

BAB II

UNDANG-UNDANG NO. 32/2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG

A. Undang-Undang No. 32/2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 32/2004 tentang pemerintahan Daerah bukanlah produk Undang-undang yang lahir dari ruang hampa. Undang-undang ini lahir atas pergulatan pemikiran dan implementasi sistem pemerintahan daerah sejak Indonesia dilahirkan.

1. Sejarah Tentang Pemerintahan Daerah di Indonesia

Secara historis eksistensi pemerintahan daerah telah dikenal sejak masa pemerintahan kerajaan-kerajaan nenek moyang dahulu, sampai pada sistem pemerintahan yang di berlakukan oleh pemerintah penjajah, baik pemerintah Kolonialisme Belanda, Portugis, Spanyol, Inggris maupun Jepang.

Demikian pula mengenai sistem kemasyarakatan dan susunan pemerintahannya mulai dari tingkat desa, kampung, negeri, atau dengan istilah lainnya sampai pada puncak pimpinan pemerintah. Di samping itu upaya membuat perbandingan sistem pemerintah yang berlaku di beberapa negara lain, juga amat penting untuk di jadikan pertimbangan bagi pembentukan pemerintah daerah.

Berdasarkan latar belakang sejarah di atas, maka pemerintah Indonesia sejak Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal

17 Agustus 1945, merancang UUD yang di dalamnya mengatur secara eksplisit tentang pemerintahan daerah. Hal-hal ini terlihat dalam pola pikir dan usulan-usulan yang terungkap sewaktu para pendiri Republik (*the founding fathers*) ini mengadakan sidang-sidangnya dalam mempersiapkan Undang-Undang Dasarnya, yang kemudian di kenal dengan Undang-Undang Dasar 1945.¹

Dalam perjalanan tentang penerapan sistem pemerintahan daerah di Indonesia, pada babak terbukanya kran demokrasi saat era reformasi, muncul tuntutan dari berbagai elemen masyarakat untuk membuat sistem pemerintahan daerah yang semula dikendalikan oleh pemerintahan pusat kepada sistem yang memberikan kebebasan pada pemerintah daerah untuk mengelola dan memajukan daerahnya tanpa banyak intervensi dari pemerintah pusat. Tuntutan ini yang kemudian banyak dikenal dengan kebijakan otonomi daerah. Dari latar belakang inilah Undang-undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah lahir sebagai penyempurna bagi UU sebelumnya, yakni UU No. 22/1999 tentang pemerintahan Daerah.

Kebijakan otonomi daerah ini merupakan perwujudan dari cita-cita dari para *founding fathers* bangsa ini, yakni terwujudnya kedaulatan rakyat. Mohammad Hatta pernah mengatakan bahwa kedaulatan rakyat harus ditanam di dalam hati rakyat. Baginya kedaulatan rakyat Indonesia berbeda dengan Barat, karena kedaulatan rakyat Indonesia tidak individualistik melainkan berdasar pada "rasa bersama". Kedaulatan rakyat

¹ Sarundajang, S.H., *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Jakarta: Pustaka sinar Harapan, 2002, hlm. 21-22.

berarti setiap orang bebas untuk menentukan hidup dan masa depannya sendiri. Namun tidak dapat berhenti pada arti singkat tersebut, sebab bila demikian kedaulatan yang satu dengan yang lain akan berbenturan. Oleh karenanya prinsip kebebasan dalam kedaulatan rakyat harus dibatasi dengan prinsip persamaan, sehingga tidak satupun individu dapat hidup sebebaskan-bebasnya.²

Selain itu Pelaksanaan otonomi daerah atau sering disebut juga desentralisasi³ mempunyai tujuan utama untuk membebaskan pemerintahan daerah dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga ia berkesempatan untuk mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat dari padanya. Pada saat yang sama pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis.⁴

2. Ruang Lingkup UU No. 32/2004

Dalam UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah bila diklasifikasikan memuat beberapa perubahan mendasar tentang sistem pemerintahan daerah dibandingkan dengan UU tentang pemerintahan daerah sebelumnya. Pada prinsipnya UU No. 32/2004 ini merombak dan

² M. Arif Nasution, *Demokratisasi dan Problema Otonomi Daerah*, Bandung : Manadar Maju, 2000, hlm. 9.

³ Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Lihat dalam B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005, hlm. 123.

