

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A.1 Pengertian Perjudian

A.1.1 Pengertian Perjudian Secara Yuridis

Judi atau permainan “judi” atau “perjudian” menurut Kamus besar Bahasa Indonesia adalah “Permainan dengan memakai uang sebagaitaruhan”.¹⁶ Perjudian diartikan sebagai perbuatan dengan berjudi. Berjudi sendiri diartikan sebagai mempertaruhkan sejumlah uang atau harta dalam permainan tebakan berdasarkan kebetulan, dengan tujuan mendapatkan sejumlah uang atau harta yang lebih besar daripada jumlah uang atau hartasemula.¹⁷ Pengertian lain dari perjudian dalam bahasa Belanda dapat dilihat pada kamus Istilah hukum *Fockema Andreae* yang menyebutkan sebagai “*Hazardspel (Kansspel)*, yaitu permainan judi, permainan untung-untungan yang dapat dihukum berdasarkan peraturan yang ada”.¹⁸ Selain itu Perjudian adalah permainan dimana pemain bertaruh untuk memilih satu pilihan diantara beberapa pilihan dimana hanya satu pilihan saja yang benar dan menjadi pemenang, pemain yang kalah taruhan akan memberikan taruhannya kepada si pemenang, taruhan dan jumlah taruhan ditentukan sebelum pertandingan dimulai.¹⁹

¹⁶Poerwadarminta, 1995, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Jakarta Balai Pustaka, hal. 419.

¹⁷ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1989, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, hal. 367.

¹⁸Mr. N.E. algra dan Mr. RR.W. Gokkel, 1983, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae*, diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk, Jakarta, Bina Cipta, hal. 186.

¹⁹M. Sudradjat Bassar, 1986, *Tindak-Tindak Pidana Tertentu*, Bandung, Remadja Karya hal. 179.

A.1.2 Pengertian Perjudian secara Sosiologis

Perjudian adalah pertarungan dengan sengaja yaitu mempertaruhkan satu nilai atau sesuatu yang dianggap bernilai, dengan menyadari adanya resiko dan harapan tertentu pada peristiwa-peristiwa permainan, perlombaan dan kejadian-kejadian yang tidak atau belum tentu hasilnya.²⁰ Menurut G.W. Bawengan perjudian adalah mempertaruhkan uang atau benda berharga, mengharapkan keuntungan dengan dasar spekulasi belaka. Mengharapkan keuntungan atau harapan untuk menang ialah yang merupakan daya tarik bagi setiap perjudian.²¹

Perjudian sebenarnya sudah ada sejak zaman dahulu dilakukan oleh masyarakat kita. Pada mulanya pengertian perjudian menurut yang dikenal masyarakat adalah suatu permainan, apapun bentuknya atau macamnya yang disertai dengan taruhan atau yang dalam bahasa Jawa disebut "totohan". Dari pengertian yang diberikan masyarakat itu sering kali terjadi pengkaburan pengertian perjudian, karena bagi orang awam perjudian adalah segala sesuatu yang berbau taruhan saja. Umumnya mereka tidak merasa kalau telah melakukan perjudian, namun pada kenyataannya mereka telah melakukan perjudian tersebut, hal itu dilakukan karena untuk mengisi waktu yang senggang.

Dalam suatu masyarakat tanggapan tentang perjudian sangat berbeda antara masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lain, yang mana ada mereka yang menolak perjudian tersebut karena menganggap perjudian sebagai suatu perbuatan setan atau dosa, dan sifatnya haram. Namun ada yang menerimanya, bahkan

²⁰ Kartini Kartono, 1981, *Patologi Sosial*, Jakarta, Rajawali Jilid I, hal. 51.

