



**PUTUSAN
Nomor 17/PUU-X/2012**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

[1.2] Nama : **Heriyanto, S.H., M.H.**
Tempat/tanggal lahir : Jakarta, 25 September 1986
Pekerjaan : Tim Asisten Badan Pengawas Pemilu
Alamat : Jalan Siswa RT 003/RW 009, Kelurahan Larangan Indah, Kecamatan Larangan, Kota Tangerang, Banten

Selanjutnya disebut ----- **Pemohon;**

[1.3] Membaca permohonan Pemohon;
Mendengar keterangan Pemohon;
Memeriksa bukti-bukti Pemohon;
Mendengar dan membaca keterangan tertulis Pemerintah;
Mendengar dan membaca keterangan tertulis Ahli Pemohon;
Membaca kesimpulan tertulis Pemohon;

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan tanpa tanggal yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 27 Januari 2012 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 47/PAN.MK/2012 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 17/PUU-X/2012 pada tanggal 13

Februari 2012, yang telah diperbaiki dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 28 Februari 2012, yang menguraikan hal-hal sebagai berikut:

A. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Pemohon dalam permohonan ini terlebih dahulu menjelaskan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji Pasal 116 ayat (4) sepanjang kata “sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83” Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 32/2004) adalah:

1. Merujuk pada ketentuan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) *juncto* Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK), bahwa salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah melakukan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945.

Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 antara lain menyatakan:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar”.

Pasal 10 ayat (1) huruf a UU MK antara lain menyatakan:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final:

- a. menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ...”.

2. Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menyatakan, “Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan UUD 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi”.

3. Bahwa adapun norma yang dimohonkan untuk diuji adalah norma UU 32/2004:

<p>Pasal yang dimohonkan untuk diuji adalah Pasal 116 ayat (4) sepanjang kata “sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ” Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah selengkapnya berbunyi, “Setiap pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional dalam</p>	<p>Bahwa Pasal 83 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mengatur ketentuan sebagai berikut:</p> <p>Pasal 83 ayat (1) (1) Dana kampanye dapat diperoleh dari: a. pasangan calon; b. partai politik dan/atau gabungan partai politik yang mengusulkan; c. sumbangan pihak-pihak lain yang</p>
---	---

<p>jabatan negeri dan kepala desa yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 diancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp.6.000.000,00 (enam juta rupiah);</p>	<p>tidak mengikat yang meliputi sumbangan perseorangan dan/atau badan hukum swasta.</p> <ol style="list-style-type: none"> (2) Pasangan calon wajib memiliki rekening khusus dana kampanye dan rekening yang dimaksud didaftarkan kepada KPUD. (3) Sumbangan dana kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dari perseorangan dilarang melebihi Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan dari badan hukum swasta dilarang melebihi Rp 350.000.000,00 (tiga ratus lima puluh juta rupiah). (4) Pasangan calon dapat menerima dan/atau menyetujui pembiayaan bukan dalam bentuk uang secara langsung untuk kegiatan kampanye. (5) Sumbangan kepada pasangan calon yang lebih dari Rp 2.500.000,00 (dua juta lima ratus ribu rupiah) baik dalam bentuk uang maupun bukan dalam bentuk uang yang dapat dikonversikan ke dalam nilai uang wajib dilaporkan kepada KPUD mengenai jumlah dan identitas pemberi sumbangan. (6) Laporan sumbangan dana kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (3), dan ayat (5) disampaikan oleh pasangan calon kepada KPUD dalam waktu 1 (satu) hari sebelum masa kampanye dimulai dan 1 (satu) hari sesudah masa kampanye berakhir. (7) KPUD mengumumkan melalui media massa laporan sumbangan dana kampanye setiap pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (6) kepada masyarakat satu hari setelah menerima laporan dari pasangan calon.
<p>Seharusnya....</p> <p>Seharusnya Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah "Setiap pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 diancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu)</p>	<p>Pasal 80 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan ketentuan sebagai berikut: Pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional dalam jabatan negeri, dan kepala desa dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye.</p>

<p>bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp.6.000.000,00 (enam juta rupiah);</p>	
<p>Norma UUD 1945 yang dijadikan batu uji didalam permohonan ini sebanyak 4 (empat) norma, yaitu:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan, "Negara Indonesia adalah negara hukum"; 2. Pasal 22E ayat (1) yang menyatakan, "Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali"; 3. Pasal 28G ayat (1) yang menyatakan, "Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi"; 4. Pasal 28D ayat (1) yang menyatakan, "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum". 	

4. Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa dan memutus permohonan pengujian Undang-Undang ini.

B. KEDUDUKAN PEMOHON (*LEGAL STANDING*)

Bahwa menurut ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945, maka orang atau pihak dimaksud haruslah:

- a. Menjelaskan kedudukannya dalam permohonannya, yaitu apakah yang sebagai perorangan warga negara Indonesia, kesatuan masyarakat hukum adat, badan hukum, atau lembaga negara;
- b. Kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya, dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a, sebagai akibat diberlakukannya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.

Atas dasar ketentuan tersebut maka Pemohon perlu terlebih dahulu menjelaskan kedudukannya, hak konstitusi yang ada pada Pemohon, beserta kerugian spesifik yang akan dideritanya secara sebagai berikut:

1. Pemohon adalah perseorangan warga negara Indonesia yang dalam keseharian bekerja sebagai Tim Asistensi Badan Pengawas Pemilu yang khusus menangani bidang hukum dan penanganan pelanggaran. Pemohon sebagai

Tim Asistensi Bidang Hukum dan Penangan Pelanggaran, Pemohon mempunyai tugas sebagai berikut:

- a) Membuat, menyusun, dan menyampaikan kajian kepada Koordinator Divisi Penanganan Pelanggaran dan Rapat Pleno Bawaslu dalam proses penanganan pelanggaran;
- b) Merancang draf Peraturan Bawaslu sebelum dibahas;
- c) Menerima konsultasi dari Panwaslu terkait proses penanganan pelanggaran di tingkat Provinsi/Kabupaten/Kota;
- d) Melakukan supervisi terhadap kinerja Panwaslu provinsi/kabupaten/kota yang ditugaskan oleh Ketua dan Anggota Bawaslu;
- e) Memberikan bimbingan teknis dan pelatihan kepada Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, Pengawas kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan;
- f) Memberikan bimbingan teknis kepada Panwaslu provinsi/kabupaten/kota dalam menyusun keterangan guna kesaksian di dalam persidangan perselisihan hasil pemilihan umum di Mahkamah Konstitusi;
- g) Membuat dan menyusun *legal opinion* Bawaslu untuk penyampaian keterangan Bawaslu dalam persidangan PPHU di Mahkamah Konstitusi;
- h) Membuat, menyusun, dan melakukan klarifikasi kepada Pelapor, Terlapor, Saksi, dan Pihak Terkait dalam proses penanganan pelanggaran.

Bahwa Pemohon dalam melaksanakan tugas sebagai Tim Asistensi Bawaslu banyak keluhan dari Pengawas Pemilu seluruh Indonesia mengenai adanya ketentuan sanksi pidana di dalam UU 32/2004 yang tidak bisa diterapkan atau digunakan yakni ketentuan Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 dikarenakan pasal ini salah merujuk pasal sebelumnya. Bahwa keluhan kesah pengawas Pemilu terkait pengawas Pemilu tidak dapat menindaklanjuti setiap pelanggaran pidana Pemilu yang dilakukan oleh pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional yang melakukan tindakan dan/atau keputusan yang merugikan atau menguntungkan pasangan calon tertentu kepada Kepolisian.

2. Bahwa sebagai warga negara Indonesia mengerti dan memahami hukum dengan baik, Pemohon melihat tidak bisa digunakannya Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 telah menimbulkan dampak kerugian publik yang sangat besar diakibatkan tindakan dan/atau keputusan dari pejabat negara, pejabat struktural,

dan pejabat fungsional yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon, namun tidak bisa dijerat sanksi pidana. Mahkamah Konstitusi di dalam setiap putusan perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah menyebutkan pelanggaran yang terstruktur, sistematis, dan masif merupakan menciderai prinsip-prinsip demokrasi di dalam penyelenggaraan Pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dan tindakan dan/atau keputusan dari pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon merupakan pelanggaran yang dapat melibatkan birokrasi, pegawai negeri sipil dan masyarakat umum secara terstruktur, sistematis, dan masif. Kondisi seperti ini apabila dibiarkan oleh Pemohon sama saja Pemohon membiarkan hak pencideraan demokrasi berlangsung terus menerus dan berlanjut. Yang tentu saja dapat juga dapat menimbulkan kerugian hak konstitusional Pemohon sebagai penduduk yang memenuhi syarat sebagai pemilih untuk secara bebas memilih di dalam Pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah.

3. Bahwa Pemohon yang memiliki pendidikan sarjana dan magister yang berlatar belakang hukum, tidak boleh membiarkan ketidakpastian hukum, ketidakadilan, dan ketidakmanfaatan dari aturan yang berlaku terjadi di negara ini. Dengan berlakunya Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 yang tidak bisa digunakan telah menimbulkan ketidakpastian hukum, ketidakadilan, dan ketidakmanfaatan bagi masyarakat padahal tindakan dan/atau keputusan dari pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon merupakan pelanggaran terstruktur, sistematis, dan masif yang telah menciderai prinsip demokrasi termasuk pencideraan terhadap asas bebas, jujur, dan adil dari penyelenggaraan Pemilu sebagaimana telah dijamin didalam UUD 1945.
4. Bahwa Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 yang salah rujuk secara langsung telah menyebabkan pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional memiliki kekebalan hukum ketika melakukan tindakan dan/atau membuat keputusan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon padahal tindakan dan/atau keputusan tersebut nyata-nyata dilarang di dalam Pasal 80 UU 32/2004, sehingga Pasal 116 ayat (4) telah memberikan perlakuan yang spesial di hadapan hukum bagi pejabat negara, pejabat, struktural, dan pejabat fungsional ketika melakukan pidana Pemilu. Kondisi ini

menyebabkan terlanggarnya prinsip *equality before the law* (persamaan di hadapan hukum) dari Pemohon dan masyarakat luas secara tegas dijamin di dalam UUD 1945.

5. Bahwa seringkali tindakan dan/atau keputusan dari pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon, menggunakan cara-cara yang intimidatif dan menimbulkan ketakutan bagi masyarakat untuk bebas memilih. Mahkamah Konstitusi di dalam Putusan Nomor 45/PHPU.D-VIII/2010 menyatakan warga negara mempunyai hak pilih yang merupakan hak asasi harus terhindar dari rasa takut, tertekan dan terancam dalam mengikuti proses demokratisasi, karena hal tersebut sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28G ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi”, dan bersesuaian dengan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan, “Setiap orang berhak atas rasa aman dan tentram serta perlindungan terhadap ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu”;
6. Bahwa merujuk kepada Putusan Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005, tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007, tanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya, berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:
 1. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
 2. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
 3. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan terjadi;
 4. adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

5. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

Dengan demikian maka ada 5 (lima) syarat mutlak yang harus dipenuhi dalam menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945. *Syarat pertama*, adalah kualifikasi Pemohon sebagai warga negara Indonesia, untuk bertindak sebagai Pemohon sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK. *Syarat kedua*, dengan berlakunya suatu Undang-Undang hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon dirugikan. *Syarat ketiga*, kerugian konstitusional tersebut bersifat spesifik. *Syarat keempat*, kerugian tersebut timbul akibat berlakunya Undang-Undang yang dimohon. *Syarat kelima*, kerugian konstitusional tersebut tidak akan terjadi lagi kalau permohonan ini dikabulkan.

