

**ASPEK KEPASTIAN HUKUM DALAM BATASAN WAKTU  
PENANGANAN PELANGGARAN PADA PEMILIHAN  
KEPALA DAERAH**  
(Studi pada Bawaslu Provinsi Sumatera Utara)

**TESIS**

OLEH

**JULIUS ANGGIAT LAMHOT TURNIP**  
**NPM. 171803013**



**PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2019**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 26/4/21

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)26/4/21

**ASPEK KEPASTIAN HUKUM DALAM BATASAN WAKTU  
PENANGANAN PELANGGARAN PADA PEMILIHAN  
KEPALA DAERAH**  
(Studi pada Bawaslu Provinsi Sumatera Utara)

**TESIS**

Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada  
Program Studi Magister Hukum Program Pascasarjana  
Universitas Medan Area

OLEH

**JULIUS ANGGIAT LAMHOT TURNIP**  
**NPM. 171803013**

**PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2019**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 26/4/21

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)26/4/21

**UNIVERSITAS MEDAN AREA  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM**

**HALAMAN PERSETUJUAN**

**Judul** : Aspek Kepastian Hukum dalam Batasan Waktu Penanganan Pelanggaran pada Pemilihan Kepala Daerah (Studi pada Bawaslu Provinsi Sumatera Utara)

**N a m a** : Julius Anggiat Lamhot Turnip

**N P M** : 171803013

**Menyetujui**

**Pembimbing I**

**Pembimbing II**

**Dr. Mirza Nasution., SH., M.Hum**

**Dr. Taufik Siregar., SH., M.Hum**

**Ketua Program Studi  
Magister Hukum**

**Direktur**

  
**Dr. Marlina., SH., M.Hum**

  
**Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 26/4/21

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)26/4/21

## PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Saya bersedia menerima sanksi pencabutan gelar akademik yang saya peroleh dan sanksi-sanksi lainnya dengan peraturan yang berlaku, apabila di kemudian hari di temukan adanya plagiat tesis ini.

Medan, 15 April 2019

Yang menyatakan,



**Julius Anggiat Lamhot Turnip**

## ABSTRAK

### ASPEK KEPASTIAN HUKUM DALAM BATASAN WAKTU PENANGANAN PELANGGARAN PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH (Studi Pada Bawaslu Provinsi Sumatera Utara)

**Nama** : Julius Anggiat Lamhot Turnip  
**NPM** : 151803013  
**Program** : Magister Hukum  
**Pembimbing I** : Dr. Mirza Nasution, S.H., M.Hum  
**Pembimbing II** : Dr. Taufik Siregar, S.H., M.Hum

Pilkada melahirkan berbagai konflik yang di antaranya dipicu oleh masalah administrasi data pemilih, netralitas penyelenggara Pemilu, serta kurangnya kepatuhan peserta pilkada dan partai politik terhadap perturan yang berlaku. Penelitian ini mengajukan permasalahan tentang bagaimana pengaturan hukum perihal proses penanganan pelanggaran pada pemilih kepada daerah, bagaimana aspek hukum batasan waktu penanganan pelanggaran pada pemilihan kepala daerah dan bagaimana hambatan dan upaya yang perlu dilakukan untuk menanggulangi permasalahan penanganan pelanggaran pada pemilihan kepala daerah.

Penelitian ini diarahkan kepada penelitian hukum yuridis normatif, atau doktriner yang juga disebut sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen, karena lebih banyak dilakukan terhadap data yang bersifat sekunder yang ada di perpustakaan.

Hasil penelitian dan pembahasan menjelaskan pengaturan hukum perihal proses penanganan pelanggaran pada pemilihan kepala daerah ditemukan dalam ketentuan beberapa perundang-undangan yaitu 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, kemudian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Aspek hukum batasan waktu penanganan pelanggaran pada pemilihan kepala daerah yang dimiliki pengawas pemilu hanya 3 (tiga) hari akan memberikan pengaruh terhadap kepastian hukum khususnya terhadap penanganan kasus-kasus pelanggaran pemilihan kepala daerah baik itu bagi Bawaslu maupun lembaga-lembaga pelaksana pilkada maupun juga peserta pilkada dan masyarakat luas. Adapun hambatan dalam penanganan pelanggaran pada pemilihan kepala daerah terdiri dari hambatan internal meliputi adanya beberapa pengawas pemilu yang tidak memiliki kemampuan dalam penanganan pelanggaran khususnya dalam manajemen penanganan pelanggaran serta tidak semua berlatar pendidikan sarjana hukum (Profesionalitas Penyelenggara Pemilu), hambatan eksternal meliputi adanya upaya money politics dan black campaign, Politisasi Birokrasi, Kualitas dan Kapabilitas Peserta Pemilu atau Partai Politik dan Partisipasi Politik Masyarakat. Untuk menanggulangi maka Bawaslu perlu Meningkatkan kopetensi jajaran pengawas pilkada, menegakan Independensi dan integritas Bawaslu, Mengoptimalkan peran dan fungsi Sentra Gakkumdu. Serta Pelibatan Masyarakat dan media secara partisipatif dalam pengawas pilkada.

Kata Kunci: Kepastian Hukum, Batasan Waktu, Pelanggaran, Pilkada

## ABSTRACT

### **LEGAL ASSESSMENT ASPECTS IN THE LIMITATION OF TIME HANDLING ON REGIONAL HEAD SELECTION**

*(Study at Bawaslu North Sumatra Province)*

**Name** : Julius Anggiat Lamhot Turnip  
**NPM** : 151803013  
**Program** : Magister Hukum  
**Advisor I** : Dr. Mirza Nasution, S.H., M.Hum  
**Advisor II** : Dr. Taufik Siregar, S.H., M.Hum

*The regional election gave birth to various conflicts, which among them were triggered by problems in the administration of voter data, the neutrality of the election organizers, and the lack of compliance of regional election participants and political parties to the applicable regulations. This study raises the problem of how the legal regulation regarding the process of handling violations in regional head elections, how the legal aspects of the time limit for handling violations in regional head elections and how obstacles and efforts need to be taken to overcome the problem of handling violations in regional head elections.*

*This research is directed to normative juridical legal research, or doctrinaire which is also referred to as library research or document study, because more is done on secondary data in the library.*

*The results of the study and discussion explain the legal arrangements regarding the process of handling violations in regional head elections found in the provisions of several legislation, namely Law No. 1 of 2015 concerning Determination of Government Regulations in lieu of Law No. 1 of 2014 concerning Election of Governors, Regents, and Mayors Become Law, and the last is Law Number 10 Year 2016 concerning the Second Amendment to Law Number 1 Year 2015. Legal aspects of time limit for handling violations in regional head elections held by election supervisors only 3 (three) days will have an influence on legal certainty, especially in handling cases of violations of regional head elections both for the Bawaslu as well as the election implementing agencies as well as regional election participants and the general public. The obstacles to handling violations in regional head elections consist of internal barriers including the presence of several election supervisors who do not have the ability to deal with violations, especially in the management of violations and not all have legal undergraduate education (Election Professionalism), external barriers include money politics and black campaign, Politicization of Bureaucracy, Quality and Capability of Participants in Elections or Political Parties and Community Political Participation. To overcome this, Bawaslu needs to improve the competence of the regional election supervisors, uphold Bawaslu's independence and integrity, optimize the roles and functions of Sentra Gakumdu. And the involvement of the public and the media in a participatory manner in supervising the elections.*

*Keywords: Legal Certainty, Time Limits, Violations, Election*

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Melihat situasi perkembangan dunia dewasa ini, demokrasi tidak langsung atau demokrasi keterwakilan merupakan penerapan realitas politik. Pemilihan umum adalah sebuah alat untuk memilih wakil rakyat. Oleh karenanya, jika pemilu tidak terlaksana dengan kompetitif, jujur, dan adil; dapat dikatakan absennya suatu demokrasi.<sup>1</sup> Pemilu demokratis adalah landasan bagi pemerintahan yang terlegitimasi. Jika tidak ada pemilu yang demokratis, pemerintah akan kehilangan legitimasi dan dukungan dari rakyatnya.

Pemilu demokratis yang sah atau bebas dan adil tidak terbatas apakah lembaga Komisi Pemilihan Umum berlaku imparial dan efektif, tetapi juga bagaimana peran kandidat melaksanakan kampanye dengan bebas dan mendapat dukungan dari rakyat. Hal yang berkaitan erat terhadap pemilu yang bebas dan adil adalah apakah sumber-sumber pemerintah digunakan dengan benar selama proses pemilu; apakah militer bersikap netral dan bertindak sebagai organisasi profesional, dan apakah kepolisian dan pengacara menegakkan kewajiban dan melindungi mereka yang melaksanakan hak sipil dan politik. Selain itu, isu penting lainnya adalah apakah institusi pengadilan bertindak imparial dan efektif; apakah media menghadirkan pemberitaan dan informasi yang akurat serta bertindak selaku *watchdog* terhadap pemerintah dan proses politik, dan apakah

---

<sup>1</sup> Todung Mulya Lubis, “*Pemilu 2004 Tanpa Pengawasan*”, 10 September 2002.

media menyediakan akses kepada kandidat dan cakupan tujuan para kandidat.<sup>2</sup>

Elemen penting selama proses ini adalah pembentukan kepercayaan rakyat menjelang pemilu. Jika rakyat tidak merasa terlibat secara bebas untuk mengelola pilihan politik, mendapat informasi memadai sesuai keperluan dan tujuannya, sebagaimana hak pilihnya dihormati; proses pemilu menjadi tidak signifikan. Para kandidat harus mendapat kesempatan yang sama untuk memenangi suara—pada “tingkat berkompetisi yang fair”. Lebih jauh para kandidat juga harus merasakan keterlibatan dalam proses dan menghargai hasil pemilu. Dengan demikian, pemilu menjadi begitu dekat sebagai kegiatan peralihan yang terlaksana sebelum dan sesudah pemilu.<sup>3</sup>

Sebuah lembaga yang bertanggung jawab mengatur administrasi penyelenggaraan pemilu harus independen dan mampu mengadakan proses pemilu yang adil dan efektif. Jika tidak, masyarakat tidak akan mempercayai hasil pemilu. Lebih lanjut, penting adanya evaluasi terhadap institusi pemilu, termasuk penegak hukum seperti kepolisian dan kejaksaan, yang memantau aspek-aspek tersebut secara memadai dan melaksanakan tindakan efektif guna menghindari permasalahan dan kecurangan. Hal ini untuk memastikan kesetaraan di dalam proses peradilan dan perlakuan yang sama dan perlindungan hukum bagi para kandidat.

Agenda politik nasional strategis dan memiliki aspek pemerintahan dan kemasyarakatan yang luas dengan segala konsekuensinya bagi masa depan sistem

---

<sup>2</sup> Merloe, Patrick, 2014, *Pemilihan Umum Demokratis: Hak Asasi, Kepercayaan Masyarakat dan Persaingan Yang Adil*. Jakarta: Kedutaan Besar Amerika Serikat, halaman. 1.

<sup>3</sup> *Ibid.*



politik Indonesia adalah Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak. Bukan hanya mengejar target keserentakan pencalonan, dinamika kampanye, dan pelantikannya, tetapi juga kesejalanannya dinamika di daerah dengan agenda pembangunan yang dicanangkan Pusat agar dapat mencapai sasaran dengan hasil maksimal. Konstruksi politik beroperasinya sistem presidensial yang tidak terpenjar masing-masing kegiatannya di tingkat lokal sebagai akibat latar belakang politik kepala daerahnya yang beragam dengan pemerintah koalisi di Pusat, adalah sintesa besar dari pembahasan substansi penting dari demokrasi pilkada sebagai agenda nasional.<sup>4</sup>

Penyelenggaraan pilkada serentak yang dilaksanakan secara bertahap dimulai pada 2015, kemudian tahap kedua pada 15 Februari 2017 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada semester kedua 2016 dan yang berakhir pada 2017. Selanjutnya, secara bertahap gelombang ketiga telah dilaksanakan Juni 2018, berikutnya tahun 2020, 2022, dan 2023 hingga pilkada serentak nasional pada tahun 2027 yang meliputi seluruh wilayah Indonesia. Pilkada secara rutin menjadi agenda nasional yang dilakukan dalam kurun waktu 5 tahun sekali.

Pilkada serentak merupakan upaya untuk menciptakan *local accountability*, *political equity* dan *local responsiveness*. Dengan begitu, demokratisasi di tingkat lokal terkait erat dengan tingkat partisipasi, dan relasi kuasa yang dibangun atas dasar pelaksanaan azas kedaulatan rakyat. Selain itu, hasil pilkada juga harus mampu menghantarkan masyarakat pada kondisi sosial,

---

<sup>4</sup> Dahlan Thaib, 2011, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 Liberty*, Jogjakarta, halaman. 37.

politik dan ekonomi yang lebih baik. Pilkada yang baik akan melahirkan pemerintahan yang baik. Pilkada yang diselenggarakan secara lebih profesional, demokratis, akan memberikan dampak nyata terhadap perubahan politik.

Meskipun demikian, dalam praktiknya Pilkada melahirkan berbagai konflik yang di antaranya dipicu oleh masalah administrasi data pemilih, netralitas penyelenggara Pemilu, serta kurangnya kepatuhan peserta pilkada dan partai politik terhadap peraturan yang berlaku. Pilkada serentak sebagai agenda politik nasional menuju demokratisasi dapat berjalan secara substansi dan tidak sekedar ritual prosedur semata.

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung dan serentak di Indonesia diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) dan diawasi oleh Badan Pengawas Pemilu untuk tingkat provinsi dan Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota Semarang untuk tingkat Kabupaten/Kota.

Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota adalah panitia yang dibentuk oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Provinsi yang bertugas untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilihan di wilayah Kabupaten/Kota.<sup>5</sup> Lembaga Panwas Pemilihan Kabupaten/Kota merupakan satu-satunya lembaga yang bertugas melaksanakan pengawasan dan penindakan terhadap setiap pelanggaran selama tahapan penyelenggaraan pemilihan bupati/walikota di tingkat kabupaten/kota.

---

<sup>5</sup> Pasal 1 angka 17, Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang 10 Tahun 2016.

Keberadaan Panwas Pemilihan merupakan hal penting dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah agar sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Akan tetapi dalam kenyataannya, posisi Panwas Pemilihan menjadi tidak maksimal akibat terbatasnya kewenangan yang dimiliki.

Panwas Pemilihan cenderung hanya bertugas mengawasi, melaporkan atau memberi rekomendasi terhadap setiap pelanggaran yang ditemui kepada instansi lain. Hal ini tentu saja menyebabkan kinerja Panwas

Pemilihan dinilai tidak efektif. Panwas Pemilihan seperti lembaga yang tidak mempunyai ‘taring’ dalam melakukan pengawasan dan penindakan pelanggaran dalam Pemilihan Kepala Daerah secara langsung.

Meski demikian sebagai upaya menjaga kualitas pilkada, masyarakat selaku pemegang hak pilih juga perlu turut menjadi pengawas dalam pelaksanaan Pilkada. Lantaran dalam prosedur penanganan pelanggaran pemilihan, baik Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, Pengawas Pemilihan Lapangan (PPL), dan Pengawas TPS bertugas menerima laporan pelanggaran dari pemilih, pemantau pemilihan, dan peserta pemilihan (pasangan calon).

Jenis pelanggaran yang dapat dilaporkan sebagaimana Pasal 135 ayat (1) UU 1 Tahun 2015 jo. UU 8 Tahun 2015 jo. UU 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota meliputi pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan, pelanggaran administrasi pemilihan, sengketa pemilihan, dan tindak pidana pemilihan. Masing-masing jenis pelanggaran

tersebut memiliki substansi dan prosedur penanganan yang berbeda. Oleh karena itu agar dapat turut berperan mengawasi penyelenggaraan Pilkada masyarakat harus mengenal dan memahami jenis-jenis pelanggaran pilkada tersebut.<sup>6</sup>

1. Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, merupakan pelanggaran terhadap etika penyelenggara pemilihan yang berpedoman pada sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilihan. Subyek pelanggarnya adalah para penyelenggara pemilu/pilkada baik di tingkat pusat hingga tingkat tempat pemungutan suara (TPS). Dua poin penting yang harus menjadi perhatian penyelenggaraan pemilu adalah memfasilitasi pemilih dalam menggunakan haknya dan memfasilitasi peserta pemilu dengan adil. Bentuk pelanggaran kode etik ini misalnya, penyelenggara pemilu menerima gratifikasi dari oknum pasangan calon (paslon), penyelenggara pemilu menjadi tim sukses paslon, meniadakan penyelenggaraan pemilihan, tidak menyediakan logistik atau fasilitas/sarana pemilihan. Jika dalam pelaksanaan pilkada masyarakat menemukan bentuk pelanggaran tersebut atau sejenisnya dapat melaporkan/mengadukan kepada panwas. Panwas akan menindaklanjuti kepada Bawaslu dan akan diteruskan ke Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) untuk diselesaikan.
2. Pelanggaran administrasi pemilihan, yaitu pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan diluar tindak pidana pemilihan dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan. Bentuk pelanggaran

---

<sup>6</sup>Fakultas Hukum UII, Pilkada Serentak, melalui <https://pshk.uii.ac.id/2018/03/mengenal-pelanggaran-pilkada/>, diakses tanggal 23 Desember 2018.

administrasi misalnya, tidak menyebarkan undangan pemilihan C6 untuk pemilih, data pemilih ganda, ketidaksesuaian jumlah DPT kecamatan dengan rekap kabupaten, kesalahan penulisan nama calon/gelar, kesalahan prosedur penghitungan suara. Jika menemukan bentuk pelanggaran tersebut atau sejenisnya masyarakat dapat melaporkan/mengadukan ke panwas yang kemudian diteruskan kepada KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota untuk diselesaikan.

