

# ANALISIS PENERAPAN PASAL 71 AYAT (2) DAN PASAL 190 UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016 (STUDI KASUS PEMILIHAN BUPATI DAN WAKIL BUPATI NIAS BARAT TAHUN 2020)

Oleh:

Aca Surya Putra Zai  
Universitas Nias Raya

Abstrak

*Untuk mewujudkan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara adil, maka beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 memberikan batasan tertentu pada kewenangan Kepala Daerah yang berkuasa ataupun Petahana, salah satunya adalah larangan Kepala Daerah dan/atau Petahana melakukan mutasi dan rotasi jabatan terhitung 6 (enam) bulan sebelum Penetapan Calon Kepala Daerah sampai pada akhir masa jabatan kecuali mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri. Esensi dari larangan tersebut ternyata seringkali terabaikan. Penulis merasa penting membahas penelitian ini, guna memahami ruang lingkup tentang penerapan Pasal 71 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, dimana selain sanksi pembatalan atau diskualifikasi pasangan calon (bagi petahana), pelanggaran larangan ini juga memiliki sanksi pidana yang termuat dalam Pasal 190. Salah satu kasus yaitu ketika Bupati Nias Barat melakukan pelantikan sejumlah pejabat Sekretariat Daerah oleh Bupati Nias Barat tanggal 14 Juli 2020, dimana berdasarkan informasi dari Bawaslu Kabupaten Nias Barat terdapat beberapa rotasi atau mutasi jabatan, sedangkan tahapan Penetapan Calon Kepala Daerah adalah September 2020. Hasil penelitian menjelaskan tentang: Pertama: Apa saja regulasi yang mengatur larangan melakukan mutasi /rotasi jabatan saat Pilkada. Kedua: Bagaimana ketentuan sanksi pidana atas pelanggaran larangan melakukan rotasi/mutasi atau jabatan yang dikaitkan dengan pelantikan yang dilaksanakan oleh Bupati Nias Barat pada 14 Juli 2020.*

*Kata Kunci: Analisis; Pasal 71 ayat (2) dan Pasal 190; Undang-Undang 10 Tahun 2016.*

## PENDAHULUAN

Ada beberapa prinsip pokok yang terkandung dalam negara hukum yang demokratis oleh Jimly Asshiddiqie diantaranya adalah adanya prosedur penyelesaian sengketa berdasarkan prosedur aturan yang ditatati bersama itu dan pembatasan kekuasaan melalui mekanisme pemisahan serta pembagian kekuasaan termasuk prosedur penyelesaian sengketa ketatanegaraan antar lembaga negara baik secara vertikal maupun horizontal<sup>1</sup>. Praktik pada prinsip negara hukum di atas juga diterapkan juga dalam perlakuan atas tindak pidana pilkada. Menurut Ratna Sholiha<sup>2</sup> adanya berbagai permasalahan yang kerap muncul dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia menghambat terwujudnya pemilu yang demokratis. Beberapa permasalahan tersebut antara lain, *money politics* dan *black campaign*, profesionalitas penyelenggara pemilu, politisasi birokrasi, kualitas dan kapabilitas peserta pemilu atau partai politik, apatisisme dan pragmatisme dalam partisipasi politik masyarakat, serta konflik horizontal. Hakikat dan roh Pasal 71 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016<sup>3</sup> adalah untuk menjaga kepala daerah yang tidak maju dan yang maju sebagai peserta pilkada, agar tidak melakukan rotasi atau mutasi jabatan yang dapat menguntungkan ataupun merugikan pasangan calon tertentu dalam kontestasi Pilkada Serentak Tahun 2020. Oleh Anggota Bawaslu Republik Indonesia Ratna Dewi Pettalolo menjelaskan, dalam Pasal 71 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 berisi tentang larangan bagi kepala daerah atau petahana melakukan penggantian/mutasi. Ia menjelaskan objek larangan adalah, melakukan

<sup>1</sup>Sirajuddin dan Winardi, 2015, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press(Kelompok Instras Publising), Malang, hlm 282-283

<sup>2</sup> Solihah, R., & Witianti, S. (2017). *Permasalahan dan Upaya Mewujudkan Pemilu Demokratis di Indonesia Pasca Reformasi*.Jurnal Bawaslu,3(1).