7. Bahwa 5 (lima) syarat sebagaimana dimaksud di atas dijelaskan lagi oleh Mahkamah melalui Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009 dalam pengujian formil Perubahan Kedua Undang-Undang Mahkamah Agung (halaman 59), yang menyebutkan sebagai berikut:

“Dari praktik Mahkamah (2003-2009), perorangan WNI, terutama pembayar pajak (*tax payer*; vide Putusan Nomor 003/PUU-I/2003) berbagai asosiasi dan NGO/LSMyang *concern* terhadap suatu Undang-Undang demi kepentingan publik, badan hukum, pemerintah daerah, lembaga negara, dan lain-lain, oleh Mahkamah dianggap memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan pengujian, baik formil maupun materiil, Undang-Undang terhadap UUD 1945 (lihat juga Lee Bridges, dan kawan-kawan. Dalam “*Judicial Review in Perspective*, 1995)”;

8. Bahwa berdasarkan uraian yang sudah Pemohon nyatakan di atas membuktikan bahwa Pemohon (perseorangan warga negara Indonesia) memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan pengujian Undang-Undang ini.

9. Bahwa dalam hal permohonan ini sepatutnya Pemohon memohon kepada Hakim Mahkamah Konstitusi agar dapat mengabulkan *legal standing* Pemohon demi tegaknya asas Pemilu yang bebas, jujur dan adil dengan menjunjung tinggi kepastian hukum, keadilan, kemanfaatan, serta asas persamaan setiap warga negara di hadapan hukum.

C. POSITA

Alasan-alasan Pemohon dengan diterapkan Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan UUD 1945, karena:

1. Bahwa Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 yang menyebutkan, “Setiap pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 diancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah)”;
2. Bahwa frasa “sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83” yang tercantum di dalam Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 merupakan frasa yang menunjukkan peristiwa pidana yang dikenakan sanksi Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004. Penunjukan Pasal 83 di dalam Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 sebagai peristiwa pidana yang dikenai sanksi merupakan hal yang salah, seharusnya Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 merujuk pada Pasal 80 UU 32/2004.

Tertulis	Seharusnya
<p>Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah “Setiap pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 diancam dengan pidana penjara paling singkat 1(satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp.600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah”;</p>	<p>Seharusnya Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah “Setiap pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 diancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit 600.000,00 (enam ratus riburupiah) atau paling banyak Rp. 6.000.000 (enam juta rupiah)</p>
<p>Bahwa Pasal 83 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mengatur ketentuan sebagai berikut: Pasal 83 ayat (1) Dana kampanye dapat diperoleh dari: d. pasangan calon; e. partai politik dan/atau gabungan partai politik yang mengusulkan;</p>	<p>Pasal 80 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan ketentuan sebagai berikut: Pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional dalam jabatan negeri, dan kepala desa dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan</p>

<p>f. sumbangan pihak-pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi sumbangan perseorangan dan/atau badan hukum swasta.</p> <p>Pasal 83 ayat (2) Pasangan calon wajib memiliki rekening khusus dana kampanye dan rekening yang dimaksud didaftarkan kepada KPUD.</p> <p>Pasal 83 ayat (3) Sumbangan dana kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dari perseorangan dilarang melebihi Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan dari badan hukum swasta dilarang melebihi Rp 350.000.000,00 (tiga ratus lima puluh juta rupiah).</p> <p>Pasal 83 ayat (4) Pasangan calon dapat menerima dan/atau menyetujui pembiayaan bukan dalam bentuk uang secara langsung untuk kegiatan kampanye.</p> <p>Pasal 83 ayat (5) Sumbangan kepada pasangan calon yang lebih dari Rp 2.500.000,00 (dua juta lima ratus ribu rupiah) baik dalam bentuk uang maupun bukan dalam bentuk uang yang dapat dikonversikan ke dalam nilai uang wajib dilaporkan kepada KPUD mengenai jumlah dan identitas pemberi sumbangan.</p> <p>Pasal 83 ayat (6) Laporan sumbangan dana kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (3), dan ayat (5) disampaikan oleh pasangan calon kepada KPUD dalam waktu 1 (satu) harisebelum masa kampanye dimulai dan 1 (satu) hari sesudah masa kampanye berakhir.</p> <p>Pasal 83 ayat (7) KPUD mengumumkan melalui media massa laporan sumbangan dana kampanye setiap pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (6) kepada masyarakat satu hari setelah menerima laporan dari pasangan calon.</p>	<p>salah satu pasangan calon selama masa kampanye.</p>
---	---

3. Bahwa Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 tidak pernah diubah oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya

disebut UU 12/2008). Terhadap ketentuan sanksi pidana, UU 12/2008 hanya mengubah sanksi pidana yang diatur di dalam Pasal 115, sebagai berikut:

- a. Ketentuan sanksi pidana Pasal 115 ditambah tiga ayat, yakni ayat (7), ayat (8), dan ayat (9), yakni menambahkan sanksi bagi pelanggaran pemalsuan atau memberikan keterangan tidak benar terkait dukungan perseorangan serta sanksi bagi penyelenggara pemilu yang tidak melakukan verifikasi factual dukungan perseorangan;
 - b. Sanksi Pidana Pasal 115 UU 12/2008 bersifat kumulatif yang sebelumnya di dalam UU 32/2004 bersifat bisa kumulatif dan bisa alternatif.
4. Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 yang merujuk pada Pasal 83 menjadikan pasal tersebut menjadi tidak operasional karena rujukan pasal tersebut menyebabkan Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 menjadi tidak pasti sehingga kepastian hukum tidak bisa tercapai.

Bahwa ketidakpastian hukum dengan salah rujuknya Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 sudah menyebabkan Panwaslu di seluruh Indonesia kebingungan dalam memproses dan menindaklanjuti pelanggaran yang dilakukan pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon dalam masa kampanye, padahal pelanggaran tersebut nyata-nyata dilarang di dalam Pasal 80 UU 32/2004 dan menciderai prinsip-prinsip demokrasi. Padahal Panwaslu sebagai pintu awal penegakan hukum pidana Pemilu terpadu (*electoral criminal justice system*) bersama Kepolisian dan Kejaksaan dituntut harus menegakan aturan hukum yang berlaku (*supremacy of law*) ketika menangani suatu pelanggaran. Panwaslu harus bisa menguraikan dan membuktikan 2 (dua) bukti awal yang cukup dalam kajian pelanggaran sebelum menindaklanjuti ke Kepolisian.

Ketika Panwaslu tidak bisa menegakkan aturan hukum yang disebabkan aturan yang salah rujuk maka keberadaan aturan tersebut telah menciderai prinsip kepastian hukum (*asas legalitas*) dari negara hukum sebagaimana tercantum didalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan negara Indonesia adalah negara hukum. Aturan hukum yang diatur di dalam Undang-Undang yang berlaku harus bisa dioperasionalkan.

Padahal apabila seandainya Panwaslukada dan aparat penegak hukum dapat memproses dan menindaklanjuti pelanggaran dari pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional dalam jabatan negeri yang menguntungkan salah satu pasangan calon, maka Mahkamah Konstitusi tidak perlu kerepotan dalam memeriksa pelanggaran tersebut karena sudah diselesaikan sejak dini oleh pranata hukum yang ada. Banyak munculnya pelanggaran tersebut di sidang Mahkamah Konstitusi dikarenakan pelanggaran tersebut tidak bisa diselesaikan oleh pranata hukum yang berwenang sesuai peraturan perundang-undangan. Serta terhadap pelaku tidak adanya ancaman sanksi pidana yang dapat dikenakan serta tidak bisa diadili.

5. Bahwa Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 yang salah rujuk secara langsung telah menyebabkan pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional memiliki kekebalan hukum ketika melakukan tindakan dan/atau membuat keputusan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon padahal tindakan dan/atau keputusan tersebut nyata-nyata dilarang di dalam Pasal 80 UU 32/2004, sehingga Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 telah memberikan perlakuan yang spesial di hadapan hukum bagi pejabat negara, pejabat, struktural, dan pejabat fungsional ketika melakukan pidana Pemilu. Kondisi ini menyebabkan terlanggarnya prinsip *similia similibus* atau *equality before the law* (persamaan di hadapan hukum) yang sudah diatur tegas di dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.
6. Bahwa Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 yang mengatur sanksi pidana tidak bisa digunakan dalam menjerat pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon yang juga menyebabkan tercederainya hak asasi manusia sebagaimana dimaksud Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, yakni setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Masyarakat sebagai pelapor atau Panwaslu yang menemukan terkait adanya pelanggaran dari pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon tidak bisa mendapatkan kepastian hukum karena laporannya tidak dapat ditindaklanjuti,

tidak bisa mendapatkan keadilan, dan pasal tersebut juga menyebabkan menjadi tidak bermanfaat untuk diterapkan.

7. Bahwa Mahkamah Konstitusi menyatakan di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU.D-VI/2008, satu prinsip hukum dan keadilan yang dianut secara universal menyatakan bahwa “tidak seorang pun boleh diuntungkan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukannya sendiri dan tidak seorang pun boleh dirugikan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain” (*nullus/nemo commodum capere potest de injuria sua propria*). Dengan demikian, tidak satu pun pasangan calon pemilihan umum yang boleh diuntungkan dalam perolehan suara akibat terjadinya pelanggaran konstitusi dan prinsip keadilan dalam penyelenggaraan pemilihan umum.
8. Bahwa Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 yang tidak bisa diterapkan juga merupakan wujud dari pencideraan terhadap prinsip negara hukum yang sudah diatur secara tegas di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan negara Indonesia adalah negara hukum. Setiap pelanggaran yang dilakukan oleh warga negara Indonesia dalam konteks negara hukum, harus bisa dipertanggungjawabkan dengan mengedepankan pelaksanaan asas *supremacy of law, equality before the law, dan due process of law*.
9. Bahwa ketentuan pengaturan mengenai pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama kampanye bukan hanya diatur di dalam UU 32/2004 Daerah melainkan juga diatur di dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (selanjutnya disebut UU 42/2008). Ketentuan yang mengatur larangan pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden diatur di dalam pasal 43 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008:

Pasal 43

“Pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri, serta kepala desa atau sebutan lain dilarang membuat keputusan

dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu Pasangan Calon selama masa Kampanye”.

Penjelasan Pasal 43

“Pejabat negara” yang dimaksud dalam Undang-Undang ini meliputi Presiden, Wakil Presiden, menteri/pimpinan lembaga pemerintahan non kementerian, gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, dan wakil walikota. Keputusan/kebijakan yang menguntungkan atau merugikan didasarkan pada pengaduan yang signifikan dan didukung dengan bukti”.

10. Bahwa UU 42/2008 bukan hanya mengatur larangan menguntungkan salah satu pasangan calon selama masa kampanye saja, melainkan juga mengatur larangan bagi pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang menguntungkan salah satu pasangan calon sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye sebagaimana diatur didalam Pasal 44 UU 42/2008:

Pasal 44

(1) “Pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri serta pegawai negeri lainnya dilarang mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye”.

(2) “Larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pertemuan, ajakan, imbauan, seruan atau pemberian barang kepada pegawai negeri dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat”.

11. Bahwa UU 42/2008 juga memberikan memberikan sanksi pidana terhadap pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional dalam jabatan negeri, dan Kepala Desa serta anggota KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, PPK, PPS, dan PPLN. Sanksi pidana tersebut tercantum di dalam Pasal 210, Pasal 211, Pasal 212 UU 42/2008:

Pasal 210

“Setiap anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan PPLN yang dengan sengaja membuat keputusan dan/atau melakukan

tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon atau pasangan calon dalam masa kampanye, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah)".

Pasal 211

"Setiap pejabat negara yang dengan sengaja membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon atau pasangan calon dalam masa kampanye, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp 6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah)".

Pasal 212

"Setiap kepala desa atau sebutan lain yang dengan sengaja membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon atau pasangan calon dalam masa kampanye, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan denda paling sedikit Rp 6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)".

