

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu syarat pokok demokrasi adalah adanya sistem pemilihan umum (Pemilu)¹⁾ atau pemilihan kepala daerah (Pilkada) yang jujur dan adil. Pilkada yang jujur dan adil dapat dicapai apabila tersedia perangkat hukum yang mengatur proses pelaksanaannya, sekaligus melindungi para penyelenggara, kandidat, pemilih, pemantau, dan warga negara pada umumnya dari ketakutan, intimidasi, kekerasan, penyuapan, penipuan, dan berbagai praktek curang lainnya yang akan mempengaruhi hasil Pilkada. Oleh karena itu, Pilkada yang jujur dan adil membutuhkan peraturan perundang-undangan beserta aparat yang bertugas menegakkan peraturan perundang-undangan Pilkada tersebut.

Meskipun demikian, setiap kali Pilkada dilaksanakan selalu saja muncul isu tentang lemahnya penegakan hukum. Isu ini berangkat dari kenyataan betapa banyak pelanggaran administrasi dan tindak pidana Pilkada yang tidak ditangani sampai tuntas. Selain itu, peraturan perundang-undangan yang ada juga belum mengatur tentang proses hukum bagi pelaku tindak pidana yang dinyatakan Daftar Pencarian Orang (DPO).

¹⁾ Topo Santoso, dkk., *Penegakan Hukum Pemilu, Praktek Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*, (Jakarta: Perludem, 2006), hal.v.

Pilkada DKI Jakarta tahun 2017 merupakan Pilkada yang cukup menarik, karena tiga pasangan calon gubernur dan wakil gubernur masing-masing memiliki kekuatan bukan saja dari massa pendukung, tapi juga ada tokoh besar di belakangnya.²⁾ Namun demikian, di saat pelaksanaan kampanye Pilkada DKI telah terjadi berbagai macam kasus pelanggaran atau kejahatan terhadap salah satu pasangan calon gubernur dan wakil gubernur berupa penghadangan dan ancaman dari pihak-pihak tertentu seperti kasus penghadangan kampanye calon wakil gubernur DKI Jakarta Djarot Saiful Hidayat di Petamburan, Tanah Abang yang dilalukan oleh Rudy Nurochman Kurniawan.³⁾

Djarot Saiful Hidayat menghadapi penolakan sejumlah warga di Kelurahan Petamburan, Kecamatan Tanah Abang, Jakarta Pusat. Djarot melakukan *blusukan* ke Jalan Administrasi II RT 009 RW 012 Kelurahan Petamburan, Kecamatan Tanah Abang, Jakarta Pusat, Jumat tanggal 25 November 2016. Memasuki Jalan Administrasi II Kelurahan Petamburan, Kecamatan Tanah Abang, Djarot menyusuri sejumlah jalan hingga masuk Kelurahan Bendungan Hilir, Kecamatan Tanah Abang. Saat berada di pintu air Petamburan di RW 05 Kelurahan Petamburan, Kecamatan Tanah Abang, muncul sekelompok warga yang menghadang Djarot untuk melewati jalan itu. Untuk menjaga situasi tetap kondusif, Djarot dan rombongan memilih

²⁾ Anonin, "Ini yang bikin Pilgub DKI 2017 lebih seru dan menarik layaknya Pilpres". (Online), <http://news.okezone.com/read/2016/09/24/338/1497608/ini-yang-bikin-pilgub-dki-2017-lebih-seru-dan-menarik-layaknya-pilpres>, 12 Februari 2017.

³⁾ Nursitas Sari, "Bawaslup Upayakan Penghadang Djarot di Petamburan Dikenakan Pidana Umum", (Online)", <http://megapolitan.kompas.com/read/2016/12/22/18523421/penghadang-djarot.di.petamburan.kaji.kemungkinan.dikenakan.tindak.pidana.umum>, 9 Februari 2017.

memutar balik dan melanjutkan *blusukan*-nya di Kelurahan Bendungan Hilir, yang terletak di seberang rel kereta.⁴⁾

Tindakan penghadangan terhadap salah satu calon wakil gubernur pada saat pelaksanaan kampanye dapat dikategorikan sebagai tindak pidana Pilkada sebagaimana diatur Pasal 145⁵⁾ jo. Pasal 187 Ayat (4) UU Pilkada, bagi siapa saja dengan sengaja mengacaukan, menghalangi, atau mengganggu jalannya kampanye, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp.600.000,- (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp.6.000.000,- (enam juta rupiah).

