

**BAB IV**  
**PELANGGARAN TINDAK PIDANA PEMILIHAN UMUM**  
**DALAM PEMILIHAN**  
**BUPATI DAN WAKIL BUPATI KABUPATEN SERANG**

**A. Pelanggaran Tindak Pidana dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Serang Tahun 2015**

Pemilihan umum Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Serang tahun 2015 lalu, tidak terlepas dari indikasi permasalahan yang ada, Khususnya pada masa kampanye terdapat beberapa pelanggaran yang terjadi selama masa kampanye.

Hasil wawancara dengan bapak Diki selaku tenaga pendukung Panwaslu Kabupaten Serang. Menjelaskan, bahwa pelanggaran yang terjadi selama penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah Kabupaten Serang tahun 2015 yaitu pelanggaran tindak pidana (*Kampanye Hitam*) yang berlangsung di Kecamatan Kopo Kabupaten Serang dengan cara pembagian sembako di acara pengajian, dan melibatkan pegawai Negeri Sipil dan Kepala Desa sebagai juru kampanye dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tahun 2015.<sup>1</sup>

Dalam kampanye, calon dilarang melibatkan :

- a. Pejabat badan usaha milik Negara, badan usaha milik daerah
- b. Aparatur sipil Negara, pejabat kepolisian Negara Republik Indonesia

---

<sup>1</sup> Hasil Wawancara dengan Bapak Diki selaku Tenaga Pendukung Panwaslu Kabupaten Serang, pada tanggal 05 Agustus 2017, Jam 20:30 WIB

- c. Kepala Desa atau sebutan kata lain Lurah dan perangkat Desa atau sebutan kata lain perangkat kelurahan.<sup>2</sup>

Kampanye Hitam (*Black campaign*) adalah penggunaan metode rayuan yang merusak, sindiran atau rumors yang tersebar mengenai sasaran kepada para kandidat atau calon kepada masyarakat agar menimbulkan persepsi yang dianggap tidak etis terutama dalam kebijakan publik. Komunikasi ini diusahakan agar menimbulkan fenomena sikap resistensi dari para pemilih, kampanye hitam pada umumnya dapat dilakukan oleh kandidat atau calon bahkan pihak lain secara efisien karena kekurangan sumber daya yang kuat untuk menyerang salah satu kandidat atau calon lain bermain pada bermain emosi para pemilih pada akhirnya dapat meninggalkan kandidat atau calon pilihannya.<sup>3</sup>

Pada dasarnya kampanye dilaksanakan sebagai bagian penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kampanye dilakukan selama 14 (empat belas) hari dan berakhir 3 (tiga) hari sebelum penghitungan suara. Kampanye diselenggarakan oleh tim kampanye yang dibentuk oleh pasangan calon bersama-sama partai politik atau gabungan oleh gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon. Kampanye dilakukan bersama-sama atau secara terpisah oleh pasangan calon dan/atau tim kampanye dengan ketentuan:

---

<sup>2</sup> Pasal 70 angka (1) Perppu No. 1 Tahun 2014

<sup>3</sup> <http://seputarpengertian.blogspot.co.id/2016/10/pengertian-black-campaign-kampanye-hitam.html?m=1>, akses hari senin, 14 Agustus 2017, jam 22:38 WIB

1. Penanggung kampanye adalah pasangan calon, yang pelaksanaannya dipertanggungjawabkan oleh tim kampanye;
2. Tim kampanye dibentuk secara berjenjang di provinsi, kabupaten/kota bagi pasangan calon gubernur dan wakil gubernur dan kabupaten/kota kecamatan bagi pasangan bupati/wakil bupati dan walikota dan wakil walikota;
3. Dalam kampanye, rakyat mempunyai kebebasan untuk menghadiri kampanye tersebut;

Kampanye dapat dilaksanakan melalui:

- a. Pertemuan terbatas;
- b. Tatap muka dan dialog
- c. Penyebaran melalui media cetak dan media elektronik
- d. Penyiaran melalui radio dan/atau televisi
- e. Penyebaran bahan kampanye kepada umum
- f. Rapat umum
- g. Debat publik/debat terbuka antar calon; dan/atau
- h. Kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang-undangan.

Pasangan calon wajib menyampaikan visi, misi dan program secara lisan maupun tertulis kepada masyarakat.

Calon kepala daerah dan wakil kepala daerah berhak mendapatkan informasi atau data dari pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Menyiapkan materi kampanye dilakukan dengan cara yang sopan, tertib dan bersifat edukatif. Penyelenggaraan kampanye dilakukan di seluruh wilayah provinsi untuk pemilihan gubernur dan wakil gubernur

dan di seluruh wilayah Kabupaten/Kota untuk pemilihan bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota.