12. Bahwa pengaturan dan sanksi pidana yang sangat tegas di dalam UU 42/2008 terhadap pelanggaran yang dilakukan pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon dalam masa Kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, menunjukkan bahwa seorang Presiden pun bisa dikenakan sanksi pidana apabila menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.
13. Bahwa ketegasan sanksi pidana pun di dalam UU 42/2008 ditunjukkan pemberian sanksi yang bersifat kumulatif (yang ditandai kata "dan"), tidak seperti UU 32/2004 yang memberikan sanksi bias kumulatif ataupun bisa juga alternatif (yang ditandai "dan/atau").

14. Bahwa dari ketegasan pengaturan dan sanksi pidana di dalam UU 42/2008, Pemohon dapat menyimpulkan seorang presiden bisa dipidana jika menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon dalam masa kampanye serta dijatuhkan sanksi yang lebih berat dibandingkan dengan sanksi pidana yang diatur di dalam UU 32/2004.
15. Bahwa kesalahan rujuk dari Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 dapat kita selidiki dari proses pembentukan Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 dan konsistensi substansi yang diatur di dalam Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004.
 - a. Proses Pembentukan Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

UU 32/2004 yang merupakan pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan inisiatif dari DPR, khususnya terkait usulan pengaturan pemilihan kepala daerah langsung. Di dalam draft Rancangan Undang-Undang inisiatif DPR, pertanggal 2 Juni 2004 yang merupakan draft awal DPR (*vide* Bukti P-1), sanksi pidana tercantum di dalam Pasal 123B sampai 123F draft awal DPR sebagaimana pendapat dan pernyataan Ketua Rapat, tanggal 29 Juni 2004 Bapak A. Teras Narang (dapat dilihat di halaman 1 Risalah Rapat Pansus/*vide* Bukti P-2). Pasal 123B sampai 123F draf awal menjadi sanksi pidana sebagaimana dimaksud Pasal 115-Pasal 119 UU 32/2004. Dalam hal ini Pasal 123B draf menjadi Pasal 115 UU 32/2004, Pasal 123C draf awal menjadi Pasal 116 UU 32/2004, Pasal 123D draf awal menjadi Pasal 117 UU 32/2004, Pasal 123E draf awal menjadi Pasal 118 UU 32/2004, dan Pasal 123F draf awal menjadi Pasal 119 UU 32/2004. Dari proses penyelidikan terhadap keberadaan draf awal Rancangan Undang-Undang cikal bakal UU 32/2004, ditemukan terdapat perbedaan rujukan atas pasal yang sama yakni Pasal 123C draf awal yang kemudian menjadi cikal Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004. Padahal rujukan untuk pasal-pasal pidana lain selain Pasal 116 ayat (4) di dalam UU 32/2004 sama dengan rujukan pasal-pasal sanksi pidana di draf awal DPR. Perbandingan bunyi Pasal 123C draf awal DPR dengan Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 yang memiliki substansi yang sama, sebagai berikut:

- i. Pasal 123C draf awal inisiatif DPR yang kemudian menjadi Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 berbunyi:

“Setiap pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa atau sebutan lain yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44I dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan dan paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah)”

ii. Pasal 44I draf awal berbunyi:

“Pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional dalam jabatan negeri, dan kepala desa atau sebutan lain dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa waktu kampanye”.

iii. Pasal 44I draf awal sama dengan bunyi ketentuan Pasal 80 UU 32/2004 yakni:

“Pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional dalam jabatan negeri, dan kepala desa dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye”.

iv. Sehingga Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 seharusnya merujuk pada Pasal 80 sama dengan Pasal 123C yang merujuk pada Pasal 44I

Di dalam proses pembentukan UU 32/2004, sangat terlihat semangat dari seluruh anggota Pansus dan Pemerintah untuk sepakat mencantumkan sanksi pidana Pemilukada sebagai bagian semangat penegakan hukum di dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Terkait penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) juga diutarakan oleh salah satu Anggota Pansus Drs.H.M. Sofwan Chudhorie, M.Si dari Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (dapat dilihat di halaman 19 risalah Pansus/*vide* Bukti P-2) yang mengungkapkan sanksi pidana harus ditujukan untuk menghindari terjadinya *money politik* (politik uang) atau *abuse of power*.

b. Ketidakkonsistenan dalam substansi antara pasal yang merujuk dengan pasal yang dirujuk

i. Bahwa Pasal 83 UU 32/2004 yang dirujuk oleh Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 tidak mengatur substansi peristiwa pidana dengan subjek

pelaku pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional melainkan hanya mengatur subjek pelaku pasangan calon dan/atau tim kampanye. Sedangkan Pasal 80 UU 32/2004 merupakan pasal yang seharusnya dirujuk oleh Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 karena mengatur peristiwa pidana yang dilarang dengan subjek pelaku pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional.

- ii. Bahwa substansi yang melarang di dalam Pasal 83 UU 32/2004 hanya terdapat didalam ayat (3) yakni larangan menerima sumbangan melebihi ketentuan baik dari perseorangan dengan maksimal Rp 50.000.000 (lima puluh juta rupiah) maupun badan hukum swasta dengan maksimal Rp 350.000.000 (tiga ratus lima puluh juta rupiah), dan larangan tersebut sudah diatur sanksi pidananya di dalam Pasal 116 ayat (6) UU 32/2004 yang menyatakan "Setiap orang yang memberi atau menerima dana kampanye melebihi batas yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (3) UU 32/2004, diancam dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) bulan atau paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) atau paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
16. Bahwa semangat pembuat Undang-Undang terlihat menginginkan adanya sanksi pidana bagi pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang menguntungkan salah satu pasangan calon dikenakan sanksi pidana. Namun pada faktanya pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang menguntungkan salah satu pasangan calon tidak dapat dikenakan sanksi pidana serta tidak dapat diadili yang disebabkan salah rujuknya Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 yang mengatur sanksi pidana bagi pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang menguntungkan salah satu pasangan calon.
 17. Bahwa seringkali tindakan dan/atau keputusan dari pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon, menggunakan cara-cara yang intimidatif dan menimbulkan ketakutan bagi masyarakat untuk bebas memilih namun

tindakan tersebut tidak bisa dikenakan sanksi pidana dan diadili. Sebagaimana terungkap di persidangan Mahkamah Konstitusi yang tercantum di dalam Putusan sebagai berikut:

a. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PHPU.D-VIII/2010 menyatakan bahwa telah terjadi pelanggaran secara sistematis, terstruktur, dan masif yang dilakukan jajaran aparatur birokrasi (Pegawai Negeri Sipil) Kabupaten Gresik melalui Dinas Pertanian Kabupaten Gresik hingga jajaran Penyuluh Pertanian Lapangan dengan mengikutsertakan Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) serta melibatkan Produsen Pupuk Petrobio untuk mendukung Pasangan Calon Nomor Urut 5 (Pihak Terkait).

Panwaslukada Kabupaten Gresik terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh jajaran Dinas Pertanian Kabupaten Gresik tidak dapat memproses dan menindaklanjuti pelanggaran tersebut dikarenakan sanksi pidana yang mengatur pelanggaran tersebut tidak ada. Sanksi pidana Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 yang mengatur pelanggaran tersebut telah salah rujuk sehingga Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 tidak bisa digunakan Panwaslukada Kabupaten Gresik untuk memproses dan menindaklanjuti pelanggaran tersebut. Sehingga pelaku pelanggaran tersebut tidak dapat diadili di muka pengadilan yang disebabkan ketiadaan pasal untuk menjerat pelanggaran tersebut.

b. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 22/PHPU.D-VIII/2010 menyatakan penyelenggaraan Pemilukada Kabupaten Konawe Selatan diwarnai dengan pelanggaran-pelanggaran yang cukup serius, sehingga yang diperlukan adalah pemungutan suara ulang. Hal ini disebabkan karena pelanggaran-pelanggaran yang dapat dibuktikan di hadapan sidang Mahkamah sifatnya sudah sistematis, terstruktur, dan masif yang dilakukan menjelang dan selama pencoblosan. Penyelenggara Pemilukada maupun institusi-institusi terkait di Kabupaten Konawe Selatan tidak berupaya dengan sungguh-sungguh untuk menindaklanjuti temuan pelanggaran dengan mengemukakan alasan-alasan yang bersifat formalistik belaka. Institusi-institusi hukum terkait sering tidak berdaya apabila menghadapi *hegemoni* kekuasaan setempat lebih-lebih jika diperparah oleh pengetahuan dan kesadaran hukum masyarakat yang masih rendah.

Pelanggaran yang melibatkan kekuasaan di Konawe Selatan sebenarnya bukan hanya disebabkan oleh tidak berdayanya institusi-institusi yang ada, melainkan karena kelemahan aturan peraturan perundang-undangan khususnya Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 yang mengatur sanksi pidana terhadap pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri, dan kepala desa yang menguntungkan salah satu pasangan calon. Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 tersebut telah salah rujuk yang mengakibatkan *hegemoni* kekuasaan bisa mengatur kehendaknya untuk menguntungkan salah satu pasangan calon tertentu agar menang di dalam Pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah. Walaupun pelanggaran tersebut dilaporkan masyarakat kepada Panwaslu ataupun Panwaslu menemukan pelanggaran tersebut, tetap saja terhadap pelanggaran tersebut tidak bisa ditindaklanjuti oleh Panwaslu dikarenakan sanksi pidana Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 tidak bisa menjerat pelanggaran tersebut.

c. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 209-210/PHPU.D-VIII/2010

menyatakan berdasarkan pertimbangan dan fakta hukum di atas, Mahkamah menilai dalil Pemohon I mengenai adanya pengarahan secara berjenjang dari aparat Kecamatan dan Kelurahan kepada Ketua RT/RW di Kota Tangerang Selatan yang kemudian dilanjutkan kepada warga masyarakat agar mendukung Airin Rachmi Diany adalah terbukti dan beralasan menurut hukum.

Pelanggaran yang dilakukan secara berjenjang tersebut oleh aparat birokrasi tersebut terjadi dikarenakan Panwaslukada Kota Tangerang Selatan tidak dapat memproses dan menindaklanjuti laporan tersebut yang disebabkan Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 salah rujuk. Panwaslukada Kota Tangerang Selatan untuk mengatasi Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 yang salah rujuk tersebut bersama dengan Pemerintah Daerah membuat kesepakatan bersama dengan Pemerintah Daerah Kepala BKD Nomor 03/Panwaslu-Kota TS/XI/2010 dan Nomor 800/3000-BKD/XI/2010, yang pada pokoknya Panwaslukada dan Pemkot Tangsel bersama-sama mengawasi partisipasi PNS di lingkungan Pemkot untuk terwujudnya penyelenggaraan Pemilukada yang Luber dan Jurdil. Namun kesepakatan bersama ini menjadi permasalahan dikarenakan setiap pelanggaran yang

melibatkan PNS agar diselesaikan secara administrasi kepegawaian. Sanksi administrasi kepegawaian tidak membuat PNS di Kota Tangerang Selatan jera dikarenakan sanksi kepegawaian dijatuhkan oleh atasan yang bersangkutan, padahal atasan yang bersangkutan dan pejabat di Kota Tangerang Selatan mendukung pasangan calon Airin Rachmi Diany yang terbukti di dalam persidangan Mahkamah Konstitusi. Sehingga pelanggaran tersebut terjadi semakin sistematis, terstruktur, dan masif.

d. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PHPU.D-IX/2011 menyatakan berdasarkan fakta-fakta dan bukti yang diungkap di dalam persidangan, telah terjadi pelibatan PNS terutama camat dan kepala desa secara terstruktur, sistematis, dan masif dalam Pemilukada Kabupaten Tebo untuk memenangkan Pihak Terkait. Panwaslukada Kabupaten Tebo pasca Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut mencoba menjadikan pelanggaran tersebut untuk diproses sebagai temuan. Namun dikarenakan adanya Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur sanksi pidana terhadap pelanggaran pelibatan PNS, camat dan kepala desa tersebut telah salah rujuk sehingga temuan tersebut tidak bisa diproses lebih lanjut.

e. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 190/PHPU.D-VIII/2010 menyatakan bahwa penyelenggaraan Pemilukada Kabupaten Pandeglang Tahun 2010 diwarnai dengan pelanggaran-pelanggaran yang dapat dibuktikan di hadapan sidang Mahkamah sifatnya sudah sistematis, terstruktur, dan masif yang dilakukan menjelang proses pemungutan suara oleh Pasangan Calon Nomor Urut 6. Pelanggaran terstruktur tersebut melibatkan aparatur pemerintahan secara berjenjang mulai dari Gubernur, Bupati, Camat, Kepala Desa, dan perangkat desa lainnya. Dalam melakukan pelanggaran tersebut, Pasangan Calon Nomor Urut 6 telah merencanakan dengan sistematis dan dengan persiapan yang matang, terbukti dari adanya berbagai surat resmi yang menginstruksikan kepada seluruh perangkat desa dan sejenisnya untuk memberikan dukungan yang terkoordinasi secara struktural. Adapun akibat yang terjadi dari pelanggaran tersebut sangatlah masif, terbukti dengan adanya tindak lanjut berupa surat, tindakan, bahkan intimidasi psikologis kepada aparat

pemerintahan Kabupaten Pandeglang yang selanjutnya aparat tersebut melakukan intimidasi psikologis kepada warga masyarakat di seluruh wilayah Kabupaten Pandeglang agar memilih Pasangan Calon Nomor Urut 6 yang juga sebagai Bupati *incumbent*.