²¹ G.W. Bawengan, 1977, *Masalah Kejahatan Dengan Sebab dan Akibatnya*, Jakarta, Pradnya Paramitha, hal. 81.

menganjurkan sebagai sumber penghasilan konvensional. Sedangkan ada pula yang bersifat netral saja.²²

A.1.3. Perjudian Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Perjudian dalam kitab undang-undang hukum pidana diatur dalam Pasal 303 KUHP dan Pasal 303 bis ayat 1 KUHP, bahwa perjudian merupakan perbuatan yang dilarang. Sedangkan isi dari pasal 303 KUHP adalah sebagai berikut:

- 1) Dengan hukuman penjara selama-lamanya sepuluh tahun atau denda sebanyak-banyaknya dua puluh lima juta rupiah, dihukum barang siapa dengan tidak berhak:
 - a) Menuntut pencaharian dengan jalan sengaja mengadakan atau memberi kesempatan untuk main judi, atau sengaja turut campur dalam perusahaan main judi;
 - b) Sengaja mengadakan atau memberi kesempatan untuk main judi kepada umum, atau sengaja turut campur dalam perusahaan untuk itu, biarpun ada atau tidak ada perjanjiannya atau caranya apa jugapun untuk memakai kesempatan itu;
 - c) Turut main judi sebagai pencaharian;
- 2) Kalau seseorang melakukan kejahatan itu dalam jabatannya, dapat ia dipecat dari jabatannya itu.
- 3) Yang dikatakan main judi yaitu tiap-tiap permainan, yang berdasarkan pengharapan buat menang pada umumnya bergantung kepada untung-

²²Kartini Kartono, *Op.cit.*

untungan saja, dan juga pengharapan itu jadi bertambah besar karena kepintaran dan kebiasaan pemain. Yang itu terhitung masuk main judi ialah pertaruhan tentang keputusan perlombaan atau permainan lain, yang tidak diadakan oleh mereka yang turut berlomba atau bermain itu, demikian juga segala pertaruhan yang lain-lain.

Sedangkan dalam Pasal 303 bis ayat 1 Kitab Undang Undang Hukum Pidana (KUHP) yang mengatur tentang tindak pidana Perjudian berbunyi :

1. Dengan hukuman penjara selama-lamanya empat tahun atau denda sebanyak-banyaknya sepuluh juta rupiah dihukum:
 - a. barang siapa mempergunakan kesempatan main judi, yang diadakan dengan melanggar ketentuan Pasal 303;
 - b. barang siapa turut main judi di jalan umum atau didekat jalan atau di tempat yang dapat dikunjungi oleh umum, kecuali kalau pembesar yang berkuasa telah member izin untuk mengadakan judi itu.
2. Jika pada waktu melakukan pelanggaran itu belum lalu dua tahun, sejak ditetapkan putusan hukuman yang dahulu bagi si tersalah lantaran salah satu pelanggaran ini, maka dapat dijatuhkan hukuman penjara selama-lamanya enam tahun atau denda sebanyak-banyaknya lima belas juta rupiah²³

²³R. Soesilo, 1995, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, Bogor, Politeia.

A.1.4 Perjudian Menurut UU No. 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian

Menurut pasal 1 UU No.7 tahun 1974 menyatakan bahwa semuatindak pidana perjudian sebagai kejahatan. Bahwa pada hakekatnyaperjudian adalah perbuatan bertentangan dengan agama islam, kesusilaan, danmoral Pancasila, serta membahayakanbagi penghidupan dan kehidupanmasyarakat, bangsa dan negara. Perjudian adalah penyakit masyarakatyang manunggal dengan kejahatan yang dalam proses sejarah dari generasike generasi ternyata tidak mudah diberantas.²⁴

Kebiasaan berjudi menimbulkan masalah sosial seperti penyebab kemiskinan, perceraian, anak terlantar, dan putus sekolah, dan membudayakan kemalasan, juga bersifat kriminogen, yaitu menjadi pemicu untuk terjadinya kejahatan yang lain. Demi mendapatkan uang berjudi, pelaku judi dapat merampok, mencuri, korupsi, membunuh, ataupun KDRT.

