

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam perkembangan demokrasi di Indonesia sesudah runtuhnya orde baru hingga saat ini telah mengembangkan pemikiran dari rakyat untuk mengimplementasikan asas kedaulatan rakyat dengan berbagai cara, sehingga dalam setiap sendi kehidupan bernegara nilai-nilai kedaulatan rakyat selalu menjadi jantung yang memompa darah ke seluruh tubuh kenegaraan Republik Indonesia. Secara historis perkembangan kedaulatan rakyat yang awalnya terbatas partisipasinya dalam pemilu legislatif saja mulai tahun 2004 sudah berkembang, rakyat tidak hanya terbatas pada lingkup pemilihan legislatif saja melainkan juga lingkup pemilihan lembaga eksekutif mulai dari lingkup lembaga eksekutif tertinggi yaitu presiden, sampai pemilihan kepala daerah.

Pemilihan umum secara langsung oleh rakyat merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Penyelenggaraan pemilihan umum secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil bentuk partisipasi masyarakat dalam melakukan kedaulatannya.

Kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat. Kedaulatan menurut Jack H. Nagel sebagaimana dikutip Jimly Asshiddiqie,¹ mempunyai dua arti penting meliputi lingkup kekuasaan dan jangkauan kekuasaan. Sementara itu Hatta yang mempunyai pandangan bahwa kedaulatan rakyat berarti bahwa kekuasaan untuk mengatur pemerintahan dan Negara ada pada rakyat, rakyat yang berdaulat, berkuasa untuk menentukan cara bagaimana ia harus diperintah. Tetapi putusan rakyat yang menjadi peraturan pemerintah bagi orang semuanya ialah keputusan yang ditetapkan dengan cara mufakat dalam suatu perundingan yang teratur bentuk dan jalannya.²

Indonesia merupakan negara demokrasi, Negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, jika ditinjau dari sudut organisasi berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat.³ Demokrasi merupakan sebuah proses, artinya sebuah republik tidak akan berhenti di satu bentuk pemerintahan selama rakyat negara tersebut memiliki kemauan yang terus berubah.

Pasal 1 UUD NRI Tahun 1945 ayat (2) menyatakan bahwa "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Makna dari "kedaulatan berada di tangan rakyat" dalam hal ini ialah bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna

¹ Jimly Asshiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta, PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994, h. 9.

² *Ibid*, h. 2.

³ Moh Mahfud MD, 1999, *Tinjauan Substansial Reformasi Hukum*, Yogyakarta, h. 17

mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil-wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Perwujudan kedaulatan rakyat dimaksud dilaksanakan melalui pemilihan umum secara langsung sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih wakil-wakilnya yang akan menjalankan fungsi melakukan pengawasan, menyalurkan aspirasi politik rakyat, membuat undang-undang sebagai landasan bagi semua pihak di Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menjalankan fungsi masing-masing, serta merumuskan anggaran pendapatan dan belanja untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut.

Sesuai ketentuan Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi: “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali”. Pemilihan umum dimaksud diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan, yang artinya setiap orang Warga Negara Indonesia terjamin memiliki wakil yang duduk di lembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasi rakyat di setiap tingkatan pemerintahan, dari pusat hingga, ke daerah.

Dengan asas langsung, rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial. Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun. Di dalam

melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya oleh negara, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani. Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain. Dalam penyelenggaraan pemilu ini, penyelenggara pemilu, aparat pemerintah, peserta pemilu, pengawas pemilu, pemantau pemilu, pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Setiap pemilih dan peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Pemilihan umum tentu tidak lepas dari Penyelenggara Pemilu, mengacu pada UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 maka Penyelenggaraan Pemilu adalah pelaksanaan tahapan Pemilu yang dilaksanakan oleh penyelenggara Pemilu.⁴ Maka bukan hanya KPU saja yang berperan dalam penyelenggaraan pemilu tapi juga termasuk Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu. Pengertian penyelenggara pemilu menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang ⁵Pemilihan Umum adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan

⁴ Lihat Pasal 1 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 17 tentang Pemilihan Umum

⁵ Lihat Pasal 1 Ayat 6 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 17 tentang Pemilihan Umum

Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, secara langsung oleh rakyat.

Pemilihan umum merupakan wujud paling nyata sebagai pelaksana demokrasi, oleh karena itu harus dijaga dari semua pelanggaran pemilu, dan perbuatan yang bermaksud membuat pemilihan umum itu menjadi tidak demokratis yaitu, tidak jujur dan tidak adil (Jurdil). Sebagai upaya awal oleh pemerintah untuk mencegah tindakan yang tidak demokratis terhadap pelaksanaan pemilihan umum yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Buku II Bab IV tentang Kejahatan terhadap pelaksanaan kewajiban dan hak kenegaraan.⁶

Menurut Juan Linz dalam bukunya *Vleavages Ideologies and Party Systems* mengatakan suatu sistem pemerintahan itu dapat disebut demokratis apabila ia memberi kesempatan konstitusional yang teratur bagi suatu persaingan damai dan jujur untuk memperoleh kekuasaan politik untuk berbagai kelompok yang berbeda, tanpa menyisakan bagian penting dari penduduk melalui kekerasan.⁷ Menurut Keith Graham bahwa demokrasi itu memiliki standar baku yaitu persamaan, kebebasan dan kerakyatan dengan adanya standard maka demokrasi berjalan dengan baik, penegakan hukum dan perlindungan hak asasi manusia adalah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari demokrasi. Demokrasi, penegakan hukum dan perlindungan hak asasi manusia merupakan tri-tunggal yang tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lain.⁸

⁶ Sintong Silaban, 1992, *Tindak Pidana Pemilu (suatu tinjauan dalam rangka mewujudkan pelaksanaan pemilu yang jujur dan adil)*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, h. 19.

⁷ Parulian Donald, 1997, *Menggugat Pemilu*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, h. 2.

⁸ *Ibid*, h. 3.

Mengingat pentingnya posisi pemilihan umum bagi sebuah negara yang berfaham demokrasi, maka kebersihan, kejujuran dan keadilan dalam pelaksanaan pemilihan umum akan mencerminkan kualitas demokrasi di negara tersebut. Kemampuan menampakan atau mewujudkan pemilihan umum yang jujur dan adil akan menunjukkan kematangan masyarakat selaku peserta pemilihan umum dalam berdemokrasi.