⁴ Drs. Syaekani, dkk., *Otonomi Daerah dalam Negara kesatuan*, Yogyakarta: 2003 Cet. III, hlm. 172.

menyempurnakan atas kebijakan tentang sistem pemerintahan daerah yang lama. Adapun UU No. 32/2004 ini memuat ruang lingkup sebagai berikut:

- a. Pembentukan Daerah Dan Kawasan Khusus.
- b. Pembagian Urusan Pemerintahan.
- c. Penyelenggaraan pemerintahan.
- d. Kepegawaiaan Daerah.
- e. Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.
- f. Perencanaan Pembangunan Daerah.
- g. Keuangan Daerah.
- h. Pembinaan dan Pengawasan.
- i. Kawasan Perkotaan.
- j. Pemerintah Desa.
- k. Pertimbangan dalam kebijakan otonomi Daerah.⁵

B. Pe

milihan Kepala Daerah Secara Langsung

Pembahasan pada bagian ini merupakan bagian dari UU No. 32/2004 tentang pemerintahan daerah pada Bab IV tentang penyelenggaraan pemerintahan bagian kedelapan tentang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

1. Landasan Yuridis

Adanya kekurangan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah disadari oleh para wakil rakyat yang duduk di MPR RI dengan

⁵ Lebih jelasnya dapat dilihat dalam UU No. 32/2004 tentang pemerintahan daerah.

melahirkan ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tentang rekomendasi kebijakan dan penyelenggaraan otonomi daerah. Di samping itu, adanya amandemen UUD 1945 yang telah mengubah Bab IV tentang Pemerintahan Daerah dengan pasal 18, Pasal 18 A, Pasal 18 B. Perubahan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2003 yang di dalamnya tidak lagi tercantum kewenangan DPRD untuk memilih kepala daerah. Pilkada secara langsung juga di jiwai oleh Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan di laksanakan menurut UUD" dan pasal 18 ayat 4 UUD 1945 "Gubernur dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota di pilih secara demokratis". Ketentuan-ketentuan inilah yang menjadi dasar hukum secara umum bagi pelaksanaan pilkada secara langsung.

Secara operasional pelaksanaan pilkada secara langsung telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 pada bab IV bagian kedelapan Pasal 56 sampai dengan Pasal 119 dimulai dari paragraf kesatu tentang pemilihan sampai paragraf ketujuh tentang ketentuan pidana. Kemudian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 menyatakan KPUD sebagai penyelenggara pilkada dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 yang menyatakan DPRD sebagai *pengawas* dengan membentuk panitia *pengawas*.⁶

⁶ Haw. Widjaya, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia, Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan daerah*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2005, hlm. 121-122.

2. Asas-asas Pilkada Langsung

Salah satu ciri sistem pilkada yang demokratis dapat dilihat dari asas-asas yang dianut. Asas adalah salah satu tolak pikiran untuk suatu kasus atau suatu jalan dan sarana untuk menciptakan suatu tata hubungan atau kondisi yang kita kehendaki. Asas pilkada adalah pangkal tolak pikiran untuk melaksanakan pilkada. Dengan kata lain, asas pilkada merupakan prinsip-prinsip atau pedoman yang harus mewarnai proses penyelenggaraan. Asas pilkada juga berarti jalan atau sarana agar pilkada berjalan secara demokratis. Dengan demikian, asas-asas pilkada harus tercermin dalam tahapan-tahapan kegiatan atau diterjemahkan secara teknis dalam elemen-elemen kegiatan pilkada.

Asas yang dipakai dalam pilkada langsung sama persis dengan asas yang dipakai dalam pemilu 2004, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Rumusan mengenai asas-asas pilkada langsung tertuang dalam pasal 56 Ayat (1) UU No. 32/2004 dan ditegaskan kembali pada pasal 4 Ayat (3) PP No. 6/2005. Selengkapnya bunyi pasal 56 Ayat (1) berbunyi:

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

Dengan asas-asas tersebut, dapat di katakan bahwa pilkada langsung di Indonesia telah menggunakan prinsip-prinsip yang berlaku umum dalam rekrutmen pejabat publik atau pejabat politik yang terbuka.⁷

3. Penyelenggara Pilkada Langsung

Berbeda dengan penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden yang memposisikan KPU -yang bersifat nasional, tetap mandiri- sebagai pemegang mandat tunggal penyelenggaraan, UU No. 32/2004 membagi kewenangan penyelenggaraan pilkada langsung kepada tiga institusi, yakni DPRD, KPUD dan Pemerintah Daerah. Secara fungsional, kedudukan ketiga institusi tersebut berbeda menurut tugas dan wewenangnya.

- a) DPRD merupakan pemegang otoritas politik.

Dimaksud dengan pemegang otoritas politik adalah bahwa DPRD merupakan representasi rakyat yang memiliki kedaulatan dan mandat kepada penyelenggaraan pilkada langsung, berwujud pemberitahuan mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah kepada kepala daerah dan KPUD. Karena mekanisme itu bersifat politis, prosedur tersebut berimplikasi pada kekuatan hukum penyelenggaraan namun tidak berimplikasi pada pertanggungjawaban secara hukum.

