

**PENYELESAIAN PELANGGARAN PEMILIHAN  
KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA  
DAERAH (PEMILUKADA) OLEH KOMISI  
PEMILIHAN UMUM DAERAH (KPUD)<sup>1</sup>**

Oleh : Filli Polli<sup>2</sup>

**ABSTRAK**

Jenis pelanggaran dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah menurut Undang-undang ada 3 jenis, namun dari segi materinya, terdapat enam macam, yakni: Pelanggaran pidana pemilu (tindak pidana pemilu); Sengketa dalam tahapan/proses pemilu; Pelanggaran administrasi pemilu; Pelanggaran Kode Etik; Perselisihan hasil pemilu; dan Sengketa hukum lainnya. Adapun proses penyelesaian sengketa pelanggaran pilkada oleh KPU antara lain mengikuti mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi pemilihan umum sebagaimana diatur melalui Keputusan KPU, Nomor 25 Tahun 2013, yang antara lain adalah: **Pelaporan**, Pihak pelapor dan terlapor Pelanggaran Administrasi Pemilu adalah KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS/KPPSLN secara berjenjang termasuk sekretariat masing-masing; dan **Tahapan Penyelesaian**; dengan tahapan: menerima laporan, meneliti laporan; melakukan klarifikasi; melakukan kajian; dan mengambil keputusan. Sedangkan sanksi hukum yang bisa dijatuhkan adalah perintah penyempurnaan prosedur; perintah perbaikan terhadap Keputusan atau hasil dari proses; teguran lisan; peringatan tertulis; diberhentikan/tidak dilibatkan dalam kegiatan tahapan; atau pemberhentian sementara. Terhadap Peserta Pemilu yang terlambat menyampaikan Laporan Saldo Awal Dana Kampanye dan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye dikenakan

<sup>1</sup> Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing : Lendy Siar, SH, MH., Audi H. Pondaag., Toar N. Palilingan, SH, MH  
<sup>2</sup> NIM. 100711479. Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, Manado

sanksi, dengan membuat Berita Acara bagi Peserta Pemilu yang tidak menyerahkan Laporan; dan menerbitkan Keputusan Pemberian Sanksi.

Kata kunci: Pelanggaran, Pemilukada, KPUD

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang**

Pemilihan Kepala Daerah baik itu Gubernur maupun Bupati atau Walikota, dijamin oleh Konstitusi UUD 1945 perubahan pertama yaitu Pasal 22E UUD 1945 dengan adanya pemilihan secara langsung oleh rakyat yang berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Dalam prakteknya, ternyata hal ini belum memberikan kontribusi positif untuk pembelajaran politik, dan pembelajaran demokrasi serta dampak ekonomi yang baik dalam mewujudkan tujuan penyelenggaraan negara. Sebagai tindak lanjut dari amanat Pasal 22E UUD 1945 tersebut, pemerintah merumuskan berbagai sistem perundang-undangan untuk mendukung terlaksananya pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah yang adil.<sup>3</sup>

Dalam konteks pemilihan umum kepada daerah dan wakil kepala daerah, pemilihan dilakukan secara langsung oleh penduduk daerah Administratif setempat yang memenuhi syarat untuk memilih para wakil rakyat yang akan memimpin daerah tertentu pada daerah propinsi, daerah kabupaten dan daerah kota. "Pemilihan kepala daerah dilakukan satu paket bersama dengan wakil kepala daerah. Kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dimaksud mencakup: Gubernur dan wakil gubernur untuk provinsi, Bupati dan wakil bupati untuk kabupaten, Wali kota dan wakil wali

<sup>3</sup> Bandingkan tulisan yang diposkan oleh tri cahyo wibowo pada Senin, 17 Desember 2012, dalam <http://tricahyowibow.blogspot.com/2012/12/sengketa-pemilukada.html>

kota untuk kota.”<sup>4</sup> Sebelum tahun 2005, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pilkada. Pilkada pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni 2005, dan yang melaksanakan proses Pilkada dengan mengikuti ketentuan PP Nomor 6 Tahun 2005 adalah Pilkada Propinsi Sulut dan Kutai Karta Negara, Kalimantan Timur.