3. Sengketa pemilihan, yaitu sengketa yang terjadi antarpeserta pemilihan dan/atau antara peserta pemilihan dengan penyelenggara pemilihan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Mengenai sengketa pemilihan ini yang berwenang untuk menyelesaikan adalah Bawaslu. Bawaslu menerima dan mengkaji laporan atau temuan, kemudian mempertemukan pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui musyawarah dan mufakat.
4. Tindak pidana pemilihan, merupakan pelanggaran atau kejahatan terhadap ketentuan pemilihan sebagaimana diatur dalam UU Pilkada. Bentuk tindak pidana pemilihan misalnya, memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain tentang suatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar pemilih, melakukan kampanye diluar jadwal yang telah ditetapkan, melakukan intimidasi dan kekerasan terhadap para pemilih, menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih. Jika menemukan beberapa bentuk tindakan tersebut atau sejenisnya sebagaimana diatur dalam UU Pilkada, masyarakat dapat

melapor ke panwas atau langsung ke kepolisian.

Setiap adanya laporan pelanggaran pilkada tentunya harus ditindak lanjuti oleh Bawaslu. Dalam menangani laporan pelanggaran Pilkada di Provinsi Sumatera Utara , jajaran pengawas pemilu di Provinsi Sumatera Utara sudah menangani sebanyak 174 Laporan serta sebanyak 149 Temuan, dengan rincian jenis pelanggaran antara lain Pelanggaran Administrasi sebanyak 87, Pelanggaran Pidana Pemilu sebanyak 9, Pelanggaran Kode Etik sebanyak 9, Pelanggaran Hukum Lainnya sebanyak 45, ditindaklanjuti sebanyak 150 dan dihentikan sebanyak 174. Singkatnya waktu untuk memproses pelanggaran pilkada menjadi hambatan tersendiri dalam penegakan hukum pemilihan umum termasuk di dalamnya pemilihan kepala daerah. Dugaan pelanggaran Pilkada dapat dilaporkan paling lambat 7 hari sejak ditemukannya pelanggaran. Hal ini sesuai Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 tentang Pilkada. Tahapan selanjutnya adalah pengawas akan melakukan kajian tiga hari plus paling lama ditambah 2 hari. Kajian akan dituangkan dalam kajian hasil rapat pleno pengawasan. Kemudian diteruskan lagi dalam hitungan 1 x 24 jam laporan dugaan pelanggaran pidana ke sentra gakumdu. Dengan batas waktu penanganan di kepolisian nantinya paling lama 14 hari. Penanganan pelanggaran pidana selanjutnya diteruskan ke kejaksaan untuk selanjutnya diteruskan ke pengadilan.

Batas waktu yang singkat tersebut tentunya memiliki risiko dalam kaitannya dengan kepastian hukum terhadap pemeriksaan pelanggaran pilkada, baik dari sisi pengadaan alat bukti maupun aspek kepastian hukum lainnya.

Karena fokus dari aspek hukum ini adalah ketidak cukupan waktu bagi pengawas dalam menangani Laporan pelanggaran bila laporan pelanggaran diterima secara banyak untuk ditangani yang mana nanti akan berpotensi dalam kualitas pengkajian dalam menentukan pelanggaran apa peristiwa yang dilaporkan dan akan menimbulkan ketidak profesionalan dalam menyelenggarakan Penindakan Pelanggaran, sehingga bila diberi waktu yang lebih maka dampak penanganan pelanggaran itu nantinya dapat meminimalkan kajian yang kurang baik dalam menentukan pelanggaran apa terhadap peristiwa yang dilaporkan.

Selain diatur dalam perundang-undangan penanganan pelanggaran pilkada juga diatur dalam Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum No. 14 Tahun 2017 tentang Penanganan Laporan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.

Pasal 4 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum No. 14 Tahun 2017 berbunyi: “Hari Temuan dugaan Pelanggaran Pemilihan dihitung sejak hari saat pengawas Pemilihan mengetahui dan/atau menemukan dugaan Pelanggaran Pemilihan”.

Selanjutnya Pasal 5 Peraturan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum di atas berbunyi:

- (1) Laporan hasil pengawasan disampaikan dalam rapat pleno untuk menentukan terdapat ada atau tidaknya dugaan pelanggaran

- (2) Terhadap laporan hasil pengawasan yang diduga adanya Pelanggaran Pemilihan ditetapkan menjadi Temuan berdasarkan rapat pleno pengawas Pemilihan
- (3) Hasil rapat pleno sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memperhatikan syarat sebagai berikut:
- a. Penemu dugaan pelanggaran merupakan pengawas Pemilihan;
  - b. Waktu Temuan tidak melebihi ketentuan batas waktu paling lama 7 (tujuh) hari sejak diketahui dan/atau ditemukan;
  - c. Identitas pelaku; dan
  - d. peristiwa dan uraian kejadian, yang dituangkan dalam formulir model A.2

Berdasarkan ketentuan tersebut maka dapat dilihat singkatnya waktu yang diberikan oleh undang-undang bagi Bawaslu dalam penanganan pelanggaran pilkada.

Bertitik tolak dari uraian diatas, maka penulis tertarik untuk memilih dan menetapkan judul tentang “Aspek Kepastian Hukum Dalam Batasan Waktu Penanganan Pelanggaran Pada Pemilihan Kepala Daerah”

## **B. Perumusan Masalah**

Aspek yang terkait maka dalam pembahasan dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan hukum perihal proses penanganan pelanggaran pada pemilihan kepala daerah?



2. Bagaimana aspek hukum batasan waktu penanganan pelanggaran pada pemilihan kepala daerah?
3. Bagaimana hambatan dan upaya yang perlu dilakukan untuk menanggulangi permasalahan penanganan pelanggaran pada pemilihan kepala daerah?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis pengaturan hukum perihal proses penanganan pelanggaran pada pemilihan kepala daerah.
2. Untuk menganalisis aspek hukum batasan waktu penanganan pelanggaran pada pemilihan kepala daerah.
3. Untuk menganalisis hambatan dan upaya yang perlu dilakukan untuk menanggulangi permasalahan penanganan pelanggaran pada pemilihan kepala daerah.

### **D. Manfaat Penelitian**

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi baik teoritis kepada disiplin ilmu hukum yang ditekuni oleh peneliti maupun praktis kepada para praktisi hukum.

Penelitian ini diharapkan mempunyai 2 manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis sebagai berikut:

- a. Memberi masukan dan sumbangan pemikiran dalam rangka penyusunan perundang-undangan yang berkaitan dengan batasan waktu penanganan pelanggaran pada pemilihan kepala daerah.

b. Memberi sumbangan pemikiran bagi ilmu pengetahuan hukum khususnya tentang proses penanganan pelanggaran pada pemilihan kepala daerah.

## 2. Manfaat Praktis.

Penelitian ini diharapkan memberi manfaat untuk kepentingan penegakan hukum dalam penanganan pelanggaran pada pemilihan kepala daerah, sehingga dapat dijadikan masukan dalam cara berpikir dan cara bertindak lembaga-lembaga yang terkait dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah.

## E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan informasi yang ada, penelusuran kepustakaan di perpustakaan daerah dan Universitas-universitas di Sumatera Utara yang ada di Kota Medan, khususnya di lingkungan Magister Ilmu Hukum Universitas Medan Area belum ada penelitian yang membicarakan masalah tentang “Aspek Kepastian Hukum Dalam Batasan Waktu Penanganan Pelanggaran Pada Pemilihan Kepala Daerah”, oleh karena itu penelitian ini baik dari segi objek permasalahan dan substansi adalah asli serta dapat dipertanggung jawabkan secara akademis dan ilmiah.

## F. Kerangka Teori dan Konsep

### 1. Kerangka Teori

Kerangka teori dalam penelitian hukum sangat diperlukan untuk membuat jelas nilai-nilai oleh postulat-postulat hukum sampai kepada landasan filosofisnya

yang tertinggi.<sup>7</sup> Kerangka teori dapat diartikan sebagai kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori tesis mengenai sesuatu kasus atau permasalahan yang menjadi bahan perbandingan, pegangan yang mungkin disetujui atau tidak disetujui yang merupakan masukan bersifat eksternal dalam penelitian ini.<sup>8</sup>

Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana yang diamanatkan dalam UUD 1945 mempunyai konsekuensi untuk menegakkan hukum, yang artinya setiap tindakan yang dilaksanakan oleh siapapun di negara ini serta akibat yang harus ditanggungnya harus didasarkan kepada hukum dan diselesaikan menurut hukum juga. Hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan. Setiap orang mengharapkan dapat diterapkannya hukum dalam hal terjadi peristiwa konkrit.

Berdasarkan hal tersebut teori yang dipakai dalam penelitian ini adalah teori kepastian hukum. Hal ini disebabkan jika membicarakan kepastian hukum khususnya dalam proses penanganan pelanggaran pemilihan umum kepala daerah, maka itu berarti harus membahas kepastian hukum itu sendiri.

Teori yang menjadi *grand theory* dalam penelitian ini adalah teori kepastian hukum. Gustav Radbruch terdapat dua macam pengertian kepastian yaitu, kepastian hukum oleh karena hukum dan kepastian hukum dalam atau dari hukum. Hukum yang berhasil menjamin banyak kepastian hukum dalam masyarakat adalah hukum yang berguna.

Kepastian hukum oleh karena hukum, memberi dua tugas hukum yang lain, yaitu menjamin keadilan hukum serta hukum harus tetap berguna.

<sup>7</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, 1991), hal 254.

<sup>8</sup> M.Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, (Bandung: CV.Mandar Maju, 1994), hal 80.

Sedangkan kepastian hukum dalam hukum, tercapai apabila hukum tersebut sebanyak-banyaknya undang-undang.

Adapun teori pendukung dalam penelitian ini adalah teori sistem hukum (*legal system*) sebagai pisau analisis sebagai grand teori dalam penelitian ini, sebagaimana dijelaskan dibawah ini.

Menurut Lawrence M. Friedman teori sistem hukum adalah mencakup struktur hukum (*structure*), substansi hukum (*substance*) dan budaya hukum (*legal culture*).<sup>9</sup> Struktur mencakup wadah ataupun bentuk dari sistem tersebut yang umpamanya mencakup tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hubungan antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajibannya dan seterusnya. Pembangunan Sistem Hukum Indonesia Menurut Lawrence M.Friedman Sistem hukum di Indonesia dewasa ini adalah sistem hukum yang unik, sistem hukum yang dibangun dari proses penemuan, pengembangan, adaptasi, bahkan kompromi dari beberapa sistem yang telah ada.

Substansi mencakup isi norma-norma hukum beserta perumusannya maupun cara menegakkannya yang berlaku bagi pelaksanaan hukum maupun pencari keadilan. Budaya hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dituruti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari).<sup>10</sup>

Max Weber dalam teori paksaan (*dwang theory*) mengemukakan bahwa penguasa mempunyai monopoli terhadap sarana-sarana paksaan secara fisik yang

<sup>9</sup> *Ibid*, halaman 24.

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto, 2004, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. halaman 60.

merupakan dasar bagi tujuan hukum untuk mencapai tata tertib dan ketertiban. Paksaan dimaksudkan hanya dapat dilakukan oleh kelompok orang-orang yang mempunyai wewenang untuk berbuat demikian (dalam hal ini seperti kepolisian, kejaksaan, maupun pengadilan).<sup>11</sup>

Dalam penjelasan Undang-Undang Pokok Kekuasaan Kehakiman disebutkan kebebasan dalam melaksanakan wewenang judicial bersifat tidak mutlak karena tugas hakim adalah untuk menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, sehingga putusannya mencerminkan rasa keadilan rakyat Indonesia.<sup>12</sup>

Tugas hakim adalah menjatuhkan putusan yang mempunyai akibat hukum bagi pihak lain. Hakim tidak dapat menolak menjatuhkan putusan apabila perkaranya sudah mulai diperiksa. Bahkan perkara yang telah diajukan kepadanya tetapi belum mulai diperiksa tidak mungkin ia menolaknya.<sup>13</sup>

Salah satu tujuan hukum adalah memberi kemanfaatan bagi orang lain. Hal ini didasarkan pada konsep pemikiran Utilities. Penganut aliran Utilities menganggap bahwa tujuan hukum adalah semata-mata memberikan pemanfaatan atau kebahagiaannya yang sebesar-besarnya bagi sebanyak-banyaknya warga masyarakat (*the greatest happiness for the greatest number*).

---

<sup>11</sup> Sudjono Dirjosiswono, 2013, *Pengantar tentang Psikologi Hukum*, Bandung: Alumni, halaman 73.

<sup>12</sup> Lihat penjelasan umum Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

<sup>13</sup> Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, 2013, *Bab-Bab tentang Penemuan Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, halaman 40.

Jeremy Bentham berpendapat adanya negara dan hukum semata-mata hanya demi manfaat sejati, yaitu kebahagiaan mayoritas rakyat.<sup>14</sup> Menurut Max Weber Guru Besar Universitas Kekaisaran Jerman pada sistem hukum rasional yang memberikan panduan adalah hukum itu sendiri. Kaidah hukum ada yang berwujud sebagai peraturan-peraturan tertulis, keputusan-keputusan pengadilan maupun keputusan-keputusan lembaga-lembaga pemasyarakatan.<sup>15</sup>

Penerapan suatu sistem rasional dalam sistem peradilan dituangkan dalam Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman. Putusan hakim yang memberi efek jera kepada si pelaku tindak pidana akan dapat menurunkan tingkat kriminal. Untuk itulah peranan hukum diperlukan sebagai *a tool of social engineering* seperti yang dikemukakan oleh Roscoe Pound. Untuk dapat memahami lebih dalam mengenai bagaimana hukum berfungsi dalam masyarakat perlu diperhatikan pendapat Rudolf Von Jhering yang menyatakan: *Law were only way to achive the end namely social control*.<sup>16</sup>

Kategori kepentingan dalam masyarakat menurut Roscoe Pound ada 3 yaitu:

1. *Publik Interest*

- a. Kepentingan negara untuk menjaga eksistensi dan hakikat negara.
- b. Kepentingan negara untuk mengawasi kepentingan sosial.

---

<sup>14</sup> Hari Land, 2014, *Modern Jurisprudensi*, Kuala Lumpur: International Law Book Service, halaman 67-69.

<sup>15</sup> Soerjono Soekanto, 2012, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, halaman 3.

<sup>16</sup> Ronny H. Soemitro, 2014, *Masalah-masalah Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, halaman 60.

## 2. *Individual Interest*

- a. Kepentingan dalam hubungan rumah tangga (*interest in domestic relations*).
- b. Kepentingan mengenai harta benda (*interest of substance*).

## 3. *Interest of Personality*

- a. Kepentingan perlindungan integritas badaniah (*physical integrity*).
- b. Kehendak bebas (*freedom of will*).
- c. Reputasi (*reputation*).
- d. Keadaan pribadi perorangan (*privacy*).
- e. Kebebasan untuk memilih agama dan mengeluarkan pendapat (*freedom of believe and opinion*).<sup>17</sup>

Romli Atmasasmita menggunakan istilah tindak pidana dibanding dengan penggunaan istilah perbuatan pidana. Hal ini dilatarbelakangi oleh suatu alasan bahwa istilah tindak pidana terkait unsur pertanggungjawaban pidana serta pertimbangan lain, yakni bahwa peristilahan tersebut sudah baku dan telah dipergunakan oleh tim penerjemah KUHP pada Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN).

Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), tindak pidana dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu kejahatan dan pelanggaran yang memuat perincian berbagai jenis tindak pidana yang terdapat dalam buku II dan buku III KUHP. Tujuannya adalah guna melindungi kepentingan hukum yang dilanggar.

---

<sup>17</sup> Bismar Nasution dan Mahmud Siregar, 2017, *Bahan Kuliah Teori Hukum, Program Studi Ilmu Hukum*, Medan: Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara.

Kepentingan hukum pada dasarnya dapat dirinci dalam 3 (tiga) jenis yaitu:<sup>18</sup>

1. Kepentingan hukum perorangan.
2. Kepentingan hukum masyarakat.
3. Kepentingan hukum negara.

Sanksi hukum berupa pidana, diancamkan kepada pelaku tindak pidana kejahatan dan pelanggaran (*punishment*). Sanksi pidana umumnya adalah alat pemaksa agar seseorang mentaati norma-norma yang berlaku, dimana tiap-tiap norma mempunyai sanksi sendiri-sendiri dan pada tujuan akhir yang diharapkan adalah upaya pembinaan (*treatment*).<sup>19</sup>

Lembaga Pengadilan memberikan tempat bahkan membantu kepada mereka yang dirampas hak-haknya dan memaksa kepada pihak-pihak agar bertanggung jawab atas perbuatan yang dilakukan yang merugikan pihak lainnya. Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa kehadiran lembaga itu merupakan operasionalisasi dari ide rumusan konsep-konsep hukum yang notabene bersifat abstrak. Melalui lembaga dan bekerjanya lembaga-lembaga itulah hal-hal yang bersifat abstrak tersebut dapat diwujudkan ke dalam kenyataan.<sup>20</sup>

Kehadiran hukum dalam pergaulan hidup di negara Pancasila ini tidak sekedar menunjukkan pada dunia luar bahwa negara ini berdasarkan atas hukum, melainkan adanya kesadaran akan fungsi-fungsi yang dimiliki oleh hukum itu sendiri. Sejalan dengan itu Baharuddin Lopa memberikan gambaran berbagai

---

<sup>18</sup> Rusli Muhammad, 2016, *Potret Lembaga Pengadilan Indonesia* Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, halaman. 9.

