dari tindakan calon. Dalam konteks itu, frasa “melakukan pelanggaran” sebaiknya tidak hanya diartikan secara sempit, di mana perbuatan tersebut hanya dilakukan secara langsung oleh calon, melainkan juga pelanggaran yang terjadi atas sepengetahuan atau patut diketahui oleh calon namun yang bersangkutan tidak mencegahnya. Jika tidak dimaknai demikian, pelanggaran TSM akan sangat mudah terjadi dengan cara menyuruh, menganjurkan atau membiarkan orang lain, baik keluarga, orang dekat dan siapapun untuk melakukannya tanpa harus khawatir akan dikenai sanksi karena melakukan pelanggaran administrasi TSM.

Kedua, dalam kasus pelanggaran TSM yang terjadi di Kota Bandar Lampung, Bawaslu Lampung lebih berani untuk melihat hubungan kausalitas antara pelanggaran yang dilakukan Walikota Bandar Lampung dengan keuntungan atau kerugian yang dialami pasangan calon dalam proses pemilihan. Hal itu dapat dibaca dari 11 point kesimpulan hasil pemeriksaan, di mana 10 diantaranya merupakan pelanggaran yang dilakukan oleh Bupati, bukan oleh calon.⁵⁰¹ Adapun yang berkaitan langsung dengan keberadaan calon hanya satu masalah, yaitu pemberian transportasi untuk kader PKK di mana Ketua Penggerak PKK-nya adalah Eva Dwiana yang juga sebagai calon Walikota. Dengan, demikian, sekalipun subjek yang dituju sebagai pelaku pelanggaran TSM adalah calon, namun perbuatan pelanggaran yang mayoritas dilakukan Walikota dilihat sebagai bagian tidak terpisahkan dari tindakan calon sebagai pihak yang mendapatkan keuntungan elektoral dari

⁴⁹⁹ *Ibid.*, h. 101

⁵⁰⁰ *Ibid.*, h. 99-100

⁵⁰¹ Bawaslu Provinsi Lampung, *Putusan Nomor 02/Reg/L/TSM-PW/08.00/2020*, h. 210-215

penyalahgunaan kekuasaan Walikota.

Dalam mengkaji hubungan kausalitas antara perbuatan dan dampaknya terhadap keuntungan elektoral yang diperoleh pasangan calon, Majelis Pemeriksa fokus pada adanya hubungan antara perbuatan Walikota dengan keuntungan yang diperoleh pasangan calon. Dengan demikian, peran calon dalam pelanggaran TSM tidak mesti dalam bentuk perbuatan langsung, melainkan juga perbuatan tidak langsung berupa tindakan yang dilakukan pihak lain yang patut diduga diketahui atau sepengetahuan calon dan/atau memiliki keterkaitan langsung dengan kemenangan calon tersebut. Dalam konteks ini, pertimbangan dan kesimpulan yang diambil merupakan sebuah langkah maju dalam memeriksa dan memutus dugaan pelanggaran TSM.

Agak berbeda halnya dengan Putusan Bawaslu Bengkulu dalam kasus pelanggaran TSM Kabupaten Rejang Lebong yang hasil pemeriksaannya menyimpulkan perbuatan pelanggaran TSM terbukti, namun perbuatan tersebut tidak dilakukan oleh calon. Dengan adanya kaitan antara calon dengan Bupati aktif dalam hubungan anak dan ayah, sangat sulit untuk tidak melihat adanya hubungan antara pelanggaran yang dilakukan bupati dengan keuntungan yang diperoleh pasangan calon. Idealnya, Bawaslu Bengkulu juga dapat membaca hal ini secara lebih berani sebagaimana Bawaslu Lampung memberi penilaian terhadap hubungan kausalitas pelanggaran TSM oleh Bupati dengan keuntungan elektoral yang diperoleh salah satu pasangan calon. Artinya, pembuktian terkait perbuatan calon tidak dimaknai secara sempit di mana perbuatan itu mesti dilakukan secara langsung oleh calon, melainkan juga perbuatan yang dilakukan secara tidak langsung.

**BAB
5**

e-book

**MEKANISME DAN
KELEMBAGAAN
PENANGANAN
PELANGGARAN PILKADA**

A. PENANGANAN PELANGGARAN PIDANA PEMILIHAN

Pada dasarnya, penanganan tindak pidana pemilihan dilakukan melalui sistem peradilan pidana yang berlaku. Dalam sistem tersebut penanganan dugaan tindak pidana pemilihan dilakukan dengan tahapan penerimaan laporan atau temuan oleh Bawaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota; penyelidikan dan penyidikan oleh Kepolisian; penuntutan oleh Kejaksaan; proses peradilan oleh Pengadilan Negeri. Dibanding tindak pidana umum, penanganan tindak pidana pemilihan memiliki beberapa kekhususan, seperti laporan terjadinya tindak pidana pemilihan mesti melalui Bawaslu Provinsi atau Kabupaten/Kota;⁵⁰² penyelidikan, penyidikan dan penuntutan dilakukan secara terkoordinasi dalam sentra penegakan hukum terpadu,⁵⁰³ dan waktu penanganan yang sangat terbatas.⁵⁰⁴ Sehubungan dengan itu, terdapat empat tahapan pokok penanganan tindak pidana pemilihan. Masing-masingnya akan dibahas lebih lanjut.

Pertama, penerimaan laporan. Hal ini merupakan tahap awal penanganan tindak pidana pemilihan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 146 ayat (1) UU Pilkada. Norma tersebut menyatakan:

Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia yang tergabung dalam sentra penegakan hukum terpadu dapat melakukan penyelidikan setelah adanya laporan pelanggaran Pemilihan yang diterima oleh Bawaslu Provinsi maupun Panwas Kabupaten/Kota.

Sesuai ketentuan di atas, penyelidikan tindak pidana pemilihan dilakukan oleh Penyidik Polri. Penyelidikan dilakukan setelah adanya laporan atau temuan pelanggaran pemilihan yang diterima Bawaslu Provinsi maupun Bawaslu Kabupaten/Kota. Artinya, tidak ada tindak pidana pemilihan yang langsung ditangani Kepolisian. Semuanya mesti melalui pintu penyampaian laporan kepada Bawaslu Provinsi/Kabupaten/Kota terkait dugaan terjadinya tindak pidana pemilihan.

Kedua, penyelidikan dan penyidikan. Sesuai ketentuan di atas, penyelidikan dan penyidikan dilakukan oleh Kepolisian yang tergabung dalam sentra penegakan hukum terpadu. Dalam melakukan penyelidikan dan penyidikan, penyidik Kepolisian melakukan proses pengumpulan alat bukti, pengeledahan dan penyitaan. Penyidikan dilakukan dalam waktu paling lama 14 hari kerja sejak laporan diterima dari Bawaslu Provinsi/Kabupaten/Kota. Apabila hasil penyidikan dinilai belum lengkap, penyidik

⁵⁰² Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015...Op.cit.*, Pasal 146 ayat (1)

⁵⁰³ *Ibid.*, Pasal 152

⁵⁰⁴ *Ibid.*, Pasal 146, Pasal 148, Pasal 149, Pasal 150 dan Pasal 151

diberi waktu selama 3 hari kerja sejak tanggal penerimaan pengembalian berkas dari penuntut umum untuk melengkapinya.

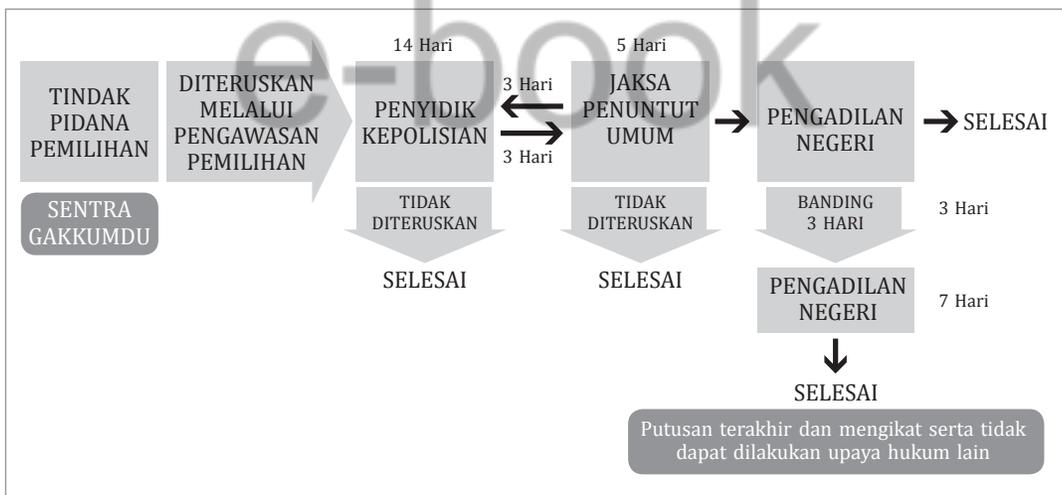
Ketiga, penuntutan. Penuntut umum melakukan pengkajian terhadap berkas hasil penyidikan dan mengembalikan kepada penyidik untuk dilengkapi dalam waktu 3 hari sejak berkas diterima dari penyidik. Apabila sudah lengkap, penuntut umum melimpahkan berkas perkara paling lama 5 hari kerja sejak berkas diterima dari penyidik.⁵⁰⁵

Keempat, proses peradilan. Proses memeriksa, mengadili dan memutus perkara tindak pidana pemilihan dilakukan oleh Pengadilan Negeri (PN) dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari setelah pelimpahan berkas perkara. Banding terhadap putusan PN diajukan paling lama 3 hari setelah putusan dibacakan. Pengadilan Tinggi memeriksa dan memutus perkara banding paling lama 7 hari setelah permohonan banding diterima. Putusan banding merupakan putusan terakhir, bersifat mengikat dan tidak dapat lagi dilakukan upaya hukum.⁵⁰⁶

Lebih jauh proses penanganan dugaan tindak pidana pemilihan sebagaimana diatur UU Pilkada dapat disederhanakan seperti dapat dibaca pada bagan di bawah ini.

Bagan 13

Alur Penanganan Pelanggaran Pidana Pilkada Sesuai UU Pilkada



Sumber: Diolah dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

Tahapan penanganan dugaan tindak pidana pemilihan dilakukan secara terkoordinasi pada sentra penegakan hukum terpadu. Sesuai Pasal 152 ayat (1) UU

⁵⁰⁵ *Ibid.*, Pasal 146 ayat (6)

⁵⁰⁶ *Ibid.*, Pasal 14

Pilkada, sentra Gakkumdu merupakan wadah bagi Bawaslu Provinsi/Kabupaten/Kota, Kepolisian Daerah dan/atau Kepolisian Resor dan Kejaksaan Tinggi dan/atau Kejaksaan Negeri untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana pemilihan. Artinya, desain kelembagaan sentra Gakkumdu yang dicitakan UU Pilkada hanya sebagai tempat menyamakan pemahaman dan pola penanganan. Adapun fungsi penanganan dugaan tindak pidana pemilihan tetap berada pada masing-masing lembaga sesuai wewenangnya.

Mekanisme dan kelembagaan untuk penanganan pelanggaran pidana pemilihan tersebut diatur lebih jauh dalam Peraturan Bersama Ketua Bawaslu, Kapolri dan Jaksa Agung Nomor 5, Nomor 1, Nomor 14 Tahun 2020 tentang Sentra Penegakan Hukum Terhadap pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota (Peraturan Bersama). Dalam Peraturan Bersama, kedudukan Gakkumdu dan pola hubungan dan tata kerja dalam penanganan tindak pidana pemilihan diperkuat.

Pertama, kedudukan Sentra Gakkumdu. Dalam UU Pilkada, Gakkumdu sebatas berkedudukan sebagai wadah bagi penegak hukum pilkada untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan, sedangkan dalam Peraturan Bersama Setra Gakkumdu bergeser menjadi pusat aktivitas penegakan hukum tindak pidana pemilihan yang terdiri dari unsur Bawaslu, Kepolisian dan Kejaksaan.⁵⁰⁷ Dengan demikian, Gakkumdu tidak hanya sebatas sebagai wahana menyamakan pemahaman dan pola penanganan saja melainkan juga menjadi pusat aktivitas penanganan dugaan tindak pidana pemilihan. Penguatan kedudukan ini berkonsekuensi terhadap struktur, keanggotaan dan pola hubungan kerja tiga lembaga yang menjadi bagian dari Gakkumdu itu sendiri.

Kedua, pola hubungan dan tata kerja. Sesuai UU Pilkada pola hubungan dan tata kerja adalah sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing. Setiap lembaga menjalankan tugas dan fungsi masing-masing sesuai batas wewenang yang ada, di mana Bawaslu bertugas menerima laporan, kepolisian melaksanakan penyelidikan dan penyidikan, dan kejaksaan melaksanakan penuntutan. Sedangkan dalam Peraturan Bersama diatur bahwa proses penerimaan laporan oleh pengawas pemilihan didampingi oleh penyidik dan jaksa yang tergabung dalam Gakkumdu.

Dalam pendampingan tersebut dilakukan proses identifikasi, verifikasi dan konsultasi

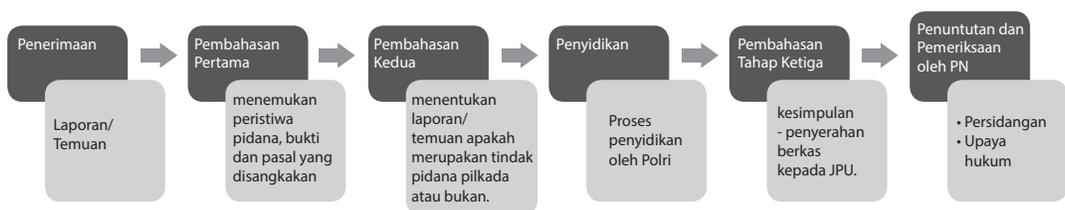
⁵⁰⁷ Republik Indonesia, *Peraturan Bersama Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kepala Kejaksaan Agung Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2020, Nomor 1 Tahun 2020, Nomor 14 Tahun 2020 tentang Sentra Penegakan Hukum Terhadap pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota*, Pasal 1 angka 1

terhadap laporan/temuan dugaan tindak pidana pemilihan.⁵⁰⁸ Lebih jauh proses penerimaan laporan tidak hanya sebatas menerima laporan melainkan dilakukan proses klarifikasi terhadap pelapor dan saksi⁵⁰⁹ yang kemudian dituangkan dalam Berita Acara.⁵¹⁰ Produk yang dihasilkan Bawaslu adalah dokumen hasil kajian laporan/temuan.⁵¹¹ Tugas Bawaslu dalam penerimaan laporan tersebut secara materil tidak lagi sebatas menerima laporan, melainkan sudah masuk dalam tahapan penyelidikan. Dalam konteks ini, tugas penyelidikan Penyidik Polri berjalan seiring dengan proses klarifikasi yang dilakukan Bawaslu.

Lebih jauh, pembahasan terkait hasil kajian dan penentuan suatu peristiwa sebagai tindak pidana pemilihan atau tidak juga dilakukan secara bersama oleh Pengawas Pemilihan, Penyidik Polri dan Jaksa pada Sentra Gakkumdu. Apabila diputuskan bahwa peristiwa yang terjadi merupakan dugaan tindak pidana pemilihan, maka penanganan akan berlanjut ke proses penyidikan oleh Penyidik Polri. Keputusan terhadap kajian tersebut diambil dalam Rapat Pleno Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota.⁵¹² Fungsi yang dijalankan Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota ini tentu tidak lagi sebatas menerima laporan, melainkan juga melakukan proses penyelidikan dan memutuskan proses penanganan dugaan tindak pidana berlanjut ke proses penyidikan atau tidak. Selengkapnya tahapan penanganan dugaan tindak pidana pemilihan sesuai Peraturan Bersama dapat dibaca pada Bagan di bawah ini.

Bagan 14

Tahapan Penanganan Tindak Pidana Pemilihan Sesuai Peraturan Bersama Ketua Bawaslu, Kapolri dan Jaksa Agung



Sumber: diolah dari Peraturan Bersama Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kepala Kejaksaan Agung Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2020, Nomor 1 Tahun 2020, Nomor 14 Tahun 2020 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota

⁵⁰⁸ *Ibid.*, Pasal 16 ayat (4) dan Pasal 18

⁵⁰⁹ *Ibid.*, Pasal 16 ayat (6)

⁵¹⁰ *Ibid.*, Pasal 18 ayat (3)

⁵¹¹ *Ibid.*, Pasal 18 ayat (5)

⁵¹² *Ibid.*, Pasal 21

Terhadap mekanisme dan kelembagaan penanganan pelanggaran pidana pemilihan, terdapat sejumlah hal yang perlu mendapat perhatian, terutama oleh pembentuk undang-undang dan penyelenggara pemilu. *Pertama*, hukum acara penanganan pelanggaran tindak pidana pemilihan tidak diatur secara lengkap dan jelas dalam UU Pilkada. Bahkan UU Pilkada juga tidak mengatur apakah hukum acara penyelidikan dan penyidikan dilakukan berdasarkan KUHAP atau tidak. Pemeriksaan menggunakan KUHAP yang diatur dalam UU Pilkada hanya terkait pemeriksaan oleh Pengadilan.⁵¹³ Walaupun Peraturan Bersama telah mencoba menutupi kelemahan pengaturan hukum acara dalam UU Pilkada, namun ketidadaan pengaturan hukum acara dalam UU Pilkada membuka ruang terjadinya ketidakpastian prosedur penanganan.