Badan pengawas Pemilu atau yang disingkat Bawaslu sebagai salah satu lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemilu memiliki wewenang antara lain mengawasi pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu, menerima laporan-laporan dugaan pemilu, dugaan pelanggaran pemilu, dan menindaklanjuti temuan atau laporan kepada instansi yang berwenang. Karenanya menjadi suatu keharusan Bawaslu untuk melakukan koordinasi dengan pihak terkait, terutama lembaga penegak hukum yaitu kepolisian dan kejaksaan, sehingga dalam meneruskan temuan atau laporan pemilu bisa di respon dengan cepat dan baik juga dibantu oleh lembaga penegak hukum tersebut.

Salah satu hal yang perlu dicermati secara khusus dalam pemilihan umum adalah terjadinya tindak pidana pemilu. Tindak pidana pemilu bila dibandingkan dengan tindak pidana umum memiliki perbedaan, sebab tindak pidana pemilu hanya mungkin terjadi dalam tahapan pemilihan umum di Indonesia dilangsungkan sekali dalam 5 tahun. Maka terjadinya tindak pidana pemilu hanya dalam kurun waktu tersebut. Sedangkan tindak pidana lain, seperti pencurian, pembunuhan dan korupsi dan lain-lain bisa terjadi setiap waktu.

Dalam penanganan pelanggaran tindak pidana pemilu Bawaslu berdasarkan undang-undang membentuk Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu). Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) menurut Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017, Pasal 1 angka 38, Sentra Penegakan Hukum Terpadu yang selanjutnya disebut Gakkumdu adalah pusat aktivitas penegakan hukum tindak pidana Pemilu yang terdiri atas unsur Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kepolisian Daerah, dan/atau Kepolisian Resor, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Kejaksaan Tinggi, dan/atau Kejaksaan Negeri.

Tujuan di bentuknya sentra penegakan hukum terpadu adalah agar penanganan tindak pidana pemilu dapat diselesaikan berdasarkan prinsip cepat, sederhana dan biaya ringan, bebas, jujur dan tidak memihak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, mengingat waktu dalam penanganan tindak pidana pemilu legislatif relatif sangat singkat maka diperlukan kesamaan pemahaman dalam proses penanganannya. Efektifitas hukum dalam masyarakat berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan/atau memaksa masyarakat untuk taat kepada hukum.

Pelanggaran tindak pidana pemilu dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 mengalami kenaikan norma dari undang-undang sebelumnya. Adapun kenaikan jumlah norma bentuk-bentuk tindak pidana berjumlah 66 pasal (Pasal 488 – 544).⁹ Pemilu yang diikuti oleh banyak partai, menyebabkan para elit partai melakukan berbagai tindakan untuk mendulang suara, bahkan tidak

⁹ Ahsanul Minan, 2019, *Perihal Penegakan Hukum Pemilu, Bawaslu*, Jakarta, h. 15

segaran untuk melakukan tindakan-tindakan curang yang termasuk dalam norma tindak pidana pemilu, seperti memberikan janji, melakukan politik uang ataupun melibatkan pihak yang dilarang seperti termuat dalam Pasal 280 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, seperti ASN dan kepala desa.

Banyak laporan dan temuan tindak pidana pemilu yang masuk ke Bawaslu akan tetapi tidak dapat diproses pada tahapan selanjutnya ataupun hingga putusan di pengadilan. Menurut sumber data yang dihimpun Bawaslu RI laporan dan temuan dugaan tindak pidana pemilu pada tahun 2019 sebanyak 582 perkara dan yang diproses sampai pada tingkat pengadilan sebanyak 337 putusan.¹⁰ Hal ini disebabkan banyak faktor, salah satunya adalah sulitnya menentukan substansi hukum terutama dalam subjek hukumnya tindak pidana pemilu. Untuk itu penulis bermaksud menganalisis terkait subjek hukum sesuai dengan contoh kasus : Dugaan pelanggaran terhadap Pasal 280 ayat (2) huruf h dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 “ Pelaksana dan/atau tim kampanye dalam kegiatan Kampanye Pemilu dilarang mengikutsertakan; “Kepala Desa“ pada kegiatan Meet The People Tatap muka dengan masyarakat bersama Prof. Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono yang dilakukan oleh ketua DPC Partai Demokrat Kabupaten Banjarnegara, dengan mengacu pada Putusan Pengadilan Negeri Kabupaten Banjarnegara Nomor 136/Pid.Sus/2018/PN Bnr.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Analisis Penegakan Hukum Tindak Pidana Dalam

¹⁰ Ratna Dewi Pettalolo, 2019, *Perihal Penegakan Hukum Pemilu, Bawaslu*, Jakarta, h. 50

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 (Studi Kasus Putusan Pengadilan Negeri Kabupaten Banjarnegara Nomor 136/Pid.Sus/2018/PN Bnr) ”.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah yang diambil dalam tesis ini adalah

1. Bagaimana Penegakan hukum tindak pidana Pemilu ditinjau dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017?
2. Bagaimana Penegakan hukum tindak pidana pemilu dalam Perkara Nomor 136/Pid.Sus/2018/PN Bnr?
3. Apa kendala yang dihadapi dalam penegakan hukum tindak pidana pemilu dalam Perkara Nomor 136/Pid.Sus/2018/PN Bnr dan bagaimana solusinya?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis penegakan hukum tindak pidana Pemilu ditinjau dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis penegakan hukum tindak pidana pemilu dalam Perkara Nomor 136/Pid.Sus/2018/PN Bnr.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala yang dihadapi saat penegakan hukum tindak pidana Pemilu dalam Perkara Nomor 136/Pid.Sus/2018/PN Bnr dan solusinya.

D. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual dalam penelitian ini meliputi : penegakan hukum, tindak pidana, bentuk-bentuk tindak pidana pemilu, penanganan tindak pidana pemilu.

1. Penegakan Hukum

Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Jadi penegakan hukum pada hakikatnya adalah proses perwujudan ide-ide. Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman pelaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep hukum yang diharapkan rakyat menjadi kenyataan. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal.¹¹

Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum adalah kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah/pandangan nilai yang mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Penegakan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktek sebagaimana seharusnya patut dipatuhi. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutuskan hukum *in concreto* dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materiil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal.¹²

2. Tindak Pidana

¹¹ Dellyana, Shant, 1998, *Konsep Penegakan Hukum*. Liberty, Yogyakarta, h. 32

¹² *Ibid* hlm 33

Tindak pidana merupakan pengertian dasar dalam hukum pidana. Tindak pidana merupakan suatu pengertian yuridis, lain halnya dengan istilah perbuatan jahat atau kejahatan. Secara yuridis formal, tindak kejahatan merupakan bentuk tingkah laku yang melanggar undang-undang pidana. Oleh sebab itu setiap perbuatan yang dilarang oleh undang-undang harus dihindari dan barang siapa melanggarnya maka akan dikenakan pidana. Jadi larangan-larangan dan kewajiban-kewajiban tertentu yang harus ditaati oleh setiap warga Negara wajib dicantumkan dalam undang-undang maupun peraturan-peraturan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah.¹³

Tindak pidana adalah kelakuan manusia yang dirumuskan dalam undang-undang, melawan hukum, yang patut dipidana dan dilakukan dengan kesalahan. Orang yang melakukan perbuatan pidana akan mempertanggungjawabkan perbuatan dengan pidana apabila ia mempunyai kesalahan, seseorang mempunyai kesalahan apabila pada waktu melakukan perbuatan dilihat dari segi masyarakat menunjukkan pandangan normatif mengenai kesalahan yang dilakukan.¹⁴

Tindak pidana adalah perbuatan melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang memiliki unsur kesalahan sebagai perbuatan yang dilarang dan

¹³ P.A.F. Lamintang, 1996, *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung, h. 7.