- b) Pemerintah Daerah menjalankan fungsi fasilitasi

Pemerintah daerah berkewajiban memberikan fasilitasi proses pilkada langsung meliputi bidang anggaran, personalia dan kebijakan sebagai

⁷ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung; Filosofi, Sistem Dan Problema Penerapan Di Indonesia*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2005, hlm. 206.

eksekutif. Selain itu, ada beberapa tugas teknis yang harus dilaksanakan untuk menunjang pelaksanaan tahapan kegiatan.⁸

c) KPUD sebagai pelaksana teknis

Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 1 ayat (21) adalah pemegang wewenang untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota. KPUD di setiap tingkatannya dalam menyelenggarakan pemilihan kepala daerah bertanggung jawab kepada DPRD yang bersangkutan (UU No 32/2004 Pasal 57).

Sebagai penyelenggara pilkada, KPUD memiliki tugas dan wewenang yang diatur dalam UU No. 32/2004 Pasal 66 (1)⁹, meliputi:

- a. Merencanakan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- b. Menetapkan tata cara pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sesuai dengan tahapan yang diatur dalam perundang-undangan;

⁸ *Ibid*, hlm. 221-224.

⁹ Lebih jelasnya dapat dilihat dalam UU No. 32/2004 tentang pemerintahan daerah, pada bab IV Penyelenggaraan Pemerintahan bagian kedelapan tentang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah pasal 66 ayat 1 (satu).

- c. Mengkoordinasikan, menyelenggarakan dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- d. Menetapkan tanggal dan tata cara pelaksanaan kampanye serta pemungutan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- e. Meneliti persyaratan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan calon;
- f. Meneliti persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diusulkan;
- g. Menetapkan pasangan calon yang memenuhi persyaratan;
- h. Menerima pendaftaran dan pengumuman tim kampanye;
- i. Mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye;
- j. Menetapkan hasil rekapitulasi penghitungan suara dan mengumumkan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- k. Melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- l. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur oleh peraturan perundang-undangan;
- m. Menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan hasil audit.

4. Pengawasan dan Pemantauan Pilkada Langsung

Lembaga pengawas pilkada langsung dikenal dengan panitia pengawas (Panwas) pilkada langsung. Unsur-unsur panwas pilkada langsung mencakup kejaksaan, kepolisian, pers, perguruan tinggi dan tokoh masyarakat. Panwas Pilkada langsung dibentuk dan bertanggungjawab kepada DPRD. Ketentuan tersebut dapat ditafsirkan bahwa secara struktural kedudukan panwas setingkat dengan KPUD.

Sesuai dengan pasal 66 Ayat (4) UU No. 32/2004, tugas dan wewenang panwas terdiri dari:

- a. Mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- b. Menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- c. Menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- d. Meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang; dan
- e. Mengatur hubungan koordinasi antar panitia pengawasan pada semua tingkatan.

Sedangkan kewajiban panwas adalah sebagai berikut:

- a. Memperlakukan pasangan calon secara adil dan setara;

- b. Melakukan pengawasan pelaksanaan pemilihan secara aktif;
- c. Meneruskan temuan dan laporan yang merupakan pelanggaran kepada pihak yang berwenang; dan
- d. Menyampaikan laporan kepada DPRD atas pelaksanaan tugas pada masa akhir masa tugas.

Keberadaan pemantau sangat diperlukan agar pelaksanaan pilkada langsung sesuai ketentuan perundang-undangan. Fungsi pemantau antara lain menjadi kontrol sehingga pilkada langsung berjalan demokratis. Pemantau pilkada langsung yang ditentukan dalam perundangan adalah lembaga swadaya masyarakat dan badan hukum dalam negeri. Pemantau harus bersifat independen dan mempunyai sumber dana yang jelas. Sebelum menjalankan tugasnya, mereka harus mendaftarkan diri dan memperoleh akreditasi dari KPUD. Pemantau memiliki kewajiban:

- a. Menyampaikan laporan hasil pemantauan kepada KPUD paling lambat 7 (tujuh) hari setelah pelantikan kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih.
- b. Mematuhi segala peraturan perundang-undangan.
- c. Pemantau pemilihan yang tidak memenuhi kewajiban dan/atau tidak lagi memenuhi persyaratan dicabut haknya sebagai pemantau. dan/atau dikenai sanksi sesuai peraturan perundang-undangan.
- d. Tata cara untuk menjadi pemantau pemilihan dan pemantauan

pemilihan serta pencabutan hak sebagaimana diatur dalam peraturan pemerintah.¹⁰

C. Pelanggaran Pilkada

Secara garis besar pelanggaran-pelanggaran dalam setiap tahapan pelaksanaan Pemilihan kepala daerah secara langsung dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua) pelanggaran, yaitu; (1) Pelanggaran administratif, dan (2) Pelanggaran Pidana. Meskipun dalam ketentuan undang-undang No. 32 tahun 2004, maupun dalam undang-undang No.12 tahun 2008, tentang Pemerintahan daerah yang dijadikan dasar pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung, ada kalanya pelanggaran yang terjadi merupakan pelanggaran administratif saja, tetapi ada juga pelanggaran tersebut selain merupakan pelanggaran administratif, juga merupakan pelanggaran pidana.¹¹