<sup>19</sup> *Ibid*, halaman 46.

<sup>20</sup> Rusli Muhammad, *Op.Cit*, halaman 4.



fungsi hukum tersebut yaitu:<sup>21</sup>

1. Hukum sebagai alat perubahan sosial (*as a tool of social engineering*). Jadi hukum adalah kekuatan untuk mengubah masyarakat (*change agent*).
2. Hukum juga berfungsi sebagai alat untuk mengecek benar tidaknya sesuatu tingkah laku (*as a tool of justification*).
3. Hukum berfungsi pula sebagai *as a tool of social control*. yaitu mengontrol pemikiran dan langkah-langkah kita agar kita selalu terpelihara tidak melakukan perbuatan yang melanggar hukum.

Apabila diperhatikan fungsi ketiga hukum itu dapat diperoleh gambaran bahwa peraturan hukum yang beroperasi di lembaga peradilan, selain *input instrument* memberi pula legitimasi pengadilan untuk melaksanakan peradilan. Pengadilan diberi wewenang untuk membuat norma hukum substantif yang dianggapnya memuaskan, patut atau adil bagi kasus konkrit. Oleh sebab itu, pengadilan berfungsi sebagai organ pembuat undang-undang. Dalam menjatuhkan sanksi, pengadilan selalu bertindak sebagai organ pembuat undang-undang karena pengadilan melahirkan hukum.<sup>22</sup>

## 2. Kerangka Konsep

Konsep adalah definisi operasional dari berbagai istilah yang dipergunakan dalam tulisan ini. Sebagaimana yang dikemukakan M. Solly Lubis, bahwa kerangka konsep adalah merupakan konstruksi konsep secara internal pada

---

<sup>21</sup> Baharuddin Lopa, 2017, *Permasalahan Pembinaan dan Penegakan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Bulan Bintang, halaman 32.

<sup>22</sup> Hans Kelsen, 2007, *Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-dasar Ilmu Normatif sebagai ilmu hukum Deskriptif .Empirik*, Alih bahasa : H. Sumardi, Jakarta : Media Indonesia, halaman 181.

pembaca yang mendapat stimulasi dan dorongan konseptual dari bacaan tinjauan pustaka.<sup>23</sup>

Kamus lengkap Bahasa Indonesia, analisa maksudnya adalah: Proses pemecahan masalah yang dimulai dengan dugaan akan kebenarannya; telaah terhadap suatu masalah.<sup>24</sup>

1. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologis. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis terhadap tata tertib masyarakat.
2. Penanganan berasal dari kata dasar tangan. Penanganan memiliki arti dalam kelas nomina atau kata benda sehingga penanganan dapat menyatakan nama dari seseorang, tempat, atau semua benda dan segala yang dibendakan.
3. Pelanggaran adalah perilaku yang menyimpang untuk melakukan tindakan menurut kehendak sendiri tanpa memperhatikan peraturan yang telah di buat.
4. Pemilihan Kepala Daerah atau sering disingkat Pilkada atau Pemilukada dilakukan secara langsung oleh penduduk daerah administratif setempat yang memenuhi syarat. Pemilihan kepala daerah dilakukan satu paket bersama dengan wakil kepala daerah.
5. Pelanggaran pemilihan kepala daerah adalah sebagaimana Pasal 135 ayat (1) UU 1 Tahun 2015 jo. UU 8 Tahun 2015 jo. UU 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota meliputi pelanggaran kode etik

---

<sup>23</sup> M. Solly Lubis, disampaikan pada waktu kuliah Politik Hukum Kelas Hukum dan HAM Sekolah Pascasarjana USU, Medan.

<sup>24</sup> H. Nur Azman, 2011, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Bandung: Penabur Ilmu, halaman 18.

penyelenggara pemilihan, pelanggaran administrasi pemilihan, sengketa pemilihan, dan tindak pidana pemilihan. Masing-masing jenis pelanggaran tersebut memiliki substansi dan prosedur penanganan yang berbeda.

## G. Metode Penelitian

Metode penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

### 1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini diarahkan kepada penelitian hukum yuridis normatif,<sup>25</sup> atau doktriner yang juga disebut sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen, karena lebih banyak dilakukan terhadap data yang bersifat sekunder yang ada di perpustakaan.<sup>26</sup> Penelitian hukum normatif atau doktriner yang diajukan dalam kajian ini adalah penelitian terhadap asas-asas hukum.

Pelaksanaan penelitian normatif secara garis besar ditujukan kepada:

- a. Penelitian terhadap asas-asas hukum.
- b. Penelitian terhadap sistematika hukum
- c. Penelitian terhadap sinkronisasi hukum.
- d. Penelitian terhadap sejarah hukum.
- e. Penelitian terhadap perbandingan hukum.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Bandingkan, bahwa dalam penelitian kualitatif dikenal ada dua strategi analisis data yang sering digunakan bersama-sama secara terpisah yaitu model strategi analisis deskriptif kualitatif dan atau model strategi analisis verifikasi kualitatif. Kedua model analisis itu memberi gambaran bagaimana alur logika analisis data pada penelitian kualitatif sekaligus memberi masukan terhadap bagaimana teknis analisis data kualitatif digunakan. Dalam analisis data kualitatif, sebenarnya peneliti tidak harus menutup diri terhadap kemungkinan penggunaan data kuantitatif. Karena data ini sebenarnya bermanfaat bagi pengembangan analisis data kualitatif itu sendiri. Burhan Bungin, 2003, *Analisis Data Penelitian Kualitatif, Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, halaman 83.

<sup>26</sup> Ediwarman, 2016, *Monograf Metodologi Penelitian Hukum (Panduan Penelitian Tesis dan Disertasi)*, Yogyakarta: Genta Publishing, halaman 68.

<sup>27</sup> *Ibid.*

Penelitian ini bukan saja menggambarkan suatu keadaan atau gejala, baik pada tataran hukum positif maupun empiris tetapi juga ingin memberikan pengaturan yang seharusnya (*das Sollen*) dan memecahkan permasalahan hukum yang berkaitan dengan batasan waktu penanganan pelanggaran pada pemilihan kepala daerah.

## 2. Metode Pendekatan

Penelitian ini dikategorikan sebagai penelitian hukum bersifat yuridis yuridis (penelitian hukum kepustakaan), yaitu dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka, yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum, perbandingan hukum,<sup>28</sup> serta hukum yang akan datang (futuristik).<sup>29</sup> Sebagai penelitian hukum normatif, penelitian ini juga berupaya untuk meneliti data primer, yang dikenal sebagai penelitian hukum yuridis empiris.<sup>30</sup>

Di dalam penelitian hukum normatif, maka penelitian terhadap azas-azas hukum dilakukan terhadap kaidah-kaidah hukum, yang merupakan patokan-patokan berperilaku atau bersikap tidak pantas. Penelitian tersebut dapat dilakukan terutama bahan hukum primer dan sekunder yang mengandung kaidah-kaidah hukum. Penelitian terhadap sistematik hukum adalah khusus terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder. Kerangka acuan yang dipergunakan adalah pengertian dasar dalam sistem hukum.

---

<sup>28</sup> Bambang Sunggono, 2013, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, halaman 50-51.

<sup>29</sup> C.F.G. Sunaryati Hartono, 2014, *Penelitian Hukum di Indonesia pada akhir Abad ke-20*, Bandung: Alumni, halaman 144.

<sup>30</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Marmudji, 2016, *Penulisan Hukum Normatif*, Jakarta: Rajawali, halaman 15.

Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal bertujuan untuk mengungkapkan kenyataan, sampai sejauhmana perundang-undangan tertentu serasi secara vertikal, atau mempunyai keserasian secara horizontal dengan perundang-undangan yang sederajat mengenai bidang yang sama. Sedangkan penelitian hukum terhadap perbandingan hukum, biasanya merupakan penelitian sosiologi hukum, antropologi hukum, psikologi hukum, dan seterusnya. Sebagaimana halnya dengan perbandingan hukum, maka sejarah hukum berusaha untuk mengadakan identifikasi terhadap tahap-tahap perkembangan hukum, yang dapat dipersempit ruang lingkupnya menjadi sejarah perundang-undangan.

Penelitian hukum yang akan datang (futuristik) adalah tentang penelitian mengenai hukum apa yang sebaiknya diciptakan untuk masa yang akan datang, misalnya, penelitian untuk, menyusun kebijaksanaan baru di bidang hukum, atau untuk menyusun suatu rencana pembangunan hukum, selalu harus menggunakan metode penelitian interdisipliner.<sup>31</sup>

Adapun jenis data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data sekunder yaitu bahan-bahan pustaka. Dengan demikian, data ini bersumber dari kepustakaan, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Berdasarkan jenis dan sumber data tersebut, maka penelitian ini lazim disebut penelitian kepustakaan (*library research*).

Sebagai penunjang bagi data sekunder tersebut, penelitian ini juga membutuhkan data primer, yakni data yang diperoleh secara langsung dari

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, halaman 146.

lapangan, masyarakat dan pemerintah.<sup>32</sup> Data-data yang dimaksud adalah hasil survey dan wawancara yang dilakukan di Bawaslu Provinsi Sumatera Utara.

### 3. Lokasi Penelitian

Sesuai dengan judul yang diajukan maka penelitian akan dilakukan di Bawaslu Provinsi Sumatera Utara di Medan. Dipilihnya lokasi tersebut sebagai tempat penelitian karena memiliki kaitan dengan judul penelitian ini, sumber-sumber dan juga objek penelitian ini terdapat di Bawaslu Provinsi Sumatera Utara di Medan.

### 4. Alat Pengumpul Data

Bahan atau materi yang dipakai dalam tesis ini diperoleh melalui penelitian data berupa:

1. Studi kepustakaan/Studi dokumen.
2. Wawancara (Interviewe) yaitu tanya jawab langsung dengan sampel yang dijadikan responden yang meliputi pihak Bawaslu Provinsi Sumatera Utara.

Dari hasil penelitian kepustakaan diperoleh data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.<sup>33</sup> Dalam

<sup>32</sup> Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit.*, halaman 14.

<sup>33</sup> Relevan dengan hal tersebut Bambang Sunggono, merinci lebih lanjut ketiga bahan hukum dimaksud, yang dibedakannya dalam: a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, yang terdiri dari: 1. Norma atau kaidah dasar, yaitu Pembukaan Undang-undang Dasar 1945. 2. Peraturan Dasar, yaitu : Batang Tubuh UUD 1945; ketetapan-ketetapan MPR (S). 3. Peraturan Perundangan: undang-undang atau perpu; peraturan pemerintah; keputusan presiden; keputusan menteri; peraturan daerah. 4. Bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, misalnya hukum adat. 5. Yurisprudensi. 6. Traktat. 7. Bahan hukum dari zaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku, misalnya KUHP (WvS) dan KUHPerdara (BW), b. Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya rancangan undang-undang (RUU), rancangan peraturan pemerintah (RPP), hasil penelitian (hukum), hasil karya (ilmiah) dari kalangan hukum, dan sebagainya. c. Bahan hukum tersier, yakni bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya: kamus-kamus (hukum), ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya. Agar diperoleh

konteks ini data sekunder mempunyai peranan yakni melalui data sekunder tersebut akan tergambar bagaimana aspek kepastian hukum dalam batasan waktu penanganan pelanggaran pada pemilihan kepala daerah.

Adapun data sekunder dalam penelitian tesis ini terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- 1) Norma atau kaidah dasar yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.
- 2) Undang-Undang Dasar 1945.
- 3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
- 5) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang
- 6) 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.

---

informasi yang terbaru dan berkaitan erat dengan permasalahannya, maka kepastian yang dicari dan dipilih harus relevan dan mutakhir. Bambang Sunggono, *Op.Cit.*, halaman 116-117.

- 7) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum No. 14 Tahun 2017 tentang Penanganan Laporan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- 1) Buku-buku hukum.
  - 2) Bahan-bahan kuliah penemuan hukum.
  - 3) Artikel di jurnal hukum.
  - 4) Komentar-komentar atas putusan pengadilan.
  - 5) Tesis, disertasi hukum.
- c) Karya dari kalangan hukum yang ada hubungannya dengan penelitian ini.

c. Bahan Hukum Tertier

Bahan hukum tertier atau bahan hukum penunjang pada penelitian ini adalah:

- 1) Kamus hukum dan kamus bahasa Indonesia.
- 2) Majalah-majalah yang ada hubungannya dengan penelitian ini.
- 3) Koran yang memuat tentang kasus pelanggaran pilkada khususnya di Sumatera Utara.

## 5. Prosedur Pengambilan dan Pengumpulan Data

Prosedur pengambilan data dan pengumpulan data peneliti harus mengusahakan sebanyak mungkin data yang diperoleh atau dikumpulkan mengenai masalah-masalah yang berhubungan dengan penelitian, disini peneliti mempergunakan data primer dan sekunder data yang diperoleh dengan cara



sebagai berikut:<sup>34</sup>

1. Studi Kepustakaan.

Studi kepustakaan ini untuk mencari konsep-konsep, teori-teori, pendapat-pendapat atau penemuan-penemuan yang berhubungan erat dengan pokok permasalahan. Kepustakaan tersebut dapat berupa: peraturan perundang-undangan, karya ilmiah para sarjana dan lain-lain.

2. Studi lapangan.

Studi lapangan adalah cara memperoleh data yang bersifat primer. Dalam hal ini akan diusahakan untuk memperoleh data-data dengan mengadakan tanya jawab (wawancara) di Bawaslu Provinsi Sumatera Utara.

**6. Analisis Data**

Untuk menganalisis data, digunakan analisis yuridis kualitatif adalah pengkajian hasil olah data yang tidak berbentuk angka yang lebih menekankan analisis hukumnya pada proses penyimpulan deduktif dan induktif dengan menggunakan cara-cara berfikir formal dan argumentatif.<sup>35</sup>

Data yang terkumpul mengenai bentuk-bentuk pelanggaran hak asasi tersangka dan terdakwa akan diolah dengan cara mengadakan sistematisasi bahan-bahan hukum dimaksud, yaitu membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum.

Data yang diolah tersebut diinterpretasikan dengan menggunakan cara penafsiran hukum dan kontruksi hukum yang lazim dalam ilmu hukum dan

<sup>34</sup> Ediwarman, *Op. Cit*, halaman 122.

<sup>35</sup> M. Syamsuddin, 2017, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Jakarta: Grafindo Persada, halaman 133.

selanjutnya dianalisis secara yuridis kualitatif dalam bentuk penyajian yang bersifat yuridis normatif.



**BAB II**

**PENGATURAN HUKUM PERIHAL PROSES PENANGANAN**

**PELANGGARAN PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH**

**A. 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**

Suatu hal yang perlu diperhatikan dalam judul sub bab dan ketentuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang adalah bahwa yang dijadikan undang-undang adalah PERPPU.

Pembentukan hukum dapat dinyatakan sah bila dikeluarkan oleh lembaga yang diberikan hak dan kewenangan oleh konstitusi atau peraturan perundang-undangan lainnya. Berkaitan dengan hal tersebut pemilihan kepala daerah adalah objek hukum yang harus diatur melalui sarana perundang-undangan. Norma yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah ini memberikan daya ikat yang kuat, karena menjadi norma dasar dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Hasil amandemen ini mewajibkan bagi pemegang kekuasaan dalam membentuk peraturan perundang-undangan untuk mengatur lebih lanjut sesuai dengan norma yang ada dalam UUD 1945. Selama rezim UUD 1945 hasil amandemen, pemerintah dan DPR telah membentuk atau menerbitkan berbagai peraturan

perundang-undang sebagai hukum dalam implementasi pemilihan kepala daerah. Baik itu dalam bentuk Undang-Undang, Perppu maupun Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan data peraturan perundang-undangan yang mengatur pemilihan kepala daerah tersebut di atas, sejak tahun 2004-2014, terdapat tujuh (7) undang-undang, dua (2) PERPPU, dan dua (2) peraturan pemerintah. Menelaah secara substantif khususnya beberapa materi penting dari peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang dapat dipaparkan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 8 tahun 2005, secara garis besar memuat materi sebagai berikut:
  - a. Pemilihan dilaksanakan secara langsung sesuai dengan berakhirnya masa jabatan gubernur, bupati dan walikota;
  - b. Pemilih yang dapat menyalurkan hak pilih hanya pemilih yang terdaftar dalam daftar pemilih tetap;
  - c. Calon diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki minimal 15% kursi di DPRD atau memiliki perolehan suara sah pada Pemilu terakhir minimal 15%.
  - d. Calon terpilih adalah yang memenuhi perolehan suara lebih dari 50 % dari total suara sah, jika tidak terpenuhi maka calon yang memperoleh 25 % atau lebih berdasarkan penyebaran suara pada daerah pemilihan;
  - e. Dapat berlangsung dua (2) putaran.