Walaupun pelanggaran dinyatakan Mahkamah Konstitusi sebagai pelanggaran bersifat sistematis, terstruktur, dan masif, namun pelanggaran tersebut tidak bisa ditegakan aturannya oleh Panwaslu Kabupaten Pandeglang dikarenakan aturan Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 yang memuat sanksi pidana pelanggaran tersebut tidak bisa menjerat perbuatan dari pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional dalam jabatan negeri, dan kepala desa yang menguntungkan salah satu pasangan calon tersebut. Seperti Putusan Mahkamah Konstitusi terkait pelanggaran serupa, pelanggaran tindak pidana Pemilu yang menjadi kewenangan Panwaslu untuk menanganinya tidak dapat memproses dan menindaklanjuti yang disebabkan Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 salah rujukan. Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 yang merujuk pada Pasal 83 UU 32/2004 sudah membuat ketidakpastian hukum terhadap sanksi pidana untuk bisa diterapkan.

f. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 144/PHPU.D-VIII/2010

menyatakan telah terjadi pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif di dalam Pemilukada Kota Manado. Pelanggaran sistematis terjadi karena adanya pelanggaran yang dilakukan Pihak Terkait dengan memobilisasi Pegawai Negeri Sipil (PNS) secara terorganisasi, terstruktur dan terencana dengan sangat baik sejak awal yaitu dengan melakukan persiapan dengan melakukan pertemuan-pertemuan yang melibatkan para kepala dinas, camat, lurah, dan kepala lingkungan se-Kota Manado untuk mendukung Pihak Terkait menjadi pemenang dalam Pemilukada Kota Manado yang disertai intimidasi berupa pemecatan kepada beberapa kepala lingkungan dan karyawan Perusahaan Daerah Pasar Kota Manado yang tidak mau mendukung Pihak Terkait. Terhadap pelanggaran tersebut, Panwaslukada Kota Manado tidak dapat melakukan proses dan menindaklanjuti kasus tersebut dikarenakan Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 yang mengatur sanksi pidana atas pelanggaran tersebut telah

salah rujuk dan tidak bisa digunakan menjerat pelanggaran yang dilakukan pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional jabatan negeri dan kepala desa tersebut. Laporan dari masyarakat atau temuan Panwaslukada Kota Manado terkait pelanggaran tersebut yang tidak dapat diproses dan ditindaklanjuti sudah mengakibatkan seluruh kasus pelanggaran tersebut digugat ke persidangan Mahkamah Konstitusi. Padahal apabila Panwaslukada dan aparat penegak hukum dapat memproses dan menindaklanjuti pelanggaran tersebut maka Mahkamah Konstitusi tidak perlu kerepotan dalam memeriksa pelanggaran tersebut karena sudah diselesaikan sejak dini oleh pranata hukum yang ada.

18. Bahwa terhadap tindakan-tindakan intimidatif, ancaman, dan rasa takut yang pernah terungkap di dalam persidangan PHPUD di Mahkamah Konstitusi sebagaimana disebutkan di atas, Mahkamah Konstitusi di dalam Putusan Nomor 45/PHPU.DVIII/2010 menyatakan warga negara mempunyai hak pilih yang merupakan hak asasi harus terhindar dari rasa takut, tertekan, dan terancam dalam mengikuti proses demokratisasi, karena hal tersebut sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28G ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi", dan bersesuaian dengan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan, "Setiap orang berhak atas rasa aman dan tentram serta perlindungan terhadap ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu".
19. Bahwa Mahkamah Konstitusi di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PHPU.D-IX/2011 sudah menyatakan sikap tegas bahwa Mahkamah konsisten dengan putusan-putusan Mahkamah sebelumnya yang tidak memberi toleransi pelanggaran yang secara terstruktur dengan melibatkan pejabat dan PNS dalam Pemilukada untuk memenangkan salah satu pasangan calon, sebagaimana putusan-putusan Mahkamah sebelumnya di antaranya Putusan Sengketa Pemilukada Kabupaten Gresik (*vide* Putusan MK Nomor 28/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 24 Juni 2010), Putusan Sengketa

Pemilukada Kota Surabaya (*vide* Putusan MK Nomor 31/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 30 Juni 2010), Putusan Sengketa Pemilukada Kota Manado (*vide* Putusan MK Nomor 144/PHPU.DVIII/ 2010, tanggal 3 September 2010), Putusan Sengketa Pemilukada Kabupaten Pandeglang (*vide* Putusan MK Nomor 190/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 4 November 2010), dan Putusan Sengketa Pemilukada Kota Tangerang Selatan (*vide* Putusan MK Nomor 209-210/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 10 Desember 2010). Semua putusan-putusan tersebut berkaitan dengan pelibatan PNS yang menyebabkan Pemilukada harus diulang.

20. Bahwa walaupun Mahkamah Konstitusi sudah memutuskan Pemilukada diulang, namun pelanggaran pidana dari pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon tetap saja tidak bisa diproses dan dijera dikarenakan Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 yang mengatur sanksi pidana bagi pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon salah rujuk.
21. Bahwa apabila dibiarkan Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 tetap salah rujuk maka dapat dipastikan pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional jabatan negeri dan kepala desa bebas melakukan pelanggaran yang menguntungkan salah satu pasangan calon dalam Pemilukada dikarenakan tidak adanya ancaman sanksi pidana serta tidak bisa diadili di muka pengadilan.
22. Bahwa seandainya rujukan Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 benar merujuk pada Pasal 80 UU 32/2004, maka Pemohon dapat memastikan bahwa seluruh pelanggaran pidana dari pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon dapat diproses oleh Panwaslu.

Dengan alasan-alasan yang dikemukakan oleh Pemohon di atas, Pemohon memohon dengan segala hormat kepada Hakim Mahkamah Konstitusi, dengan segala kebijaksanaan dan pengalaman yang dimilikinya, kiranya berkenan untuk mengabulkan permohonan pengujian Undang-Undang ini.

D. PETITUM

Bahwa dari seluruh dalil-dalil yang diuraikan di atas dan bukti-bukti terlampir, dengan ini Pemohon mohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk kiranya berkenan memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menerima permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437) dinyatakan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang dimaknai sebagaimana dimaksud Pasal 80 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437);
3. Menyatakan Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437) selengkapnya berbunyi sebagai berikut:
 “Setiap pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 diancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah)”;
4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Atau

1. Menerima permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437) mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang dimaknai “Setiap pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 diancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan

dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah)”;

3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Atau

1. Menerima permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437) mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang dimaknai “Setiap pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang dengan sengaja membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye diancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah)” ;
3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Atau, apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang adil dan yang baik (*ex aequo et bono*)

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, Pemohon telah mengajukan bukti-bukti tertulis yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-4, yang di sahkan pada persidangan tanggal 8 Maret 2012, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Draf Awal Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat atau Draf yang dibahas di Panitia Khusus dan Panitia Kerja;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Risalah Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Risalah Panitia Kerja Rancangan Undang-Undang Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Draf yang disetujui dan disahkan Rapat Paripurna Terbuka ke 8 Dewan Perwakilan Rakyat, tanggal 29 September 2004.

Selain mengajukan bukti tertulis, Pemohon dalam persidangan tanggal **4 April 2012**, telah mengajukan 3 (tiga) orang ahli yang bernama **Bambang Eka Cahya Widodo, S.IP.,M.Si.**, (Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum), **Wirnyaningsih, S.H.,M.H.**, (Anggota Badan Pengawas Pemilihan Umum), dan **Wahidah Suaib, S.Ag.,M.Si.**, (Anggota Badan Pengawas Pemilihan Umum), yang telah memberi keterangan di bawah sumpah sebagai berikut:

1. Bambang Eka Cahya Widodo, S.IP.,M.Si

- Bahwa Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum mengamanatkan tugas dan wewenang Pengawas Pemilu yang salah satunya adalah menerima dan menindaklanjuti laporan dan temuan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu. Dalam pelaksanaan Pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 32/2004), Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 12/2008), serta peraturan pelaksana lainnya, dikenal 3 (tiga) klasifikasi jenis pelanggaran yaitu, pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, dan pelanggaran pidana Pemilu.
- Bahwa UU 32/2004, dan UU 12/2008, mengatur tentang sanksi pelanggaran pidana Pemilu, melalui Pasal 115 – Pasal 119, yang proses menindaklanjutinya diatur dalam:

Pasal 111 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, menyebutkan:

Ayat (5) : "Dalam hal laporan yang bersifat sengketa mengandung unsur pidana, penyelesaiannya diteruskan kepada aparat penyidik".

Pasal 113 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, menyebutkan:

Ayat (1) : "Penyidikan terhadap laporan sengketa yang mengandung unsur tindak pidana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini, dilakukan sesuai dengan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana".

Pasal 114: "Pemeriksaan atas tindak pidana dalam peraturan ini, dilakukan oleh pengadilan di lingkungan peradilan umum".

- Bahwa UU 32/2004, juga mengatur tentang larangan dalam kampanye, yang salah satunya adalah melarang pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional, dalam jabatan negeri dan kepala desa membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon, sebagaimana diatur dalam Pasal 80 UU 32/2004.

Pasal 80 UU 32/2004 merupakan norma larangan dalam kampanye Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Apabila larangan tersebut dilanggar, maka pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang diduga melakukan pelanggaran tersebut, "tidak dapat diproses sebagai pelanggaran pidana pemilu". Hal ini dikarenakan Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 dalam rumusannya mengatur tentang ancaman pidana bagi setiap pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang dengan sengaja melanggar ketentuan merujuk kepada Pasal 83 UU 32/2004. Sedangkan Pasal 83 UU 32/2004 substansinya mengatur tentang sumber dana kampanye, kewajiban pasangan calon memiliki rekening khusus dana kampanye dan mendaftarkannya kepada KPUD, besaran sumbangan dana kampanye, serta tentang pelaporannya kepada KPUD.

- Bahwa pengawas Pemilu banyak mendapatkan laporan dan temuan tentang keterlibatan pejabat negara, pejabat struktural, fungsional, dan kepala desa yang melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon. Namun dalam pelaksanaannya pengawas Pemilu mengalami kesulitan untuk menindaklanjuti temuan dan/atau laporan pelanggaran yang dilakukan oleh pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 UU 32/2004, sebagai pelanggaran pidana Pemilu kepada penyidik Kepolisian.