Pelanggaran administratif adalah pelanggaran-pelanggaran terhadap ketentuan, tata cara, dan persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-undang Pemilihan Kepala daerah, yang tidak didefinisikan sebagai tindakan kriminal dan tidak berkaitan dengan hukuman dan atau denda. Konsekwensi dari pelanggaran administratif ini adalah gagalnya pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk mengikuti sebagian tahapan Pilkada dan atau gagalnya pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk mengikuti tahapan pilkada, karena tidak memenuhi syarat sebagaimana yang diatur dalam UU No. 32 tahun 2004, dan UU No. 12 tahun 2008, tentang

¹⁰ Joko J. Prihatmoko, *Op cit*, hlm. 222-224.

¹¹ Seperti pelanggaran konvoi atau arak-arakan di jalan protokol, kampanye yang dilakukan oleh Pasangan calon atau tim kampanyenya diluar jadwal yang telah ditentukan, selain merupakan pelanggaran administratif, juga merupakan pelanggaran pidana.

pemerintahan daerah. Selain itu, apabila pelanggaran administratif ini yang berkaitan dengan pelanggaran tata cara kampanye, maka dapat dikenai sanksi oleh KPU daerah yang berupa; (1). Peringatan tertulis, apabila penyelenggara kampanye melanggar larangan walaupun belum terjadi gangguan, (2). Penghentian kegiatan kampanye di tempat terjadinya pelanggaran atau diseluruh daerah pemilihan yang bersangkutan, apabila terjadi gangguan terhadap keamanan yang berpotensi menyebar ke daerah pemilihan lain.

Yang dimaksud dengan tindak pidana pilkada adalah serangkaian tindak pidana yang diatur secara khusus dalam perundang-undangan yang mengatur tentang pilkada. Tindak Pidana yang diatur dalam perundang-undangan pilkada tidak selalu berupa tindak pidana baru yang belum pernah diatur dalam perundang-undangan lain. Beberapa tindak pidana pilkada merupakan tindak pidana yang sebelumnya sudah diatur dalam KUHP, seperti memalsukan surat (Pasal 263), *money politic* (Pasal 149), dan sebagainya.¹²

Di luar tindak pidana yang diatur dalam perundang-undangan yang mengatur tentang pilkada masih terdapat berbagai tindak pidana yang dapat terjadi di dalam atau yang berhubungan dengan penyelenggaraan pilkada. Tindak pidana tersebut bisa dilakukan oleh masyarakat pada umumnya atau oleh peserta pemilu atau oleh penyelenggara pemilu. Sedangkan yang dimaksud dengan perbuatan tindak pidana tersebut adalah perbuatan yang

¹² <http://fh.wisnuwardhana.ac.id>, Nuruddin hady, *Pelanggaran-Pelanggaran Pilkada & Pembatalan Pasangan Calon Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Terpilih*, diakses tanggal 10 Desember 2010.

bertentangan dengan tata atau ketertiban yang dikehendaki oleh hukum, yakni perbuatan yang melawan (melanggar) hukum.¹³

D. Pelanggaran Tindak Pidana dalam Pilkada

Secara umum, keseluruhan tindak pidana dalam pemilihan kepala daerah dapat dikelompokkan menjadi tiga berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 12 tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.¹⁴ Tiga pengelompokan itu meliputi:

1. Tindak pidana yang berkenaan dengan penetapan pemilih dan pemenuhan persyaratan peserta.

Tindak pidana yang berkenaan dengan penetapan pemilih dan persyaratan peserta ini mengatur larangan-larangan bagi perseorangan, baik calon pemilih, calon peserta dan petugas penyelenggara pilkada untuk tidak melakukan pemalsuan data, pemberian keterangan palsu dan melakukan ancaman kekerasan. Adapun secara rinci diatur dalam pasal 115 UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 12 tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana berikut:

- a. Pasal 115 ayat (1) "Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan palsu mengenai diri sendiri maupun orang lain yang

¹³ Prof. Moelijatno, S.H., *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta: PT rineka Cipta, cet ke-5, 1993, hlm 2.

