

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Penegakkan hukum pada tindak pidana Pemilihan Umum (disingkat Pemilu) sebagaimana dinyatakan oleh Topo Santoso merupakan “hal yang paling menentukan dalam melaksanakan Pemilu yang bersih dan berwibawa serta merupakan hal mutlak yang tidak bisa ditawar penerapannya demi menjamin tercapainya tujuan penyelenggaraan Pemilu.”<sup>1</sup> Selain itu, penegakkan hukum Pemilu selalu berkaitan dengan tiga hal utama, yaitu kesiapan lembaga-lembaga penegak hukum, penyelesaian perkara/sengketa, dan efektifitas sistem penegakkan hukum dalam peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu.

Pentingnya penegakan hukum dalam peraturan perundang-undangan Pemilu secara normatif ditegaskan dengan adanya ketentuan hukum mengenai “Sentra Penegakan Hukum Terpadu” sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 267 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat daerah, bahwa:<sup>2</sup>

*(1) Untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilu, Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia,*

---

<sup>1</sup>Topo Santoso, *Sistem Penegakkan Hukum Pemilu*, Jurnal Hukum Pantarei Edisi November 2008, 2008 hlm. 6

<sup>2</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5316).

*dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia membentuk sentra penegakan hukum terpadu.*

- (2) *Untuk pembentukan sentra penegakan hukum terpadu di luar negeri Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia berkoordinasi dengan Kementerian Luar Negeri.*
- (3) *Ketentuan lebih lanjut mengenai sentra penegakan hukum terpadu diatur berdasarkan kesepakatan bersama antara Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia, dan Ketua Bawaslu.*

Bertitik tolak dari ketentuan hukum sebagaimana tersebut di atas, maka pembentukan Sentra Penegakan Hukum Terpadu dalam kerangka penegakan hukum tindak pidana Pemilu pada prinsipnya dilakukan untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilu di antara lembaga Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia.

Lembaga Bawaslu sebagai lembaga pengawas Pemilu, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, bahwa:<sup>3</sup>

*Badan Pengawas Pemilu, selanjutnya disebut Bawaslu, adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia*

Mempunyai kewenangan untuk “menerima laporan pelanggaran Pemilu pada setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu” (sebagaimana diatur dalam Pasal 249 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012) dan apabila dari hasil tindak lanjut atas laporan tersebut berkenaan dengan laporan tindak pidana Pemilu, maka laporan itu diteruskan kepada Polri (sebagaimana diatur dalam Pasal 250 ayat (1) huruf a dan Pasal 250 ayat (2)

---

<sup>3</sup>*Ibid*

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012). Sementara itu Kejaksaan Agung Republik Indonesia merupakan lembaga penegak hukum yang keberadaannya dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 berkenaan dengan tindak lanjut dari hasil penyidikan tindak pidana yang dilakukan oleh Polri dalam rangka penyelesaian tindak pidana Pemilu sebagai pihak penuntut umum dalam peradilan tindak pidana Pemilu (sebagaimana diatur dalam Pasal 261 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012).

Pentingnya kesamaan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana dalam suatu lembaga yang dibentuk dengan nama “sentra penegakan hukum terpadu” yang melibatkan Bawaslu, Polri, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia, tentunya tidak terlepas dari pengaturan hukum mengenai tindak pidana Pemilu dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, melainkan juga berkaitan erat dengan unsur-unsur tindak pidana dari perbuatan-perbuatan yang dikategorikan sebagai tindak pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012.

Secara teoritik, perbuatan yang oleh aturan hukum pidana dinyatakan sebagai perbuatan yang dilarang oleh undang-undang dan diancam dengan pidana bagi barang siapa yang melanggar larangan tersebut dinamakan perbuatan pidana, juga disebut orang dengan “delik”.<sup>4</sup> Menurut wujud dan sifatnya, perbuatan-perbuatan pidana ini adalah perbuatan-perbuatan yang melawan hukum. Perbuatan-perbuatan ini juga merugikan masyarakat dalam arti bertentangan dengan atau menghambat akan terlaksananya tata

---

<sup>4</sup> Roeslan Saleh, *Sifat Melawan Hukum Perbuatan Pidana*, Jakarta: Aksara Baru, 1987 hlm.13

pergaulan masyarakat yang dianggap baik dan adil, dapat pula dikatakan bahwa perbuatan pidana ini adalah perbuatan anti sosial.<sup>5</sup>

Dalam kehidupan sehari-hari sering terjadi peristiwa yang tidak dikehendaki oleh masyarakat, baik itu perubahan yang dilarang oleh undang-undang sebagai tindak pidana atau perbuatan lain yang tidak menyenangkan. Perbuatan atau tindak pidana itu memang harus ditangani secara benar sehingga tidak terjadi *eigenriching* (main hakim sendiri) seperti yang sering terjadi sekarang. Perbuatan *eigenriching* sangat tidak menguntungkan dalam kehidupan hukum karena dengan demikian proses hukum menjadi tidak dapat dilakukan terhadap pelaku kejahatan dan/atau pelanggaran, serta dalam kerangka ini pulalah peran lembaga penegak hukum khususnya Polri sebagai penegak hukum terdepan dalam penegakan hukum pada tindak pidana Pemilu mempunyai hubungan erat dengan kelembagaan Pemilu, dalam hal ini Bawaslu sebagai pengawas atas pelaksanaan dari setiap tahapan Pemilu.