- f. Penyelesaian sengketa Pilkada menjadi wewenang Pengadilan Tinggi Negeri yang berkedudukan di wilayah Propinsi daerah pemilihan.
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, secara garis besar memuat materi, sebagai berikut:
    - a. Pemilihan dilaksanakan secara langsung sesuai dengan berakhirnya masa jabatan Gubernur, Bupati dan Walikota;
    - b. Pemilih yang dapat menyalurkan hak pilih, selain dari pemilih yang terdaftar dalam daftar pemilih tetap, pemilih yang memiliki identitas penduduk dapat menyalurkan hak pilihnya sesuai alamat identitas;
    - c. Calon diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki minimal 15% kursi di DPRD atau memiliki perolehan suara sah pada Pemilu terakhir minimal 15%.
    - d. Selain Calon dari Partai Politik, calon dapat mengajukan diri melalui jalur Independen;
    - e. Calon terpilih adalah calon yang memenuhi 50% dari total suara sah, jika tidak terpenuhi maka calon yang memperoleh paling besar 25 % atau lebih berdasarkan penyebaran suara pada daerah pemilihan;
    - f. Dapat berlangsung dua (2) putaran;
    - g. Penyelesaian sengketa Pilkada menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
  3. Undang-Undang Nomor 22 tahun 2014, meskipun belum sempat dilaksanakan, tetapi dari segi muatan materinya dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas bebas, terbuka jujur dan adil melalui Pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
  - b. Calon Kepala Daerah diusulkan oleh Fraksi atau gabungan Fraksi partai politik di DPRD, dan atau calon Perseorangan;
  - c. Calon terpilih adalah calon yang memperoleh suara terbanyak, jika suara terbanyak lebih dari satu orang dilakukan pemilihan tahap kedua yang diikuti dua calon suara terbanyak;
  - d. Pelanggaran hukum pada proses pemilihan ditindaklanjuti oleh penegak hukum sesuai peraturan perundang-undangan;
  - e. Jumlah Wakil Gubernur, Bupati dan Walikota, ditentukan berdasarkan jumlah penduduk.
4. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 tentang penetapan PERPPU nomor 1 thun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, memuat materi, sebagai berikut:
- a. Pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan secara langsung oleh rakyat;
  - b. Terdiri dari Pasangan Calon;
  - c. Pasangan calon diajukan melalui partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi minimal 20% jumlah kursi di DPRD atau 25% jumlah suara sah pada pemilu legislatif;
  - d. Pelaksanaannya secara serentak
  - e. Calon terpilih ditetapkan berdasarkan suara terbanyak;

- f. Sengketa Tahapan pemilihan Kepala Daerah diselesaikan oleh Pengadilan Tinggi Negeri setempat;
- g. Sengketa hasil pemilihan kepala daerah diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi;

Dinamika hukum yang terjadi sepanjang tahun 2004 sampai dengan tahun 2014, merupakan cermin dari dinamika politik masyarakat itu sendiri. Pergeseran-pergeseran terjadi untuk memenuhi tuntutan perkembangan politik publik. Substansi perundangan yang paling menyita perhatian publik adalah mekanisme pemilihan kepala daerah antara pemilihan langsung oleh rakyat dan pemilihan melalui lembaga perwakilan dalam hal ini DPRD. Pergesekan politik di Dewan Perwakilan Rakyat pada dasarnya dipicu oleh kepentingan tersebut, sehingga arah politik keanggotaan di Senayan terbelah menjadi dua koalisi besar yakni koalisi merah putih dan koalisi Indonesia hebat. Mencermati dua mekanisme pemilihan yang berbeda tersebut, dua kutub politik tersebut di atas sama-sama memiliki daya nalar dan argumentasi yang rasional, namun keputusan akhir dari polemik tersebut harus di mediasi secara politik maupun hukum. dalam pemikiran hukum ketatanegaraan secara substansial kedua pola tersebut dapat dipilih salah satunya untuk menjadi *public policy*. Yusril Ihza Mahendra<sup>36</sup> menyatakan bahwa kedua mekanisme pemilihan gubernur, Bupati dan Walikota tersebut tidak bertentangan dengan Konstitusi, karena kedua mekanisme tersebut sama-sama memiliki esensi demokrasi. Hanya saja yang menjadi permasalahan adalah terjadi perbedaan

---

<sup>36</sup> Pahamilah.com, Pandangan Prof. Yusril Ihza Mahendra, melalui <http://www.pahamilah.com/2014/09/pandangan-prof-yusril-ihzamaheindra.html?m=1>, diakses tanggal 3 Maret 2019.

tajam antara dua koalisi yang berbeda pandangan dan argumentasi.

Berdasarkan pemaparan berkaitan dengan pembentukan hukum atau perundang-undangan pemilihan kepala daerah tersebut di atas, dengan jelas memperlihatkan adanya keterkaitan langsung antara arah politik yang dikehendaki oleh partai politik dan kebijakan hukum yang dikeluarkan melalui lembaga kekuasaan legislatif. Konfigurasi politik yang berimplikasi pada wajah hukum saat ini, menjadi semakin semarak karena terjadi perubahan peran politik yang bekerja dan mengendalikan lembaga perwakilan melalui partai politik dan konsistensi pemegang kekuasaan eksekutif dalam mengkonsolidasi kehendak publik dan garis politik parlemen.

Secara kelembagaan legislatif undang-undang Nomor 22 tahun 2014 telah dibahas oleh anggota Legislatif yang berbeda yakni DPR era 2009-2014 dan DPR era 2014-2019. Dinamika pembahasan undang-undang nomor 22 tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan walikota telah menghabiskan waktu kurang lebih tiga (3) tahun sejak 2011-2014. Lahirnya undang-undang tersebut dapat ditelusuri perkembangannya,<sup>37</sup> dengan tahapan sebagai berikut :

1. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengirimkan surat kepada Dewan Perwakilan Rakyat Nomor R-65/Pres/12/2011 tanggal 15 Desember 2011, perihal penunjukan wakil pemerintah untuk membahas Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah yang menugaskan Amir Syamsuddin selaku Menteri Hukum dan HAM secara bersama-sama untuk mewakili pemerintah

---

<sup>37</sup> Sekretariat Jenderal DPR RI, *Jurnal Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi*, Vol.VII, No. 01/I/P3DI/. Hal. 36.



membahas Rancangan Undang-Undang tersebut.

2. DPR membahas surat Presiden tersebut dan mengambil keputusan, sebagaimana tertuang dalam surat keputusan pimpinan DPR RI Nomor: TU.04/00311/DPRRI/I/2012 tanggal 12 Januari 2012 yang isinya memutuskan untuk menyetujui penanganan RUU tentang Pemilihan Kepala Daerah diserahkan kepada Komisi II DPRRI.
3. Pembahasan RUU Pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan dengan melewati dua (2) kali masa persidangan dan delapan (8) kali masa perpanjangan disepanjang tahun 2012 sampai dengan tahun 2014.
4. Pada hari Jum'at tanggal 25 September 2014, Rapat Paripurna DPR RI digelar untuk memutuskan RUU tentang Pemilihan Kepala Daerah dan diputuskan melalui mekanisme Voting pada dini hari tanggal 26 September 2014.
5. Hasil rapat paripurna RUU Pemilihan Kepala Daerah, melalui voting diputuskan dengan komposisi suara 135 suara memilih dengan metode Pemilihan secara Langsung dan 226 suara memilih dengan metode Pemilihan melalui DPRD dengan total suara 361 suara dari 560 orang anggota DPR RI, sedangkan suara selebihnya *Abstain* termasuk Fraksi Partai Demokrat *walkout*. kemudian disahkan oleh Presiden pada hari Rabu, Tanggal 30 September 2014.<sup>38</sup>

Pembahasan tersebut dengan rentang waktu yang cukup lama menandakan bahwa betapa proses politik ini berjalan alot dan melelahkan. Berdasarkan data

---

<sup>38</sup> Ahmadi, *Legalitas Pemilihan Kepala Daerah (Analisis Terhadap PERPPU Nomor 1 Tahun 2014)*, hal. 35.

tersebut di atas, peneliti memetik beberapa catatan penting diantaranya *pertama*, rancangan Undang-Undang ini diajukan oleh Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dan telah dibahas panjang oleh DPR RI periode 2009-2014. *Kedua*, RUU ini dilanjutkan pembahasannya dan diputuskan oleh DPR RI periode 20014-2019 (anggota DPR RI hasil Pemilihan Umum 20014). *Ketiga*, terjadi konfigurasi politik dan pemikiran baru anggota DPR RI hasil Pemilihan Umum 2014. *Keempat*, pengusulan dan pembahasan RUU tentang Pemilihan Kepala Daerah, Presiden telah menyetujui dan mengesahkan menjadi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. *Kelima*, Undang-Undang tersebut telah resmi diundangkan melalui lembaran negara dan tambahan lembaran negara, yang secara konstitusional telah sah berlaku.

Selama pengajuan dan pembahasan aturan pemilu tersebut, perhatian masyarakat sangat terlihat dari opini publik yang berkembang baik dimedia cetak, elektronik maupun diskusi-diskusi publik yang digelar secara terbuka. Perbedaan pandangan, sikap dan argumentasi juga terpola dengan sedemikian rupa. Dinamika masyarakat ini kemudian bergeser, yang kemudian ditangkap oleh pemerintah sebagai suatu keadaan yang membutuhkan perhatian. Perdebatan berlangsung secara masif yang mempersoalkan demokrasi, kedaulatan rakyat, keadilan politik hingga masalah pertentangan kubu kolaisi yang semakin tajam. Situasi dan kondisi tersebut dalam penilaian pemerintah dapat menjadi alasan untuk mengambil langkah-langkah khusus, dan pada akhirnya Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menggunakan hak konstitusionalnya untuk menerbitkan

PERPPU sebagai kebijakan *emergency* guna membatalkan UU nomor 22 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Supremasi hukum merupakan catatan penting bagi negara yang berdasarkan hukum termasuk Indonesia. Konsekuensi dari supremasi hukum adalah pada hakikatnya yang memerintah dalam suatu negara adalah hukum. Pembentukan perundang-undangan adalah media penertiban dan pemberian keadilan yang menjadi tanggung jawab penyelenggara kekuasaan negara. Instrumen hukum ini harus dipergunakan secara konstitusional dan berkeadilan. Untuk memahami secara detail alur politik hingga keluarnya PERPPU Pilkada, berikut ini diuraikan tahap-tahap proses politik yang dilalui, sebagai berikut:

1. Kelompok politik di parlemen terbelah menjadi dalam dua (2) poros Koalisi Besar yakni Koalisi Indonesia Hebat (KIH) yang terdiri dari PDIP, PKB dan HANURA dan Koalisi Merah Putih (KMP) yang terdiri dari Gerindra, Golkar, PKS, PAN, PPP dan Demokrat;
2. Koalisi Indonesia Hebat (KIH) dan Pemerintah menghendaki agar mekanisme pemilihan Kepala Daerah tetap mengadopsi pemilihan langsung seperti sebelumnya, sedangkan Koalisi Merah Putih (KMP) menghendaki mekanisme pemilihan Kepala Daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) seperti dimasa Orde Baru;
3. Selain dari dua opsi tersebut ada opsi ketiga yakni untuk jabatan Gubernur dipilih secara langsung, sedangkan untuk jabatan Bupati/Walikota dipilih melalui DPRD, opsi ini didukung oleh anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD);

4. Keputusan diambil dalam forum rapat paripurna DPR RI melalui mekanisme voting.<sup>39</sup>

Sebagai konsekuensi konstitusional atas penetapan PERPPU nomor 1 tahun 2014, maka Presiden atas nama Pemerintah mengajukan PERPPU tersebut ke DPR RI untuk mendapat persetujuan dan ditetapkan sebagai Undang-Undang. Adapun proses politik penetapan PERPPU di DPR RI, diuraikan sebagai berikut<sup>40</sup>:

1. Presiden Mengirim PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 melalui surat No. R56/Pres/x/2014 tertanggal 2 Oktober 2014 tentang Penetapan PERPPU No. 1 tahun 2014;
2. Pada tanggal 6 November 2014 Rapat Badan Musyawarah DPR RI memutus Pembahasan PERPPU tersebut diserahkan kepada Komisi II, melalui surat Nomor PW/1072/DPR RI/XI/2014 tertanggal 7 November 2014;
3. Pembicaraan tingkat I dengan agenda *pertama*, Pengantar musyawarah, dalam agenda ini Presiden memberikan penjelasan dan kemudian Fraksi memberikan pandangan/Pendapat, *Kedua*, Pembahasan/Pendalaman PERPPU, yang meliputi apakah dapat memberikan persetujuan atau penolakan, *Ketiga*, Penyampaian Pendapat mini yakni dari Fraksi dan Presiden yang disampaikan oleh Menteri yang ditugasi;

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Sekretariat Jenderal DPR RI, *Op.Cit*, hal. 19

4. Pembicaraan tingkat II yakni pengambilan keputusan oleh DPR dan Pemerintah dalam Rapat Paripurna DPR RI, dengan Agenda Penyampaian pendapat akhir Fraksi-Fraksi di DPR RI, pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota DPR secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna, dan terakhir pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh Menteri yang ditugasi.
5. Pada tanggal 20 Desember 2014 digelar sidang Paripurna yang memutuskan secara bulat dengan 442 suara memberikan persetujuan atas PERPPU Nomor 1 tahun 2014 menjadi Undang-Undang.

Mekanisme Pembahasan PERPPU dilakukan sebagaimana layaknya RUU, namun tidak melalui Pembuatan Daftar Inventarisasi Masalah. Meskipun landasan hukum pembahasan PERPPU sama dengan RUU<sup>41</sup>, namun secara faktual tidak serumit pembahasan RUU. Mencermati perkembangan diluar gedung senayan, Sebelum rapat paripurna DPR RI untuk menentukan nasib PERPPU nomor 1 tahun 2014 apakah diterima/disetujui atau ditolak, opini masyarakat terus mewarnai pembahasan PERPPU tersebut. Prof. Saldi Isra<sup>42</sup> menyatakan dalam Kompas com, bahwa “ kabar gembira bagi kita semua partai politik pendukung KMP setuju PERPPU Pilkada”. PERPPU tersebut selanjutnya diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015, dan sah berlaku sebagai hukum yang memayungi pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah.

---

<sup>41</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 71, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.

<sup>42</sup> Ahmadi, *Op.Cit*, hal. 36.

Kewenangan yang dimiliki oleh Presiden dalam menetapkan PERPPU, bukan merupakan kewenangan yang absolut, karena secara teori tidak mungkin suatu negara yang menjunjung tinggi supremasi hukum akan memberikan kekuasaan kepada pemegang kekuasaan secara absolut, meskipun untuk suatu urusan khusus. Inti dari paham Konstitusi adalah pembatasan terhadap kekuasaan negara atau pemerintah<sup>43</sup>. Norma tersebut sama sekali tidak bersifat absolut, tetapi memiliki batasan-batasan tertentu agar kewenangan itu dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Penetapan PERPPU Pilkada ini amat penting bagi pengembangan keilmuan hukum, Oleh karena itu peneliti menjadikan objek penelitian hukum untuk mendalami lebih luas makna legal dari tindakan Presiden menetapkan PERPPU. Mempersoalkan legalitas PERPPU yang menjadi kewenangan Presiden merupakan masalah yang rumit dan tidak sederhana. Penelaahan mengenai legalitas suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, dapat dianalisis secara rinci pada beberapa konteks, yakni:

1. Menelusuri Aspek Legal Formalistik dari penetapan PERPPU;
2. Menelusuri Aspek Legal Materiil PERPPU;
3. Menelaah Aspek Legal Kausalitas dari sebuah PERPPU.<sup>44</sup>

Aspek legal Formalistik menjadi tolak ukur apakah suatu tindakan itu berpijak pada *legal standing* yang kuat ataukah tidak. Dalam masalah penerbitan PERPPU, eksistensi hukumnya dapat merujuk pada beberapa konteks perundang-undang baik peraturan dasar maupun perundang-undangan biasa. Beberapa rujukan formal hukum menunjukkan adanya keabsahan suatu PERPPU dilihat

<sup>43</sup> Hamidi, Jazim, *Revolusi Hukum Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hal. 227

<sup>44</sup> Ahmadi, *Op.Cit*, hal. 37

dalam perspektif bentuknya, Rujukan dasarnya adalah diktum UUD 1945 Pasal 22 ayat (1),<sup>45</sup> yang secara eksplisit melegalisasi adanya bentuk peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang yang dapat ditetapkan oleh Presiden dalam keadaan tertentu.