Penyelenggaraan perjudianmempunyai akses yang negatif dan merugikan terhadap moral dan mentalmasyarakat, terutama terhadap generasi muda. Pemerintahharus mengambil langkah dan usaha untuk menertibkan dan mengaturkembali perjudian, membatasinya sampai lingkungan sekecil-kecilnya. Maka untuk maksud tersebut perlumengklasifikasikansegala macam bentuk tindak pidana perjudian sebagai kejahatan, danmemberatkan ancaman

²⁴ Penjelasan umum UU No.7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian

hukuman yang sekarang berlaku ternyata sudah tidak sesuai lagi dan tidak membuat pelakunya jera.²⁵

A.1.5. Perjudian Menurut PP No 9 Tahun 1981 tentang pelaksanaan UU No 7 tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian

Bahwa hakekatnya perjudian bertentangan dengan agama Islam, kesusilaan dan moral Pancasila, serta membahayakan kehidupan dan kehidupan masyarakat, Bangsa dan Negara. Sehingga segala jenis perjudian merupakan tindak pidana kejahatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 UU No.7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian. Peraturan Pemerintah ini merupakan pelaksanaan Pasal 3 UU No 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian, mengatur tentang larangan pemberian izin penyelenggaraan segala bentuk dan jenis perjudian, oleh Pemerintah Pusat dan Daerah, baik yang diselenggarakan di kasino, ditempat keramaian maupun yang dikaitkan dengan alasan lain. Dengan adanya larangan pemberian izin penyelenggaraan perjudian, dan kebiasaan, sepanjang tidak merupakan perjudian.²⁶

A.1.6. Perjudian Menurut Hukum Islam

Judi adalah perbuatan berbahaya, karena dampaknya, seseorang yang baik dapat menjadi jahat, seseorang yang giat dan taat dapat menjadi jahil, malas bekerja, malas mengerjakan ibadah, dan terjauh hatinya dari mengingat Allah. Dia jadi orang pemalas, pemaarah, matanya merah, badannya lemas dan lesu dan hanya berangan-angan kosong. Dan dengan sendirinya akhlaknya

²⁵*Ibid*

²⁶PP No. 9 Tahun 1981 tentang Pelaksanaan UU No 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian

rusak, tidak mau bekerja mencari rizki dengan jalan yang baik, selalu mengharap-harap kalau-kalau mendapat kemenangan. Dalam sejarah perjudian, tidak ada orang kaya karena berjudi. Malah sebaliknya yang terjadi, banyak orang yang kaya tiba-tiba jatuh miskin karena judi, banyak pula rumah tangga yang aman dan bahagia tiba-tiba hancur karena judi.²⁷

Di dalam al-Qur'an surat Al-Maidah ayat 91, Allah menyebutkan alasan mengapa khamar dan judi di haramkan bagi orang-orang muslim.

Alasan yang disebutkan dalam ayat ini ada dua macam yaitu:

Pertama: karena dengan kedua perbuatan itu syaitan ingin menimbulkan permusuhan dan rasa saling benci di antara sesama manusia.

Kedua : karena perbuatan itu akan melalaikan mereka untuk mengingat Allah.²⁸

A.2. Macam-Macam Perjudian

Dalam penjelasan atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1981 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian, Pasal 1 ayat (1), disebutkan beberapa macam perjudian:

a. Perjudian di Kasino, antara lain terdiri dari :

- 1). Roulette;
- 2). Blackjack;

²⁷Zaini Dahlan, UII, 1995, *Al-Qur'an dan Tafsirnya*, Yogyakarta, PT. Dana Bhakti Wakaf, 1995, jilid. 1, hal. 386.

²⁸Departemen Agama RI, 1983, *Al-Qur'an dan Tafsir*, Jakarta, Proyek Pengadaan Kitab Suci Al-Qur'an, jilid 3 hal. 20.