Secara normatif, ketentuan mengenai Tindak Pidana Pemilu sebenarnya sudah dimuat dalam beberapa peraturan perundang-undangan selain perundang-undangan mengenai Pemilu, misalnya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) meskipun KUHP sendiri tidak mengatur secara khusus definisi dari Tindak Pidana Pemilu, bahkan, hingga saat ini tidak ada definisi yang tegas diberikan oleh suatu aturan perundang-undangan.<sup>6</sup> Namun demikian, bahwa “pengertian tindak pidana Pemilu di

---

<sup>5</sup>*Ibid.*

<sup>6</sup>Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu*, Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan I, 2006, hlm.6

dalam KUHP dapat dilihat dari rumusan unsur-unsur dari pasal-pasal yang mengaturnya”.<sup>7</sup>

Menurut Wirjono Prodjodikoro,<sup>8</sup> tidak kurang dari lima pasal yang terdapat dalam Bab IV Buku Kedua KUHP mengenai tindak pidana “Kejahatan terhadap Melakukan Kewajiban dan Hak Kenegaraan”, yaitu “Pasal 148, 149, 150, 151, dan Pasal 152 KUHP”. Pasal-pasal dimaksud adalah:

1. Merintang orang menjalankan haknya dalam memilih (Pasal 148 KUHP)
2. Penyuapan (Pasal 149 KUHP)
3. Perbuatan Tipu Muslihat (Pasal 150 KUHP)
4. Mengaku sebagai orang lain (Pasal 151 KUHP)
5. Menggagalkan pemungutan suara yang telah dilakukan atau melakukan tipu muslihat (Pasal 152 KUHP)

Sementara itu dalam Rancangan KUHP juga terdapat pengaturan tentang Tindak Pidana Pemilu yang diatur dalam BAB IV tentang Tindak Pidana Terhadap Ketertiban Umum, yang terdiri dari 5 (lima) pasal, yakni Pasal 278 sampai dengan Pasal 282. Kelima ketentuan yang dicantumkan dalam Rancangan KUHP tersebut mengatur hal yang sama, sehingga tidak ada perbedaan yang signifikan antara Tindak Pidana Pemilu yang diatur dalam KUHP dengan Tindak Pidana Pemilu dalam Rancangan KUHP, perbedaan yang ada hanya mengenai jumlah sanksi denda yang diberikan.

---

<sup>7</sup>*Ibid*

<sup>8</sup>Wirjono Prodjodikoro, *Tindak Pidana Tertentu di Indonesia*, Bandung: Rafika Aditama, Cetakan I, 2003, hlm 215

Topo Santoso memberikan pengertian tentang tindak pidana Pemilu, yaitu: “Semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu maupun di dalam Undang-Undang Tindak Pidana Pemilu.”<sup>9</sup> Sedangkan di dalam Pasal 260 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 pengertian normatif dari tindak pidana Pemilu adalah:<sup>10</sup>

*tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.*

Berdasarkan ketentuan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 260 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tersebut di atas, maka tindak pidana Pemilu dibedakan menjadi “tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilu” yang dapat dipidana sebagaimana diatur dalam Bab XXII mengenai Ketentuan Pidana dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012. Ketentuan pidana yang terkait dengan pelanggaran diatur dalam Pasal 273 sampai dengan Pasal 291 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, sedangkan ketentuan pidana terkait dengan kejahatan diatur dalam Pasal 292 sampai dengan Pasal 321 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012.

Mengenai perbuatan-perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana Pemilu diantaranya adalah perbuatan sebagaimana diatur

---

<sup>9</sup>Topo Santoso, *Op.Cit*, hlm.5

<sup>10</sup> Republik Indonesia, *Op.Cit*.

dalam Pasal 276 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 yang menyatakan bahwa:<sup>11</sup>

*Setiap orang yang dengan sengaja melakukan Kampanye Pemilu di luar jadwal yang telah ditetapkan oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota untuk setiap Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (2), dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).*

Pengaturan mengenai kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 dinyatakan bahwa:<sup>12</sup>

*Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 82 huruf e dan huruf f dilaksanakan selama 21 (dua puluh satu) hari dan berakhir sampai dengan dimulainya Masa Tenang.*

Sementara itu ketentuan dalam Pasal 82 huruf e dan huruf f Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, menyatakan bahwa:<sup>13</sup>

*Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 dapat dilakukan melalui:*

- a. pertemuan terbatas;*
- b. pertemuan tatap muka;*
- c. penyebaran bahan Kampanye Pemilu kepada umum;*
- d. pemasangan alat peraga di tempat umum;*
- e. iklan media massa cetak dan media massa elektronik;*
- f. rapat umum; dan*
- g. kegiatan lain yang tidak melanggar larangan Kampanye Pemilu dan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Pasal 77 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 menyatakan bahwa:<sup>14</sup>

*Kampanye Pemilu merupakan bagian dari pendidikan politik masyarakat dan dilaksanakan secara bertanggung jawab.*

Penegakan hukum terhadap ketentuan pasal-pasal terkait dengan larangan kampanye Pemilu di luar jadwal sebagaimana diatur dalam Pasal

---

<sup>11</sup>*Ibid.*

<sup>12</sup>*Ibid.*

<sup>13</sup>*Ibid.*

<sup>14</sup>*Ibid.*

83 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, pada tataran praksis kenyataannya menimbulkan perbedaan pemahaman mengenai perbuatan-perbuatan yang terkait dengan kampanye Pemilu di luar jadwal terutama berkaitan dengan unsur-unsur perbuatan yang mengandung tindak pidana Pemilu.

Hal tersebut didasarkan pada data mengenai adanya kasus dugaan kampanye Pemilu di luar jadwal yang dilakukan oleh partai politik menjelang Pemilu Tahun 2014. Beberapa laporan yang diajukan oleh Bawaslu kepada pihak Polri pada akhirnya tidak dapat ditindaklanjuti dikarenakan tidak terpenuhinya unsur-unsur tindak pidana dari perbuatan kampanye Pemilu di luar jadwal yang dilaporkan oleh Bawaslu.

Bertitik tolak dari beberapa kasus dugaan pelanggaran tindak pidana Pemilu berupa kampanye Pemilu di luar jadwal, maka penerapan unsur tindak pidana merupakan hal terpenting dalam terselenggaranya Pemilu berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, dan hal itu menempatkan Polri mempunyai kedudukan penting dalam melakukan penyidikan terhadap tindak pidana Pemilu dalam kerangka penegakan hukum terhadap perundang-undangan yang secara khusus mengatur mengenai Pemilu.

Penyidikan merupakan tahapan penyelesaian perkara pidana setelah penyelidikan yang merupakan tahapan permulaan mencari ada atau tidaknya tindak pidana dalam suatu peristiwa. Ketika diketahui ada tindak pidana terjadi, maka saat itulah penyidikan dapat dilakukan. Dalam tindakan penyelidikan, penekanannya diletakkan pada tindakan “mencari dan



menemukan” suatu “peristiwa” yang dianggap atau diduga sebagai tindakan pidana. Sedangkan dalam penyidikan titik berat penekanannya diletakkan pada tindakan “mencari serta mengumpulkan bukti”. Penyidikan bertujuan membuat terang tindak pidana yang ditemukan; dan juga menentukan pelakunya.

Pengertian penyidikan tercantum dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (selanjutnya ditulis KUHAP), yakni dalam Bab I mengenai Penjelasan Umum, yaitu:<sup>15</sup>

*Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.*

Berdasarkan rumusan dalam Pasal 1 angka 2 KUHAP, pemaknaan yang terkandung dalam pengertian penyidikan meliputi:

1. Penyidikan merupakan serangkaian tindakan yang mengandung tindakan-tindakan yang antara satu dengan yang lain saling berhubungan;
2. Penyidikan dilakukan oleh pejabat publik yang disebut penyidik;
3. Penyidikan dilakukan dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan
4. Tujuan penyidikan ialah mencari dan mengumpulkan bukti, yang dengan bukti itu membuat terang tindak pidana yang terjadi, dan menemukan tersangkanya.

Dengan demikian, mengacu kepada keempat pemaknaan di atas dapat disimpulkan bahwa sebelum dilakukan penyidikan, telah diketahui adanya tindak pidana, tetapi tindak pidana itu belum terang dan belum diketahui

---

<sup>15</sup>Undang-Undang Nomor Tentang Kitab Undang-Undang Hukum acara Pidana, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981., Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 76 Tahun 1981, Pasal 1 angka 2.

siapa yang melakukannya. Di dalam proses pemeriksaan penyidikan yang dilakukan oleh penyidik, maka pemeriksaan yang dilakukan oleh penyidik difokuskan pada persoalan hukum berupa ada tidaknya unsur tindak pidana dari suatu perbuatan yang terjadi.