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, pilkada dimasukkan dalam rezim pemilu, sehingga secara resmi bernama Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pemilukada. Pemilihan kepala daerah pertama yang diselenggarakan berdasarkan undang-undang ini adalah Pilkada DKI Jakarta 2007. Pada tahun 2011, terbit undang-undang baru mengenai penyelenggara pemilihan umum yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Di dalam undang-undang ini, istilah yang digunakan adalah Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota.<sup>5</sup> Selama Proses pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berjalan selama ini, tidak sedikit terjadi penyelewengan yang merugikan negara dan juga merugikan masyarakat secara umum dan juga para calon secara khusus. Hal ini terbukti bahwa Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA), yang

---

<sup>4</sup> Dikutip dalam Wikipedia Bahasa Indonesia Ensiklopedia Bebas, pada hari Selasa, 08 April 2014, dalam [website http://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan\\_kepala\\_daerah\\_di\\_Indonesia](http://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_kepala_daerah_di_Indonesia)

<sup>5</sup> Dulu Pilkada, Lalu Pemilukada, Kini Pilgub untuk pemilihan Gubernur dan Pilbub/Pilwako untuk pemilihan Bupati dan Wali Kota serta wakil-wakilnya. Pasal 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilu.

menjadi tolak ukur sebuah negara demokrasi yang baik di era otonomi daerah hampir mendapatkan permasalahan, baik permasalahan hukum, permasalahan konflik di daerah, permasalahan administrasi penyelenggaraan yang memunculkan timbulnya gugatan pelaksanaan Pilkada di banyak wilayah di Indonesia.

Sesuai dengan amanat undang-undang, diketahui bahwa KPU adalah lembaga yang berwenang menyelesaikan pelanggaran administratif pemilihan umum di semua tingkatan.<sup>6</sup> Melihat fakta bahwa adanya berbagai jenis pelanggaran yang terjadi dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah serta lembaga yang berwenang dalam penyelesaian pelanggaran tersebut, maka penulis tertarik untuk melihat peran KPU dalam menyelesaikan pelanggaran. Hal ini mengingat dalam konteks pelanggaran administratif yang mengakibatkan terpuruknya nilai asas pemilihan umum yang berlaku di Indonesia. Contohnya sebagaimana sudah dikemukakan di atas.

Atas pelanggaran ini Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kab./Kota mengkaji dan membuat rekomendasi yang kemudian diteruskan kepada KPU, KPU Provinsi, KPU Kab./Kota untuk ditindaklanjuti.<sup>7</sup> Setiap tahapan pemilukada dimaksud adalah tahap Penusyusunan Daftar Pemilih, tahap Kampanye, tahap atau masa Tenang, tahapan Distribusi Perlengkapan Pemungutan Suara, tahapan Pemungutan dan Penghitungan dan tahapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara.

Adapun instrumen undang-undang yang mengatur tentang pemilihan umum kepala daerah, diatur dalam beberapa sistem perundang-undangan, antara lain: Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang

---

<sup>6</sup> Bandingkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 25 Tahun 2013 Tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum.

<sup>7</sup> Bdk. Pasal 125 ayat (2) UU No.10/2008 dan Pasal 90 ayat (2) UU No. 42/2008.

Penyelenggara Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan perubahan ke-2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan KPU No. 15 tahun 2008 Tentang Pedoman Teknis Tata Cara Pencalonan Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah, dan Peraturan KPU Nomor 25 tahun 2013 Tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum.

Pembahasan di atas memberikan kekuatan konsep bahwa Komisi pemilihan umum daerah adalah lembaga yang menurut undang-undang memiliki legitimasi hukum untuk menyelesaikan pelanggaran administratif pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah. Oleh karena itu maka penulis tertarik untuk menuliskan skripsi ini dengan mengangkat judul: Penyelesaian Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada) Oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD).

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang di atas, maka masalah yang hendak diangkat dalam penulisan skripsi ini adalah:

1. Bagaimanakah jenis pelanggaran dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah?
2. Bagaimanakah proses penyelesaian pelanggaran pilkada oleh KPUD?

## C. Metode Penulisan

Metode penulisan yang akan digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode yuridis normatif dengan pendekatan kualitatif.