¹⁴ Lihat dalam UU No. 22/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

- diperlukan untuk pengisian daftar pemilih". Pidana penjara minimal 3 bulan dan maksimal 12 bulan dan/atau denda minimal Rp. 3.000.000,- dan maksimal Rp. 12.000.000,-
- b. Pasal 115 ayat (2) "Setiap orang yang dengan sengaja menyebabkan orang lain kehilangan hak pilihnya dan orang yang kehilangan hak pilih tersebut mengadakan". Pidana penjara minimal 12 bulan dan maksimal 24 bulan dan/atau denda minimal Rp. 12.000.000,- dan maksimal Rp. 24.000.000,-
- c. Pasal 115 ayat (3) "Setiap orang yang dengan sengaja memalsukan surat yang menurut suatu aturan dalam UU ini diperlukan untuk menjalankan suatu perbuatan dengan maksud untuk digunakan sendiri atau orang lain sebagai seolah-olah surat sah atau tidak dipalsukan". Pidana penjara minimal 36 bulan dan maksimal 72 bulan dan/atau denda minimal Rp. 36.000.000,- dan maksimal Rp. 72.000.000,-
- d. Pasal 115 ayat (4) "Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan atau menyuruh orang lain menggunakan surat yang tidak sah, padahal surat itu telah diketahuinya tidak sah". Pidana penjara minimal 36 bulan dan maksimal 72 bulan dan/atau denda minimal Rp. 36.000.000,- dan maksimal Rp. 72.000.000,-
- e. Pasal 115 ayat (5) "Setiap orang yang dengan kekerasan atau dengan ancaman kekuasaan yang ada padanya saat pendaftaran pemilih menghalang – halangi seseorang untuk terdaftar sebagai pemilih dalam pemilihan kepala daerah menurut UU ini". Pidana penjara

- minimal 12 bulan dan maksimal 36 bulan dan/atau denda minimal Rp. 12.000.000,- dan maksimal Rp. 36.000.000,-
- f. Pasal 115 ayat (6) "Setiap orang yang Dengan sengaja memberikan keterangan palsu atau menggunakan surat palsu seolah-olah sebagai surat yang sah tentang suatu hal yang diperlukan bagi persyaratan untuk menjadi pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah". Pidana penjara minimal 36 bulan dan maksimal 72 bulan dan/atau denda minimal Rp. 36.000.000,- dan maksimal Rp. 72.000.000,-
- g. Pasal 115 ayat (7) "Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan palsu atau menggunakan identitas diri palsu untuk mendukung bakal pasangan calon perseorangan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 59". Pidana penjara minimal 12 bulan dan maksimal 36 bulan dan/atau denda minimal Rp. 12.000.000,- dan maksimal Rp. 36.000.000,-
- h. Pasal 115 ayat (8) "Anggota PPS, anggota PPK, anggota KPU kabupaten/kota, dan anggota KPU provinsi yang dengan sengaja memalsukan daftar dukungan terhadap calon perseorangan sebagaimana diatur dalam UU ini". Pidana penjara minimal 36 bulan dan maksimal 72 bulan dan/atau denda minimal Rp. 36.000.000,- dan maksimal Rp. 72.000.000,-
- i. Pasal 115 ayat (9) "Anggota PPS, anggota PPK, anggota KPU kabupaten/kota, dan anggota KPU provinsi yang dengan sengaja tidak melakukan verifikasi dan rekapitulasi terhadap calon perseorangan

sebagaimana diatur dalam UU ini". Pidana penjara minimal 36 bulan dan maximal 72 bulan dan/atau denda minimal Rp. 36.000.000,- dan maximal Rp. 72.000.000,-

2. Tindak pidana yang berkenaan dengan kampanye

Tindak pidana yang berkenaan dengan kampanye mengatur larangan-larangan bagi perseorangan dalam hal jadwal kampanye, dana kampanye, dan larangan bagi pejabat negara, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa berkampanye untuk salah satu calon pasangan. Adapun secara rinci diatur dalam pasal 116 UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana berikut:

- a. Pasal 116 ayat (1) "Setiap orang yang dengan sengaja melakukan kampanye di luar jadwal waktu yang telah ditetapkan oleh KPUD untuk masing-masing pasangan calon, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 ayat (2)". Pidana penjara paling singkat 15 hari atau paling lama 30 bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 100.000,- atau paling banyak Rp. 1.000.000,-
- b. Pasal 116 ayat (2) "Setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan larangan pelaksanaan kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e dan huruf f". Pidana penjara minimal 3 bulan atau maximal 18 bulan dan/atau denda minimal Rp. 600.000,- atau maximal Rp. 6.000.000,-

- c. Pasal 116 ayat (3) "Setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan larangan pelaksanaan kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 huruf g, huruf h, huruf i, dan huruf j dan Pasal 79 ayat (1), ayat (3) dan ayat (4)". Pidana penjara minimal 1 bulan dan maximal 6 bulan dan/atau denda minimal Rp. 600.000,- atau maximal Rp. 1.000.000,-
- d. Pasal 116 ayat (4) "Setiap pejabat negara, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83". Pidana penjara minimal 1 bulan atau maximal 6 bulan dan/atau denda minimal Rp. 600.000,- atau maximal Rp. 6.000.000,-
- e. Pasal 116 ayat (5) "Setiap orang yang dengan sengaja mengacaukan, menghalangi, atau mengganggu jalannya kampanye". Pidana penjara minimal 1 bulan atau maximal 6 bulan dan/atau denda minimal Rp. 600.000,- atau maximal Rp. 6.000.000,-
- f. Pasal 116 ayat (6) "Setiap orang yang memberi atau menerima dana kampanye melebihi batas yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (3)". Pidana penjara minimal 4 bulan atau maximal 24 bulan dan/atau denda minimal Rp. 200.000.000,- atau maximal Rp. 1.000.000.000,-
- g. Pasal 116 ayat (7) "Setiap orang yang dengan sengaja menerima atau memberi dana kampanye dari atau kepada pihak-pihak yang dilarang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 85 ayat (1), dan/atau tidak

- memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 85 ayat (2)". Pidana penjara minimal 4 bulan atau maksimal 24 bulan dan/atau denda minimal Rp. 200.000.000,- atau maksimal Rp. 1.000.000.000,-
- h. Pasal 116 ayat (8) "Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan palsu dalam laporan dana kampanye sebagaimana diwajibkan oleh UU ini". Pidana penjara minimal singkat 2 bulan dan maksimal 12 bulan atau denda minimal Rp. 1.000.000,- atau maksimal Rp. 10.000.000,-

3. Tindak pidana yang berkenaan dengan pemungutan suara dan hasil pemungutan suara

Tindak pidana yang berkenaan dengan pemungutan suara dan hasil suara mengatur larangan-larangan bagi perseorangan dalam hal penggunaan kekerasan, politik uang, dan manipulasi pemungutan dan penetapan hasil suara. Adapun secara rinci diatur dalam pasal 117 UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana berikut:

- a. Pasal 117 ayat (1) "Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan dan menghalang-halangi seseorang yang akan melakukan haknya untuk memilih". Pidana penjara minimal 2 bulan dan maksimal 12 bulan dan/atau denda minimal Rp. 1.000.000,- atau maksimal Rp. 10.000.000,-
- b. Pasal 117 ayat (2) "Setiap orang yang dengan sengaja memberi atau menjanjikan uang atau materi lainnya kepada seseorang supaya tidak

menggunakan hak pilihnya, atau memilih Pasangan calon tertentu, atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya menjadi tidak sah". Pidana penjara minimal 2 bulan dan maksimal 12 bulan dan/atau denda minimal Rp. 1.000.000,- atau maksimal Rp. 10.000.000,-

- c. Pasal 117 ayat (3) "Setiap orang yang pada waktu pemungutan suara dengan sengaja mengaku dirinya sebagai orang lain untuk menggunakan hak pilih". Pidana penjara minimal 15 hari dan maksimal 60 hari dan/atau denda minimal Rp. 100.000,- dan maksimal Rp. 1.000.000,-
- d. Pasal 117 ayat (4) Setiap orang yang pada waktu pemungutan suara dengan sengaja memberikan suaranya lebih dari satu kali di satu atau lebih TPS". Pidana penjara minimal 1 bulan dan maksimal 4 bulan dan/atau denda minimal Rp. 200.000,- dan maksimal Rp. 2.000.000,-
- e. Pasal 117 ayat (5) "Setiap orang yang dengan sengaja menggagalkan pemungutan suara". Pidana penjara minimal 6 bulan dan maksimal 3 tahun dan/atau denda minimal Rp. 1.000.000,- dan maksimal Rp. 10.000.000,-
- i. Pasal 117 ayat (6) "Seorang majikan atau atasan yang tidak memberikan kesempatan kepada seorang pekerja untuk memberikan suaranya, kecuali dengan alasan bahwa pekerjaan tersebut tidak bisa ditinggalkan". Pidana penjara minimal 2 bulan dan maksimal 12 bulan dan/atau denda minimal Rp. 1.000.000,- dan maksimal Rp. 10.000.000,-

- f. Pasal 117 ayat (7) "Setiap orang yang dengan sengaja pada waktu pemungutan suara mendampingi seorang pemilih selain yang diatur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (1)". Pidana penjara minimal 2 bulan dan maksimal 12 bulan dan/atau denda minimal Rp. 1.000.000,- dan maksimal Rp. 10.000.000,-
- g. Pasal 117 ayat (8) "Setiap orang yang bertugas membantu pemilih sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 89 ayat (2) dengan sengaja memberitahukan pilihan sipemilih kepada orang lain". Pidana penjara minimal 2 bulan dan maksimal 12 bulan dan/atau denda minimal Rp. 1.000.000,- dan maksimal Rp. 10.000.000,-
- h. Pasal 118 ayat (1) "Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan yang menyebabkan Pasangan Calon tertentu mendapat tambahan suara atau perolehan suara suaranya berkurang". Pidana penjara minimal 2 bulan dan maksimal 1 tahun dan/atau denda minimal Rp. 1.000.000,- dan maksimal Rp. 10.000.000,-
- i. Pasal 118 ayat (2) "Setiap orang yang dengan sengaja merusak atau menghilangkan hasil pemungutan suara yang sudah disegel". Pidana penjara minimal 4 bulan atau maksimal 2 tahun dan/atau denda minimal Rp. 2.000.000,- dan maksimal Rp. 20.000.000,
- j. Pasal 118 ayat (3) "Setiap orang yang karena kelalaiannya menyebabkan rusak atau hilangnya hasil pemungutan suara yang sudah disegel". Pidana penjara minimal 15 hari dan maksimal 2 bulan dan/atau denda minimal Rp. 100.000,- dan maksimal Rp. 1.000.000,