Secara teoritik, pada hakikatnya keberadaan hukum memberikan perlindungan terhadap kepentingan manusia. Oleh karena itu, agar kepentingan manusia terlindungi, maka hukum harus dilaksanakan atau diimplementasikan. Terkait dengan pelaksanaan hukum, maka Sudikno Mertokusumo mengatakan, bahwa: “Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi juga dapat terjadi karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang dilanggar itu harus ditegakkan. Melalui penegakan hukum inilah hukum menjadi kenyataan”.<sup>16</sup>

Penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam di dalam kaidah-kaidah/pandangan-pandangan nilai yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran tahap akhir untuk menciptakan *social engineering*, memelihara dan mempertahankan *social control* kedamaian pergaulan hidup. Penegakan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya ditaati. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti “memutuskan perkara dengan menerapkan hukum dan menemukan hukum *in concreto* dalam mempertahankan dan

---

<sup>16</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, Cetakan Kedua, , 2005, hlm. 160

menjamin ditaatinya hukum materiil dengan menggunakan prosedural yang ditetapkan oleh hukum formil”.<sup>17</sup>

Dengan demikian, keberadaan perundang-undangan mengenai Pemilu khususnya keberlakuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada hakikatnya merupakan salah satu bentuk penanggulangan kejahatan di bidang tindak pidana Pemilu, dan karena kedua undang-undang tersebut menempatkan Polri sebagai penyidik terhadap tindak pidana Pemilu maka menempatkan pentingnya peran Polri dalam penegakan hukum terhadap perundang-undang di bidang Pemilu.

Pada tataran teoritik, penanggulangan kejahatan dengan menggunakan hukum pidana merupakan cara yang paling tua setua peradaban manusia itu sendiri, bahkan ada yang menyebut sebagai “*older phylosophy of crime control*”.<sup>18</sup> Namun demikian penegakan hukum terhadap perundang-undangan Pemilu tidak hanya menjadi kewajiban Polri melainkan juga menjadi kewajiban lembaga-lembaga pengawas Pemilu, dalam hal ini Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia sebagaimana dinyatakan sebagai “Sentra Penegakan Hukum Terpadu”.

Berdasarkan uraian di atas, maka menurut hemat penulis terdapat *diskrepansi* (kesenjangan) antara *das sollen* (seharusnya) dengan *das sein*

---

<sup>17</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, Cetakan Kedua, 2003, hlm.229

<sup>18</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Bandung: Alumni, 1998, hlm.149

(kenyataannya) dalam penegakan hukum terhadap ketentuan hukum yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, khususnya berkenaan dengan kasus dugaan terjadinya kampanye Pemilu di luar jadwal yang telah dilaporkan oleh Bawaslu, pada akhirnya tidak dapat ditindaklanjuti dengan tahapan penyidikan oleh Polri karena adanya perbedaan pemahaman mengenai ada tidaknya unsur-unsur tindak pidana dari suatu kasus dugaan kampanye Pemilu di luar jadwal yang dilakukan oleh partai politik sebagai peserta Pemilu.

Secara *das sollen* (seharusnya) kewenangan penyidik Polri dalam melakukan penyidikan terhadap tindak pidana Pemilu tentunya tidak terlepas dari ketentuan-ketentuan hukum materiil dari suatu tindak pidana pada tahapan penyidikan atas kasus dugaan kampanye Pemilu di luar jadwal.

Selain hal tersebut di atas, pentingnya penelitian didasarkan pada kompleksitas tindak pidana Pemilu sebagai tindak pidana tertentu Karakteristik demikian, menempatkan penyidikan yang dilakukan oleh penyidik Polri sebagai penegak hukum suatu undang-undang, dalam hal ini termasuk Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 merupakan hal yang berkenaan dengan penerapan unsur tindak pidana dari adanya kasus dugaan pelanggaran berupa perbuatan kampanye Pemilu di luar jadwal. Oleh karena itu, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian berjudul ***“Penerapan Unsur Tindak Pidana Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Terhadap Kasus Kampanye Di Luar Jadwal”***.

## **B. Identifikasi Masalah dan Perumusan Masalah**

### **1. Identifikasi Masalah**

Masalah penerapan unsur tindak pidana dalam penyidikan kasus dugaan kampanye di luar jadwal pada tahapan penyidikan di Polri dapat diidentifikasi sebagai masalah hukum yang berhubungan dengan penegakan hukum terhadap Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012. Sementara itu penegakan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 pada hakikatnya tidak terlepas dari keberadaan pengaturan hukum mengenai tindak pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam undang-undang tersebut dan pengejawantahan teori dan konsepsi ilmu hukum pidana mengenai unsur-unsur tindak pidana dari suatu perbuatan dan bagaimana implementasinya terhadap kasus yang terjadi. Oleh karena itu, masalah yang menjadi pokok kajian dalam penelitian, terdiri dari:

- a. Penegakan hukum pada tindak pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 khususnya peran dari Polri; dan
- b. Penerapan unsur-unsur tindak pidana dari penyidikan oleh Polri dalam rangka tindak lanjut atas laporan Bawaslu mengenai kasus dugaan kampanye Pemilu di luar jadwal.