<sup>3</sup>Lihat Pasal 71 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

'pergantian' (dalam hal ini hanya dibatasi untuk mutasi dalam jabatan) pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari menteri (pasal 71 ayat (2) UU Pilkada). "Dalam hal terjadi kekosongan jabatan maka gubernur, bupati dan walikota menunjuk Pejabat Pelaksana Tugas<sup>4</sup>. Dalam wawancara dan investigasi kepada Bawaslu Kabupaten Nias Barat ada satu kasus menarik. Saat Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Nias Barat Tahun 2020, Bupati Nias Barat yang tidak lagi maju sebagai Calon Kepala Daerah. Bawaslu Kabupaten Nias Barat menyampaikan bahwa telah berkoordinasi dengan Bupati Nias Barat untuk mengingatkan tentang ketentuan larangan melakukan rotasi atau mutasi jabatan sebagaimana diatur dalam Pasal 71 ayat (2) Undang-Undang 10 Tahun 2016. Namun kenyataannya, pada tanggal 14 Juli 2020, Bupati Nias Barat telah melaksanakan Pelantikan pejabat pada lingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten Nias Barat, sedangkan apabila ditinjau pada jadwal tahapan Penetapan Pasangan Calon adalah bulan September 2020, sehingga patut diduga telah terjadi pelanggaran larangan mutasi dan rotasi jabatan yang dihitung 6 (enam) bulan sebelum Penetapan Pasangan Calon yang seharusnya maksimal batas rotasi yang diperkenankan adalah pada Maret 2020. Selanjutnya, ditemukan juga fakta bahwa pelaksanaan pelantikan tersebut belum mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri.

## PERMASALAHAN

Berdasarkan analisa kondisi di atas yang utamanya dapat dikaji secara yuridis, maka perlu dilakukan kajian secara komperhensif terkait apa saja regulasi yang mengatur larangan melakukan mutasi atau rotasi jabatan saat Pilkada, dan bagaimana ketentuan sanksi pidana atas pelanggaran larangan melakukan rotasi atau mutasi atau jabatan yang dikaitkan dengan kasus pelantikan yang dilaksanakan oleh Bupati Nias Barat pada 14 Juli 2020.

## METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini digunakan jenis penelitian hukum normatif (yuridis normatif) yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif<sup>5</sup>. Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal, karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan hukum yang lain. Penelitian hukum ini juga disebut sebagai penelitian hukum, dikarenakan penelitian lebih banyak dilakukan terhadap data sekunder yang ada di perpustakaan (*library research*). Penelitian hukum ini dikatakan juga sebagai lawan dari penelitian hukum empiris<sup>6</sup>. Metode ini memungkinkan peneliti memahami masalah dalam kerangka berpikir yuridis, baik dari interpretasi peraturan perundang-undangan terkait maupun dengan menggunakan teori hukum yang ada. Melihat bahwa penelitian jenis yang digunakan adalah yuridis normatif, maka pendekatan yang digunakan terutama adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)<sup>7</sup>. Pendekatan tersebut melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 71 Ayat (2) dan Pasal 190 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 pada Pelaksanaan Pilkada Tahun 2020 (Studi Kasus Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Nias Barat Tahun 2020).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan hasil penelusuran dari Bawaslu Kabupaten Nias Barat, pada media sosial Facebook Kominfo Nias Barat, awal mula diketahuinya informasi bahwa telah terlaksana pelantikan Pejabat pada lingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten Nias Barat. Selanjutnya, Bawaslu Kabupaten Nias Barat menjelaskan bahwa Pemerintah Kabupaten Nias Barat telah menyampaikan penjelasan perihal Pelantikan Pejabat Struktural Sekretariat Daerah Kabupaten

---

<sup>4</sup> <https://tirto.id/apa-isi-pasal-71-uu-pilkada-ini-penjelasan-larangan-bunyinya-f7Lf> Apa Isi Pasal 71 UU Pilkada? Ini Penjelasan, Larangan & Bunyinya, diakses pada Kamis, 27 Januari 2022 Pukul 22.17 Wib.