Aspek *Legal Materiil* merupakan tolak ukur substansial yang harus terpenuhi dalam penetapan PERPPU, jika dari sudut pandang materiil dari suatu PERPPU tidak memenuhi standar konstitusional, maka PERPPU tersebut dapat menjadi lemah bahkan dikategorikan inkonstitusional. Menelaah PERPPU secara materiil, maka rujukan yang dapat dilihat adalah Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, karena undang-undang ini merupakan atribusi dari UUD 1945 untuk menafsirkan lebih detail mengenai syarat-syarat pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Secara materiil, isi PERPPU harus mencerminkan beberapa hal, yakni 19 Pasal 11 UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-Undang-undang menegaskan "*Materi muatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang sama dengan materi muatan undang-undang*". Berdasarkan uraian rujukan hukum dari norma yang mengatur materi dari undang-undang dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut di atas, tersirat suatu maksud dimana pengaturan materiil ini sekaligus menjadi tolak ukur keabsahan PERPPU dan koridor/rambu-rambu yang membatasi kewenangan presiden dalam menetapkan PERPPU. Untuk itu keterlibatan masyarakat secara lebih luas, baik sebagai perancang hukum, pembentuk hukum maupun penegak hukum perlu

---

<sup>45</sup> Muh. Jeffry Rananda, , "Politik Hukum PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota". *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 9 No. 4, Oktober-Desember 2015, hal. 541

lebih ditingkatkan.<sup>46</sup>

Aspek *Legal Kausalitas* merupakan tolak ukur keadaan dan kepentingan untuk melakukan suatu tindakan pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk PERPPU. Aspek ini mengandung makna bahwa setiap Peraturan perundang-undangan harus memiliki latar sosial hukum dan orientasi secara *prospektif* sesuai dengan norma perundang-undangan yang mengaturnya. Penetapan PERPPU dalam parameter secara *legal formalistik* dan *legal materiil*, sebagaimana diuraikan di atas harus secara konsisten bersesuaian dengan *legal kausalitas*, karena suatu peraturan dibentuk atas dasar kepentingan hukum. Dalam perspektif PERPPU, *legal kausalitasnya* termaktub secara internal dalam norma yang mengatur penetapannya. Oleh karena itu aspek yurisdiksinya tidak dapat diabaikan. Konten *legal kausalitas* dari PERPPU dapat ditelaah melalui diktum Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan “*Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang*”. Makna normatik yang terkandung dalam diktum ini dihubungkan dengan *legal kausalitas* PERPPU adalah suatu peraturan pemerintah pengganti undang-undang tidak dapat diterbitkan atau ditetapkan jika tidak dalam keadaan *kegentingan yang memaksa*. Perkataan ‘kegentingan yang memaksa’ dapat dikatakan berkaitan dengan kendala ketersediaan waktu yang sangat terbatas untuk menetapkan suatu undang-undang yang dibutuhkan mendesak<sup>21</sup>. Hal tersebut juga ditegaskan dalam UU Nomor 12 tahun 2011

---

<sup>46</sup> *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 71*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.



tentang pembentukan perundang-undangan Pasal 1 ayat (4) : *Peraturan Pemerinth Pengganti Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa*<sup>22</sup>. Syarat utama dari penerbitan PERPPU secara *legal kausalitas* adalah *hal ihwal kegentingan yang memaksa*. Namun yang menjadi problem utama dari persyaratan itu adalah dalam hal seperti apakah yang dikualifikasi sebagai keadaan kegentingan yang memaksa tersebut? Ukuran mengenai ‘kegentingan yang memaksa’ sebagai dasar politis dan sosiologis bagi pembentukan PERPPU selalu menjadi kontroversi hingga saat ini bahkan sering muncul pameo dimasyarakat bahwa PERPPU umumnya dibentuk bukan karena kegentingan yang memaksa, melainkan karena adanya kepentingan yang memaksa.<sup>47</sup>

Ni'matul Huda menyatakan secara akademik unsur “kegentingan yang memaksa” harus menunjukkan dua ciri umum, yaitu: adanya krisis (*crisis*), apabila terdapat gangguan secara mendadak (*a grave and sudden disturbunse*) dan kemendesakan (*emergency*), apabila terjadi keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu<sup>48</sup>. Perihal makna kegentingan yang memaksa memegang peranan penting dalam menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, dalam konteks itulah Mahkamah Konstitusi memberikan tafsiran terhadap diktum tersebut. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-

---

<sup>47</sup> Nur Rohim, “Kontroversi Pembentukan Perppu No. 1 tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi dalam Ranah Kegentingan yang Memaksa”, *Jurnal Cita Hukum*, Vol. I No. 1, (Juni 2014), hal. 124

<sup>48</sup> Huda, Ni'matul, “Problematika Substantif Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Vol.10, No. 4, (Desember 2013), hal. 564.

VII/2009 memberikan tiga (3) syarat sebagai tolak ukur adanya *kegentingan yang memaksa* yang harus dipedomani oleh Presiden dalam menetapkan PERPPU, yaitu;

1. Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
2. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai;
3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena kan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak perlu kepastian untuk diselesaikan.<sup>49</sup>

Jika dibandingkan dengan teori penemuan hukum atau *rechtsvinding* oleh hakim memiliki relevansi dengan poin tersebut diatas karena dalam penemuan hukum oleh hakim terdapat beberapa alasan mendasar, yakni karena peraturannya tidak ada, aturan yang ada masih memerlukan tafsiran karena tidak jelas, dan aturan yang ada tidak lagi sesuai kebutuhan hukum masyarakat<sup>50</sup>. Penafsiran yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi tersebut diatas, sedikit memberikan arah mengenai pemaknaan kegentingan yang memaksa. Namun masih menimbulkan polemik baru atau ada undang-undang tetapi tidak memadai". Kata tidak memadai dapat diartikan berkenaan dengan problem kenegaraan yang secara materil belum di atur oleh undang-undang yang ada, tetapi dapat pula dimaknai bahwa sistem pengaturan yang ada tidak sesuai dengan arah pembangunan hukum

<sup>49</sup> Ahmadi, *Op.Cit*, hal. 39.

<sup>50</sup> Munafrizal Manan, *Penemuan Hukum Oleh Mahkamah Konstitusi*, Bandung: Mandar Maju, 2012, hal. 16

yang dikehendaki oleh pemegang kekuasaan negara.

Berdasarkan pemaparan tersebut di atas, terdapat temuan-temuan penting berkaitan dengan pergeseran penerapan hukum dari penerbitan PERPPU. *Pertama*, Landasan yang menjadi *das sollen* nya adalah hak prerogatif Presiden yang bersifat objektif yang tidak bertentangan dengan prinsip konstitusional yang nyata. *Kedua*, Penerbitan PERPPU Nomor 1 tahun 2014 telah menjadi *das sein* dari dinamika hukum yang prinsip penerbitannya bergeser kepada hak prerogatif Presiden yang bersifat subjektif. *Ketiga*, Subjektifitas tersebut secara nyata memiliki *dispute* dengan prinsip konstitusional PERPPU yakni tidak terjadinya kekosongan hukum karena dengan disahkannya UU nomor 22 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, tidak terdapat kegentingan yang memaksa baik secara hukum maupun aspek sosiologis, dan pemilihan melalui DPRD secara konstitusional tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Secara praktis penetapan PERPPU Pilkada belum berpijak pada suatu prinsip – prinsip hukum yang konkrit, tetapi penetapannya masih dominan menjadi ruang subjektifitas Presiden. Artinya jika Presiden memandang telah memenuhi syarat berdasarkan keyakinannya, maka PERPPU akan dikeluarkan dan jika Presiden berpendapat belum memenuhi terutama ”hal ihwal kegentingan yang memaksa”, maka Presiden tidak akan menetapkan PERPPU. Penerbitan PERPPU menjadi medan politik kekuasaan karena sangat mudah digunakan menjadi senjata untuk merekonstruksi kehendak politik melalui hukum, sebagai *positivis instrumentalistik*.

Beberapa hal yang diatur dalam 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 dalam kaitannya proses penanganan pelanggaran pada pemilihan kepala daerah yaitu:

- 1) Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS menerima laporan pelanggaran Pemilihan pada setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan.
- (2) Laporan pelanggaran Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat disampaikan oleh:
  - a. Pemilih;
  - b. pemantau Pemilihan; atau
  - c. peserta Pemilihan.
- (3) Laporan pelanggaran Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan secara tertulis yang memuat paling sedikit:
  - a. nama dan alamat pelapor;
  - b. pihak terlapor;
  - c. waktu dan tempat kejadian perkara; dan
  - d. uraian kejadian.
- (4) Laporan pelanggaran Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diketahui dan/atau ditemukannya pelanggaran Pemilihan.

- (5) Dalam hal laporan pelanggaran Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) telah dikaji dan terbukti kebenarannya, Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS wajib menindaklanjuti laporan paling lama 3 (tiga) hari setelah laporan diterima.
- (6) Dalam hal diperlukan, Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS dapat meminta keterangan tambahan dari pelapor dalam waktu paling lama 2 (dua) hari.<sup>51</sup>

Selanjutnya diterangkan pula:

- (1) Laporan pelanggaran Pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134 ayat (1) yang merupakan:
- a. pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilihan diteruskan oleh Bawaslu kepada DKPP;
  - b. pelanggaran administrasi Pemilihan diteruskan kepada KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota;
  - c. sengketa Pemilihan diselesaikan oleh Bawaslu; dan
  - d. tindak pidana Pemilihan ditindaklanjuti oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- (2) Laporan tindak pidana Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d diteruskan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia paling lama 1 x 24 (satu kali dua puluh empat) jam sejak diputuskan

---

<sup>51</sup> Pasal 134 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang

oleh Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, dan/atau Panwas Kecamatan.

- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai penanganan laporan pelanggaran Pemilihan diatur dengan Peraturan Bawaslu.<sup>52</sup>

Kemudian diterangkan pula lembaga-lembaga yang berwenang dalam kaitannya dengan penyelesaian pelanggaran pemilihan kepala daerah, yaitu:

- (1) Pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 136 diselesaikan oleh DKPP.
- (2) Tata cara penyelesaian pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggara pemilihan umum.<sup>53</sup>

Terkait pelanggaran administrasi pemilihan dijelaskan:

- (1) Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota membuat rekomendasi atas hasil kajiannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134 ayat (5) terkait pelanggaran administrasi Pemilihan.
- (2) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota menyelesaikan pelanggaran administrasi Pemilihan berdasarkan rekomendasi

<sup>52</sup> Pasal 135 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang

<sup>53</sup> Pasal 137 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang

Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya.<sup>54</sup>

Selanjutnya diterangkan:

- 1) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 139 ayat (2) paling lama 7 (tujuh) hari sejak rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota diterima.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilihan diatur dalam Peraturan KPU.<sup>55</sup>

Kemudian terhadap proses penanganan pelanggaran pada pemilihan kepala daerah khususnya sengketa antar peserta pemilihan dan sengketa antara peserta dengan penyelenggara pemilihan dijelaskan:

- (1) Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota berwenang menyelesaikan sengketa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 142.
- (2) Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota memeriksa dan memutus sengketa Pemilihan paling lama 12 (dua belas) hari sejak diterimanya laporan atau temuan.
- (3) Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota melakukan penyelesaian sengketa melalui tahapan:
  - a. menerima dan mengkaji laporan atau temuan; dan
  - b. mempertemukan pihak yang bersengketa untuk mencapai

<sup>54</sup> Pasal 139 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang

<sup>55</sup> Pasal 140 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang

keepakatan melalui musyawarah dan mufakat.<sup>56</sup>

**B. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang**

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang dan 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, keduanya adalah UU Pilkada yang dijadikan sebagai dasar hukum pelaksanaan Pilkada serentak pada tanggal 9 Desember 2015. UU 8 Tahun 2015 ini merupakan perubahan dari UU 1 Tahun 2015 yang lahir dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Perppu 1 tahun 2014). Adapun Perppu 1 tahun 2014 ini lahir seminggu setelah pada Paripurna tanggal 26 September 2014 disetujui bersama Undang-Undang Pilkada yang mengatur pemilihan secara tidak langsung yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Dinamika politik yang terjadi antara pembentukan UU 22 tahun 2014, UU 1 tahun 2015, hingga UU 8 tahun

---

<sup>56</sup> Pasal 143 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang



2015 juga dipisahkan dari dampak Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 97/PUU-XI/2013 yang membawa angin revolusi bagi Pilkada yang dipisahkan dari rezim Pemilu.<sup>57</sup>

Dalam perkembangannya UU 8 tahun 2015 dilengkapi oleh peraturan teknis yang dibuat oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), terkait pencalonan yang seringkali menimbulkan permasalahan KPU menghadirkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota (PKPU 9 tahun 2015) dan perubahannya yakni Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2015 (PKPU 12 Tahun 2015). Bahkan dalam rangka menyikapi Putusan Nomor 100/PUU-XIII/2015 mengenai pasangan calon tunggal, KPU pun menerbitkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon (PKPU 14 Tahun 2015).

Sejak UU 8 Tahun 2015 berlaku telah terdapat 25 gugatan pengujian UU 8 Tahun 2015 terhadap UUD NRI Tahun 1945 (*judicial review*) di MK.<sup>58</sup> Fenomena 25 gugatan untuk UU 8/2015 ke Mahkamah Konstitusi padahal umur UU tersebut bahkan belum setahun berlaku dan terdapat 7 diantaranya dikabulkan merupakan sebuah rekor yang belum pernah terjadi sebelumnya dalam UU

---

<sup>57</sup> Achmadudin Rajab, *Tinjauan Hukum Eksistensi Dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Setelah 25 Kali Pengujian Undang-Undang Di Mahkamah Konstitusi Pada Tahun 2015*, Jurnal Hukum & Pembangunan 47 No. 3 (2016): hal. 347

<sup>58</sup> *Ibid*, hal. 348.

manapun. Evaluasi yang dapat dipetik dari kenyataan ini bahwa UU 8/2015 adalah jauh dari sempurna, hal ini dikarenakan UU ini hadir dari hasil Perppu yang tentu saja tidak dibentuk dalam waktu singkat oleh pihak Pemerintah. Dikarenakan pada tahun 2015 ini banyak kepala daerah yang menginjak akhir masa jabatannya, sejak awal revisi UU 1/2015 hanya melakukan perubahan seperlunya saja. Namun ketika didalami ternyata UU 1/2015 tersebut benar-benar dibuat secara terburu-buru sehingga jika melihat banyaknya *judicial review* ke MK dapat disimpulkan bahwa UU 8/2015 belum berhasil menyempurnakan hasil karya Perppu tersebut. Keterburu-buruan dalam pembuatan UU 8/2015 yang seharusnya menyempurnakan sejumlah kekurangan dalam UU 1/2015 dapat dinilai dari terdapatnya “forum klarifikasi atas Rancangan Undang-Undang” yang hadir pasca RUU Revisi UU 1/2015 tersebut disetujui bersama dalam Rapat Paripurna. Alhasil RUU Revisi UU 1/2015 ini pun mengalami perbaikan dari RUU yang telah diparipurnakan pada tanggal 18 Februari 2015.

Beberapa perubahan terkait pengaturan perihal proses penanganan pelanggaran pada pemilihan kepala daerah yaitu:

- 1) Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS menerima laporan pelanggaran Pemilihan pada setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan.
- (2) Laporan pelanggaran Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat disampaikan oleh:
  - a. Warga Negara Indonesia yang memiliki hak pilih pada Pemilihan setempat;

- b. pemantau Pemilihan; atau
  - c. peserta Pemilihan.
- (3) Laporan pelanggaran Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan secara tertulis yang memuat paling sedikit:
- a. nama dan alamat pelapor;
  - b. pihak terlapor;
  - c. waktu dan tempat kejadian perkara; dan
  - d. uraian kejadian.
- (4) Laporan pelanggaran Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diketahui dan/atau ditemukannya pelanggaran Pemilihan.
- (5) Dalam hal laporan pelanggaran Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) telah dikaji dan terbukti kebenarannya, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS wajib menindaklanjuti laporan paling lama 3 (tiga) hari setelah laporan diterima.
- (6) Dalam hal diperlukan, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS dapat meminta keterangan tambahan dari pelapor dalam waktu paling lama 2 (dua) hari.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Pasal 134 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang

Bahwa sebagaimana pasal 134 ayat 5 yang telah diatur merupakan bagian krusial yang perlu diketahui tentang adanya Batas waktu selama 3 hari untuk waktu penanganan yang dimiliki oleh Pengawas Pemilhan sebagaimana yang diterntukan oleh pembentuk Undang-Undang.

Didalam pembahasan Rapat Panitia Kerja pembentukan Undang-undang pilkada telah diketahuilah apa yang menjadi alasan pembentuk Undang-undang memberikan batasan waktu 3 hari yang sebagaimana diatur dalam UU Pilkada hal ini dapat dilihat dari Risalah Rapat Panitia Kerja (PANJA) Pembentukan Undang-Undang Pilkada oleh Komisi II DPR RI yang mana merupakan Original Intent tentang pembahasan pembuatan Undang-Undang Pilkada.

Adapun alasan yang dibuat oleh pembentuk UU berdasarkan risalah rapat salah satunya telah dikemukakan oleh Anggota DPD RI yang mana dalam penanganan perlunya dibuat pembatasan waktu dalam penyelesaian Administrasi dan Sengketa karena mengingat hal ini merupakan Pemilihan Kepala Daerah yang perlunya kepastian Hukum penyelenggaraannya demi tercapainya pemilihan kepala daerah yang sesuai dengan Tahapan yang telah ditentukan oleh Penyelenggara pemilihan kepala daerah, sehingga batasan waktu yang diatur inilah menjadi dasar penulis untuk membuat tulisan thesis ini mengenai batasan waktu dalam penanganan pelanggaran pada pemilihan kepala daerah.

Lebih lanjut juga dijelaskan:

Pelanggaran administrasi Pemilihan adalah 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.<sup>60</sup>

Dijelaskan pula:

Sengketa Pemilihan terdiri atas:

- a. sengketa antarpeserta Pemilihan; dan
  - b. sengketa antara Peserta Pemilihan dan penyelenggara Pemilihan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.<sup>61</sup>
- (1) Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus.
  - (2) Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional.
  - (3) Perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus.
  - (4) Peserta Pemilihan dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota kepada Mahkamah Konstitusi.
  - (5) Peserta Pemilihan mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 3 x 24

<sup>60</sup> Pasal 135 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang

<sup>61</sup> Pasal 142 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang

(tiga kali dua puluh empat) jam sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.