### **2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah sebagaimana diuraikan di atas, maka masalah yang menjadi fokus penelitian dirumuskan sebagai berikut:

- a. Bagaimana peran Polri dalam penegakan hukum tindak pidana Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah?
- b. Bagaimana penerapan unsur tindak pidana atas kasus dugaan kampanye Pemilu di luar jadwal yang diajukan oleh Bawaslu ditinjau dari perspektif hukum pidana?

### **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

#### **1. Tujuan Penelitian**

Tujuan dilakukannya penelitian adalah sebagai berikut:

- a. Tujuan umum, penelitian bertujuan untuk mengungkapkan dan menganalisis masalah yang berkenaan dengan peran Polri dalam kerangka penegakan hukum tindak pidana Pemilu.
- b. Tujuan khusus, penelitian bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis masalah yang berkenaan dengan penerapan unsur tindak pidana atas laporan Bawaslu mengenai adanya kasus dugaan kampanye Pemilu di luar jadwal ditinjau dari ilmu hukum pidana.

#### **2. Kegunaan Penelitian**

Penelitian mempunyai kegunaan, yaitu:

- a. Secara teoritis, penelitian mempunyai kegunaan pengembangan ilmu hukum pidana, khususnya berkenaan dengan peran Polri dalam penegakan hukum terhadap tindak pidana Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012.

- b. Secara praktis, penelitian mempunyai kegunaan sebagai salah satu bahan pengambilan kebijakan hukum khususnya berkenaan dengan penerapan unsur-unsur tindak pidana atas laporan mengenai mengenai kasus dugaan kampanye Pemilu di luar jadwal ditinjau dari ilmu hukum pidana.

## D. Kerangka Konseptual dan Pemikiran

### 1. Kerangka Konseptual

Secara harfiah, istilah tindak pidana berasal dari istilah yang dikenal dalam hukum pidana Belanda yaitu *strafbaar feit* atau dalam bahasa latin disebut “*delictum*” atau “*delicta*”. Para Sarjana Hukum Indonesia menterjemahkan *strafbaar feit* itu sebagai perbuatan pidana atau tindak pidana, perbuatan yang melawan hukum. Istilah tindak pidana adalah istilah yang telah secara resmi dan umum dipakai dalam peraturan perundang-undangan, termasuk di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 dipergunakan istilah tindak pidana, sebab menurut Pasal 260 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 pengertian normatif dari tindak pidana Pemilu adalah:

*tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.*

Pengertian tindak pidana menurut pendapat para ahli hukum pidana adalah sebagai berikut:<sup>19</sup>

1. Pompe, merumuskan bahwa suatu *strafbaar feit* itu sebenarnya adalah tidak lain daripada suatu tindakan yang

---

<sup>19</sup>*Ibid.*, hlm.75

menurut sesuatu rumusan undang-undang telah dinyatakan sebagai tindakan yang dapat dihukum.

2. Mulyatno, yang menggunakan istilah perbuatan pidana, yang didefinisikannya sebagai perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu, bagi barangsiapa melanggar larangan tersebut.
3. J.E. Jonkers, menggunakan istilah peristiwa pidana yang didefinisikan sebagai perbuatan melawan hukum (*wederrechtelijk*) yang berhubungan dengan kesengajaan atau kesalahan yang dilakukan oleh orang yang dapat dipertanggungjawabkan.
4. Wirjono Prodjodikoro, menyatakan bahwa tindak pidana berarti suatu perbuatan yang pelakunya dapat dikenai hukuman pidana.

Istilah tindak pidana Pemilu sebagai rangkaian kalimat yang terdiri dari kalimat “tindak pidana” dan “Pemilu” merupakan istilah yang dipergunakan dalam kaitannya dengan tindak pidana dalam rangka penyelenggaraan Pemilu, sebagaimana dinyatakan oleh ahli hukum pidana, diantaranya Topo Santoso, yang telah memberikan rumusan pengertian tentang tindak pidana Pemilu, yaitu: “Semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu maupun di dalam Undang-Undang Tindak Pidana Pemilu.”<sup>20</sup> Pendapat lain mengenai pengertian tindak pidana Pemilu dinyatakan bahwa: “tindak pidana Pemilu adalah setiap orang atau badan hukum ataupun organisasi yang dengan sengaja melanggar hukum, mengacaukan, menghalang-halangi atau mengganggu jalannya pemilihan umum yang diselenggarakan

---

<sup>20</sup>Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu*, Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan I, 2006, hlm.5



menurut undang-undang<sup>21</sup>. Pengertian terakhir ini ini amat sederhana, karena jika diperhatikan beberapa ketentuan pidana dalam Undang-undang Pemilu saat ini perbuatan mengacaukan, menghalang-halangi atau mengganggu jalannya pemilihan umum hanya merupakan sebagian dari tindak pidana Pemilu.