- 3). Bacarat;
- 4). Creps;
- 5). Keno;
- 6). Tombala;
- 7). Super Ping-Pong;
- 8). Lotto Fair;
- 9). Satan;
- 10). Paykyu;
- 11). Slot Machine (Jackpot);
- 12). Ji Si Kie; m. Big Six Wheel;
- 13). Chuc a Cluck;
- 14). Lempar paser/bulu ayam pada sasaran atau papan;
- 15). Yang berputar (Paseran);
- 16). Pachinko;
- 17). Poker;
- 18). Twenty One;
- 19). Hwa-Hwe;
- 20). Kiu-Kiu

b. Perjudian di tempat keramaian, antara lain terdiri dari perjudian dengan:

- 1). Lempar paser atau bulu ayam pada papan yang tidak bergerak;
- 2). Lempar gelang;
- 3). Lempat uang (coin);
- 4). Koin;

- 5). Pancingan;
 - 6). Menebak sasaran yang tidak berputar;
 - 7). Lempar bola;
 - 8). Adu ayam;
 - 9). Adu kerbau;
 - 10). Adu kambing atau domba;
 - 11). Pacu kuda;
 - 12). Kerapan sapi;
 - 13). Pacu anjing;
 - 14). Hailai;
 - 15). Mayong/Macak;
 - 16). Erek-erek.
- c. Perjudian yang dikaitkan dengan alasan-alasan lain antara lain perjudian yang dikaitkan dengan kebiasaan-kebiasaan:
- 1). Adu ayam;
 - 2). Adu sapi;
 - 3). Adu kerbau;
 - 4). Pacu kuda;
 - 5). Karapan sapi;
 - 6). Adu domba atau kambing;
 - 7). Adu burung merpati;

Dalam penjelasan di atas, dikatakan bahwa bentuk perjudian seperti adu ayam, karapan sapi dan sebagainya itu tidak termasuk perjudian apabila kebiasaan-

kebiasaan yang bersangkutan berkaitan dengan upacara keagamaan dan sepanjang kebiasaan itu tidak merupakan perjudian. Ketentuan pasal ini mencakup pula bentuk dan jenis perjudian yang mungkin timbul dimasa yang akan datang sepanjang termasuk kategori perjudian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 303 ayat (3) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang berbunyi:²⁹

“Yang dikatakan main judi yaitu permainan yang berdasarkan pengharapan buat menang pada umumnya bergantung pada untung-untungan saja, dan juga kalau pengharapan itu jadi bertambah besar karena kepintaaran atau kebiasaan pemain. Yang juga terhitung masuk permainan judi ialah pertaruhan tentang keputusan perlombaan atau permainan lain, yang tidak diadakan oleh mereka yang turut berlomba atau bermain, demikian juga segala pertaruhan yang lain-lain”.

A.3. Unsur-Unsur Tindak Pidana Perjudian

Untuk mengetahui unsur-unsur tindak pidana perjudian ada beberapa unsur-unsur sebagai berikut :

- a. Ada permainan atau perbuatan manusia
- b. Bersifat untung-untungan atau tidak
- c. Dengan menggunakan uang atau barang sebagai taruhannya³⁰

Dalam Pasal 303 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) menyebutkan unsur-unsurnya sebagai berikut :

- a. Menggunakan kesempatan untuk main judi.

²⁹ Lihat Pasal 303 ayat (3) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)

³⁰ Kiswanto Dicaprio, *Tindak Pidana Perjudian*, anak dan anak nakal.blogspot.com di akses tanggal 24 Mei 2017

b. Dengan melanggar ketentuan Pasal 303 KUHP.³¹

Seperti yang dimaksud dalam Pasal 303 kitab undang-undang hukumpidana (KUHP) yang berbunyi sebagai berikut:

“Yang dikatakan main judi yaitu tiap-tiap permainan yang mendasarkan pengharapan buat menang yang pada umumnya bergantung pada untung-untungan saja, dan juga kalau pengharapanitu jadi bertambah besar karena kepintaran dan kebiasaan pemain yang juga terhitung masuk main judi ialah pertaruhan tentang keputusan perlombaan atau permainan lain”.