## PEMBAHASAN

### A. Jenis pelanggaran Pemilukada dalam Pemilihan Umum

Sengketa hukum dan pelanggaran pemilukada dapat dibagi menjadi tiga jenis, yakni: (1) pelanggaran pidana pemilu (tindak pidana pemilu); (2) pelanggaran administrasi pemilu; dan (3) pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Masing-masing pelanggaran hukum pemilu itu diselesaikan oleh lembaga-lembaga yang berbeda.<sup>8</sup> Uraian di bawah ini akan membahas secara khusus mengenai jenis-jenis pelanggaran secara khusus dalam pemilukada.

#### 1. Pelanggaran Administrasi.

Perbuatan yang termasuk dalam pelanggaran administrasi adalah pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang Pemilu yang tidak termasuk dalam ketentuan pidana pemilu dan ketentuan lain yang diatur dalam Peraturan KPU.<sup>9</sup> Dengan demikian maka semua jenis pelanggaran, kecuali yang telah ditetapkan sebagai tindak pidana, termasuk dalam kategori pelanggaran administrasi dan kode etik pemilihan.

Menurut Peraturan KPU Nomor 25 Tahun 2013, yang termasuk pelanggaran administrasi pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah mencakup penyimpangan terhadap:<sup>10</sup>

- a. tata kerja KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS;
- b. prosedur, mekanisme pelaksanaan kegiatan tahapan Pemilu; dan
- c. kewajiban yang harus dilakukan KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS dan peserta Pemilu.

<sup>8</sup> Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto dan Topo Santoso, *Penanganan Pelanggaran Pemilu, Buku 15*, (Kebayoran Baru, Jakarta Selatan: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, September 2011 ), hlm. 9.

<sup>9</sup> Pasal 248 Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Pemilu.

<sup>10</sup> Pasal 4, Peraturan KPU Nomor 25 Tahun 2013. Hal ini berlaku bagi semua jenis pemilihan Umum.

Ketiga jenis pelanggaran ini berlaku bagi semua jenis Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) PKPU No. 25 Tahun 2013, yakni mencakup:

- 1) Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- 2) Pemilu Presiden dan Wakil Presiden; dan
- 3) Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.<sup>11</sup>

Dalam prakteknya, ketiga jenis pelanggaran administratif itu bisa terjadi dalam tahapan pemilihan. Dalam konteks tahapan pemilihannya, yang termasuk dalam pelanggaran administrasi adalah:<sup>12</sup>

- a) Penyusunan Daftar Pemilih. Pelanggaran jenis ini bisa berupa:
  - 1) Pelanggaran yang dilakukan oleh para Petugas Pemutakhiran Data Pemilih yang melaksanakan tugasnya tidak dilakukan dengan baik. Pada umumnya pendataan yang dilakukan tidak langsung menemui orang per orang sesuai dengan alamat yang ada, mereka melakukan pendataan dirumah ketua RT atau Ketua RW, namun sebagian diantara mereka masih tidak mencoret nama ganda dan yang sudah meninggal;
  - 2) Daftar Pemilih Sementara hanya diumumkan secara lengkap di beberapa PPS saja, sedangkan PPS yang lain hanya mengumumkan sebagian, namun pengumuman pun dilakukan di tingkat RW;
  - 3) Pada saat Rapat Pleno Penetapan Daftar Pemilih Sementara di PPK, belum semua PPS yang melakukan Perbaikan data;

- 4) Pada tataran Panitia Pendataan Pemilu (Pantarli) yang adalah lembaga yang dibentuk oleh KPU hanya pada saat berlangsungnya pemilihan umum belum semuanya melakukan pekerjaan pendataan secara maksimal sehingga menimbulkan terjadinya peluang pelanggaran.

- 5) Dalam penetapan Daftar Pemilih Tetap yang di cetak KPU ada nama-nama yang dobel, orang yang sudah meninggal dunia serta yang sudah pindah alamat, masih ada pada daftar pemilih tetap yang di keluarkan KPU.