Saat ini pelakunya sudah ditetapkan sebagai tersangka atas dugaan pelanggaran tindak pidana Pemilu pada tanggal 6 Desember 2016. Pihak kepolisian hanya memiliki waktu 14 (empat belas) hari untuk melakukan penyidikan sebelum melimpahkan berkas perkara ke Kejaksaan.⁶⁾ Namun demikian, pelaku melarikan diri dan statusnya menjadi Daftar Pencarian Orang (DPO) sedangkan sejak 16 Desember 2016 dan masa waktu penyelidikan itu telah habis,⁷⁾ sehingga proses hukum pelaku tindak pidana Pilkada masih menggantung karena belum ada kepastian proses hukum terhadap terdakwa sedangkan jangka waktu penyelidikan sudah habis

⁴⁾ Faizal Rapsanjani, "Penghadang Djarot di Petamburan Jadi Tersangka", (Online), <http://megapolitan.kompas.com/read/2016/12/03/23563271/penghadang.djarot.di.petamburan.jadi.tersangka>, 9 Februari 2017.

⁵⁾ Pasal 145 UU Pilkada menyatakan bahwa tindak pidana pemilihan merupakan pelanggaran atau kejahatan terhadap ketentuan pemilihan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

⁶⁾ Pasal 146 Ayat (1) UU Pilkada, menegaskan bahwa Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia menyampaikan hasil penyidikannya disertai berkas perkara kepada penuntut umum paling lama 14 (empat belas) hari sejak laporan diterima.

⁷⁾ Nursita Sari, *Op. Cit.*

sehingga apabila kasus dihentikan juga tidak ada aturan yang mengatur dalam UU Pilkada.

Perihal tentang DPO, dalam Pasal 31 Ayat (1) Peraturan Kepala Kepolisian Nomor 14 Tahun 2012 Tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana dijelaskan bahwa Tersangka yang telah dipanggil untuk pemeriksaan dalam rangka penyidikan perkara sampai lebih dari 3 (tiga) kali dan ternyata tidak jelas keberadaannya, dapat dicatat di dalam DPO dan dibuatkan Surat Pencarian Orang.

Menurut Ramlan Surbakti, setiap pelanggaran dan sengketa Pemilu harus ditangani secara tuntas dan adil sesuai dengan jadwal waktu setiap tahapan Pemilu. Akan tetapi, mewujudkan prinsip ini tidak mudah, baik karena karakteristik dasar jenis pelanggaran dan hukum acaranya, maupun instansi yang menegakkannya.⁸⁾

Apabila melihat kasus pelaku penghadangan yang dinyatakan DPO dan sampai saat ini kasus hukumnya belum diselesaikan menunjukkan bahwa proses penegakan hukum tindak pidana Pemilu/Pilkada DKI Jakarta Tahun 2017 belum berjalan dengan baik. Hal ini disebabkan karena faktor hukum/peraturan perundang-undangan yang belum mengatur lebih lanjut penanganan pelaku tindak pidana Pilkada yang dinyatakan DPO. Masalah tersebut juga diakui oleh Ketua Bawaslu DKI dan Gakumdu yang belum dapat memutuskan apakah berkas perkara masih bisa dilimpahkan ke Kejaksaan

⁸⁾ Ramlan Surbakti, "Penegakan Hukum dan Pilkada", (Online), <http://perludem.org/2016/03/08/penegakan-hukum-dan-pilkada-oleh-ramlan-surbakti/>, 29 Mei 2017.

atau kedaluwarsa karena penyidikan telah melampaui batas waktu yang ditentukan.⁹⁾

Berdasarkan persoalan tersebut, proses penegakan hukum tindak pidana Pilkada DKI Jakarta Tahun 2017 belum berjalan dengan yang diharapkan. Berkaitan dengan penegakan hukum, Friedman,¹⁰⁾ menyatakan bahwa penegakan hukum terdiri dari substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*) dan budaya hukum (*legal cultur*). Sinergitas bekerjanya ketiga komponen hukum tersebut, diharapkan membuat proses Pemilu/Pilkada semakin baik, agar tidak ada lagi “pembiaran” proses pelanggaran yang terjadi dalam Pemilu/Pilkada yang menciderai asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis ingin melakukan penelitian hukum dengan judul sebagai berikut: **“Tindak Pidana Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Kepala Daerah (Studi Kasus Penghadangan Calon Wakil Kepala Daerah Djarot Saiful Hidayat di Daerah Khusus Ibukota Jakarta)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas dapat diidentifikasi permasalahan dalam penulisan skripsi ini sebagai berikut:

⁹⁾ Nurita Sari, “Bawaslu Upayakan Penghadang Djarot di Petamburan Dikenakan Pidana Umum”, (Online), <http://megapolitan.kompas.com/read/2016/12/22/18523421/penghadang-djarot.di.petamburan.kaji.kemungkinan.dikenakan.tindak.pidana.umum>, 29 Mei 1017.

¹⁰⁾ Arif Wibowo, *Menata Ulang Sistem Penyelesaian Sengketa dan Pelanggaran Pemilu/pilkada- dalam Buku Demokrasi Lokal*, (Jakarta, Konstitusi Press, 2013), hal. 117.

1. Bagaimanakah tindak pidana Pilkada berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pilkada?
2. Bagaimanakah proses hukum tindak pidana Pilkada atas kasus penghadangan calon wakil kepala daerah Djarot Saiful Hidayat di DKI Jakarta?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimanakah tindak pidana Pilkada berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pilkada.
2. Untuk mengetahui bagaimanakah proses hukum tindak pidana Pilkada atas kasus penghadangan calon wakil kepala daerah Djarot Saiful Hidayat di DKI Jakarta.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian dalam penelitian ini terbagi menjadi 2 (dua) yaitu kegunaan teoritis dan praktis.

1. Kegunaan teoritis. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya yang berkaitan dengan batasan tindak pidana dalam Pilkada dan ketentuan pidana dalam Pilkada berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pilkada.
2. Kegunaan Praktis. Hasil penelitian ini diharapkan memberi informasi bagi masyarakat luas khususnya warga DKI Jakarta bahwa tindakan

penghadangan terhadap kampanye merupakan salah satu bentuk tindak pidana Pemilu yang diatur dalam UU Pilkada. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran kepada penegak hukum sebagai referensi bagi pihak-pihak berkepentingan.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum dengan metode pendekatan penelitian yuridis normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.¹¹⁾ Penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹²⁾ Penelitian dilakukan berdasarkan pendekatan yuridis normatif, meliputi penelitian terhadap azas-azas hukum, sumber-sumber hukum, peraturan perundang-undangan yang bersifat teoritis ilmiah serta dapat menganalisa permasalahan yang dibahas.¹³⁾

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan kasus (*case approach*) yaitu penelitian yang menggunakan contoh kasus untuk mendapatkan gambaran yang jelas mengenai permasalahan yang dibahas,

¹¹⁾ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2003), hal. 13.

¹²⁾ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, cetakan ke-11, (Jakarta: Kencana, 2011), hal.35.

¹³⁾ Sri Mamuji, et.al., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penelitian Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal.13.

dan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang relevan dengan masalah yang dibahas.¹⁴ Kasus yang diangkat dalam penelitian ini adalah tentang Tindak Pidana Pemilihan Kepala Daerah Dalam Bentuk Penghadangan Kampanye Pada Pilkada DKI Jakarta Tahun 2017 yang Pelakunya Dinyatakan DPO.

Penggunaan metode yuridis normatif dengan pendekatan tersebut diajukan untuk mengkaji, menilai, dan menganalisis kasus yang terjadi dalam hal ini mengetahui batasan tindak pidana Pilkada yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pilkada dan untuk mengetahui lebih lanjut proses hukum tindak pidana Pilkada yang pelakunya dinyatakan DPO berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pilkada. Permasalahan tersebut kemudian dikomparasikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mengatur hal terkait. Hal ini dimaksudkan untuk mengetahui apakah proses tersebut telah sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

3. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang dipakai adalah deskriptif analisis, yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang

¹⁴ Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayu Media, 2006), hal 308.

menyangkut permasalahan di atas.¹⁵ Analisis dilakukan dalam rangka untuk memecahkan permasalahan yang ada dengan menggambarkan apa yang menjadi masalah (deskripsi), menjelaskan masalah (eksplanasi), mengkaji permasalahan dari bahan-bahan hukum yang terkait (evaluasi) dan memberikan argumentasi dari hasil evaluasi tersebut, sehingga didapat kesimpulan mengenai persoalan tindak pidana Pilkada di DKI Jakarta pada Tahun 2017. Melalui penelitian ini penulis mencoba mencari gambaran mengenai batasan tindak pidana dalam Pilkada dan penerapan ketentuan tindak pidana Pilkada berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

4. Sumber dan Jenis Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan data sekunder sebagai bahan penelitian, karena penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan. Data sekunder yang digunakan berupa bahan primer yaitu:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas atau mengikat.¹⁶ Bahan hukum primer terdiri dari Peraturan Perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹⁷ Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer berupa :

¹⁵ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990), hal 97-98.

¹⁶ *Ibid*, hal 11.

¹⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), hal.141.

- 1) Amandemen ke IV Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
 - 2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;
 - 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
 - 4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu);
 - 5) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.
- b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan-bahan yang dimiliki hubungan erat dengan bahan hukum primer yang digunakan untuk menganalisis dan memahami bahan hukum primer.¹⁸ Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah buku-buku teks maupun dokumen-dokumen resmi yang berhubungan dengan objek penelitian.

¹⁸⁾ Ronny Hanitijo Soemitro, *Op Cit.* hal 12.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang menunjang penelitian, bahan hukum tersier terdiri dari:¹⁹ Bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang biasanya disebut dengan bahan acuan bidang hukum atau bahan rujukan bidang hukum, misalnya abstrak perundang-undangan, biografi hukum, direktori pengadilan, ensiklopedia hukum, kamus hukum, atau indeks majalah hukum; dan bahan-bahan primer, sekunder, dan penunjang di luar bidang hukum.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan untuk penelitian ini adalah dengan cara mengumpulkan seluruh bahan-bahan kepustakaan baik bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier yang diperoleh melalui kepustakaan maupun lapangan untuk selanjutnya dilakukan pengklasifikasian dan pencatatan mengenai hal-hal yang dianggap penting dan berguna bagi penelitian yang dilakukan untuk kemudian dilakukan pengkajian secara menyeluruh. Pengklasifikasian dan pencatatan dalam penelitian ini disusun berdasarkan topik yang sesuai dengan permasalahan yang akan dibahas agar memudahkan peneliti dalam melakukan penelitian kemudian dikaji sebagai satu kesatuan yang utuh.

¹⁹⁾ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Kajian Singkat)*, (Jakarta: Rajawali, 1990), hal 41.

6. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah mengumpulkan bahan hukum yang diperoleh, kemudian dianalisis menggunakan metode analisis normatif kualitatif, yakni dengan membahas dan menjabarkan bahan hukum yang digunakan dengan berlandaskan pada norma hukum yang digunakan, teori-teori serta doktrin yang berkaitan dengan materi yang diteliti, dengan menggunakan logika deduktif yakni menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum terhadap permasalahan konkret yang dihadapi.²⁰

F. Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini terbagi dalam 5 (lima) bab yang dapat diuraikan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini merupakan bagian awal dari skripsi yang terdiri dari; latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, definisi operasional dan selanjutnya diuraikan tentang metode penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II TEORI HUKUM PIDANA

Pada bab ini diuraikan mengenai pengertian hukum pidana, asas legalitas, perbuatan pidana, pertanggungjawaban pidana dan hukum acara pidana yang meliputi uraian penangkapan dan penahanan berdasarkan KUHAP.

²⁰⁾ Ronny Hanitiji Soemitro, *Op. Cit.* hal 9.

BAB III TEORI TINDAK PIDANA PILKADA

Pada bab ini diuraikan tentang pengertian Pilkada dan tindak pidana Pilkada.

BAB IV ANALISIS TINDAK PIDANA PILKADA DKI JAKARTA

TAHUN 2017

Bab ini merupakan jawaban atas permasalahan mengenai tindak pidana Pilkada berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pilkada dan proses hukum tindak pidana Pilkada atas kasus penghadangan calon wakil kepala daerah Djarot Saiful Hidayat di DKI Jakarta.

BAB V PENUTUP

Pada bab terakhir ini berisi kesimpulan dari seluruh bab yang ada pada skripsi ini serta diakhiri dengan saran dari penulis.