Tindak pidana perjudian yang dilakukan dimomentum Pilkada termasuk pula dalam jenis perjudian karena memenuhi unsur-unsur tindak pidana perjudian tersebut. Pelaku-pelaku tindak pidana perjudian yang dilakukan menjelang pelaksanaan Pilkada disebut dengan Botoh, jika sebelumnya botoh muncul dalam pemilihan kepala desa namun sejak tahapan Pilkada digelar botoh itu mulai merambah ke Pilkada.³²

A.4. Teori Penanggulangan Tindak Pidana Perjudian

Kebijakan hukum dengan sarana ”penal” (pidana) merupakan serangkaian proses yang terdiri atas tiga tahap yakni:

- a. Tahap kebijakan legislatif/formulatif;
- b. Tahap kebijakan yudikatif/aplikatif;
- c. Tahap kebijakan eksekutif/administratif

³¹Pasal 303, *Op.cit.* hal.9

³²Tia WSC, *Pilkada Kota Batu 2017*, dalam <http://maspolin.com> ,tanggal akses 13 Februari 2017

Tahapan formulasi dalam proses penanggulangan kejahatan memberikan tanggung jawab kepada aparat pembuat hukum (*aparatur legislatif*) menetapkan atau merumuskan perbuatan apa yang dapat dipidana disusun dalam satu kesatuan sistem hukum pidana (*kebijakan legislatif*) yang harmonis dan terpadu. Walaupun ada keterkaitan erat antara kebijakan formulasi atau legislasi (*legislative policy khususnya penal policy*) dengan *law enforcement policy dan criminal policy*, namun dilihat secara konseptual atau teoritis dan dari sudut realitas, kebijakan penanggulangan kejahatan tidak dapat dilakukan semata-mata hanya dengan memperbaiki atau memperbaharui sarana undang-undang (*law reform termasuk criminal law atau penal reform*). Namun evaluasi tetap diperlukan sekiranya ada kelemahan kebijakan formulasi dalam perundang-undangan yang ada. Evaluasi terhadap kebijakan formulasi mencakup tiga masalah pokok dalam hukum pidana yaitu masalah perumusan tindak pidana (*kriminalisasi*), pertanggungjawaban pidana, dan aturan pidana dan pembedaan.³³

Sedangkan dalam usaha pencegahan dan penanggulangan tindak pidana perjudian, maka diadakan usaha yang positif. Sehubungan dengan pemikiran itu, maka dalam rangka mengubah perilaku tersebut kita harus mengubah lingkungan (*abstrak dan konkret*) dengan mengurangi hal-hal yang mendukung perbuatan perjudian. Usaha pencegahannya itu bergantung pada dua aspek perbaikan lingkungan tersebut, terutama yang pertama adalah ilmu pengetahuan dan teknologi sehubungan dengan perilaku akan dikembangkan sampai suatu

³³Barda Nawawi Arief, 2008, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Jakarta, Kencana.

titik di mana perilaku menyimpang yang utama dapat diawasi. Nilai yang sesungguhnya dari ilmu pengetahuan tadi adalah apabila ia dapat mendesain suatu lingkungan dimana orang dapat berkembang sedemikian rupa, sehingga tidak terjadi perilaku yang menyimpang.³⁴

Upaya pencegahan yang dapat dilakukan adalah dengan cara:

1. Preventif

Cara ini diarahkan kepada usaha pencegahan terhadap kejahatan yang pertama kali akan dilakukan oleh seseorang. Upaya ini dilakukan dengan cara menyesuaikan cara pencegahan dengan jenis kejahatan dan penyebab kejahatan yang mendorong terjadinya kejahatan. Misalnya wajib kunjung yang dilakukan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan informasi dan memberikan penyuluhan.³⁵ Strategi pencegahan kejahatan haruslah lebih bersifat teoritis praktis, maka beberapa para ahli memutuskan untuk membagi pencegahan kejahatan ke dalam tiga pendekatan yaitu:

a. Pencegahan kejahatan melalui pendekatan social biasa disebut sebagai *Social Crime Prevention*, segala kegiatannya bertujuan untuk menumpas akar penyebab kejahatan dan kesempatan individu untuk melakukan pelanggaran. Yang menjadi sasarannya adalah baik populasi umum (masyarakat) maupun kelompok-kelompok yang secara khusus mempunyai risiko tinggi untuk melakukan pelanggaran.