¹⁴ Andi Hamzah, 2001, *Bunga Rampai Hukum Pidana dan Acara Pidana*. Ghalia Indonesia Jakarta, h. 22

diancam dengan pidana, di mana penjatuhan pidana terhadap pelaku adalah demi terpeliharanya tertib hukum dan terjaminnya kepentingan umum.¹⁵

3. Tindak Pidana Pemilu

Tindak pidana Pemilu merupakan jenis tindak pidana yang diatur dalam KUHP, meskipun kemudian diatur lagi dalam berbagai Undang-Undang Pemilu, oleh karena itu tindak pidana Pemilu termasuk tindak pidana khusus. Pemilu dilakukan dalam lima tahun sekali dan tindak pidana Pemilu terjadi dalam periode Pemilu setiap lima tahun. Meskipun hanya dilakukan dalam sekali lima tahun, Pemilu tidak boleh cacat dan ternoda, dan barang siapa yang menodai atau mencoba menodai Pemilu, adalah sangat pantas bila ditindak dengan tegas.¹⁶ Menurut Topo Santoso, tindak pidana Pemilu adalah semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu yang diatur didalam Undang-Undang Pemilu maupun di dalam Undang-Undang Tindak Pidana Pemilu.¹⁷

4. Penanganan Tindak Pidana Pemilu

Penanganan tindak pidana pemilu dilakukan dengan cara dan prosedur tersendiri yang mengacu pada Peraturan Bawaslu Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu.¹⁸ Secara teknis disebut juga dengan penindakan. Proses penindakan tindak pidana pemilu dilakukan dengan 4 (empat) tahapan utama yang meliputi : penerimaan laporan atau

¹⁵ P.A.F. Lamintang *Op.Cit*, h. 16.

¹⁶ Dedi Mul yadi, 2012, *Kebijakan Legislasi Tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif Di Indonesia Dalam Perspektif Demokrasi*, Gramata Publising, Jakarta, h. 08

¹⁷ Topo Santoso,2006, *Tindak Pidana Pemilu*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 5-6

¹⁸ Ratna Dewi Pettalolo, 2019, *Perihal Penegakan Hukum Pemilu, Bawaslu*, Jakarta, h. 46

temuan; pembahasan pertama; pembahasan kedua; pembahasan ketiga; dan pembahasan keempat.¹⁹

E. Kerangka Teoritis

Kerangka teori yang digunakan dalam penelitian ini meliputi teori kedaulatan rakyat, teori demokrasi, teori penegakkan, sistem hukum, dan pemilu dalam hukum islam.

1. Teori Negara Hukum

Dalam perkembangnya, konsep tentang negara hukum mengalami perumusan yang berbeda-beda.²⁰ Pemikiran atau konsepsi manusia tentang negara hukum juga lahir dan berkembang dalam situasi kesejarahan dengan berbagai pengaruh. Oleh karena itu, meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal, pada dataran implementasi ternyata memiliki karakteristik beragam. Hal ini dikarenakan adanya pengaruh-pengaruh situasi kesejarahan, di samping pengaruh falsafah bangsa, ideologi negara, dan lain-lain.

Atas dasar itu, secara historis dan praktis, konsep negara hukum muncul dalam berbagai model seperti:

- a. Negara hukum menurut nomokrasi Islam. Konsep nomokrasi islam mendasarkan pada nilai-nilai yang terkandung pada Al-Quran dan Al-Sunnah. Nomokrasi islam adalah suatu negara hukum yang memiliki prinsip-prinsip umum sebagai berikut (prinsip kekuasaan sebagai amanah, prinsip musyawarah, prinsip keadilan, prinsip persamaan,

¹⁹ *Ibid*, h. 46

²⁰ Rozikin Daman, 1993, *Hukum Tata Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 167

prinsip pengakuan dan perlindungan setiap hak-hak asasi manusia, prinsip peradilan bebas, prinsip perdamaian, prinsip kesejahteraan, dan prinsip ketaatan rakyat).²¹

- b. Negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechtsstaat*. Konsep *Rechtsstaat* merupakan buah pemikiran untuk menentang *absolutisme*, yang sifatnya revolusioner dan bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*.²² Karakteristik *civil law* adalah administratif.²³
- c. Negara hukum menurut konsep *Anglo Saxon (rule of law)*,²⁴ konsep *rule of law* berkembang secara evolusioner.²⁵ Konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law*. Karakteristik *common law* adalah *judicial*.²⁶
- d. Konsep *socialist legality*,²⁷ *Social legality* adalah suatu konsep yang dianut negara-negara komunis / sosialis yang tampaknya hendak mengimbangi konsep *rule of law* yang dipelopori oleh negara-negara *anglo-saxon*.²⁸
- e. Konsep negara hukum Pancasila. Padmo Wahyono menelaah negara hukum pancasila dengan bertitik pangkal dari asas kekeluargaan yang tercantum dalam Undang-undang Dasar 1945 Dalam asas kekeluargaan

²¹ Tahir Azhary, 2010, *Negara Hukum*, Kencana, Jakarta, h. 85-86

²² Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, h.72.