Ruang lingkup tindak pidana Pemilu memang amat luas cakupannya, meliputi semua tindak pidana yang terjadi pada proses penyelenggaraan Pemilu, termasuk tindak pidana biasa pada saat kampanye atau penyelenggaraan keuangan yang terjadi dalam tender pembelian perlengkapan Pemilu. Oleh karena itu Topo Santoso memberikan pengertian lebih lanjut terhadap tindak pidana Pemilu dalam tiga bentuk, yaitu:<sup>22</sup>

1. Semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu yang diatur di dalam Undang-undang Pemilu.
2. Semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu yang diatur di dalam maupun di luar Undang-undang Pemilu (misalnya dalam Undang-undang Partai Politik ataupun di dalam KUHP).
3. Semua tindak pidana yang terjadi pada saat Pemilu (termasuk pelanggaran lalu lintas, penganiayaan, kekerasan, perusakan dan sebagainya).

Bahkan Dedi Mulyadi melakukan *redefinisi* tindak pidana Pemilu, terhadap pengertian tindak pidana Pemilu menjadi dua kategori.<sup>23</sup>

1. Tindak pidana Pemilu khusus adalah semua tindak pidana yang berkaitan dengan Pemilu dan dilaksanakan pada tahapan

<sup>21</sup>Djoko Prakoso, *Tindak Pidana Pemilu*, Jakarta: Sinar Harapan, 1987, hlm. 148

<sup>22</sup>Topo Santoso, *Op.Cit.*, hlm.1

<sup>23</sup> Dedi Mulyadi, *Kebijakan Legislasi tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif Di Indonesia dalam Perspektif Indonesia*, Jakarta: Gramata Publishing, 2012, hlm.418

penyelenggaraan Pemilu baik yang diatur dalam UU Pemilu maupun dalam undang-undang tindak pidana Pemilu.

2. Tindak pidana Pemilu umum adalah semua tindak pidana yang berkaitan dengan Pemilu dan dilaksanakan pada tahap penyelenggaraan Pemilu baik yang diatur dalam UU Pemilu maupun dalam UU Tindak Pidana Pemilu dan penyelesaiannya di luar tahapan Pemilu melalui Peradilan Umum.

Secara normatif, ketentuan mengenai Tindak Pidana Pemilu sebenarnya sudah dimuat dalam beberapa peraturan perundang-undangan selain perundang-undangan mengenai Pemilu, misalnya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) meskipun KUHP sendiri tidak mengatur secara khusus definisi dari Tindak Pidana Pemilu, bahkan, hingga saat ini tidak ada definisi yang tegas diberikan oleh suatu aturan perundang-undangan.<sup>24</sup> Namun demikian, bahwa “pengertian tindak pidana Pemilu di dalam KUHP dapat dilihat dari rumusan unsur-unsur dari pasal-pasal yang mengaturnya.”<sup>25</sup>

Menurut Wirjono Prodjodikoro tidak kurang dari lima pasal yang terdapat dalam Bab IV Buku Kedua KUHP mengenai tindak pidana “Kejahatan terhadap Melakukan Kewajiban dan Hak Kenegaraan”, adalah “Pasal 148, 149, 150, 151, dan 152 KUHP.”<sup>26</sup>

Pasal-pasal dimaksud adalah:

1. Merintang orang menjalankan haknya dalam memilih (Pasal 148 KUHP)

---

<sup>24</sup>Topo Santoso, *Op.Cit.*, hlm..6

<sup>25</sup>*Ibid*

<sup>26</sup>Wirjono Prodjodikoro, *Tindak-Tindak Pidana Tertentu di Indonesia*, Bandung: Refika Aditama, Cetakan I, 2003, hlm. 215

2. Penyuaapan (Pasal 149 KUHP)
3. Perbuatan Tipu Muslihat (Pasal 150 KUHP)
4. Mengaku sebagai orang lain (Pasal 151 KUHP)
5. Menggagalkan pemungutan suara yang telah dilakukan atau melakukan tipu muslihat (Pasal 152 KUHP)

Sementara itu dalam Rancangan KUHP juga terdapat pengaturan tentang Tindak Pidana Pemilu yang diatur dalam BAB IV tentang tindak pidana terhadap ketertiban umum yang terdiri dari 5 Pasal, yakni Pasal 278 sampai dengan Pasal 282. Kelima ketentuan yang dicantumkan dalam Rancangan KUHP tersebut mengatur hal yang sama, sehingga tidak ada perbedaan yang signifikan antara Tindak pidana Pemilu yang diatur oleh KUHP dengan tindak pidana Pemilu dalam Rancangan KUHP karena perbedaan yang ada hanya mengenai jumlah denda yang diberikan saja.