<sup>5</sup> Johnny Ibrahim, *Teori & Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2012, hlm. 295.

<sup>6</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 13.

<sup>7</sup> <sup>8</sup> *Loc.Cit.*

Nias Barat tanggal 14 Juli 2020, Sekretaris Daerah menyampaikan beberapa penjelasan melalui surat nomor: 060/696/ORG tanggal 20 Juli 2020 yang intinya menyampaikan bahwa pelantikan tersebut dilaksanakan untuk memenuhi amanat dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 56 Tahun 2019 tentang Pedoman Nomenklatur dan Unit Kerja Sekretariat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang sifatnya segera. Mendesaknya penyesuaian nomenklatur dimaksud juga didasarkan pada Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 061/3279/SJ tanggal 28 Mei 2020 perihal Pelaksanaan Permendagri Nomor 56 Tahun 2019, dimana pada point 6 berbunyi: *“Mengingat ketentuan Permendagri Nomor 56 Tahun 2019 menjadi salah satu dasar dalam Klasifikasi, Kodefikasi, dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan dan Keuangan Daerah, maka Ditjen Pembinaan Keuangan Daerah dan Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, untuk tidak menyetujui Peraturan Daerah Tentang APBD, apabila pemda belum melakukan pelaksanaan Permendagri Nomor 56 Tahun 2019 tentang Pedoman Nomenklatur dan Unit Kerja Sekretariat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.”* Sehingga Pemerintah Kabupaten Nias Barat menganggap bahwa pelantikan di Lingkungan Sekretariat Daerah merupakan keniscayaan yang wajib dilaksanakan segera, agar tidak ada kendala persetujuan APBD di masa mendatang. Kemudian dalam audiensi kepada Sekretaris Daerah, kepada Bawaslu Kabupaten Nias Barat disampaikan bahwa pelantikan dimaksud telah memperoleh izin tertulis dari Menteri, dan berjanji akan segera menyampaikan bukti izin tertulis tersebut kepada Bawaslu Kabupaten Nias Barat.

Berdasarkan penjelasan Pemerintah Daerah (Pemda) Nias Barat tersebut, Bawaslu Kabupaten Nias Barat melanjutkan penelusuran dan menemukan bahwa pada lampiran dokumen dari surat Sekretaris Daerah yakni, Surat Kementerian Dalam Negeri Nomor 800/1287/OTDA tanggal 02 Maret 2020 tentang Penjelasan Pelantikan Pejabat Struktural di Lingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten Nias Barat dimana surat ini adalah balasan terhadap Surat Bupati Nias Barat Nomor 060/331/ORG tanggal 29 Januari 2020 perihal izin rekomendasi Pelantikan Pejabat Struktural di Lingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten Nias Barat. Kemendagri dalam surat dimaksud pada intinya menjelaskan bahwa Pelaksanaan Permendagri Nomor 56 Tahun 2019 tetap mengikuti Pasal 71 ayat (2) Undang-Undang nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menegaskan bahwa Gubernur atau wakil Gubernur, Bupati atau wakil Bupati dan walikota atau wakil walikota dilarang melakukan pergantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan, kecuali mendapatkan persetujuan tertulis dari menteri dalam negeri. Sehingga untuk mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri harus mempedomani Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 273/487/SJ tanggal 21 Januari 2020 tentang Penegasan dan Penjelasan Terkait Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak Tahun 2020 dimana ketentuan pelaksanaan mutasi pejabat fungsional, dengan sangat selektif mengisi kekosongan jabatan bukan untuk melakukan mutasi/rotasi dalam jabatan. Sehingga permohonan izin Pelantikan dari Pemda Nias Barat dapat dilakukan melalui pengisian aplikasi SIOLA dengan melampirkan nama-nama yang akan dilantik.