Seyogyanya pelanggaran larangan kampanye sebagaimana diatur dalam Pasal 80 UU 32/2004, dapat diancam dengan ancaman pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004, apabila dalam

pasal tersebut merujuk kepada Pasal 80 UU 32/2004 bukan kepada Pasal 83 UU 32/2004.

Untuk lebih jelasnya berikut adalah rumusan isi dari Pasal 116 ayat (1), Pasal 80, Pasal 83 UU 32/2004.

Pasal 80 UU 32/2004

"Pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional dalam jabatan negeri, dan kepala desa dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye"

Pasal 83 UU 32/2004, yang menjadi pasal rujukan Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 menyebutkan:

Ayat (1) : Dana kampanye dapat diperoleh dari:

- a. pasangan calon;
- b. partai politik dan/atau gabungan partai politik yang mengusulkan;
- c. sumbangan pihak-pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi sumbangan perseorangan dan/atau badan hukum swasta.

Ayat (2) : Pasangan calon wajib memiliki rekening khusus dana kampanye dan rekening dimaksud didaftarkan kepada KPUD.

Ayat (3) : Sumbangan dana kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dari perseorangan dilarang melebihi Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan dari badan hukum swasta dilarang melebihi Rp. 350.000.000,00 (tiga ratus lima puluh juta rupiah).

Ayat (4) : Pasangan calon dapat menerima dan/atau menyetujui pembiayaan bukan dalam bentuk uang secara langsung untuk kegiatan kampanye.

Ayat (5) : Sumbangan kepada pasangan calon yang lebih dari Rp. 2.500.000,00 (dua juta lima ratus ribu rupiah) baik dalam bentuk uang maupun bukan dalam bentuk uang yang dapat dikonversikan ke dalam nilai uang wajib dilaporkan kepada KPUD mengenai jumlah dan identitas pemberi sumbangan.

Ayat (6) : Laporan sumbangan dana kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (3), dan ayat (5) disampaikan oleh pasangan calon kepada KPUD dalam waktu 1 (satu) hari sebelum masa kampanye dimulai dan 1 (satu) hari sesudah masa kampanye berakhir.

Ayat (7) : KPUD mengumumkan melalui media massa laporan sumbangan dana kampanye setiap pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat 6 (enam) kepada masyarakat satu hari setelah menerima laporan dari pasangan calon.

Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 menyebutkan :

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 diancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah)".

- Bahwa substansi isi dari Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 lebih tepat apabila merujuk kepada Pasal 80 UU 32/2004, yang isi pasalnya mengatur tentang: "Pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye". Sehingga tindakan pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye dapat dikenakan sanksi pidana sebagai pelanggaran tindak pidana Pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Bahwa Pasal 116 ayat (4) yang merujuk kepada Pasal 80 UU 32/2004 dapat digunakan oleh pengawas Pemilu untuk menjerat pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang melakukan pelanggaran dengan melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon, serta dapat

direkomendasikan kepada penyidik Kepolisian untuk di proses sebagai tindak pidana.

- Bahwa Badan pengawas pemilihan umum telah menyampaikan kepada Menteri Sekretaris Negara Republik Indonesia tentang adanya permasalahan ketidaksesuaian dalam pengaturan Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 yang menyatakan bahwa setiap pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud Pasal 83 diancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah), dengan pasal yang diacu yaitu Pasal 83 UU 32/2004 yang pada pokoknya mengatur mengenai dana kampanye. Badan Pengawas Pemilu telah menyampaikan hal tersebut melalui surat Nomor 402/Bawaslu/VI/2010, perihal Permohonan Salinan Otentik Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, tertanggal 8 Juni 2010, namun hingga saat ini surat tersebut belum juga dijawab oleh Menteri Sekretaris Negara Republik Indonesia. Selain melalui surat, Bawaslu menanyakan langsung perihal ini kepada Kementerian Sekretaris Negara secara informal, dan didapatkan bahwa naskah asli Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 persis seperti itu adanya, bukan kekeliruan pengetikan saat penggandaan.
- Bahwa Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam setiap pembekalan kepada Pengawas Pemilihan Umum provinsi dan kabupaten/kota memberikan pembekalan dan arahan untuk tetap menindaklanjuti pelanggaran terhadap Pasal 80 UU 32/2004 tersebut secara administrasi kepada instansi berwenang agar dapat ditindaklanjuti. Panwaslu juga diarahkan untuk memberikan keterangan terkait pelanggaran ini dalam keterangan Panwaslu dalam sidang perkara perselisihan hasil pemilihan umum di Mahkamah Konstitusi.
- Bahwa dalam Rapat Kerja Sentra Gakkumdu yang diikuti oleh Panwaslu Kabupaten dan Provinsi, Kepolisian dan Kejaksaan di Hotel Millennium, tanggal 26 – 28 Maret 2012 dalam rekomendasi akhir disepakati bahwa Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 salah rujukan, sehingga unsur Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 tidak dapat terpenuhi. Pasal 116 ayat (4) UU

32/2004 seharusnya merujuk pada Pasal 80 UU 32/2004 bukan Pasal 83 UU 32/2004.

2. Wirdyaningsih, S.H., M.H.

- Badan Pengawas Pemilihan Umum diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum bertugas dan berwenang salah satunya untuk menerima dan menindaklanjuti laporan dan temuan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai pemilu.
- Pasal 80 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang larangan pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional, dalam jabatan negeri dan kepala desa membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye. Ketentuan pidana dalam Pasal 116 ayat (4) tidak dapat diterapkan untuk pelanggaran pada masa kampanye karena pasal yang dirujuk tidak menyebutkan Pasal 80, sehingga ketentuan Pasal 80 tersebut tidak memiliki sanksi pidana.
- Pada Pemilu pada Tahun 2010, jumlah laporan pelanggaran pemilu yang diterima oleh Bawaslu yaitu sebanyak 1767 pelanggaran, dimana sebanyak 1179 laporan (66,72%) merupakan laporan pelanggaran pidana, 572 laporan (32,37%) merupakan laporan pelanggaran administrasi, dan 16 (0,91%) laporan pelanggaran kode etik. Berdasarkan data rekapitulasi tersebut, trend pelanggaran administrasi pada masa kampanye adalah:
 - (a). Pemasangan alat peraga di tempat yang menyalahi aturan.
 - (b). Penggunaan fasilitas negara berupa halaman sekolah dan mobil dinas, penggunaan fasilitas negara/jabatan.
 - (c). Pelibatan PNS atau pejabat negara untuk berkampanye dan berorasi untuk memilih salah satu pasangan calon keterlibatan/pelibatan PNS.
 - (d). Kegiatan sosial bermuatan kampanye.
 - (e). Pawai atau arak-arakan dengan kendaraan di jalan raya.

Kemudian trend pelanggaran pidana pemilu dalam tahapan kampanye adalah:

- (a). Politik uang untuk mempengaruhi pemilih.
- (b). Netralitas PNS/aparatur Pemerintah Daerah.

(c). Kampanye di luar jadwal.

- Kemudian pada Pemilukada Tahun 2011, jumlah laporan pelanggaran Pemilukada yang diterima oleh Bawaslu yaitu sebanyak 1718 pelanggaran, dimana sebanyak 998 laporan (59%) merupakan laporan pelanggaran pidana, 565 laporan (32%) merupakan laporan pelanggaran administrasi, dan 155 (9%) laporan pelanggaran kode etik. Berdasarkan data rekapitulasi tersebut, trend pelanggaran administrasi dalam tahapan kampanye adalah:
 - (a). Pemasangan alat peraga yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - (b). Kampanye di luar jadwal;
 - (c). Pelibatan PNS dalam kampanye;
 - (d). Perubahan lokasi kampanye tanpa pemberitahuan kepada KPU;
 - (e). Pelibatan anak-anak di bawah umur.

Sementara trend pelanggaran Pidana Pemilu dalam tahapan kampanye di antaranya adalah sebagai berikut:

- (a). Politik uang untuk mempengaruhi pemilih;
 - (b). Pengrusakan atribut kampanye;
 - (c). Penggunaan fasilitas negara;
 - (d). Kampanye terselubung/di luar jadwal yang ditetapkan;
 - (e). *Black campaign*;
 - (f). Ketidaknetralan PNS.
- Berikut ahli sampaikan rincian kasus-kasus pada Pemilukada 2010 dan 2011 dimana terjadi pelanggaran sebagaimana disebutkan Pasal 80 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004:

(a). Kabupaten Lamongan (2010)

Bahwa dalam laporan Nomor 037/D-3.3/PANWASLUKADA/III/2010, dilaporkan kepala desa mengumpulkan perangkatnya untuk diberi tugas sebagai tim kampanye sekaligus menjanjikan uang kepada pemilih. Panwaslukada Kabupaten Lamongan tidak dapat menindaklanjuti laporan tersebut sebagai tindak pidana.

(b). Kabupaten Indramayu (2010)

Laporan Saudara Wastono kepada Panwaslu Kabupaten Indramayu dengan Form A1 Nomor 78/Panwaslu.Kada/VIII/2010, tertanggal 12

Agustus 2010, bahwa camat arahan menghadiri dan ikut serta dalam kampanye Pasangan Andi pada 6 Agustus 2010. Panwaslu menyurati Bupati Indramayu untuk menindaklanjuti pelanggaran sesuai ketentuan yang berlaku, dan tidak dapat menindaklanjuti sebagai tindak pidana pemilu.

Laporan Saudara Wastono kepada Panwaslu Kabupaten Indramayu dengan Form A1 Nomor 91/Panwaslu.Kada/VIII/2010, tertanggal 23 Agustus 2010, bahwa Kepala Desa Arahan Kidul (Saudara H Sutoni Yahya) menghadiri dan ikut serta dalam Kampanye Pasangan Andi, pada 6 Agustus 2010. Panwaslu meneruskan kepada KPU Kabupaten Indramayu, dan tidak dapat menindaklanjuti sebagai tindak pidana pemilu.

(c). Kabupaten Bantul (2010)

Pertama, laporan Saudara Tentrem Widodo kepada Panwaslu Kabupaten Bantul dengan Form A1 Nomor 270/007/Panwaspemilukada.Btl/V/2010, tertanggal 4 Mei 2010, bahwa Kepala Sekolah SMAN 01 Bantul dalam pidatonya mengajak untuk mendukung Pasangan Calon Sriweadarti dan Sumarno. Hal tersebut dilakukan pada saat *handover* Sertifikat ISO dan peresmian Gedung di SMAN 01 Bantul, pada tanggal 3 Mei 2010. Panwaslu meneruskan kepada KPU Kabupaten Bantul, dan tidak dapat menindaklanjuti sebagai tindak pidana pemilu.

Kedua, laporan Saudara Agus Surnartono kepada Panwaslu Kabupaten Bantul dengan Form A1 Nomor 270/008/Panwaspemilukada.Btl/V/2010, tertanggal 7 Mei 2010, bahwa Kepala BKPP Kabupaten Bantul menandatangani surat Nomor 135/157 Badan Ketahanan Pangan dan Pelaksana Penyuluhan yang pada intinya memberikan tugas khusus kepada Penyuluh PNS dan THL TB penyuluhan Pertanian se Kabupaten Bantul untuk mengarahkan dan mendorong petani untuk mendukung paslon yang nantinya akan melanjutkan kepemimpinan Bupati Idham Samawi SE. Panwaslu meneruskan kepada KPU Kabupaten Bantul dan memberikan rekomendasi kepada Sekda

Kabupaten Bantul, dan tidak dapat menindaklanjuti sebagai tindak pidana pemilu.