Sejalan dengan itu, sebagai bagian dari hukum acara, waktu penanganan pelanggaran pidana, khususnya pada tahap kajian dan penyelidikan sangat singkat, sehingga pengungkapan dugaan tindak pidana pemilihan tidak dapat dilakukan secara optimal. Sesuai Pasal 134 ayat (5) UU Pilkada, waktu bagi Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota melakukan kajian terhadap laporan/temuan dugaan pelanggaran adalah 3 hari setelah laporan diterima. Apabila diperlukan, untuk meminta keterangan tambahan dari pelapor, dapat diberikan tambahan waktu paling lama 2 hari.⁵¹⁴ Waktu yang sangat terbatas menyebabkan upaya mengungkap dugaan tindak pidana pemilihan, apalagi yang melibatkan aktor-aktor penting dalam pilkada sulit dilakukan.

Masalah hukum acara tersebut diakui oleh penegak hukum pilkada yang terdiri dari anggota Bawaslu, Kepolisian dan Kejaksaan yang tergabung dalam Sentra Gakkumdu. Sebanyak 58% responden yang merupakan unsur Gakkumdu Provinsi dan Kabupaten/Kota menjawab bahwa hukum acara penanganan tindak pidana pilkada belum memadai, sedangkan sebanyak 41% lainnya menilai sudah memadai.⁵¹⁵ Masalah hukum acara tersebut terdapat pada semua tahapan penanganan dugaan tindak pidana pemilihan, baik tahapan pengkajian dan/atau penyelidikan, penyidikan dan penuntutan. Sebanyak 83% responden mengakui kelemahan beracara dalam penanganan tindak pidana pemilihan.⁵¹⁶

Ketiga, perbedaan penilaian terhadap dugaan tindak pidana pemilihan. Perbedaan penilaian lebih banyak terjadi ketika perkara sudah masuk pada tahap penyidikan. Hal itu dibuktikan dengan masih tingginya tingkat perkara dugaan tindak pidana pemilihan

⁵¹³ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016...Op.cit.*, Pasal 148

⁵¹⁴ *Ibid.*, Pasal 134 ayat (5) dan ayat (6)

⁵¹⁵ Kuisioner Evaluasi Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Tahun 2020 yang diambil dalam rentang waktu 18 Februari hingga 18 Maret 2021

⁵¹⁶ Kuisioner Evaluasi Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Tahun 2020 yang diambil dalam rentang waktu 18 Februari hingga 18 Maret 2021

yang dihentikan penyidikannya (SP3) dalam pilkada 2020. Sebanyak 18% dari 261 responden dari unsur Sentra Gakkumdu mengakui adanya perkara yang dihentikan pada tahap penyidikan.⁵¹⁷ Perbedaan cara pandang ini terkonfirmasi dari tingginya tingkat kesamaan penilaian terhadap perkara yang diselidiki untuk berlanjut ke tahap penyidikan, yaitu sebesar 57%,⁵¹⁸ namun tetap saja sebagian kasus dihentikan pada tahap penyidikan. Hal ini menunjukkan terjadi perubahan pendirian unsur Gakkumdu dalam menilai fakta-fakta dugaan tindak pidana pemilihan yang terjadi ketika sudah masuk tahap penyidikan. Terkait perbedaan penilaian ini, sebanyak 18% dari 309 responden mengakui hal itu sebagai bagian dari dinamika proses penyelidikan dan penyidikan yang terjadi.⁵¹⁹

Ketiga, koordinasi dan kerjasama antar unsur Gakkumdu. Secara umum, koordinasi dan kerjasama antar unsur Sentra Gakkumdu telah berjalan baik dan optimal. Hal itu diakui oleh sebanyak 87% dari 476 responden.⁵²⁰ Walaupun demikian, masalah koordinasi dan kerjasama masih dialami oleh sebanyak 13% unsur Setra Gakkumdu. Masalah terbesar terkait koordinasi dan kerja sama ada pada persoalan komunikasi yang kurang bagus (23%), dan pengaturan tugas dan fungsi yang dinilai masih kurang jelas (22%).

Persoalan kerja sama dan koordinasi tersebut juga berkaitan dengan optimalisasi peran Sentra Gakkumdu. Sebanyak 86% dari 414 respon menjawab bahwa pelaksanaan fungsi Sentra Gakkumdu sudah berjalan optimal, sedangkan 12% menilai belum optimal.⁵²¹ Masalah optimalisasi peran Sentra Gakkumdu lebih disebabkan oleh tiga faktor, yaitu: pengaturan tugas dan fungsi Sentra Gakkumdu yang belum memadai, kapasitas SDM unsur Sentra Gakkumdu dan beban kerja unsur Gakkumdu dari unsur kepolisian dan kejaksaan yang masih terbagi antara melaksanakan tugas di Gakkumdu dan tugas dari institusi asalnya.⁵²²

⁵¹⁷ Kuisisioner Evaluasi Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Tahun 2020 yang diambil dalam rentang waktu 18 Februari hingga 18 Maret 2021

⁵¹⁸ Kuisisioner Evaluasi Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Tahun 2020 yang diambil dalam rentang waktu 18 Februari hingga 18 Maret 2021

⁵¹⁹ Kuisisioner Evaluasi Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Tahun 2020 yang diambil dalam rentang waktu 18 Februari hingga 18 Maret 2021

⁵²⁰ Kuisisioner Evaluasi Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Tahun 2020 yang diambil dalam rentang waktu 18 Februari hingga 18 Maret 2021

⁵²¹ Kuisisioner Evaluasi Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Tahun 2020 yang diambil dalam rentang waktu 18 Februari hingga 18 Maret 2021

⁵²² Kuisisioner Evaluasi Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Tahun 2020 yang diambil dalam rentang waktu 18 Februari hingga 18 Maret 2021

B. PENANGANAN PELANGGARAN ADMINISTRASI PEMILIHAN

1. Mekanisme Penanganan Pelanggaran

Sebagaimana penanganan dugaan pelanggaran pemilihan lainnya, penanganan dugaan pelanggaran administrasi juga berawal dari adanya laporan atau temuan terkait dugaan pelanggaran. Terhadap laporan/temuan yang telah dikaji dan terbukti kebenarannya, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL dan Pengawas TPS menindaklanjuti laporan/temuan dalam waktu paling lama 3 hari setelah laporan/temuan diterima.⁵²³

Hasil kajian laporan/temuan salah satunya dapat berkesimpulan bahwa peristiwa yang dilaporkan merupakan pelanggaran administrasi pemilihan.⁵²⁴ Terhadap hal itu, Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota membuat rekomendasi berdasarkan hasil kajian yang dilakukan. Selanjutnya, rekomendasi diteruskan kepada KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.⁵²⁵ KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti rekomendasi dan menyelesaikan pelanggaran administrasi pemilihan berdasarkan rekomendasi yang ada.⁵²⁶

Dalam menindaklanjuti rekomendasi pengawas pemilihan, KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota melakukan pemeriksaan untuk selanjutnya memutuskan pelanggaran administrasi paling lama 7 hari sejak rekomendasi diterima.⁵²⁷ Apabila KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota tidak menindaklanjuti rekomendasi, Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota berwenang memberikan sanksi peringatan lisan atau peringatan tertulis kepada KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Terkait pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara penyelesaian pelanggaran administrasi ini, UU Pilkada memberikan delegasi untuk diatur lebih jauh dalam Peraturan KPU. Hingga saat ini, belum ada Peraturan KPU yang khusus dibentuk untuk menindaklanjuti delegasi pengaturan tersebut. Akibatnya, rujukan penyelesaian pelanggaran administrasi pun hanya merujuk pada Peraturan KPU yang telah ada sebelumnya, yaitu Peraturan KPU Nomor 25 Tahun 2013 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 25 Tahun 2013 tentang Penyelesaian

⁵²³ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016...Op.cit.*, Pasal 134 ayat (5)

⁵²⁴ *Ibid.*, Pasal 135 ayat (1) huruf b

⁵²⁵ *Ibid.*, Pasal 135 ayat (1)

⁵²⁶ *Ibid.*, Pasal 139 ayat (2) dan ayat (3)

⁵²⁷ *Ibid.*, Pasal 140 ayat (1)

Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum. Terkait tindak lanjut rekomendasi pengawas pemilihan diatur bahwa wujudnya meliputi kegiatan mencermati kembali data atau dokumen sebagaimana rekomendasi Bawaslu sesuai tingkatannya dan/atau menggali, mencari, dan menerima masukan dari berbagai pihak untuk kelengkapan dan kejelasan pemahaman laporan Pelanggaran Administrasi Pemilu.⁵²⁸ Dengan demikian, ketika rekomendasi Bawaslu telah dicermati kembali, maka kewajiban KPU untuk menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu dinilai telah dijalankan.

Hingga saat ini, ihwal tindak lanjut rekomendasi pelanggaran administrasi ini masih menjadi polemik antara KPU dan Bawaslu. Bagi KPU, kewajiban menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Pasal 139 ayat (2) UU Pilkada dilaksanakan dengan melakukan pemeriksaan terhadap rekomendasi yang diterima. Bentuk kegiatannya adalah melakukan pencermatan kembali data atau dokumen rekomendasi Bawaslu. Sebaliknya, Bawaslu memaknai kewajiban menindaklanjuti rekomendasi pelanggaran administrasi sebagai bukan hanya sebatas melakukan pencermatan kembali, melainkan menjatuhkan sanksi administrasi sesuai rekomendasi yang diberikan. Pendirian Bawaslu ini juga sejalan dengan fungsi Bawaslu dalam penanganan administrasi pemilu sebagaimana diatur dalam UU Nomor 7 Tahun 2017.

Perbedaan pendirian tersebut juga berkonsekuensi terhadap bagaimana kekuatan hukum rekomendasi Bawaslu. Apakah kewajiban menindaklanjuti rekomendasi berkonsekuensi bahwa rekomendasi Bawaslu memiliki kekuatan eksekutorial atau daya paksa untuk dilaksanakan? atau justru sebaliknya, ketika rekomendasi Bawaslu masih harus ditindaklanjuti dengan proses pemeriksaan dan pengambilan keputusan oleh KPU, rekomendasi tersebut belum memiliki daya paksa keberlakuan?

Terkait kekuatan eksekutorial sebuah putusan, dalam hukum acara perdata konsep kekuatan eksekutorial dimaknai sebagai kekuatan untuk dilaksanakannya apa yang ditetapkan dalam putusan secara paksa.⁵²⁹ Artinya, sebuah keputusan dikatakan memiliki kekuatan eksekutorial ketika ia dapat dilaksanakan secara paksa kepada pihak yang tidak melaksanakan putusan secara suka rela. Jika konsep tersebut digunakan untuk memotret kekuatan rekomendasi pelanggaran administrasi, terdapat beberapa sisi yang perlu dicermati lebih jauh.

⁵²⁸ Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, *Peraturan KPU Nomor 25 Tahun 2013 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 25 Tahun 2013 tentang Penyelesaian Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum*, Pasal. 18

⁵²⁹ Sudikno Mertokusumo, 2002, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Edisi Keenam, Penerbit Liberty, Yogyakarta, h. 211

Pertama, terhadap rekomendasi Bawaslu kepada KPU untuk mengenakan sanksi kepada anggota KPU Provinsi dan sekretariat,⁵³⁰ Pasal 10 UU Pilkada hanya mengatur kewajiban KPU untuk melaksanakan rekomendasi Bawaslu terkait pengenaan sanksi administratif. UU Pilkada tidak mengatur bahwa pelaksanaan rekomendasi dimaksud harus dilakukan dengan melakukan pemeriksaan. Hal ini dapat dimaknai, pelaksanaan putusan Bawaslu dilakukan secara langsung. Sehubungan dengan itu, rekomendasi terkait pengenaan sanksi administrasi dapat dikatakan memiliki kekuatan eksekutorial. Sebab, jika kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, anggota KPU dapat dinilai telah tidak melaksanakan kewajibannya. Hanya saja, rumusan Pasal 10 huruf b1 UU Pilkada juga memiliki masalah hukum. Problem dimaksud adalah disetarakannya antara rekomendasi dengan putusan melalui kata hubungan “dan/atau”. Penyetaraan itu menyebabkan makna rekomendasi pun sebanding dengan putusan, sehingga ia wajib dilaksanakan.

Kedua, terhadap rekomendasi terkait pelanggaran administrasi pilkada, Pasal 139 ayat (2) UU Pilkada secara tegas menyatakan, KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti rekomendasi pengawas pemilihan, namun bentuk tindak lanjutnya adalah melakukan pemeriksaan dan memutus pelanggaran administrasi yang diterima. Dalam hal rekomendasi pengawas pemilihan masih harus diperiksa lebih jauh, rekomendasi tersebut tidak dapat dikatakan memiliki kekuatan eksekutorial. Sebab, dalam proses pemeriksaan, bisa saja KPU Provinsi dan/KPU Kabupaten/Kota menjatuhkan putusan yang berbeda dari rekomendasi sanksi administrasi yang dikeluarkan Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota. Lebih jauh, ketika KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota diberi wewenang memberikan putusan terhadap rekomendasi pengawas pemilu, maka rekomendasi yang dikeluarkan Bawaslu sesuai tingkatannya belum merupakan sesuatu yang final sehingga belum dapat dieksekusi. Oleh karenanya, rekomendasi itu pun tentu tidak dapat dikualifikasi memiliki kekuatan eksekutorial.

Ketiga, dalam Pasal 141 UU Pilkada ditegaskan, apabila rekomendasi pengawas pemilu tidak dilaksanakan oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota, maka Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota berwenang memberikan sanksi peringatan lisan atau peringatan tertulis. Merujuk ketentuan ini, dapat dipahami bahwa rekomendasi pengawas pemilihan sesungguhnya memiliki daya paksa. Hal itu ditunjukkan dengan adanya ancaman sanksi teguran lisan atau peringatan tertulis jika rekomendasi tidak dilaksanakan.

⁵³⁰ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015...Op.cit.*, Pasal 28 huruf g dan Pasal 30 huruf g UU Pilkada

Walaupun demikian, keberadaan Pasal 141 UU Pilkada juga mengandung dua kemungkinan penafsiran. Pertama, tidak menindaklanjuti dimaknai sebagai tidak melaksanakan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran administrasi yang telah direkomendasikan oleh pengawas pemilu; Kedua, tidak menindaklanjuti dimaknai sebagai tidak mengeluarkan keputusan yang sesuai dengan rekomendasi pengawas pemilu. Jika tafsir pertama yang dipilih, maka rekomendasi pengawas pemilu tidak memiliki kekuatan eksekutorial. Sebaliknya, jika penafsiran kedua yang dipilih, rekomendasi dapat dikualifikasi memiliki kekuatan eksekutorial. Hanya saja, penafsiran ini justru bertentangan dengan keberadaan Pasal 140 UU Pilkada yang memberi wewenang kepada KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota untuk melakukan pemeriksaan dan memutus rekomendasi pelanggaran administratif pilkada.

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami bahwa polemik atau perbedaan posisi KPU dan Bawaslu dalam menilai kewajiban menindaklanjuti rekomendasi pengawas pemilu bersumber dari tidak cukup jelasnya pengaturan dalam UU Pilkada. Di satu sisi UU Pilkada mewajibkan KPU sesuai tingkatan untuk menindaklanjuti rekomendasi pengawas pemilu, namun di sisi lain UU juga memberi wewenang kepada KPU sesuai tingkatannya untuk melakukan pemeriksaan kembali terhadap rekomendasi pelanggaran administrasi yang disampaikan pengawas pemilu.

2. Kelembagaan Penanganan Pelanggaran Administrasi

Selain masih terdapat persoalan terkait pengaturan mekanisme penanganan pelanggaran administrasi sebagaimana telah dibahas sebelumnya, pengaturan terkait lembaga yang menangani pelanggaran administrasi pilkada juga memiliki catatan evaluasi. Dalam penanganan pelanggaran administrasi pemilihan terdapat dua lembaga yang terlibat, yaitu Bawaslu dan KPU sesuai tingkatan masing-masing.

Dalam UU Pilkada pengawas pemilu diberi wewenang untuk menerima laporan dugaan pelanggaran pemilihan. Terhadap laporan itu, Bawaslu dan jajaran diberi wewenang untuk manindaklanjutinya dengan cara melakukan pemeriksaan atau meminta keterangan pihak-pihak, baik pelapor, terlapor maupun saksi-saksi dan bukti-bukti.⁵³¹

Jika berdasarkan hasil kajian disimpulkan telah terjadi dugaan pelanggaran administrasi, Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota membuat rekomendasi terkait pelanggaran administrasi.⁵³² Selanjutnya, rekomendasi disampaikan kepada

⁵³¹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015...Op.cit.*, Pasal 134 ayat (5) dan ayat (6)

⁵³² *Ibid.*, Pasal 139 ayat (1)

KPU sesuai tingkatannya. Dokumen rekomendasi disertai dengan salinan berkas pelanggaran yang terdiri dari formulir laporan atau temuan, kajian dan bukti-bukti.⁵³³

Berdasarkan wewenang penanganan pelanggaran administrasi yang diatur, dapat dipahami bahwa Bawaslu sesuai tingkatannya memiliki tiga fungsi, yaitu fungsi penerimaan laporan atau temuan, fungsi pengkajian melalui proses pemeriksaan dugaan pelanggaran administrasi; dan fungsi pemberian rekomendasi berdasarkan hasil kajian.

