

## **SURAT PERNYATAAN**

Yang bertanda tangan di bawah ini;

Nama : **M. ADITYA NARENDRA RACHMAN**  
Nomor Pokok Mahasiswa : **41151010130081**  
Jenis Penulisan Tugas Akhir : **SKRIPSI**  
Judul Penulisan Tugas Akhir : **PENERAPAN SANKSI PELANGGARAM  
TERHADAP PEMILIHAN UMUM  
KEPALA DAERAH KHUSUS IBUKOTA  
JAKARTA DIHUBUNGKAN DENGAN  
UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN  
2016**

Menyatakan bahwa tugas akhir ini adalah hasil karya sendiri dan bukan merupakan plagiat. Apabila di kemudian hari terbukti bahwa tugas akhir ini adalah plagiat, Penulis bersedia menerima sanksi akademik sesuai ketentuan yang berlaku di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.

Demikian pernyataan ini Penulis buat dalam keadaan sadar, sehat dan tanpa tekanan dari siapapun.

yang menyatakan,

M. Aditya Narendra R.  
NPM : 41151010130081

## ABSTRAK

Konsep kedaulatan rakyat meletakkan kekuasaan tertinggi di tangan rakyat. Dengan ciri-ciri sebagai Negara modern yang berbasis demokrasi dan berkedaulatan penuh oleh rakyat. Pemilihan umum merupakan wujud partisipasi politik rakyat dalam sebuah Negara demokrasi. Perlu dipahami, sejauh ini praktek yang terjadi dilapangan terhadap pemilihan kepala daerah (baik Gubernur, Bupati, dan Walikota) yang dipilih langsung oleh rakyat banyak sekali menimbulkan kerugian-kerugian yang signifikan. Seperti kasus yang terjadi pada pasangan calon Agus Harimurti Yudhoyono dan Sylviana murni pada masa awal kampanye dimulaipasang calon Agus Harimurti Yudhoyono dan Sylviana murni secara konkrit melakukan pelanggaran pemilu yang seharusnya sudah di diskualifikasi atau tidak bisa melanjutkan kampanye sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Peraturan Komisi Pemilihan Umum Pasal 73 ayat (1) "Calon dan/atau tim Kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/atau Pemilih". Adapun identifikasi masalah yang penulis akan kaji dalam penulisan skripsi ini adalah Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi terjadinya pelanggaran pemilihan umum kepala Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta dan Bagaimana penerapan sanksi terhadap pelanggaran pemilihan umum Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta.

Metode pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. dan yuridis empiris yaitu upaya untuk memperoleh kejelasan dan pemahaman dari permasalahan penelitian berdasarkan realita yang ada.

Hasil penelitian menunjukkan faktor-faktor penyebab adanya pelanggaran pemilihan umum kepala daerah adalah potensi manipulasi pemilih, politik uang, penyelenggara Pemilu, black campaign dan hoax, logistik Pemilu (surat suara, formulir-formulir, dan lainnya) yang kualitasnya tidak sesuai dengan aturan, dan manipulasi perhitungan suara. penerapan sanksi terhadap pelanggaran pemilihan umum kepala daerah perlu dilakukan upaya *preventif* dan penegakan hukum yang efektif terhadap berbagai potensi masalah yang dapat mengganggu jalannya pemilihan umum kepala daerah yang demokratis dan konstitusional. Hal ini dimaksudkan agar berbagai potensi masalah yang dapat mengganggu pemilihan umum kepala daerah dapat diminimalisir sejak dini.

## KATA PENGANTAR



Segala puji dan syukur kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan berkah, rahmat dan hidayah serta inayah-Nya sehingga peneliti dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“PENERAPAN SANKSI TERHADAP PELANGGARAN PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH KHUSUS IBUKOTA JAKARTA DIHUBUNGKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016 TENTANG PERATURAN KOMISI PEMILIHAN UMUM”**. Sholawat serta salam semoga senantiasa terlimpah kepada *uswatun khasanah* kita, nabi Muhammad SAW, serta para sahabatnya yang mulia, semoga kita termasuk umat yang mendapatkan syafa’atnya kelak di hari akhir, aamiin.

Skripsi ini diajukan untuk memenuhi syarat dalam menempuh ujian sarjana pada jurusan Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.

Penulisan skripsi ini dapat terwujud berkat bantuan, bimbingan dan dorongan dari berbagai pihak secara langsung maupun tidak langsung. Sehubungan dengan hal tersebut, skripsi ini penulis persembahkan dengan rasa bangga kepada dua sosok pahlawan tercinta yaitu ayahanda Aiptu Maman Samanudin dan ibunda Titi Rakhmawati, S.Pd. sebagai ucapan terima kasih yang sebetulnya tidak sebanding dengan pengorbanan yang telah diberikan selama ini. Tak lupa kepada saudara-

saudara penulis (M. Panggih Asatamas, Khikmatul Hasanah, Wastijah, Hj Tasriah. Idah Kustibah,S.Pd., Agus Kuswara, Uum Rumdasih, nustikoh, Susi,S.Pd., Iswandi,S.Ag) dan keluarga besar serta Dessy Susanti, S.Pd., (*someone special*) yang turut memberikan dukungan dan semangat. Selanjutnya penulis juga mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Dr. H. AR. Harry Anwar SH., M.H. selaku Rektor Universitas Langlangbuana.
2. Para Wakil Rektor I, II, dan III Universitas Langlangbuana.
3. Bapak Dr.H.Kuntana Magnar S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
4. Ibu Meima S.H., M.Hum., selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana serta selaku Dosen Pembimbing.
5. Ibu Dewi Rohayati S.H., M.H. selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
6. Bapak H. Atang Hidayat S.H., M.H., selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
7. Bapak Cecep Sutrisna S.H., M.H., selaku Ketua Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
8. Ibu Sri M. Chalil, S.H., M.H., selaku Ketua Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
9. Ibu Meima S.H., M.Hum selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.

10. Ibu Hana Krisnamurti, S.H., M.H., selaku Sekretaris Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
11. Bapak Dani Durahman, S.H., M.H. selaku Sekretaris Bagian Hukum Ketatanegaraan Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
12. Ibu Dini Ramdania S.H., M.H. selaku dosen di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Serta Selaku Dosen Penguji
13. Ibu Eni Dasuki S.H., M.H. selaku dosen di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Serta Selaku Dosen Penguji
14. Bapak Asep Toni selaku Kepala Bagian Tata Usaha Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
15. Ibu Dr.Hj. Hernawati Ras S.H., Msi. selaku Dosen Wali penulis di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
16. Bapak Sarli Sahal H.M., S.Pd.I., selaku Kepala Sub Bagian Akademik Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana
17. Ibu Hj. Sri Pursetyowati, S.H., M.H., selaku dosen di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
18. Bapak Sugeng Rahardja., S.H., M.H., selaku dosen di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana .
19. Bapak dan Ibu Dosen Staf pengajar di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana, yang telah membekali Penulis dengan berbagai ilmu pengetahuan.
20. Staf Tata Usaha Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana yang telah memberikan fasilitas yang Penulis butuhkan.

21. Sahabat – sahabat yang sudah hampir empat tahun bersamamemotivasi penulis, ucapan dan rasa terima kasih ini terutama penulis sampaikan kepada teman–teman Regi Novian Rohmana, Rendy Wirman Salas, Bapak Solihin, S.H., Muhammad Sopian,S.H.,serta Agung Santana,S.H., yang dengan segala dukungan dan doa serta segala ketulusannya telah memberikan dorongan moril tak terhingga selama penulis menuntut ilmu di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana sehingga dapat menyelesaikan perkuliahan. Semoga Allah SWT membalas segala kebaikan, pengorbanan, dan keikhlasan yang telah diberikan mereka dengan tulus.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan, namun penulis harapkan mudah-mudahan skripsi ini dapat bermanfaat bagi kita semua. Aamiin.

Bandung, Oktober 2017

Penulis

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman.</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN</b> .....	i
<b>SURAT PERNYATAAN</b> .....	ii
<b>ABSTRAK</b> .....	iii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	i
<b>DAFTAR ISI</b> .....	v
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Identifikasi Masalah .....	4
C. Tujuan Penelitian .....	4
D. Kegunaan Penelitian .....	4
E. Kerangka Pemikiran .....	5
F. Metode Penelitian .....	16
<b>BAB II TINJAUAN TEORITIS PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH KHUSUS IBU KOTA JAKARTA</b> .....	20
A. Teori Negara Hukum .....	20
B. Teori Efektivitas Hukum .....	21
C. Pemilihan Umum Pada Umumnya .....	23
D. Pemilihan Umum Kepala Daerah .....	27
E. Asas-asas Pemilihan Umum Kepala Daerah .....	31
F. Macam-macam Sanksi Atas Pelanggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah .....	34
1. Pelanggaran Pidana Pemilu (Tindak Pidana Pemilu) ....	34
2. Pelanggaran Administrasi .....	36
3. Pelanggaran Kode Etik .....	37
G. Pemilihan Umum Kepala Daerah Menurut Peraturan Perundang-undangan .....	40
1. Pemilihan Umum Kepala Daerah Menurut Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 .....	40

2. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Peraturan  
Komisi Pemilihan Umum (PKPU) .....50