- k. Pasal 118 ayat (4) "Setiap orang yang dengan sengaja mengubah hasil perhitungan suara dan/atau berita acara dan sertifikat hasil perhitungan suara". Pidana penjara minimal 6 bulan dan maksimal 3 tahun dan/atau denda minimal Rp. 100.000.000,- dan maksimal Rp. 1.000.000.000,-
- l. Pasal 119 Jika tindak pidana dilakukan dengan sengaja oleh penyelenggara atau pasangan calon Ditambah 1/3 dari pidana yang diatur dalam Pasal 115, Pasal 116, Pasal 117, dan Pasal 118.

E. Pelanggaran Tindak Pidana Pilkada Perspektif Hukum Islam

Seperti yang telah disampaikan pada pendahuluan bahwa secara spesifik, dalam hukum islam belum ditemukan pembahasan secara eksplisit tentang pelanggaran tindak pidana pilkada. Hal ini dikarenakan persoalan pilkada termasuk persoalan kontemporer saat ini. Namun justru hal ini menjadi tantangan tersendiri bagi umat islam untuk memberikan kontribusinya dalam memberikan sumbangsih pemikiran tentang pelanggaran tindak pidana pilkada berdasarkan ajaran-ajaran islam. Untuk itu terlebih dahulu diperlukan upaya untuk membedah seputar hukum islam yang menyangkut persoalan tindak pidana (*fiqh jinayah*), yang nantinya digunakan sebagai landasan untuk merumuskan pandangan hukum pidana islam terhadap pelanggaran tindak pidana dalam pemilihan kepala daerah.

1. Pengertian Jinayah dan Jarimah

Hukum pidana Islam sering disebut dalam fiqh Islam dengan istilah jinayah atau jarimah. Jinayah merupakan verbal (masdar) dari kata jana. Secara etimologi jana berarti berbuat dosa atau salah. Sedangkan

jinayah diartikan perbuatan dosa atau perbuatan salah. Dalam hukum positif kata jinayah lebih populer dengan istilah delik atau tindak pidana.

Secara terminologi kata jinayah mempunyai beberapa pengertian, diantaranya sebagaimana diungkapkan oleh Abdul Qodir al Awdah yaitu, *“Perbuatan yang dilarang oleh syara’ baik perbuatan itu mengenai jiwa, harta benda atau lainnya”*.¹⁵

Pengertian jinayah juga sering digunakan dengan istilah jarimah. Jarimah menurut bahasa adalah masdar dari kata jarama yang memiliki arti berbuat salah, sehingga jarimah mempunyai arti perbuatan salah. Sedangkan menurut terminologi, al mawardi mengartikannya sebagai berikut:

تعزيز او بحد عنها تعالى الله زجر شرعية محظورة¹⁶

Artinya: larangan-larangan syara’ yang diancam oleh Allah dengan hukuman had atau ta’zir.

2. Objek Pembahasan Hukum Pidana Islam

Dari beberapa pemaparan diatas kita bisa mengetahui bahwa objek pembahasan hukum pidana Islam secara garis besar adalah hukum-hukum syara’ yang menyangkut dengan masalah tindak pidana dan hukumannya.

¹⁵ Abdul Qadir Audah, *At-Tasyri’ Al-jinay Al-Islamy*, Beirut: Dar Al-Kitab Al ‘Araby Juz I, tanpa tahun, hlm. 4.

¹⁶ Abi Ya’la Muhammad ibn Al Husain, *Al-Ahkam Al-Sultoniyyah*, Surabaya: Maktabah Ahmad ibn Sa’ad, 1974, hlm. 234

3. Unsur-Unsur Tindak Pidana

Secara singkat dapat dijelaskan bahwa suatu perbuatan dapat dianggap delik (jarimah) bila terpenuhi syarat dan rukun. Adapun rukun jarimah dapat dikategorikan menjadi 2 (dua): pertama, rukun umum artinya unsur-unsur yang harus terpenuhi pada setiap jarimah. Kedua, unsur khusus, artinya unsur-unsur yang harus terpenuhi pada jenis jarimah tertentu.