Berdasarkan uraian di atas, maka konsepsi tindak pidana Pemilu dalam penelitian ini dimaksudkan sebagai tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu yang diatur dalam undang-undang Pemilu, dalam hal ini sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012. Dengan kata lain, tindak pidana yang menjadi konsepsi dalam penelitian ini adalah tindak pidana sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 260 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, bahwa: "*Tindak Pidana Pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.*" Sementara

itu, tindak pidana umum yang terjadi pada saat Pemilu yang tidak diatur dalam Undang-Undang Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tidak menjadi bagian dari konsepsi tindak pidana dalam penelitian ini.

Kemudian pemahaman kampanye Pemilu pada dasarnya merupakan kegiatan yang berkaitan dengan kegiatan dalam rangka Pemilu, sebagaimana dapat ditemukan dalam pengertian kampanye Pemilu sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 Angka 29 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, bahwa: "Kampanye Pemilu, adalah kegiatan Peserta Pemilu untuk meyakinkan para Pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program Peserta Pemilu."

Kampanye Pemilu sebagai bagian dari kegiatan Pemilu dilakukan dalam waktu tertentu sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku dan dilaksanakan secara bertanggung jawab sebagai bagian dari pendidikan politik, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 77 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, bahwa: "Kampanye Pemilu merupakan bagian dari pendidikan politik masyarakat dan dilaksanakan secara bertanggung jawab". Pelaksanaan kampanye Pemilu dilakukan pada masa atau waktu yang telah ditentukan oleh penyelenggara Pemilu sebagai bagian dari tahapan Pemilu sebagaimana lebih lanjut diatur dalam peraturan Komisi Pemilihan Umum.

Namun demikian di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 juga mengatur mengenai perbuatan-perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana Pemilu yang berkenaan dengan

kampanye Pemilu, diantaranya adalah perbuatan sebagaimana diatur dalam Pasal 276 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 yang menyatakan bahwa:<sup>27</sup>

*Setiap orang yang dengan sengaja melakukan Kampanye Pemilu di luar jadwal yang telah ditetapkan oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota untuk setiap Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (2), dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).*

Pengaturan mengenai kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 dinyatakan bahwa:<sup>28</sup>

*Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 82 huruf e dan huruf f dilaksanakan selama 21 (dua puluh satu) hari dan berakhir sampai dengan dimulainya Masa Tenang.*

Sementara itu ketentuan dalam Pasal 82 huruf e dan huruf f Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 menyatakan bahwa:<sup>29</sup>

*Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 dapat dilakukan melalui: ... e. iklan media massa cetak dan media massa elektronik; f. rapat umum; dan...”.*

Jadi karena itu konsepsi kampanye Pemilu di luar jadwal yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah kegiatan yang dilakukan oleh peserta Pemilu dalam rangka meyakinkan para pemilih melalui penawaran visi, misi, dan program peserta Pemilu yang dilakukan tidak sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan oleh KPU, KPU

---

<sup>27</sup> Republik Indonesia., *Op.Cit.*

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*

Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dalam rangka pelaksanaan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012.

## 2. Kerangka Pemikiran

Negara Hukum Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila menempatkan segala sesuatu diatur dan ditegakkan dengan hukum. Politik hukum Pidana sebagai bagian dari politik hukum nasional yang tujuannya untuk mewujudkan keamanan, ketertiban masyarakat dalam rangka kesejahteraan sosial.

Hukum pidana sebagai bagian dari hukum publik mengatur tindakan-tindakan atau perbuatan-perbuatan yang boleh dan/atau tidak boleh atau dilarang beserta dengan sanksi pidana yang diatur dalam peraturan hukum merupakan bagian yang tidak terlepas dari keberadaan pengaturan hukum mengenai tindak pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, dimana salah satu tindak pidana Pemilu, adalah kampanye Pemilu di luar jadwal

Penegakan hukum terhadap tindak pidana Pemilu termasuk dalam hal ini kampanye Pemilu di luar jadwal menempatkan peran Polri sebagai salah satu lembaga penegak hukum dalam sentra penegakan hukum sebagai lembaga yang menindaklanjuti laporan kasus dugaan kampanye Pemilu di luar jadwal.

Pengaturan hukum mengenai peran Polri dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 dalam rangka penegakan hukum melalui Sentra Penegakan Hukum Terpadu khususnya terhadap kampanye Pemilu di

luar jadwal merupakan bagian dari masalah mengenai penerapan unsur-unsur tindak pidana dari kasus kampanye Pemilu di luar jadwal.

Berdasarkan uraian di atas, maka kerangka pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian ini dapat digambarkan dalam bentuk bagan sebagai berikut:



## E. Metode Penelitian

### 1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian ilmu hukum yang bersifat yuridis normatif (*yuridis dogmatis*). Karakter penelitian hukum normatif mempunyai ciri-ciri yaitu: "Beranjak dari adanya kesenjangan dalam norma/asas hukum, tidak menggunakan hipotesa, menggunakan landasan teori, dan menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder".<sup>30</sup> Oleh karena itu penelitian ini merupakan penelitian ilmu hukum yang bersifat normatif dengan didukung oleh data lapangan atau data primer, antara lain wawancara/interview terutama berkenaan dengan kasus dugaan kampanye Pemilu di luar jadwal.