Media cetak dan media elektronik memberikan kesempatan yang sama kepada pasangan calon untuk menyampaikan tema dan materi kampanye. Media elektronik dan media cetak wajib memberikan kesempatan yang sama kepada pasangan calon untuk memasang iklan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam rangka kampanye. Pemerintah daerah memberikan kesempatan yang sama kepada pasangan calon untuk memberikan fasilitas umum. Semua yang hadir dalam pertemuan terbatas atau rapat umum yang diadakan oleh pasangan calon hanya dibenarkan membawa atau menggunakan tanda gambar dan/atau atribut pasangan calon yang bersangkutan.

Dalam kampanye dilarang :

- a. Mempersoalkan dasar Negara Pancasila dan pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Menghina seseorang agama, suku, ras, golongan, calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dan/atau partai politik
- c. Menghasut dan mengadu domba partai politik, perseorangan dan/atau kelompok masyarakat
- d. Menggunakan kekerasan, ancaman kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada perseorangan kelompok masyarakat dan/atau partai politik

- e. Mengganggu keamanan, ketentraman dan ketertiban umum
- f. Mengancam dan menganjurkan penggunaan kekerasan untuk mengambil alih kekuasaan dari pemerintah yang sah
- g. Merusak dan/atau menghilangkan alat peraga kampanye pasangan calon lain
- h. Menggunakan fasilitas dan anggaran pemerintah dan pemerintah daerah.
- i. Menggunakan tempat Ibadan dan tempat pendidikan
- j. Melakukan arak-arakan atau pawai yang dilakukan dengan berjalan kaki dan/atau dengan kendaraan di jalan raya:

Dalam kampanye, dilarang melibatkan:

- a. Hakim dari pada peradilan
- b. Pejabat BUMN/BUMD
- c. Pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri
- d. Kepala desa.<sup>4</sup>

Dalam pelanggaran kampanye pemilu tidak terlepas dari peran pelaksanaan kampanye, petugas kampanye dan peserta kampanye yang sangat rentan untuk melakukan pelanggaran dalam berkampanye pemilihan kepala daerah, karena yang mudah untuk melakukan kampanye pemilu dari tiga pelaku kampanye tersebut. Jadi dengan peraturan kampanye pemilu yang telah dijelaskan dalam Undang-undang Pemilu, seluruh

---

<sup>4</sup> Siswanto Surnano, *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*....., h. 134.

kewajiban kampanye akan dapat dijelaskan sebagaimana mestinya.

Ketika mengamati pelaksanaan kampanye pemilu pada pemilihan kepala daerah Kabupaten Serang memang telah diatur dan dijelaskan pada Undang-undang No. 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan kepala daerah.

#### Pasal 69

- a. Mempersoalkan Dasar Negara Pancasila dan pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Menghina seseorang, agama, suku, ras golongan, calon Gubernur dan wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota dan/atau partai politik.
- c. Melakukan kampanye berupa menghasut, memfitnah, mengadu domba partai politik, perseorangan dan/atau kelompok masyarakat
- d. Menggunakan kekerasan ancaman kekerasan atau mengajurkan penggunaan kekerasan kepada perseorangan, kelompok masyarakat dan/atau partai politik.
- e. Mengganggu keamanan, ketentraman, dan ketertiban umum.
- f. Mengancam dan menganjurkan menggunakan kekerasan untuk mengambil kekuasaan dari pemerintah yang sah.
- g. Merusak dan/atau menghilangkan alat peraga kampanye.
- h. Menggunakan fasilitas dan anggaran pemerintah yang sah.
- i. Menggunakan tempat ibadah dan tempat pendidikan
- j. Melakukan pawai dengan berjalan kaki dan/atau dengan kendaraan di jalan raya.
- k. Melakukan kampanye di luar jadwal yang telah ditetapkan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.

#### Pasal 70

- 1) Dalam kampanye calon dilarang melibatkan:
  - a. Pejabat badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah.