- b) Kampanye. Pelanggaran jenis ini bisa berupa:

- 1) Pemasangan Alat Peraga Kampanye sudah dilakukan oleh para peserta Pemilu sebelum masa kampanye tiba;
- 2) Sebelum hari Kampanye para calon sudah melakukan kunjungan ke berbagai kalangan masyarakat, dengan dalih sosialisasi;
- 3) Dalam kampanye sebagian peserta menggunakan mobil bak terbuka, membawa anak dibawah umur, dan sebagian tidak menggunakan helm disaat mengendarai sepeda motor.

- c) Masa Tenang. Jenis pelanggaran ini bisa berupa: Sisa alat Praga Kampanye masih bertebaran di pelosok-pelosok yang tidak tuntas diturunkan oleh Satpol PP;

- d) Distribusi Perlengkapan Pemungutan Suara. Pelanggaran administrasi ini bisa berupa:

- 1) Seharusnya Kotak Suara, Bilik Suara dan fom C6 merupakan logistic yang didistribusikan paling awal oleh KPU namun acap kali juga tidak dilakukan semestinya;
- 2) Pengiriman logistic Pemilu lainnya dilakukan secara bertahap hingga H – 1 jam 24.00, bahkan perlengkapan petugas KPPS didistribusikan pada hari H.

<sup>11</sup> Pasal 5, Peraturan KPU Nomor 25 Tahun 2013

<sup>12</sup> Dikutip dalam “panitia pengawas pemilukada kecamatan bekasi barat kota bekasi”, dalam Website, <http://www.slideshare.net/lunandisyaiful/bab-v-pelanggaran-pemilu-dan-penangannya>

- e) Pemungutan dan Penghitungan. Pelanggaran administrasi jenis ini bisa berupa: Seharusnya, penghitungan suara dilaksanakan di semua Tempat Pemungutan Suara pada hari itu juga, namun beberapa KPPS melakukan Penghitungan setelah mereka istirahat, makan dan kegiatan lain meskipun belum jam 13.00;
- f) Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara. Jenis pelanggaran administrasi ini bisa berupa:
- 1) Rapat Pleno Rekapitulasi Penghitungan Suara di Panitia Pemungutan Suara, pada umumnya tidak dibacakan oleh KPPS; masih adanya perubahan setelah Rapat Pleno di PPS.
  - 2) Setelah Rapat Pleno Penetapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara di PPK, beberapa hari kemudian PPK masih melakukan perubahan data.

Contoh pelanggaran administratif tersebut adalah: tidak memenuhi syarat-syarat untuk menjadi peserta pemilu, menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah dan tempat pendidikan untuk berkampanye, tidak melaporkan rekening awal dana kampanye, pemantau pemilu melanggar kewajiban dan larangan dll.

## **2. Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu**

Sanksi pidana adalah yang paling keras sehingga hanya negara melalui pengadilan yang bisa menjatuhkan sanksi untuk pelaku tindak pidana pemilu. Meskipun dalam Pasal 282 (lembaga survei), Pasal 284 dan 285 (perusahaan pencetakan suara), Pasal 307 dan 308 (lembaga yang melakukan penghitungan cepat) dari UU No. 10/2008 menyebut lembaga atau perusahaan sebagai subyek atau pelaku tindak pidana, ketentuan tersebut sebetulnya tidak tepat sebab dalam pasal-pasal itu sanksi pidananya kumulatif penjara dan denda. Hanya manusia saja yang bisa dijatuhi sanksi penjara. Dengan demikian, subyek

tindak pidana dalam UU No. 10/2008 sebenarnya adalah orang, bukan lembaga/perusahaan/korporasi.

Penyebutan kata lembaga/perusahaan dalam Undang-Undang tersebut tidak disertai dengan siapa yang mewakili lembaga/perusahaan yang harus bertanggung jawab. Meskipun demikian, karena UU No. 10/2008 menyebut subyek "lembaga" atau "perusahaan"; jika terjadi tindak pidana mengenai pasal-pasal yang memuat kata "lembaga" atau "perusahaan" tersebut, harus ada dari pihak "lembaga" atau "perusahaan" tersebut yang bertanggung jawab secara pidana.