Sementara itu, data sekunder yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data dari perundang-undangan, dan data berdasarkan fakta serta data hasil analisis konsep hukum. Perundang-undangan berkenaan dengan keberadaan pengaturan hukum mengenai tindak pidana Pemilu yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 maupun Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Sedangkan data yang berasal dari fakta dilakukan berkenaan dengan fakta yang ada terkait dengan tindakan penyidikan terhadap tindak pidana Pemilu yang dilaksanakan oleh lembaga Polri sebagai salah satu lembaga dalam sentra penegakan hukum terpadu. Sementara itu

---

<sup>30</sup> Program Pascasarjana Universitas Bhayangkara Jakarta Raya, *Buku Pedoman Penulisan Proposal Penelitian dan Tesis*, Jakarta: Program Pascasarjana Universitas Bhayangkara Jakarta Raya, 2013, hlm.13



data hasil analisis konsep hukum dilakukan berkenaan dengan keperluan analisa mengenai pokok kajian penelitian, yaitu berkaitan dengan konsepsi tentang penegakan hukum dari undang-undang Pemilu dan penerapan unsur tindak pidana dalam kasus dugaan kampanye Pemilu di luar jadwal.

## 2. **Bahan Hukum**

Bahan hukum yang dipergunakan sebagai sumber data penelitian terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan lembaga penegak hukum yang berkaitan dengan pokok penelitian.

Sedangkan bahan-bahan sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, jurnal-jurnal hukum, dan majalah-majalah hukum yang memuat komentar-komentar para ahli hukum berkenaan dengan pokok penelitian.

## 3. **Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data yang berkaitan dengan penelitian ini akan dilakukan dengan teknik pengumpulan data berupa studi kepustakaan (*library research*), dan studi dokumen serta studi lapangan (*empiris*)

Studi kepustakaan dipergunakan dengan maksud untuk

mendapatkan data yang berasal dari bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Sedangkan Studi dokumen dipergunakan dalam rangka untuk mendapatkan informasi/data secara langsung mengenai penerapan unsur tindak pidana dalam penyidikan atas kasus dugaan kampanye Pemilu di luar jadwal yang diajukan oleh Bawaslu kepada Polri. Sementara itu, studi lapangan dilakukan dalam rangka memperoleh data empiris mengenai kasus dugaan kampanye Pemilu di luar jadwal dalam lingkup Sentra Penegakan Hukum Terpadu yang diperoleh dengan cara melakukan wawancara dengan narasumber/koresponden atas nama Imam Suhodo selaku penyidik Polri.

#### 4. Teknik Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan teknik deskriptif, yaitu: teknik dasar analisis yang tidak dapat dihindari penggunaannya. Deskripsi berarti “uraian apa adanya terhadap suatu kondisi atau posisi dari proposisi-proposisi hukum atau non hukum.”<sup>31</sup>

#### F. Sistematika Penulisan

Penulisan atas hasil penelitian dituangkan dalam uraian dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, berisi uraian mengenai Latar Belakang Masalah, Identifikasi dan Perumusan Masalah, Tujuan dan Kegunaan Penelitian, Kerangka Konseptual dan Pemikiran, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

---

<sup>31</sup>*Ibid*, hlm. 16

Bab II Tinjauan Pustaka, berisi uraian mengenai Penegakan Hukum Pidana, Penyidikan Tindak Pidana, dan Unsur Tindak Pidana, Tindak Pidana Pemilu Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, Perbandingan Pengaturan Tindak Pidana Dalam Undang-Undang Pemilu Pasca Reformasi.

Bab III Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam kerangka penegakan hukum tindak pidana Pemilu, berisi uraian mengenai Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu, Penanganan Tindak Pidana Pemilu, dan Peran Polri dalam Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu) Tindak Pidana Pemilu

Bab IV Penerapan unsur tindak pidana atas kasus dugaan Kampanye Pemilu Di Luar Jadwal yang diajukan oleh Bawaslu ditinjau dari perspektif hukum pidana, berisi uraian mengenai Kampanye Pemilu Di luar Jadwal sebagai Tindak Pidana Pemilu, Kasus Dugaan Kampanye Pemilu Di Luar Jadwal, dan Penerapan Unsur Tindak Pidana dari Pelanggaran Kampanye Pemilu di Luar Jadwal.

Bab V Penutup, berisi uraian mengenai Kesimpulan sebagai jawaban terhadap masalah penelitian dan Saran sebagai alternatif solusi yang dapat diberikan penulis atas pokok masalah penelitian.