Adapun KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota diberi tugas dan wewenang untuk menindaklanjuti rekomendasi pengawas pemilihan dan menyelesaikan pelanggaran administrasi dimaksud.⁵³⁴ Proses penyelesaian dugaan pelanggaran administrasi dilakukan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota dengan melakukan pemeriksaan dan memutus dugaan pelanggaran administrasi yang ada.⁵³⁵ Dalam melakukan pemeriksaan, KPU, KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota melakukan pencermatan kembali terhadap data atau dokumen rekomendasi pengawas pemilu dengan menggali, mencari, dan menerima masukan dari berbagai pihak untuk kelengkapan dan kejelasan pemahaman laporan pelanggaran administrasi.⁵³⁶

Berdasarkan wewenang itu, dalam penanganan pelanggaran administrasi, jajaran KPU setidaknya memiliki dua fungsi, yaitu fungsi pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran administrasi dan fungsi memutus dugaan pelanggaran administrasi.

Dari aspek fungsi yang dimiliki Bawaslu dan KPU, terdapat perhimpitan wewenang pada aspek pemeriksaan dugaan pelanggaran. Bawaslu melakukan pemeriksaan dengan cara meminta keterangan dari berbagai pihak, sedangkan KPU melakukan pemeriksaan juga dengan memeriksa kembali pihak-pihak yang terkait dengan dugaan pelanggaran. Dalam konteks ini, KPU melakukan pemeriksaan kembali terhadap dugaan pelanggaran administrasi yang telah dilakukan Bawaslu. Adanya dua kali proses pemeriksaan membuka ruang terjadinya ketidakpastian proses penanganan pelanggaran. Sebab, pemeriksaan oleh KPU secara tidak langsung akan menjadi tahapan verifikasi atas kebenaran hasil pemeriksaan yang dilakukan Bawaslu. Lebih jauh, hasil pemeriksaan Bawaslu akan menjadi objek yang “dipertentangkan” dengan keterangan-keterangan yang diperoleh KPU melalui proses pemeriksaannya.

Ketidakpastian tersebut juga muncul terkait hubungan wewenang KPU dan

⁵³³ Badan Pengawas Pemilihan Umum, *Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota*, Pasal 34 ayat (5)

⁵³⁴ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015...Op.cit.*, Pasal 139 ayat (2) dan ayat (3)

⁵³⁵ *Ibid.*, Pasal 139 ayat (2) dan ayat (3)

⁵³⁶ Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, *Peraturan KPU Nomor 25 Tahun 2013...Op.cit.*, Pasal 18

Bawaslu dalam penanganan pelanggaran administrasi, di mana dua lembaga yang berstatus sebagai penyelenggara pemilu tersebut sama-sama berperan dalam pemeriksaan dugaan pelanggaran administrasi. Untuk menjaga kepastian proses penanganan pelanggaran administrasi dualisme penanganan pelanggaran administrasi sudah perlu ditinjau kembali. Tujuannya agar berbagai masalah yang muncul, terutama ketidaksinkronan hasil pemeriksaan KPU dan Bawaslu tidak terjadi dan kepastian proses penyelesaian pelanggaran administrasi pilkada pun dapat dijaga. Salah satu alternatif mengakhirinya adalah dengan menyerahkan sepenuhnya proses pemeriksaan dan putusan penyelesaian pelanggaran administrasi kepada Bawaslu. Dengan demikian, fungsi Bawaslu yang hanya menerima dan mengkaji laporan/temuan dalam penanganan pelanggaran administrasi,⁵³⁷ diperluas dengan menyerahkan sepenuhnya proses penanganan pelanggaran administrasi kepada lembaga tersebut. Hal ini pun sejalan dengan dwifungsi Bawaslu sebagai lembaga pengawas sekaligus penyelesai masalah-masalah hukum pemilu yang terjadi.⁵³⁸ Lebih jauh, fungsi Bawaslu untuk menerima, memeriksa, dan memutus pelanggaran administrasi⁵³⁹ itu pun telah diatur dalam UU Nomor 7 Tahun 2017, sehingga UU Pilkada cukup disesuaikan dengan fungsi Bawaslu dalam UU Pemilu.

C. PENANGANAN PELANGGARAN ADMINISTRASI TERSTRUKTUR, SISTEMATIS DAN MASSIF

1. Mekanisme Penanganan

Kerangka penanganan pelanggaran administrasi yang bersifat TSM diatur dalam Pasal 135A UU Pilkada. Wewenang untuk menerima, memeriksa dan memutus dugaan pelanggaran administrasi dilakukan oleh Bawaslu Provinsi dalam waktu paling lama 14 hari kerja. Proses pemeriksaan tersebut mesti dilakukan secara terbuka sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun sanksi pelanggaran administrasi yang bersifat TSM dapat berupa pembatalan sebagai pasangan calon. Dalam konteks pemilu, sanksi tersebut termasuk kategori sangat berat.⁵⁴⁰ Oleh karenanya, terhadap pasangan calon yang dikenai sanksi pembatalan diberi kesempatan menempuh upaya hukum kepada Mahkamah Agung. Putusan Mahkamah Agung tersebut bersifat final dan mengikat.

⁵³⁷ Didik Supriyanto, Veri Junaidi, dan Devi Darmawan, 2012, *Penguatan Bawaslu Optimalisasi Posisi, Organisasi, dan Fungsi dalam Pemilu 2014*, Perkumpulan Untuk Demokrasi dan Pemilu, Jakarta, h.77

⁵³⁸ Saldi Isra dan Khairul Fahmi, 2019, *Pemilihan Umum Demokratis: Prinsip-prinsipnya dalam Konstitusi Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, h. 217

⁵³⁹ Topo Santoso dan Ida Budiati, 2019, *Pemilu... Op.cit.*, h. 277

⁵⁴⁰ *Ibid*, h. 280

Lebih jauh, mekanisme penanganan pelanggaran administrasi TSM diatur dalam Perbawaslu Nomor 9 Tahun 2020. Tata cara penanganan pelanggaran administrasi TSM dalam Peraturan Bawaslu tersebut diatur dengan melakukan pengembangan, diantaranya: penyampaian laporan pelanggaran TSM bisa dilakukan melalui Bawaslu Kabupaten/Kota; jika pelapor pelanggaran TSM tidak menerima putusan Bawaslu Provinsi, ia dapat mengajukan upaya keberatan kepada Bawaslu;⁵⁴¹ dan pengaturan lebih teknis terkait hal-hal yang sudah diatur dalam UU Pilkada.

Mekanisme penanganan pelanggaran TSM sebagaimana dalam Perbawaslu diawali dengan pengaturan proses penerimaan laporan oleh Bawaslu Provinsi yang disampaikan oleh pelapor secara langsung,⁵⁴² atau melalui Bawaslu Kabupaten/Kota.⁵⁴³ Penerimaan laporan ditindaklanjuti dengan pemeriksaan kelengkapan laporan oleh Bawaslu Provinsi. Apabila laporan dinyatakan belum lengkap, pelapor diberi kesempatan untuk melengkapi laporan pelanggaran.⁵⁴⁴ Adapun terhadap laporan yang dinyatakan lengkap dilakukan proses registrasi laporan.⁵⁴⁵

Bagi laporan yang telah diregistrasi dilanjutkan ke proses pemeriksaan pendahuluan. Pemeriksaan pendahuluan dilakukan oleh majelis pemeriksa dan ditindaklanjuti dengan pengambilan keputusan melalui rapat pleno Bawaslu Provinsi untuk memutuskan apakah laporan pelanggaran TSM memenuhi syarat, baik formil maupun materil.⁵⁴⁶ Putusan pendahuluan ini terdiri atas dua alternatif, yaitu: (1) dilanjutkan ke tahapan sidang pemeriksaan; atau (2) tidak dilanjutkan ke tahapan sidang pemeriksaan.⁵⁴⁷

Terhadap laporan yang masuk ke tahap pemeriksaan, Bawaslu Provinsi melakukan sidang pemeriksaan untuk memeriksa materi laporan, jawaban terlapor, pembuktian dan penyampaian kesimpulan.⁵⁴⁸ Selanjutnya hasil pemeriksaan ditindaklanjuti melalui rapat Pleno Bawaslu Provinsi untuk selanjutnya disusun putusan terkait pelanggaran TSM dimaksud.⁵⁴⁹ Putusan tersebut terdiri dari beberapa alternatif, yaitu:

⁵⁴¹ ini juga sejalan dengan ketentuan tugas dan wewenang Bawaslu sebagaimana diatur dalam Pasal 22B huruf b UU Pilkada

⁵⁴² Badan Pengawas Pemilihan Umum, *Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2020...Op.cit.*, Pasal 13

⁵⁴³ *Ibid.*, Pasal 20

⁵⁴⁴ *Ibid.*, Pasal 22 ayat (4)

⁵⁴⁵ *Ibid.*, Pasal 23

⁵⁴⁶ *Ibid.*, Pasal 24

⁵⁴⁷ *Ibid.*, Pasal 24

⁵⁴⁸ *Ibid.*, Pasal 28 ayat (1)

⁵⁴⁹ *Ibid.*, Pasal 43

(a) menyatakan laporan terbukti dan menyatakan membatalkan pasangan calon; (b) menyatakan laporan tidak terbukti.⁵⁵⁰

Apabila Putusan Bawaslu Provinsi tidak diterima oleh pelapor, ia dapat mengajukan keberatan kepada Bawaslu.⁵⁵¹ Terhadap keberatan tersebut, Bawaslu terlebih dahulu melakukan pemeriksaan kelengkapan berkas keberatan yang disampaikan. Apabila dinyatakan lengkap, permohonan keberatan akan diregistrasi.⁵⁵² Selanjutnya, Bawaslu akan menyampaikan dan memberikan kesempatan kepada terlapor untuk menyampaikan kontra memori keberatan.⁵⁵³ Pada tahap selanjutnya, Majelis pemeriksa akan memeriksa dan memutus keberatan dalam waktu paling lambat 14 hari sejak keberatan diregistrasi dan dinyatakan diterima.⁵⁵⁴ Hasil kerja majelis pemeriksa disampaikan kepada Bawaslu untuk ditindaklanjuti dalam rapat pleno dan dituangkan dalam putusan keberatan terhadap putusan Bawaslu Provinsi.⁵⁵⁵ Putusan atas keberatan ini terdiri atas: (a) menolak keberatan pelapor; atau (b) menerima keberatan pelapor dan memperbaiki putusan Bawaslu Provinsi; atau (c) menerima keberatan pelapor dan menyatakan batal putusan Bawaslu Provinsi; atau (d) memutuskan sendiri menyatakan terlapor terbukti secara sah melakukan pelanggaran secara TSM.⁵⁵⁶

Sebaliknya, apabila terlapor (pasangan calon) keberatan terhadap Keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota yang menindaklanjuti putusan Bawaslu Provinsi, ia dapat mengajukan upaya hukum ke Mahkamah Agung. Upaya hukum tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 3 hari kerja sejak keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota ditetapkan.⁵⁵⁷ Upaya hukum mesti sudah diputus MA paling lambat 14 hari kerja sejak berkas perkara diterima, di mana putusan tersebut bersifat final dan mengikat.⁵⁵⁸

⁵⁵⁰ *Ibid.*, Pasal 44

⁵⁵¹ *Ibid.*, Pasal 52 ayat (1)

⁵⁵² *Ibid.*, Pasal 56

⁵⁵³ *Ibid.*, Pasal 56 ayat (2)

⁵⁵⁴ *Ibid.*, Pasal 58

⁵⁵⁵ *Ibid.*, Pasal 60

⁵⁵⁶ *Ibid.*, Pasal 61

⁵⁵⁷ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015...Op.cit.*, Pasal 135A ayat (5) dan ayat (6)

⁵⁵⁸ *Ibid.*, Pasal 135A ayat (8)

2. Kelembagaan Penanganan Pelanggaran

Terhadap dugaan pelanggaran administrasi TSM, Bawaslu Provinsi memiliki wewenang atributif untuk menanganinya. Dalam arti, Bawaslu Provinsi yang berwenang menerima, memeriksa dan memutusnya.⁵⁵⁹ UU Pilkada tidak memberikan wewenang tersebut kepada Bawaslu Kabupaten/Kota, dan semata-mata menempatkannya sebagai urusan Bawaslu Provinsi.

Hanya saja, terhadap putusan Bawaslu Provinsi dapat dilakukan upaya koreksi melalui mekanisme keberatan kepada Bawaslu⁵⁶⁰ atau upaya hukum ke Mahkamah Agung. Dengan demikian, selain Bawaslu Provinsi, juga terdapat peran Bawaslu dan Mahkamah Agung dalam penyelesaian pelanggaran administrasi yang bersifat TSM.

Mekanisme keberatan merupakan langkah hukum yang dapat ditempuh pelapor dugaan pelanggaran administrasi TSM jika tidak menerima putusan Bawaslu Provinsi yang menyatakan laporan yang disampaikan tidak terbukti dan ditolak. Terhadap keberatan tersebut, pemeriksaan dan putusnya menjadi wewenang Bawaslu.⁵⁶¹ Pemeriksaan dilakukan Bawaslu melalui sebuah majelis pemeriksa yang bertugas memeriksa memori keberatan Pelapor yang disertai dengan salinan putusan Bawaslu Provinsi.⁵⁶² Terhadap putusan keberatan ini, tidak tersedia lagi upaya hukum untuk mengujinya.

Adapun upaya hukum ke MA merupakan upaya yang dapat ditempuh terlapor yang telah dinyatakan terbukti melakukan pelanggaran administrasi TSM dan dibatalkan sebagai pasangan calon oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota. Dalam konteks ini, posisi MA adalah melakukan koreksi terhadap keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang menindaklanjuti putusan Bawaslu Provinsi yang memerintahkan pembatalan sebagai pasangan calon.

Dari mekanisme dan desain kelembagaan penanganan pelanggaran TSM yang dipraktikkan dalam Pilkada 2020, terdapat satu persoalan yang perlu diberi catatan. Hal itu berkenaan dengan upaya keberatan terhadap keputusan KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota yang menindaklanjutinya putusan Bawaslu. Seperti dalam kasus pelanggaran TSM dalam Pilkada Kota Bandar Lampung, KPU Bandar Lampung telah melaksanakan putusan Bawaslu Lampung dengan membatalkan pasangan calon. Setelah dilakukan upaya hukum, di mana MA mengabulkan permohonan tersebut, KPU Kota Bandar Lampung kembali mencabut SK pembatalan pasangan calon.

⁵⁵⁹ *Ibid.*, Pasal 135A ayat (2)

⁵⁶⁰ *Ibid.*, Pasal 22B huruf b

⁵⁶¹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015...Op.cit.*, Pasal 22B dan Badan Pengawas Pemilihan Umum, *Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2020...Op.cit.*, Pasal 47

⁵⁶² *Ibid.*, Pasal 52

Kondisi ini menunjukkan betapa rumit dan berbelitnya proses tindak lanjut putusan pelanggaran administrasi TSM. Oleh karena itu, upaya penyederhanakan terkait birokrasi penanganan pelanggaran TSM perlu dilakukan.

e-book

e-book

BAB

6

e-book

PENATAAN SISTEM

PENANGANAN

PELANGGARAN PILKADA

Berbagai kelemahan dalam sistem hukum pemilihan kepala daerah membutuhkan perbaikan, terutama pada aspek substansi regulasi dan aspek struktur atau lembaga yang terlibat dalam penanganan masalah hukumnya. Bab ini akan membahas arah perbaikan sistem penanganan pelanggaran pilkada tersebut. Arah perbaikan dimaksud disusun berbasis pengalaman penegakan hukum Pilkada 2020 sebagaimana telah dibahas dalam bab-bab sebelumnya, khususnya terkait pengaturan pelanggaran pidana, pelanggaran administrasi dan desain kelembagaan penanganan pelanggaran.

A. PENGATURAN PIDANA PILKADA

Belajar dari pengalaman Pilkada 2020 sebagaimana telah dibahas sebelumnya, pada aspek ketentuan pidana materil, terdapat sejumlah catatan hukum yang perlu digarisbawahi. **Pertama**, dalam UU Pilkada masih terdapat ketentuan pidana yang tidak menjangkau orang yang seharusnya juga dijangkau, sehingga sebagian orang yang terlibat dalam melakukan perbuatan pidana tidak dapat dituntut sementara yang lainnya justru dituntut. Hal ini tentu tidak sejalan dengan prinsip persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*)⁵⁶³ yang juga menjadi salah satu prinsip pemilu yang demokratis.⁵⁶⁴ Sesuai prinsip ini, aturan hukum pemilu mesti dibentuk dan diterapkan dengan memberi perlakuan yang sama bagi semuanya, baik peserta, penyelenggara dan pemilih.⁵⁶⁵

Contohnya adalah norma Pasal 185B UU Pilkada, di mana subjek yang diancam melakukan tindak pidana tidak melakukan verifikasi dan rekapitulasi dukungan calon perseorangan adalah anggota PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota dan KPU Provinsi. Dalam praktiknya, pelanggaran ternyata tidak saja terjadi atas inisiatif anggota PPS atau PPK, melainkan juga dalam bentuk intervensi pihak lain dengan menyuruh atau membujuk dan memberi iming-iming kepada penyelenggara *ad hoc*. Hanya saja, karena subjek yang diatur dalam Pasal 185B hanya penyelenggara, maka pihak-pihak yang bertindak sebagai orang yang menyuruh atau membujuk melakukan perbuatan tersebut justru tidak dapat dijangkau. Oleh karena itu, semestinya ketentuan pidana tersebut harus pula menjangkau siapa saja yang terlibat, sehingga hukum pidana pemilu akan berlaku sama kepada siapapun subjek yang mesti bertanggung jawab.