Ketiga, laporan Saudara M. Yusuf Hamdani kepada Panwaslu Kabupaten Bantul dengan Form A1 Nomor 270/009/Panwaspemilukada.Btl/V/2010, tertanggal 13 Mei 2010, bahwa Bupati Kabupaten Bantul (Saudara Idham Samawi) menghadiri dan berpidato dalam rapat umum terbuka Paslon Nomor Urut 2 Pasangan Sriwedarti dan Sumarno sedangkan cuti berkampanye belum dikabulkan oleh gubernur. Dalam pidatonya Bupati Kabupaten Bantul mengajak untuk mendukung Pasangan Calon Sriwedarti dan Sumarno. Panwaslu meneruskan kepada KPU Kabupaten Bantul dan tidak dapat menindaklanjuti sebagai tindak pidana pemilu.

Keempat, laporan Saudara Sri Wardani kepada Panwaslu Kabupaten Bantul dengan Form A1 Nomor 270/009.c/PanwasPemilukada.Btl/V/2010, tertanggal 21 Mei 2010, bahwa pada hari Kamis 13 Mei 2010 Kepala Desa Baturetno, Kecamatan Bangun Tapan, Kabupaten Bantul mengundang warga penyewa tanah desa dalam suatu pertemuan. Dalam pertemuan tersebut Kepala Desa Baturetno berbicara kalau tidak memilih Sukadarma silahkan angkat kaki tidak boleh menyewa lagi. sebagaimana yang dilangsir didalam surat Kabar Kedaulatan Rakyat, hari Jumat tanggal 14 Mei 2010. Panwaslu meneruskan kepada KPU Kabupaten Bantul, dan tidak dapat menindaklanjuti sebagai tindak pidana pemilu.

(d). Kabupaten Rejang Lebong (2010)

Laporan Panwaslu Kabupaten Rejang Lebong Nomor 12/Laporan/Panwaslu-Kada/RL,/2010, tertanggal 17 Juni 2010. Saudara Sutisna (Kepala Desa) menggunakan baju salah satu pasangan calon dalam Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Rejang Lebong, pada tanggal 16 Juni 2010. Panwaslu Kabupaten Rejang Lebong meneruskan kepada KPU Kabupaten Rejang Lebong, dan tidak dapat menindaklanjuti sebagai tindak pidana pemilu.

(e). Kabupaten Pandeglang (2010)

Pertama, laporan Panwaslu Nomor 4/Panwaskab -Pdg/IX/2010, tanggal laporan 22 September 2010, pada acara halal bihalal DPC APDESI (Dewan Pimpinan Cabang Asosiasi Pemerintahan Desa Indonesia) mulai tanggal 22 September 2010 dan seterusnya di sejumlah kecamatan di Kabupaten Pandeglang telah melibatkan Kepala Desa dan atau Kepala Desa melaksanakan kampanye untuk Pasangan Calon Nomor Urut 5 (Hj. Irma Narulita dan H. Apud Mahpud) serta kampanye di tempat pendidikan. Panwaslu tidak dapat menindaklanjutinya sebagai tindak pidana pemilu.

Kedua, pelanggaran yang dilakukan oleh Gubernur, Bupati, Camat dan Kepala Desa. Adanya berbagai surat resmi yang menginstruksikan kepada seluruh perangkat desa dan sejenisnya agar mendukung Pasangan Calon Nomor Urut 6. Namun pelanggaran tersebut tidak bisa ditegakkan oleh Panwaslu Kabupaten Pandeglang karena aturan Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah salah rujuk pada Pasal 83 telah membuat ketidakpastian hukum.

(f). Kabupaten Gresik (2010)

Pegawai Negeri Sipil (PNS) dari Dinas Pertanian Gresik hingga jajaran Penyuluh Pertanian Lapangan dengan mengikutsertakan Gabungan Kelompok Tani dan melibatkan Produsen Pupuk Petrobio untuk mendukung Pasangan Calon Nomor Urut 5. Panwaslu Kda Kabupaten Gresik kemudian tidak dapat menindaklanjuti pelanggaran tersebut karena sanksi pidana yang terdapat dalam Pasal 116 ayat (4) yang mengatur pelanggaran tersebut telah salah rujuk.

(g). Kota Tangerang Selatan (2010)

Dalam Pemilukada Kota Tangerang Selatan yang berlangsung di tahun 2010, terdapat pengarahannya secara berjenjang dari aparat Kecamatan dan Kelurahan kepada Ketua RT/RW untuk mendukung salah satu Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota yaitu Airin Rachmi Diany. Pelanggaran yang dilakukan secara berjenjang oleh aparat birokrasi tersebut tidak dapat diproses dan ditindaklanjuti oleh Panwaslu Kota Tangerang Selatan karena adanya salah rujuk pada Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Untuk dapat mengatasi

adanya salah rujuk pasal ini, Panwaslu Kota Tangerang Selatan kemudian membuat kesepakatan dengan Pemerintah Daerah Kepala BKD untuk bersama-sama mengawasi partisipasi PNS di lingkungan Pemkot dengan pemberian sanksi administrasi kepegawaian oleh atasan yang bersangkutan demi terciptanya Pemilukada yang luber dan jujur. Namun hal ini kemudian justru menimbulkan petinasalahan baru karena atasan yang bersangkutan dan pejabat di Kota Tangerang Selatan tersebut malah mendukung Pasangan Calon Airin Rachmi Diany.

(h). Kabupaten Konawe Selatan (2010)

Bahwa telah terjadi pelanggaran yang sifatnya sudah sistematis, terstruktur, dan massif yang dilakukan menjelang dan selama mvasa pungut hitung. Penyelenggara Pemilukada maupun institusi terkait di Kabupaten Konawe Selatan tidak berdaya dalam menghadapi permasalahan yang melibatkan pihak yang lebih berkuasa di wilayah setempat karena tidak hanya dikarenakan kurangnya pengetahuan dan kesadaran hukum masyarakat, melainkan keadaan tersebut juga diperparah dengan lemahnya peraturan perundang-undangan, khususnya Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah salah rujuk dan menyebabkan para pihak yang memiliki kekuasaan lebih tersebut dapat bertindak leluasa untuk dapat menguntungkan salah satu pasangan calon agar dapat memenangkan kompetisi Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Kabupaten Konawe Selatan.

(i). Kota Manado (2010)

Walikota Manado (*incumbent*) mengumpulkan camat dan lurah se Kota Manado dan guru untuk mendukung *incumbent* yang dilakukan di rumah Kepala Kesbangpol Linmas Kota Manado. Panwaslu tidak dapat menindaklanjutinya sebagai tindak pidana pemilu.

(j). Provinsi Banten (2011)

Pada tahapan penetapan calon dan sebelum kampanye, Sekda Provinsi Banten mengeluarkan surat edaran yang isinya memerintahkan kepada Kepala Daerah se-Provinsi Banten, SKPD, dan

BUMN di Provinsi Banten untuk membuat ucapan selamat ulang tahun Provinsi Banten yang juga berisi kalimat "Teruskan Pembangunan Banten" yang menjadi slogan kampanye Pasangan Nomor Urut 1. Panwaslu Provinsi Banten telah meneruskan dugaan pelanggaran administrasi tersebut kepada Presiden *cq.* Menteri Dalam Negeri Surat Nomor 003/DIV-PLGN/317/PANWASLUKADABTN/X/2011, perihal Penerusan Laporan Pelanggaran Administrasi Pemilu Kada Provinsi Banten, tanggal 28 Oktober 2011. Berdasarkan hasil gelar perkara dengan Gakkumdu, tanggal 25 dan 28 Oktober 2011, dugaan pelanggaran Pidana Pemilu dinyatakan tidak cukup bukti.

Kemudian pada masa sebelum kampanye juga, Saudara. H. Arif R. Wisnansyah, Wakil Walikota Kota Tangerang pada saat peluncuran F-KTP, tanggal 30 September 2011 diduga telah melakukan kampanye diluar jadwal dengan mengarahkan ke Pasangan Calon Nomor 2. Dugaan pelanggaran pidana pemilukada ini disampaikan ke Kepolisian Polresta Kota Tangerang dengan Surat Tanda Penerimaan Laporan Pengaduan Nomor LP.K/963/X/2011/PMJ/Restro Tangerang Kota, tanggal 17 Oktober 2011.

Pada tahapan kampanye, tanggal 06 Oktober 2011, Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Banten memesan "kaos Atut- Rano" sebanyak 1.000 buah dengan harga Rp. 5.500.000,-(lima juta lima ratus ribu rupiah). Hal ini dapat dibuktikan dengan adanya bukti pemesanan, surat jalan dan kwitansi atas nama Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Banten. Dugaan Pelanggaran Administrasi tersebut telah diteruskan ke Gubernur Provinsi Banten dengan surat tembusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Republik Indonesia (Surat Nomor 003/DIV-PLGN/317/PANWASLUKADABTN/X/2011 , perihal Penerusan Laporan Pelanggaran Administrasi Pemilu Kada Provinsi Banten, tanggal 28 Oktober 2011). Sedangkan berdasarkan hasil gelar perkara dengan pihak GAKKUMDU, tanggal 25 Oktober 2011 dan 28 Oktober 2011 dugaan pelanggaran Pidana Pemilu dinyatakan tidak cukup bukti.

Bahwa pada hari Rabu, tanggal 12 Oktober 2011 bertempat di halaman Pendopo Kabupaten Serang, Bupati Kabupaten Serang Saudara Ahmad Taufik Nuriman, Gubernur Provinsi Banten Hj. Ratu Atut dalam acara Rangkaian HUT Kabupaten Serang dan BKKBN membagikan sembako berupa mie instan yang disertai dengan atribut kampanye Pasangan Calon Nomor Urut 1. Panwaslu Provinsi Banten tidak bisa menindaklanjuti laporan karena saksi tidak melihat langsung kejadian dan saksi berada jauh dari lokasi kejadian yang tidak memungkinkan untuk melihat dan mendengar secara jelas.

Bahwa pada tanggal 20 Oktober 2011, jam 17.30 WIB, Panwaslu Provinsi Banten menerima laporan dugaan pelanggaran Pemilukada, Register Nomor 003/DIV-PLGN/027/Panwaslukada-Btn/X/2011, atas nama Pelapor Irfan Rifa'i, SH, Peristiwa yang dilaporkan berupa adanya dugaan kampanye dengan pembagian 50 karung semen dan cek tunai Rp. 20.000.000,- (duapuluh juta rupiah) serta pembagian kerudung yang diduga dilakukan oleh H. Makmun Syahroni (Anggota DPRD Kabupaten Serang) dan Hj. Ratu Atut pada kegiatan halal bilhalal di depan Kantor Kecamatan Anyer Kabupaten Serang yang melibatkan para Kepala Desa se-Kecamatan Anyer, Camat Anyer, PPS dan KPPS se Kecamatan Anyer dan anggota PKK Kecamatan Anyer, tanggal kejadian 17 Oktober 2011.

(k). Kabupaten Tebo (2011)

Pada tanggal 24 Februari 2011, keterlibatan Kades dan PNS dalam kampanye. Beberapa Kades Kabupaten Tebo ikut berkampanye di salah satu pasangan kandidat dan istri Camat R. Bukang melakukan kampanye kepada ibu-ibu peserta yasinan. Laporan ini tidak ditindaklanjuti karena laporan tidak memenuhi unsur/bukti tidak lengkap.

Pada tanggal 15 Maret 2011, Camat Rimbo Bujang untuk menyukseskan kemenangan Yopi-Saptom dan pada saat itu diberi uang Rp. 50.000,00 oleh Bapak Camat. Panwaslu tidak menindaklanjuti karena tidak memenuhi unsur.

(l). Kota Pekanbaru (2011)

Camat Tampan dan Lurah Delima di Kota Pekanbaru dilaporkan menandatangani surat undangan silaturahmi "PAS" (Pasangan Calon Nomor Urut 1). Laporan tersebut diteruskan oleh Panwaslu kepada KPU Kota Pekanbaru sebagai pelanggaran administratif terhadap Pasal 80 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 melalui Surat Nomor 10/Panwaslu-Kada/V/2011, tanggal 27 Mei 2011.