<b>BAB III</b>	<b>KASUS PELANGGARAN PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH KHUSUS IBU KOTA JAKARTA.....</b>	<b>57</b>
A.	Data Jumlah Pelanggaran Administrasi Pada PenyelenggaraanPemilihan Umum Kepala Daerah DKI Jakarta Tahun 2017 ..	57
B.	Contoh Kasus Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum Kepala Daerah DKI Jakarta Tahun 2017 .....	62
C.	Hasil Penelitian Lapangan .....	65
<b>BABIV</b>	<b>PENERAPAN SANKSI TERHADAP PELANGGARAN PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH KHUSUS IBU KOTA JAKARTA DIHUBUNGKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016TENTANG PERATURAN KOMISI PEMILIHAN UMUM.....</b>	<b>78</b>
A.	Faktor Penyebab Adanya Pelanggaran Pemilihan Umum KepalaDaerah .....	78
B.	Penerapan Sanksi Terhadap Pelanggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah DKI Jakarta di Hubungkan Dengan Undang- undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Peraturan Komisi Pemilihan Umum .....	87
<b>BAB V</b>	<b>KESIMPULAN DAN SARAN.....</b>	<b>89</b>
A.	Kesimpulan .....	89
B.	Saran .....	90

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN**

**DAFTAR RIWAYAT HIDUP**

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Konsep kedaulatan rakyat meletakkan kekuasaan tertinggi di tangan rakyat. Berdasarkan Pancasila tujuan Negara Republik Indonesia adalah membentuk masyarakat yang adil dan makmur. Negara Indonesia merupakan Negara hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (3) Undang–Undang Dasar 1945. Dengan ciri–ciri sebagai Negara modern yang berbasis demokrasi dan berkedaulatan penuh oleh rakyat. Oleh karena itu, Negara mempunyai kewajiban untuk melindungi dan menjamin hak–hak setiap warga Negara tanpa terkecuali termasuk diantaranya hak untuk kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.

Pemilihan umum merupakan wujud partisipasi politik rakyat dalam sebuah Negara demokrasi, maka kejujuran dan keadilan pelaksanaan pemilihan umum akan menjadi cermin kualitas demokrasi. Pemilihan umum adalah proses memilih orang untuk mengisi jabatan politik tertentu. Sistem pemilihan kepala daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) merupakan perjalanan politik yang panjang yang diwarnai tarik menarik antara kepentingan elit politik dan

kehendak publik, kepentingan pusat dan daerah, atau bahkan antara kepentingan nasional dan internasional.<sup>1)</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (1) bahwa,

“Pemerintahan Daerah yang dimaksud adalah Kesatuan Negara Republik Indonesia yang dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur di dalam undang-undang. Masing-masing pemerintahan daerah dipimpin oleh kepala daerah, baik ditingkat daerah provinsi maupun di daerah kabupaten/kota. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 24 ayat (2) tentang Pemerintahan Daerah “yang mana kepala daerah sebagaimana dimaksud ayat (1) untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut Bupati, dan untuk kota disebut Walikota”.

Perlu dipahami, sejauh ini praktek yang terjadi dilapangan terhadap pemilihan kepala daerah (baik Gubernur, Bupati, dan Walikota) yang dipilih langsung oleh rakyat banyak sekali menimbulkan kerugian-kerugian yang signifikan. Kerugian-kerugian tersebut diantaranya banyak masyarakat bersifat *euphoria* dan fanatisme terhadap calon yang mereka usung sehingga sangat memungkinkan untuk melakukan tindakan-tindakan melanggar aturan demi memenangkan pasangan calon pemimpin yang mereka usung.

Seperti kasus yang terjadi pada pasangan calon Agus Harimurti Yudhoyono dan Sylviana murni pada masa awal kampanye dimulai

---

<sup>1)</sup>Suharizal, *Pemilukada Regulasi Dinamika, dan Konsep Mendatang* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 15.

Agus Harimurti Yudhoyono, mengemukakan program-programnya saat berpidato politik di hadapan ribuan pendukungnya. Agus Harimurti Yudhoyono dan Sylviana murni menjanjikan bantuan senilai triliunan rupiah untuk warga Ibu Kota, termasuk bantuan tunai.

Menilai bantuan tunai adalah obat mujarab untuk menurunkan kemiskinan, asalkan bantuan ini tepat sasaran. Berdasarkan fakta yang ada di atas pasangan calon Agus Harimurti Yudhoyono dan Sylviana murni secara konkrit melakukan pelanggaran pemilu yang seharusnya sudah di diskualifikasi atau tidak bisa melanjutkan kampanye sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Peraturan Komisi Pemilihan Umum Pasal 73 ayat (1) "Calon dan/atau tim Kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/atau Pemilih".

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka penulis tertarik untuk menulis skripsi dengan judul **"PENERAPAN SANKSI TERHADAP PELANGGARAN PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH KHUSUS IBUKOTA JAKARTA DIHUBUNGKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016 TENTANG PERATURAN KOMISI PEMILIHAN UMUM"**.

## **B. Identifikasi Masalah**

Adapun identifikasi masalah yang penulis akan kaji dalam penulisan skripsi ini adalah:

1. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi terjadinya pelanggaran pemilihan umum kepala Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta?
2. Bagaimana penerapan sanksi terhadap pelanggaran pemilihan umum Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta?

## **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan permasalahan yang telah dirumuskan, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya pelanggaran pemilihan umum kepala Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis penerapan sanksi terhadap pelanggaran pemilihan umum kepala Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta.

## **D. Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak. Adapun manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini sebagai berikut:

### 1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis diharapkan akan berguna untuk menambah dan meningkatkan pengetahuan penulis khususnya dan bagi para pembaca pada umumnya. Serta mendapatkan gambaran yang lebih jelas mengenai Pelanggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah. Menjadi bahan referensi bagi mahasiswa Fakultas Hukum.

### 2. Kegunaan Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan berguna bagi dunia pendidikan, instansi-instansi pemerintahan, lembaga-lembaga pemasyarakatan, dan peneliti lain yang mempunyai kaitan tugas dan memiliki keterkaitan dalam penanggulangan kasus pemilihan umum kepala daerah. Selanjutnya sebagai sumbangan pikiran bagi mereka yang ingin meneliti lebih lanjut mengenai hal yang relevan dengan judul skripsi di atas.

## **E. Kerangka Pemikiran**

### 1. Teori Negara Hukum

Negara Indonesia merupakan Negara hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (3) Undang–Undang Dasar 1945. Negara hukum yang dimaksud adalah Negara yang menegakan

supermasi hukum untuk menegakan kebenaran, keadilan, dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggung jawabkan.<sup>2)</sup>

Berdasarkan uraian diatas yang dimaksud Negara hukum ialah Negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Menurut Aritoteles yang memerintah dalam Negara bukanlah manusia sebenarnya melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya memegang hukum dan keseimbangan saja. Secara umum, Negara yang menganut paham Negara hukum berlaku tiga prinsip dasar, yaitu supermasi hukum (*supermacy of law*), kesetaraan dihadapan hukum (*equalitybefore the law*), dan penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*).

Menurut Dicey, bahwa berlakunya konsep kesetaraan dihadapan hukum (*equalitybefore the law*) dimana semua orang harus tunduk kepada hukum dan tidak seorang pun berada di atas hukum (*above the law*).Istilah (*due process of the law*) mempunyai konotasi bahwa segala sesuatu harus dilakukan secara adil.

## 2. Teori Efektivitas Hukum

Peraturan Perundang-undangan baik yang tingkatannya lebih maupun lebih tinggi bertujuan agar masyarakat maupun aparatur penegak hukum dapat melaksanakannya secara

---

<sup>2)</sup>Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Sesuai Dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat)*(Jakarta: Sekertaris Jenderal MPR RI,2010), hlm. 153.

konsisten dan tanpa membedakan antara masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lainnya. Semua orang dipandang sama dihadapan hukum (*equality before the law*), namun dalam realitasnya peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan tersebut sering dilanggar, sehingga aturan itu tidak berlaku secara efektif. Tidak efektifnya Undang-undang bisa disebabkan karena Undang-undangnya kabur atau tidak jelas, aparatnya yang tidak konsisten dan masyarakatnya tidak mendukung pelaksanaan dari Undang-undang tersebut. Apabila Undang-undang itu dilaksanakan dengan baik maka Undang-undang itu dikatakan efektif. Dikatakan efektif karena bunyi Undang-undangnya jelas, dan tidak perlu penafsiran.

Istilah teori efektivitas hukum berasal dari terjemahan bahasa Inggris yaitu (*effectiveness of legal theory*). Ada dua suku kata yang terkandung dalam teori efektivitas hukum yaitu teori, efektivitas dan hukum. Di dalam kamus bahasa Indonesia ada dua istilah yang berkaitan dengan efektivitas, yaitu efektif dan keefektifan. Efektif artinya ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesannya). Sedangkan keefektifan artinya keadaan berpengaruh, berlakunya. Menurut Hans Kelsen, "apakah orang-orang pada kenyataannya berbuat menurut suatu cara untuk menghindari sanksi yang diancam oleh norma hukum atau bukan, dan apakah sanksi tersebut benar-benar dilaksanakan bila

syaratnya terpenuhi atau tidak terpenuhi”. Efektivitas mengandung arti keefektifan pengaruh efek keberhasilan atau kemandirian/kemujaraban, membicarakan keefektifan hukum tentu tidak terlepas dari penganalisisan terhadap karakteristik dua variabel terkait yaitu: karakteristik/dimensi dari objek sasaran yang digunakan.<sup>3)</sup>

Ketika berbicara sejauh mana efektivitas hukum maka kita pertama-tam harus dapat mengukur sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati. Jika suatu aturan hukum ditaati oleh sebagian besar target yang menjadisasaran ketaatannya maka akan dikatakan aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif.<sup>4)</sup>

Derajat dari efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto, ditentukan oleh taraf kepatuhan masyarakat terhadap hukum, termasuk para penegak hukumnya, sehingga dikenal asumsi bahwa, “taraf kepatuhan yang tinggi adalah indikator suatu berfungsinya suatu sistem hukum. Dan berfungsinya hukum merupakan pertanda hukum tersebut mencapai tujuan hukum yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup”.

### 3. Pemilihan Umum Pada Umumnya

---

<sup>3)</sup>Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, ctk Ketiga (Bandung: Citra Aditya, 2013), hlm. 67.

<sup>4)</sup>Salim, H.S dan Erlis Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Disertasi, Edisi Pertama*, ctk Kesatu (Jakarta: Rajawali Press, 2013), hlm. 375.

Pemilihan Umum adalah memilih seorang penguasa, pejabat atau lainnya dengan jalan menuliskan nama yang dipilih dalam secarik kertas atau dengan memberikan suaranya dalam pemilihan.<sup>5)</sup> Sedangkan, menurut Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Pemilih dalam pemilu disebut juga sebagai konstituen, di mana para peserta Pemilu menawarkan janji-janji dan program-programnya pada masa kampanye. Kampanye dilakukan selama diwaktu yang telah ditentukan menjelang hari pemungutan suara. Setelah pemungutan suara dilakukan, proses penghitungan dimulai. Pemenangan Pemilu ditentukan oleh aturan main atau sistem penentuan pemenang yang sebelumnya telah ditetapkan dan disetujui oleh para peserta, dan disosialisasikan ke para pemilih. Proses pemilihan umum merupakan bagian dari demokrasi.

---

<sup>5)</sup> Abu Nashr Muhammad Al-Iman, Membongkar Dosa-dosa Pemilu (Jakarta: Prisma Media, 2004), hlm. 29.

#### 4. Pemilihan Umum Kepala Daerah

Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada) merupakan instrumen yang sangat penting dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan prinsip demokrasi di daerah, karena disinilah wujud bahwa rakyat sebagai pemegang kedaulatan menentukan kebijakan kenegaraan. Mengandung arti bahwa kekuasaan tertinggi untuk mengatur pemerintahan Negara ada pada rakyat. Melalui Pemilukada, rakyat dapat memilih siapa yang menjadi pemimpin dan wakilnya dalam proses penyaluran aspirasi, yang selanjutnya menentukan arah masa depan sebuah negara.

Pemilukada menurut Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang “Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Propinsi dan Kabupaten/ Kota berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 56 ayat (1) dinyatakan bahwa Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah selanjutnya disebut pasangan calon adalah peserta pemilihan

yang diusulkan oleh partai Politik atau gabungan partai politik yang telah memenuhi persyaratan.

Secara normatif, berdasarkan ukuran-ukuran demokrasi, pemilukada langsung menawarkan sejumlah manfaat dan sekaligus harapan bagi pertumbuhan, pendalaman dan perluasan demokrasi lokal. *Pertama*, sistem demokrasi langsung melalui pemilukada langsung akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi warga dalam proses demokrasi dan menentukan kepemimpinan politik di tingkat lokal dibandingkan sistem demokrasi perwakilan yang lebih banyak meletakkan kuasa untuk menentukan rekrutmen politik di tangan segelintir orang di DPRD (oligarkis).

Kedua, dari sisi kompetensi politik. Pemilukada langsung memungkinkan munculnya secara lebih lebar preferensi kandidat-kandidat berkompentensi dalam ruang yang lebih terbuka dibandingkan ketertutupan yang sering terjadi dalam demokrasi perwakilan. Pemilukada langsung bisa memberikan sejumlah harapan pada upaya pembalikan "*syndrome*" dalam demokrasi perwakilan yang ditandai dengan model kompetensi yang tidak *fair*, seperti; praktik politik uang (*money politics*).

Ketiga, sistem pemilihan langsung akan memberi peluang bagi warga untuk mengaktualisasi hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elite politik

seperti yang kasat mata muncul dalam sistem demokrasi perwakilan. Setidaknya, melalui konsep demokrasi langsung, warga di aras lokal akan mendapatkan kesempatan untuk memperoleh semacam pendidikan politik, training kepemimpinan politik dan sekaligus mempunyai posisi yang setara untuk terlibat dalam pengambilan keputusan politik.

Keempat, pemilukada langsung memperbesar harapan untuk mendapatkan figur pemimpin yang aspiratif, kompeten dan *legitimate*. Karena, melalui pemilukada langsung, kepala daerah yang terpilih akan lebih berorientasi pada warga dibandingkan pada segelintir elite di DPRD. Dengan demikian, Pemilukada mempunyai sejumlah manfaat, berkaitan dengan peningkatan kualitas tanggung jawab pemerintah daerah pada warganya yang pada akhirnya akan mendekatkan kepala daerah dengan masyarakat.

Kelima, kepala daerah yang terpilih melalui pemilukada langsung akan memiliki legitimasi politik yang kuat sehingga akan terbangun perimbangan kekuatan (*check and balance*) di daerah antara kepala daerah dengan DPRD. Perimbangan kekuatan ini akan meminimalisasi penyalahgunaan kekuasaan seperti yang muncul dalam format politik yang monolitik.<sup>6)</sup>

---

<sup>6)</sup>Suharizal, Pemilukada Regulasi Dinamika, hlm. 15.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemilihan Daerah dalam Pasal 56 sampai dengan pasal 119 berisi prosedur dan mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam rangka mempersiapkan pemilihan Kepala Daerah secara langsung antara lain:

- a. Mekanisme dan prosedur pemilihan. Mekanisme ini meliputi seluruh tahapan pemilihan mulai dari penjaringan bakal calon, pencalonan dan pemilihannya. Keterlibatan lembaga legislatif dan masyarakat dalam setiap tahapan tersebut diatur jelas dan tegas.
- b. Peranan DPRD dalam pemilihan Kepala Daerah. Dominasi peranan DPRD dalam Pemilukada seperti saat ini, tentu saja akan mengalami degradasi. Peranan DPRD tidak mengurangi fungsinya sebagai lembaga legislatif di daerah.
- c. Mekanisme pertanggungjawaban Kepala Daerah. Perubahan sistem pemilihan Kepala Daerah akan mempengaruhi mekanisme pertanggungjawaban kepala daerah.
- d. Hubungan Kepala Daerah dengan DPRD. Pemilihan Kepala Daerah secara langsung akan berpotensi menimbulkan resistensi terhadap hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD.

e. Hubungan pelaksana pemilihan Kepala Daerah dengan pemilihan Presiden, anggota DPR, DPRD dan DPD. Dalam satu tahun, di suatu Kabupaten/ Kota, mungkin terjadi tiga kali pemilihan, yaitu Pemilu (presiden, DPR, DPRD), pemilihan Gubernur dan Pemilihan Bupati/ Walikota.

#### 5. Macam-macam Sanksi Atas Pelanggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah

Macam-macam pelanggaran dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah menurut Undang-undang ada 3 jenis, yakni: Pelanggaran pidana pemilu (tindak pidana pemilu), pelanggaran administratif, dan pelanggaran kode etik.

Sanksi hukum dalam pemilihan umum kepala daerah sebagaimana termuat dalam peraturan KPU Nomor 25 tahun 2013 terdapat dalam pasal 22 sampai 26. Adapun jenis sanksi hukum tersebut antara lain:

##### a. Pasal 22 jenis sanksi

Jenis sanksi pelanggaran administratif pemilukada terdiri atas:

- a) Perintah penyempurnaan prosedur.
- b) Perintah perbaikan terhadap Keputusan atau hasil dari proses.
- c) Teguran lisan.
- d) Peringatan tertulis.
- e) Diberhentikan/tidak dilibatkan dalam kegiatan tahapan.

f) Pemberhentian sementara.

- b. Pasal 23 Sanksi bagi Sekretariat Jenderal KPU, Sekretariat KPU Provinsi/KIP, Sekretariat KPU/KIP Kabupaten/Kota.

Sanksi bagi Sekretariat Jenderal KPU, Sekretariat KPU Provinsi/KIP, Sekretariat KPU/KIP Kabupaten/Kota dikenakan berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian.

- c. Pasal 24 Sanksi bagi Peserta Pemilu

Sanksi bagi Peserta Pemilu yang terlambat menyampaikan Laporan saldo awal dana kampanye dan laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye dikenakan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang yang mengatur tentang Pemilu, dengan menempuh langkah sebagai berikut:

- a) Membuat berita acara bagi peserta pemilu yang tidak menyerahkan laporan.
- b) Menerbitkan keputusan pemberian sanksi.

- d. Pasal 25 dugaan pelanggaran yang tidak terbukti.

Untuk dugaan pelanggaran administrasi pemilu yang tidak terbukti, diberikan rehabilitasi dan diumumkan kepada publik. Dan keputusan penyelesaian dugaan pelanggaran administrasi pemilu bersifat final dan mengikat (Pasal 26).

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Metode Pendekatan**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif. Menurut Soerjono Soekanto pendekatan yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Sedangkan pendekatan yuridis empiris yaitu upaya untuk memperoleh kejelasan dan pemahaman dari permasalahan penelitian berdasarkan realita yang ada.

### **2. Spesifikasi Penelitian**

Pada penelitian skripsi ini penulis akan menganalisis dalam bentuk deskriptif-analitis guna menggambarkan fakta-fakta, permasalahan-permasalahan dan upaya penyelesaian melalui sistem ketatanegaraan menurut Undang-Undang No 10 Tahun 2016 tentang Peraturan komisi pemilihan umum.

### **3. Tahap Penelitian**

Suatu karya ilmiah membutuhkan sarana untuk menemukan dan mengetahui lebih mendalam mengenai gejala-gejala tertentu yang terjadi dimasyarakat. Dengan demikian kebenaran karya ilmiah tersebut dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Sebagai tindak lanjut dalam memperoleh data-data yang diharapkan, maka penulis melakukan teknik pengumpulan data berupa :

a. Penelitian Pustaka (*library research*)

Pada penelitian ini penulis mengumpulkan data melalui cara membaca berbagai buku, majalah, koran, artikel, jurnal ilmiah, dan literatur lainnya yang memiliki keterkaitan dengan materi pembahasan.

b. Penelitian Lapangan (*field research*)

Pada bagian ini penulis melakukan pengumpulan data dengan cara berinteraksi langsung dengan objek yang diteliti. Dalam hal ini melakukan teknik *interview* (wawancara) yakni peneliti melakukan tanya jawab secara langsung dengan pihak-pihak terkait guna memperoleh data yang akurat terkait dengan materi pembahasan.

4. Teknik Pengumpulan Data

Data yang diperlukan dalam penelitian ini sesuai dengan permasalahan dan tujuan penelitian, dibagi kedalam dua jenis data:

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh dari hasil wawancara langsung dengan pihak terkait sehubungan dengan penulisan skripsi.

## b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui bahan-bahan laporan dan dokumen lain yang telah ada sebelumnya serta memiliki hubungan erat dengan masalah yang dibahas dalam penulisan skripsi. Data sekunder berupa:

### a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum yang mengikat berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer berupa:

- 1) Undang-undang Dasar 1945.
- 2) Undang-undang No. 32 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- 3) Undang-undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU).

### b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum yang berupa penjelasan mengenai bahan hukum primer meliputi hasil-hasil penelitian, buku literatur, dokumen-dokumen resmi, jurnal dan website yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

### c) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum penunjang, antara lain bahan–bahan yang memberi petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti abstrak perundang–undangan, bibliografi hukum, kamus hukum dan seterusnya.

#### 5. Metode Analisis Data

Untuk mengolah data primer dan data skunder seperti yang telah dijabarkan di atas, agar menjadi sebuah karya ilmiah (skripsi) yang terpadu dan sistematis diperlukan suatu teknik analisis yang dikenal dengan analisis *Yuridis Deskriptif* yaitu dengan cara menyelaraskan dan menggambarkan keadaan yang nyata mengenai penerapan sanksi pelanggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah DKI Jakarta dihubungkan dengan undang–undang No. 10 Tahun 2016 tentang Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU). Kemudian berdasarkan hasil wawancara dan studi kepustakaan yang diperoleh, maka data tersebut kemudian diolah dan dianalisis secara kualitatif sehingga menghasilkan data yang bersifat deskriptif.

#### 6. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kantor Badan Pengawas Pemilu, Jalan M.H Tamrin No. 14 Jakarta Pusat.

## BAB II

### TINJAUAN TEORITIS TENTANG PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH

#### A. Teori Negara Hukum

Negara Indonesia merupakan Negara hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (3) Undang–Undang Dasar 1945. Negara hukum yang dimaksud adalah Negara yang menegakan supermasi hukum untuk menegakan kebenaran, keadilan, dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggung jawabkan.<sup>7)</sup>

Berdasarkan uraian diatas yang dimaksud Negara hukum ialah Negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Menurut Aristoteles yang memerintah dalam Negara bukanlah manusia sebenarnya melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya memegang hukum dan keseimbangan saja. Secara umum, Negara yang menganut paham Negara hukum berlaku tiga prinsip dasar, yaitu supermasi hukum (*supermacy of law*), kesetaraan dihadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*).

---

<sup>7)</sup>Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Sesuai Dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat)*(Jakarta: Sekertaris Jenderal MPR RI,2010), hlm. 153.

Menurut Dicey, bahwa berlakunya konsep kesetaraan dihadapan hukum (*equality before the law*) dimana semua orang harus tunduk kepada hukum dan tidak seorang pun berada di atas hukum (*above the law*).Istilah (*due process of the law*) mempunyai konotasi bahwa segala sesuatu harus dilakukan secara adil.

## **B. Teori Efektivitas Hukum**

Peraturan Perundang-undangan baik yang tingkatannya lebih maupun lebih tinggi bertujuan agar masyarakat maupun aparatur penegak hukum dapat melaksanakannya secara konsisten dan tanpa membedakan antara masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lainnya. Semua orang dipandang sama dihadapan hukum (*equality before the law*), namun dalam realitasnya peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan tersebut sering dilanggar, sehingga aturan itu tidak berlaku secara efektif. Tidak efektifnya Undang-undang bisa disebabkan karena Undang-undangnya kabur atau tidak jelas, aparatnya yang tidak konsisten dan masyarakatnya tidak mendukung pelaksanaan dari Undang-undang tersebut. Apabila Undang-undang itu dilaksanakan dengan baik maka Undang-undang itu dikatakan efektif. Dikatakan efektif karena bunyi Undang-undangnya jelas, dan tidak perlu penafsiran.

Istilah teori efektivitas hukum berasal dari terjemahan bahasa Inggris yaitu (*effectiveness of legal theory*). Ada dua suku kata yang

terkandung dalam teori efektivitas hukum yaitu teori,efektivitas dan hukum. Di dalam kamus bahasa Indonesia ada dua istilah yang berkaitan dengan efektivitas, yaitu efektif dan keefektifan. Efektif artinya ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesannya).Sedangkan keefektifan artinya keadaan berpengaruh, berlakunya.Menurut Hans kelsen, “apakah orang-orang pada kenyataanya berbuat menurut suatu cara untuk menghindari sanksi yang diancam oleh norma hukum atau bukan, dan apakah sanksi tersebut benar-benar dilaksanakan bila syaratnya terpenuhi atau tidak terpenuhi”. Efektivitas mengandung arti keefektifan pengaruh efek keberhasilan atau kemandirian/kemujaraban, membicarakan keefektifan hukum tentu tidak terlepas dari penganalisisan terhadap karakteristik dua variabel terkait yaitu: karakteristik/dimensi dari objek sasaran yang digunakan.<sup>8)</sup>

Ketika berbicara sejauh mana efektivitas hukum maka kita pertama-tamaharus dapat mengukur sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati. Jika suatu aturan hukum ditaati oleh sebagian besar target yang menjadisasaran ketaatannya maka akan dikatakan aturan hukum yang bersangkutanadalah efektif.<sup>9)</sup>

---

<sup>8)</sup>Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, ctk Ketiga (Bandung: Citra Aditya, 2013),hlm. 67.

<sup>9)</sup>Salim,H.S dan Erlis Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Disertasi, Edsis Pertama*, ctk Kesatu (Jakarta: Rajawali Press, 2013),hlm. 375.

Derajat dari efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto, ditentukan oleh taraf kepatuhan masyarakat terhadap hukum, termasuk para penegak hukumnya, sehingga dikenal asumsi bahwa, “taraf kepatuhan yang tinggi adalah indikator suatu berfungsinya suatu sistem hukum. Dan berfungsinya hukum merupakan pertanda hukum tersebut mencapai tujuan hukum yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup”.

### **C. Pemilihan Umum Pada Umumnya**

Pemilihan Umum (Pemilu) adalah memilih seorang penguasa, pejabat atau lainnya dengan jalan menuliskan nama yang dipilih dalam secarik kertas atau dengan memberikan suaranya dalam pemilihan.<sup>10</sup>Sedangkan, menurut Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Pemilih dalam Pemilu disebut juga sebagai konstituen, di mana para peserta Pemilu menawarkan janji-janji dan program-programnya

---

<sup>10</sup>Abu Nashr Muhammad Al-Iman, Membongkar Dosa-dosa Pemilu (Jakarta: Prisma Media, 2004), hlm. 29.

pada masa kampanye. Kampanye dilakukan selama diwaktu yang telah ditentukan menjelang hari pemungutan suara. Setelah pemungutan suara dilakukan, proses penghitungan dimulai. Pemenangan Pemilu ditentukan oleh aturan main atau sistem penentuan pemenang yang sebelumnya telah ditetapkan dan disetujui oleh para peserta, dan disosialisasikan ke para pemilih. Proses pemilihan umum merupakan bagian dari demokrasi, menurut Paimin Napitupulu menyatakan, "pemilihan umum adalah suatu sistem dan proses bekerja struktur dan fungsi elemen atau subsistem (*electoral law*) dan (*electoral process*) menuju terciptanya suatu (*representitative government*) dan (*democratic government*) yang melibatkan berbagai organisasi dan pranata baik dari infrastruktur pemerintahan maupun dalam suprastruktur pemerintahan, mutlak membutuhkan suatu kemampuan dalam menyelesaikan proses konversi *input*, menjadi *output* yang mendatangkan (*outcome*) tertentu bagi tercapainya kesejahteraan bagi seluruh masyarakat".<sup>11)</sup>

Pemilihan umum adalah suatu cara untuk menentukan wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam DPR, DPD dan DPRD maka dengan sendirinya terdapat berbagai sistem pemilihan umum, sistem pemilihan umum berbeda satu dengan yang lainnya tergantung dari sudut mana pandangan ditujukan terhadap kedaulatan rakyat, apakah

---

<sup>11)</sup>Paimin Napitupulu, *Peran dan Pertanggung Jawaban DPR kajian di DPRD Propinsi DKI Jakarta*, Disertasi (Bandung: Disertasi, 2004), hlm. 71.

Napitu pulu dipandang sebagai individu yang bebas untuk menentukan pilihannya dan sekaligus mencalonkan dirinya sebagai calon wakil rakyat atau rakyat hanya dipandang sebagai anggota kelompok yang sama sekali tidak berhak menentukan siapa wakilnya yang akan duduk dalam Badan Perwakilan Rakyat, atau juga tidak berhak untuk mencalonkan diri sebagai wakil rakyat. Kita sering terjebak pada anggapan bahwa tujuan Pemilu hanya untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan publik. Padahal Pemilu pula bertujuan memindahkan medan konflik kepentingan (*conflict of interests*) di masyarakat ke lembaga-lembaga politik melalui wakil-wakil yang terpilih. Pemilu juga merupakan sarana untuk memobilisasi dan menggerakkan dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik. Kinerja sistem Pemilu dipengaruhi oleh banyak faktor, misalnya kesadaran politik, tingkat pendidikan, sosial ekonomi masyarakat, keberagaman ideologi, etnik dan suku, kematangan partai dan konsolidasi geografis. Faktor-faktor memiliki implikasi-implikasi yang khas terkait perilaku memilih (*voting behavior*) masyarakat, sebagaimana sistem Pemilu mempunyai pengandaian-pengandaian tertentu pula. Misalnya sistem proporsional lebih bisa meredam konflik sedang sistem distrik potensial menimbulkan konflik. Pilihan terhadap sistem pemilu harus memperhatikan implikasi dan berusaha mengantisipasi akibat-akibat dari kompleksitas faktor secara

komprehensif. Tidak ada sistem Pemilu yang sempurna dan berlaku umum di semua negara. Kunci utama dalam memilih sistem pemilu dan mempersempit akibat negatif Pemilu, khususnya konflik kekerasan. Ben Reilly menyatakan, terkait hal itu ada sekurangnya enam prinsip yang menjadi petunjuk dalam memilih sistem pemilu diantaranya:

- a. Sistem Pemilu sangat berpengaruh terhadap watak atau karakter persaingan kontestan.
- b. Sistem Pemilu dapat dengan mudah dimanipulasi khususnya oleh partai-partai besar, untuk memperlancar perilaku politik tertentu.
- c. Sistem Pemilu dapat mempengaruhi jumlah dan ukuran relatif partai politik di parlemen.
- d. Sistem Pemilu juga menentukan keterpaduan internal dan disiplin masing-masing partai. Sebagian sistem mendorong faksionalisme dan sebagian lagi memaksa partai-partai untuk bersatu suara dan menekan pembangkangan (*disobedience*).
- e. Sistem Pemilu bisa mengarahkan pada pembentukan koalisi atau pemerintahan satu partai dengan kendala yang dihadapi partai mayoritas.
- f. Sistem Pemilu dapat mendorong atau menghambat pembentukan aliansi di antara partai-partai dan bisa pula memberi rangsangan kepada beberapa kelompok agar lebih bersifat akomodatif atau

memberi dorongan kepada partai-partai untuk menghindari konflik berdasarkan ikatan etnik, kesukuan dan atau kekerabatan.

pemilihan umum adalah proses pemilihan atau penentuan sikap yang dilakukan oleh suatu masyarakat untuk memilih penguasa ataupun pejabat politik untuk memimpin suatu Negara yang juga diselenggarakan oleh Negara.

#### **D. Pemilihan Umum Kepala Daerah**

Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada) merupakan instrumen yang sangat penting dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan prinsip demokrasi di daerah, karena disinilah wujud bahwa rakyat sebagai pemegang kedaulatan menentukan kebijakan kenegaraan. Mengandung arti bahwa kekuasaan tertinggi untuk mengatur pemerintahan Negara ada pada rakyat. Melalui Pemilukada, rakyat dapat memilih siapa yang menjadi pemimpin dan wakilnya dalam proses penyaluran aspirasi, yang selanjutnya menentukan arah masa depan sebuah negara.

Pemilukada menurut Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang "Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Propinsi dan Kabupaten/ Kota berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 untuk memilih

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 56 ayat (1) dinyatakan bahwa Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah selanjutnya disebut pasangan calon adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai Politik atau gabungan partai politik yang telah memenuhi persyaratan.

Secara normatif, berdasarkan ukuran-ukuran demokrasi, pemilukada langsung menawarkan sejumlah manfaat dan sekaligus harapan bagi pertumbuhan, pendalaman dan perluasan demokrasi lokal. Pertama, sistem demokrasi langsung melalui pemilukada langsung akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi warga dalam proses demokrasi dan menentukan kepemimpinan politik di tingkat lokal dibandingkan sistem demokrasi perwakilan yang lebih banyak meletakkan kuasa untuk menentukan rekrutmen politik di tangan segelintir orang di DPRD (oligarkis).

Kedua, dari sisi kompetensi politik. Pemilukada langsung memungkinkan munculnya secara lebih lebar preferensi kandidat-kandidat berkompetensi dalam ruang yang lebih terbuka dibandingkan tertutupan yang sering terjadi dalam demokrasi perwakilan. Pemilukada langsung bisa memberikan sejumlah harapan pada upaya pembalikan (*syndrome*) dalam demokrasi perwakilan

yang ditandai dengan model kompetensi yang tidak *fair*, seperti; praktik politik uang (*money politics*).

Ketiga, sistem pemilihan langsung akan memberi peluang bagi warga untuk mengaktualisasi hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elite politik seperti yang kasat mata muncul dalam sistem demokrasi perwakilan. Setidaknya, melalui konsep demokrasi langsung, warga di aras lokal akan mendapatkan kesempatan untuk memperoleh semacam pendidikan politik, training kepemimpinan politik dan sekaligus mempunyai posisi yang setara untuk terlibat dalam pengambilan keputusan politik.

Keempat, pemilukada langsung memperbesar harapan untuk mendapatkan figur pemimpin yang aspiratif, kompeten dan *legitimate*. Karena, melalui pemilukada langsung, kepala daerah yang terpilih akan lebih berorientasi pada warga dibandingkan pada segelintir elite di DPRD. Dengan demikian, Pemilukada mempunyai sejumlah manfaat, berkaitan dengan peningkatan kualitas tanggung jawab pemerintah daerah pada warganya yang pada akhirnya akan mendekatkan kepala daerah dengan masyarakat.

Kelima, kepala daerah yang terpilih melalui pemilukada langsung akan memiliki legitimasi politik yang kuat sehingga akan terbangun perimbangan kekuatan (*check and balance*) di daerah antara kepala daerah dengan DPRD. Perimbangan kekuatan ini akan meminimalisasi

penyalahgunaan kekuasaan seperti yang muncul dalam format politik yang monolitik.<sup>12)</sup>

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemilihan Daerah dalam Pasal 56 sampai dengan pasal 119 berisi prosedur dan mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam rangka mempersiapkan pemilihan Kepala Daerah secara langsung antara lain:

- a. Mekanisme dan prosedur pemilihan. Mekanisme ini meliputi seluruh tahapan pemilihan mulai dari penjurangan bakal calon, pencalonan dan pemilihannya. Keterlibatan lembaga legislatif dan masyarakat dalam setiap tahapan tersebut diatur jelas dan tegas.
- b. Peranan DPRD dalam pemilihan Kepala Daerah. Dominasi peranan DPRD dalam Pemilukada seperti saat ini, tentu saja akan mengalami degradasi. Peranan DPRD tidak mengurangi fungsinya sebagai lembaga legislatif di daerah.
- c. Mekanisme pertanggungjawaban Kepala Daerah. Perubahan sistem pemilihan Kepala Daerah akan mempengaruhi mekanisme pertanggungjawaban kepala daerah.
- d. Hubungan Kepala Daerah dengan DPRD. Pemilihan Kepala Daerah secara langsung akan berpotensi menimbulkan resistensi terhadap hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD.

---

<sup>12)</sup>Suharizal, *Pemilukada Regulasi Dinamika*, op. cit, hlm. 15.

- e. Hubungan pelaksana pemilihan Kepala Daerah dengan pemilihan Presiden, anggota DPR, DPRD dan DPD. Dalam satu tahun, di suatu Kabupaten/ Kota, mungkin terjadi tiga kali pemilihan, yaitu Pemilu (presiden, DPR, DPRD), pemilihan Gubernur dan Pemilihan Bupati/ Walikota.

#### **E. Asas-asas Pemilihan Umum**

Pemilu diperlukan sebagai salah satu mekanisme mewujudkan prinsip kedaulatan rakyat. Melalui Pemilu, rakyat tidak hanya memilih orang yang akan menjadi wakilnya dalam menyelenggarakan negara, tetapi juga memilih program yang akan menjadi kebijakan negara pada pemerintahan selanjutnya. Oleh karena itu tujuan Pemilu adalah terpilihnya wakil rakyat dan terselenggaranya pemerintahan yang sesuai dengan pilihan rakyat. Pemilu yang tidak mampu mencapai tujuan itu hanya akan menjadi mekanisme pemberian legitimasi bagi pemegang kekuasaan negara. Pemilu demikian adalah pemilu yang kehilangan roh demokrasi.

Untuk mencapai tujuan itu, Pemilu harus dilaksanakan menurut asas-asas tertentu. Asas-asas mengikat keseluruhan proses Pemilu dan semua pihak yang terlibat, baik penyelenggara, peserta, pemilih, bahkan pemerintah.

Berdasarkan Pasal 2 UU No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala

Daerah adanya pedoman dalam penyelenggaraan Pemilu, yaitu : mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib penyelenggara pemilu, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas.

Penyelenggaraan Pemilu, tentunya memiliki tujuan bagi rakyat, diantaranya.<sup>13)</sup>

- a. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai.
- b. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan.
- c. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat.
- d. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Menurut Sukarna, pelaksanaan Pemilu harus dilaksanakan secara bebas. Syarat Pemilu agar berlangsung secara bebas ada sepuluh, yakni:

- a. Aman. Dalam suatu negara yang tidak aman tidak akan dapat dilakukan pemilihan umum.
- b. Tertib. Suatu pemilihan umum yang tidak berjalan tertib tidak akan menjamin suatu hasil yang baik.
- c. Adil. Suatu pemilihan umum dalam suatu negara demokrasi harus tetap menjunjung tinggi keadilan yaitu tidak adanya penindasan dan paksaan.

---

<sup>13)</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2012), hlm. 417.

- d. Kemerdekaan Perorangan. Pemilihan umum yang bebas hanya akan dapat dilakukan apabila setiap orang sebagai warga negara dilindungi atau dijamin kemerdekaannya oleh undang-undang.
- e. Kesejahteraan Masyarakat. Suatu masyarakat yang sejahtera yaitu bebas dari kemiskinan dan ketakutan akan dapat melakukannya pilihannya secara bebas tanpa dipengaruhi oleh faktor-faktor yang dapat mengganggu kemerdekaannya untuk memilih.
- f. Pendidikan. Dalam masyarakat yang warga negaranya sebagian besar buta huruf akan sukar untuk dijalankan pemilihan umum secara bebas karena komunikasi dua arah tidak bisa dijalankan secara sempurna.
- g. Terdapat partai politik dari satu. Pemilihan umum yang bebas hanya dapat terselenggara apabila dalam negara itu terdapat lebih dari satu partai politik, sehingga rakyat dapat memilih mana yang lebih cocok dengan pendiriannya masing-masing.
- h. Terdapat media pers yang bebas. Pers yang bebas merupakan syarat alat komunikasi antara pemimpin politik dengan rakyat sehingga pemimpin politik dapat mengemukakan tujuan dari partainya tadi, maka rakyat dapat menilai mana yang paling baik untuk pilihannya.
- i. Terdapat( *open management*). Suatu pemilihan umum yang bebas hanya dapat terselenggara apabila negara itu menjalankan *open*

(*management*) yaitu adanya *free social support* atau dukungan yang bebas dari masyarakat terhadap pemerintah dan adanya *free social control* atau pengawasan yang bebas dari masyarakat terhadap aparatur pemerintah dan adanya *free social responsibility* atau pertanggungjawaban yang bebas dari kebohongan oleh pihak pemerintah.

- j. Terdapat (*rule of law*) suatu pemilihan umum yang bebas hanya dapat dilakukan dalam negara yang menjalankan (*rule of law*) yaitu baik pemerintah maupun rakyat sama-sama tak menjalankan undang-undang.

Pengertian dan makna asas-asas Pemilu Indonesia yang sedemikian kompleks, kalau diterjemahkan lebih singkat, pada hakikatnya dipergunakan untuk memberikan landasan filosofis bagi seluruh rangkaian proses penyelenggaraan Pemilu.

#### **F. Macam-macam Sanksi Atas Pelanggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah**

Macam-macam pelanggaran dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah menurut Undang-undang ada 3 jenis, yakni: Pelanggaran pidana pemilu (tindak pidana pemilu), pelanggaran administrasi, dan pelanggaran kode etik.

1. Pelanggaran Pidana Pemilu (Tindak Pidana Pemilu)

Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) Indonesia yang merupakan peninggalan Belanda telah dibuat lima pasal yang substansinya adalah tindak pidana Pemilu tanpa menyebutkan sama sekali apa yang dimaksud tindak pidana Pemilu. Menurut Topo Santoso, berbagai buku yang menjadikan tindak pidana Pemilu sebagai sorotan tampaknya belum ada yang secara mendalam membahas mengenai pengertian dan cakupan dari tindak pidana Pemilu.<sup>14)</sup>

Topo Santoso memberikan pengertian tindak pidana Pemilu yakni:

“Semua tindak pidana Pemilu yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu yang diatur dalam Undang-undang Pemilu maupun di dalam Undang-undang Tindak Pidana Pemilu”.<sup>15)</sup>

Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum terdapat juga istilah tindak pidana Pemilu dalam Pasal 29, 31, 74, 76, 78, 80, 82, 84, 99, dan Pasal 102. Namun tidak ada satupun pasal yang memberikan definisi apa itu tindak pidana Pemilu. Sedangkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah memiliki definisi ruang lingkup

---

<sup>14)</sup>Topo Santono, *Tindak Pidana Pemilu, Cetakan I* (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm. 1.

<sup>15)</sup>Topo Santono, *Tindak Pidana Pemilu*, op. cit, hlm. 3.

apa yang disebut dengan tindak pidana Pemilu. Dalam Pasal 252 berbunyi:

“Pelanggaran pidana Pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan pidana Pemilu yang diatur dalam Undang-undang ini yang penyelesaiannya dilaksanakan melalui pengadilan dalam lingkungan peradilan umum”.

## 2. Pelanggaran Administrasi

Perbuatan yang termasuk dalam pelanggaran administrasi adalah pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang Pemilu yang tidak termasuk dalam ketentuan pidana pemilu dan ketentuan lain yang diatur dalam Peraturan KPU.<sup>16)</sup> Dengan demikian maka semua jenis pelanggaran, kecuali yang telah ditetapkan sebagai tindak pidana, termasuk dalam kategori pelanggaran administrasi dan kode etik pemilihan.

Secara eksplisit yang dimaksud dengan pelanggaran administrasi dirumuskan dalam Pasal 253 Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012, yang berbunyi:

“Pelanggaran administrasi Pemilu adalah pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap penyelenggaraan Pemilu di luar tindak pidana pemilu dan penyelenggaraan kode etik Penyelenggara Pemilu”.

---

<sup>16)</sup>Pasal 248 Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Pemilu.

Pengertian pelanggaran administrasi Pemilu dalam Pasal 253 di atas, maka unsur-unsur pelanggaran administrasi Pemilu dapat diidentifikasi sebagai berikut<sup>17)</sup>:

- a. Pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu.
- b. Pelanggaran tersebut di luar tindak pidana Pemilu dan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu.

### 3. Pelanggaran Kode Etik

Terjadinya pelanggaran dalam pelaksanaannya Pemilu tidak terhindarkan, entah karena adanya unsur kesengajaan maupun karena kelalaian. Walaupun demikian, dalam upaya menghasilkan wakil rakyat yang demokratis secara substantif dan bukan sekedar prosesi ritual belaka, Pemilu telah dilengkapi dengan tersedianya aturan main yang jelas dan adil bagi semua peserta Pemilu, adanya penyelenggaraan yang independen dan tidak diskriminatif, pelaksanaan aturan yang konsisten, dan adanya sanksi yang adil bagi semua pihak.

Secara khusus terhadap pelanggaran yang menyangkut masalah perilaku yang dilakukan oleh penyelenggaraan Pemilu,

---

<sup>17)</sup>DidiSuryadi, "PelanggaranAdministrasiPemilu", <http://didisuryadi94.blogspot.co.id/2015/03/pelanggaran-administrasi-pemilu.html>, pada tanggal 01 Oktober 2017 pukul 09.52

seperti KPU, Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), jajaran sekretariatnya serta Bawaslu, Panwaslu dan jajaran sekretariatnya, yang terkait dengan Kode Etik pengawas Pemilu.

Kode etik bertujuan untuk memastikan terciptanya penyelenggara Pemilu yang independen, berintegritas dan kredibel, sehingga Pemilu bisa terselenggara secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Di dalam kode etik termaktub serangkaian pedoman perilaku penyelenggara Pemilu, KPU, pengawas Pemilu, serta aparat sekretariat KPU dan Panwaslu, di semua tingkatan dalam menjalankan tugas dan kewajiban.

Secara garis besar prinsip-prinsip dasar kode etik penyelenggara dan pengawas Pemilu, meliputi<sup>18)</sup>:

- a. Menggunakan kewenangan berdasarkan hukum.
- b. Bersikap dan bertindak non-partisan dan imparisial.
- c. Bertindak transparan dan akuntabel.
- d. Melayani pemilih menggunakan hak pilihnya.
- e. Tidak terlibat diri dalam konflik kepentingan.
- f. Bertindak profesional dan administrasi Pemilu yang akurat.