- (6) Pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dilengkapi alat bukti dan Keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tentang hasil rekapitulasi penghitungan suara.
- (7) Dalam hal pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) kurang lengkap, pemohon dapat memperbaiki dan melengkapi permohonan paling lama 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak diterimanya permohonan oleh Mahkamah Konstitusi.
- (8) Mahkamah Konstitusi memutuskan perkara perselisihan sengketa hasil Pemilihan paling lama 45 (empat puluh lima) hari sejak diterimanya permohonan.
- (9) Putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (8) bersifat final dan mengikat.
- (10) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Pasal 157 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang

**C. 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**

Disahkannya Undang-Undang Republik Indonesia 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, merupakan pilihan politik bangsa Indonesia dalam jalan menuju negara hukum dan demokrasi itu. Pasalnya, pemilihan umum adalah pintu gerbang utama menuju negara hukum dan demokrasi, jika pemilu berlangsung baik, maka akan baik pula pemerintahan ke depan, sebaliknya pemilu yang buruk akan menghasilkan pemimpin-pemimpin yang buruk.

Satu hal yang patut di soroti dengan lahirnya UU No 10 Tahun 2016 ini adalah kewenangan Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU). Sebagai badan yang memiliki wewenang untuk mengawasi jalannya pemilihan umum (baik pusat maupun daerah), Bawaslu adalah lembaga yang paling bertanggung jawab untuk mewujudkan pemilihan umum yang bermartabat, berintegritas dan berkualitas. Keseriusan Bawaslu untuk mewujudkan cita-cita ini nampak nyata beberapa tahun belakangan, kita patut mengapresiasi langkah-langkah Bawaslu untuk membenahi sistem pemilu Indonesia. Dengan kewenangan baru yang dimikinya dalam UU No 10 Tahun 2016 ini, kita berharap Bawaslu semakin menunjukkan

“taringnya”, tidak malah “melempem” dan terjebak dalam pusaran KKN seperti kebanyakan lembaga negara lainnya.

Dalam Pasal 135A ayat (2), (3), dan (4) dinyatakan, Bawaslu Provinsi menerima, memeriksa, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja. (3) Pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus dilakukan secara terbuka dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (4) KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu Provinsi dengan menerbitkan keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak diterbitkannya putusan Bawaslu Provinsi. Kemudian dalam Pasal 144 (1) dinyatakan, Putusan Bawaslu Provinsi dan Putusan Panwas Kabupaten/Kota mengenai penyelesaian sengketa Pemilihan merupakan Putusan bersifat mengikat.

Berdasarkan dua pasal di atas, Bawaslu memiliki peran yang cukup vital dalam mengawal jalannya pemilihan umum dalam rangka mewujudkan demokrasi yang beradab dan substansial. Bawaslu bahkan berhak mengeluarkan sanksi administratif kepada calon kepala daerah berupa penjatuhan sanksi diskualifikasi untuk mengikuti pemilihan, jika calon yang dimaksud secara nyata melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Bahkan kewenangan ini tidak hanya dimiliki oleh Bawaslu Pusat melainkan juga Bawaslu Provinsi. Apresiasi kita terhadap kewenangan baru Bawaslu ini tentu saja harus disertai juga dengan kontrol kepada Bawaslu agar tetap berada pada relnya, setidaknya



ada beberapa hal yang patut dan perlu diperhatikan.<sup>63</sup>

Pertama, Bawaslu selain harus semakin aktif melakukan pengawasan terhadap jalannya pemilu/pilkada, juga harus mengefektifkan pengawasan internal. Dengan kewenangan ekstra yang baru ini, maka kemungkinan terjadi praktek KKN di tubuh Bawaslu sangat besar, apalagi ini berkaitan dengan perebutan kekuasaan di tingkat daerah yang sangat sarat dengan penyuaipan. Kedua, sebagai kewenangan yang baru diatribusikan oleh UU, tentu sumber daya yang dimiliki oleh Bawaslu masih sangat minim untuk melaksanakannya di lapangan, oleh karena itu Bawaslu harus bekerja ekstra untuk “mendidik” ulang anggotanya baik ditingkat pusat maupun daerah. Ketiga, Bawaslu harus segera menindak lanjuti atribusi kewenangan ini dengan mengesahkan Peraturan Bawaslu, sebagai pelaksanaan dari kewenangan baru tersebut, mengingat pada february 2017 mendatang pilkada serentak tahap II akan diselenggarakan. Akhirnya penataan sistem demokrasi yang lebih substansial lah yang kita harapkan, dengan harapan berdampak positif terhadap peningkatan kesejahteraan sosial.

---

<sup>63</sup> Despan Heryansyah, Bawaslu dan Kewenangan Ekstra-yudisial, melalui <https://indonesiana.tempo.co/read/86831/2016/08/24/despan.her/bawaslu-dan-kewenangan-ekstra-yudisial>, diakses tanggal 4 Maret 2019.

### BAB III

## ASPEK HUKUM BATASAN WAKTU PENANGANAN PELANGGARAN PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH

### A. Pemilihan Kepala Daerah dan Urgensinya

Pemilihan Kepala Daerah adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat diwilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, tahun 1945 untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah.<sup>64</sup>

Pemilihan Kepala Daerah bukan hanya memilih penguasa daerah, tetapi lebih merupakan mencari pemimpin yang mampu melayani dan mengabdikan untuk kepentingan seluruh rakyatnya. Pola pikir lama yang menempatkan kepala daerah sebagai penguasa yang harus dilayani harus diubah secara radikal menjadi pemimpin sesungguhnya, bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dalam konteks ini sesungguhnya tugas Kepala Daerah terpilih sangat berat dan hanya mereka yang mampu mengemban tugas tersebut. Oleh karena itu, semua energi daerah harus dicurahkan untuk memilih pemimpin yang terbaik bagi kemajuan dan kesejahteraan daerahnya selama proses Pemilihan Kepala Daerah berlangsung.<sup>65</sup>

Menurut Djohermansyah, Pemilihan Kepala Daerah menjadi kebutuhan mendesak guna mengoreksi sesegera mungkin kelemahan dalam pemilihan kepala

---

<sup>64</sup> CST Kancil, *Pemilihan Pengesahan Pengangkatan Kepala Daerah dan Wakil kepala Daerah Jakarta* : Rineka Cipta, 2005, hal. 3

<sup>65</sup> Khairuddin Tahmid, *Netralitas Lembaga Peradilan Dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah*, Jurnal Fakultas Syaria'ah IAIN Raden Intan Lampung (Fakta Press, 2008), hal. 22

daerah masa lalu. Pemilihan Kepala Daerah bermanfaat untuk memperdalam dan memperkuat demokrasi lokal, baik pada lingkungan pemerintahan (*governance*) maupun lingkungan masyarakat.

1. Pemilihan Kepala Daerah berpotensi untuk mengurangi arogansi DPRD yang sering mengklaim satu-satunya pemegang mandat rakyat yang representatif. Pemilihan Kepala Daerah akan memposisikan kepada daerah juga sebagai pemegang langsung mandat untuk pemerintahan, sedangkan DPRD sebagai legislasi, anggaran dan pengawasan kebijakan.
2. Pemilihan Kepala Daerah membuat akuntabilitas publik kepala daerah tidak penuh kepada DPRD, tetapi kepada masyarakat daerah selaku konstituennya.
3. Pemilihan Kepala Daerah diharapkan menghasilkan kepala daerah yang bermutu, karena pemilihan langsung berpeluang mendorong majunya calon dan menangnya calon kepala daerah yang kerdibel dimasyarakat daerah, menguatkan derajat legitimasi dan posisi politik kepala daerah sebagai konsekuensi dari sistim pemilihan secara langsung oleh masyarakat.
4. Pemilihan Kepala Daerah menghasilkan mutu pemerintahan daerah yang stabil, produktif dan efektif. Tidak mudah digoyang oleh politisi lokal, terhindar dari campur tangan yang berlebihan atau intervensi pemerintah pusat, tidak mudah dilanda krisis publik dan berpeluang melayani masyarakat secara baik.
5. Pemilihan Kepala Daerah mengurangi politik uang pada saat pemilihan maupun pasca pemilihan, antara lain saat menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepala daerah maupun pengangkatan sekretaris daerah.

Pilkada diharapkan mampu menaikkan citra DPRD sekaligus melindungi kepala daerah dari jebakan kolusif dengan legislatif.<sup>66</sup>

Para ahli ilmu politik meyakini pemilu memiliki beberapa fungsi: *Pertama*, sebagai mekanisme pemilihan penyelenggara Negara. *Kedua* Pemilu memiliki fungsi sebagai mekanisme pendelegasian sebagian kedaulatan rakyat kepada peserta pemilu (calon anggota legislatif maupun calon pejabat eksekutif). *Ketiga*, pemilu sebagai mekanisme yang mampu menjamin adanya perubahan politik (sirkulasi elit dan perubahan pola dan arah kebijakan publik) secara periodik. *Keempat*, pemilu sebagai sarana penyelesaian konflik dengan cara memindahkan berbagai macam perbedaan dan pertentangan kepentingan yang ada di masyarakat ke dalam lembaga legislatif dan eksekutif untuk dimusyawarahkan, diperdebatkan, dan diselesaikan secara terbuka dan beradab.<sup>67</sup>

Tetapi penyelenggaraan pemilu di Indonesia selalu menyisakan polemik.<sup>68</sup> Khusus Pilkada merupakan konsekuensi fundamental dalam penyelenggaraan demokrasi. Menurut Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 pada amandemen kedua dikatakan bahwa gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis dalam setiap pelaksanaan pemilu baik itu untuk legislatif maupun eksekutif tidak terlepas dari berbagai permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh baik oleh

<sup>66</sup> Khairuddin Tahmid, *Netralitas Lembaga Peradilan Dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah*. Jurnal Fakultas Syari'ah IAIN Raden Intan Lampung. Fakta Press. 2008. Hal. 23.

<sup>67</sup> Ramlan Surbakti, *Transformasi Bawaslu dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Pemilu*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2015, hal. 7.

<sup>68</sup> Al Fajar Nugraha dan Atika Mulyandari, Pilkada Langsung dan Pilkada Tidak Langsung Dalam Perspektif Fikih Siyasah, *Mazahib Jurnal Pemikiran Hukum Islam*, Volume XV, Nomor 2, Desember 2016, hal. 209.

penyelenggara pemilu dan peserta pemilu itu sendiri.

Ketika muncul undang-undang yang baru Nomor 22 Tahun 2007, pemilihan Kepala daerah bukan lagi bagian dari otonomi daerah, tetapi bagian dari Pemilu. Oleh karena itu, penyelenggaraannya sudah langsung di bawah koordinasi KPU secara nasional dan kemudian istilah Pilkada diubah menjadi Pemilihan Umum Kepala Daerah atau disebut Pemilukada. Istilahnya yang sebelumnya (Pilkada) rezimnya Otonomi Daerah, dan yang satu (Pemilukada) rezim Pemilu.

Pemerintah mengusulkan pelaksanaan Pemilukada serentak pada 2015, 2017 dan 2019. Pada 2015 dilaksanakan Pemilukada serentak tahap pertama bagi seluruh gubernur, bupati dan wali kota yang masa jabatannya berakhir di tahun tersebut. Pemilukada serentak tahap kedua berlangsung 2018 untuk gubernur, bupati dan wali kota yang masa jabatannya berakhir tahun 2016, 2017 dan 2018.

Secara umum, perkara atau sengketa pemilu mencakup tiga ranah, yaitu sengketa hasil pemilu, perkara pidana pemilu, dan sengketa administrasi pemilu. Apabila merujuk Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, untuk sengketa hasil pemilu diselesaikan di MK, sedangkan penyelesaian perkara pidana pemilu diselesaikan melalui PN, sementara penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu dilakukan oleh KPU pusat, provinsi dan kabupaten/kota berdasarkan laporan Bawaslu dan Panwaslu.

Ketersediaan mekanisme penyelesaian sengketa untuk dua persoalan pertama tentunya sudah lebih dari cukup. Artinya, semua pemangku kepentingan telah diberikan ruang untuk menyelesaikan persoalan yang terjadi melalui MK

dan peradilan umum. Sementara, pada ranah sengketa yang ketiga, masih terdapat kekosongan hukum yang dapat merugikan masyarakat maupun peserta pemilu. Salah satunya persoalan administratif yang timbul karena diterbitkannya keputusan KPU, baik itu KPU provinsi atau kabupaten/kota yang merugikan peserta pemilu. Penyelenggaraan Pe-milukada Kota Pekanbaru menyimpan sejumlah permasalahan. Tantangan penyelenggaraan Pemilukada melengkapi noda kecil penyelenggaraan Pemilukada serentak tahun 2017.

Pelanggaran Pemilukada di Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang Pemilukada ada 3 (tiga) unsur yakni :

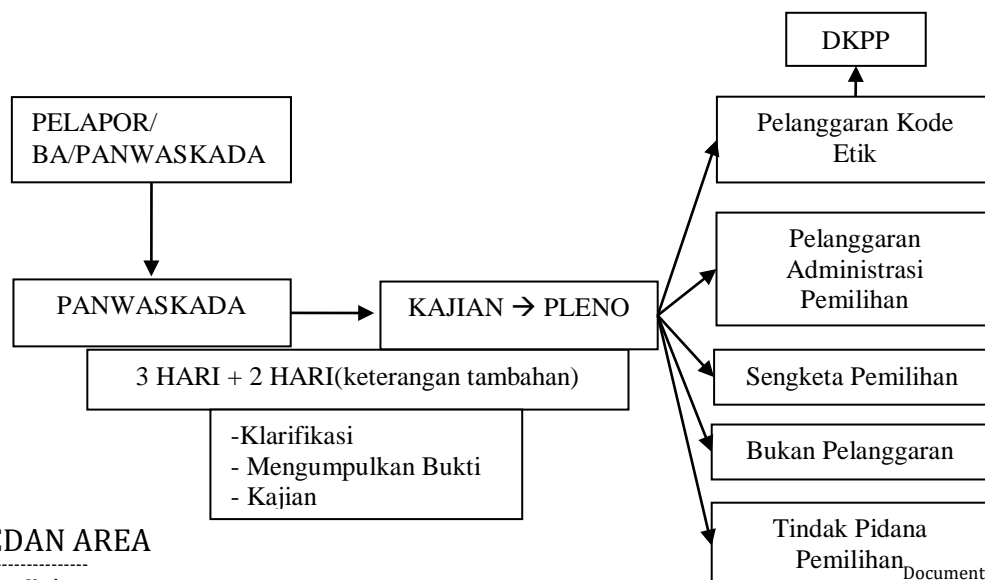
1. Pelanggaran Administrasi
2. Pelanggaran Pidana
3. Pelanggaran Kode Etik

Mekanisme penanganan pelanggaran yang ditangani Pengawas Pemilu terhadap unsur – unsur pelanggaran dalam Pemilukada sudah jelas tertuang dalam Undang-undang serta ketentuan lebih lanjut mengenai penanganan pelanggaran Pemilukada diatur dengan Peraturan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2017 Tentang Penanganan Laporan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah. Adapun mekanisme penanganan Temuan dan Laporan yang diatur dalam Peraturan Bawaslu tersebut meliputi:

1. Laporan Dugaan Pelanggaran Pemilihan disampaikan kepada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Panwas Kabupaten/Kota paling lama 7 (tujuh) hari sejak diketahuinya dan/atau ditemukannya Pelanggaran;

2. Temuan tidak melebihi ketentuan batas waktu paling lama 7 (tujuh) hari sejak diketahui dan/atau ditemukan;
3. Bawaslu dan pengawas Pemilihan memutuskan untuk menindaklanjuti atau tidak menindaklanjuti Temuan atau Laporan Dugaan Pelanggaran Pemilihan, paling lama 3 (tiga) hari setelah Temuan atau Laporan Dugaan Pelanggaran diterima dan diregistrasi, dalam hal diperlukan, Bawaslu atau pengawas Pemilihan dapat meminta keterangan tambahan dalam waktu paling lama 2 (dua) hari;
4. Dalam proses pengkajian Temuan atau Laporan Dugaan Pelanggaran, Bawaslu atau pengawas Pemilihan dapat meminta kehadiran Pelapor, terlapor, pihak yang diduga sebagai pelaku pelanggaran, saksi, untuk diklarifikasi atau ahli untuk didengar keterangannya di bawah sumpah.
5. Selanjutnya hasil kajian terhadap dugaan pelanggaran pemilu/kada dituangkan dalam formulir kajian dugaan pelanggaran untuk mengategorikan dugaan pelanggaran tersebut sebagai jenis pelanggaran maupun bukan pelanggaran.

Bagan 1: ALUR PENANGANAN PELANGGARAN



Dari bagan penanganan pelanggaran administrasi di atas dapat disimpulkan bahwa penyelesaian hukum pelanggaran pemilu dalam Pemilu berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 selain daripada tindak pidana pemilu diselesaikan oleh KPU dan Panwaslu. Hal ini sejalan dengan hasil wawancara Peneliti dengan Ketua Panwas yang menjelaskan bahwa setiap ada temuan dan laporan dari masyarakat sesegera mungkin ditindaklanjuti oleh Panwas dan hasil kajiannya bentuk rekomendasi disampaikan kepada KPU dan hasil rekomendasi tersebut segera diambil tindakan apakah pelanggaran administrasi atau ada unsur tindak pidana pemilu didalamnya.<sup>69</sup> Apabila ada unsur tindak pidana maka direkomendasikan kepada Polri agar diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## **B. Jenis-Jenis Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah.**

Jenis-Jenis pelanggaran sengketa hukum dan pelanggaran pemilu dapat dibagi menjadi tiga jenis, yakni:

### 1. Pelanggaran tindak pidana pemilu.

Pelanggaran tindak pidana pemilu merupakan pelanggaran atau kejahatan terhadap ketentuan pemilihan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang.<sup>70</sup> Bentuk-bentuk ini mencakup antara lain: money pelanggaran politik, pelanggaran dalam pemungutan suara, pemalsuan surat, kekerasan dan ancaman dalam hal menghalangi seseorang untuk terdaftar sebagai pemilih, penggunaan fasilitas negara, perlibatan aparat untuk pemenangan pasangan tertentu, manipulasi suara, praktik politik uang, keberpihakan dan kelalaian penyelenggara dan pengelembungan suara.