Meninjau surat dari Kemendagri tersebut, Bawaslu Kabupaten Nias Barat menyimpulkan bahwa Bupati Nias Barat belum mendapatkan izin dari Kemendagri untuk melaksanakan pelantikan pejabat struktural Sekretariat Daerah, karena belum melengkapi ketentuan pengisian pada aplikasi SIOLA sebagaimana dalam surat edaran tersebut. Sehingga, Bawaslu Kabupaten Nias Barat menetapkan pelaksanaan pelantikan oleh Bupati Nias Barat menjadi Temuan Dugaan Pelanggaran Pemilihan pada tanggal 11 Oktober 2020 dengan tindaklanjut berdasarkan Peraturan Bawaslu Nomor 14 Tahun 2017 tentang Penanganan Laporan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Walikota. Atas Temuan dimaksud Bawaslu Kabupaten Nias Barat telah mengumpulkan bukti dan mengundang Bupati Nias Barat, Saksi (PNS yang dilantik) dan Pihak Terkait (Sekretaris Daerah dan Kepala BKD) untuk diklarifikasi. Pada kenyataannya, undangan klarifikasi tidak ada satupun pihak yang menghadiri. Namun dari hasil pengumpulan bukti, baik dari hasil koordinasi kepada BKD Provinsi Sumatera Utara, maupun audiensi dengan Ditjen OTDA Kemendagri di Jakarta, ditemukan bahwa pelaksanaan pelantikan *quo* oleh Bupati Nias Barat belum mendapatkan Persetujuan Tertulis dari Menteri, bahkan dalam Surat Kemendagri Nomor 800/5066/OTDA tanggal 01 Oktober 2020 mempertegas terkait tidak adanya izin tertulis dari Menteri, Kemendagri menginstruksikan Gubernur Sumatera Utara untuk menjatuhkan sanksi pembinaan kepada Bupati Nias Barat.

Sehingga dalam Kajian Dugaan Pelanggaran Bawaslu Kabupaten Nias Barat dalam kesimpulannya menyatakan Bupati Nias Barat telah melanggar ketentuan Pasal 71 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Dari uraian di atas, menurut penulis pelantikan yang dilaksanakan oleh Bupati Nias Barat pada 14 Juli 2020 telah terbukti melanggar ketentuan Pasal 71 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, sehingga secara administratif pelantikan *quo* telah cacat secara hukum. Terlebih secara jelas Kemendagri telah menyampaikan pernyataan bahwa belum memberikan persetujuan tertulis terhadap pelantikan tersebut. Namun, yang menarik adalah bagaimana Kemendagri tidak memberikan tindakan pembatalan terhadap pelantikan yang terjadi. Kemendagri hanya sekedar menginstruksikan Gubernur Sumatera Utara untuk melaksanakan sanksi pembinaan kepada Bupati Nias Barat. Dengan demikian, penulis menilai bahwa ke depannya Kepala Daerah lebih cenderung tidak akan mengindahkan ketentuan larangan mutasi atau rotasi jabatan pada masa Pilkada yang akan datang, karena tidak ada hal yang mengancam jabatan Kepala Daerah. Maka, perlu dikaji untuk Pilkada Serentak Tahun 2024, bagaimana regulasi yang tepat agar Kepala Daerah tidak diberikan celah untuk melaksanakan pelantikan pada masa Pilkada (terhitung sejak enam bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon), sebelum Kepala Daerah yang bersangkutan telah benar-benar mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri, dalam arti lain bagaimana diciptakannya sebuah sistem yang ketat oleh yang berwenang agar larangan mutasi jabatan ini dapat dilaksanakan secara konkret, demi terciptanya Pilkada yang adil serta tidak memihak pada Tahun 2024.