Dalam peraturan hukum pidana, orang yang dapat dipidana adalah orang yang dapat dipersalahkan telah melakukan suatu perbuatan yang dilarang, yaitu orang yang melakukan suatu perbuatan yang dilarang atau melakukan perbuatan yang menimbulkan akibat yang dilarang undang-undang. Jadi, harus dicari siapakah orang dalam "lembaga" atau "perusahaan" yang bertanggung jawab terhadap perbuatan atau akibat yang dilarang undang-undang. Untuk itu, setiap kasus harus dilihat satu persatu dan tidak bisa digeneralisir. Di samping itu, ajaran hukum pidana juga mengenai adanya penyertaan pidana, termasuk di dalamnya orang yang turut serta, menggerakkan, menyuruh melakukan tindak pidana, atau membantu tindak pidana.

## **3. Pelanggaran Kode Etik**

### **3.1. Deskripsi Pelanggaran Kode Etik**

Pelanggaran Kode Etik pemilihan umum adalah salah satu jenis pelanggaran yang bisa terjadi dalam pemilihan umum. Pelanggaran kode etik adalah pelanggaran terhadap prinsip-prinsip moral dan etika penyelenggara pemilu yang berpedoman kepada sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu dan asas penyelenggara pemilu yang diberlakukan dan ditetapkan oleh

KPU. Maksud kode etik adalah untuk menjaga kemandirian, integritas, akuntabilitas, dan kredibilitas penyelenggara pemilu. Sedangkan tujuan kode etik adalah memastikan terselenggaranya pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Menurut UU Penyelenggara Pemilu lama (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>13</sup>

### 3.2. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu

Pasal 109, UU No.15/2011 mengatakan bahwa DKPP bersifat tetap dan berkedudukan di ibu kota negara. DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPK, anggota PPS, anggota PPLN, anggota KPPS, anggota KPPSLN, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Panwaslu Kabupaten/Kota, anggota Panwaslu Kecamatan, anggota Pengawas Pemilu Lapangan dan anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri. DKPP dibentuk paling lama 2 (dua) bulan sejak anggota KPU dan anggota Bawaslu

mengucapkan sumpah/janji. DKPP terdiri dari: a. 1 (satu) orang unsur KPU; b. 1 (satu) orang unsur Bawaslu; c. 1 (satu) orang utusan masing-masing partai politik yang ada di DPR; d. 1 (satu) orang utusan Pemerintah; e. 4 (empat) orang tokoh masyarakat dalam hal jumlah utusan partai politik yang ada di DPR berjumlah ganjil atau 5 (lima) orang tokoh masyarakat dalam hal jumlah utusan partai politik yang ada di DPR berjumlah genap. Adapun pengajuan usul keanggotaan DKPP dari setiap unsur disampaikan kepada Presiden dan ditetapkan dengan keputusan Presiden.

Tugas, Wewenang dan fungsi DKPP adalah sebagaimana termuat dalam pasal 110 dan 111, UU No.15/2011, yakni:

1. DKPP menyusun dan menetapkan satu kode etik untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN serta Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri.
2. DKPP bersidang untuk melakukan pemeriksaan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan Penyelenggara Pemilu.
3. menerima pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu;
4. melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu;
5. menetapkan putusan; dan
6. menyampaikan putusan kepada pihak-pihak terkait untuk ditindaklanjuti.
7. DKPP mempunyai wewenang untuk: a. memanggil Penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan; b. memanggil pelapor, saksi,

<sup>13</sup> Pasal 111 UU No. 22/2007.

dan/atau pihak-pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain; dan c. memberikan sanksi kepada Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik.

#### 4. Pelanggaran Administrasi

Pelanggaran administratif dalam proses pemilihan umum bisa terjadi dalam tiga tahapan, yakni:

- a. Pada saat Distribusi Perlengkapan Pemungutan Suara. Pelanggaran administrasi ini bisa berupa:
  - a. Seharusnya Kotak Suara, Bilik Suara dan fom C6 merupakan logistic yang didistribusikan paling awal oleh KPU namun acap kali juga tidak dilakukan semestinya;
  - b. Pengiriman logistic Pemilu lainnya dilakukan secara bertahap hingga H – 1 jam 24.00, bahkan perlengkapan petugas KPPS didistribusikan pada hari H.
- b. Pada saat Pemungutan dan Penghitungan. Pelanggaran administrasi jenis ini bisa berupa:
  - a. Seharusnya, penghitungan suara dilaksanakan di semua Tempat Pemungutan Suara pada hari itu juga, namun beberapa KPPS melakukan Penghitungan setelah mereka istirahat, makan dan sholat meskipun belum jam 13.00; dan
- c. Pada saat Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara. Jenis pelanggaran administrasi ini bisa berupa:
  - a. Rapat Pleno Rekapitulasi Penghitungan Suara di Panitia Pemungutan Suara, pada umumnya tidak dibacakan oleh KPPS; masih adanya perubahan setelah Rapat Pleno di PPS.
  - b. Setelah Rapat Pleno Penetapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara di PPK, beberapa hari kemudian PPK masih melakukan perubahan data.

## B. Proses Penyelesaian Pelanggaran Pemilukada Oleh KPUD

### 1. Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Pelanggaran administrasi pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang Pemilu yang *bukan* merupakan ketentuan pidana pemilu dan terhadap ketentuan lain yang diatur dalam peraturan KPU.<sup>14</sup> Ketentuan dan persyaratan menurut undang-undang pemilu tentu saja bisa berupa ketentuan-ketentuan dan persyaratan-persyaratan yang diatur, baik dalam undang-undang pemilu maupun dalam keputusan-keputusan KPU yang bersifat mengatur sebagai aturan pelaksanaan dari undang-undang pemilu.

Laporan pelanggaran administrasi pemilu disampaikan secara tertulis kepada Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri, dengan memuat nama dan alamat pelapor; pihak terlapor; waktu dan tempat kejadian perkara; serta uraian kejadian. Dalam proses pemeriksaan dokumen laporan pelanggaran administrasi pemilu; KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dapat menggali, mencari, dan menerima masukan dari berbagai pihak untuk kelengkapan dan kejelasan pemahaman laporan pelanggaran tersebut. Di dalam perkembangannya, Bawaslu menghendaki agar pihaknya diberi wewenang mengawasi dan sekaligus menjatuhkan sanksi administrasi itu. Hal ini kemudian direspons positif oleh legislatif dalam UU Penyelenggara Pemilu yang baru. Aspirasi Bawaslu ini didasari pada kesulitan dalam praktik, di mana saat terjadi pelanggaran administrasi yang mestinya diselesaikan secara cepat, tidak bisa dilakukan karena proses penerusan laporan dari pengawas pemilu ke KPU/KPUD tidak

<sup>14</sup> Pasal 248 UU No. 10/2008.

segera cepat diproses dan diberi putusan serta tindakan. Hal ini disebabkan juga karena tidak ditentukannya jenis-jenis pelanggaran secara tegas dan sanksinya oleh UU serta tidak adanya unit khusus di KPU/KPUD yang menerima, memproses, dan menjatuhkan sanksi administrasi.<sup>15</sup>

## 2. Penyelesaian Pelanggaran Pemilukada oleh KPU

### a. Pelaporan

Pihak pelapor dan terlapor Pelanggaran Administrasi Pemilu adalah KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS secara berjenjang termasuk sekretariat masing-masing.<sup>16</sup>

Laporan dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilu disampaikan secara tertulis paling sedikit memuat: a. nama dan alamat pelapor; b. nama dan alamat terlapor; c. waktu dan tempat terjadinya peristiwa; dan d. uraian dugaan pelanggaran. Dalam ayat 2 dijelaskan bahwa Laporan wajib dilampiri *foto copy* identitas pelapor, disertai bukti pendukung dan dituangkan dalam Formulir Model PAP.<sup>17</sup> Selanjutnya dalam pasal 8 ayat 1 dikatakan bahwa KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS berwenang menyelesaikan dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 di wilayah kerja yang bersangkutan.<sup>18</sup>

### b. Tahapan Penyelesaian

Adapun tahapan dalam penyelesaian dugaan pelanggaran administrasi pemilihan umum kepala daerah antara lain sebagaimana termuat dalam peraturan KPU No 25 tahun 2013, sebagai berikut: KPU,

KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS menyelesaikan dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilu paling lama 7 (tujuh) hari, dengan tahapan:<sup>19</sup>

a. **menerima laporan dan meneliti laporan;** KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS meneliti materi laporan dugaan Pelanggaran Administrasi dan membuat ringkasan hasil penelitian.

b. **melakukan klarifikasi;** Dalam melakukan klarifikasi, KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS dapat: a. menggali, mencari, dan menerima masukan dari berbagai pihak untuk kelengkapan dan kejelasan pemahaman laporan Pelanggaran Administrasi Pemilu; b. memanggil para pihak; c. meminta bukti-bukti pendukung; dan d. melakukan koordinasi dan/atau melibatkan Bawaslu atau Panwaslu sesuai dengan tingkatannya. Hasil klarifikasi dituangkan dalam Formulir Model PAP-1.<sup>20</sup> Formulir Model PAP-1 adalah hasil klarifikasi dugaan pelanggaran administrasi pemilu.<sup>21</sup>

c. **melakukan kajian** Berdasarkan ringkasan hasil penelitian dan hasil klarifikasi, KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS membuat kajian dan mengambil keputusan. Materi kajian paling kurang memuat: a. jenis dugaan pelanggaran; b. peraturan/ketentuan yang dilanggar; c. pembuktian; dan d. jenis sanksi.<sup>22</sup>

d. **mengambil keputusan.** Dalam Pasal 13, dijelaskan bahwa KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS dapat melakukan konsultasi dengan KPU pada 1 (satu) tingkat di

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Pasal 6, PKPU No. 25 tahun 2013, tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum.

<sup>17</sup> *Ibid.*, Pasal 7.

<sup>18</sup> *Ibid.*, Pasal 8 Ayat (1)

<sup>19</sup> *Ibid.*, Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3).

<sup>20</sup> *Ibid.*, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2).

<sup>21</sup> Contoh formulir model PAP-1 dapat dilihat dalam bagian lampiran.

<sup>22</sup> *Ibid.*, Pasal 11 dan 12.

atasnya; dan dapat melakukan supervisi pada 1 (satu) tingkat di bawahnya. Sedangkan pasal 14 dikatakan bahwa Berdasarkan hasil penelitian, klarifikasi, kajian, konsultasi, dan supervisi KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS membuat keputusan dalam rapat pleno. Keputusan dapat berupa pernyataan: a. dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilu tidak terbukti; atau b. dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilu terbukti, disertai rekomendasi Sanksi yang akan diberikan.

Keputusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 dituangkan dalam Formulir PAP-2A dan Formulir PAP-2B, kemudian Keputusan tersebut diumumkan kepada publik.<sup>23</sup> KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS melaporkan penyelesaian dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilu kepada KPU 1 (satu) tingkat di atasnya paling lama 3 (tiga) hari sejak ditetapkan Keputusan.

### c. Sanksi Hukum

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

#### 1) Pasal 22 Jenis Sanksi

Jenis sanksi pelanggaran administratif pemilukada terdiri atas:

- a. perintah penyempurnaan prosedur;
- b. perintah perbaikan terhadap Keputusan atau hasil dari proses;
- c. teguran lisan;
- d. peringatan tertulis;
- e. diberhentikan/tidak dilibatkan dalam kegiatan tahapan; atau
- f. pemberhentian sementara.

<sup>23</sup> *Ibid.*, Pasal 16. Formulir PAP-2B dapat dilihat dalam bagian lampiran skripsi ini.

#### 2) Pasal 23 Sanksi bagi Sekretariat Jenderal KPU, Sekretariat KPU Provinsi/KIP Aceh, Sekretariat KPU/KIP Kabupaten/Kota

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

#### 3) Pasal 24 Sanksi bagi Peserta Pemilu

Sanksi bagi Peserta Pemilu yang terlambat menyampaikan Laporan Saldo Awal Dana Kampanye dan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye dikenakan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang yang mengatur tentang Pemilu, dengan menempuh langkah sebagai berikut:

- a. membuat Berita Acara bagi Peserta Pemilu yang tidak menyerahkan Laporan; dan
- b. menerbitkan Keputusan Pemberian Sanksi.