Keberpihakan dan kelalaian pemilu terkait syarat calon kepala daerah, yang umumnya terjadi dalam dua bentuk :

<sup>69</sup> Hasil Wawancara dengan Bapak Henry Sitingak, selaku Anggota Bawaslu Provinsi Sumatera Utara (Koordinator Divisi Hukum, Data dan Informasi), tanggal 4 Maret 2019.

<sup>70</sup> Gotridus Goris Seren, *Kamus Pemilu Populer*, Yogyakarta : Graha Ilmu, 2003, hal. 464



- a. Meluluskan calon yang seharusnya menurut undang-undang pilkada tidak memenuhi syarat
- b. Mendiskualifikasi calon kepala daerah yang menurut undang-undang pilkada seharusnya memenuhi syarat.

Adapun tahapan penindakan pelanggaran tindak pidana pemilihan adalah sebagai berikut :

- a. Penyidik menerima laporan baik dari pemantai pemilihan, peserta pemilihan dan pemilih. Penyidik menggeledah, menyita semua bukti.
- b. Penyidik serahkan berkas kepenuntut umum (PU), dan penuntut umum serahkan kepengadilan selama 14 hari. Jika BAP belum lengkap, diserahkan kembali ke pelapor selama tiga (3) hari, jika berkas BAP sudah lengkap penyidik menyerahkan kembali kepada penuntut umum selama tiga (3) hari.<sup>71</sup>
- c. Penuntut umum memeriksa BAP selama lima (5) hari dan dilimpahkan ke pengadilan negeri (PN) dan dilakukan sidang oleh majlis khusus. Pengadilan negeri (PN) berhak memeriksa, mengadili dan memutuskan dalam waktu tujuh (7) hari.<sup>72</sup>
- d. Dalam hal pemohon melakukan banding maka permohonan itu harus diajukan selama tiga (3) hari setelah putusan dibacakan. (*Pasal 148 ayat 2*)<sup>73</sup>
- e. Selanjutnya pengadilan negeri melimpahkan pemohon banding kepengadilan tinggi (PT) selama tiga (3) hari. (*Pasal 148 ayat 3*)

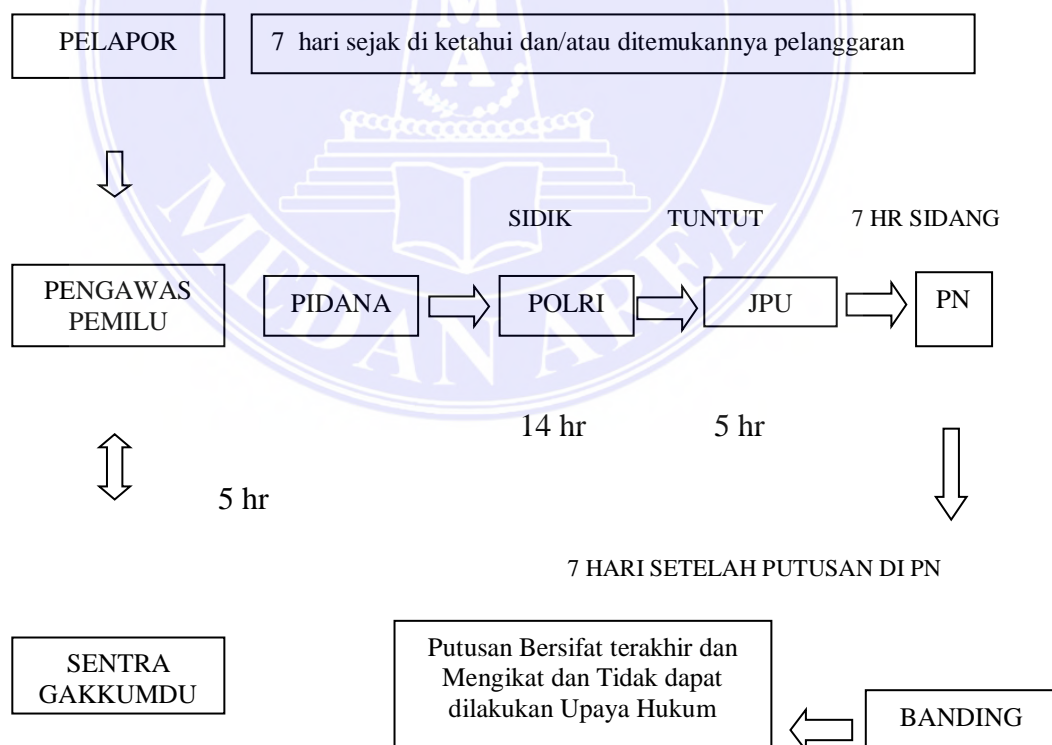
<sup>71</sup> Pasal 146 ayat 1 dan 2 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota

<sup>72</sup> Pasal 148 ayat (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota

<sup>73</sup> Diah Purnamasari, *Amandemen Undang-Undang Pilkada*, Jakarta : Sinar Grafika,

- f. Kemudian pengadilan tinggi memeriksa, mengadili dan memutuskan selama tujuh (7) hari. (*Pasal 148 ayat 4*).
- g. Putusan pengadilan tinggi merupakan putusan akhir dengan bersifat tetap dan tidak dapat dilakukan upaya hukum lain (*Pasal 148 ayat 5*)
- h. Pengadilan Tinggi Negeri menyerahkan putusan ke jaksa penuntut umum (JPU) selama tiga (3) hari. Dan Jaksa Penuntut Umum (JPU) diberi waktu tiga (3) hari harus memutuskan putusan pengadilan tinggi untuk di eksekusi. (*Pasal 149 ayat 1 dan 2*)

## Bagan 2: PROSES PENANGANAN TINDAK PIDANA PEMILUKADA



## 2. Pelanggaran administrasi

Pelanggaran administrasi yaitu pelanggaran terhadap undang-undang pemilu yang merupakan bukan ketentuan pidana pemilihan dan pelanggaran terhadap ketentuan lain yang diatur dalam ketentuan kampanye yang diatur dalam pemilihan umum.<sup>74</sup>

Pelanggaran Administrasi meliputi pelanggaran terhadap tata cara berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilihan dalam setiap tahapan pemilihan. Contohnya kecacauan mengenai daftar pemilih tetap (DPT yang menyebabkan sebagian warganegara kehilangan hak pilihnya, pelanggaran semacam ini seolah-olah hanya merupakan persoalan dan pelanggaran administrasi. Akan tetapi jika dicermati, hal ini bisa saja merupakan pelanggaran tindak pidana pemilu, apabila ada unsur kesengajaan sebagaimana yang diatur dalam ketentuan pemidanaan dalam undang-undang pemerintahan daerah.<sup>75</sup>

Ditelusuri dari sisi sanksi, sebut saja seperti pelanggaran yang dilakukan pasangan calon atau tim kampanye dalam bentuk pelanggaran alat peraga atau atribut yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, kampanye melibatkan anak-anak, kampanye terselubung dalam bentuk bakti sosial, maka pemberian sanksi pelanggaran ini sangat lemah, yaitu hanya memberikan teguran sehingga tidak memiliki efek jera.

Penyelenggaraan pilukada begitu pula, pelanggaran yang dilakukan oleh pasangan calon seperti pelanggaran terhadap jadwal kampanye, ijazah palsu,

---

<sup>74</sup> Eni Suharti, *Undang-Undang Penyelenggara Pemilihan Umum RI No 15 Th.2011* Jakarta : Sinar Grafika, 2002, hal. 84

<sup>75</sup> Hamdan Zoelva, *Jurnal Konstitusi*, Jakarta : MK, 2013, hal. 386

dan jenis pelanggaran lain, tidak ada sanksi tegas bagi kandidat yang dengan sengaja mempengaruhi penyelenggaraan pemilukada secara curang. Seharusnya pelanggaran administrasi yang dilakukan dengan sengaja dan bobot tertentu berimplikasi pada diskualifikasi pasangan calon, hal ini untuk meminimalisir pelanggaran yang terjadi.

Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/kota membuat rekomendasi atas hasil kajiannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134 ayat (5) terkait pelanggaran administrasi Pemilihan. KPU Provinsi dan/kota wajib menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1). KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota menyelesaikan pelanggaran administrasi pemilihan berdasarkan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi, KPU Kabupaten/Kota memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 137 ayat (2) paling lama 7 (tujuh) hari sejak rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/kota diterima. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelesaian pelanggaran administrasi pemilihan diatur dalam Peraturan KPU. Dalam hal KPU Provinsi, KPU Kabupaten, PPK, PPS, atau peserta Pemilihan tidak menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 139 ayat (2), Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota memberikan sanksi peringatan lisan atau peringatan tertulis.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Eni Suharti, *Op.Cit*, hal. 179

### 3. Pelanggaran Kode Etik

Pelanggaran Kode Etik adalah pelanggaran terhadap etika penyelenggara pemilihan yang berpedoman pada sumpah dan janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilihan. Sedangkan tujuan kode etik adalah memastikan terselenggaranya pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan sebagaimana dimaksud dalam pasal (136) diselesaikan oleh DKPP. Tata cara penyelesaian pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggara pemilihan umum.

Menurut UU Penyelenggara Pemilu (UU No. 22/2007), untuk memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU dan anggota KPU Provinsi, dibentuk Dewan Kehormatan KPU yang bersifat (*ad hoc*) yang ditetapkan dengan keputusan KPU. Dewan Kehormatan KPU tersebut berjumlah 5 (lima) orang yang terdiri atas 3 (tiga) orang anggota KPU dan 2 (dua) orang dari luar anggota KPU.

Dewan Kehormatan KPU terdiri atas seorang ketua merangkap anggota dan anggota. Berdasarkan hasil pemeriksaan, Dewan Kehormatan KPU menetapkan rekomendasi yang bersifat mengikat. KPU wajib melaksanakan Rekomendasi Dewan Kehormatan KPU.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Agus bastoni, *Undang-Undang Penyelenggara Pemilihan Umum RI No 22 Th.2017* Jakarta : Sinar Grafika, 2002, hal. 84

## B. Penyelesaian Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah Dalam Undang-Undang Tentang Pilkada

Terjadinya pelanggaran-pelanggaran dalam pelaksanaan pilukada antara lain disebabkan karena pilukada yang memiliki banyak kekurangan, antara lain terlalu ringannya sanksi atas pelanggaran aturan pilukada serta minimnya pengaturan mengenal pembatasan dan transparansi keuangan dana Pilukada. Filosofi sanksi dari undangundang pemilu termasuk undang-undang yang menjadi payung hukum pilukada adalah didasarkan pada anggapan bahwa pemilu adalah pesta demokrasi. Oleh karna itu, sebagai suatu pesta, diperkirakan akan banyak sekali pelanggaran, sehingga sanksi tidak diperberat. Demikian juga, pembatasan dan transparansi keuangan dana kampanye, termasuk atas sanksi pelanggaran tersebut, tidak diatur secara ketat dan dengan sanksi yang ringan karena partai politik menyusun undang-undang ini, tidak menghendaki adanya pengaturan yang mempersulit partai-partai politik dan peserta pilukada.<sup>78</sup>

Filosofi yang demikian, oleh karena itu tidak dapat dihindari dalam praktik, terjadi pelanggaran-pelanggaran bersifat masif bahkan sistematis dan terstruktur, karena peserta dan kandidat mengetahui pasti bahwa sanksi atau pelanggaran yang dilakukannya, tidak berakibat fatal bagi kandidat jikapun ditemukan adanya pelanggaran. Nampak dalam dalam berbagai pemilu tingginya pelanggaran berbanding sama dengan kemenangan suatu partai politik dalam pemilu. Dari ribuan pelanggaran selama pilukada yang ditemukan atau dilaporkan, sangat sedikit sekali yang dibawa kepengadilan dan diajtuhi sanksi,

<sup>78</sup> Hamdan Zoelva, *Op.Cit*, hal. 384

kalaupun dijatuhi sanksi hal itu pun sangat ringan dan tidak memberikan efek khawatir bagi kandidat yang menang dan melakukan pelanggaran.<sup>79</sup>

### **C. Aspek Kepastian Hukum Dengan Adanya Batasan Waktu Penanganan Pelanggaran Pada Pemilihan Kepala Daerah**

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan.<sup>80</sup> Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Menurutinya, kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk, melainkan bukan hukum sama sekali. Kedua sifat itu termasuk paham hukum itu sendiri (den begriff des Rechts).<sup>81</sup> Hukum adalah kumpulan peraturan-peraturan atau kaidah-kaidah dalam suatu kehidupan bersama, keseluruhan peraturan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi.<sup>82</sup> Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang. Ubi jus incertum, ibi jus nullum (di mana tiada

<sup>79</sup> *Ibid*, hal. 387.

<sup>80</sup> Cst Kansil, Christine S.T Kansil Engelen R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta, Jala Permata Aksara, 2009, hal. 385.

<sup>81</sup> Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, Bandung: PT Revika Aditama, 2006, hal.79-80.

<sup>82</sup> Sudikno Mertokusumo dalam H. Salim Hs, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Jakarta, PT Rajagrafindo Persada, 2010, hal. 24

kepastian hukum, di situ tidak ada hukum).<sup>83</sup>

Menurut Apeldoorn, kepastian hukum mempunyai dua segi. Pertama, mengenai soal dapat ditentukannya (*bepaalbaarheid*) hukum dalam hal-hal yang konkret. Artinya pihak-pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui apakah yang menjadi hukumnya dalam hal yang khusus, sebelum ia memulai perkara. Kedua, kepastian hukum berarti keamanan hukum. Artinya, perlindungan bagi para pihak terhadap kesewenangan hakim.<sup>84</sup>

Menurut Jan Michiel Otto, kepastian hukum yang sesungguhnya memang lebih berdimensi yuridis. Namun, Otto ingin memberikan batasan kepastian hukum yang lebih jauh. Untuk itu ia mendefinisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu:

1. Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara;
2. Instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;
3. Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
4. Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum, dan;

<sup>83</sup> *Ibid*, hal. 82.

<sup>84</sup> L.J van Apeldoorn dalam Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, Bandung PT Revika Aditama, 2006, hal. 82-83.



5. Keputusan pengadilan secara konkrit dilaksanakan.<sup>85</sup>

Hukum yang ditegakkan oleh instansi penegak hukum yang disertai tugas untuk itu, harus menjamin “kepastian hukum” demi tegaknya ketertiban dan keadilan dalam kehidupan masyarakat. Ketidakpastian hukum, akan menimbulkan kekacauan dalam kehidupan masyarakat, dan akan saling berbuat sesuka hati serta bertindak main hakim sendiri. Keadaan seperti ini menjadikan kehidupan berada dalam suasana *social disorganization* atau kekacauan sosial.<sup>86</sup>

Kepastian hukum adalah “*sicherheit des Rechts selbst*” (kepastian tentang hukum itu sendiri). Ada empat hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum. Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah perundang-undangan (*gesetzliches Recht*). Kedua, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta (*Tatsachen*), bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim, seperti “kemauan baik”, “kesopanan”. Ketiga, bahwa fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping juga mudah dijalankan. Keempat, hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.<sup>87</sup>

Masalah kepastian hukum dalam kaitan dengan pelaksanaan hukum, memang sama sekali tak dapat dilepaskan sama sekali dari perilaku manusia. Kepastian hukum bukan mengikuti prinsip “pencet tombol” (subsumsi otomatis), melainkan sesuatu yang cukup rumit, yang banyak berkaitan dengan

<sup>85</sup> Jan Michiel Otto terjemahan Tristram Moeliono dalam Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, Bandung, PT Revika Aditama, 2006, hal. 85.

<sup>86</sup> M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHP Penyidikan dan Penuntutan*, Jakarta, Sinar Grafika, 2002, hal. 76.

<sup>87</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, Jakarta, UKI Press, 2006, hal. 135-136.

faktor diluar hukum itu sendiri. Berbicara mengenai kepastian, maka seperti dikatakan Radbruch, yang lebih tepat adalah kepastian dari adanya peraturan itu sendiri atau kepastian peraturan (*sicherheit des Rechts*).<sup>88</sup>

Berdasarkan paparan diatas, Apakah Hukum di Indonesia sudah menjamin adanya kepastian Hukum?. Banyaknya undang-undang yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) itu didasarkan atas kepentingan mereka dan Undang-undang itu dibuat bukan untuk kesejahteraan rakyat melainkan untuk keuntungan pribadi-pribadi mereka sendiri, oleh karena itu produk yang dibuat banyak yang tidak menjamin adanya kepastian hukum dan yang sungguh ironis adalah tidak ada Undang-undang yang mensejahterakan rakyat. Indonesia dikenal dengan Negara yang Kaya, Negara yang letaknya strategis dan menjadi julukan sebagai Negara yang menjadi Jantung Dunia. Akan tetapi itu hanyalah sebuah cerita dongeng belaka karna kenyataannya adalah Banyak rakyat indonesia yang tidak merasakan Kekayaan Itu dan Bahkan mereka harus tidur dibawah jembatan dan banyak yang tidur di emperan toko. Itu semua disebabkan kesewenangan para pemimpin yang mementingkan diri sendiri.