³⁴Ninik Widiyanti dan Yulius Waskita, 1987, *Kejahatan Dalam Masyarakat dan Pencegahannya*, Jakarta, Bina Aksara, hal. 155.

³⁵Soedjono D, 1976, *Penanggulangan Kejahatan*, Bandung, Alumni, hal. 55.

b. Pencegahan kejahatan melalui pendekatan situasional biasanya disebut sebagai *Situational Crime Prevention*, perhatian utamanya adalah mengurangi kesempatan seseorang atau kelompok untuk melakukan pelanggaran.

c. Pencegahan kejahatan melalui pendekatan kemasyarakatan atau sering disebut sebagai *Community based Crime Prevention*, segala langkahnya ditujukan untuk memperbaiki kapasitas masyarakat untuk mengurangi kejahatan dengan jalan meningkatkan kapasitas mereka untuk menggunakan kontrol social informal.³⁶

2. Represif

Dilakukan apabila kejahatan ini sudah terjadi dimasyarakat. Pihak yang dominan melaksanakan pemberantasan kejahatan itu adalah penegak hukum, antara lain kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Disamping untuk memberantas kejahatan yang terjadi di masyarakat, upaya ini juga diarahkan pada pelaku kejahatan tersebut, sehingga masyarakat menjadi aman. Misalnya memberikan sosialisasi tentang kesadaran hukum kepada para pelaku kejahatan.³⁷

3. Reformatif

Suatu cara yang ditujukan kepada pengurangan jumlah kejahatan. Ada dua upaya penanggulangan yang bersifat reformatif :

a. Reformatif dinamis

³⁶Kemal Dermawan, 1994, *Strategi Pencegahan Kejahatan*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hal. 17.

³⁷ Soedjono D, *Op cit*

Upaya dinamis berkaitan dengan cara bagaimana merubah penjahat dari pada kebiasaan yang tidak baik.

b. Reformatif klinis

Upaya klinis berkaitan dengan pengobatan pelaku kejahatan yang disesuaikan dengan jenis dan sebab kejahatannya.³⁸

B.1.Pemilihan Kepala Daerah

B.1.1 Pilkada dan Dinamika Politik Lokal

Pilkada langsung merupakan kegiatan yang dilakukan oleh rakyat untuk memilih kepala daerah secara langsung. Pilkada adalah pintu awal yang sangat penting bagi daerah untuk memilih pemimpin yang berkualitas, jujur dan amanah dalam memenuhi dan melayani kepentingan publik terutama yang berkaitan dengan jasa dan pelayanan publik.

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai pemerintahan Daerah, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung merupakan penjabaran ketentuan dalam Undang-Undang dasar 1945 hasil amandemen keempat yang menyatakan bahwa gubernur, bupati, dan wali kota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Cara demokratis itu diterjemahkan dengan pemberian ruang gerak kepada rakyat pemilih untuk menjadi penentu kandidat yang bakal memimpin daerahnya. Kepala daerah mesti dipilih langsung oleh rakyat yang menjadi pemegang dan pemberi mandat.³⁹

³⁸*Ibid*

³⁹Harahap, Abdul Asri, 2005, *Manajemen dan Resolusi Konflik Pilkada*, PT Pustaka Cidensido, hal.127-128.

Keterlibatan langsung rakyat daerah untuk memilih kepala daerahnya hakekatnya rakyat memilih hak yang sama menentukan masa depan daerahnya, karena mereka adalah pemilik kedaulatan sejati di daerahnya.