²³ Ni'matul Huda, 2006, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 74

²⁴ Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 2

²⁵ Philipus M. Hardjon, *Op.Cit*, h. 72

²⁶ Ni'matul Huda, *Op.Cit*, h.74

²⁷ Ridwan HR, *Op.Cit*, h. 2

²⁸ Tahir Azhary, 2010, *Negara Hukum*, Kencana, Jakarta, h. 91

maka yang diutamakan adalah “rakyat banyak, namun harkat dan martabat manusia tetap dihargai”. Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945 mencerminkan secara khas asas kekeluargaan ini. Dalam pasal ini ada suatu penjelasan bahwa yang terpenting ialah kemakmuran masyarakat dan bukan kemakmuran orang seorang, namun orang seorang, berusaha sejauh tidak mengenai hajat hidup orang banyak.²⁹

Dewasa ini, hampir semua negara menyebut dirinya negara hukum, sehingga adalah tidak populer lagi mengaku negaranya sebagai negara totaliter atau negara kekuasaan. Sekalipun bentuk negara itu adalah monarki konstitusional. Ada beberapa ciri negara yang dapat disebut negara hukum. Ciri-cirinya adalah:

- a. *Supremacy of the law,*
- b. *Equality before the law,*
- c. *Constitution based on te human rigts.*

Menurut Penjelasan Undang-undang Dasar 1945, Negara RepublikIndonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*).³⁰ Dalam kepustakaan Indonesia, istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat*. Istilah *rechtsstaat* mulai populer di Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran tentang itu sudah ada sejak lama.³¹

²⁹ *Ibid.* h. 95

³⁰ Diana Halim Koentjoro, 2004, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, h. 34

³¹ Ni'matul Huda, 2006, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 73

Konsep negara hukum kemudian berkembang dalam dua sistem hukum yaitu sistem Eropa Kontinental dipelopori oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu “*rechtsstaat*”. Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah “*rechtsstaat*” itu mencakup empat elemen penting, yaitu:³²

- a. Perlindungan hak asasi manusia.
- b. Pembagian kekuasaan.
- c. Pemerintahan berdasarkan Undang-undang.
- d. Peradilan tata usaha negara.

Sedangkan dalam tradisi Anglo-Saxon Amerika, konsep negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan “*The Rule of Law*” menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap negara hukum yaitu:³³

- a. *Supremacy of Law*.
- b. *Equality before the law*.
- c. *Due Process of Law*.

Keempat prinsip *rechtsstaat* yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip *Rule of Law* yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara Hukum modern di zaman sekarang. Bahkan, oleh *The International*

³² Jimly Asshiddiqie, 2012, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 130

³³ *Ibid*, h. 131

Commission of Jurist, prinsip-prinsip negara hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang di zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting Negara Hukum menurut *The International Commission of Jurists* itu adalah:

- a. Negara harus tunduk pada hukum.
- b. Pemerintah menghormati hak-hak individu.
- c. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Profesor Utrecht membedakan antara Negara hukum formil atau Negara hukum klasik, dan negara hukum materiel atau Negara hukum modern.³⁴ Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu Negara Hukum Materiel yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya.³⁵ Karena itu, Wolfgang Friedman dalam bukunya "*Law in a Changing Society*" membedakan antara "*rule of law*" dalam arti formil yaitu dalam arti "*organized public power*", dan "*rule of law*" dalam arti materiel yaitu "*the rule of just law*".

Pembedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak serta-merta akan terwujud secara

³⁴ Utrecht, 1962, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, h. 9

³⁵ Mokhammad Najih, 2014, *Politik Hukum Pidana Konsepsi Pembaharuan Hukum Pidana Dalam Cita Negara Hukum*, Setara Press, Malang, h. 6

substantif, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat pula dipengaruhi oleh aliran pikiran hukum materiel. Jika hukum dipahami secara kaku dan sempit dalam arti peraturan perundang-undangan semata, niscaya pengertian negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas serta belum tentu menjamin keadilan substantive. Karena itu, di samping istilah "*the rule of law*" oleh Friedman juga dikembangkan istilah "*the rule of just law*" untuk memastikan bahwa dalam pengertian kita tentang "*the rule of law*" tercakup pengertian keadilan yang lebih esensial daripada sekedar memfungsikan peraturan perundang-undangan dalam arti sempit. Walaupun istilah yang digunakan tetap "*the rule of law*", pengertian yang bersifat luas itulah yang diharapkan dicakup dalam istilah "*the rule of law*" yang digunakan untuk menyebut konsepsi tentang Negara hukum di zaman sekarang.

2. Teori Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan rakyat merupakan suatu teori yang menunjukkan bahwa kekuasaan penuh berasal atau bersumber dari rakyat. Dalam hal ini, rakyat menjadi subjek penting dalam suatu negara yang menganut teori kedaulatan rakyat. Istilah kedaulatan rakyat merupakan perpaduan antara dua kata, yaitu kata "kedaulatan" dan kata "rakyat", dimana masing-masing kata memiliki arti yang berbeda. Kata "kedaulatan" merupakan terjemahan dari *sovereignty* (bahasa Inggris), *souverainete* (bahasa Prancis), *sovranus*

(bahasa Italia), *souvereiniteit* (bahasa Belanda), *superanus* (bahasa Latin), yang berarti supremasi = di atas dan menguasai segala-galanya.³⁶

Kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi dalam negara dan menjadi atribut bagi negara sebagai organisasi masyarakat paling besar. Apabila dikaitkan dengan kata “rakyat”, maka rakyat merupakan tempat yang melahirkan kekuasaan tertinggi. Dengan demikian, kedaulatan rakyat dapat didefinisikan sebagai kekuasaan tertinggi dalam negara yang dipegang atau terletak di tangan rakyat.³⁷ Sementara itu, Moh. Hatta mengatakan bahwa “Kedaulatan rakyat berarti pemerintahan rakyat yang dilakukan oleh para pemimpin yang dipercaya oleh rakyat. Dengan sendirinya di kemudian hari pimpinan pemerintahan di pusat dan daerah jatuh ke tangan pemimpin-pemimpin rakyat”.³⁸

Arti dari kedaulatan rakyat adalah sebagai berikut: kedaulatan rakyat berarti bahwa kekuasaan untuk mengatur pemerintahan negara ada pada rakyat. Rakyat yang berdaulat, berkuasa untuk menentukan cara bagaimana ia harus dipenuhi. Tetapi putusan rakyat yang dapat menjadi peraturan pemerintah bagi semua orang, ialah keputusan yang ditetapkan dengan cara mufakat dalam suatu perundingan yang teratur bentuk dan jalannya. Bukan keputusan yang sekonyong-konyong diambil dengan cara yang tersendiri saja, dengan menyerukan bersama-sama “mufakat”. Disini tidak ada

³⁶ Khairul Fahmi, 2011, *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, PT RajaGrafindo Parsada, Jakarta h. 17

³⁷ *Ibid*, h. 19.

³⁸ Mohhammad Hatta, 2009, *Demokrasi Kita, Pikiran-Pikiran tentang Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat*, Segi Asri, Bandung, h. 89.

permusyawaratan terlebih dahulu, sebab itu bukanlah keputusan menurut kedaulatan rakyat.³⁹

Menurut S.E Finer sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan, merumuskan tiga asumsi kedaulatan rakyat yaitu:⁴⁰

- a. Pemerintahan berkedaulatan rakyat adalah pemerinthan yang memiliki kekuasaan terbatas atau dibatasi. Rumusan ini merupakan salah satu ciri dari negara hukum demokrasi;
- b. Pemerintahan berkedaulatan rakyat adalah pemerintahan yang mengakui kemajemukan masyarakat (pluralistik);
- c. Pemerintahan berkedaulatan rakyat menolak adanya setiap upaya untuk memutlakkan suatu pandangan atau pikiran mengenai masyarakat dan moral.