Banyak produk DPR yang menggambarkan bahwa hukum di Negara tercinta adalah hukum yang tidak menjamin adanya suatu kepastian. Sebagai contohnya adalah Undang-undang Dasar 1945 amandemen Pasal 28D ayat (1) yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Di sisi lain dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana

---

<sup>88</sup> *Ibid*, hal. 139.

pasal 14 butir b, yang berbunyi mengadakan pra penuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memperhatikan ketentuan Pasal 110 ayat (3) dan ayat (4), dengan memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari penyidik. Dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana pasal 14 butir b, terdapat istilah pra penuntutan akan tetapi di dalam Bab I Ketentuan Umum pasal 1 dan Penjelasan Umum Undang-Undang ini tidak dijelaskan atau terdapat istilah Pra penuntutan. Disini ada ketidak pastian mengenai apa yang disebut dengan Prapenuntutan. Apakah ini yang dibanggakan sebagai karya Agung anak Bangsa. Undang-undang yang dibuat pada tahun 1981 dan berlaku sampai sekarang ternyata tidak menjamin suatu Kepastian. Kenapa masih diterapkan dan digunakan? Dan kenapa tidak diganti dengan undang-undang yang lebih menjamin adanya suatu kepastian serta suatu keadilan?. Inilah suatu produk yang didasarkan atas suatu kepentingan dan pada akhirnya rakyatlah yang menanggung segala konsekuensinya dan rakyatlah yang menderita akibat perbuatan yang sewenang-wenang itu.

Hukum harus pasti karena dengan hal yang bersifat pasti dapat dijadikan ukuran kebenaran dan demi tercapainya tujuan hukum yang menuntut kedamaian, ketentraman, kesejahteraan dan ketertiban dalam masyarakat serta kepastian hukum harus dapat menjadi jaminan kesejahteraan umum dan jaminan keadilan bagi masyarakat.

Demikian juga halnya terhadap batasan waktu penanganan pelanggaran pada pemilihan umum kepala daerah yang demikian singkat tentunya akan memberikan dampak terhadap kualitas dari penanganan yang dilakukan baik dari

aspek pembuktian, pemeriksaan dan hal-hal lainnya yang berkaitan dengan pelanggaran pada pemilihan umum.

Sebagaimana dijelaskan dalam bab I pembahasan tesis ini bahwa laporan Dugaan Pelanggaran Pemilu disampaikan kepada Pengawas Pemilu sesuai tingkatan dan wilayah kerjanya paling lambat 7 (tujuh) hari sejak diketahui dan/atau ditemukannya pelanggaran Pemilu. Hari adalah hari menurut kalender, sedang dalam proses penanganan pelanggaran pemilu adalah hari kerja.

Singkatnya waktu yang diberikan untuk penanganan baik itu mencari alat bukti dan halhal lainnya seperti mengumpulkan alat buksi dan saksi tentunya sangat sukar sekali dan dapat memberikan ketidakpastian hukum dalam penyelenggaraan pemilukada.

Ketika Bawaslu mendapatkan laporan pelanggaran, seringkali terbentur dengan adanya keterbatasan waktu penanganan. Padahal, kami harus melengkapi berkas laporan, saksi, dan syarat lainnya. Semua itu perlu waktu yang tidak bisa singkat.<sup>89</sup>

Selain itu, perbedaan hari kerja dan kalender juga menjadi kendala bagi Bawaslu dalam mengejar limit waktu penanganan pelanggaran pemilukada. Bawaslu menerapkan hari kalender, sedangkan jaksa dan kepolisian menggunakan hari kerja. Problematika lainnya, pembuktian terhadap dugaan pelanggaran pemalsuan dukungan. Penyidik meminta uji forensik. Permintaan itu sulit dikabulkan karena uji forensik tak ada di di beberapa daerah sehingga terpaksa ke Kota Medan. Masalah yang lain, berbuntut terhadap penanganan pelanggaran melebihi waktu. Kemudian, terdapat perbedaan persepsi Sentra Gakkumdu setelah pembahasan ketiga. Lalu, belum ada ketentuan yang mengatur terhadap terlapor atau tersangka yang kabur atau menghilang saat masa penyidikan. Akibatnya, beberapa kasus jadi mandek karena saksinya kabur. Selain itu, persoalan kondisi geografis dan definisi kampanye masih kumulatif, sehingga pemenuhan unsur pasalnya sulit. Semua masalah tersebut fokusnya

---

<sup>89</sup> Hasil Wawancara dengan Bapak Henry Sitinjak, selaku Anggota Bawaslu Provinsi Sumatera Utara (Koordinator Divisi Hukum, Data dan Informasi), tanggal 4 Maret 2019

adalah waktu.<sup>90</sup>

Bisa dipastikan akibat singkatnya waktu penanganan pelanggaran pemilukada maka akan memberikan akibat ketidakpastian hukum atas kasus yang diduga telah terjadi pelanggaran pemilukada.<sup>91</sup>

Dikaitkan dengan maksud dan asas pemilu, ketentuan daluwarsa atau waktu penanganan yang sangat singkat menyebabkan kemungkinan lolosnya banyak pelaku pelanggaran pemilukada dan juga pelaku tindak pidana pemilu dan kemungkinan terpilihnya calon kepala daerah dan bahkan anggota DPR, DPD, dan DPRD melalui proses yang curang yang melanggar hukum. Hal ini jelas-jelas bertentangan dengan ketentuan konstitusi maupun undang-undang.<sup>92</sup>

Penetapan batas waktu pelaporan pelanggaran pemilukada yang sangat singkat telah dengan jelas melanggar hak negara dalam menghukum seorang pelaku pelanggar pemilukada dan pelaku tindak pidana (*jus puniendi*). Sesuai pendapat para sarjana hukum pidana, batasan waktu (daluwarsa) ini seyogianya hanya diterapkan untuk tindak pidana yang sangat ringan saja. Untuk tindak pidana yang berat, sebagian bahkan berpendapat tidak perlu ada batas daluwarsa.

Dari sisi lainnya singkatnya waktu penanganan pelanggaran pemilukada memberikan akibat pelaksanaan proses pemeriksaan kurang mempertimbangkan kesiapan para pihak untuk menjawab dan membuktikan sebuah perkara agar proses penggalan kebenaran dalil, bukti dan fakta-fakta lebih mendalam dan komprehensif bagi para pihak.

Berdasarkan keadaan di atas maka dapatlah dilihat amat sangat riskan aspek kepastian hukum dalam penanganan pelanggaran pada pemilihan kepala daerah, sehingga tidak heran tatkala terjadi pelanggaran karena batas waktu yang diberikan amat sangat sedikit menjadikan kepala daerah yang terpilih syarat

<sup>90</sup> Hasil Wawancara dengan Bapak Henry Sitingak, selaku Anggota Bawaslu Provinsi Sumatera Utara (Koordinator Divisi Hukum, Data dan Informasi), tanggal 4 Maret 2019

<sup>91</sup> Hasil Wawancara dengan Bapak Henry Sitingak, selaku Anggota Bawaslu Provinsi Sumatera Utara (Koordinator Divisi Hukum, Data dan Informasi), tanggal 4 Maret 2019

<sup>92</sup> Hasil Wawancara dengan Bapak Henry Sitingak, selaku Anggota Bawaslu Provinsi Sumatera Utara (Koordinator Divisi Hukum, Data dan Informasi), tanggal 4 Maret 2019

dengan keadaan yang kurang menyenangkan. Padahal di satu sisi yang dipilih adalah orang-orang bijak yang akan menjadi pemimpin di daerah, tetapi tatkala kebijakan tersebut terhadap oleh waktu maka hadirilah pemimpin-pemimpin yang pandai memainkan kesempatan.

Pemilu yang demokratis tentunya berkaitan dengan adanya kepastian hukum dalam pengaturan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu yang dirumuskan berdasarkan asas-asas Pemilu termasuk pemilukada. Kepastian hukum juga berkaitan dengan bagaimana pengawas Pemilu, Kepolisian, dan Kejaksaan dalam Rumah Sentra Gakkumdu menjalankan tugas penegakan hukum pelanggaran pemilukada dan pelanggaran pidana Pemilu dengan seadil-adilnya, termasuk penyesuaian waktu dalam penanganannya.

## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. Kesimpulan

1. Pengaturan hukum perihal proses penanganan pelanggaran pada pemilihan kepala daerah ditemukan dalam ketentuan beberapa perundang-undangan yaitu 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, kemudian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang dan yang terakhir adalah 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
2. Aspek hukum batasan waktu penanganan pelanggaran pada pemilihan kepala daerah yang dimiliki pengawas pemilu hanya 3 (tiga) hari akan memberikan pengaruh terhadap kepastian hukum khususnya terhadap penanganan kasus-kasus pelanggaran pemilihan kepala daerah baik itu bagi Bawaslu maupun lembaga-lembaga pelaksana pilkada maupun juga peserta pilkada dan

masyarakat luas.

3. Adapun hambatan dalam penanganan pelanggaran pada pemilihan kepala daerah terdiri dari hambatan internal meliputi adanya beberapa pengawas pemilu yang tidak memiliki kemampuan dalam penanganan pelanggaran khususnya dalam manajemen penanganan pelanggaran serta tidak semua berlatar pendidikan sarjana hukum( *Profesionalitas Penyelenggara Pemilu*), hambatan eksternal meliputi adanya upaya *Money politics* dan *black campaign*, Politisasi Birokrasi, Kualitas dan Kapabilitas Peserta Pemilu atau Partai Politik dan Partisipasi Politik Masyarakat. Untuk menanggulangi maka Bawaslu perlu Meningkatkan kompetensi jajaran pengawas pilkada, Menegakan independensi dan integritas Bawaslu, Mengoptimalkan peran dan fungsi Sentra Gakumdu. Serta Pelibatan Masyarakat dan media secara partisipatif dalam pengawasan pilkada.

## **B. Saran**

1. Untuk mewujudkan penyelenggaraan Pemilukada yang berkualitas dan memiliki integritas tinggi maka perlu dilakukan penyempurnaan terhadap aturan yang telah ada melalui penambahan aturan, penegasan maksud dan sinkronisasi antar peraturan perundang-undangan yang telah ada salah satu diantaranya melalui pembuatan instrumen-instrumen komplain atas terjadinya pelanggaran pemilu yang lengkap, mudah diakses, terbuka, dan adil. Terkhususnya batasan waktu dalam penanganan pelanggaran yang dimiliki jajaran pengawas pemilu perlu ditambah waktu penanganan selama 7 hari



kerja sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Pemilu. Lebih penting lagi memastikan bahwa aturan main yang ditetapkan tersebut dijalankan secara konsisten oleh semua pihak baik penyelenggara, peserta dan masyarakat.

2. Tersedianya aturan yang konkrit dan implementatif penting untuk menjamin kepastian dan keadilan hukum sehingga pemilu memiliki landasan legalitas dan legitimasi yang kuat sehingga pemerintahan yang dihasilkan melalui pemilu tetap mendapatkan dukungan masyarakat luas. Untuk itu, maka segala pelanggaran yang terjadi dalam proses pelaksanaan pemilu harus diselesaikan secara adil, terbuka dan konsisten.
3. Sudah seharusnya pengadilan khusus Pemilu didirikan karena merupakan bagian terpenting dalam mengawal proses demokrasi, tujuannya untuk memproteksi hak konstitusional warga negara dan peserta pemilihan umum, untuk memberikan ruang hukum kepada pihak-pihak yang dirugikan dalam penyelenggaraan Pemilu untuk mendapatkan kepastian hukum dalam kehidupan negara demokrasi, sekaligus sebagai upaya untuk mempercepat penyelesaian sengketa atau kasus-kasus selama proses pemilihan umum berlangsung. Untuk “kepastian hukum”, bagi penyelenggara pemilu, pengawas pemilu, pemantau pemilu dan peserta mulai dari proses tahapan, program dan jadwal waktu penyelenggaraan pemilu.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku:

- Azman, H. Nur, 2011, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Bandung: Penabur Ilmu.
- Bungin, Burhan, 2013, *Analisis Data Penelitian Kualitatif, Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Djumhana, Muhammad, 2014, *Hukum Ekonomi Sosial Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Ediwarman, 2014, *Penegakan Hukum Pidana Dalam Perspektif Kriminologi*, Yogyakarta: Genta Publishing.
- \_\_\_\_\_, 2016, *Monograf Metodologi Penelitian Hukum (Panduan Penelitian Tesis dan Disertasi)*, Yogyakarta: Genta Publishing.
- Friedman, Lawrence, 2014, *America Law An Introduction*, sebagaimana diterjemahkan oleh Wisnu Basuki, Jakarta: PT Tatanusa.
- Harahap, M. Yahya, 2015, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi dan Peninjauan Kembali*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Haris, Syamsuddin (ed), 2008, *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia & PPW-LIPI.
- Hartono, C.F.G. Sunaryati, 1994, *Penelitian Hukum di Indonesia pada akhir Abad ke-20*, Bandung: Alumni.
- Kelsen, Hans, 2017, *Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-dasar Ilmu Normatif sebagai ilmu hukum Deskriptif .Empirik*, Alih bahasa : H. Sumardi, Jakarta : Media Indonesia.
- Kristiadi, J. (ed), 2007. *Menyelenggarakan Pemilu yang Bersifat Luber dan Jurdil*, Jakarta: Centre for Strategic and International Studies.
- Land, Hari, 2014, *Modern Jurisprudensi*, Kuala Lumpur: International Law Book Service.

- Lopa, Baharuddin, 2007, *Permasalahan Pembinaan dan Penegakan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Bulan Bintang.
- Lubis, M. Solly, disampaikan pada waktu kuliah Politik Hukum Kelas Hukum dan HAM Sekolah Pascasarjana USU, Medan.
- Lubis, Todung Mulya, “*Pemilu 2004 Tanpa Pengawasan*”, 10 September 2002.
- Merloe, Patrick, 2014, *Pemilihan Umum Demokratis: Hak Asasi, Kepercayaan Masyarakat dan Persaingan Yang Adil*. Jakarta: Kedutaan Besar Amerika Serikat.
- Mertokusumo, Sudikno dan A. Pitlo, 2013, *Bab-Bab tentang Penemuan Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Muhammad, Rusli, 2016, *Potret Lembaga Pengadilan Indonesia* Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Nasution, Bismar dan Mahmul Siregar, 2017, *Bahan Kuliah Teori Hukum, Program Studi Ilmu Hukum*, Medan: Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara.
- Prakoso. Abintoro, 2013, *Kriminologi & Hukum Pidana*, Yogyakarta: Laksbang Grafika.
- Purwanto, M. Ngalim, 2000, *Ilmu Pendidikan Teorits dan Praktis*, Jakarta: Rosda.
- Thaib, Dahlan, 2011, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Jogjakarta.
- Santoso, Topo, 2004, “*Pelanggaran Pemilu 2004 dan Penanganannya*”, dalam *Jurnal Demokrasi & HAM*, Vol. 4, No. 1.

- Santoso, Topo Santoso dan Didik Supriyanto, 2014, *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi*, Jakarta: Raja Grafindo.
- Santoso, Topo, Siti Noordjanah, dan Rita, 2005, *Etika dalam Pemilu 2004 – Problematika dalam Penerapannya*, Jakarta: Kedepuitan Bidang Dinamika Masyarakat Kementerian Riset dan Teknologi.
- Santoso, Topo, 2015, *Tindak Pidana Pemilu*, Jakarta: Rajawali Press.
- Santoso, Topo et al, 2016, *Penegakan Hukum Pemilu*, Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi.
- Santoso, Topo, 2008, *Hukum dan Proses Demokrasi*, Jakarta: Kemitraan.
- Silaban, Sintong, 2012, *Tindak Pidana Pemilu (Suatu Tinjauan dalam Rangka Mewujudkan Pelaksanaan Pemilu yang Jujur dan Adil)*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Soekanto, Soerjono, 2012, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- \_\_\_\_\_, 2014, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- \_\_\_\_\_, dan Sri Marmudji, 2016, *Penulisan Hukum Normatif*, Jakarta: Rajawali.
- Soemitro, Ronny H. 2014, *Masalah-masalah Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Sunggono, Bambang, 2014, *Hukum Lingkungan dan Dinamika Kependudukan*, Bandung: Citra Aditya Bakti.

\_\_\_\_\_, 2013, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Sutiyoso, Bambang, 2017, *Metode Penemuan Hukum Upaya Mewujudkan Hukum yang Pasti dan Berkeadilan*, Yogyakarta: UII Press.

Syamsuddin, M. 2017, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Jakarta: Grafindo Persada.

## **B. Peraturan Perundang-Undangan:**

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang

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

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum No. 14 Tahun 2017 tentang Penanganan Laporan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota

## **C. Internet:**

Fakultas Hukum UII, Pilkada Serentak, melalui <https://pshk.uui.ac.id/2018/03/mengenal-pelanggaran-pilkada/>.

**D. Jurnal:**

Ananingsih Wahyu Sri, 2016, Masalah-Masalah Hukum, Tantangan Dalam Penanganan Dugaan Praktik Politik Uang Pada Pilkada Serentak 2017, Semarang

**E. Wawancara**

Wawancara dengan Bapak Henry Sitinjak, selaku Anggota Bawaslu Provinsi Sumatera Utara (Koordinator Divisi Hukum, Data dan Informasi), Tanggal 04 Maret 2019.