---

<sup>18)</sup>RakaHandika, "Etika Pemilu dan Pelanggarannya", <http://anakhukumbaru.blogspot.co.id/2015/01/etika-pemilu-dan-pelanggaranya.html>, pada tanggal 01 Oktober 2017 pukul 11.45

Adapun prinsip dasar kode etik menggunakan kewenangan berdasarkan hukum, yakni<sup>19)</sup>:

- a. Melakukan tindakan dalam rangka penyelenggaraan Pemilu dan Pengawasan Pemilu yang secara tegas diperintahkan oleh peraturan perundangan-undangan.
- b. Melakukan tindakan dalam rangka penyelenggaraan Pemilu dan Pengawasan Pemilu sesuai dengan yang didelegasikan atau sesuai dengan yurisdiksi otoritasnya.
- c. Melakukan tindakan dalam rangka penyelenggaraan Pemilu dan Pengawasan Pemilu mengikuti prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan; dan
- d. Menjamin pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemilu, sepenuhnya diterapkan secara tidak berpihak dan adil.

Secara eksplisit yang dimaksud dengan pelanggaran kode etik dirumuskan dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012. Pelanggaran kode etik yang dimaksud adalah pelanggaran terhadap etika penyelenggara Pemilu yang berpedoman sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu.

---

<sup>19)</sup>Komisi Pemilihan Umum Kab. Brebes, "Kode Etik Penyelenggara Pemilu", <http://kpukabupatenbrebes.blogspot.co.id/p/kode-etik-penyelenggara-pemilu.html>, pada tanggal 01 Oktober 2017 pukul 12.03

## **G. Pemilihan Umum Kepala Daerah Menurut Peraturan Perundang-undang**

### **1. Pemilihan Umum Kepala Daerah Menurut Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012**

Pemilu pada dasarnya adalah setumpuk hal ihwal teknis yang berusaha untuk mentransfer suara pemilih menjadi kursi. Mekanisme transfer suara menjadi kursi tersebut memiliki berbagai variasi tergantung kepada kondisi sosial politik suatu negara dan rezim yang sedang berkuasa. Pemilu umumnya digunakan untuk mencari pemimpin terbaik. Pada masyarakat yang tingkat kedewasaan politiknya relatif tinggi kesadaran untuk berpartisipasi dalam pemilu akan cukup tinggi, namun belum tentu ditunjukkan oleh tingginya (*voters turnout*) atau kehadiran pemilih dalam pemilu yang menggunakan hak suaranya.

Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 merupakan sebuah terobosan bangsa untuk mewujudkan negara yang berkeadilan. Setelah disahkannya dalam Rapat Paripurna DPR pada tanggal 12 April 2012 menggantikan Undang-undang nomor 10 Tahun 2008, undang-undang ini diharapkan mampu menciptakan lembaga perwakilan yang berkualitas dan mampu menjadi lembaga perwakilan yang benar-benar menjadi perwujudan seluruh rakyat Indonesia.

Dalam undang-undang ini terdapat beberapa perubahan, penyesuaian, dan penambahan substansi yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu, antara lain meliputi<sup>20)</sup>:

a. Tahapan Pemilu

Penyelenggaraan tahapan Pemilu ditambah satu tahapan baru yang tidak termasuk tahapan Pemilu dalam Undang-undang Pemilu sebelumnya, yaitu tahapan perencanaan program dan anggaran, serta penyusunan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu. Alasan perlunya dimasukkannya tahapan tersebut dinilai sangat penting menjadi suatu tahapan tersendiri guna menciptakan transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pemilu. Selain itu terkait jangka waktu dimulainya tahapan pemilu diatur bahwa tahapan pemilu dimulai sekurang-kurangnya 22 bulan sebelum hari pemungutan suara.

b. Peserta dan Persyaratan Mengikuti Pemilu.

Pada awalnya sebelum di ubah oleh Mahkamah Konstitusi pada Agustus 2012 terkait dengan persyaratan mengikuti Pemilu, bagi partai Politik Peserta Pemilu pada Pemilu terakhir yang memenuhi ambang batas perolehan

---

<sup>20)</sup>Komisi Pemilihan Umum Kab. Indragiri Hulu, "Memahami UU NO 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD", <https://kpuindragirihulu.wordpress.com/2013/10/27/memahami-uu-no-08-tahun-2012-tentang-pemilu-dpr-dpd-dan-dprd/>, pada tanggal 02 Oktober 2017 pukul 22.42

suara dari jumlah suara sah secara nasional ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu pada Pemilu berikutnya.

Ketentuan ini menegaskan bahwa partai yang mencapai angka (*parliamentary threshold*) (ambang batas) 2,5% pada pemilu sebelumnya langsung ditetapkan sebagai peserta Pemilu selanjutnya dengan alasan partai politik tersebut sudah membuktikan memperoleh dukungan rakyat. Pansus Pemilu menganggap ambang batas merupakan *legal policy* pembuat Undang-undang dalam rangka mencapai tujuan negara, namun pada bulan Agustus tahun 2012 Mahkamah Konstitusi mengubah Pasal ini menjadi bahwa setiap partai politik dapat mengikuti Pemilu setelah melalui tahapan Verifikasi.

c. Sistem Pemilu

Tidak ada perubahan sistem Pemilu dalam Undang-undang Pemilu. Sistem Pemilu yang dipilih tetap sistem proporsional terbuka untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota (dengan suara terbanyak) dan sistem distrik berwakil banyak (*Single Non-Transferable Vote System*) untuk memilih anggota DPD. Namun, pada bulan Agustus tahun 2012 Mahkamah Konstitusi mengubah Pasal ini menjadi bahwa setiap partai politik dapat mengikuti Pemilu setelah melalui tahapan Verifikasi administrasi dan faktual.

Selanjutnya dalam Undang - Undang Nomor 8 Tahun 2012 ini diatur bahwa pendaftaran dan verifikasi partai politik dilakukan 20 bulan sebelum hari pemungutan suara dan selesai dalam kurun waktu 5 bulan.

d. Jumlah Kursi dan Daerah Pemilihan

e. Penyusunan Daftar Pemilih

Terkait penyediaan data kependudukan, dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 ini di sepakati terdapat 3 bentuk yaitu :

- 1) Data *agregat* kependudukan per Kecamatan sebagai bahan bagi KPU dalam menyusun daerah pemilihan kepala daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.
- 2) Data Penduduk Potensial Pemilih Pemilu sebagai bahan bagi KPU dalam menyusun daftar pemilih sementara.
- 3) Data Warga Negara Indonesia yang bertempat tinggal di luar negeri sebagai bahan bagi KPU dalam penyusunan daerah pemilihan dan daftar pemilih sementara. Data kependudukan harus sudah tersedia dan diserahkan kepada KPU paling lambat 16 bulan sebelum hari pemungutan suara. Selanjutnya data tersebut disinkronisasikan oleh Pemerintah bersama KPU dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) bulan sejak diterimanya data kependudukan dari Menteri Dalam Negeri dan

Menteri Luar Negeri. Selain itu, dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 terdapat pengaturan baru, dimana apabila terdapat warga negara yang memenuhi syarat sebagai pemilih namun tidak memiliki identitas kependudukan dan/atau tidak terdaftar dalam daftar pemilih sementara, daftar pemilih sementara hasil perbaikan, daftar pemilih tetap, atau daftar pemilih tambahan, KPU Provinsi tetap melakukan pendaftaran dan memasukkannya ke dalam daftar pemilih khusus (Pasal 40 ayat (5)).

f. Pecalonan

Pasal pencalonan tidak banyak berubah, hanya saja terdapat penambahan ketentuan yaitu kewajiban mengundurkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah, bagi kepala daerah atau wakil kepala daerah yang ingin maju. Selain itu, ketentuan tentang keterwakilan perempuan masih menggunakan ketentuan lama pada Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 yang menyebutkan bahwa daftar bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota disusun berdasarkan nomor urut. Daftar calon memuat paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan yang mana dalam daftar

bakal calon tersebut, setiap 3 orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 orang perempuan bakal calon.

g. Kampanye

Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 memberikan pengaturan yang tegas bahwa kampanye melalui media massa cetak dan media massa elektronik dikategorikan sebagai “iklan kampanye”, yang mana pelaksanaannya sama dengan kampanye dalam bentuk rapat umum, yaitu dilakukan (hanya) selama 21 hari dan berakhir sampai dengan dimulainya masa tenang (3 hari sebelum hari pemungutan suara). Periode waktu kampanye ini tidak berubah, tetap berlangsung setelah 3 hari setelah penetapan peserta Pemilu dan berakhir 3 hari sebelum hari-H pemungutan suara (kurang lebih selama 9 bulan).

h. Dana Kampanye

i. Pemungutan dan Perhitungan Suara

j. Pemungutan dan Perhitungan Suara

k. Rekapitulasi Suara

Dalam Undang-undang Pemilu baru ini terdapat pengaturan baru dalam penyelenggaraan rekapitulasi perhitungan suara setelah di Tempat Pemungutan Suara (TPS), terkait dengan dikembalikannya fungsi Panitia Pemungutan Suara (PPS) dalam melakukan rekapitulasi

penghitungan perolehan suara melalui Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Melalui Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 ini (dalam rangka sinkronisasi dan konkordansi dengan Undang-undang Penyelenggara Pemilihan Umum) diatur secara mendetil tugas dan kewenangannya dalam proses rekapitulasi suara di tingkat Desa/Kelurahan.

l. Penetapan hasil Pemilu, Perolehan Kursi, dan Calon Terpilih

m. Partisipasi Masyarakat

Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 ini tidak banyak mengatur perubahan ketentuan tentang partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemilu. Hanya saja dalam Pasal 247 Ayat (5) disebutkan ketentuan baru bahwa khusus soal pengumuman prakiraan hasil penghitungan cepat Pemilu hanya boleh dilakukan paling cepat 2 jam setelah selesai pemungutan suara di wilayah Indonesia bagian barat.

n. Penanganan Laporan Pelanggaran Pemilu

Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 secara eksplisit memiliki semangat untuk memperkuat peran dan fungsi Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), sebagaimana hal serupa telah dilakukan melalui Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Pengawas Pemilu (meliputi Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota,

Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri) menerima laporan pelanggaran Pemilu pada setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu.