Teori kedaulatan rakyat sudah menjadi sebuah arus utama di negara-negara modern saat ini, salah satunya di negara Indonesia. Indonesia merupakan negara yang menjunjung tinggi adanya kedaulatan rakyat. Hal ini termuat dalam alinea ke-4 pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan:

...untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik

³⁹ Bagir Manan, 1993, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya)*, Unsika, Karawang, h. 47-48.

⁴⁰ Sodikin, 2014, *Hukum Pemilu: Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Gramata Publishing, Bekasi, h. 14

Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat....

Prinsip mengenai teori kedaulatan rakyat yang terdapat dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 tersebut diatur lebih lanjut dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Ketentuan yang terdapat dalam pembukaan dan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 tersebut menunjukkan bahwa teori kedaulatan rakyat menjadi salah satu prinsip di negara Indonesia.

3. Teori Penegakan Hukum

Penegakan hukum adalah keseluruhan kegiatan dari para pelaksana penegakan hukum kearah tegaknya hukum, keadilan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia, ketertiban, ketentraman, kepastian hukum sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Penegakan hukum yang dikaitkan dengan perlindungan masyarakat terhadap kejahatan tentunya berkaitan dengan masalah penegakan hukum pidana. Tujuan ditetapkannya hukum pidana adalah sebagai salah satu sarana politik kriminal yaitu untuk “perlindungan masyarakat” yang sering pula dikenal dengan istilah “*social defence*”.⁴¹

Penegakan hukum merupakan usaha untuk menegakan norma-norma hukum dan sekaligus nilai-nilai yang ada di belakang norma tersebut.⁴²

⁴¹ Barda Nawawi Arief, 1998, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bandung, h. 11.

⁴² Muladi (B), 2004, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana Cetakan Kedua*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2004, h. 69

Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia, agar kepentingan manusia terlindungi hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar itu harus ditegakan. Melalui penegakan hukum inilah itu menjadi kenyataan.

Ada 3 (tiga) unsur yang harus diperhatikan dalam penegakan hukum, yaitu:⁴³

a. Kepastian hukum (*rechtssicherheit*);

Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum masyarakat lebih tertib.

b. Kemanfaatan (*zweckmassigkeit*);

Hukum adalah untuk manusia, maka hukum atau penegak hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat, jangan sampai timbul keresahan di dalam masyarakat karena pelaksanaan atau penegak hukum.

c. Keadilan (*gerechtigheit*).

Hukum itu identik dengan keadilan. Hukum itu bersifat umum, mengikat setiap orang bersifat menyamaratakan. Sebaliknya keadilan bersifat subyektif, individualistis dan tidak menyamaratakan.

⁴³ Sudikno Mertokusumo, 2005, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, h. 160-161.

Hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan. Setiap orang mengharapkan dapat ditetapkannya hukum dalam hal terjadi peristiwa yang konkret. Itulah yang diinginkan oleh kepastian hukum, kepastian hukum merupakan perlindungan terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib.

Pelaksanaan penegakan hukum tidak terlepas dari faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum itu sendiri. Soerjono Soekanto menyebutkan 5 (lima) faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu:

- 1) Faktor hukumnya sendiri
- 2) Faktor penegak hukum
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegak hukum
- 4) Faktor masyarakat, yakinnya lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.⁴⁴

Secara umum penegakan hukum dapat diartikan sebagai tindakan menerapkan perangkat sarana hukum tertentu untuk memaksa sanksi hukum guna menjamin penataan terhadap ketentuan yang ditetapkan tersebut, sedangkan menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum (yaitu pikiran-pikiran badan

⁴⁴ Soerjono Soekanto, 2010, *Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, h. 8

pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum) menjadi kenyataan.⁴⁵

Sedangkan menurut Muladi dan Barda Nawawi Arief mengenai penegakan hukum dapat dijelaskan melalui politik hukum pidana (kebijakan hukum pidana) yang mana sebagai salah satu usaha dalam menanggulangi kejahatan, menegakan dalam penegakan hukum pidana yang rasional. Penegakan hukum pidana yang rasional tersebut terdiri dari tiga tahap, yaitu tahap formulasi, tahap aplikasi dan tahap eksekusi, yaitu:⁴⁶

- 1) Tahap formulasi, adalah tahap penegakan hukum pidana in abstracto oleh badan pembentuk undang-undang. Dalam tahapan ini pembentuk undang-undang melakukan kegiatan nilai-nilai yang sesuai dengan keadaan dan situasi masa yang akan datang, kemudian merumuskannya dalam bentuk peraturan perundang-undangan pidana yang paling baik, dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna. Tahap ini dapat juga disebut dengan tahap kebijakan legislatif.
- 2) Tahap aplikasi, adalah tahap penegakan hukum pidana (tahap penerapan hukum pidana) oleh aparat-aparat penegak hukum mulai dari kepolisian, kejaksaan, hingga pengadilan. Dalam tahap ini aparat penegak hukum menegakkan serta menerapkan peraturan perundang-undangan pidana yang telah dibuat oleh badan pembentuk undang-undang. Dalam melaksanakan tugas ini, aparat penegak hukum harus memegang teguh

⁴⁵ Satjipto Rahardjo, 1987, *Masalah Penegakan Hukum*, Sinar Baru, Bandung, h. 24.

⁴⁶ Muladi dan Barda Nawawi Arief, 1984, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, h. 173.

nilai-nilai keadilan dan daya guna. Tahap kedua ini dapat juga disebut tahap kebijakan yudikatif.

- 3) Tahap eksekusi, adalah tahap penegakan (pelaksanaan) hukum pidana secara konkret oleh aparat pelaksana pidana. Dalam tahap ini aparat pelaksana pidana bertugas menegakkan peraturan pidana yang telah dibuat oleh pembentuk undang-undang melalui penerapan pidana yang telah ditetapkan oleh pengadilan. Aparat pelaksana dalam menjalankan tugasnya harus berpedoman kepada peraturan perundang-undangan pidana yang telah dibuat oleh pembentuk undang-undang (legislator) dan nilai-nilai keadilan serta daya guna.