“Muslan Abdurrahman mengatakan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung hakekatnya adalah dalam rangka melakukan proses pendidikan politik yang demokratis bagi rakyat, yang ujung akhirnya adalah munculnya keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat di daerah”.⁴⁰

Pemilihan kepala daerah merupakan upaya untuk mewujudkan demokrasi di tingkat lokal melalui pemilihan pemimpin-pemimpin daerah secara langsung oleh masyarakat. Mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung adalah sebuah media untuk melakukan rekrutment politik terhadap orang-orang yang dianggap mempunyai kompetensi, konstituante, dan integritas baik guna memimpin daerah. Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan cerminan sistem demokrasi langsung dimana masyarakat diberikan kesempatan untuk menyalurkan aspirasinya melalui pemberian suara dalam menentukan pilihan terhadap orang-orang yang dipercaya sebagai pemimpin di daerah.⁴¹

Menurut Ramlan, Pilkada di artikan sebagai mekanisme penyeleksian dan pendelegasian atau penyerahan kedaulatan kepada orang atau partai yang dipercayai. Sedangkan menurut Suryo Untoro Pilkada adalah suatu pemilihan yang dilakukan oleh warga negara Indonesia yang mempunyai hak pilih untuk memilih wakil-wakilnya yang duduk dalam badan perwakilan rakyat.⁴²

⁴⁰ Abdurrahman, Muslan, 2005 (edisi XVII), *Pilkada Langsung Untuk Penguatan Civil Society*, UMM Fakultas Hukum, hal. 40.

⁴¹ Karim, Abdul Gaffar, 2003, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hal. 234.

⁴² Budiarjo, M, 2000, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Pemilihan kepala daerah secara langsung adalah suatu cara untuk memilih kepala daerah yang dilaksanakan oleh masyarakat secara langsung tanpa melalui perwakilan.⁴³ Sedangkan berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah secara langsung adalah pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan azas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.⁴⁴ Hasil amandemen Undang – Undang Dasar 1945 telah membawa perubahan besar pada sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu perubahan itu terkait dengan pengisian jabatan kepala daerah. Pasal 18 ayat 4 UU tahun 1945 menyatakan bahwa “*Gubernur, Bupati dan Wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.*” Frasa “dipilih secara demokratis” bersifat luas, sehingga mencakup pengertian pemilihan kepala daerah langsung oleh rakyat ataupun oleh DPRD seperti yang pada umumnya pernah dipraktikkan di daerah-daerah berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.⁴⁵

Pilkada langsung adalah momentum paling strategis untuk memilih kepala daerah yang berkualitas. Keberhasilan pilkada langsung tidak hanya diukur oleh proses penyelenggaranya yang lancar dan damai tetapi juga manfaat serta hasil yang diperoleh. Nampaknya pilkada langsung hanya dijadikan ajang perebutan kekuasaan, sehingga berbagai upaya dilakukan

⁴³ Dadang Juliantra, 2004, *Pembaharuan Kabupaten : Mewujudkan Kabupaten Partisipatif, Pembaharuan*, Jogjakarta, hal. 99.

⁴⁴ UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, 2004, Jogjakarta, Pustaka Widyatama, 2004, hal. 42.

⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, 2002, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 setelah perubahan keempat*, pusat studi hukum tatanegara UI hal. 22.

untuk merebut suara pemilih. Ada indikasi kuat masing-masing kandidat menggunakan segala cara, termasuk yang dilarang seperti politik uang untuk mendapat dukungan. Mereka juga tidak segan-segan mengeksploitasi emosi masyarakat dan sentiment primordial untuk menarik simpatik meskipun disadari bahwa cara itu bertentangan terhadap perkembangan demokrasi.