- b. Aparatur sipil Negara, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Negara Tentara Nasional Indonesia.
- c. Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dan perangkat Desa atau sebutan lain/perangkat Kelurahan.<sup>5</sup>

Namun dalam pelaksanaannya tidak terlepas dari pelanggaran kampanye pemilu yang dilakukan calon kepala daerah maupun perorangan. Sehingga banyaknya pelanggaran yang dilakukan dapat diartikan nilai ketentuan bangsa Indonesia sangat minim terhadap Undang-undang pemilu yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan dalam Al-qur'an Allah Swt berfirman dalam surat An-nisa ayat 59, yang berbunyi:

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا اطِيعُوْا اللّٰهَ وَاَطِيعُوْا الرَّسُوْلَ وَاُوْلٰى الْاَمْرِ  
 مِنْكُمْ ۗ فَاِنْ تَنٰزَعْتُمْ فِىْ شَيْءٍ فَرُدُّوْهُ اِلَى اللّٰهِ وَالرَّسُوْلِ اِنْ كُنْتُمْ  
 تُؤْمِنُوْنَ بِاللّٰهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۗ ذٰلِكَ خَيْرٌ وَّاَحْسَنُ تَاْوِيْلًا ﴿٥٩﴾

*Artinya: Hai orang-orang beriman, taatilah Allah dan Taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al-qur'an) dan Rasul (Sunahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya. (QS. An-Nisa' ayat 59).*<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Pasal 169, 170, 171 Undang-undang No. 1 Tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

<sup>6</sup> Yayasan Penyelenggara Penterjemah dan Pentafsir Al-Qur'an, Al-Qur'an dan terjemah. 128.

Dari ayat di atas terdapat suatu perintah untuk taat kepada Allah dan Rasulnya kemudian taat kepada *ulil amri*. *Ulil amri* merupakan pemimpin negara yang perlu ditaati selama mereka tidak menyeru dalam kemungkaran. Sebagian ulama memahami kata *ulil amri* dengan makna sekelompok tertentu, yakni suatu lembaga yang berwenang menetapkan dan membatalkan sesuatu. Misalkan dalam pembentukan Undang-undang atau yang dinamai *ahlil halli wal aqdi*.

Dalam penafsiran surah An-Nisa' ayat 59 di atas kata *Ulil amri* dapat diartikan dengan makna Dewan Perwakilan Rakyat. Karena dapat dilihat dari tafsir *alul halli wal aqdi* yaitu sebagai lembaga perwakilan, maka keberadaannya sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dengan demikian ketika menganalisis pelanggaran kampanye pemilu dalam Undang-undang, dapat ditransformasikan terhadap ketidaktaatan kepada *Ulil amri* sebagaimana yang disebut dalam surah An-Nisa. Ayat 59. Hal ini disebabkan karena Undang-undang pemilu merupakan produk Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sedangkan DPR sendiri merupakan perjalanan dari *alul halli wal aqdi*, karena dalam lembaga ini terdapat berbagai macam kalangan profesi yang mewakili rakyat, sehingga keberadaannya dapat disamakan dengan *alul halli wal aqdi*.<sup>7</sup>

Dari berbagai penjelasan yang sudah dibahas oleh penulis mengenai pelanggaran dan kampanye berikut dalil untuk

---

<sup>7</sup> Farid Maulana Ramadhani, *Pelanggaran Kampanye Pemilihan Perspektif Fikih Jinayah, Al-Daulah Jurnal Hukum dan Perundangan Islam*, (Volume 5, Nomor 1, April 2015), h. 84.



penguatan dalam penjelasan ini, dapat disimpulkan bahwasanya pelanggaran kampanye pemilu adalah suatu perilaku atau tindakan kampanye yang menyalahi aturan terkait tata cara berkampanye dalam Undang-undang pemilu kepala daerah yang dilakukan oleh pelaku kampanye dan hukumannya tergolong ringan.

## **B. Bentuk Pelanggaran dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Serang Tahun 2015**

Sesuai dengan ketentuan Undang-undang Pemilu, Khususnya pada BAB XIV, kita dapat mengklarifikasikan penyimpangan atau pelanggaran dan sengketa pemilu menjadi tiga kelompok, yaitu:

1. Pelanggaran administrasi
2. Pelanggaran aturan pemilu yang mengandung unsur pidana atau bisa disebut dengan tindak pidana pemilu.
3. Sengketa pemilu.<sup>8</sup>

Dalam pelanggaran yang terjadi selama Pemilihan umum Bupati dan Wakil Bupati kabupaten Serang tahun 2015, bapak Samsul Bahri selaku setap pelaksana di Bawaslu Provinsi Banten, menjelaskan pelanggaran yang terjadi selama pemilihan kepala daerah kabupaten Serang tahun 2015 diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Pelanggaran Administrasi
2. Pelanggaran Kode Etik
3. Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Topo Santoso dan Didik Supriyanto, *Mengawasi Pemilu mengawal Demokrasi*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada), h. 89.