Dalam hal Pilkada sebagai ekspresi pelaksanaan hak warga negara, oleh Hans Kelsen menerangkan, bahwa:

“Hak politik warga negara adalah hak-hak yang diberikan oleh tatanan hukum kepada warga negara”. “Hak pilih adalah hak individu, untuk turut serta dalam prosedur pemilihan, dengan jalan memberikan suaranya. Fakta bahwa hak pilih adalah; sebuah fungsi rakyat untuk membentuk organ-organ penting negara bukan tidak sesuai dengan pelaksanaannya, sebagai suatu hak menurut pengertian teknis dari istilah tersebut. Jika fungsi pemilihan dipandang sebagai kondisi penting dalam kehidupan negara, pemberian suara harus merupakan kewajiban warga negara, kewajiban hukum, dan bukan hanya kewajiban moral. Itu berarti, memberikan sanksi yang harus dilaksanakan terhadap warga negara, yang tidak melaksanakan fungsi pemberian suara seperti diharuskan oleh hukum”.<sup>8</sup>

Pentingnya regulasi yang mengatur ketentuan terhadap kejahatan Pemilu/Pilkada, dari oknum yang berbuat curang ataupun merusak nilai keadilan Pemilu/Pilkada yang Langsung, Umum, Bebas, Rahasia (LUBER) serta Jujur dan Adil (JURDIL) dengan prinsip *one person, one vote* dan *one value*. Sehingga, Hak seyogianya menjadi salah satu prasyarat fundamental untuk negara yang menganut demokrasi konstitusional modern. Searah dengan pemikiran yang disampaikan oleh Dieter Nohlen yang menyatakan bahwa: “*The right to vote, along with freedom of expression, assembly, association, and press, is one of the fundamental requirements of modern constitutional democracy*”<sup>9</sup>. Sehingga Kelsen menganjurkan, ‘pemungutan suara sebagai kewajiban’, dengan pengertian bahwa: “semua yang telah diberi hak pilih, harus turut serta dalam pemilihan pejabat-pejabat pemerintah, karena kalau tidak turut serta, maka hasil pemilihan tidak mungkin secara akurat mewakili kehendak nyata dari para pemilih”.<sup>10</sup> Demokrasi yang berkembang, sejak pasca reformasi tentu masih membutuhkan perbaikan dari berbagai aspek. Dalam rangka penyelenggaraan Pemilihan serentak yang pertama kali mulai diselenggarakan pada Tahun 2015, maka senantiasa diperlukan perbaikan peraturan perundang-undangan sebagai refleksi dan evaluasi. Berdasarkan kondisi tersebut, untuk menjamin partisipasi warga secara demokrasi, maka diperlukan perangkat hukum yang memiliki kekhususan, untuk mendukung pelaksanaan Pilkada

---

<sup>8</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (NewYork:Russel and russel, 1971), penerjemah, Raisul Muttaqien.(Bandung : Nusa Media, 2011), hlm. 414.

<sup>9</sup>Dieter Nohlen, 1995, “Voting Rights”, dalam Seymour Martin Lipset (ed.), 1995, *The Encyclopedia of Democracy, Volume IV*, (Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc.), hlm. 1353-1354, dikutip dari Hasyim Asy’ari, Pendaftaran Pemilih di Indonesia, Makalah Seminar Internasional “*Membangun Sistem Pendaftaran Pemilih Yang Menjamin Hak Pilih Rakyat: Pengalaman Indonesia dan Internasional*”, Jakarta, 30 Maret 2011, hlm. 1.