Menurut Soerjono Soekanto,⁴⁷ penegakan *rule of law* merupakan masalah yang rumit bagi Negara yang sedang berkembang. Di Indonesia dalam upaya penegakan hukum harus dijaga keseimbangan antara *rule of law* dalam arti formil dan *rule of law* dalam arti materiil. Hal itu disebabkan karena di satu pihak hukum harus dapat membatasi kekuasaan (agar tidak sewenang-wenang) dan di lain pihak kekuasaan merupakan suatu jaminan bagi berlakunya hukum.

4. Teori Sistem Hukum

Sistem hukum secara gramatikal terdiri dari dua kata, yaitu “sistem” dan “hukum”. Sistem dipahami sebagai sesuatu yang berorientasi kepada tujuan, sementara hukum diartikan sebagai norma yang digunakan untuk mengatur masyarakat. Dengan demikian, sistem hukum merupakan sebuah

⁴⁷ Soerjono Soekanto, 1983, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, UI Press, Jakarta, h. 91.

norma yang harus berorientasi kepada tujuan dimana tujuan dari hukum tersebut adalah memberikan keadilan, kepastian, dan kemanfaatan.

Sistem hukum menurut Lawrence M. Friedman mempunyai tiga unsur, yaitu struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan kultur/budaya hukum (*legal culture*).⁴⁸

- a. Struktur adalah salah satu dasar dan elemen nyata dari sistem hukum. Struktur sistem hukum sebagai kerangka atau rangkanya, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan.
- b. Substansi adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Dengan kata lain, substansi juga dipahami sebagai produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum tersebut (struktur) berupa keputusan ataupun aturan baru yang dikeluarkan
- c. Budaya hukum adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum berupa kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Dengan kata lain, bagian dari budaya hukum umum itulah yang menyangkut sistem hukum. Komponen budaya atau kultur hukum yaitu terdiri dari nilai-nilai, sikap-sikap, persepsi, *custom*, *ways of doing*, *ways of thinking*, *opinion* yang mempengaruhi bekerjanya hukum oleh Lawrence M. Friedman disebut sebagai kultur hukum. Kultur hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan yang

⁴⁸ Lawrence M. Friedman, 2009, *The Legal System: A Social Science Perspective*, terj. M. Khozim, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, Nusa Media, Bandung, h. 15.

menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat. Pada akhirnya, budaya hukum dianggap sebagai salah satu indikator penting dalam sistem hukum karena tanpa adanya budaya hukum maka sistem hukum itu sendiri tidak akan berdaya sebab budaya hukum menentukan bagaimana hukum (substansi hukum) yang dikeluarkan oleh orang dalam sistem hukum (struktur) itu digunakan atau disalahgunakan.

Ketiga unsur dalam sistem hukum tersebut sangat menentukan efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum. Cara lain menggambarkan tiga unsur hukum itu adalah dengan mengibaratkan “struktur” hukum seperti mesin. Substansi adalah apa yang dihasilkan atau dikerjakan oleh mesin itu. Budaya hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu serta bagaimana mesin itu digunakan.

5. Pelanggaran Pemilihan Umum

Seiring berjalannya prose demokrasi di Indonesia dalam proses pelaksanaannya juga tidak lepas dari berbagai perbuatan yang terindikasi dapat merugikan orang banyak dan merugikan integritas dari pelaksanaan pemilu itu sendiri, bahkan melakukan tindakan yang melanggar ketentuan undang-undang. Dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum dimungkinkan terjadinya suatu pelanggaran yang dapat terjadi karena adanya unsur kesengajaan maupun karena kelalaian. Pelanggaran Pemilihan Umum tidak hanya dapat dilakukan oleh pasangan calon, kontestan, pelaksana dan/atau

tim kampanye, tetapi juga pihak-pihak lain seperti KPU, Bawaslu, Aparatur Sipil Negara (ASN), TNI, Polri, pejabat publik, masyarakat, dan lain-lain.

Penegakan hukum (*law enforcement*) merupakan kegiatan yang dimaksudkan untuk melaksanakan dan menerapkan hukum serta melakukan tindakan hukum terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan hukum yang dilakukan oleh subyek hukum, baik melalui prosedur peradilan maupun melalui prosedur arbitrase penyelesaian sengketa lainnya atau penegakan hukum mengenai aktifitas agar hukum sebagai perangkat kaedah normatif yang mengatur dan mengikat para subyek hukum dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat dijalankan sebagaimana mestinya.

Terkait dengan jenis-jenis pelanggaran Pemilu, Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dalam Pasal 455 ayat (1) dan Pasal 476, mengatur bahwa pelanggaran Pemilu meliputi⁴⁹ : pelanggaran kode etik, pelanggaran administrasi, tindak pidana pemilu, serta pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan lainnya yang bukan pelanggaran pemilu, bukan sengketa pemilu, dan bukan tindak pidana pemilu.

a. Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu.

Pelanggaran ini adalah Pelanggaran terhadap etika Penyelenggara Pemilu yang berdasarkan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai Penyelenggara Pemilu;⁵⁰

⁴⁹ Ratna Dewi Pettalolo, *Op.it*, h. 31

⁵⁰ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Pasal 456.

b. Pelanggaran Administratif Pemilu.

Adapun yang dimaksud pelanggaran administratif Pemilu adalah pelanggaran-pelanggaran yang meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu;⁵¹

c. Pelanggaran Terhadap Undang-Undang Lainnya.

Pelanggaran ini terkait dengan suatu tindakan tetapi tidak diperbolehkan dalam undang-undang selain undang-undang Pemilu kaitannya dengan tahapan kepemiluan. Contoh terkait netralitas ASN juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Selain itu misalkan keterlibatan Kepala Desa dalam kegiatan partai politik terkait netralitasnya juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

d. Tindak pidana Pemilu.

Menurut Topo Santoso, tindak pidana Pemilu adalah semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu yang diatur didalam Undang-Undang Pemilu maupun di dalam Undang-Undang Tindak Pidana Pemilu.⁵² Tindakan yang diduga merupakan tindak pidana Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dinyatakan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan/atau Panwaslu Kecamatan setelah berkoordinasi dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia dalam

⁵¹ Lihat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, Pasal 460.

⁵² Topo Santoso, 2006, *Tindak Pidana Pemilu*, Sinar Grafika, Jakarta, h.5-6

Gakkumdu.⁵³ Dalam Penulisan ini mengenai tindak pidana pemilu akan dibahas lebih rinci pada sub bab berikutnya.