#### 4) Pasal 25 dugaan pelanggaran yang tidak terbukti

Untuk dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilu yang tidak terbukti, diberikan rehabilitasi dan diumumkan kepada publik. Dan Keputusan penyelesaian dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilu bersifat final dan mengikat (Pasal 26).

#### Daftar Pustaka

Anonim, *Kumpulan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum*, (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Tahun 2008), hlm. 116.

....., Undang-Undang Pemilu, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, (Yogyakarta: Pustaka Mahardika).

....., "panitia pengawas pemilukada kecamatan bekasi barat kota bekasi", dalam Website, <http://www.slideshare.net/lunandisyauifu>

- /bab-v-pelanggaran-pemilu-dan-penangannya  
Butar-butar, Ishak, diunduh pada hari Sabtu 20 Desember 2008, dalam <http://ratubratub.blogspot.com/2008/12/sengketa-pilkada-dan-alternatif.html>
- Dobrzynska, Agnieska, "Enforcement of Electoral Integrity", September 08, 2006. <http://aceproject.org/aceen/topics/>
- Gaffar, Janedjri M. *Hukum Pemilu dalam Yurisprudensi Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013).
- Green, Phil and Louise Olivier, "Challenging Results (Mechanisms for Challenging Results)", August 10, 2007. <http://aceproject.org/ace-en/topics/vc>  
<http://catatanseorangpelajar90.blogspot.com/2013/03/mekanismepenyelesaian-pelanggaran.html> diunduh pada hari Jumat, 15 Maret 2013.
- International IDEA, *International Electoral Standards, Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections*, (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002).
- Marzuki, Petr Mahmud, "Penelitian Hukum", (Jakarta Prenada media Group, 2011).
- Mustafa, *Hukum Sengketa Pemilukada Di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2010).
- Pan, Mohamad Faiz *Sengketa Pemilu dan Masa Depan Demokrasi*, (Artikel Jurnal Hukum, 2009).
- Peraturan KPU Nomor 25 Tahun 2013 Tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum.
- Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 26 tahun 2013 tentang Pemungutan dan penghitungan Suara di Tempat Pemungutan Suara dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.
- Redaksi beritakawanua.com, "Alat Peraga Kampanye Masih Terpasang di Kendaraan" edisi, Tuesday, 08 April 2014 17:35 dalam laman <http://beritakawanua.com/berita/politik/alat-peraga-kampanye-masih-terpasang-di-kendaraan#sthash.3pJlvzE2.dpuf>
- Sarman, dan Muhammad Taufik Makarao, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2011).
- Sihotang, Januari, *Mahkamah Konstitusi dan Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu*, Artikel, Harian Analisa, Jakarta, 2008.
- Surbakti, Ramlan Didik Supriyanto dan Topo Santoso, *Penanganan Pelanggaran Pemilu, Buku 15*, (Kebayoran Baru, Jakarta Selatan: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, September 2011 ).
- Sugiyono, *Metode Penelitian Kualitatif, Kuantitatif dan R&D*, (Bandung: Alfa Beta, 2009).
- Syaroh, dalam <http://munasyaroh.blogspot.com/2011/02/konsep-umum-partisipasi.html>, diunduh pada hari Kamis, 17 Februari 2011, jam 22.23
- UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang mengatur tentang jenis pelanggaran Pemilihan Umum.
- Undang-Undang No. 15 Tahun 2013 tentang Penyelenggara pemilu
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Vendetta, Hairil, "Makalah Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Pemilu" dalam

<http://catatanseorangpelajar90.blogspot.com/2013/03/mekanismepenyelesaian-pelanggaran.html> diunduh pada hari Jumat, 15 Maret 2013.

www.artikata.com entri pencarian "pelanggaran"

Wikipedia Bahasa Indonesia, Ensiklopedia Bebas, diunduh pada hari Selasa, 08 April 2014, dalam laman website [http://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan\\_ke\\_pala\\_daerah\\_di\\_Indonesia](http://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_ke_pala_daerah_di_Indonesia)

Wibowo, Tri Cahyo, *Sengketa Pemilukada*, diunduh pada Senin, 17 Desember 2012, dalam

<http://trichayowibow.blogspot.com/2012/12/sengketa-pemilukada.html>

Yasir Arafat, *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, 1945 Amandemen*, (Permata Press).