Menurut M. Mas'ud Said mengatakan bahwa berdasarkan Undang-Undang No 32 tahun 2004 dan PP No 6 Tahun 2006 ada beberapa pihak aktor dalam pilkada antara lain Calon, Partai Politik, Pemilih, DPRD, KPUD, panwaslu dan pihak-pihak keamanan. Disamping itu perlu diperhitungkan juga situasi sosial cultural dan kondisi politik lokal. Kedisiplinan dan komitmen dalam melaksanakan kompetensi yang fair, dukungan keamanan dan stabilitas sosial politik adalah prasyarat bagi terlaksananya pilkada.⁴⁶

B.2. Tahapan-Tahapan Pilkada

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 78 tahun 2012 tentang Perubahan Keempat Tentang Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah, maka tahapan-tahapan pilkada meliputi :

B.2.1 Persiapan Pemilihan

(1) Masa persiapan pemilihan meliputi :

- a. Pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah mengenai berakhirnya masa jabatan;

⁴⁶Said, Mas'ud, 2005, *Pilkada : Kemajuan atau Degradasi Pemerintahan Daerah*, Jurnal Ilmu Pemerintahan FISIP-UMM Vol 3, No 1, April 2005, hal. 27.

- b. Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah;
 - c. Perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah;
 - d. Pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS, dan KPPS; dan
 - e. Pemberitahuan dan pendaftaran Pemantau pemilihan.
- (2) Pembentukan Panitia Pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, telah diputuskan DPRD paling lambat 21 (dua puluh satu) hari sejak disampaikannya pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b.
- (3) Keputusan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) selambat-lambatnya 3 (tiga) hari sejak diputuskan sudah disampaikan kepada KPUD dan Kepala Daerah.
- (4) Pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b dilakukan secara tertulis 5 (lima) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah.
- (5) Berdasarkan pemberitahuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b, Kepala Daerah menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah dan menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah pemberitahuan DPRD.

- (6) Berdasarkan pemberitahuan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b, KPUD menetapkan :
- a. Perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah;
 - b. Pembentukan PPK, PPS, dan KPPS; dan
 - c. Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.
- (7) Penetapan tata cara dan jadwal waktu tahapan pelaksanaan pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, ditetapkan dengan Keputusan KPUD dan disampaikan kepada DPRD dan Kepala Daerah selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari setelah pemberitahuan DPRD.
- (8) Kebutuhan anggaran untuk kegiatan pemilihan disampaikan oleh KPUD kepada Pemerintah Daerah untuk diproses sesuai dengan mekanisme dan prosedur pengelolaan keuangan daerah.

B.2.2 Penyelenggara Pemilihan

- 1) Pemilihan diselenggarakan oleh KPUD.
- 2) Dalam menyelenggarakan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, KPUD Provinsi menetapkan KPUD kabupaten/kota sebagai bagian pelaksana tahapan penyelenggaraan pemilihan.
- 3) Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

4) Dalam pelaksanaan pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPUD bertanggung jawab kepada DPRD.

KPUD sebagai penyelenggara pemilihan mempunyai tugas dan wewenang :

- a. Merencanakan penyelenggaraan pemilihan;
- b. Menetapkan tata cara pelaksanaan pemilihan sesuai dengan tahapan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Mengkoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan pemilihan;
- d. Menetapkan tanggal dan tata cara pelaksanaan kampanye, serta pemungutan suara pemilihan;
- e. Meneliti persyaratan Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang mengusulkan calon;
- f. Meneliti persyaratan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diusulkan;
- g. Menetapkan pasangan calon yang telah memenuhi persyaratan;
- h. Menerima pendaftaran dan mengumumkan tim kampanye;
- i. Mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye;
- j. Menetapkan hasil rekapitulasi penghitungan suara dan mengumumkan hasil pemilihan;
- k. Melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pemilihan;
- l. Membentuk PPK, PPS, dan KPPS dalam wilayah kerjanya; dan

- m. Menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan hasil audit.⁴⁷



⁴⁷PP No. 78 tahun 2012 tentang Perubahan Keempat PP No. 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah