

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Pemilihan Umum merupakan salah satu bentuk ditegakkannya demokrasi di Indonesia. Pemilu dilaksanakan setiap 5 tahun sekali sesuai dengan tahapan, program dan jadwal yang ditetapkan oleh penyelenggara pemilu yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU). Di Indonesia ada beberapa pemilu antara lain pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), pemilu Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres) serta yang terakhir pemilu Kepala Daerah yang biasanya dikenal dengan istilah Pilkada. Pemilu dilaksanakan secara Langsung, Umum, Bebas dan Rahasia (LUBER) serta Jujur dan Adil (JURDIL) yang merupakan asas dalam setiap pelaksanaan pemilu.<sup>1</sup>

Pada Pemilu Legislatif tanggal 9 April 2014 yang telah lalu, menggunakan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, ada dua kategori tindak pidana Pemilu yakni

---

<sup>1</sup> Pasal 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD

tindak pidana yang termasuk dalam kategori Pelanggaran (Pasal 273 sampai dengan Pasal 291), dan kategori kejahatan (Pasal 292 sampai dengan Pasal 321) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012. Setiap kali diadakannya Pemilihan Umum di Indonesia, selalu saja terjadi tindak pidana pemilu walaupun peraturan perundang-undangan dengan tegas melarang adanya perbuatan yang digolongkan ke dalam perbuatan tindak pidana pemilu.

Harapan atas terselenggaranya pemilihan umum yang berkualitas ternyata merupakan harapan yang sangat kecil karena harapan itu ternodai dengan banyaknya pelanggaran dalam penyelenggaraan pemilu legislatif 9 April 2014 yang lalu, salah satunya persoalan penegakan hukum tindak pidana pemilu yang banyak terjadi yaitu *Money Politic dan kampanye diluar jadwal*.<sup>2</sup> Penegakan hukum tindak pidana (*Money Politic*) pemilu secara khusus diatur dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Pasal 84, Pasal 86 (1) huruf j, Pasal 89, Pasal 220 (1) huruf d, dan Pasal 301. Banyaknya kendala dalam pengawasan *money politics* untuk menangkap sekaligus memproses penindakannya. Alasannya menyangkut sulitnya untuk menemukan barang bukti dan saksi, serta tidak terpenuhinya syarat formil dan materiil sebuah penanganan pelanggaran pidana Pemilu. Data yang diperoleh dari Bawaslu Provinsi Riau terkait tindak pidana pemilu (*money politics*) dan sejenisnya meliputi 12 Kabupaten/ Kota se-Provinsi Riau yang termasuk kategori tindak pidana pemilu (*money politic*) dan

---

<sup>2</sup> Hasil wawancara dengan Edy Syarifudin, selaku Ketua Bawaslu Provinsi Riau dan Koordinator Peningkatan Pelanggaran, hari Rabu, 9 November 2016, Pukul 13.06 WIB

sejenisnya ada 86 kasus. Sedangkan jumlah kasus yang ditangani langsung oleh Bawaslu Provinsi Riau terkait pelanggaran tindak pidana pemilu hanya 5 (lima) kasus.

Berikut disampaikan jumlah tindak pidana pemilu pada pemilu legislatif tahun 2014 di Provinsi Riau

Tabel. 1.1

NO	INSTANSI PENGAWAS PEMILU	Pidana	Ditindaklanjuti	Tidak Ditindaklanjuti	Keterangan
1	Bawaslu Provinsi Riau	5	1	4	Di Putus oleh PN & PT
2	Panwaslu Kab.Rohul	2	0	2	Dihentikan
3	Panwaslu Kab. Rohil	7	0	7	Dihentikan
4	Panwaslu Kota Dumai	1	0	1	Dihentikan
5	Panwaslu Kab. Pelalawan	7	0	7	Dihentikan
6	Panwaslu Kota Pekanbaru	0	0	0	Dihentikan
7	Panwaslu Kab. Inhil	12	0	12	Dihentikan
8	Panwaslu Kab. Inhu	12	0	12	Dihentikan
9	Panwaslu Kab. Kampar	0	0	0	Dihentikan
10	Panwaslu Kab. Siak	7	0	7	Dihentikan
11	Panwaslu Kab. Bengkalis	13	0	13	Dihentikan
12	Panwaslu Kab. Kep. Meranti	12	0	12	Dihentikan
13	Panwaslu Kab. Kuansing	8	0	8	Dihentikan
JUMLAH		86	1	85	1 kasus terpenuhi unsur

Sumber Data: Divisi Hukum & Penindakan Pelanggaran Bawaslu Prov. Riau Tahun 2014

Fenomena yang terjadi pada pelaksanaan pemilihan anggota legislatif tahun 2014 yang lalu adalah kekuatan uang dalam politik tak bisa dinafikkan telah berperan strategis dalam pemilihan umum. Perjalanan sejarah pemilu di Indonesia menunjukkan bahwa kekuatan dan peranan uang telah berperan dalam meraih kemenangan. Pada pelaksanaan pemilu legislatif 2009 banyak orang yang miris hatinya dengan politik uang, bahkan dikatakan uang telah mendistorsi pelaksanaan demokrasi. Politik uang nampaknya sudah menjadi “*the rules of the game*” (aturan main) Pemilu 2009. Namun tidak dinafikkan juga pada pemilu legislatif 2014 banyak pula terjadi politik uang seperti pada pemilu sebelumnya. Pada Pemilu Legislatif 2014 ini terhadap kasus pelanggaran pidana pemilu (*money politic*) dan sejenis semakin banyak terjadi tetapi hanya sedikit yang bisa di proses, karena banyaknya kendala yang dihadapi oleh pengawas Pemilu sendiri.

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Indonesia yang merupakan Kitab Undang-Undang warisan Belanda terdapat lima pasal yang mengatur mengenai tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu. Lima Pasal yang terdapat dalam Bab IV Buku Kedua KUHP mengenai tindak pidana: kejahatan dalam melaksanakan kewajiban dan hak kenegaraan” adalah Pasal 148, 149, 150, 151, dan 152 KUHP. Perbuatan-perbuatan yang dilarang menurut pasal-pasal tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Merintangi orang menjalankan haknya dalam memilih (Pasal 148 KUHP).
- b. Penyuapan (Pasal 149 KUHP)
- c. Perbuatan tipu muslihat (Pasal 150 KUHP)

- d. Mengaku sebagai orang lain (Pasal 151 KUHP)
- e. Menggagalkan pemungutan suara yang telah dilakukan atau melakukan tipu muslihat (Pasal 152 KUHP).

Dalam lima pasal tersebut, yang mengkaji tentang politik uang (*money politic*) yakni terdapat dalam Pasal 149 ayat 1.

*“Barangsiapa pada waktu diadakan pemilihan berdasarkan aturan-aturan umum, dengan memberi atau menjanjikan sesuatu, menyuap seseorang supaya tidak memakai hak pilihnya atau supaya memakai hak itu menurut cara yang tertentu, diancam dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan atau denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah”.*

Memasuki tahapan-tahapan pemilu terutama pada tahap kampanye pemilu banyak sekali atau sering sekali ditampilkan berita tentang persiapan pelaksanaan pemilu anggota DPR, DPRD dan DPD, baik itu melalui media cetak ataupun melalui media elektronik yang dilakukan oleh KPU selaku lembaga penyelenggaran pemilu bersifat teknis maupun oleh Bawaslu selaku lembaga penyelenggaran pemilu yang mempunyai tugas mengawasi setiap tahapan-tahapan pelaksanaan pemilu. Pelaksanaan pemilu anggota DPR, DPRD dan DPD atau Pileg 2014 yang lalu telah dikedirai oleh terjadinya pelanggaran pemilu berupa politik uang (*Money Politics*), kampanye diluar jadwal, kampanye di rumah ibadah dan perbedaan input data suara sah dan tidak sah.

Tindak pidana pemilu tahun 2014 dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD bukan saja politik uang (*Money Politics*) akan tetapi terdapat juga bentuk-bentuk pelanggaran yang dikategorikan sebagai tindak

pidana pemilu yang dilakukan oleh para calon Anggota DPR, DPD dan DPRD itu sendiri, tim sukses maupun dilakukan oleh pengurus Partai politik yang mengusung para kadernya untuk menjadi anggota DPR, DPD dan DPRD. Adapun bentuk-bentuk tindak pidana pemilu tersebut antara lain sebagai berikut:<sup>3</sup>

1. Sengaja menghilangkan hak pilih orang lain
2. Menghalangi orang lain memberikan hak suara
3. Mengubah hasil suara
4. Mengacau, menghalangi atau mengganggu jalannya kampanye
5. Melakukan kampanye Pemilu lebih awal
6. Pelaksana Kampanye Pemilu yang melanggar larangan kampanye
7. Aparat negara yang ikut serta dalam berkampanye Pemilu
8. Pelaksana, peserta, dan petugas kampanye yang dengan sengaja atau lalai mengakibatkan terganggunya pelaksanaan kampanye di tingkat desa atau kelurahan
9. Peserta pemilu yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar dalam laporan dana kampanye

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi pelaksanaan pada setiap tahapan pemilu mulai awal sampai dengan tahap pelaksanaan pemilu berakhir, apabila dalam pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu terjadi pelanggaran baik pelanggaran administrasi, sengketa pemilu maupun pidana pemilu maka Bawaslu lah yang mendapat urutan terdepan dalam menangani permasalahan tersebut untuk menyelesaikan dengan memulai penerimaan laporan atau temuan. Banyaknya permasalahan berupa praktek-praktek pelanggaran yang tentang tindak pidana pemilu yang dirasa belum terselesaikan secara tuntas oleh

---

<sup>3</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD

penyelenggaraan Pemilu dalam hal ini Bawaslu tentunya menjadi tanda tanya besar ditengah-tengah masyarakat.

Dengan dasar kenyataan dan paradigma inilah penulis tertarik untuk membahas lebih lanjut dan lebih meluas lagi ke dalam sebuah karya tulis ilmiah berupa tesis yang berjudul: *“Tinjauan Yuridis Penegakan Hukum Atas Tindak Pidana Pemilu dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 di Bawaslu Provinsi Riau”*

## **B. Masalah Pokok**

Dari latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka dapat dijabarkan beberapa masalah Pokok sebagai berikut:

1. Bagaimana penegakan hukum atas tindak pidana Pemilu dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 di Bawaslu Provinsi Riau?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi hambatan dalam menuntaskan perkara tindak Pidana Pemilu dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 di Bawaslu Provinsi Riau?

## **C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Suatu penelitian yang baik adalah penelitian yang dilakukan dengan mempunyai tujuan yang ingin diperoleh dari hasil penelitian. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui sejauh mana penegakan hukum atas tindak pidana Pemilu dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 di Bawaslu Provinsi Riau.
2. Mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi hambatan dalam menuntaskan pelanggaran tindak pidana pemilu dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 di Bawaslu Provinsi Riau.

## 2. Manfaat Penelitian

Sedangkan manfaat penelitian ini dapat ditinjau dari dua segi yang saling berkaitan yakni dari segi teoritis dan segi praktis. Dengan adanya penelitian ini penulis sangat berharap akan dapat memberikan manfaat:

1. Manfaat Akademis
  - a. Sebagai syarat untuk memperoleh gelar Megister Hukum (M.H) pada Fakultas Hukum Pascasarjana Universitas Islam Riau.
  - b. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan yang didapat dalam perkuliahan dan membandingkannya dengan praktek di lapangan.
  - c. Sebagai wahana untuk mengembangkan wacana dan pemikiran bagi peneliti.
  - d. Untuk mengetahui secara mendalam mengenai penegakan hukum atas tindak pidana Pemilu dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 di Bawaslu Provinsi Riau.

- e. Menambah literatur atau bahan-bahan informasi ilmiah yang dapat digunakan untuk melakukan kajian dan penelitian selanjutnya.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Memberikan sumbangan pemikiran di bidang hukum pada umumnya dan pada khususnya masalah penegakan hukum atas tindak pidana Pemilu dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 di Bawaslu Provinsi Riau.
- b. Untuk memberikan masukan dan informasi bagi masyarakat luas tentang penegakan hukum atas tindak pidana Pemilu dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 di Bawaslu Provinsi Riau.
- c. Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan perkuliahan bagi Mahasiswa, khususnya bagi mereka yang mengambil konsentrasi Hukum Pidana.
- d. Menambah pengetahuan dan wawasan bagi penulis, khususnya bidang Hukum Pidana.

## D. Kerangka Teori

Kerangka teori merupakan teori yang dibuat untuk memberikan gambaran yang sistematis mengenai masalah yang akan diteliti. Teori ini masih bersifat sementara yang akan dibuktikan kebenarannya dengan cara meneliti dalam realitas. Kerangka teori lazimnya dipergunakan dalam

penelitian ilmu-ilmu sosial dan juga dapat dipergunakan dalam penelitian hukum yaitu pada penelitian hukum sosiologis dan empiris.<sup>4</sup>

Dalam penelitian hukum empiris yang menjadi fokus kajiannya adalah pada bekerjanya hukum dalam masyarakat atau dengan kata lain mengkaji hukum dalam hubungannya dengan perilaku sosial. Teori yang biasa digunakan untuk menganalisis permasalahan-permasalahan dalam penelitian hukum empiris adalah teori-teori yuridis sosiologis. Teori-teori ini sesungguhnya dibangun berdasarkan teori yang dihubungkan dengan kondisi sosial dimana hukum dalam arti sistem norma itu diterapkan

Salah satu dari teori yuridis sosiologis, yang ada hubungan dengan penelitian ini adalah teori efektifitas hukum. Teori ini menjelaskan mengenai bekerjanya sebuah aturan perundang-undangan ketika diterapkan didalam masyarakat. Termasuk didalamnya adalah penjelasan mengenai hambatan-hambatan<sup>5</sup>

Sehubungan dengan konsep efektifitas hukum ini Donald Black mengemukakan sebuah teori yaitu untuk menyatakan efektivitas suatu hukum seyogyanya dibicarakan lebih dahulu hukum dalam tataran normatif (*law in books*) dan hukum dalam tataran realita (*law in action*), sebab tanpa membandingkan kedua variabel ini adalah tidak mungkin untuk mengukur tingkat efektifitas hukum. Donald Back berpendapat bahwa efektivitas

---

<sup>4</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian hukum*, (Jakarta: UI Press, 1996), hal. 17

<sup>5</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hal. 140-141

hukum adalah masalah pokok dalam sosiologi hukum yang diperoleh dengan cara membandingkan antara realitas hukum dalam teori (*law in theory*) dengan realitas hukum dalam praktek (*law in active*) sehingga nampak adanya kesenjangan antara keduanya. Hukum dianggap tidak efektif jika terjadi disparitas antara realitas hukum dan ideal hukum. Untuk mencari solusinya, langkah apa yang harus dilakukan untuk mendekatkan kenyataan hukum dengan ideal hukum agar 2 (dua) variabel (*law in theory dan law in active*) menjadi sama. Pertanyaan selanjutnya adalah manakah yang harus berubah dari kedua variabel tersebut, apakah hukum yang harus diubah agar sesuai dengan tuntutan masyarakat atau sebaliknya, yaitu tingkah laku masyarakat yang harus berusaha mengikuti kehendak hukum.<sup>6</sup>

Dalam konteks ini, tidak dapat dilepaskan dari keberlakuan hukum dalam masyarakat yang erat kaitannya dengan teori sistem hukum. Sistem hukum tidak hanya mengacu pada aturan (*code of rule*) dan peraturan (*regulations*), namun mencakup bidang yang luas, meliputi struktur, lembaga dan proses (*procedure*) yang mengisinya serta terkait dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) dan budaya hukum (*legal structure*). Dalam hal ini Laurence M. Friedman mengemukakan pada inti sistem hukum itulah beradanya aturan yang benar-benar berjalan<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Achmad Ali, *Donald Black: Karya dan Kritik Terhadapnya (Dilengkapi Komentar Awal Sebagai Ptolog dan Komentar Penutup Sebagai Kesimpulan*, (Makasar: 2000), hal 34

<sup>7</sup> Lawrence M. Friedman, *Hukum Amerika Sebuah Pengantar*, Terjemah Wishnu Basuki, Second Edition, (Jakarta: Tata Nusa, 2001), hal. 190

Menurut Lawrence M. Friedman, sebagaimana dikutip oleh Teguh Prasetyo, ada tiga komponen dalam sistem hukum yang menentukan berfungsi atau bekerjanya hukum, yaitu:

1. Struktur hukum, (*legal structure*);
2. Substansi hukum (*legal substance*) dan
3. Budaya hukum (*legal culture*)<sup>8</sup>.

Dengan penjabaran yang lebih luas, Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor tersebut, yaitu faktor hukumnya sendiri, faktor penegak hukum, faktor sarana dan fasilitas yang mendukung penegakan hukum, faktor masyarakat dan faktor kebudayaan<sup>9</sup>.

Satdjipto Raharjo menyatakan dengan tegas bahwa bekerjanya hukum dalam masyarakat tidak serta merta atau terjadi begitu saja, karena hukum bukanlah merupakan karya pabrik yang begitu keluar langsung dapat bekerja, melainkan memerlukan beberapa langkah yang memungkinkan ketentuan (hukum) tersebut dijalankan atau bekerja<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Teguh Prasetyo, *Filsafat, Teori dan Ilmu Hukum*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2012), hal. 312

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1983), hal. 8

<sup>10</sup> Satdjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hal. 70

Sekurang-kurangnya ada empat langkah yang harus dipenuhi untuk mengupayakan hukum atau aturan atau ketentuan dapat bekerja dan fungsi (efektif) yaitu:

- a. Adanya pejabat/aparat penegak hukum sebagaimana ditentukan dalam peraturan hukum tersebut;
- b. Adanya orang (individu/masyarakat) yang melakukan perbuatan hukum, baik yang mematuhi atau melanggar hukum;
- c. Orang-orang tersebut mengetahui adanya hukum;
- d. Orang-orang tersebut sebagai subjek maupun objek hukum bersedia untuk berbuat sesuai hukum <sup>11</sup>.

Masalah tindak pidana pemilu merupakan masalah yang menarik untuk dibahas karena berkaitan dengan penegakan hukum pidana Pemilu dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD yang dilaksanakan sekali dalam 5 (lima) Tahun. Tindak pidana pemilu merupakan tindak pidana khusus yang diatur oleh undang-undang khusus tentang kepemiluan yang proses penanganannya berbeda dengan penanganan pidana umum dan pidana khusus lainnya. Dalam penegakan pidana pemilu adanya hubungan antara lembaga lain selain instansi penegak hukum seperti Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan.

Akan tetapi proses penanganannya berhubungan dengan lembaga lain seperti Pengawas Pemilu yang terdiri dari Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwascam dan PPL sebagai lembaga yang dimanatkan oleh undang-undang untuk menanggapi perkara pidana yang berhubungan tentang kepemiluan.

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, hal. 72

Pemilu yang ditangani oleh pengawas pemilu terdiri dari Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden serta pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah seperti pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota atau yang biasa disebut dengan pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada).

Terjadinya pelanggaran pidana pemilu dalam pemilihan umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden serta pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang terdiri dari Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dapat terjadi pada setiap tahapan pemilu mulai dari tahapan perencanaan program dan anggaran, serta penyusunan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu, pemuatkhiran data Pemilih dan penyusunan daftar Pemilih, pendaftaran dan verifikasi Peserta Pemilu, penetapan Peserta Pemilu, penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan, pencalonan anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota, masa Kampanye Pemilu, Masa Tenang, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan hasil Pemilu, dan pengucapan sumpah/janji anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/kota.<sup>12</sup>

Peran dari semua pihak-pihak terkait dalam hal memantau dan mengawasi pelaksanaan Pemilihan Umum Calon Anggota DPR, DPD dan

---

<sup>12</sup> Pasal 4 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD

DPRD tahun 2014 sangat diperlukan sekali, hal ini karena kesuksesan Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD tergantung kepada semua pihak mulai dari Pemerintah, Penyelenggara Pemilu, Peserta Pemilu, Kepolisian, TNI dan Masyarakat.

Pelanggaran tindak pidana pemilu merupakan pelanggaran kejahatan terhadap proses demokrasi yang terjadi khususnya dalam Pemilihan Umum calon Anggota DPR, DPD dan DPRD. Untuk itu dalam penulisan karya ilmiah tesis ini penulis menggunakan teori-teori yang berkenaan dengan permasalahan yang penulis ambil, yakni:

1. Teori Pidana

- a. Pengertian Pidana

Pidana bisa diartikan sebagai tahap penetapan sanksi dan juga tahap pemberian sanksi dalam hukum pidana. Kata “pidana” pada umumnya diartikan sebagai hukum, sedangkan “pidana” diartikan sebagai penghukuman. Doktrin membedakan hukum pidana materil dan hukum pidana formil. J.M. Van Bemmelen menjelaskan kedua hal tersebut sebagai berikut :<sup>13</sup>

Hukum pidana materil terdiri atas tindak pidana yang disebut berturut-turut, peraturan umum yang dapat diterapkan terhadap perbuatan itu, dan pidana yang diancamkan terhadap perbuatan itu. Hukum pidana formil mengatur cara bagaimana

---

<sup>13</sup> Leden Marpaung, Asas-Teori-Praktik Hukum Pidana, Sinar Grafika,. Jakarta, 2005, hlm. 2.

acara pidana seharusnya dilakukan dan menentukan tata tertib yang harus diperhatikan pada kesempatan itu.

Tirtamidjaja menjelaskan hukum pidana materil dan hukum pidana formil sebagai berikut:<sup>14</sup>

1. Hukum pidana materil adalah kumpulan aturan hukum yang menentukan pelanggaran pidana, menetapkan syarat-syarat bagi pelanggar pidana untuk dapat dihukum, menunjukkan orang dapat dihukum dan dapat menetapkan hukuman atas pelanggaran pidana.
2. Hukum pidana formil adalah kumpulan aturan hukum yang mengatur cara mempertahankan hukum pidana materil terhadap pelanggaran yang dilakukan orang-orang tertentu, atau dengan kata lain mengatur cara bagaimana hukum pidana materil diwujudkan sehingga memperoleh keputusan hakim serta mengatur cara melaksanakan putusan hakim.

Pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa hukum pidana materil berisi larangan atau perintah jika tidak terpenuhi diancam sanksi, sedangkan hukum pidana formil adalah aturan hukum yang mengatur cara menjalankan dan melaksanakan hukum pidana materil.

Pemidanaan sebagai suatu tindakan terhadap seorang penjahat, dapat dibenarkan secara normal bukan terutama karena pemidanaan itu mengandung konsekuensi konsekuensi positif bagi si terpidana, korban juga orang lain dalam masyarakat. Karena itu teori ini disebut juga teori konsekuensialisme. Pidana dijatuhkan bukan karena telah berbuat jahat tetapi agar pelaku kejahatan

---

<sup>14</sup> *Ibid*

tidak lagi berbuat jahat dan orang lain takut melakukan kejahatan serupa.

Pernyataan di atas, terlihat bahwa pemidanaan itu sama sekali bukan dimaksudkan sebagai upaya balas dendam melainkan sebagai upaya pembinaan bagi seorang pelaku kejahatan sekaligus sebagai upaya preventif terhadap terjadinya kejahatan serupa. Pemberian pidana atau pemidanaan dapat benar-benar terwujud apabila melihat beberapa tahap perencanaan sebagai berikut:

1. Pemberian pidana oleh pembuat undang-undang;
  2. Pemberian pidana oleh badan yang berwenang;
  3. Pemberian pidana oleh instansi pelaksana yang berwenang.
- b. Teori-teori pemidanaan dalam hukum pidana

Teori-teori pemidanaan berkembang mengikuti dinamika kehidupan masyarakat sebagai reaksi dari timbul dan berkembangnya kejahatan itu sendiri yang senantiasa mewarnai kehidupan sosial masyarakat dari masa ke masa. Dalam dunia ilmu hukum pidana itu sendiri, berkembang beberapa teori tentang tujuan pemidanaan, yaitu teori absolut (*retributif*), teori relative (*deterrence/utilitarian*), teori penggabungan (*integratif*), teori *treatment* dan teori perlindungan sosial (*social*

*defence*). Teori-teori pidanaaan mempertimbangkan berbagai aspek sasaran yang hendak dicapai di dalam penjatuhan pidana.<sup>15</sup>

Teori absolut (teori retributif), memandang bahwa pidanaaan merupakan pembalasan atas kesalahan yang telah dilakukan, jadi berorientasi pada perbuatan dan terletak pada kejahatan itu sendiri. Pidanaaan diberikan karena si pelaku harus menerima sanksi itu demi kesalahannya. Menurut teori ini, dasar hukuman harus dicari dari kejahatan itu sendiri, karena kejahatan itu telah menimbulkan penderitaan bagi orang lain, sebagai imbalannya (*vergelding*) si pelaku harus diberi penderitaan.<sup>16</sup>

Setiap kejahatan harus diikuti dengan pidana, tidak boleh tidak, tanpa tawar menawar. Seseorang mendapat pidana oleh karena melakukan kejahatan. Tidak dilihat akibat-akibat apapun yang timbul dengan dijatuhkannya pidana, tidak peduli apakah masyarakat mungkin akan dirugikan. Pembalasan sebagai alasan untuk memidana suatu kejahatan.<sup>17</sup> Penjatuhan pidana pada dasarnya penderitaan pada penjahat dibenarkan karena penjahat telah membuat penderitaan bagi orang lain.<sup>18</sup> Menurut Hegel

---

<sup>15</sup> Dwidja Priyanto, *Sistem Pelaksanaan Pidana Penjara Di Indonesia*, Bandung : PT. Rafika Aditama, 2009, hal 22.

<sup>16</sup> Leden Marpaung, *Op Cit*, hal 105.

<sup>17</sup> Dwidja Priyanto, *Op. Cit*, hal 24

<sup>18</sup> Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Politik Hukum Pidana (Kajian Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi)*, Jakarta : Pustaka Pelajar, 2005. hal. 90

bahwa, pidana merupakan keharusan logis sebagai konsekuensi dari adanya kejahatan.<sup>19</sup>

Ciri pokok atau karakteristik teori *retributif*, yaitu :<sup>20</sup>

1. Tujuan pidana adalah semata-mata untuk pembalasan;
2. Pembalasan adalah tujuan utama dan di dalamnya tidak mengandung sarana-sarana untuk tujuan lain misalnya untuk kesejahteraan masyarakat;
3. Kesalahan merupakan satu-satunya syarat untuk adanya pidana;
4. Pidana harus disesuaikan dengan kesalahan si pelanggar;
5. Pidana melihat ke belakang, ia merupakan pencelaan yang murni dan tujuannya tidak untuk memperbaiki, mendidik atau memasyarakatkan kembali si pelanggar.

Teori relatif (*deterrence*), teori ini memandang pemidanaan bukan sebagai pembalasan atas kesalahan si pelaku, tetapi sebagai sarana mencapai tujuan bermanfaat untuk melindungi masyarakat menuju kesejahteraan. Dari teori ini muncul tujuan pemidanaan sebagai sarana pencegahan, yaitu pencegahan umum yang ditujukan pada masyarakat. Berdasarkan teori ini, hukuman yang dijatuhkan untuk melaksanakan maksud atau tujuan dari hukuman itu, yakni memperbaiki ketidakpuasan masyarakat sebagai akibat kejahatan itu. Tujuan hukuman harus dipandang secara ideal, selain dari itu, tujuan hukuman adalah untuk mencegah (*prevensi*) kejahatan.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Muladi dan Barda Nawawi, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Bandung : Alumni, Bandung, 1992. hal. 12

<sup>20</sup> Karl O.Cristiansen sebagaimana dikutip oleh Dwidja Priyanto, *Op. Cit*, hal. 26.

<sup>21</sup> Leden Marpaung, *Op. Cit*, hal. 106

Menurut *Leonard*, teori relatif pemidanaan bertujuan mencegah dan mengurangi kejahatan. Pidana harus dimaksudkan untuk mengubah tingkah laku penjahat dan orang lain yang berpotensi atau cenderung melakukan kejahatan. Tujuan pidana adalah tertib masyarakat, dan untuk menegakan tata tertib masyarakat itu diperlukan pidana.<sup>22</sup>

Pidana bukanlah sekedar untuk melakukan pembalasan atau pengimbalan kepada orang yang telah melakukan suatu tindak pidana, tetapi mempunyai tujuan-tujuan tertentu yang bermanfaat. Pembalasan itu sendiri tidak mempunyai nilai, tetapi hanya sebagai sarana untuk melindungi kepentingan masyarakat. Dasar membenaran pidana terletak pada tujuannya adalah untuk mengurangi frekuensi kejahatan. Pidana dijatuhkan bukan karena orang membuat kejahatan, melainkan supaya orang jangan melakukan kejahatan. Sehingga teori ini sering juga disebut teori tujuan (*utilitarian theory*).<sup>23</sup>

Adapun ciri pokok atau karakteristik teori relatif (*utilitarian*), yaitu :<sup>24</sup>

1. Tujuan pidana adalah pencegahan (*prevention*);
2. Pencegahan bukan tujuan akhir tetapi hanya sebagai sarana untuk mencapai tujuan yang lebih tinggi yaitu kesejahteraan masyarakat;

---

<sup>22</sup> Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Op. Cit*, hal 96-97.

<sup>23</sup> Dwidja Priyanto, *Op. Cit*, hal 26

<sup>24</sup> Karl O.Cristiansen dalam Dwidja Priyanto, *Ibid*.

3. Hanya pelanggaran-pelanggaran hukum yang dapat dipersalahkan kepada si pelaku saja (misal karena sengaja atau *culpa*) yang memenuhi syarat untuk adanya pidana;
4. Pidana harus ditetapkan berdasar tujuannya sebagai alat untuk pencegahan kejahatan;
5. Pidana melihat ke muka (bersifat prospektif), pidana dapat mengandung unsur pencelaan, tetapi unsur pembalasan tidak dapat diterima apabila tidak membantu pencegahan kejahatan untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat.

Teori gabungan (*integratif*) mendasarkan pidana pada asas pembalasan dan asas tertib pertahanan tata tertib masyarakat, dengan kata lain dua alasan itu menjadi dasar dari penjatuhan pidana. Pada dasarnya teori gabungan adalah gabungan teori absolut dan teori relatif. Gabungan kedua teori itu mengajarkan bahwa penjatuhan hukuman adalah untuk mempertahankan tata tertib hukum dalam masyarakat dan memperbaiki pribadi si penjahat.<sup>25</sup>

Teori gabungan ini dapat dibedakan menjadi dua golongan besar, yaitu:<sup>26</sup>

1. Teori gabungan yang mengutamakan pembalasan, tetapi pembalasan itu tidak boleh melampaui batas dari apa yang perlu dan cukup untuk dapatnya dipertahankannya tata tertib masyarakat;
2. Teori gabungan yang mengutamakan perlindungan tata tertib masyarakat, tetapi penderitaan atas dijatuhinya pidana tidak boleh lebih berat daripada perbuatan yang dilakukan terpidana.

---

<sup>25</sup> Leden Marpaung, *Op. Cit*, hal. 107.

<sup>26</sup> Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana I*, Jakarta : PT. Raja Grafindo, 2010, hal. 162-163.

Teori *treatment*, mengemukakan bahwa pemidanaan sangat pantas diarahkan kepada pelaku kejahatan, bukan kepada perbuatannya. Teori ini memiliki keistimewaan dari segi proses re-sosialisasi pelaku sehingga diharapkan mampu memulihkan kualitas sosial dan moral masyarakat agar dapat berintegrasi lagi ke dalam masyarakat. Menurut *Albert Camus*, pelaku kejahatan tetap *human offender*, namun demikian sebagai manusia, seorang pelaku kejahatan tetap bebas pula mempelajari nilai-nilai baru dan adaptasi baru. Oleh karena itu, penerapan sanksi harus mendidik pula, dalam hal ini seorang pelaku kejahatan membutuhkan sanksi yang bersifat *treatment*.<sup>27</sup>

*Treatment* sebagai tujuan pemidanaan dikemukakan oleh aliran positif. Aliran ini beralaskan paham determinasi yang menyatakan bahwa orang tidak mempunyai kehendak bebas dalam melakukan suatu perbuatan karena dipengaruhi oleh watak pribadinya, faktor-faktor lingkungan maupun kemasyarakatannya.<sup>28</sup> Dengan demikian kejahatan merupakan manifestasi dari keadaan jiwa seorang yang abnormal. Oleh karena itu si pelaku kejahatan tidak dapat dipersalahkan atas perbuatannya dan tidak dapat dikenakan pidana, melainkan harus diberikan perawatan (*treatment*) untuk rekonsialisasi pelaku.

---

<sup>27</sup> Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Op. Cit*, hal 96-97.

<sup>28</sup> Muladi dan Barda Nawawi, *Op. Cit*, hal. 12.

Teori perlindungan sosial (*social defence*) merupakan perkembangan lebih lanjut dari aliran modern dengan tokoh terkenalnya *Filippo Gramatica*, tujuan utama dari teori ini adalah mengintegrasikan individu ke dalam tertib sosial dan bukan pemidanaan terhadap perbuatannya. Hukum perlindungan sosial mensyaratkan penghapusan pertanggungjawaban pidana (kesalahan) digantikan tempatnya oleh pandangan tentang perbuatan anti sosial, yaitu adanya seperangkat peraturan-peraturan yang tidak hanya sesuai dengan kebutuhan untuk kehidupan bersama tapi sesuai dengan aspirasi-aspirasi masyarakat pada umumnya.<sup>29</sup>

Berdasarkan teori - teori pemidanaan yang dikemukakan di atas, dapat diketahui bahwa tujuan pemidanaan itu sendiri merumuskan perpaduan antara kebijakan *penal* dan *non-penal* dalam hal untuk menanggulangi kejahatan. Di sinilah peran negara melindungi masyarakat dengan menegakan hukum. Aparat penegak hukum diharapkan dapat menanggulangi kejahatan melalui wadah Sistem Peradilan Pidana (*Criminal Justice System*).

---

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

## 2. Teori Pidana

### a. Definisi Pidana

Menurut Sudarto, pidana adalah nestapa yang diberikan oleh Negara kepada seseorang yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang (hukum pidana), sengaja agar diberikan sebagai nestapa.<sup>30</sup>

Pemberian nestapa atau penderitaan yang sengaja dikenakan kepada seorang yang melanggar ketentuan Undang-undang tidak hanya dimaksudkan untuk memberikan penderitaan, akan tetapi bertujuan agar orang tersebut merasa jera dan membuat pelanggar kembali hidup bermasyarakat sebagai mana layaknya.<sup>31</sup>

Pengaruh dari aliran modern dalam hukum pidana, telah memperkaya hukum pidana dengan sanksi yang disebut tindakan (maatregel). Sehingga banyak Negara yang kitab undang-undang hukum pidananya mempergunakan double track system yaitu mempergunakan dua jenis sanksi, pidana dan tindakan.

Double track system ini juga dimuat dalam kitab Undang - undang Hukum Pidana Indonesia yang merupakan peninggalan Belanda. Selain pidana yang bersifat penderitaan,

---

<sup>30</sup> Sudarto, *Kapita Selektta Hukum Pidana* (Bandung: Alumni, 1981), hal 109-110.

<sup>31</sup>Ninieck Suparni, *Eksistensi Pidana Denda dalam Sistem Pidana dan Pemidanaan* (Jakarta: Sinar Grafika, 1996), hal 12.

dalam hal-hal tertentu dan dengan syarat-syarat tertentu dapat diterapkan tindakan, terutama pada anak-anak (pasal 45 KUHP) dan kepada orang yang jiwanya terbelakang atau terganggu.

Mengenai perbedaan antara pidana dan tindakan dikatakan oleh roeslan shaleh sebagaimana dikutip oleh Andi Hamzah bahwa macam pidana itu tercantum didalam pasal 10 KUHP, sedangkan tindakan atau maatregal terletak di luar pasal tersebut.<sup>32</sup>

Dengan semangkin tersedianya pilihan sasnksi pidana yang beragam dan sistem tindakan sebagai fariasinya maka diharapkan hakim dalam penjatuhapidana akan memperhatikan sifat-sifat pelaku, untuk kemudian memilih jenis pidana dan atau tindakan yang di perkirakan akan dapat digunakan sebagai sarana memperbaiki terpidana.

b. Teori Hukum Pidana

Istilah “pidana” merupakan istilah yang lebih khusus, yaitu menunjukkan sanksi dalam hukum pidana.<sup>33</sup> Pidana adalah sebuah konsep dalam bidang hukum pidana yang masih perlu penjelasan lebih lanjut untuk dapat memahami arti dan

---

<sup>32</sup> Andi Hamzah, *Sistem Pidana dan Pemidanaan Indonesia* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1986), hal.3.

<sup>33</sup> Romli Atmasasmita, *Strategi Pembinaan Pelanggar Hukum Dalam Konteks Penegakan Hukum Di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1982), hal. 23.

hakekatnya. Menurut Roeslan Saleh “pidana adalah reaksi atas delik, dan ini berwujud suatu nestapa yang dengan sengaja ditimpakan negara kepada pembuat delik itu”.<sup>34</sup>

Muladi dan Barda Nawawi:<sup>35</sup> berpendapat bahwa unsur pengertian pidana, meliputi:

- a. Pidana itu pada hakekatnya merupakan suatu pengenaan penderitaan atau nestapa atau akibat-akibat lain yang tidak menyenangkan;
- b. Pidana itu diberikan dengan sengaja oleh orang atau badan yang mempunyai kekuasaan (oleh yang berwenang);
- c. Pidana itu dikenakan pada seseorang yang telah melakukan tindak pidana menurut undang-undang

Pengenaan pidana betapapun ringannya pada hakekatnya merupakan pencabutan hak-hak dasar manusia. Oleh karena itu penggunaan pidana sebagai sarana politik kriminal harus dilandasi oleh alasan-alasan yang dapat dipertanggungjawabkan secara filosofis, yuridis dan sosiologis. Untuk itu sejak zaman dahulu orang telah berusaha untuk mencari jawaban atas persoalan “mengapa dan untuk apa pidana dijatuhkan terhadap orang yang melakukan kejahatan?” Dalam rangka menjawab persoalan tersebut muncul berbagai teori tentang pembedanaan.

---

<sup>34</sup> Roeslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia*, (Jakarta : Aksara Baru, 1983), hal. 9.

<sup>35</sup> *Ibid.* hal 4

### 3. Teori Pengawasan Pemilu

#### a. Pengertian Pengawasan

Pengertian pengawasan menurut George R. Terry yang dikutip Muchsan SH menyatakan sebagai berikut; *“Control is to determine what is accomplished evaluate it, and apply corrective measure, if needed to result in keeping with the plan”* Dalam pengertiannya pengawasan menitik beratkan pada tindakan evaluasi serta koreksi terhadap hasil yang dicapai, dengan maksud agar hasil tersebut sesuai dengan rencana.<sup>36</sup> Dengan demikian tindakan pengawasan itu tidak dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan, akan tetapi justru pada akhir suatu kegiatan setelah kegiatan tersebut menghasilkan sesuatu.

Menurut Hendry fanyol menyebutkan : *“Control consist in veryfiying wether everything accur in conformity with the plan asopted, the instruction issued and principles established. It has for object to point out weaknesses and errors in to recttivy then and prevent recurrence”* Adapun maksud dari pengertian diatas adalah realitas bahwa hakikat merupakan suatu tindakan menilai (menguji) apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan rencana

---

<sup>36</sup> <http://musfialdy.blogspot.co.id/2012/05/mekanisme-pengawasan-pemilu-di.html>.  
Akses tanggal 15 Juni 2016 Pukul 14.56 WIB

yang telah ditentukan.<sup>37</sup> Melalui pengawasan tersebut akan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan yang akhirnya kesalahan-kesalahan tersebut akan dapat diperbaiki dan yang terpenting jangan sampai kesalahan tersebut terulang kembali. Sementara itu Newman berpendapat bahwa “*control is assurance that the performance conform to plan*”.<sup>38</sup> Ini berarti bahwa titik berat pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana. Karena itu, pengawasan merupakan suatu tindakan yang dilakukan selama proses suatu kegiatan sedang berjalan.

Agar pemilu berjalan demokratis dan menjamin terlaksananya pemilu yang jujur, adil, umum, bebas dan rahasia tentu saja tidak semudah yang direncanakan lebih dari itu pemilu memerlukan sebuah pengawasan. Penjelasan lebih detail tentang pengawasan dapat dilihat dari pendapat Arifin Abdul Rahman bahwa maksud dari pengawasan itu adalah.<sup>39</sup>

1. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan
2. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip yang telah ditetapkan
3. Untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalannya, sehingga

---

<sup>37</sup> *Ibid*

<sup>38</sup> *Ibid*

<sup>39</sup> Viktor M. Situmorang dan Jusuf Jufrif , Aspek Hukum Pengawasan melekat, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1994) hal.23

dapat diadakan perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan yang salah.

4. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan apakah tidak dapat dilakukan perbaikan-perbaikan lebih lanjut sehingga mendapat efisiensi yang lebih benar.

Fungsi pengawasan adalah untuk mencegah sekecil dan sedini mungkin terjadinya suatu penyimpangan dalam pelaksanaan suatu pekerjaan atau tugas. Persoalannya tanpa pengawasan proses pelaksanaan suatu pekerjaan atau tugas bisa saja menyimpang atau bertentangan prosedur dan ketentuan yang berlaku.<sup>40</sup>

Adapun tujuan pengawasan pemilu pada pemilihan anggota DPR, DPRD dan DPRD tahun 2014 adalah untuk:

1. Memastikan terselenggaranya Pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan berkualitas, serta dilaksanakannya peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu secara menyeluruh;
2. Mewujudkan Pemilu yang demokratis; dan
3. Menegakkan integritas, kredibilitas penyelenggara, transparansi penyelenggaraan dan akuntabilitas hasil Pemilu.<sup>41</sup>

#### b. Mekanisme Kerja Pengawasan Pemilu

Mekanisme kerja pengawasan pengawas pemilu dalam pemilihan calon anggota DPR, DPRD dan DPRD tahun 2014

---

<sup>40</sup> <http://tesisdesertasi.blogspot.co.id/2008/08/pengertian-pengawasan.html>. Akses tanggal 15 Juni 2016 Pukul. 14.38. WIB

<sup>41</sup> Pasal 2 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2014 Tentang Pengawasan Pemilihan Umum

termuat dalam runag lingkup pengawasan dimulai dari pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu yang meliputi:<sup>42</sup>

- (1) Bawaslu melakukan pengawasan terhadap:
  - a. Persiapan penyelenggaraan Pemilu yang meliputi:
    1. Perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu;
    2. Perencanaan pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
    3. Sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan
    4. Pelaksanaan penetapan daerah pemilihan dan jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsidan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.
  - b. Pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu yang meliputi:
    1. Pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementaraserta daftar pemilih tetap;
    2. Pendaftaran dan verifikasi partai politik calon peserta Pemilu;
    3. Penetapan peserta Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
    4. Pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata carapencalonan sampai dengan penetapan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota;
    5. Pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara verifikasi pencalonan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sertaPemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota;
    6. Penetapan pasangan calon pada Pemilu Presiden dan Wakil Presidenserta Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota;
    7. Pelaksanaan kampanye;
    8. Pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
    9. pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara di TPS;

---

<sup>42</sup> Pasal 6 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 Tentangtata Cara Pengawasan Pemilihan Umum

10. Pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
  11. Proses rekapitulasi suara di PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU;
  12. Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilulanjutan, dan Pemilu susulan; dan
  13. Proses penetapan hasil Pemilu
- c. Pelaksanaan putusan pengadilan dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu serta pelaksanaan rekomendasi Pengawas Pemilu.

#### **E. Konsep Oprasional**

Suatu konsep oprasional merupakan konsep yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang ingin atau akan diteliti. Sedangkan konsep atau variabel merupakan abstraksi dari gejala atau fenomena yang akan diteliti.

Menurut para ahli Satjipto Raharjo definisi penegakan hukum adalah sebuah kegiatan yang memunculkan atau terwujudnya keinginan hukum yang menjadi nyata. Dalam hal ini keinginan-keinginan dari *pengertian penegakan hukum menurut para ahli* adalah sebuah hukum yang telah dirumuskan dan dibentuk sehingga siap untuk dijadikan landasan kuat. Tingkat keberhasilan dari penegakan hukum sendiri sangat bergantung pada pihak terkait yang berkewajiban untuk terwujudnya sebuah penegakan hukum yang adil.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> <http://www.pengertianartidefinisi.com/pengertianhukumtanegara/>. Terakhir dikunjungi pada hari Jumat Tanggal 19 Februari 2016 Pukul 11.35 Wib

Pengertian penegakan hukum menurut para ahli selanjutnya adalah dari Soerjono Soekanto. Menurutnya, ada beberapa hal yang bisa mempengaruhi penegakan hukum. Yang *pertama* adalah berkaitan dengan hukum atau peraturan perundangannya. Selanjutnya, ada pihak yang terlibat langsung dengan kasus seperti aparat yang bertugas. Yang *kedua* adalah adanya fasilitas penegakan hukum yang menunjang. Dan yang *ketiga* adalah faktor kebudayaan dan masyarakat yang sangat berpengaruh pada sebuah kehidupan hukum suatu negara.<sup>44</sup>

Persoalan penegakan hukum dalam Pemilu Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD tahun 2014 lalu sama seperti Pemilu Umum periode sebelumnya. Misalnya, sikap aparat penegak hokum mulai Polisi dan Kejaksaan yang tidak menganggap Pemilihan Umum sebagai kasus yang serius. Serta perdebatan mengenai defenisi kampanye. Ujungnya penegakan hukum terhadap pelanggaran Pemilu tidak maksimal.

Padaahal dalam undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD banyak terdapat pasal tentang tindak pidana Pemilu. Undang-Undang ini memuat 19 pasal pelanggaran dan 29 pasal kejahatan. Begitu pula dengan Undang-Undang sebelumnya yaitu Undang - Undang Nomor 10 Tahun 2008 memuat 54 tindak pidana Pemilu. Banyaknya

---

<sup>44</sup><http://www.pengertianartidefinisi.com/pengertian-penegakan-hukum-menurut-para-ahli/> Terakhir dikunjungi pada hari Jumat Tanggal 19 Februari 2016 Pukul 11.40 Wib

pasal yang memuat tentang pidana Pemilu, tidak menjamin penegakan hukum Pemilu dengan baik.

Penggunaan pidana dalam proses Pemilu tidak mudah. Pengawas Pemilu, Penyidik Polri, Jaksa dan Hakim masih berdebat beberapa bentuk kasus pidana Pemilu terutama ketentuan yang defenisinya kabur, bisa diartikan sempit atau luas.

Menurut pendapat Ahli hukum pidana Topo Santoso menyatakan ada sejumlah hal yang harus diperhatikan dalam menegakkan hukum Pemilu. Diantaranya, harus dilihat secara materil mana pelanggaran yang perlu dikenakan pidana, administratif atau etik. Unsur-unsurnya harus dibahas lebih lanjut. Kemudian, penjatuhan sanksinya apakah penjara, denda atau alternatif (penjara dan denda). Selain itu bisa saja diperkuat dengan pidana tambahan. Misalnya, mencabut hak dipilih atau memilih dalam 10 tahun ke depan.<sup>45</sup>

Komisioner Bawaslu Nelson Simanjuntak, berpendapat lemahnya penegakan hukum Pemilu karena hukum materil dan formil yang ada bermasalah. Kemudian mekanisme penegakan hukum Pemilu dalam Gakumdu tidak efektif. Akibatnya, banyak laporan masyarakat terkait pidana Pemilu mandek. “Maka ke depan untuk menegakan hukum pidana Pemilu instrumen materil dan formil perlu dibenahi. Aparat penegak hukum Pemilu

---

<sup>45</sup> <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5469b3c9cb3f3/penegakan-hukum-pemilu-perlu-dibenahi> Terakhir dikunjungi pada hari Jumat Tanggal 19 Februari 2016 Pukul 12.11 Wib

harus berada dalam satu atap atau lembaga khusus yang menangani masalah pemilihan.<sup>46</sup>

Peroalan lain yakni aparat penegak hukum juga belum terbiasa dengan pengadilan pidana Pemilu sehingga melahirkan perbedaan paradigma dengan pegiat Pemilu. Aparat penegak hukum menganggap kasus yang ada dalam Pemilu itu isu politik, sehingga ada kesan Pengadilan dan Kejaksaan tidak mau terseret konflik politik.<sup>47</sup>

Pada sisi lain pembentukan dan keberadaan Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu) sebagai suatu forum atau tempat menuntaskan persoalan-persoalan pidana pemilu yang terdiri dari Bawaslu, Polri, dan Kejagung, tiga lembaga penegak hukum Pemilu kembali duduk bersama dalam satu forum. Tujuannya untuk menyamakan persepsi dalam menindak lanjuti berbagai laporan pelanggaran pidana Pemilu.

Pembentukan Sentra Gakkumdu menjadi sangat strategis. Hal ini merupakan amanah dari undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, agar tidak ada lagi perbedaan persepsi antara Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan dalam melakukan penanganan pelanggaran pidana Pemilu. Menurut Ketua Bawaslu, Muhammad, sebelum wadah Sentra Gakkumdu terbentuk, ada kesulitan bagi pengawas Pemilu dalam menindaklanjuti temuan atau pelaporan pidana Pemilu. Misalnya, ada beberapa kasus yang diteruskan oleh pengawas

---

<sup>46</sup> *Ibid*

<sup>47</sup> *Ibid*

Pemilu, tapi ditolak Kepolisian karena dinilai tidak cukup bukti.<sup>48</sup> Hasil evaluasi Bawaslu menunjukkan bahwa penanganan pelanggaran pidana Pemilu kerap terhambat dan tidak menemukan jalan keluar. Hal ini disebabkan oleh kurang sepehamnya Bawaslu, Polri dan Kejagung, khususnya dalam penerapan pasal-pasal terkait ketentuan pidana yang diatur oleh Undang - Undang tentang Pemilu.

## **F. Metode Penelitian**

Metode yang digunakan dalam penelitian sangat menentukan keberhasilan dalam suatu penelitian yang akan dilakukan. Oleh karena itu, metode penelitian diuraikan sebagai berikut:

### **1. Sifat dan Jenis Penelitian**

Jika dilihat dari jenisnya, maka penelitian ini tergolong kepada penelitian hukum *Opservational research*, dengan cara survey, untuk mendapatkan data yang di butuhkan penulis langsung mengadakan penelitian kelapangan dengan menggunakan alat pengumpul data berupa wawancara.

Sedangkan dilihat dari sudut sifatnya, maka penelitian ini tergolong kepada penelitian yang bersifat deskriptif. Yaitu penelitian yang dilakukan untuk memberikan gambaran yang jelas mengenai penegakan hukum atas tindak pidana pemilu dalam pemilihan umum Anggota DPR, DPD dan

---

<sup>48</sup> <http://www.bawaslu.go.id/> Terakhir dikunjungi pada hari Jumat Tanggal 19 Februari 2016 Pukul 13.06 Wib

DPRD tahun 2014 di Bawaslu Provinsi Riau, Faktor-factor apa saja yang menyebabkan dari tindak pidana pemilu. Bagaimana modus operandi dari Tindak Pidana pemilu dalam pemilihan umum Anggota DPR, DPD dan DPRD tahun 2014 di Bawaslu Provinsi Riau.

## **2. Lokasi Penelitian**

Adapun yang yang menjadi lokasi penelitian ini disesuaikan dengan judul penelitian yaitu Bawaslu Provinsi Riau, instansi-instansi yang terkait dengan judul penulis.

## **3. Sumber Data**

Sebagai sumber data yang dibutuhkan dalam penelitian ini terdiri atas dua macam, yaitu sebagai berikut:

1. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama.<sup>49</sup> Data penelitian ini yakni data utama yang diperoleh penulis secara langsung dari wawancara dengan responden, yaitu Bawaslu Provinsi Riau, Polda Riau dan Kejati Riau
2. Data skunder, adalah data yang diperoleh penulis dari Peraturan perundang-undang, buku-buku literatur, Pendapat para ahli,

---

<sup>49</sup> Amirudin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012. hlm.30

dokumen-dokumen dan media internet yang memiliki hubungan dengan judul dan masalah pokok dalam penelitian ini.<sup>50</sup>

#### 4. Populasi dan Responden

Didalam penelitian ini yang dijadikan populasi adalah sebagai berikut:

Tabel 1.2

NO	POPULASI	KETERANGAN
1	Komisioner Bawaslu Riau	3 Orang
2	Dir Reskrimum Polda Riau	1 Orang
3	Kasubdit 1 Ditreskrimum Polda Riau	1 Orang
4	Kanit II Subdit 1 Dit Reskrimum Polda Riau	1 Orang
5	Kasi TPUL Kejati Riau	1 Orang
6	Jaksa Fungsional Kejati Riau	2 Orang
Jumlah		9 Orang

Oleh karena relatif kecilnya jumlah populasi dalam penelitian ini, maka mengunakan metode sensus yaitu penulis mengambil seluruh populasi dalam penelitian ini untuk dijadikan responden.

---

<sup>50</sup> *Ibid*, hlm. 32

## 5. Alat Pengumpul Data

Untuk memperoleh data yang dapat dipercaya dan bisa dipertanggung jawabkan sehingga bisa memberikan gambaran tentang permasalahan secara menyeluruh maka penulis menggunakan alat pengumpul data, yang penulis gunakan adalah kuesioner terhadap lembaga pengawas pemilu selaku lembaga yang menindaklanjuti pelanggaran yang berkaitan tentang perkara pidana pemilu dan wawancara berupa tanya jawab dengan penyidik perkaratan tindak pidana pemilu dan Jaksa Fungsional. Untuk mempelancar proses wawancara tersebut penulis berpedoman kepada pertanyaan-pertanyaan yang telah penulis persiapkan sebelumnya, sehingga diharapkan tidak ada data yang terlewatkan.

## 6. Analisis Data

Data yang sudah terkumpul selanjutnya dipilih untuk diolah dengan cara mengelompokkan dan memilih data berdasarkan jenis data, kemudian di sajikan, data yang berbentuk kuitatif disajikan atau diterangkan kedalam uraian kalimat yang jelas dan rinci. Kemudian penulis melakukan interpretasi dan dengan menghubungkan suatu data dengan data yang lainnya untuk di lakukan pembahasan, kemudian penulis menghubungkannya dengan teori-teori dan ketentuan hukum yang berlaku dan berkaitan dengan cara deduktif, yaitu suatu metode penarikan kesimpulan dari ketentuan-ketentuan yang bersifat umum ke yang bersifat khusus.