<sup>10</sup>Ibid., hlm. 415.



tersebut. Untuk itu, pembuat undang-undang akan menilai, memilah, kebijakan yang akan diputuskan. Selain khusus mengatur ‘pelaksanaan’ Pemilu/Pilkada, ketentuan hukum ini juga mengatur ‘penanggulangan’ berbagai masalah penyelenggaraan Pemilu/Pilkada dengan memuat ketentuan pidana berupa sanksi bagi yang melanggar. Sebagai sarana untuk mewujudkan ketertiban yang berkeadilan, kaidah-kaidah hukum dirumuskan dalam bentuk aturan-aturan hukum tertulis yang disebut perundang-undangan. Secara tradisional dalam buku-buku hukum pidana dilihat, bahwa hukum pidana itu dibagi atas hukum pidana umum ialah KUHP (*lex generalis*), dan hukum pidana khusus yang tercantum di dalam perundang-undangan dan di luar KUHP di Indonesia (*lex specialis*), seperti hukum pidana administrasi (administrative penal law).<sup>11</sup> Pada prinsipnya tujuan utama semua bagian hukum ialah menjaga ketertiban, ketenangan, kesejahteraan dan kedamaian dalam masyarakat, tanpa dengan sengaja menimbulkan penderitaan. Van Bemmelen, berpendapat: “hukum pidana itu merupakan ultimum remedium (upaya terakhir). Sedapat mungkin dibatasi, artinya kalau bagian lain dari hukum itu tidak cukup untuk menegakkan norma-norma yang diakui oleh hukum, barulah hukum pidana diterapkan”.<sup>12</sup> Berkaitan dengan istilah ‘kekhususan’, yang melekat pada perundang-undangan Pemilu/Pilkada, maka perlu dibahas kualifikasi ‘Hukum Pidana Khusus’ dalam Undang-Undang Pilkada, berdasarkan asas *lex specialis derogat les generalis* dan *Lex Posteriore Derogat Lex Priore*. Dalam Peraturan perundang-undangan pidana menurut sifatnya dibagi menjadi; hukum pidana umum dan hukum pidana khusus. Dikemukakan S.R. Sianturi: “Hukum pidana umum” (*ius commune*); ketentuan hukum pidana yang berlaku secara umum bagi setiap orang. Ditinjau dari sudut pengkodifikasian, maka KUHP disebut juga sebagai hukum pidana umum, diperbandingkan dengan perundang-undangan hukum pidana lainnya yang tersebar. “Hukum pidana khusus” (*ius singular, ius specialis*); adalah karena pengaturannya yang secara khusus, yang adakalanya fokus kepada kekhususan suatu golongan tertentu seperti pemberantasan tindak pidana ekonomi, korupsi dan lain sebagainya. Prinsip pemberlakuan ialah; hukum pidana khusus diutamakan dari pada hukum pidana umum, sesuai adagium *Lex specialis de rogat lex generalis* dalam KUHP Pasal 63 ayat (2).<sup>13</sup> Dimanakah posisi keistimewaan/spesialnya ketentuan pidana dalam pasal-pasal tindak pidana Pemilu/Pilkada yang dimuat Undang-Undang Pemilu/Pilkada? Apabila kita melihat rumusan Undang-Undang Pemilu/Pilkada, sebagai suatu perundang-undangan yang bersifat administrasi, namun dikualifikasikan dalam undang-undang pidana khusus. Dasar hukum maupun keberlakuannya menyimpang dari ketentuan umum buku 1 KUHP, bahkan terhadap ketentuan hukum acara (hukum formal), peraturan perundang-undangan tindak pidana khusus dapat pula menyimpang dari undang-undang hukum acara pidana (KUHP). Dibentuknya UU Pemilu/Pilkada ini oleh legislator, berdasarkan pandangan dari doktrin *Juridische Specialitiet* atau *Systematische Specialiteit* yang dikemukakan Ch.J. Enschede tersebut, sehingga pada Undang-Undang Pemilu/Pilkada ‘melekat’ sifat ‘kekhususan suatu ketentuan pidana’, dengan suatu harapan mampu memberikan jaminan kepastian hukum, sekaligus menjawab kebuntuan-kebuntuan yang lahir dari fenomena hukum terkait *election offences* yaitu semua pelanggaran/kejahatan yang berkaitan dengan pemilu yang diatur dalam undang-undang, yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu, dan semua pelanggaran/kejahatan yang terjadi pada tahapan pemilu. Hukum pidana mulai bekerja, sejak terjadi kejahatan di dalam masyarakat. Kejahatan itu acap timbul disebabkan oleh kekuasaan negara, yang membentuk perundang-undangan. Oleh sebab itu, kekuasaan menjadi penyebab dari kejahatan. Setiap pembuatan perundang-undangan pidana, secara langsung maupun tidak langsung hampir merupakan proses kriminalisasi. Kehidupan bernegara bertujuan untuk mendambakan ketertiban, keamanan dan kesejahteraan sosial.<sup>14</sup> Dalam kaitannya dengan Pemilu/Pilkada, Montesquieu menyatakan bahwa: “Kedaulatan hanya ada melalui penggunaan hak pilih, sebagai gambaran kehendak rakyat, karenanya rakyat memiliki legitimasi yang kuat untuk memilih orang-orang yang dipercayakan, sehingga dapat menjalankan sebagian kewenangan rakyat. Dengan demikian, Pemilu yang dianjurkan Montesquieu adalah; pemilihan yang bersifat

<sup>11</sup>Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu* (Jakarta:Sinar Grafika, 2006) hlm. 15-17.

<sup>12</sup>Van Bemmelen dalam Andi Hamzah, *Hukum Pidana Indonesia & Perkembangannya* (Jakarta:PT Sofmedia, 2015), hlm.12.

<sup>13</sup>S.R. Sianturi, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*. (Jakarta:Alumni Ahaem-Petehaem:Jakarta, 1996), hlm. 22.

<sup>14</sup>Romli Atmasasmita, *Teori dan Kapita Selektia Kriminologi* (Bandung:Refika Aditama, 2010) hlm. 3

publik dan ketetapan ini harus dipandang sebagai hukum dasar dalam demokrasi”.<sup>15</sup> Salah satu sanksi pidana yang terkandung dalam ketentuan pada Pasal 190 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang berbunyi: Pejabat yang melanggar ketentuan Pasal 71 ayat (2) atau Pasal 162 ayat (3), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah). Bilamana kita berangkat pada kasus Pelanggaran Pasal 71 ayat (2) oleh Bupati Nias Barat, dapat diuraikan unsur-unsur Pasal 190 yakni: Pejabat (yakni Bupati Nias Barat), telah melanggar ketentuan Pasal 71 ayat (2) (yakni melakukan mutasi/rotasi jabatan tanpa persetujuan tertulis). Maka, dari keterpenuhan unsur dapat penulis menyimpulkan bahwa Bupati Nias Barat dapat dijatuhi sanksi pidana penjara maksimal 6 (bulan) dan denda maksimal 6 (enam) juta rupiah. Proses hukum dugaan tindak pidana dimaksud ditindaklanjuti oleh lembaga Sentra Penegakkan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu) Kabupaten Nias Barat yang di dalamnya terdapat unsur Bawaslu Kabupaten Nias Barat, unsur Polres Nias, dan unsur Kejaksaan Negeri Gunungsitoli. Namun dalam prosesnya, ada bermacam kelemahan dalam tindak lanjut dan peran dari Gakkumdu Nias Barat pada saat menjalankan tugas dan kewenangannya. Dimana diantaranya yakni problem aturan yang mewajibkan bahwa keputusan Gakkumdu haruslah bulat antara Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan. Selain itu adanya *dissenting opinion* (perbedaan pendapat) keputusan Gakkumdu hanya menjadi catatan dalam keputusan, yang disini dapat ditegaskan keputusan masukan bawaslu dapat dikesampingkan oleh Kepolisian atau Kejaksaan. Sehingga hasil penanganan dugaan tindak pidana Pilkada yang dilakukan oleh Bupati Nias Barat, dalam Pembahasan Kedua oleh Sentra Gakkumdu Kabupaten Nias Barat dinyatakan tidak memenuhi unsur tindak pidana Pasal 190 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan oleh karenanya dihentikan penanganannya. Peristiwa di Kabupaten Nias Barat sejalan dengan kajian Sukawati Lanang P Perbawa<sup>16</sup>, menyimpulkan bahwa terjadi perbedaan pandangan antara pihak Pengawas Pemilu dengan penyidik. Seingkali pengawas merasa perkara sudah layak dijadikan atau ditingkatkan statusnya ke tahap penyidikan, namun penyidik dan jaksa menganggap peristiwa yang