6. Pemilu menurut Islam

Pemilu dalam sejarah peradaban Islam ditemukan dari peristiwa yang mengarah pada bentuk sebuah pemilu yang kemudian dijadikan landasan oleh para ulama sekarang untuk membenarkan pemilu yang saat ini dipraktekkan. Misalnya Baiat al-Nuqabâ' (wakil-wakil suku), yaitu ketika kaum Anshar membaiat Nabi Saw. di 'Aqabah. Saat itu, Nabi Saw. bersabda bahwa pilihlah untukku dari kalian dua belas orang wakil yang akan menunaikan apa-apa yang dibutuhkan oleh kaum mereka.⁵⁴

Selanjutnya dalam kisah utusan Hawzan, bahwa utusan Hawzan datang kepada Rasulullah Saw. dalam keadaan Muslim dan memberi baiat. Ia memohon kepada Nabi Saw. agar mengembalikan harta mereka (yang dirampas karena perang). Nabi pun minta persetujuannya (kaum muslimin) tentang hal itu dan mereka memberikan isyarat keridaan. Akan tetapi Nabi tidak cukup dengan persetujuannya saja, selanjutnya Nabi bersabda bahwa Kami tidak mengetahui siapa yang mengizinkan kalian tentang demikian dan siapa yang tidak mengizinkan. Pulanglah, hingga masalah ini diangkat (diadukan) kepada kami oleh wakil yang kalian tunjuk.⁵⁵

Dua riwayat tersebut dijadikan alasan atau dasar oleh para ulama sekarang terhadap persoalan pemilihan umum, karena kedua riwayat tersebut

⁵³ Lihat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, Pasal 476 Ayat (2).

⁵⁴ Rapung Samuddin, 2013, *Fiqih Demokrasi, Menguak Kekeliruan Pandangan Haramnya Umat Terlibat Pemilu dan Politik*, Cetakan Pertama, Gozian Press, Jakarta, h. 304-305.

⁵⁵ *Ibid*

mempunyai makna mengenai persoalan kedaulatan rakyat, yaitu rakyat memberikan pilihannya kepada mereka yang mewakilinya.

Begitu juga periode sesudah Nabi Saw., yaitu pada masa *al-Khulafâ' al-Râsyidûn*. Pemilihan *al-Khulafâ' al-Râsyidûn* berbeda dengan metode pemilu yang dikenal sekarang. Pemilihan umum yang dikenal pada masa *al-Khulafâ' al-Râsyidûn* dapat ditemui janji setia (baiat) darimasing-masing khalifah yang terpilih. Janji setia (*baiat*) dilaksanakan di masjid kemudian rakyat memberikan baiat kepada khalifah, sehingga di sini ada keterlibatan dan peran rakyat dalam baiat khalifah.

Pada saat pemilihan Abû Bakr yang dilakukan di balai pertemuan Bani Saidah oleh kelompok kecil yang terdiri atas lima orang selain Abû Bakr, yaitu 'Umar ibn al-Khatthâb, Abû Ubaydah ibn Jarah, Basyîr ibn Sa'ad, Asid ibn Khudayr dan Sâlim, seorang budak Abû Khudzayfah yang telah dimerdekakan.⁵⁶ Hadis riwayat al-Bukhârî, Shahîh al-Bukhârî, Bâb Rajm al-Hublâ fî al-Zinâ Idzâ Ahshanat, No. 6830, Kelima orang itu merupakan perwakilan dari kelompok Muhajirin (suku Quraisy) dan kelompok Anshar masing-masing dari unsur Khazraj dan Aus. Hal ini berbeda dengan 'Umar ibn al-Khatthâb yang terpilih tidak melalui proses pemilihan sebagaimana Khalifah Abû Bakr. Meskipun demikian, 'Umar ibn al-Khatthâb menyatakan ketika sampai kepadanya berita bahwa orang-orang berkata bahwa jika 'Umar meninggal dunia mereka akan memberikan baiat pada si Fulan. Beliau juga melarang bahwa barangsiapa membaiat

⁵⁶ Munawir Sjadzali, 1993, *Islam dan Tata Negara, Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, UI Press, Jakarta, h. 23.

seorang pemimpin tanpa proses musyawarah, baiatnya dianggap tidak sah, dan tidak ada baiat terhadap orang yang mengangkat baiat terhadapnya atau keduanya harus dibunuh.⁵⁷ Riwayat ini adalah bentuk dari pemilihan umum yang dikenal pada saat itu melalui mekanisme musyawarah dengan rakyat dan mengembalikan urusan pemilihan pemimpin kepada rakyat (kaum muslimin).

F. Metode Penelitian

Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari sesuatu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya.⁵⁸ Adapun jawaban yang diharapkan di dalam penelitian hukum adalah *right*, *appropriate*, *inappropriate*, atau *wrong*. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa hasil yang diperoleh di dalam penelitian hukum sudah mengandung nilai.⁵⁹

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis sosiologis (*social legal approach*) secara kualitatif. Menurut pendapat Soerjono Soekanto pendekatan yuridis sosiologis adalah mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan yang nyata.⁶⁰

Pendekatan yuridis-sosiologis ini digunakan dengan tujuan untuk mengkaji

⁵⁷ Rapung Samuddin, *Loc. It.* h.306

⁵⁸ Soerjono Soekanto, 1981, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, h. 43.

⁵⁹ Peter Mahmud Marzuki, 2007, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, h. 35.

⁶⁰ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, h. 51.

penegakan hukum terhadap tindak pidana pemilu dalam Perkara Nomor 136/Pid.Sus/2018/PN Bnr.

Data tersebut akan dianalisis dan kemudian disusun secara sistematis yang pada akhirnya digunakan sebagai bahan penarikan kesimpulan, sehingga dapat menjawab permasalahan.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah spesifikasi penelitian deskriptif yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran atau penjelasan secara kokrit tentang keadaan objek atau masalah yang diteliti tanpa mengambil kesimpulan secara umum. Spesifikasi penelitian deskriptif oleh Soerjono Soekanto⁶¹ dalam bukunya Pengantar Penelitian Hukum dijelaskan sebagai berikut : “Penelitian deskriptif adalah suatu penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin dengan manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya, serta hanya menjelaskan keadaan objek masalahnya tanpa bermaksud mengambil kesimpulan yang berlaku umum”

Hasil penelitian yang diharapkan adalah gambaran mengenai penegakan hukum tindak pidana pemilu tahun 2019 di kabupaten Banjarnegara terkait dengan Putusan Pengadilan Negeri Kabupaten Banjarnegara Nomor 136/Pid.Sus/2018/PN Bnr dan deskripsi faktor-faktor penghambatnya.