Adapun yang termasuk unsur-unsur umum jarimah adalah:

- a. Unsur Formil (Adanya undang-undang atau nash). Setiap perbuatan tidak dianggap melawan hukum dan pelakunya tidak dapat dipidana kecuali adanya nash atau undang-undang yang mengaturnya. Dalam hukum positif masalah ini dikenal dengan istilah asas legalitas, yaitu suatu perbuatan tidak dianggap melawan hukum dan pelakunya tidak dapat dikenai sanksi sebelum adanya peraturan yang mengundangkannya. Dalam syari'at Islam lebih dikenal dengan istilah *ar-rukn as-syar'i*.
- b. Unsur materil (sifat melawan hukum) artinya adanya tingkah laku seseorang yang membentuk jarimah, baik dengan sikap perbuatan maupun sikap tidak berbuat. Dalam hukum pidana Islam unsur ini dikenal dengan *ar-rukn al madi*.
- c. Unsur Moril (pelakunya mukallaf) artinya pelaku jarimah adalah orang yang dapat dimintai pertanggungjawaban pidana terhadap

jarimah yang dilakukannya. Dalam syari'at Islam disebut *ar-ruk'n al adabi*.¹⁷

4. Macam-Macam Jarimah

Diantara pembagian yang paling penting adalah pembagian yang ditinjau dari segi hukumnya, jarimah ini terbagi kedalam tiga bagian:¹⁸

a. Jarimah Hudud

Jarimah Hudud yaitu perbuatan melanggar hukum yang jenis dan ancaman hukumannya ditentukan oleh nas yaitu hukuman hudud (hak Allah). Hukuman hudud yang dimaksud tidak mempunyai batas terendah dan tertinggi serta tidak bisa dihapuskan oleh perorangan (si korban atau walinya) atau masyarakat yang mewakili (ulil amri). Jarimah hudud ini ada tujuh macam, antara lain:¹⁹

- 1) Jarimah Zina
- 2) Jarimah Qadzaf
- 3) Jarimah Syurbul Khamr
- 4) Jarimah Pencurian
- 5) Jarimah Hirabah
- 6) Jarimah Riddah
- 7) Jarimah Al Bagyu (Pemberontakan)

b. Jarimah Qishash dan Diat

¹⁷ Ahmad Wardi Muslich, *Pengantar Dan Asas Hukum Pidana Islam; Fikih Jinayah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2004, hlm. 29.

¹⁸ Ahmad Hanafi, *Asas-Asas Hukum Pidana Islam*, Jakarta: PT Bualan Bintang, Cet. Ke-5, 1993, hlm. 7.

¹⁹ Ahmad Wardi Muslih, *Opcit*, hlm. 17-18.

Jarimah qishash dan diat adalah jarimah yang diancam dengan hukuman qishash dan diat. Jarimah qishash dan diat ini hanya ada dua macam, yaitu pembunuhan dan penganiayaan, namun jika diperluas ada lima macam, yaitu:

- 1) Pembunuhan Sengaja (العمد القتل)
- 2) Pembunuhan Menyerupai Sengaja (العمد شبه القتل)
- 3) Pembunuhan Karena Kesalahan (الخطاء القتل)
- 4) Penganiayaan Sengaja (العمد الجرح)
- 5) Penganiayaan tidak Sengaja (الخطاء الجرح)²⁰

c. Jarimah Ta'zir

Jarimah ta'zir adalah jarimah yang diancam dengan hukuman ta'zir. Ta'zir diartikan *ar Rad wa al Man'u*, artinya menolak dan mencegah. Akan tetapi menurut istilah, sebagaimana dikemukakan imam Al Mawardi bahwa ta'zir itu adalah hukuman pendidikan atas dosa (tindak pidana) yang belum ditentukan hukumnya oleh syara'.²¹ sebagaimana Jarimah ditinjau dari segi waktu dibagi menjadi dua bagian:

- 1) Jarimah sengaja
- 2) Jarimah tidak sengaja

Dari segi objeknya, jarimah ada dua macam:

- 1) Jarimah perseorangan (الافراد ضد جرائم)

²⁰ *Ibid*, hlm. 18-19.

²¹ *Ibid*, hlm. 19.

2) Jarimah Masyarakat (الجماعة ضد جرائم)

Jarimah ditinjau dari segi tabi'atnya ada dua bagian:

- 1) Jarimah biasa (عادية جرائم)
- 2) Jarimah politik (سياسية جرائم)²²

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dikatakan bahwa perbuatan yang masuk ke dalam jarimah hudud dan qishosh diyat bersifat limitatif, yaitu pada delik delik tertentu saja yang sudah ditentukan oleh nas, baik al Qur'an maupun hadits. Delik delik yang masuk dalam ke dua jarimah tersebut juga terikat oleh syarat syarat tertentu. Oleh karena itu, pelanggaran tindak pidana dalam pilkada sebagai suatu kejahatan yang berakibat pada kemadhorotan yang besar dapat dimasukkan ke dalam jarimah ta'zir, yaitu jarimah yang diancam dengan hukuman ta'zir (selain hudud dan qishash diyat) di mana pelaksanaannya baik yang jenis larangannya ditentukan oleh nas atau tidak, baik perbuatan itu menyangkut hak Allah atau hak perorangan, hukumannya diserahkan sepenuhnya kepada penguasa.

²² *Ibid*, hlm. 27.