Kedua, UU Pilkada juga memuat norma yang menyebabkan terjadinya perlakuan berbeda dalam penerapan hukum pidana pilkada. Hal itu dikarenakan subjek pelaku

⁵⁶³ Jonlar Purba, 2017, *Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Bermotif Ringan dengan Restorative Justice*, Jala Permata, Jakarta, h. 81

⁵⁶⁴ Saldi Isra dan Khairul Fahmi, 2019, *Op.cit.*, h. 210

⁵⁶⁵ *Ibid.*, h. 210-211

yang disasar tidak dalam posisi yang setara terkait perbuatan pidana yang diatur. Salah satu contohnya adalah Pasal 71 ayat (1) *jo* Pasal 188 UU Pilkada sebagaimana telah dibahas dalam bab sebelumnya.

Walaupun mengandung persoalan hukum cukup serius, norma serupa ternyata kembali muncul dalam RUU Pemilu,⁵⁶⁶ tepatnya dalam Pasal 405 dan Pasal 685. Rumusan norma tersebut adalah sebagai berikut:

Pasal 405

Pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri, serta kepala desa dilarang membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu Peserta Pemilu selama masa Kampanye.

Pasal 685

Setiap pejabat negara, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 403 ayat (1) diancam dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).

Rumusan Pasal 405 RUU Pemilu sebagaimana juga Pasal 71 ayat (1) UU Pilkada mengatur subjek yang tidak setara. Dikatakan demikian, karena “pejabat negara” merupakan subjek yang dalam pemilu memiliki hak untuk diikuti dalam kampanye pemilu.⁵⁶⁷ Sedangkan pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa merupakan subjek yang sama sekali tidak boleh ikut atau diikuti dalam kampanye pemilu.⁵⁶⁸ Dengan mengatur subjek berbeda dalam satu kesatuan perbuatan yang dilarang, akan menyebabkan ketidakpastian dalam mengimplementasi norma dimaksud. Sebab, interpretasi perbuatan “membuat keputusan dan/atau tindakan” yang dilarang akan berbeda terhadap pejabat negara dan terhadap pejabat struktural/fungsional dan kepala desa. Kondisi demikian mengharuskan bahwa pengaturan terkait subjek yang berbeda dimuat dalam norma yang berdiri sendiri-sendiri.

⁵⁶⁶ Dewan Perwakilan Rakyat, *Draf Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum*, Draf Pemutakhiran tanggal 26 November 2020

⁵⁶⁷ Pasal 70 ayat (2) UU Pilkada dan Pasal 404 RUU Pemilu dengan beberapa pengecualian terhadap jabatan pejabat negara tertentu

⁵⁶⁸ Pasal 70 ayat (2) UU Pilkada dan Pasal 403 ayat (2) RUU Pemilu

Lebih jauh, nomenklatur “pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri” juga perlu disesuaikan dengan apa yang diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Dalam UU ASN dikenal istilah Pejabat Pimpinan Tinggi, Pejabat Administrasi dan Pejabat Fungsional. Sehubungan dengan itu, UU Pemilu juga mesti disesuaikan dengan UU ASN agar dalam penerapan norma UU Pemilu tidak terjadi ketidakpastian.

Ketiga, terkait perumusan delik dalam UU Pilkada, masih terdapat ruang untuk terjadinya penerapan berbeda oleh penegak hukum. Hal ini terkait dengan rumusan delik formil dan materil. Contohnya adalah Pasal 198A UU Pilkada, di mana sebagian hakim memposisikan perbuatan tersebut sebagai delik formil dan sebagian lainnya menempatkan ketentuan itu sebagai delik materil. Di level penyidik dan penuntut umum, norma ini dipahami secara sama, namun di level hakim masih berbeda pandangan. Terlepas apapun semangat yang ada di balik perbedaan itu, yang pasti norma Pasal 198A masih membuka ruang untuk ditafsirkan secara berbeda, sehingga membutuhkan perumusan yang lebih jelas.

Keempat, dalam menerapkan sejumlah norma, hakim juga menggunakan penafsiran ekstensif, di mana perbuatan yang diatur dalam UU Pilkada diperluas maknanya agar ia dapat menjangkau perbuatan pidana yang terjadi. Contohnya adalah dalam kasus penerapan Pasal 180 ayat (1), Pasal 71 ayat (1) dan ayat (3), dan Pasal 178B UU Pilkada. Ranah penafsiran memang menjadi otoritas hakim. Walaupun demikian, ketika hakim menggunakan penafsiran ekstensi, artinya norma yang ada belum memadai dan mencakup beberapa perbuatan pidana yang memang terjadi dalam pilkada. Pengalaman Pilkada 2020 menuntut agar putusan-putusan pengadilan juga dijadikan rujukan untuk melengkapi pengaturan ketentuan pidana yang terdapat dalam UU Pilkada.

Kelima, dalam memberikan sanksi pidana, ternyata hakim tidak selalu mematuhi ketentuan minimum khusus ancaman pidana yang mesti diberikan. Contohnya ketentuan minimum dalam Pasal 185A terkait pemalsuan dukungan perseorangan dan Pasal 178A terkait politik uang. Hakim justru memberikan sanksi pidana jauh di bawah ancaman minimum. Hal ini menunjukkan bahwa pengaturan ancaman pidana pun membutuhkan evaluasi dan disesuaikan dengan tingkat keseriusan pelanggaran pidana yang terjadi.

Keenam, dari kasus-kasus pidana pemilihan yang terjadi dalam Pilkada 2020, terdapat perbuatan pidana yang pada dasarnya tidak mesti harus diselesaikan melalui proses peradilan pidana, tetapi melalui mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi atau sengketa. Contohnya perbuatan pidana kepala desa atau ASN ikut serta berkampanye, dan perusakan ringan terhadap alat peraga kampanye. Perbuatan tersebut pada dasarnya tidak mengandung kejahatan dalam makna *rechtdelicten* atau

perbuatan-perbuatan optimum yang mengandung ketidakadilan, membahayakan kepentingan umum dan berdasarkan sifatnya itu sudah patut dilarang dan diancam hukuman pidana.⁵⁶⁹

Selain persoalan substansi norma ketentuan pidana, pada ranah aparat penegak hukum, juga masih terdapat persoalan terkait kapasitas dibidang kepemiluan. Salah satu contohnya dalam penerapan Pasal 198A. Di level hakim, ternyata status penyelenggara *ad hoc* belum dipahami secara sama, di mana masih terdapat keraguan apakah ia merupakan bagian dari penyelenggara pemilu atau bukan. Hal ini bukan dilatarbelakangi faktor tidak cukup jelasnya regulasi mendefinisikan siapa yang dimaksud dengan penyelenggara, namun lebih pada masih rendahnya pemahaman kepemiluan pada kalangan hakim yang memeriksa dan memutus perkara yang berhubungan dengan pemilu atau pilkada. Oleh karena itu, upaya mendorong efektifitas penegakan hukum juga harus ditopang dengan peningkatan kapasitas kepemiluan bagi kalangan hakim, baik di peradilan umum maupun peradilan tata usaha negara.

Dari pengalaman di atas, setidaknya terdapat dua kerangka besar ruang lingkup perbaikan terkait pengaturan pelanggaran pidana dalam UU Pemilu mendatang. *Pertama*, pilihan mempertahankan ketentuan pidana yang telah ada atau melakukan perombakan dengan melakukan perubahan kebijakan pidana pemilihan. *Kedua*, penataan pengaturan atau perumusan ketentuan pidana agar lebih memberikan kepastian hukum. Masing-masing akan dibahas lebih lanjut.

1. Penataan Kebijakan Hukum Pidana Pilkada

Kebijakan hukum pidana merupakan sinonim politik hukum pidana (*penal policy*).⁵⁷⁰ Secara umum, politik hukum diartikan sebagai arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijakan dan cara untuk membuat dalam melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara.⁵⁷¹ Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacara mengartikan politik hukum sebagai kegiatan memilih nilai dan menerapkan nilai.⁵⁷² Dalam konteks pidana, politik hukum pidana sebagai bagian dari kebijakan kriminal (*criminal policy*) didefinisikan Soedarto sebagai suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan.⁵⁷³ Dengan demikian, melaksanakan politik hukum pidana berarti usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan

⁵⁶⁹ M. Ali Zaidan, 2016, *Kebijakan Kriminal*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 24-25

⁵⁷⁰ *Ibid.*, h. 126

⁵⁷¹ Mahfud MD., 2010, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, h. 15

⁵⁷² M. Ali Zaidan, 2016, *Op.cit.*, h. 145

⁵⁷³ Shinta Agustina, 2014, *Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali dalam Penegakan Hukum Pidana*, Themis Books, Jakarta, h.34-35

pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada waktu dan untuk masa yang akan datang.⁵⁷⁴ Dalam konteks hukum pidana pemilu atau pilkada, dapat diartikan bagaimana mewujudkan peraturan perundang-undangan terkait pidana pemilu yang sesuai dengan kebutuhan mewujudkan pemilu yang jujur dan adil, di mana segala kejahatan dalam pelaksanaannya dapat ditanggungi dengan instrumen hukum pidana. Dengan demikian, politik hukum pidana pemilu menjadi langkah awal dari penggunaan hukum pidana pemilu sebagai upaya penanggulangan pelanggaran dalam pemilu.⁵⁷⁵

Sehubungan dengan itu, kebijakan hukum pidana pilkada mestinya juga berangkat dari tujuan yang hendak dicapai dari keberadaan hukum pidana pemilu itu sendiri. Secara umum, hukum pidana ditujukan untuk melindungi masyarakat terhadap tindak pidana yang menimbulkan kerugian atau setidaknya membahayakan kepentingan hukum.⁵⁷⁶ Jika demikian, hukum pidana pemilu juga ditujukan untuk dua hal, yaitu : (1) melindungi seluruh pihak dalam penyelenggaraan pemilu, baik peserta, pemilih maupun penyelenggara; dan (2) melindungi kepentingan hukum pemilu yang dibentuk untuk mengawal penyelenggaraan pemilu yang jujur dan adil.

Sesuai tujuan itu, berbagai pelanggaran yang terjadi dalam pemilu maupun pilkada tidaklah selalu mesti diancam dengan pidana, khususnya tindak pidana yang bermotif ringan.⁵⁷⁷ Cara pandang bahwa penciptaan norma tertentu akan terasa hambar apabila tidak diikuti dengan ketentuan pidana⁵⁷⁸ haruslah dievaluasi. Sepanjang hak seluruh pihak dalam pemilu dan kepentingan hukum pemilu dapat dilindungi atau dipulihkan menggunakan instrumen hukum administrasi, semestinya ancaman pidana tidak diperlukan. Harus diakui, adanya ancaman pidana terhadap delik pemilu dapat mendatangkan efek pencegahan yang setara atau penangkalan (*deterrent effect*),⁵⁷⁹ namun ketika instrumen hukum administrasi juga mampu memberikan efek pencegahan, memorduakan ancaman pidana tentu akan lebih baik.

Pilihan tersebut setidaknya ditopang dua argumentasi. Pertama, mekanisme hukum administrasi dapat bekerja lebih cepat, sehingga lebih cocok dengan proses penyelenggaraan pemilu yang dilaksanakan dalam jadwal waktu yang sangat ketat. Ketika terjadi pelanggaran dan diproses melalui mekanisme penanganan pelanggaran administrasi atau penyelesaian sengketa, waktu penanganan bisa diatur lebih

⁵⁷⁴ M. Ali Zaidan, 2016, *Op.cit.*, h. 126

⁵⁷⁵ Shinta Agustina, 2014, *Op.cit.*, h. 35

⁵⁷⁶ *Ibid.*, h. 130

⁵⁷⁷ Jonlar Purba, 2017, *Op.cit.*, h. 105

⁵⁷⁸ M. Ali Zaidan, 2016, *Op.cit.*, h. 154

⁵⁷⁹ Barda Nawawi Arief, 2008, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Kencana, Jakarta, h. 176

sederhana dan cepat. Kedua, biaya yang dibutuhkan dalam penyelesaian melalui mekanisme administrasi akan jauh lebih murah dibandingkan biaya yang mesti dikeluarkan ketika menggunakan mekanisme peradilan pidana. Untuk kasus-kasus pelanggaran ringan, tentu biaya penanganan pelanggaran tidak akan sebanding dengan dampak pelanggaran yang ditimbulkan.

Oleh karena itu, sudah selayaknya pembentuk undang-undang mempertimbangkan kembali untuk melakukan depenalisasi terhadap sejumlah perbuatan yang saat ini ditentukan sebagai tindak pidana dalam UU Pilkada. Upaya tersebut dilakukan dengan memilah perbuatan pidana mana yang tetap perlu dipertahankan sebagai tindak pidana dan mana yang perlu dilakukan depenalisasi. Depenalisasi diartikan sebagai suatu proses di mana perbuatan-perbuatan tertentu dianggap sebagai bukan sebagai perbuatan pidana, tetapi tetap memiliki sifat melawan hukum.⁵⁸⁰ Dampak perbuatan terhadap proses dan hasil pemilu, efektifitas waktu penanganan dan efisiensi biaya perlu dijadikan pertimbangan dalam proses pemilahan dimaksud. Langkah ini diyakini akan dapat menjawab sebagian persoalan terkait kasus-kasus pelanggaran pidana bermotif ringan dalam Pilkada 2020. Adapun untuk kasus seperti politik uang dalam proses pencalonan dan kampanye, kebijakan hukum pidana pemilu perlu diarahkan untuk memperkuat kontrol dan sanksi.⁵⁸¹

Lebih jauh, kebijakan hukum pidana, khusus terkait pilihan melakukan depenalisasi terhadap ketentuan pidana yang ada saat ini juga perlu memperhatikan prinsip-prinsip pembatas penggunaan hukum pidana. Terdapat sebanyak 15 prinsip pembatas penggunaan hukum pidana sebagaimana dikemukakan Muladi, yaitu:⁵⁸²

- (1) jangan menggunakan hukum pidana dengan cara emosional untuk melakukan pembalasan semata-mata.
- (2) jangan digunakan untuk memidana perbuatan yang tidak jelas korban dan kerugiannya.
- (3) jangan dipakai guna mencapai suatu tujuan yang pada dasarnya dapat dicapai dengan cara lain yang sama efektifnya dengan penderitaan dan kerugian yang lebih sedikit.
- (4) jangan menggunakan hukum pidana apabila kerugian yang ditimbulkan oleh pembedaan akan lebih besar dari pada kerugian yang diakibatkan oleh tindak pidana yang akan dirumuskan.
- (5) hukum pidana jangan digunakan apabila hasil sampingan yang ditimbulkan

⁵⁸⁰ M. Ali Zaidan, 2016, *Op.cit.*, h. 154

⁵⁸¹ Global Commission on Elections, Democracy & Security, 2012, *Pendalaman Demokrasi: Strategi untuk Meningkatkan Integritas Pemilihan Umum di Seluruh Dunia*, h. 68

⁵⁸² M. Ali Zaidan, 2016, *Op.cit.*, h. 349

- lebih merugikan dibanding dengan perbuatan yang akan dikriminalisasi.
- (6) jangan menggunakan hukum pidana apabila tidak dibanding oleh masyarakat secara kuat.
 - (7) jangan menggunakan hukum pidana apabila penggunaannya diperkirakan tidak efektif.
 - (8) hukum pidana harus *uniform, univerying, dan universalistic*.
 - (9) hukum pidana harus rasional.
 - (10) hukum pidana harus menjaga keserasian antara *order, legitimation, dan competence*.
 - (11) hukum pidana harus menjaga keselarasan antar *order defence, procedural fairness, dan substantive justice*.
 - (12) hukum pidana harus menjaga antara moralitas komunal, moralitas kelembagaan, dan moralitas sipil.
 - (13) penggunaan hukum pidana harus memperhatikan korban kejahatan.
 - (14) dalam hal-hal tertentu hukum pidana harus mempertimbangkan secara khusus skala prioritas kepentingan pengaturan.
 - (15) penggunaan hukum pidana sebagai sarana represif harus didayagunakan secara serentak dengan sarana pencegahan yang bersifat non penal (*prevention without punishment*).

Mengacu prinsip-prinsip di atas dalam kaitannya dengan fungsi hukum pidana pemilu, ketentuan pidana UU Pilkada dapat disederhanakan sedemikian rupa. Perbuatan pidana yang akan tetap dipertahankan cukup ketentuan pidana yang secara signifikan mengganggu kelancaran proses dan *fairness* penyelenggaraan pemilu. Adapun perbuatan pidana yang memiliki dampak ringan atau motifnya ringan, cukup diatur sebagai pelanggaran administrasi atau sengketa yang dapat diselesaikan oleh lembaga penyelenggara pemilu yang melaksanakan fungsi penegakan hukum pemilu, dalam hal ini Bawaslu.

2. Penataan Pengaturan Ketentuan Pidana Pilkada

Penataan pengaturan ketentuan pidana pemilu perlu dilakukan setidaknya karena dua alasan. Pertama, salah satu tujuan hukum pemilu adalah untuk melindungi dan memulihkan hak pilih yang terlanggar. Untuk mencapai tujuan tersebut, instrumen hukum pemilu yang tertuang dalam norma-norma yang dirumuskan mesti mengatur secara jelas siapa yang diatur dan apa perbuatan yang diatur, sehingga sasaran penegakan hukum pemilu menjadi jelas. Kedua, penegakan hukum pemilu mesti dilakukan secara setara dengan memperlakukan semua pihak secara sama di hadapan hukum. Hal ini menghendaki agar norma-norma terkait perbuatan pidana tidak

membuka ruang untuk ditafsirkan secara berbeda untuk subjek yang sama atau ditafsirkan secara sama untuk subjek yang berbeda.