Bupati Indragiri Hilir (Saudara Indra Mukhlis) dilaporkan melakukan aktivitas menyanyi dan bermain musik di atas panggung pada kampanye Pasangan Calon Nomor Urut 2 sebanyak kurang lebih 7 (tujuh) lagu. Panwaslu menindaklanjuti laporan tersebut dengan meneruskan kepada KPU Kota Pekanbaru dengan surat Nomor 09/Panwaslu-Kada/V/2011, tanggal 25 Mei 2011. Ketentuan yang dilanggar adalah Pasal 80 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 hanya sebagai pelanggaran Administrasi.

Selain itu ada kasus Walikota Pekanbaru (Saudara Herman Abdullah) mengajak untuk memilih salah satu pasangan calon di luar jadwal kampanye. Kemudian Panwaslu melalui surat Nomor 19/Panwaslu-Kada/V/2011, tanggal 30 Mei 2011 meneruskan laporan pelanggaran tersebut kepada KPU Kota Pekanbaru dengan Ketentuan yang dilanggar yaitu Pasal 80 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Ketiga laporan tersebut tidak ditindaklanjuti oleh KPU Kota Pekanbaru.

(m). Kabupaten Kuantan Singingi (2011)

Berdasarkan Laporan Nomor 07/Panwaslu-Kada-KS/III/2011, tanggal 16 Februari 2011, Camat Sei Pinang berbicara di depan umum yang berisi menjelek-jelekkan Pasangan Calon Nomor Urut 2. Panwaslu memberikan peringatan terhadap tindakan tersebut.

(n). Kabupaten Tuban (2011)

Panwaslu menerima Laporan Nomor 001/II/ST/02/2011, tanggal 15 Februari 2011, perihal mobilisasi PNS untuk kemenangan Pasangan Calon Nomor Urut 2 dalam acara Sosialisasi Pelaksanaan Pembangunan Infrastruktur di Tuban dengan mengundang Perangkat

Desa, tokoh masyarakat dengan melibatkan carnat, kepala dinas, kepala badan dan instansi pemda yg lain.

Panwaslu juga menerima Laporan Nomor 074/Panwaslukada.Kab/II/2011 bahwa Pegawai Inspektorat Kabupaten Tuban melakukan kampanye terselubung pada kegiatan pembinaan dan monitoring dana ADD di Desa Tegalrejo Kecamatan Widang. Laporan ini oleh Panwaslu hanya dapat diteruskan ke KPU Kabupaten Tuban.

Selain itu juga dilaporkan dalam laporan Nomor 090/Panwaslukada. Kab/II/2011, tanggal 24 Februari 2011 telah terjadi pelanggaran mobilisasi pegawai negeri oleh Camat Kenduruan dan Ketua KPPS TPS 4 Ds Tawaran Kecamatan Kenduruan. Namun laporan ini tidak ditindaklanjuti karena melampaui batas waktu yang ditentukan Undang-Undang.

- Bahwa merujuk pada uraian di atas, Pengawas Pemilu tidak dapat menerapkan Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai sanksi atas pelanggaran Pasal 80 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Sehingga Panwaslu tidak dapat menindaklanjuti pelanggaran tersebut melalui Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) atau meneruskan secara langsung kepada penyidik Kepolisian, karena tidak terpenuhi unsur tindak pidana Pemilu. Satu-satunya langkah yang bisa dilakukan Panwaslu dalam menegakkan Pasal 80 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah menindaklanjuti dengan pelanggaran administrasi yang diteruskan kepada instansi yang berwenang. Namun sanksi atas pelanggaran administrasi ini juga tidak dapat maksimal karena proses dijalankan secara lambat dan mengindikasikan ketidaknetralan dalam menanggapi rekomendasi dari Pengawas Pemilu.

3. Wahidah Suaib, S.Ag.,M.Si

- Bahwa Ahli di Bawaslu sebagai koordinator Divisi Pengawasan. Dalam menerapkan pengawasan, menganut yang namanya pengawasan aktif, dan menekankan kepada panwas bahwa pengawasan itu bersifat dinamis,

harus mengamati, tidak hanya melihat tetapi harus lebih detail, lebih teliti, yang disampaikan kepada Panwas dalam setiap pertemuan.

- Bahwa Ahli selalu menekankan bahwa indikator keberhasilan sebuah pengawasan bukan pada banyaknya pelanggaran yang diproses, tetapi bagaimana Pemilu itu berjalan sesuai dengan aturan dan itu harus dimulai dengan kemampuan panwas mendeteksi potensi pelanggaran, kemudian kemampuan panwas mencegah pelanggaran. Kalau sudah dicegah tetapi masih terjadi, maka harus mengambil tindakan yang tegas sesuai dengan aturan yang ada.
- Bahwa berdasarkan Pengalaman pemilu Legislatif dan Pilpres, Ahli akhirnya pada saat Pemilukada menentukan empat isu khusus, yang menjadi perhatian dalam melakukan pengawasan, isu khusus ini terkait dengan empat pelanggaran yang sangat masif dan marak terjadi, tetapi membutuhkan keahlian khusus untuk menelusuri dan memprosesnya, yaitu 1. Politik uang, 2. Penyalahgunaan jabatan, 3. Penggunaan fasilitas negara, dan 4. Manipulasi dana sumber dan laporan dana kampanye.
- Bahwa terkait dengan Pasal 80 UU 32/2004 dengan penyalahgunaan jabatan, bahwa dalam UU 32/2004 setidaknya ada tiga pasal yang mengatur secara tegas tentang larangan penyalahgunaan jabatan dan penggunaan fasilitas negara. Pasal 78 poin h UU 32/2004, melarang penggunaan fasilitas dan anggaran pemerintah dan pemerintah daerah. Pasal 79 UU 32/2004 dijelaskan bahwa dalam kampanye dilarang melibatkan hakim pada semua peradilan, pejabat BUMN BUMD, pejabat struktural, dan fungsional dalam jabatan negara serta kepala desa. Kemudian pada ayat (3) UU 32/2004, ditegaskan tentang aturan cuti kampanye bagi pejabat negara yang akan berkampanye. Telah ditegaskan bahwa tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya, menjalani cuti di luar tanggungan negara, dan pengaturan lama cuti dan jadwal cuti dengan memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan pemerintah daerah.

Kemudian Pasal 79 angka 4 UU 32/2004 menyatakan bahwa pasangan calon dilarang melibatkan PNS, anggota TNI, dan anggota Kepolisian negara sebagai peserta kampanye dan juru kampanye dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kemudian, barulah masuk ke Pasal

80 UU 32/2004 bahwa pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa, dilarang membuat keputusan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye.

Dari Divisi Pengawasan Bawaslu mengemukakan dalam setiap forum bahwa ada dua kelemahan dalam Undang-Undang *a quo* terkait dengan pengaturan larangan penggunaan fasilitas negara dan penyalahgunaan jabatan. Kelemahan pertama, aturan ini hanya berlaku pada masa kampanye, padahal praktik itu terjadi di semua tahapan, sejak tahapan DPT sering terjadi upaya memanipulasi jumlah pemilih, membuat *backdated*, kehadiran seseorang *backdated*, kehadiran seseorang di satu tempat untuk menambah jumlah pemilih, dan tentunya petugas yang mengupayakan menambah jumlah pemilih ini, kemungkinan tidak gratis, biasanya akan ada transaksi di situ. Pada tahapan pencalonan juga terjadi seperti itu, ada saja KPU yang tetap berusaha meloloskan pasangan calon yang jelas terindikasi kuat tidak memenuhi syarat. Ahli mencoba menengarai bahwa kemungkinan itupun tidak gratis, itukan politik uang semua namanya, penyalahgunaan jabatan.

Kemudian kelemahan kedua yang ditemukan dalam Undang-Undang *a quo*, ada di Pasal 80 yang larangannya tegas tetapi tidak punya sanksi. Aturan atau larangan yang tumpul dan ini jelas punya implikasi yang sangat luas di lapangan. Dapat dibuktikan bahwa setiap kali divisi pengawasan melakukan Rakor Persiapan Pengawasan, Rakor Evaluasi Pengawasan itu adalah salah satu isu utama yang selalu mengemuka. Panwas sampai geregetan karena itu praktik nyata terjadi di lapangan, tindakan-tindakan pejabat struktural fungsional maupun kepala desa yang menguntungkan atau merugikan pasangan calon tertentu, tetapi panwas tidak berdaya karena aturannya tentang pidananya tidak ada.

Kemudian yang terjadi di masyarakat yang tidak paham substansi pengaturan ketentuan pidana yang salah rujuk itu, kemudian menyalahkan panwas karena itu riil yang dilihat oleh masyarakat. Mengenai perasaan masyarakat, rasa keadilan masyarakat yang melihat ada pelanggaran tetapi panwas tak mampu dan tidak berdaya melakukan. Ini yang menjadi perhatian utama untuk itu.

Mengenai tantangan pengaturan yang tidak tegas seperti ini dan salah rujuk seperti ini, istilah ini salah alamat, tentu dari divisi pengawasan mencoba tertantang bagaimana tetap mencegah pelanggaran. Biasanya langkah-langkah pencegahan yang dilakukan adalah sosialisasi. Sosialisasi itu kan menegaskan aturannya seperti apa, larangannya seperti apa, sanksinya seperti apa.

Bagaimana dengan Pasal 80 yang tanpa sanksi ini, akhirnya ahli menawarkan strategi pengawasan kepada panwas bahwa secara hukum tidak dapat diproses kearah pidana, berlakukan, maksimalkan upaya pemberlakuan sanksi masyarakat dengan cara mempublikasikan setiap kali pejabat struktural fungsional melakukan langkah-langkah menguntungkan atau merugikan. Harapan ahli dengan publikasi itu yang sangat luas dan berulang-ulang, diharapkan ada memori kolektif masyarakat untuk mencoba menilai pasangan calon mana yang sebenarnya banyak pelanggaran dan menyalahgunakan kewenangannya, mana yang relatif masih bersih, dan sedikit pelanggaran.

Harapan ahli kesadaran masyarakatlah yang diasah di situ, sekalipun kemudian pada praktiknya, seringkali kesadaran masyarakat yang tumbuh pun terpatahkan dengan iming-iming menjelang hari H. Ini yang luar biasa tantangan yang dihadapi oleh Panwas.

Kemudian yang kedua, mengupayakan Panwas tetap memproses itu, tetapi tetap berkoordinasi dengan pimpinan atau atasan dari para pejabat yang melakukan pelanggaran tersebut. Akhirnya, ahli memaksimalkan mendorong pemberlakuan sanksi yang diatur oleh Undang-Undang yang lain.

Dengan fakta-fakta seperti ini, ahli mempunyai laporan hasil-hasil rakor pengawasan yang mengungkapkan tentang itu. Mengingat Pemilu sudah masih akan berjalan di tahun ini. Melihat pelanggaran ini juga tidak semata penyalahgunaan jabatan, tetapi juga unsur merugikan keuangan negara pun sangat besar sepanjang ini belum ada sanksinya.

[2.3] Menimbang bahwa pada persidangan tanggal 4 April 2012 telah didengar keterangan Pemerintah yang menerangkan, sebagai berikut:

Alasan Permohonan.

Merujuk pada permohonan Pemohon, pada intinya menyatakan bahwa pelaksanaan ketentuan Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 32/2004) bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dengan alasan:

1. Bahwa Pemohon menerima keluhan dari pengawas Pemilu di seluruh Indonesia bahwa ketentuan Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang *a quo* tidak dapat diterapkan dalam menindaklanjuti setiap pelanggaran pidana pemilu yang dilakukan pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional yang melakukan tindakan dan/atau keputusan yang merugikan atau menguntungkan pasangan calon tertentu kepada Kepolisian.
2. Menurut Pemohon Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang *a quo* telah mencantumkan frasa yang salah, yaitu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83. Frasa yang seharusnya adalah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80. Sebab, Pasal 83 tidak mengatur substansi peristiwa pidana yang dilakukan oleh pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional, melainkan hanya mengatur subjek pasangan calon dan/atau timkampanye.