**Tabel 4.01**  
**DATA PENANGANAN PELANGGARAN PEMILIHAN**  
**GUBERNUR, BUPATI DAN WALIKOTA TAHUN 2015**  
**PROSES PENANGANAN PELANGGARAN DAN TINDAK**  
**PIDANA PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI DAN WALIKOTA**  
**TAHUN 2015**

No	HARI/TANGGAL LAPORAN	PELAPOR	TERLAPOR	POKOK PERMASALAHAN
1.	001/LP/PIL-GBW/PanwasKa da.Srg/VI/2015	Drs.Udin Saparudin	Ketua KPU dan Kordinator Pokja Pencalonan KPU kab. Srg	Menolak data administrasi bakal calon bupati dan wakil bupati serang atas nama Drs. Udin Saparudin dan Rosyadi oleh KPU kab.Srg
2.	002/LP/PIL-GBW/PanwasKa da.Srg/VIII/2015	Ahmad Romadhoni	Ketua dan Anggota Panwascam Tirtayasa	Diduga pelanggaran kode etik yang diduga dilakukan oleh ketua dan anggota panwascam Tirtayasa pada saat penyelesaian calon anggota PPL sekecamatan Tirtayasa
3.	003/PL/PIL-GBW/PanwasKa da.Srg/VIII/2015	Khoirul Umam	KPU kab. Serang	Pemalsuan surat keputusan DPP Partai Nasdem yang diduga dilakukan oleh KPU Kab.Srg
4.	004/PL/PIL-GBW/Panwaskad a.Srg/VIII/2015	Eli Iskandar	Sdr Fudeli dan Sdr Ranim	Adanya pelanggaran peraturan KPU No. 3 Tahun 2015 yang diduga dilakukan oleh Sdr Fudeli dan Sdr Ranim
5.	005/TM/PIL-GBW/Panwaskad a.Srg/VIII/2015	Fahmi, S.Pd.I	H.M Moch Sadeli	Dugaan kampanye diluar jadwal yang diduga dilakukan oleh sdr Sadeli tempat kejadian desa linduk Rt. 04/01 Kecamatan
6.	006/PL/PIL-GBW/Panwaskad a. Srg/X/2015	Oman	Hj. Tatu Hasanah	Alat peraga kampanye yang diduga memakai dana APBD
7.	007/TM/PIL-GBW/Panwaskad a. Srg/XI/2015	Sobari	Radar Banten, Kabar Banten, Banten Raya, Hj. Ida Rosida	Diduga iklan kampanye di media cetak

*Sumber* : Data Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wlikota tahun 2015 dan Proses penanganan Pelanggaran dan Tindak Pidana Pemilihan Gubernur, Bupati dan walikota tahun 2015.

<sup>9</sup> Hasil Wawancara dengan Bapak Samsul Bahri selaku Staf Pelaksana Bawaslu Provinsi Banten pada tanggal 28 September 2017, Jam 13:45WIB

Dalam Peraturan Perpu Pasal 145 Undang-undang No. 1 tahun 2015 tentang tindak pidana pemilu diklarifikasi menjadi tindak pelanggaran dan kejahatan. Tindak pelanggaran di atur dalam Pasal 145 No. 1 tahun 2015.

Sebagaimana disinggung sebelumnya, pengklarifikasian tersebut tidaklah begitu jelas maksudnya. Sebab, antara pelanggaran dan kejahatan justru tidak dapat dibedakan secara jelas. Untuk memastikan itu berikut akan dipaparkan identifikasi tindak pidana pemilu, baik bersifat pelanggaran maupun kejahatan sebagaimana telah diatur dalam Perpu No. 1 tahun 2015.

**Tabel 4.02**  
**Klasifikasi Pelanggaran Tindak Pidana Pemilihan Umum**  
**dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten**  
**Serang Tahun 2015**  
**TAHUN 2015**

No	Pelapor	Terlapor	Pelanggaran	Bentuk Pelanggaran
1.	Drs.Udin Saparudin	Ketua KPU dan Kordinator Pokja Pencalonan KPU kab. Srg	Administrasi	Administrasi
2.	Ahmad Romadhoni	Ketua dan Anggota Panwascam Tirtayasa	Kode Etik	Kode Etik
3.	Khoirul Umam	KPU kab. Serang	Pidana	Penggelembungan Suara
4.	Eli Iskandar	Sdr Fudeli dan Sdr Ranim	Administrasi	Administrasi
5.	Fahmi, S.Pd.I	H.M Moch Sadeli	Pidana	Kampanye
6.	Oman	Hj. Tatu Hasanah	Pidana	Kampanye
7.	Sobari	Radar Banten, Kabar Banten, Banten Raya, Hj. Ida Rosida	Pidana	Kampanye

Dari 7 (tujuh) jenis pelanggaran yang diklasifikasi dalam Undang-undang pemilihan kepala daerah terlihat bahwa tidak ada perbedaan mendasar antara apa yang diatur sebagai pelanggaran dan apa yang diatur sebagai kejahatan. Karena, bagian pada pengaturan tentang tindak pidana juga apa yang secara konseptual dipahami sebagai pelanggaran pidana berat, pidana sedang, pidana rendah.