terjadi tidak termasuk dalam ranah tindak pidana pemilu. Oleh karena itu, Penulis berpendapat bahwa persoalan regulasi Sentra Gakkumdu seharusnya perlu dievaluasi oleh pembentuk regulasi secara serius sehingga ke depannya Pilkada 2024 tidak terjadi masalah dalam pelaksanaan dan peran penegakan pidana pilkada melalui Sentra Gakkumdu sehingga menjadikan pilkada lebih bermutu serta memberikan efek takut sebagai pencegahan bagi setiap orang agar tidak melakukan tindak pidana pada pemilu/pilkada.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Andi Hamzah, *Hukum Pidana Indonesia & Perkembangannya* (Jakarta:PT Sofmedia, 2015)
- Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Dieter Nohlen, 1995, “Voting Rights”, dalam Seymour Martin Lipset (ed.), 1995, *The Encyclopedia of Democracy*, Volume IV, (Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc.), hlm. 1353-1354, dikutip dari Hasyim Asy’ari, Pendaftaran Pemilih di Indonesia, Makalah Seminar Internasional “*Membangun Sistem Pendaftaran Pemilih Yang Menjamin Hak Pilih Rakyat: Pengalaman Indonesia dan Internasional*”, Jakarta, 30 Maret 2011.
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (NewYork:Russel and russel, 1971), penerjemah, Raisul Muttaqien.(Bandung : Nusa Media, 2011).
- Johnny Ibrahim, *Teori & Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2012.
- Montesquieu. *The Spiriti of Laws* (USA:University of California Press, 1977) dalam M. Khoiril Anam, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik*. (Bandung:Nusamedia, 2007).

---

<sup>15</sup>Montesquieu. *The Spiriti of Laws* (USA:University of California Press, 1977) dalam M. Khoiril Anam, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik*. (Bandung:Nusamedia, 2007), hlm. 28.

<sup>16</sup>Perbawa, S. L. P. (2019). *Penegakan Hukum Dalam Pemilihan Umum*, Jurnal Ilmiah Dinamika Sosial, 3(1),hlm. 80-102.

- Romli Atmasasmita, *Teori dan Kapita Selekta Kriminologi* (Bandung:Refika Aditama, 2010).  
Sirajuddin dan Winardi, 2015, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press(Kelompok Instras Publising), Malang.  
S.R. Sianturi, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*. (Jakarta:Alumni Ahaem-Petehaem:Jakarta, 1996).  
Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu* (Jakarta:Sinar Grafika, 2006)

#### **Jurnal**

- Solihah, R., & Witianti, S. (2017). *Permasalahan dan Upaya Mewujudkan Pemilu Demokratis di Indonesia Pasca Reformasi*.Jurnal Bawaslu,3(1).  
Perbawa, S. L. P. (2019). *Penegakan Hukum Dalam Pemilihan Umum*, Jurnal Ilmiah Dinamika Sosial, 3(1).

#### **Website**

- <https://tirto.id/apa-isi-pasal-71-uu-pilkada-ini-penjelasan-larangan-bunyinya-f7Lf> *Apa Isi Pasal 71 UU Pilkada? Ini Penjelasan, Larangan & Bunyinya*, diakses pada Kamis, 27 Januari 2022 Pukul 22.17 Wib.