⁶¹ Soerjono Soekanto, *Op.it*, h. 10

3. Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian pada umumnya dibedakan antara data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat dan dari bahan-bahan pustaka. Data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat dinamakan data primer (atau data dasar), sedangkan yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka lazimnya dinamakan data sekunder.⁶²

Dalam penelitian ini diperlukan dua data yaitu data data primer atau data dasar (*primary data* atau *basic data*) dan yang kedua disebut data sekunder.

a. Data Primer

Data primer merupakan bahan penelitian yang berupa fakta- fakta empiris sebagai perilaku maupun hasil perilaku manusia. Baik dalam bentuk perilaku verbal (perilaku nyata), maupun perilaku yang terdokumentasi dalam berbagai hasil perilaku atau catatan-catatan (arsip).⁶³ Data primer pada penelitian ini adalah pendapat langsung dari Ketua Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Banjarnegara, Jaksa Fungsional Kejaksaan Negeri Banjarnegara, dan Anggota Kapolres Banjarnegara atau anggota Gakkumdu Kabupaten Banjarnegara.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah bahan pustaka yang mencakup dokumen-

⁶² Soerjono Soekanto, 2011, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo, Jakarta, h. 12.

⁶³ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, h. 153.

dokumen resmi, buku-buku perpustakaan, peraturan perundang-undangan, karya ilmiah, artikel-artikel, serta dokumen yang berkaitan dengan materi penelitian.⁶⁴

4. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini data dikumpulkan dengan menggunakan metode sebagai berikut :

a. Data Primer

Terhadap data primer metode pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan metode wawancara (interview), yaitu metode yang dilakukan dengan suatu percakapan yang diarahkan pada suatu masalah tertentu, yang berupa tanya jawab secara lisan, dimana dua orang atau lebih berhadapan – hadapan secara fisik.⁶⁵ Dalam melaksanakan interview digunakan outline interview yang sudah dipersiapkan lebih dulu dan ditujukan kepada semua informan yang menjadi sumber informan dalam penelitian ini. Disamping itu peneliti dalam melakukan interview menggunakan tape recorder sebagai perekam suara. Menurut Syamsudin bahwa penelitian hukum empiris didasarkan pada kenyataan di lapangan atau melalui observasi atau pengamatan langsung.⁶⁶

Dalam penelitian ini pemilihan informan pada tahap awal dilakukan dengan menggunakan metode Purposive Sampling atas dasar apa yang diketahui oleh informan tentang variasi-variasi yang ada. Dengan

⁶⁴ Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, hlm. 13.

⁶⁵ Kartini Kartono, 1986, *Pengantar Metodologi Riset Sosial*, Alumni, Bandung, h. 200.

⁶⁶ Yamsudin Pasamai, 2010, *Metodologi Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum*, PT Umitoha, Makasar, h. 66-67.

mendasarkan bahwa informan-informan tersebut secara langsung terlibat atau setidaknya-tidaknya mengetahui penegakan hukum terhadap kasus tindak pidana yang menghasilkan Putusan Pengadilan Negeri Kabupaten Banjarnegara Nomor 136/Pid.Sus/2018/PN Bnr.

b. Data Sekunder

Data sekunder dilakukan pengumpulan data dengan menggunakan metode kepustakaan adalah suatu cara pengumpulan data dengan melakukan penelusuran terhadap bahan pustaka literatur, perundang-undangan, hasil penelitian, majalah ilmiah, buletin ilmiah, jurnal ilmiah. Studi pustaka/dokumen adalah cara mendapatkan data dengan mempelajari dan mencatat isi buku- buku, arsip, atau dokumen dan hal-hal yang terkait dengan penelitian.⁶⁷

5. Metode Analisis Data Hukum

Analisis data merupakan langkah terakhir dalam kegiatan penelitian. Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif artinya menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtut, logis tidak tumpang tindih dan efektif sehingga memudahkan pemahaman dan interpretasi data.⁶⁸ Data primer dan data sekunder yang diperoleh dikumpulkan dan disusun secara sistematis, jelas, dan teratur dalam penelitian ini, kemudian data-data tersebut dianalisis menurut disiplin ilmu hukum tata negara sehingga menjadi data pembahasan

⁶⁷ Abdul Kadir Ahmad, 2003, *Dasar-dasar Metodologi Penelitian Kualitatif*, Indobis Media Centre, Makasar, h. 106.

⁶⁸ Abdul Kadir Muhamamad, 2006, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 172.

sinergis dan terpadu. Lalu dari hasil analisis pembahasan data tersebut ditarik kesimpulan sehingga mendapat penjelasan yang baik.

G. Sistematika Penulisan

BAB I Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Banyak laporan dan temuan tindak pidana pemilu yang masuk ke Bawaslu akan tetapi tidak dapat diproses pada tahapan selanjutnya ataupun hingga putusan di pengadilan. Menurut sumber data yang dihimpun Bawaslu RI laporan dan temuan dugaan tindak pidana pemilu pada tahun 2019 sebanyak 582 perkara dan yang diproses sampai pada tingkat pengadilan sebanyak 337 putusan.

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalahnya bagaimana penegakan hukum tindak pidana Pemilu ditinjau dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dan tindak pidana pemilu dalam Perkara Nomor 136/Pid.Sus/2018/PN Bnr? Serta kendala yang dihadapi dalam penegakan hukum tindak pidana pemilu dalam Perkara Nomor 136/Pid.Sus/2018/PN Bnr .

1.3 Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui dan menganalisis penegakan hukum tindak pidana Pemilu ditinjau dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, tindak pidana pemilu dalam Perkara Nomor 136/Pid.Sus/2018/PN Bnr,serta kendala yang dihadapi saat penegakan tindak pidana Pemilu tahun 2019.

BAB II Tinjauan Pustaka

Pada Bagian ini bersifat landasan teoritis atas dasar bahan kepustakaan yang akan penulis jadikan alat untuk menelaah bahan-bahan penelitian guna menjawab permasalahan yang ada. Lebih berisi tinjauan umum tentang negara hukum, kedaulatan rakyat, pemilihan umum, pelanggaran pemilihan umum, tindak pidana pemilihan umum, pemilu dalam pandangan Islam.

BAB III Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pada Bab III ini dipaparkan hasil pembahasan dan analisis dengan menggunakan seluruh prinsip dan asas yang telah penulis tuangkan dalam Bab II Tinjauan Pustaka. Hasil analisis dalam Bab III ini diharapkan dapat menjawab dan menyelesaikan permasalahan yang mendasari penelitian terkait penegakan hukum tindak pidana Pemilu ditinjau dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, tindak pidana pemilu dalam Perkara Nomor 136/Pid.Sus/2018/PN Bnr,serta kendala yang dihadapi saat penegakan tindak pidana Pemilu tahun 2019.

BAB IV Penutup

Bab ini adalah bagian terakhir yang merupakan penutup dari penelitian hukum ini. Bagian ini berisikan kesimpulan dari seluruh isi penelitian hukum dan saran yang diharapkan dapat berguna.

Daftar Pustaka