Dalam kerangka berpikir demikian, pembaharuan pengaturan ketentuan pidana pilkada perlu dilakukan dengan berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, khususnya asas perlakuan yang sama di hadapan hukum (*equality before the law*), asas dapat dilaksanakan dan asas kejelasan rumusan. Asas perlakuan yang sama menghendaki setiap peraturan atau norma yang dibentuk tidak ditujukan hanya kepada suatu kelompok tertentu yang dipilih semauanya, tidak boleh ada pembedaan semauanya, efek suatu peraturan tidak boleh menimbulkan ketidaksamaan (diskriminasi), dan dalam hubungan antara suatu peraturan dan peraturan lainya tidak boleh menimbulkan ketidaksamaan (kontradiksi).⁵⁸³ Asas “dapat dilaksanakan” menuntut agar setiap ketentuan yang dibentuk mempunyai tujuan jelas yang hendak dicapai.⁵⁸⁴ Asas ini muncul karena tidak ada gunanya suatu peraturan atau norma dibentuk jika tidak dapat ditegakkan.⁵⁸⁵ Dalam kaitannya dengan ketentuan pidana UU Pilkada, setiap ketentuan pidana yang dirumuskan mesti jelas maksud dan tujuannya, yaitu untuk menopang terlaksananya pemilihan secara jujur dan adil. Dengan demikian, norma-norma yang dirumuskan mesti mencerminkan tujuan tersebut.

Adapun asas “kejelasan rumusan” menghendaki agar setiap norma peraturan perundang-undangan memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, pilihan kata dan istilah serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.⁵⁸⁶ Dengan demikian, bahasa norma mesti bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian dan ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum baik dalam perumusan maupun cara penulisan.⁵⁸⁷ Syarat bahasa norma yang demikian memiliki urgensi yang lebih tinggi dalam perumusan perbuatan pidana, karena berlakunya asas legalitas dalam hukum pidana. Penerapan asas legalitas menuntut adanya perumusan norma yang memiliki sifat *lex scripta*, *lex stricta* dan *lex certa* sebagai komponen dasarnya.⁵⁸⁸

⁵⁸³ Yuliandri, 2009, *Asas-asas...Op.cit.*, h. 149

⁵⁸⁴ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Pasal 5 huruf a

⁵⁸⁵ Yuliandri, 2009, *Op.cit.*, h. 145

⁵⁸⁶ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011...*, *Op.cit.*, Pasal 5 huruf f

⁵⁸⁷ Rachmat Trijono, 2013, *Dasar-dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, Papas Sinar Sinanti, Depok, h. 134

⁵⁸⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Nomor 21/PUU-XII/2014 Terkait Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana*, h. 26

Dari beberapa ketentuan pidana UU Pilkada yang diterapkan dalam Pilkada 2020 sebagaimana dibahas sebelumnya, masih terdapat sejumlah norma yang belum memenuhi standar perumusan norma di atas. Di antaranya, masih terdapat norma yang menimbulkan perlakuan berbeda antar subjek yang diatur, contohnya Pasal 71 ayat (1) UU Pilkada. Selain itu, juga masih terdapat norma tidak dapat atau sulit diterapkan karena adanya kontraksi dalam norma itu sendiri, contoh Pasal 71 ayat (3) dan beberapa ketentuan pidana minimum khusus dalam UU Pilkada. Bahkan juga masih terdapat norma-norma yang mengandung ketidakjelasan rumusan, contohnya Pasal 198A UU Pilkada. Persoalan yang hampir sama juga terdapat ~~dapat~~ sejumlah ketentuan pidana yang kasusnya tidak ada atau tidak terjadi dalam Pilkada 2020, contohnya Pasal 183. Norma ini mengatur setiap orang yang melakukan kekerasan terkait penetapan hasil pemilihan. Norma ini tidak begitu jelas arah dan maksudnya. Mestinya, rumusan perbuatan yang diatur lebih spesifik dan jelas. Fakta ini menuntut agar evaluasi mendalam terhadap ketentuan-ketentuan pidana yang ada dilakukan.

Selain mendasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan, sudah saatnya evaluasi juga dilakukan menggunakan pendekatan analisis ekonomi terhadap hukum (*economics analysis of law*).⁵⁸⁹ Dengan pendekatan tersebut, norma-norma ketentuan sanksi yang ada ditelaah terkait konteks efisiensinya dalam penegakan hukum pemilu. Evaluasi efisiensi tentu tidak dimaksudkan untuk mengenyampingkan tujuan agar ketentuan pidana dapat mencegah terjadi kecurangan dan pelanggaran dalam pilkada. Hanya saja, prinsip efisiensi dapat digunakan untuk mereduksi ketentuan-ketentuan pidana yang pada dasarnya tidak diperlukan dan dapat diganti dengan sanksi lain yang tidak kalah efektif namun lebih efisien.

B. PENGATURAN PELANGGARAN ADMINISTRASI PILKADA

Belajar dari pengalaman Pilkada Serentak 2020, terdapat beberapa hal yang membutuhkan perbaikan pada aspek pengaturan penanganan pelanggaran administrasi. Perbaikan tersebut diperlukan agar tujuan hukum pilkada dapat terwujud. Selain itu, juga untuk mengurangi penafsiran yang berbeda oleh penyelenggara pemilu dalam melaksanakannya. Catatan perbaikan tersebut mencakup hal sebagai berikut ini.

Pertama, batasan pelanggaran administrasi pemilihan belum diatur secara jelas, sehingga potensi pelanggaran terus terbuka. Salah satu contohnya adalah pelanggaran administrasi melakukan penggantian pejabat 6 bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sebagaimana diatur dalam Pasal 71 ayat (2) UU Pilkada.

⁵⁸⁹ Hanafi, 2001, *Analisis Ekonomi terhadap Hukum Sebagai Upaya Peningkatan Peran Hukum dalam Pembangunan*, Jurnal Hukum No 18 Vol. 8 Oktober 2001, h. 194

Dalam penjelasan Pasal 71 ayat (2), kata pergantian dimaknai sebagai mutasi. Dalam peraturan perundang-undangan dibidang kepegawaian, mutasi hanya dimaknai sebagai perpindahan tugas dan/atau lokasi dalam satu instansi pusat, antar-instansi pusat, satu instansi daerah, antar-instansi daerah, antar-instansi pusat dan daerah, serta atas permintaan sendiri. Dalam praktiknya, penggantian pejabat tidak dilakukan dengan melakukan mutasi, melainkan dengan memberhentikan pejabat dan mengangkat pelaksana tugas. Hal tersebut terjadi dalam banyak kasus sebagaimana telah dibahas dalam bab sebelumnya.

Jika dikaji lebih jauh, semangat yang ada dibalik norma Pasal 172 ayat (2) UU Pilkada adalah bagaimana wewenang kepala daerah sebagai pejabat pembina kepegawaian tidak disalahgunakan untuk tujuan memenangkan pilkada. Salah satunya dengan melakukan proses pergantian pejabat daerah untuk tujuan menempatkan orang-orang yang dinilai mampu membantu pemenangnya. Tujuan tersebut dinilai dapat dicapai dengan cara membatasi wewenang kepala daerah untuk melakukan penggantian pejabat dalam waktu tertentu selama pilkada. Apabila penggantian hanya dimaknai sebagai mutasi, terbuka peluang bagi kepala daerah untuk memberhentikan pejabat yang dinilai tidak berpihak pada pemenangnya, tanpa harus melakukan pergantian. Ruang pemberhentian yang demikian tetap membuka ruang bagi kepala daerah untuk mengintervensi birokrasi untuk tetap terlibat dalam proses kontestasi pilkada.

Kedua, ketidakpastian pengaturan tenggang waktu terjadinya pelanggaran administrasi dan pelanggaran administrasi TSM menyebabkan penanganan pelanggaran administrasi kurang efektif dan berbenturan dengan mekanisme penyelesaian masalah hukum pilkada lainnya. Contohnya batas waktu pelanggaran administrasi dalam Pasal 71 ayat (2) dan ayat (3) UU Pilkada. Pembuktian pelanggaran administrasi dalam rentang waktu yang diatur dalam norma tersebut sulit dilakukan, karena terdapat kontradiksi antar unsur norma itu sendiri. Selain itu, ketiadaan batas waktu penanganan pelanggaran administrasi TSM dalam Pasal 135A UU Pilkada juga menyebabkan terjadinya perhimpitan proses penyelesaian pelanggaran administrasi TSM dengan penyelesaian sengketa hasil di MK.

Sebagai bagian dari masalah hukum yang terjadi selama atau dalam proses pelaksanaan pilkada, batas waktu terjadinya pelanggaran administrasi dan batas waktu penanganan perlu diatur secara jelas. Bagaimana pun, pelanggaran administrasi pilkada akan sangat berhubungan erat dengan waktu dan jadwal penyelenggaraan pilkada. Semakin tegas dan semakin koheren batas waktu dengan tahapan penyelenggaraan pilkada, maka akan semakin efektif penerapan norma pelanggaran administrasi tersebut.

Ketiga, pembatasan subjek pelaku pelanggaran TSM membuka ruang untuk tidak tersentuhnya perbuatan pelanggaran TSM yang dilakukan oleh petahana, di mana salah satu anggota keluarganya menjadi peserta pilkada. Kasus pelanggaran

administrasi TSM dalam Pilkada Kabupaten Rejang Lebong merupakan salah satu contohnya. Dalam pemeriksannya, Bawaslu Bengkulu menyimpulkan bahwa pelanggaran TSM terbukti telah terjadi, namun pelakunya bukan calon, melainkan Bupati aktif yang merupakan ayah dari salah satu pasangan calon. Oleh karena itu, calon yang mendapatkan keuntungan elektoral dari pelanggaran administrasi TSM yang dilakukan Bupati aktif justru tidak mendapatkan sanksi apa-apa.

Jika penanganan pelanggaran administrasi ditempatkan sebagai salah satu instrumen hukum untuk menjaga keadilan kontestasi pemilu, maka subjek-subjek tertentu yang sangat mungkin melakukan pelanggaran TSM, sekalipun bukan sebagai pasangan calon semestinya juga diatur sebagai subjek pelaku pelanggaran TSM. Sehubungan dengan itu, subjek pelaku pelanggaran TSM seharusnya tidak hanya calon sebagaimana diatur dalam Pasal 73 ayat (2) UU Pilkada, melainkan juga petahana yang memiliki konflik kepentingan dengan calon karena adanya hubungan darah atau perkawinan dengan salah satu calon. Perluasan subjek ini sangat diperlukan agar penyalahgunaan wewenang oleh petahana untuk memenangkan keluarganya dalam pilkada tetap dapat dikontrol. Pada saat yang sama, calon yang diuntungkan karena adanya pelanggaran yang bersifat TSM oleh kepala daerah yang memiliki konflik kepentingan dengannya juga harus dapat dimintakan pertanggungjawabannya atas keuntungan elektoral yang diperolehnya.

Keempat, unsur-unsur pelanggaran administrasi pemilihan yang diatur dalam UU Pilkada masih dimaknai secara berbeda oleh KPU dan Bawaslu di daerah. Contohnya unsur “menguntungkan atau merugikan” dalam Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada. Dalam kasus pelanggaran administrasi dalam Pilkada Kabupaten Halmahera 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. Setidaknya, masalah kesamaan cara pandang penyelenggara pilkada ketika hendak menerapkan norma tersebut.

C. MEKANISME DAN KELEMBAGAAN PENANGANAN PELANGGARAN

1. Penataan Mekanisme dan Kelembagaan Penanganan Pidana Pilkada

Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, kelemahan mekanisme penanganan tindak pidana pemilihan ada pada persoalan belum memadainya hukum acara penanganan tindak pidana pemilihan yang diatur dalam UU Pilkada. Sejauh ini, kelemahan hukum acara baru sebatas diatasi dengan Peraturan Bersama yang dikeluarkan Ketua Bawaslu, Kapolri dan Jaksa Agung. Sebagai peraturan pelaksana, Peraturan Bersama tersebut

tentu tidak sepenuhnya dapat mengatur hal-hal yang sudah diatur secara tegas dalam UU Pilkada namun masih memiliki kelemahan. Oleh karena itu, pembenahan terhadap persoalan hukum acara memerlukan perbaikan di tingkat UU. Perbaikan di tingkat UU menjadi satu-satunya jalan untuk menata kembali mekanisme penanganan tindak pidana pilkada.

Lebih jauh, penataan mekanisme juga perlu dilakukan terhadap aspek waktu penanganan pelanggaran yang dilakukan. Berdasarkan data penelitian ini, dari sebanyak lebih kurang 48 daftar masalah yang dikemukakan, masalah waktu penanganan pelanggaran pidana menjadi salah satu yang menjadi perhatian serius responden. Pengaturan jangka waktu perlu diatur lebih proporsional dengan kebutuhan penanganan pelanggaran.

Pada aspek kelembagaan, arah penataan sesungguhnya berkembang dua alternatif. *Pertama*, penanganan tindak pidana pemilihan tetap ditangani Sentra Gakkumdu dengan kelembagaan yang ada saat ini. *Kedua*, penanganan tindak pidana pemilihan dilakukan kepolisian, kejaksaan dan pengadilan⁵⁹⁰ melalui mekanisme penanganan tindak pidana biasa. Alternatif kedua diajukan oleh koalisi organisasi masyarakat sipil melalui Naskah Akademik RUU Pemilu versi masyarakat sipil.

Sebaliknya, sejumlah pihak justru masih mendukung keberadaan Sentra Gakkumdu. Hal itu didasarkan alasan Gakkumdu dapat menjadi wadah membangun komunikasi yang baik antara penyidik dan penuntut dalam penanganan tindak pidana pemilu.⁵⁹¹ Hanya saja, peran dan fungsi Sentra Gakkumdu memang masih perlu ditingkatkan agar penegakan hukum pidana pemilu betul-betul dapat berjalan efektif.⁵⁹²

Pendapat tersebut juga terkonfirmasi dari pandangan yang dikemukakan aparat penegak hukum pemilu. Dalam penelitian ini terungkap bahwa aparat penegak hukum pilkada menilai, kelembagaan penanganan tindak pidana pilkada tidak perlu diubah. Dalam arti, penanganan tindak pidana pilkada tetap ditangani Sentra Gakkumdu yang terdiri dari unsur Bawaslu, Kepolisian dan Kejaksaan. Hal itu terkonfirmasi dari jawaban sebanyak 476 responden yang berasal dari unsur anggota Bawaslu Provinsi/Kabupaten/Kota, unsur Kepolisian dan Kejaksaan, di mana 91% di antaranya menyatakan keberadaan Sentra Gakkumdu masih dan tetap dibutuhkan dalam

⁵⁹⁰ Didik Supriyanto (Editor), 2016, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum*, Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-Undang Pemilu, Yayasan Perلودem, Jakarta, h. 77

⁵⁹¹ Anna Triningsih, 2018, *Membangun Sistem Peradilan Pidana Berbasis Gotong Royong pada Sentra Gakkumdu dalam Penyelesaian Tindak Pidana Pemilu*, Proseding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-5, Pusat Studi Konstitusi, Padang, h. 1267

⁵⁹² Ike Farida dan Satya Arinanto, 2018, *Pembentukan dan Kewenangan Gakkumdu serta Hubungan Antara Lembaga Pembentuknya (Bawaslu, Polri dan Kejaksaan)*, Proseding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-5, Pusat Studi Konstitusi, Padang, h. 1313

penanganan tindak pidana pemilihan.⁵⁹³ Hal itu juga dikonfirmasi dengan penolakan mayoritas responden (65%) untuk menempatkan tindak pidana pilkada sebagai tindak pidana biasa.⁵⁹⁴

Hanya saja, fungsi Sentra Gakkumdu tidak lagi hanya sebatas sebagai wadah menyamakan pemahaman antar unsur, melainkan sebagai pusat aktivitas penanganan tindak pidana pemilihan. Hal itu dikemukakan oleh sebanyak 72% dari 433 responden.⁵⁹⁵

Terkait fungsi masing-masing unsur Sentra Gakkumdu, mayoritas (61%) menginginkan agar jajaran Bawaslu tidak saja melakukan penggajian awal, melainkan ikut mendampingi proses penyelidikan dan penyidikan, sedangkan sebanyak 33% responden menginginkan agar Bawaslu cukup berperan untuk melakukan pengkajian awal semata.⁵⁹⁶ Adapun fungsi kepolisian dari kejaksaan adalah sesuai dengan wewenang masing-masing yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Penataan Mekanisme dan Kelembagaan Pelanggaran Administrasi

Salah satu praktik penanganan pelanggaran administrasi dalam Pilkada 2020 yang berada di luar apa yang diatur dalam UU Pilkada adalah upaya hukum terhadap keputusan diskualifikasi pasangan calon oleh KPU Ogan Ilir. Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, dalam kasus ini Bawaslu Ogan Ilir merekomendasikan pasangan calon yang merupakan petahana untuk didiskualifikasi karena melanggar Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada. Terhadap keputusan tersebut, pasangan calon mengajukan upaya hukum kepada MA dan dikabulkan.