Menurut pemerintah perlu dipertanyakan kepentingan Pemohon, apakah sudah tepat sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya ketentuan-ketentuan Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004. Juga, apakah terdapat kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik, khusus, dan aktual, atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar, dapat dipastikan akan terjadi. Dan apakah ada hubungan sebab-akibat (*causalverband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji.

Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilainya, apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak, atas berlakunya ketentuan Pasal 36 ayat (1) dan ayat (2) UU 32/2004 seperti yang ditentukan oleh Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang

Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, maupun berdasarkan putusan-putusan MK terdahulu.

Terhadap anggapan alasan Pemohon tersebut, Pemerintah dapat menyampaikan penjelasan sebagai berikut.

- a. Bahwa setiap norma dirumuskan dengan maksud dan tujuan tertentu, sehingga sudah seharusnya disesuaikan dengan arah politik hukumnya. Perumusan norma sudah seharusnya dilakukan secara lengkap dengan memuat larangan perintah kebolehan izin dan dispensasi. Adanya larangan dan perintah harus dilengkapi dengan sistem sanksi, agar norma dimaksud dapat diterapkan secara efektif.
- b. Bahwa norma Pasal 80 UU 32/2004 berisikan larangan bagi pejabat negara, pejabat struktural, dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye. Mengingat sifat perumusan normanya sebagai bentuk larangan, maka norma dimaksud harus dilengkapi dengan sistem sanksi.
- c. Bahwa apabila dilihat dari konstruksinya, sudah seharusnya larangan yang dimaksud dalam Pasal 80 UU 32/2004 paralel dengan sistem sanksi yang termuat pada Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004. Konstruksi ini diperlukan agar norma *a quo* dapat diimplementasikan secara efektif. Terdapat kebutuhan untuk mengatur dengan menempatkan larangan dengan sistem sanksinya secara paralel.
- d. Bila pun Pemohon menyatakan norma *a quo* bertentangan dengan UUD 1945, menurut Pemerintah *original intent* atau maksud dibentuknya norma tersebut adalah sebagai bagian integral yang melengkapi Pasal 80 UU 32/2004. Jadi, norma tersebut sesungguhnya tidak bertentangan dengan UUD 1945, apabila rujukannya diubah menjadi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 UU 32/2004.

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, memutus, dan mengadili permohonan pengujian ketentuan Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menerima keterangan Pemerintah secara keseluruhan;

2. Menyatakan ketentuan Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Menolak permohonan pengujian Pemohon seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian Pemohon tidak dapat diterima, atau setidaknya menyatakan ketentuan pasal *a quo* tetap sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 sepanjang rujukannya dimaknai sebagai Pasal 80 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

[2.4] Menimbang bahwa pada tanggal 12 April 2012 Pemohon telah menyampaikan kesimpulan ke Panitera Mahkamah yang selengkapnya terdapat dalam berkas permohonan;

[2.5] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan ditunjuk dalam berita acara persidangan, dan merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dengan Putusan ini;

3. PERTIMBANGAN HUKUM

[3.1] Menimbang bahwa maksud dan tujuan permohonan adalah pengujian konstusionalitas Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437, selanjutnya disebut UU 32/2004) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945);

[3.2] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) terlebih dahulu akan mempertimbangkan dua hal, yaitu:

- a. Kewenangan Mahkamah untuk mengadili permohonan *a quo*;
- b. Kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon untuk mengajukan permohonan *a quo*;

Terhadap kedua hal tersebut, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

Kewenangan Mahkamah

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226) selanjutnya disebut UU MK, dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076) salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;

[3.4] Menimbang bahwa permohonan *a quo* adalah mengenai pengujian Undang-Undang *in casu* UU 32/2004 terhadap UUD 1945, sehingga Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan Hukum (*legal standing*) Pemohon

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat bertindak sebagai Pemohon dalam pengujian suatu Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

[3.6] Menimbang bahwa tentang kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK, Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005, Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 bertanggal 20 September 2007, dan putusan-putusan berikutnya, berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.7] Menimbang bahwa Pemohon mendalilkan sebagai perorangan warga negara Indonesia, yang dalam kesehariannya bekerja sebagai Tim Asistensi Badan Pengawas Pemilu yang khusus menangani bidang hukum dan penanganan pelanggaran Pemilu, menganggap frasa "*sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83*" dalam Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 merugikan hak konstitusional Pemohon yang ditentukan dalam Pasal 1 ayat (3), Pasal 22E ayat (1), Pasal 28G ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan:

- Pasal 1 ayat (3): "*Negara Indonesia adalah negara hukum*";

- Pasal 22E ayat (1): "*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali*";
- Pasal 28G ayat (1): "*Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi*";
- Pasal 28D ayat (1): "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*";

dengan alasan-alasan yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa pemberlakuan Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004, sepanjang frasa "*sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83*", berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum yang menyebabkan Panwaslu di seluruh Indonesia kebingungan dalam proses untuk menindaklanjuti pelanggaran PemiluKada yang dilakukan pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon dalam masa kampanye, yang nyata-nyata dilarang di dalam Pasal 80 UU 32/2004. Panwaslu tidak dapat menegakkan aturan hukum yang disebabkan aturan yang salah rujuk sehingga keberadaan norma tersebut telah mencederai salah satu prinsip negara hukum yaitu prinsip kepastian hukum yang adil sebagaimana tercantum di dalam Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
2. Bahwa Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 yang merujuk pada Pasal 83 menjadikan pasal tersebut tidak dapat dilaksanakan karena rujukan pasal tersebut salah sehingga menyebabkan timbulnya ketidakpastian hukum;
3. Bahwa Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah yang salah rujuk secara langsung telah menyebabkan pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional memiliki kekebalan hukum ketika melakukan tindakan dan/atau membuat keputusan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon padahal tindakan dan/atau keputusan tersebut nyata-nyata dilarang di dalam Pasal 80 UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Akibatnya, Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 telah memberikan perlakuan yang spesial di hadapan hukum bagi pejabat negara, pejabat

struktural, dan pejabat fungsional ketika melakukan pidana pemilu. Kondisi ini menyebabkan terlanggarnya prinsip perlakuan yang sama di hadapan hukum yang sudah diatur tegas di dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

4. Bahwa Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 yang mengatur sanksi pidana tidak dapat digunakan untuk mengadili pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon yang juga menyebabkan tercederainya Hak Asasi Manusia sebagaimana dimaksud Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, yakni setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Masyarakat sebagai pelapor atau Panwaslu yang menemukan adanya pelanggaran dari pejabat negara, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon, tidak bisa mendapatkan kepastian hukum karena laporannya tidak dapat ditindaklanjuti, dan tidak bisa mendapatkan keadilan, sehingga pasal tersebut juga menyebabkan menjadi tidak bermanfaat untuk diterapkan;
5. Bahwa Mahkamah Konstitusi di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 menyatakan salah satu prinsip hukum dan keadilan yang dianut secara universal bahwa “tidak seorang pun boleh diuntungkan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukannya sendiri dan tidak seorang pun boleh dirugikan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain” (*nullus/nemo commodum capere potest de injuria sua propria*). Dengan demikian, tidak satu pun pasangan calon dalam pemilihan umum yang boleh diuntungkan akibat terjadinya pelanggaran konstitusi dan prinsip keadilan dalam penyelenggaraan pemilihan umum.

[3.8] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK, putusan-putusan Mahkamah mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) dan dikaitkan dengan kerugian yang dialami oleh Pemohon, menurut Mahkamah:

- Pemohon mempunyai hak konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945, khususnya Pasal 1 ayat (3), Pasal 22E ayat (1), Pasal 28G ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, dan Pemohon menganggap hak konstitusional

tersebut dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

- Kerugian konstitusional Pemohon bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- Terdapat hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, serta ada kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Mahkamah berpendapat, Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[3.9] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*, dan Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan;

Pokok Permohonan

Pendapat Mahkamah

[3.10] Menimbang, setelah Mahkamah memeriksa dengan saksama permohonan Pemohon, keterangan Pemerintah, keterangan ahli Pemohon, serta bukti-bukti surat/tulisan yang diajukan oleh Pemohon, sebagaimana termuat pada bagian Duduk Perkara, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

[3.10.1] Bahwa Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 menyatakan, “*Setiap pejabat negara, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang dengan sengaja melanggar ketentuan **sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83** diancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp.6.000.000,00 (enam juta rupiah)*”. Frasa “**sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83**” dalam Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 mengacu pada pengaturan mengenai dana kampanye pasangan calon Pemilukada dan bukan tentang pelanggaran pemilihan Umum Kepala Daerah dan pejabat-pejabat lainnya;

[3.10.2] Bahwa Pasal 80 UU 32/2004 menyatakan, "*Pejabat negara, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri, dan kepala desa dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye*". Pasal *a quo* mengatur mengenai larangan yang termasuk pelanggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Indonesia;

[3.10.3] Bahwa Pemohon mengajukan pengujian konstitusional frasa "**sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83**" dalam Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 22E ayat (1), Pasal 28G ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, dengan alasan frasa tersebut salah merujuk pasal, karena Pasal 83 UU 32/2004 bukan mengenai larangan terhadap pejabat negara, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri, dan kepala desa untuk membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye, melainkan mengatur mengenai dana kampanye. Adapun pasal yang mengatur tentang larangan terhadap pejabat negara, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri, dan kepala desa untuk membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye, adalah Pasal 80 UU 32/2004. Oleh karena itu, untuk menghilangkan ketidakpastian hukum yang terkandung dalam norma karena terjadinya kesalahan dalam merujuk pasal, Mahkamah perlu memberikan kepastian hukum guna menegakkan keadilan dengan menyatakan bahwa frasa "**sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83**" dalam Pasal 116 ayat (4) UU 32/2004 harus dibaca "**sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80**";

[3.11] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan di atas Mahkamah berpendapat permohonan Pemohon terbukti dan beralasan menurut hukum;

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

[4.1] Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan Pemohon;

- [4.2] Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Pokok permohonan beralasan menurut hukum;

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

Menyatakan:

- Mengabulkan permohonan Pemohon;
- Frasa "**sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83**" dalam Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai "**sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80**";
- Frasa "**sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83**" dalam Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "**sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80**";

- Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah selengkapnya harus dibaca, “*Setiap pejabat negara, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang dengan sengaja melanggar ketentuan **sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80** diancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp.6.000.000,00 (enam juta rupiah)*”;
- Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Moh. Mahfud MD., selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Anwar Usman, Maria Farida Indrati, Muhammad Alim, Ahmad Fadlil Sumadi, Hamdan Zoelva, Harjono, dan M. Akil Mochtar, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Kamis, tanggal sembilan belas, bulan April, tahun dua ribu dua belas** dan diucapkan dalam sidang pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Selasa, tanggal satu, bulan Mei, tahun dua ribu dua belas**, oleh delapan Hakim Konstitusi, yaitu Moh. Mahfud MD., selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Anwar Usman, Maria Farida Indrati, Ahmad Fadlil Sumadi, Hamdan Zoelva, Harjono, dan M. Akil Mochtar, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Eddy Purwanto sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon, Pemerintah atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

Moh. Mahfud MD

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Achmad Sodiki

ttd.

Anwar Usman

ttd.

Maria Farida Indrati

ttd.

Ahmad Fadlil Sumadi

ttd.

Hamdan Zoelva

ttd.

Harjono

ttd.

M. Akil Mochtar

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Eddy Purwanto