Pada waktu penyampaian laporan, terdapat perubahan pengaturan dalam Undang-undang Pemilu yang baru. Jika sebelumnya di atur bahwa laporan pelanggaran Pemilu disampaikan paling lama hari sejak terjadinya pelanggaran Pemilu, sekarang batas waktu pelaporan tersebut diperpanjang durasinya menjadi laporan pelanggaran Pemilu disampaikan paling lama 7 hari sejak diketahui dan/atau ditemukannya pelanggaran Pemilu. Sedangkan lamanya waktu penanganan laporan pelanggaran Pemilu oleh jajaran pengawas Pemilu tidak mengalami perubahan, yaitu pengawas Pemilu wajib menindak lanjuti laporan paling lama 3 hari setelah laporan diterima. Namun, dalam hal pengawas Pemilu memerlukan keterangan tambahan dari pelapor, maka tindak lanjut penanganan laporan pelanggaran Pemilu dilakukan paling lama 5 hari setelah laporan diterima.

Setelah pengawas Pemilu menerima dan mengkaji laporan pelanggaran yang masuk, maka pengawas Pemilu akan mengkategorisasikan laporan pelanggaran tersebut menjadi beberapa klasifikasi, yaitu:

- 1) Pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu diteruskan kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

Pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu oleh Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 diartikan sebagai pelanggaran terhadap etika penyelenggara Pemilu yang berpedomankan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilu. Tata cara penyelesaian pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang ada dalam UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

- 2) Pelanggaran administrasi pemilu diteruskan kepada KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota.

Pengaturan dan definisi pelanggaran administrasi Pemilu diatur lebih kongkrit dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 dibandingkan pengaturan sebelumnya. Pelanggaran administrasi pemilu didefinisikan sebagai pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu di luar tindak pidana Pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu.

Penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilu dilakukan oleh KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota berdasarkan rekomendasi Bawaslu, paling lama 7 hari sejak diterimanya rekomendasi tersebut.

- 3) Sengketa pemilu diselesaikan oleh Bawaslu. Dalam UU Pemilu lama tidak diatur masalah sengketa pemilu sebagai masalah hukum yang penyelesaiannya secara spesifik menjadi otoritas Bawaslu.

Sengketa Pemilu dimaknai sebagai sengketa yang terjadi antar peserta Pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.

Penyelesaian sengketa Pemilu ini disinkronkan dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011, yakni diselesaikan oleh Bawaslu paling lama 12 hari sejak diterimanya laporan atau temuan (Pasal 258). Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelesaian sengketa Pemilu diperintahkan untuk diatur dalam Peraturan Bawaslu (Pasal 259 ayat (5)).

- 4) Tindak pidana pemilu diteruskan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri).

Berdasarkan uraian di atas, penulis lebih fokus pada pelanggaran administrasi yang terjadi pada pemilihan umum kepala daerah. Untuk membahas hal yang lebih spesifik, terkait dengan ketentuan pelanggaran administrasi, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 mengkategorisasi pelanggaran administrasi meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu di luar tindak pidana Pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu.

## 2. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU)

Cukup banyak perubahan substansi yang cukup krusial yang ditemukandalam 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.

Beberapa perubahan tersebut antara lain adalah sebagai berikut:

### a. Perluasan Kewenangan Bawaslu

Dalam aturan yang baru ini Bawaslu diberikan kewenangan memberikan sanksi, jika pasangan calon

terbukti melakukan pelanggaran administrasi yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan masif maka Bawaslu dapat memeriksa dan jika terbukti, maka Bawaslu dapat memberikan sanksi berupa mendiskualifikasi pasangan calon yang harus dilaksanakan oleh KPU. Sesuai dengan yang ada dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 Ayat b1 yang berisi<sup>21</sup>:

“Melaksanakan dengan segera rekomendasi dan/atau putusan Bawaslu mengenai sanksi administrasi Pemilihan”.

Dan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 Ayat 135A.

Kemudian hal tersebut juga dipertegas dalam tugas dan kewenangan Bawaslu bahwa, Bawaslu mempunyai tugas dan wewenang menerima, memeriksa, dan memutus keberatan atas putusan Bawaslu Provinsi terkait pemilihan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, atau Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota terkait dengan Pemilihan yang diajukan oleh pasangan calon dan/atau Partai Politik/gabungan Partai Politik terkait penjatuhan sanksi diskualifikasi dan/atau tidak diizinkan Partai Politik/gabungan Partai Politik untuk mengusung pasangan calon dalam Pemilihan berikutnya

---

<sup>21</sup>) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang PKPU

b. Pendaftaran dan Pengesahan Pasangan Calon

Pendaftaran pasangan calon harus mendapat persetujuan dari pimpinan Parpol tingkat pusat, jika terjadi perbedaan usulan pasangan calon antara pengurus partai di daerah dan pengurus partai di pusat, maka yang disahkan adalah yang mendapat persetujuan dari pimpinan Parpol pada tingkat pusat.

c. Seleksi PPK dan KPPS

Seleksi penerimaan anggota PPK dan KPPS dilaksanakan secara terbuka dengan memperhatikan kompetensi, kapasitas, integritas, dan kemandirian calon. Seperti yang tercantum pada Undang-undang Nomor 10 Tahun 2017 Pasal 16 dan Pasal 21.

d. Calon Independen

Setelah calon independen menyerahkan dukungan KTP, maka verifikasi faktual dilakukan dengan metode sensus dengan menemui langsung setiap pendukung calon terhadap pendukung calon yang tidak dapat ditemui pada saat verifikasi faktual, maka pasangan calon diberikan kesempatan untuk menghadirkan pendukung calon yang dimaksud di kantor PPS paling lambat 3 (tiga) hari terhitung sejak PPS tidak dapat menemui pendukung tersebut.

e. Konflik Petahana

Jika Dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 diatur bahwa pasangan calon kepala daerah tidak mempunyai konflik dengan petahana (Lihat pasal 7 Huruf r UU nomor 8 Tahun 2015), maka dalam undang-undang nomor 10 tahun 2016 hal tersebut dihapuskan. Hal tersebut berdampak terhadap terbuka peluangnya dinasti politik, walaupun disini lain kita sadari bahwa untuk mencalon sebagai kepala daerah adalah hak semua warga negara.

- f. Pernyataan secara tertulis pengunduran diri bagi pasangan calon

Dalam Undang-undang Nomor 10 tahun 2016 terdapat penegasan bahwa anggota DPR, DPD, DPRD, TNI, Polri, PNS, Kepala desa menyatakan secara tertulis pengunduran diri sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pemilihan kepala daerah. Sesuai dengan Undang-undang Nomor 10 tahun 2016 Pasal 7s dan Pasal 7t yang beisi<sup>22)</sup>:

Pasal 7s:

“Menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan”.

Pasal 7t:

“Menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara

---

<sup>22)</sup>Ibid, hlm. 53.

Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil serta Kepala Desa atau sebutan lain sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan”.

g. Kampanye

Kampanye berupa debat publik, penyebaran bahan kampanye dan pemasangan alat peraga difasilitasi oleh KPU dan didanai oleh APBD. Disisi lain pasangan calon juga dapat melaksanakan dan mendanai penyebaran bahan kampanye dan pemasangan alat peraga. Dapat dilihat pada Undang-undang Nomor 10 tahun 2016 Pasal 65.

h. Pengesahan Pasangan Calon Pemenang Pilkada

Dalam hal ini DPRD Provinsi tidak menyampaikan usulan pengesahan pengangkatan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih kepada Presiden melalui Menteri, dalam jangka waktu 5 (lima) hari kerja sejak KPU Provinsi menyampaikan penetapan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih kepada DPRD Provinsi, Presiden berdasarkan usulan Menteri mengesahkan pengangkatan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih berdasarkan usulan KPU Provinsi melalui KPU. Demikian juga halnya dengan pengesahan pasangan calon bupati dan wakil bupati dengan pasangan calon walikota dan wakil walikota pada tingkatan yang berbeda.

i. Pergantian/Mutasi Pejabat (PNS)

Gubernur, Bupati, atau Walikota yang akan melakukan penggantian pejabat di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota, dalam jangka waktu 6 (enam) bulan terhitung sejak tanggal pelantikan harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri.

j. Pemberian Sangsi Pidana bagi Penyelenggara Pilkada dan Masyarakat.

Semua orang yang melakukan pelanggaran hukum termasuk penyelenggara Pilkada dapat diberikan sanksi pidana. Pelanggaran hukum tersebut dapat berupa tidak melakukan verifikasi dan rekapitulasi daftar pemilih, menggunakan hak suara orang lain dan lain sebagainya. Sesuai dengan Undang-undang Nomor 10 tahun 2016 Pasal 177B dan seterusnya.

k. Pemilu Serentak

Pemilu serentak akan dilaksanakan pada tahun 2024. Untuk kepala daerah yang dipilih pada tahun 2020 masa jabatannya sampai 2014, sedangkan bagi yang habis masa jabatannya sebelum 2024 diangkat pejabat Gubernur.