Terhadap keputusan diskualifikasi karena melakukan pelanggaran Pasal 71 ayat (3), UU Pilkada tidak menyediakan mekanisme upaya hukum seperti upaya hukum terhadap keputusan diskualifikasi karena melanggar Pasal 135A UU Pilkada. Walaupun demikian, MA tetap menerima dan melakukan pemeriksaan terhadap upaya hukum tersebut. MA dalam melakukan pemeriksaan menggunakan dasar Peraturan Mahkamah Agung Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan. Keberadaan Perma tersebut sebetulnya hanya mengatur penyelesaian sengketa proses pemilihan dan pelanggaran administrasi sebagaimana diatur Pasal 135A UU Pilkada,

⁵⁹³ Kuisisioner Evaluasi Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Tahun 2020 yang diambil dalam rentang waktu 18 Februari hingga 18 Maret 2021

⁵⁹⁴ Kuisisioner Evaluasi Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Tahun 2020 yang diambil dalam rentang waktu 18 Februari hingga 18 Maret 2021

⁵⁹⁵ Kuisisioner Evaluasi Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Tahun 2020 yang diambil dalam rentang waktu 18 Februari hingga 18 Maret 2021

⁵⁹⁶ Kuisisioner Evaluasi Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Tahun 2020 yang diambil dalam rentang waktu 18 Februari hingga 18 Maret 2021

namun demikian Perma tersebut juga digunakan oleh MA dalam memeriksa kasus diskualifikasi pasangan calon oleh KPU Ogan Ilir yang notabenehnya di luar konteks pengaturan Pasal 135A UU Pilkada.

Terkait dengan mekanisme keberatan terhadap keputusan diskualifikasi; Bawaslu sebenarnya memiliki wewenang untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota.⁵⁹⁷ Berdasarkan wewenang tersebut, seharusnya keberatan sebagai upaya administratif terhadap keputusan diskualifikasi dalam rangka menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota diajukan kepada Bawaslu. Sebab, Bawaslu merupakan badan tata usaha negara pemilu yang memiliki fungsi kontrol terhadap putusan atau rekomendasi yang dikeluarkan jajarannya di tingkat provinsi atau kabupaten/kota. *Kedua*, Selain itu, keputusan pembatalan calon merupakan sebuah KTUN pilkada, sehingga mekanisme keberatan tidak dapat diajukan secara langsung ke pengadilan, melainkan mesti terlebih dahulu melalui upaya administratif. Oleh karena Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota merupakan institusi yang menerbitkan rekomendasi yang ditindaklanjuti KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, maka upaya administrasi tidak diajukan kepada lembaga pengawas tingkat provinsi dan kabupaten/kota tersebut, melainkan kepada lembaga atasannya, yaitu Bawaslu.

Catatan terkait mekanisme keberatan terhadap keputusan diskualifikasi karena melakukan pelanggaran administrasi membutuhkan penyempurnaan mekanisme upaya hukum. Penyempurnaan dilakukan tetap dalam kerangka menempatkan keputusan pembatalan calon sebagai produk TUN. Upaya hukum terhadap keputusan TUN sebagaimana diatur dalam UU Pilkada tidak dapat diajukan secara langsung ke pengadilan, baik PUTN, PTTUN maupun MA, melainkan terlebih dahulu menempuh upaya administratif. Oleh karena itu, keputusan sanksi administrasi pembatalan pasangan calon dalam pilkada tetap harus melalui upaya hukum ke Bawaslu. Demikian juga dengan, keputusan pembalasan calon akibat terjadinya pelanggaran administrasi yang bersifat TSM, juga harus terlebih dahulu melalui upaya administrasi ke Bawaslu. Dengan demikian, semua keberatan terhadap keputusan pembatalan calon, baik karena melakukan pelanggaran administrasi maupun pelanggaran administrasi TSM harus melalui pintu administrasi di Bawaslu sebelum diajukan ke MA.

Selain itu, juga terdapat persoalan dalam pelaksanaan mekanisme penanganan pelanggaran administrasi, khusus pada aspek substansi rekomendasi sanksi pelanggaran administrasi yang dinilai tidak tegas. Dalam beberapa kasus sebagaimana telah dibahas sebelumnya, rekomendasi Bawaslu Kabupaten/Kota terkait pelanggaran

⁵⁹⁷ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015... Op.cit.*, Pasal 22B huruf h

administrasi Pasal 71 UU Pilkada tidak menyatakan secara konkret bahwa agar terhadap pelanggaran yang terjadi dijatuhi sanksi pembatalan sebagai calon atau pasangan calon. Rekomendasi yang disampaikan hanya sebatas menyampaikan agar KPU Kabupaten/Kota menindaklanjuti sesuai peraturan perundang-undangan. Sebagai lembaga yang memiliki otoritas melakukan pengkajian terhadap dugaan pelanggaran administrasi, semestinya Bawaslu Kabupaten/Kota menyampaikan rekomendasi sanksi secara konkret, sehingga KPU Kabupaten/Kota akan lebih terikat dan lebih mudah untuk menindaklanjutinya.

Lebih jauh, penataan mekanisme penanganan pelanggaran administrasi juga harus menyentuh aspek batas waktu penanganan pelanggaran administrasi. Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, batasan waktu ini tidak ditentukan secara spesifik sehingga muncul berbagai masalah hukum ketika penanganannya berhimpitan dengan mekanisme penyelesaian masalah hukum pilkada lainnya. Termasuk batasan waktu dalam menjatuhkan sanksi diskualifikasi terhadap pasangan calon yang dinyatakan terbukti melakukan pelanggaran administrasi atau pelanggaran administrasi yang bersifat TSM.

e-book

BAB
7

e-book
PENUTUP

A. KESIMPULAN

Setelah mendeskripsikan, mengulas dan memberikan catatan kritis terhadap ketentuan pelanggaran pidana, pelanggaran administrasi, dan bagaimana bekerjanya sistem penegakan hukum pilkada dalam Pilkada 2020, tibalah saatnya untuk menarik kesimpulan pada bagian ini.

Pertama, dalam pengaturan perbuatan pidana dalam UU Pilkada, dari 68 ketentuan pidana, mayoritasnya dirumuskan sebagai delik formil. Hanya ada dua norma yang dirumuskan sebagai delik materil yaitu Pasal 178 dan Pasal 178A ayat (1) UU Pilkada. Hanya saja, dalam penerapannya, Pasal 178A ayat (1) pun diinterpretasikan sebagai delik formil. Dalam Pilkada 2020 terdapat sebanyak 210 dugaan tindak pidana pilkada berkenaan dengan 23 dari 68 perbuatan pidana yang diatur dalam UU Pilkada yang ditangani jajaran Bawaslu. Dari 210 dugaan pidana tersebut, yang berlanjut ke pemeriksaan oleh pengadilan adalah sebanyak 173 kasus yang tersebar di banyak kabupaten/kota.

Dari aspek perbuatannya, terdapat sebanyak 32 jenis perbuatan pidana yang terjadi dalam Pilkada 2020. Perbuatan tersebut tersebar dalam tahapan pencalonan, tahapan kampanye, pemungutan suara dan yang bersifat non tahapan. Tindak pidana non tahapan berupa perbuatan menghalang-halangi penyelenggara dalam melaksanakan tugasnya. Adapun perbuatan pidana yang paling banyak terjadi adalah perbuatan membuat keputusan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon oleh kepala desa dan pejabat aparatur sipil negara (ASN).

Sebagai bagian dari tindak pidana khusus, UU Pilkada mengatur ancaman pidana minimum khusus terhadap seluruh perbuatan pidana yang diatur. Konsekuensinya, hakim tidak dibenarkan menjatuhkan pidana di bawah sanksi minimum yang ditentukan. Hanya saja, dalam penerapannya, sebagian hakim justru menjatuhkan sanksi pidana di bawah ketentuan minimum yang diatur. Pengalaman tersebut memerlukan adanya evaluasi terhadap pengaturan terkait ancaman pidana minimum khusus. Pertama, kesetaraan akibat perbuatan pidana perlu ditinjau kembali agar dampak perbuatan yang lebih ringan tidak disamakan dengan dampak yang lebih berat. Kedua, perbuatan yang tidak seharusnya dipidana mesti dipertimbangkan untuk dilakukan depenalisasi.

Dalam menerapkan hukum pidana pilkada, hakim menggunakan sejumlah penafsiran hukum, diantaranya penafsiran gramatikal, penafsiran sistematis dan penafsiran ekstensif. Penafsiran yang disebut terakhir diterapkan dalam kasus di mana perbuatan yang terjadi tidak dapat dijangkau jika norma yang ada hanya dimaknai secara tekstual, sehingga dengan penafsiran ekstensif, perbuatan tersebut dapat dituntut dan dijatuhi pidana. Hal ini terjadi dalam kasus terjadinya perbuatan

anggota KPPS yang mencoblos seluruh surat suara sisa. Perbuatan demikian ditafsirkan sebagai bagian dari perbuatan memberikan suara lebih dari satu kali sebagaimana diatur dalam Pasal 178B UU Pilkada.

Kedua, batasan tentang pelanggaran administrasi masih terlalu umum kurang jelas dan membingungkan dalam pelaksanaannya. Kekurangjelasan batasan pelanggaran administrasi ini juga diperbuat dengan ditempatkannya pelanggaran administrasi sebagai residu dari pelanggaran pidana dan kode etik, sementara untuk perbuatan tertentu justru terjadi perhimpitan antara pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana. Selain pelanggaran administrasi, juga terdapat pelanggaran administrasi yang bersifat TSM yang didefinisikan sebagai pelanggaran yang dilakukan calon secara terstruktur, sistematis dan massif. Pelanggaran administrasi TSM hanya dilakukan oleh calon. Batasan ini memiliki kelemahan cukup mendasar karena ternyata pelanggaran ini dapat dilakukan dengan mudah oleh petahana untuk memenangkan keluarganya tanpa harus berdampak pada dijatuhinya sanksi pelanggaran administrasi bagi calon yang diuntungkan dari pelanggaran administrasi TSM dimaksud.

Dalam Pilkada Serentak 2020 terdapat sebanyak 1.532 dugaan pelanggaran administrasi pilkada yang ditangani Bawaslu. Dugaan pelanggaran administrasi tersebut terjadi di seluruh tahapan penyelenggaraan pilkada. Pelanggaran administrasi paling banyak terjadi dalam tahapan kampanye, yaitu sebanyak 797 kasus, kemudian disusul pelanggaran dalam tahapan pemutakhiran data pemilih sebanyak 287 kasus, tahapan pembentukan PPK, PPS dan KPPS sebanyak 203 kasus, tahapan pencalonan sebanyak 139 kasus, tahapan pemungutan suara sebanyak 39 kasus, tahapan penghitungan dan rekapitulasi sebanyak 15 kasus. Adapun dalam tahapan masa tenang dan penetapan hasil pemilihan tidak terdapat dugaan pelanggaran administrasi.

Perbuatan pelanggaran administrasi tersebut diantaranya pemasangan spanduk/baliho Paslon tidak sesuai dengan ketentuan pemasangan APK, PPDP tidak melaksanakan kegiatan Coklit Daftar Pemilih sesuai ketentuan perundangan undangan, paslon membuat dan menyebarkan APK/bahan kampanye tidak sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, kegiatan kampanye Paslon yang melanggar Protokol Kesehatan, kampanye yang dilakukan Paslon tanpa adanya STTP dari Kepolisian, dan calon petahana melakukan pergantian pejabat dan menggunakan program dan kegiatan untuk menguntungkan dan merugikan salah satu pasangan calon.

Dalam penanganan pelanggaran administrasi, UU Pilkada tidak mengatur apa jenis sanksi yang direkomendasikan Bawaslu kepada KPU terkait pelanggaran yang terjadi. Akibatnya, terdapat rekomendasi yang tidak secara eksplisit menyebutkan apa sanksi administrasi yang direkomendasikan untuk dijatuhkan KPU Provinsi atau Kabupaten/Kota. Selain itu, hal ini juga berdampak pada terjadinya perbedaan pandangan terkait bagaimana rekomendasi tersebut mesti ditindaklanjuti oleh

KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota. Khusus pelanggaran administrasi yang dilakukan petahana, terdapat 9 rekomendasi pembatalan sebagai pasangan calon yang disampaikan Bawaslu Kabupaten/Kota. Rekomendasi tersebut terdiri dari 3 rekomendasi terkait pelanggaran Pasal 71 ayat (2) dan 6 rekomendasi terkait pelanggaran Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada. Dari 9 rekomendasi, 7 tidak ditindaklanjuti dan dua sisanya ditindaklanjuti. Ditindaklanjuti dalam arti, rekomendasi sanksi yang disampaikan Bawaslu diputuskan demikian oleh KPU Kabupaten/Kota.

Munculnya disparitas antara rekomendasi Bawaslu dengan keputusan KPU Kabupaten/Kota dalam menangani pelanggaran administrasi dilatarbelakangi oleh berbedanya dua institusi tersebut dalam menafsirkan unsur-unsur norma dalam kasus konkret. Dalam menginterpretasikan ketentuan Pasal 71 ayat (2) UU Pilkada, Bawaslu Kabupaten memaknai pemberhentian pejabat dan mengangkat pelaksana tugas oleh Bupati sebagai bagian dari tindakan melakukan pergantian pejabat, sementara KPU Kabupaten memaknai hal tersebut sesuai dengan konteks penggantian dalam makna mutasi sesuai peraturan manajemen PNS.

Secara materil, interpretasi sebagian Bawaslu Kabupaten/Kota dapat diterima, karena pemberhentian pejabat dan menggantinya dengan pelaksana tugas dapat dijadikan sarana oleh calon kepala daerah petahana untuk memanfaatkan birokrasi untuk kepentingan kontestasi pilkada. Hal tersebut juga sesuai dengan maksud Pasal 71 ayat (2) UU Pilkada yang melarang adanya pergantian pejabat untuk tujuan menghindari penyalahgunaan wewenang oleh petahana. Hanya saja, penjelasan Pasal 71 ayat (2) sebatas melarang dilakukannya mutasi, sehingga tindakan penggantian yang bukan merupakan mutasi tidak dapat dijangkau oleh ketentuan norma tersebut.

Lebih jauh, larangan menggunakan kewenangan, program dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon juga menjadi salah satu norma yang memunculkan perbedaan pandangan antara jajaran Bawaslu dan KPU dalam menginterpretasikannya. Dalam beberapa kasus, norma Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada dimaknai jajaran Bawaslu sebagai delik formil, sedangkan jajaran KPU memahaminya sebagai delik materil.

Selain masalah hukum materilnya, rekomendasi dan tindak lanjut oleh KPU Kabupaten/Kota juga dihadapkan pada persoalan waktu, di mana terdapat rekomendasi pelanggaran administrasi yang dikeluarkan setelah penetapan rekapitulasi hasil pemilihan. Selain itu, juga tidak terdapat ketentuan yang secara tegas mengatur bahwa penerimaan laporan dugaan pelanggaran administrasi hanya dapat dilakukan sebelum adanya penetapan perolehan suara oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.

Masalah lainnya adalah pemosisian rekomendasi Bawaslu Kabupaten/Kota dalam pemeriksaan dugaan pelanggaran administrasi yang dilakukan KPU Kabupaten/Kota. Rekomendasi Bawaslu Kabupaten diposisikan sebagai objek yang diperiksa, bukan

sebagai bahan untuk melakukan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran yang dimuat dalam rekomendasi yang diterima KPU setempat. Masalah ini muncul salah satunya karena persoalan kurang jelas dan pastinya isi rekomendasi yang disampaikan Bawaslu Kabupaten/Kota. Selain itu, juga disebabkan tidak samanya pemahaman KPU Kabupaten/Kota terhadap keberadaan rekomendasi Bawaslu Kabupaten/Kota.

Dalam penanganan pelanggaran administrasi TSM, pengalaman penyelenggaraan Pilkada 2020 setidaknya meninggal dua catatan penting. Pertama, subjek pelaku pelanggaran administrasi TSM yang hanya dibatasi pada calon, telah menyebabkan pelanggaran TSM yang dilakukan petahana yang bukan calon tidak dapat dijangkau, sekalipun pelanggaran tersebut terbukti telah menguntungkan salah satu pasangan calon. Kedua, tenggang waktu penanganan pelanggaran TSM tidak diatur secara tegas, sehingga penanganan pelanggaran TSM yang berlangsung melampaui tenggang waktu penetapan hasil akan memunculkan dilema hukum ketika Bawaslu Provinsi merekomendasikan pembatalan pasangan calon.

Ketiga, mekanisme dan kelembagaan penanganan pelanggaran pidana pilkada masih memiliki sejumlah persoalan yang perlu mendapat perhatian. Persoalan tersebut ada pada : (1) hukum acara penanganan pelanggaran tindak pidana pemilihan tidak diatur secara lengkap dan jelas dalam UU Pilkada. Bahkan UU Pilkada juga tidak mengatur apakah hukum acara penyelidikan dan penyidikan dilakukan berdasarkan KUHP atau tidak. Hukum acara penanganan dugaan tindak pidana pilkada lebih banyak bergantung pada Peraturan Bersama Ketua Bawaslu, Kapolri dan Jaksa Agung, pada hal hukum acara sebagai bagian dari hukum publik mesti diatur di dalam undang-undang; (2) Waktu penanganan pelanggaran pidana, khususnya pada tahap kajian dan penyelidikan sangat singkat, sehingga pengungkapan dugaan tindak pidana pemilihan tidak dapat dilakukan secara optimal. Waktu yang sangat terbatas menyebabkan upaya mengungkap dugaan tindak pidana pemilihan yang melibatkan aktor-aktor penting dalam pilkada sulit dilakukan.