Selain itu, pengklasifikasian tindak pidana pemilu yang demikian juga tidak memiliki konsekuensi apa-apa terhadap penegak hukum pidana pemilu. Oleh karena itu pelanggaran tetap ditangani menurut cara-cara dan hukum acara yang sama. Sehingga klasifikasi tersebut tidak begitu penting.

Dalam perkembangannya kekeliruan tersebut perbaikan pembentukan Undang-undang dengan tidak lagi membagi tindak pidana pemilu kedalam bentuk pelanggaran dan kejahatan dalam Undang-undang No 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Kepala Daerah. Dalam ketentuan pidana Undang-undang tersebut tidak lagi ditemukan adanya pemilihan antara tindak pidana pemilu pelanggaran dan kejahatan, melainkan hanya dirumuskan dalam satu kesatuan yang dinamakan dengan ketentuan pidana pemilu.

Dari pengalaman pengaturan tentang tindak pidana pemilu, pengklasifikasian tindak pidana pemilu kedalam: *tindak pidana ringan* dan *tindak pidana biasa*, jauh lebih tepat dibanding mengklasifikasikannya seperti yang terdapat dalam Undang-undang No 8 Tahun 2012. Setidaknya, klasifikasi seperti itu akan berimplikasi pada mekanisme penanganannya. Dimana, penanganan tindak pidana ringan dalam pemilu akan mengikuti

hukum acara tindak pidana ringan yang diatur dalam KUHAP. Hal yang sama juga berlaku untuk tindak pidana biasa. Hanya saja, penanganan tindak pidana pemilu biasa tetap dengan batasan-batasan waktu yang ada, bukan mengikuti waktu penanganan perkara sebagaimana yang telah diatur dalam KUHAP.

Dengan demikian, akan ada tindak pidana pemilu yang penanganannya dapat dilakukan dengan memotong birokrasi penanganan perkara yang panjang (pidana ringan) dan ada pula jenis tindak pidana yang mesti memulai sama tahapan penanganan perkara tindak pidana pemilu yang konvensional (pidana biasa). Oleh karena itu, tentunya penanganan tindak pemilu akan lebih efektif dan efisien.

Secara umum, pelanggaran pemilihan umum baik pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dan pelanggaran tindak pidana pemilu. Telah diatur dalam peraturan pemilu meliputi setiap perbuatan yang menghilangkan hak pilih orang lain, mengganggu terhadap pelaksanaan pemilu dan merusak integritas pemilu, serta berbagai kecurangan/kejahatan untuk memenangkan salah satu kandidat peserta pemilu seperti kampanye hitam, pengelembungan suara, dan menghalang-halangi hak pilih seseorang.

Pelanggaran pemilu yang dikenal dalam peraturan pemilu terdiri dari 3 jenis yaitu pelanggaran administrasi, pelanggaran

kode etik dan pelanggaran tindak pidana pemilu. Akan tetapi, dalam Undang-undang pemilihan kepala daerah No. 1 tahun 2015 menyebutkan dengan tegas tiga jenis macam masalah hukum yang berkaitan dengan pemilihan umum kepala daerah, yaitu: pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dan pelanggaran tindak pidana pemilu. Dari ketiga permasalahan pelanggaran pemilu pemilu, hanya satu yang dipertegas dalam Undang-undang pemilu, yaitu: pelanggaran tindak pidana pemilu. Sementara permasalahan hukum yang lainnya tidak begitu tegas dalam kesangsiannya.

Ketentuan yang mengatur tindak pidana pemilu, tidak saja ditemukan dalam peraturan pemilu, tetapi tercantum dalam KUHP. Ada beberapa Pasal yang mengatur tentang tindak pidana yang berkaitan tentang penyelenggara pemilu.

1. Merintangi orang menjalankan haknya untuk memilih
2. Penyuapan
3. Perbuatan tipu muslihat
4. Mengaku sebagai orang lain/ menyamar
5. Menggagalkan pemungutan suara
6. Tipu muslihat

Dalam rancangannya KUHP juga terdapat beberapa pengaturan berkaitan dengan tindak pidana pemilu yang sudah diatur dalam BAB IV tentang tindak pidana terhadap ketertiban umum.