Keempat, dalam melaksanakan mekanisme penanganan pelanggaran administrasi pilkada, terdapat perbedaan pandangan antara KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dengan Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota terkait tindak lanjut rekomendasi pelanggaran administrasi. Bagi jajaran Bawaslu, tindak lanjut dimaknai sebagai menindaklanjuti sanksi yang direkomendasikan, sedangkan bagi jajaran KPU dimaknai sebagai melakukan pemeriksaan dan memutuskan sanksi, terlepas apakah sanksi yang diberikan sama atau berbeda dengan yang direkomendasikan Bawaslu. Perbedaan posisi KPU dan Bawaslu dalam menilai kewajiban menindaklanjuti rekomendasi pengawas pemilu bersumber dari tidak cukup jelasnya pengaturan dalam UU Pilkada. Di satu sisi UU Pilkada mewajibkan KPU sesuai tingkatan untuk menindaklanjuti rekomendasi pengawas pemilu, namun di sisi lain UU juga memberi

wewenang kepada KPU sesuai tingkatannya untuk melakukan pemeriksaan kembali terhadap rekomendasi pelanggaran administrasi yang disampaikan pengawas pemilu.

Kelima, arah penataan pengaturan ketentuan pidana dalam UU Pemilu mesti diletakkan dalam kerangka prinsip persamaan di hadapan hukum, non diskriminasi, dan penerapan hukum secara setara bagi semua. Dalam konteks itu, terdapat dua ruang lingkup perbaikan yang perlu dilakukan. *Pertama*, pilihan mempertahankan ketentuan pidana yang telah ada atau melakukan perombakan dengan melakukan perubahan kebijakan pidana melalui pilihan depenalisasi. *Kedua*, penataan pengaturan atau perumusan ketentuan pidana agar lebih memberikan kepastian hukum.

Keenam, pada ranah pengaturan pelanggaran administrasi, perbaikan perlu dilakukan pada aspek kejelasan definisi pelanggaran administrasi, termasuk kejelasan batas perbuatan yang dinilai sebagai pelanggaran administrasi. Lebih jauh, pembenahan juga perlu dilakukan terkait hukum acara penanganan, termasuk pengaturan batas waktu penanganan pelanggaran administrasi. Pada ranah pelanggaran administrasi TSM, restriksi subjek yang hanya dibatasi pada calon menyebabkan berbagai pelanggaran administrasi TSM yang dilakukan keluarga (seperti ayah dan suami dari calon) tidak dapat ditindak dan diberikan sanksi administratif secara tegas. Adapun dalam penegakan hukum terhadap pelanggaran administrasi, persamaan cara pandang dan penafsiran norma antar lembaga penyelenggara pemilu sangat diperlukan.

Ketujuh, penataan mekanisme dan kelembagaan penanganan pidana pilkada perlu diarahkan ke wilayah penguatan terhadap Sentra Gakkumdu. Sentra Gakkumdu tidak lagi sebagai wadah untuk menyamakan pandangan, melainkan ditingkatkan menjadi pusat aktivitas penanganan tindak pidana pilkada.

Kedelapan, penataan mekanisme dan kelembagaan pelanggaran administrasi perlu diarahkan untuk melakukan penyempurnaan mekanisme upaya hukum yang disediakan. Penyempurnaan dilakukan tetap dalam kerangka menempatkan keputusan pembatalan calon sebagai produk tata usaha negara. Upaya hukum terhadap keputusan tata usaha negara sebagaimana diatur dalam UU Pilkada tidak dapat diajukan secara langsung ke pengadilan, melainkan terlebih dahulu harus menempuh upaya administratif. Oleh karena itu, keputusan sanksi administrasi pembatalan pasangan calon dalam pilkada tetap harus melalui upaya hukum ke Bawaslu. Demikian juga dengan keputusan pembatalan calon akibat terjadinya pelanggaran administrasi yang bersifat TSM, juga harus terlebih dahulu melalui upaya administrasi ke Bawaslu. Dengan demikian, semua keberatan terhadap keputusan pembatalan calon, baik karena melakukan pelanggaran administrasi maupun pelanggaran administrasi TSM harus melalui pintu administrasi di Bawaslu sebelum diajukan ke MA.

Penataan mekanisme penanganan pelanggaran administrasi juga harus menyentuh aspek batas waktu penanganan. Sebab, ketiadaan batas waktu dalam praktiknya

telah menyebabkan munculnya berbagai masalah hukum, salah satunya terjadi perhimpitannya dengan mekanisme penyelesaian masalah hukum pilkada lainnya. Salah satu alternatif pembatasannya, pada saat hasil perolehan suara sudah ditetapkan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota, sekalipun proses pemeriksaan dugaan pelaksanaan administrasi tetap berlanjut, rekomendasi dan putusan harus dibatasi sekedar menyatakan terbukti atau tidaknya pelanggaran tanpa harus menyatakan pasangan calon dibatalkan sebagai peserta pilkada.

B. SARAN

Sebagai bagian dari penelitian hukum, berdasarkan kajian yang telah dibentangkan dalam bab-bab sebelumnya serta kesimpulan di atas, maka disarankan hal-hal sebagai berikut:

1. hukum materil yang memuat ketentuan pidana dan pelanggaran administrasi pemilu perlu diperbaiki. Perbaikan dilakukan berdasarkan prinsip penegakan hukum yang adil dan setara bagi semua serta berdasarkan prinsip penyelenggaraan pemilu yang adil dan berintegritas;
2. hukum formil yang diperlukan sebagai acuan dalam penanganan tindak pidana pemilu dan pelanggaran administrasi perlu diatur lebih rinci, sehingga berbagai ketidakpastian tidak terus berulang. Perbaikan hukum formil ini dilakukan dalam bentuk, memuat secara jelas hukum acara pidana pemilu dalam UU Pemilu dan UU Pilkada. Bisa saja, beberapa bagiannya merujuk pada KUHAP, namun terhadap beberapa karakter pidana pemilu, hukum acaranya juga membutuhkan penyesuaian agar setiap perbuatan pidana dalam pemilu dapat ditindak secara maksimal;
3. dualisme wewenang penanganan pelanggaran administrasi dalam UU Pilkada perlu diakhiri, di mana wewenang pemeriksaan dan keputusan hasil pemeriksaan diserahkan kepada Bawaslu. Adapun KPU tinggal melaksanakan apa yang telah diputuskan jajaran Bawaslu;
4. peran dan fungsi Sentra Gakkumdu perlu ditingkatkan dengan menjadikan institusi ini sebagai pusat aktivitas penanganan tindak pidana pemilu. Langkah ini diyakini akan dapat meningkatkan efektivitas penanganan tindak pidana pilkada dibandingkan jika Sentra Gakkumdu hanya sebagai wadah untuk menyamakan pandangan antar unsur Sentra Gakkumdu semata.
5. terhadap penyelenggara pemilu yang memiliki wewenang dalam penegakan hukum pemilu, dalam hal ini Bawaslu, perlu membangun sistem pengembangan sumber daya penegak hukum pemilu yang lebih komprehensif dan berkelanjutan. Bagaimanapun sumber daya manusia penegak hukum pemilu sangat berperan dalam menopang proses penegakan hukum yang sesuai dengan tujuan penegakan hukum pemilu itu sendiri.

e-book

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku dan Jurnal

- Ackerman, Bruce, 2000, *The New Separation of Powers*, Harvard Law Review, Volume 113, Number 3, Januari 2000
- Anna Triningsih, 2018, *Membangun Sistem Peradilan Pidana Berbasis Gotong Royong pada Sentra Gakkumdu dalam Penyelesaian Tindak Pidana Pemilu*, Proseding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-5, Pusat Studi Konstitusi, Padang
- Andi Hamzah, 2012, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Perkembangannya*, Sofmedia, Jakarta
- Aristoteles, 2013, *Politics (Second Edition)*, (Translated by Carnes Lord), The University of Chicago Press, Chicago-London
- Ayoub, Ayman & Andrew Ellis (Ed.), 2010, *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, International IDEA, Stockholm
- Balai Pustaka, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Kementerian Pendidikan Nasional
- Bagian TLP Bawaslu, 2020, *Dugaan Pelanggaran pada Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Tahun 2020*, Biro TP3 Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia
- Barda Nawawi Arief, 2008, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Kencana, Jakarta
- Bambang Poernomo, 1989, *Manfaat Telaah Ilmu Hukum Pidana dalam Membangun Model Penegakan Hukum di Indonesia*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 5 Juli 1989
- Bambang Sutiyoso, 2012, *Metode Penemuan Hukum: Upaya Mewujudkan Hukum yang Pasti dan Berkeadilan*, Universitas Islam Indonesia Press, Yogyakarta
- Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktik*, Sinar Grafika Jakarta, 2002
- Birch, Sarah, 2011, *Electoral Malpractice*, Oxford University Press, UK
- Canale, Damiano and Giovanni Tuzet, 2006, "Analogical Reasoning and Extensive Interpretation", *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 102 (4)
- Chainur Arrasjid, 2006, *Dasar-dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta
- Chairul Huda, 2011, *Pola Pemberatan Pidana dalam Hukum Pidana Khusus*, Jurnal Hukum No. 4 Vol. 18 Oktober 2011
- C.S.T Kansil, dkk, 2009, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta
- Crema, Luigi, 2010, "Disappearance and New Sightings of Restrictive Interpretation(s)",

The European Journal of International Law, Volume 21, Number 3

- Dewan Perwakilan Rakyat, *Draf Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum*, Draf Pemutakhiran tanggal 26 November 2020
- Didik Supriyanto, Veri Junaidi, dan Devi Darmawan, 2012, *Penguatan Bawaslu Optimalisasi Posisi, Organisasi, dan Fungsi dalam Pemilu 2014*, Perkumpulan Untuk Demokrasi dan Pemilu, Jakarta
- Didik Supriyanto (Editor), 2016, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum*, Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-Undang Pemilu, Yayasan Perلودem, Jakarta
- Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta
- Donald Albert Rumokoy dan Frans Maramis, 2016, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta
- Dworkin, Ronald, 2006, *Justice in Robes*, Harvard University Press, Garden Street, Cambridge
- E. Fernando M. Manullang, 2019, "Kritik Terhadap Struktur Ilmu Hukum Menurut Paul Scholten", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*
- Feri Amsari, Khairul Fahmi dan Charles Simabura (Ed.), 2015, *Obstruction of Justice Tindak Pidana Menghalangi Proses Hukum dalam Upaya Pemberantasan Korupsi*, Themis Books, Jakarta.
- Friedman, Lawrence M., 2001, *American Law An Introduction, Second Edition*, Penerjemah: Wishnu Basuki, Penerbit Tatanusa, Jakarta
- Fritz Edward Siregar, 2019, *Menuju Peradilan Pemilu*, Themis Publishing, Jakarta
- Fritz Edward Siregar, 2020, *Dimensi Hukum Pelanggaran Administrasi Pemilu*, Konstitusi Press, Jakarta
- Fritz Edward Siregar, 2020, *Aparatur Sipil Negara dalam Perebutan Kekuasaan di Pilkada*, Konstitusi Press, Jakarta
- Fuller, Lon L., 1969, *The Morality of Law*, Yale University Press, New Haven
- Gunawan A. Tauda, 2012, *Komisi Negara Independen, Eksistensi Independent Agencies sebagai Cabang Kekuasaan Baru dalam Sistem Ketatanegaraan*, Genta Press, Yogyakarta
- Global Commission on Elections, Democracy & Security, 2012, *Pendalaman Demokrasi: Strategi untuk Meningkatkan Integritas Pemilihan Umum di Seluruh Dunia*
- Grotius, Hugo, 2005, *The Rights of War and Peace*, (Edited by Richard Tuck), Book II, Chapter XVI, Section XI, Liberty Fund, Indianapolis

- Hanafi, 2001, *Analisis Ekonomi terhadap Hukum Sebagai Upaya Peningkatan Peran Hukum dalam Pembangunan*, Jurnal Hukum No 18 Vol. 8 Oktober 2001
- Ike Farida dan Satya Arinanto, 2018, *Pembentukan dan Kewenangan Gakkumdu serta Hubungan Antara Lembaga Pembentuknya (Bawaslu, Polri dan Kejaksaan)*, Proseding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-5, Pusat Studi Konstitusi, Padang
- Jeremy Bentham, 1979, *Teori Perundang-undangan Prinsip-prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana*, Alih Bahasa: Nurhadi, Nuansa Cendikia, Bandung
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta
- Jonlar Purba, 2017, *Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Bermotif Ringan dengan Restorative Justice*, Jala Permata, Jakarta
- Joseph, Oliver dan Frank McLoughlin, *Electoral Justice System Assessment Guide*, International IDEA, Stockholm, 2019
- Kelsen, Hans, 1961, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, Russel & Russel, New York
- Kenny, Anthony, 2006, *A New History of Western Philosophy (Volume III): The Rise of Modern Philosophy*, Oxford University Press, Oxford-New York
- 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 Gadjah Mada, Yogyakarta
- Locke, John, 2002, *Kuasa itu Milik Rakyat: Esai mengenai Asal Mula Sesungguhnya, Ruang Lingkup, dan Maksud Tujuan Pemerintahan Sipil*, (Terjemahan A. Widyamartaya), Kanisius, Yogyakarta
- Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta
- Martitah, 2013, *Mahkamah Konstitusi: Dari Negative Legislature ke Positive Legislature?*, Konstitusi Press, Jakarta
- Mahfud MD., 2010, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta
- Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-undangan, Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta
- Munafrizal Manan, 2012, *Penemuan Hukum Oleh Mahkamah Konstitusi*, Mandar Maju, Bandung

- Mukhti Fadjar, 2013, *Pemilu dan Demokrasi, Membangun Pemilu Legislatif, Presiden, dan Kepala Daerah & Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu Secara Demokratis*, Setara Press, Malang
- M. Ali Zaidan, 2016, *Kebijakan Kriminal*, Sinar Grafika, Jakarta
- Nanang Martono, 2014, *Sosiologi Perubahan Sosial: Perspektif Klasik, Modern, Posmodern, dan Poskolonial*, RajaGrafindo Persada, Depok
- Nyoman Kutha Ratna, *Metodologi Penelitian Kajian Budaya dan Ilmu Sosial Humaniora pada Umumnya*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009
- Philipus M. Hadjon, dkk., 2001, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Pres, Yogyakarta
- Ph. Vissert Hoft, 2001, *Penemuan Hukum*, (Terjemahan B. Arief Sidharta), Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Parahiayangan, Bandung
- R. Soesilo, 1994, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar-komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, Politeia, Bogor
- Rachmat Trijono, 2013, *Dasar-dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, Papas Sinar Sinanti, Depok
- Ratna Dewi Petalolo, 2019, dalam Ahsanul Minan (Editor), *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019, Perihal Penegakan Hukum Pemilu*, Badan Pengawas Pemilihan Umum, Jakarta
- Radbruch, Gustav, 2006, "Five Minutes of Legal Philosophy (1945)", (Translated by Bonnie Litschewski Paulson and Stanley L. Paulson), *Oxford Journal of Legal Studies*
- Radbruch, Gustav, 2006, "Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law (1946)", (Translated by Bonnie Litschewski Paulson and Stanley L. Paulson), *Oxford Journal of Legal Studies*
- Riduan Syahrani, 1999, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Ross, Sir David, 2004, *Aristotle*, Routledge, London-New York
- Roman, Heinrich A., 1998, *The Natural Law: A Study in Legal and Social History and Philosophy* (Translated by Thomas R. Hanley), Liberty Fund, Indianapolis
- Ross, Alf, 2004, *On Law and Justice*, The Lawbook Exchange, Ltd., Clark, New Jersey
- Saldi Isra, 2020, *Lembaga Negara, Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*, Rajawali Pers, Jakarta
- Saldi Isra dan Khairul Fahmi, 2019, *Pemilihan Umum Demokratis: Prinsip-prinsipnya*

dalam Konstitusi Indonesia, Rajawali Pers, Jakarta

- Saliger, F., 2004, "Content and Practical Significance of Radbruch's Formula", (Translated by Sascha Ziemann), *Zeitschrift für Rechtsphilosophie*, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Goethe, Volume II
- Shinta Agustina, 2014, *Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali dalam Penegakan Hukum Pidana*, Themis Books, Jakarta
- Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, 1993, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Sudikno Mertokusumo, 2002, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Edisi Keenam, Penerbit Liberty, Yogyakarta
- Sudikno Mertokusumo, 2011, *Teori Hukum*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta
- Sulistiyowati Irianto & Shidarta (Ed.), *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009
- Syafruddin Kalo, 2007, "Penegakan Hukum yang Menjamin Kepastian Hukum dan Rasa Keadilan Masyarakat", Makalah disampaikan pada *Pengukuhan Pengurus Tapak Indonesia Koordinator Daerah Sumatera Utara*, Medan, 27 April 2007
- Tim Peneliti Perludem, 2006, *Efektivitas Panwas: Evaluasi Pengawasan Pemilu 2004*, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, Jakarta
- Topo Santoso, dkk., 2006, *Penegakan Hukum Pemilu, Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*, Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi, Jakarta
- Topo Santoso dan Ida Budiati, 2019, *Pemilu di Indonesia Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan*, Sinar Grafika, Jakarta
- Utrecht, E. dan Moh. Saleh Djindang, 1983, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, (Cetakan kesebelas edisi revisi), Ichtiar Baru, Jakarta
- Yuliandri, 2009, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, RajaGrafindo, Jakarta
- Zainal Arifin Muchtar, 2016, *Lembaga Negara Independen, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta

B. Peraturan Perundang-undangan

- Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik*
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*

- Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara*
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.*
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum*
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 7 Tahun 2020 tentang Tahapan, Kegiatan, dan Jadwal Penanganan Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota*
- Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Peraturan Mahkamah Agung Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan*
- Komisi Pemilihan Umum, *Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 25 Tahun 2013 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 25 Tahun 2013 tentang Penyelesaian Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum*
- Komisi Pemilihan Umum, *Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 5 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020*
- Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, *Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Nonalam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*
- Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, *Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 11 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 4 Tahun 2017 tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota.*
- Badan Pengawas Pemilihan Umum, *Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota*
- Badan Pengawas Pemilihan Umum, *Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi*

Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis dan Massif

Republik Indonesia, *Peraturan Bersama Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kepala Kejaksaan Agung Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2020, Nomor 1 Tahun 2020, Nomor 14 Tahun 2020 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota*

C. Putusan Pengadilan

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Nomor 11/PUU-VIII/2010*

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Nomor 21/PUU-XII/2014*

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Nomor 18/PUU-XVIII/2020*

Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Putusan Nomor 1 P/PAP/2020*

Pengadilan Tinggi Jayapura, *Putusan Nomor 93/Pid.Sus/2020/PT JAP*

Pengadilan Tinggi Jayapura, *Putusan Nomor 94/Pid.Sus/2020/PT JAP*

Pengadilan Tinggi Kalimantan Timur, *Putusan Nomor 250/PID/2020/PT.SMR*

Pengadilan Tinggi Sulawesi Tengah, *Putusan Nomor 126/PID.SUS/2020/PT PAL.*

Pengadilan Negeri Serui, *Putusan Nomor 89/Pid.Sus/2020/PNSru*

Pengadilan Negeri Serui, *Putusan Nomor 87/Pid.Sus/2020/PNSru*

Pengadilan Negeri Biak, *Putusan Nomor 88/Pid.Sus/2020/PN Bik*

Pengadilan Negeri Sangatta, *Putusan Nomor 226/Pid.SUS/2020/PNSgt*

Pengadilan Negeri Sangatta, *Putusan Nomor 227/Pid.SUS/2020/PNSgt*

Pengadilan Negeri Serui, *Putusan Nomor 88/Pid.Sus/2020/PN Sru*

Pengadilan Negeri Dompnu, *Putusan Nomor 165/Pid.Sus/2020/PN Dpu*

Pengadilan Negeri Selayar, *Putusan Nomor 1/Pid.S/2020/PN Slr*

Pengadilan Negeri Sanana, *Putusan Nomor 55/Pid.Sus/2020/PN Snn*

Pengadilan Negeri Indramayu, *Putusan Nomor 335/Pid.Sus/2020/PN.Idm*

Pengadilan Negeri Pasaman Barat, *Putusan Nomor 158/Pid.Sus/2020/PN Psb.*

Pengadilan Negeri Sawahlunto, *Putusan Nomor 76/Pid.Sus/2020/PN Swl.*

Pengadilan Negeri Nunukan, *Putusan Nomor 313/Pid.Sus/2020/PN.Nnk*

Pengadilan Negeri Dompnu, *Putusan Nomor 166/Pid.Sus/2020/PN Dpu.*

Pengadilan Negeri Pelalawan, *Putusan Nomor 314/Pid.Sus/2020/PN Plw*

Pengadilan Negeri Serui, *Putusan Nomor 113/Pid.Sus/2020/PN Sru*

Pengadilan Tinggi Sulawesi Tenggara, *Putusan Nomor 121/PID.SUS/2020/PT KDI*

Pengadilan Tinggi Sulawesi Tenggara, *Putusan Nomor 120/PID.SUS/2020/PT KDI*

Pengadilan Negeri Sumbawa Besar, *Putusan Nomor 12/Pid.Sus/2021/PN Sbw.*

Pengadilan Negeri Sungai Penuh, *Putusan Nomor 115/Pid.Sus/2020/PN Spn.*

Pengadilan Negeri Pelalawan, *Putusan Nomor 315/Pid.Sus/2020/PN Plw.*

Pengadilan Negeri Jambi, *Putusan Nomor 754/Pid.Sus/2020/PN-Jmb.*

Pengadilan Negeri Klas I B Tarakan, *Putusan Nomor 410/Pid.Sus/2020/PN Tar.*

Pengadilan Negeri Jambi, *Putusan Nomor 754/Pid.Sus/2020/PN-Jmb.*

Pengadilan Negeri Palu, *Putusan Nomor 507/Pid.Sus/2020/PN Pal.*

Pengadilan Negeri Tanjung Pati, *Putusan Nomor 12/Pid.Sus/2021/PN Tjp*

Pengadilan Negeri Tanjung Pati, *Putusan Nomor 11/Pid.Sus/2021/PN Tjp*

Pengadilan Negeri Pekalongan, *Putusan Nomor 335/Pid.Sus/2020/PN Pkl.*

Pengadilan Negeri Pekalongan, *Putusan Nomor 336/Pid.Sus/2020/PN Pkl.*

Pengadilan Negeri Sumbawa Besar, *Putusan Nomor 294/PID.SUS/2020/PN Sbw.*

Pengadilan Negeri Barru, *Putusan Nomor 114/Pid.Sus/2020/PN Bar.*

Pengadilan Negeri Dumai, *Petikan Putusan Nomor 432/Pid.Sus/2020/PN Dum.*

Pengadilan Negeri Ketapang, *Putusan Nomor 387/Pid.Sus/2020/PN Ktp.*

Pengadilan Negeri Koto Baru, *Putusan Nomor 11/Pid.Sus/2021/PN Kbr.*

Pengadilan Negeri Pandeglang, *Putusan Nomor 1/Pid.Sus/2021/PN Pdl.*

Pengadilan Negeri Sangatta, *Putusan Nomor 20/Pid.Sus/2021/PN Sgt.*

Pengadilan Negeri Nabire, *Putusan Nomor 6/Pid.Sus/2021/PN Nab.*

Pengadilan Negeri Serui, *Putusan Nomor 5/Pid.Sus/2021/PN Sru.*

Pengadilan Negeri Tarutung, *Petikan Putusan Nomor 233/Pid.Sus/2020/PN Trt.*

Pengadilan Negeri Mamuju, *Putusan Nomor 310/Pid.Sus/2020/PN Mam.*

Pengadilan Negeri Sanana, *Putusan Nomor 52/Pid.Sus/2020/PN Snn.*

D. Putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Keputusan dan Surat-surat Resmi KPU dan Bawaslu Provinsi/Kabupaten/Kota

Bawaslu Republik Indonesia, *Putusan Nomor 02/REG/K/TSM-PG/BAWASLU/XII/2020 terkait Keberatan Terhadap Putusan Bawaslu Kalimantan Tengah*

Bawaslu Republik Indonesia, *Putusan Nomor 03/REG/K/TSM-PB/BAWASLU/XII/2020*

Bawaslu Provinsi Bengkulu, *Putusan Nomor 01/Reg/L/TSM-PB/07.00/XI/2020*

- Bawaslu Provinsi Bengkulu, *Putusan Pendahuluan Nomor 02/Reg/L/TSM-PB/07.00/XI/2020*
- Bawaslu Provinsi Bengkulu, *Putusan Pendahuluan Nomor 03/Reg/L/TSM-PB/07.00/XII/2020*
- Bawaslu Provinsi Maluku Utara, *Putusan Pendahuluan Nomor 01/Reg/L/TSM-PB/32.00/XII/2020*
- Bawaslu Provinsi Maluku Utara, *Putusan Pendahuluan Nomor 02/Reg/L/TSM-PB/32.00/XII/2020*
- Bawaslu Provinsi Maluku Utara, *Putusan Pendahuluan Nomor 03/Reg/L/TSM-PB/32.00/XII/2020*
- Bawaslu Provinsi Sumatera Utara, *Putusan Pendahuluan Nomor 01/REG/TSM-PB/02.00/XII/2020*
- Bawaslu Provinsi Nusa Tenggara Barat, *Putusan Nomor 01/L/TSM-PB/18.00/2020*
- Bawaslu Provinsi Nusa Tenggara Barat, *Putusan Pendahuluan Nomor 02/Reg/L/TSM-PB/18.00/I/2021*
- Bawaslu Provinsi Sumatera Selatan, *Putusan Pendahuluan Nomor 01/REG/L/TSM-PB/06.06/X/2020*
- Bawaslu Provinsi Sumatera Selatan, *Putusan Pendahuluan Nomor 02/REG/L/TSM-PB/06.00/X/2020*
- Bawaslu Provinsi Kalimantan Tengah, *Putusan Nomor 01/Reg/L/TSM-PG/21.00/XI/2020*
- Bawaslu Provinsi Lampung, *Putusan Nomor 01/Reg/L/TSM-PB/08.00/XII/2020*
- Bawaslu Provinsi Lampung, *Putusan Nomor 02/Reg/L/TSM-PW/08.00/2020*
- Bawaslu Provinsi Sulawesi Selatan, *Putusan Nomor 01/Reg/L/TSM-PB/27.00/XII/2020*
- Bawaslu Provinsi Jawa Timur, *Putusan Nomor 01/Reg/L/TSM-PW/16.00/XII/2020*
- Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Banggai, *Surat Nomot 125/HM.03-SD/7201/KPU-KAB/V/2020 Perihal Tindak Lanjut Penerusan Pelanggaran Administrasi Pemilihan, tanggal 12 Mei 2020*
- Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Banggai, *Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Banggai Nomor 63/PL.02.3-Kpt/7201/KPU-Kab/X/2020 tentang Perubahan Atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Banggai Nomor 52/PL.02.3-Kpt/7201/KPU-Kab/IX/2020 tentang Penetapan Nomor Urut Pasangan Calon dan Daftar Pasangan Calon pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banggai Pemilihan Serentak Lanjutan Tahun 2020*

- Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Ogan Ilir, *Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Ogan Ilir Nomor 203/HK.03.1-Kpt/1610/KPU-Kab/2020 tentang Pembatalan Penetapan Pasangan Calon Peserta Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Ogan Ilir Tahun 2020*
- Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kaur, *Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kaur Nomor 75/PL.02.3-Kpt/1704/KPU-Kab/IX/2020 tentang Penetapan Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kaur Peserta Pemilihan Umum Tahun 2020*
- Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kaur, *Tindak Lanjut Rekomendasi Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Kaur Terhadap Dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Nomor 87/PL.02.2-BA/1704/KPU-Kab/X/2020*
- Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Pegunungan Bintang, *Berita Acara Nomor 48/PL-02.2-BA/9112/KPU-Kab/X/2020 tentang Tindak Lanjut Surat Bawaslu Kabupaten Pegunungan Bintang Nomor 053/K.Bawaslu.Kab-PB/PM.06.02/X/2020 Perihal Penelurusan Pelanggaran Administrasi Pemilihan*
- Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Gorontalo, *Tindak Lanjut Rekomendasi Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Gorontalo Terhadap Dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Nomor 658/KPU-Kab/X/2020*
- Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kutai Kartanegara, *Tindak Lanjut Rekomendasi Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Terhadap Dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Nomor 013/REG/PP/PB/RI/00.00/XI/2020*
- Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Halmahera Utara, *Tindak Lanjut Rekomendasi Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Halmagera Utara Terhadap Dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Nomor 299/HK.06.2-Lp/8203/KPU-Kab/IX/2020*
- Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan, *Tindak Lanjut Rekomendasi Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan Nomor 940/BAWASLU-PROV.SU-14/PM.06.02/XII/2020*
- Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Tasik Malaya, *Tindak Lanjut Atas Surat Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Kabupaten Tasik Malaya Nomor 046/K.BAWASLU.JB-18/PM.00.02/XII/2020*

E. Internet

- Encyclopædia Britannica <https://www.britannica.com/topic/natural-law> (terakhir kali dikunjungi pada 12 Desember 2020)
- Encyclopædia Britannica, <https://www.britannica.com/biography/Hugo-Grotius> (terakhir kali dikunjungi pada 12 Juni 2020).
- https://www.servat.unibe.ch/rphil/t/10.1_radbruch_formel_1945.pdf (terakhir kali dikunjungi pada 12 Desember Juni 2020).
- Didik Supriyanto, <https://nasional.kompas.com/read/2017/11/08/14273471/menyoalbwawslu-penampilan-baru-wewenang-baru-persoalan-baru?page=all#page2>
- <https://www.pikiran-rakyat.com/nasional/pr-01376497/kpu-petahana-pasang-foto-di-bantuan-sosial-covid-19-bisa-kena-sanksi>, diakses tanggal 10 Februari 2021
- <http://infopublik.id/kategori/nasional-politik-hukum/453822/kpu-larang-kepala-daerah-manfaatkan-jabatan>, diakses tanggal 10 Februari 2021
- <https://voi.id/en/berita/8687/peringatan-agar-kepala-daerah-petahana-tak-manfaatkan-bansos-untuk-kampanye-di-pilkada-2020>, diakses tanggal 10 Februari 2021
- <https://news.detik.com/berita/d-5211836/pencalonan-dibatalkan-kpu-kubu-bupati-ogan-ilir-ajukan-gugatan-ke-ma>, diakses tanggal 29 Januari 2021
- <https://regional.kompas.com/read/2020/11/07/17030211/gugatan-dikabulkan-ma-paslon-petahana-ilyas-endang-kembali-jadi-peserta>, diakses tanggal 29 Januari 2020
- <https://regional.kompas.com/read/2020/09/24/22503611/dinyatakan-tak-memenuhi-syarat-calon-petahana-di-pilkada-banggai-berencana?page=all>, diakses tanggal 4 Februari 2020
- <https://gemasulawesi.com/pilkada-banggai-2020/>, diakses tanggal 4 Februari 2020

Biodata Penulis

RATNA DEWI PETALOLO, lahir di Kota Palu, Provinsi Sulawesi Tengah pada tanggal 10 Juni 1967. Mengawali karir untuk negeri sebagai Dosen Tetap di Fakultas Hukum Universitas Tadulako, Palu sejak tahun 1993 hingga sekarang. Pendidikan terakhir yaitu Doktor Ilmu Hukum dari Universitas Hasanuddin, Makassar tahun 2017 dengan judul Disertasi “ Kedudukan Dan Fungsi Bawaslu Dalam Mewujudkan Tata Kelola Pemilu Yang Baik”. Disamping itu, Dewi, sapaan dari Ratna Dewi Pettalolo, mempunyai peran di organisasi yang fokus pada kegiatan perlindungan perempuan dan anak. Dewi pernah menjabat sebagai Ketua Divisi Pendampingan dan *woman Child Trauma Centre* P2TP2A Sulawesi Tengah, kemudian menjadi Ketua Bidang Hukum dan HAM Badan Kerjasama Organisasi Wanita Sulawesi Tengah, serta Wakil Ketua Pengurus Pusat Wanita Islam. Dalam bidang kepemiluan, mengawali karir sebagai pengawas Pemilu sejak tahun 2008-2009 menjadi Ketua dan anggota Panwaslu Kota Palu. Di periode 2012-2017 menjadi Ketua dan anggota Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah, dan saat ini merupakan satu-satunya perempuan yang menjadi Anggota Bawaslu Republik Indonesia untuk Periode 2017-2022.

KHAIRUL FAHMI, lahir di Canduang, sebuah Nagari di kaki Gunung Merapi Kabupaten Agam. Sejak penghujung 2010 mengabdikan sebagai Dosen Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Andalas. Peneliti Pusat Studi Konstitusi dan sekarang aktif sebagai Sekretaris Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum (LKBH) Fakultas Hukum Universitas Andalas. Pendidikan S1 dan S2 Ilmu Hukum ditempuh pada Fakultas Hukum Universitas Andalas. Pendidikan Doktoral diselesaikan pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2019. Sebelum mengabdikan di dunia akademik, ia menjalankan profesi sebagai advokat publik dan menjabat sebagai Ketua Badan Pengurus Wilayah Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia (PBHI) Sumatera Barat periode 2008-2011.

Sebagai seorang akademisi, berbagai hasil penelitian yang bersangkutan telah dipublikasi dalam berbagai jurnal hukum dan konstitusi bereputasi nasional dan internasional, di antaranya: *Pergeseran Pembatasan Hak Memilih dan Dipilih dalam Regulasi Pemilu dan Pilkada, The Restriction of Suffrage in the Perspective of Fair Election in Indonesia, The Role of The Law in Safeguarding Electoral Democracy in Indonesia*, dll. Selain itu, aktif menulis dan menyunting buku, antara lain: *Pemilihan Umum Demokratis Prinsip-Prinsip dalam Konstitusi Indonesia, Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat, Pemilu dalam Transisi Demokrasi, Pemilihan Umum Serentak, Menegakkan Hukum Tanpa Melanggar Hukum, Obstruction of Justice Perbuatan Menghalang-halangi Penegakan Hukum*. Saat yang sama, juga aktif menyumbangkan pemikiran melalui karya ilmiah populer yang diterbitkan *Harian Kompas, Harian Media Indonesia, Koran Tempo, Majalah Geotime, Harian Singgalang, Harian Padang Ekspres*. Email: khairulfahmi@law.unand.ac.id.

e-book



**BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM
REPUBLIK INDONESIA**

JL. M.H Thamrin No.14
Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta 10350
Indonesia

ISBN 978-623-6188-00-2

