

BAB I

PENDAHULUAN

1. 1. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara demokrasi yang dapat dibuktikan dengan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) yang berbunyi: “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar*”, sehingga rakyat ikut andil dalam pemerintahan dengan menunjuk wakil-wakil rakyat dalam menjalankan pemerintahan melalui Pemilihan Umum yang (selanjutnya disebut Pemilu). Pemilu sangat penting karena pemilu merupakan instrumen penentu arah kebijakan publik suatu Negara. Penyelenggara pemilu menurut UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang (selanjutnya disebut UU Pemilu) Pasal 1 yaitu: “lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggara Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat”.

Selanjutnya, penyelenggara pemilu ini diatur dalam Buku Kedua UU Pemilu, yaitu: “Bab I mengatur tentang Komisi Pemilihan Umum (selanjutnya disebut KPU) dimulai dari Pasal 6 sampai Pasal 88, Bab II tentang Pengawas

Pemilu yang (selanjutnya disebut Bawaslu) dimulai Pasal 89 sampai Pasal 154, dan Bab III tentang Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang (selanjutnya disebut DKPP) dimulai dari Pasal 155 hingga Pasal 166. Komisi Pemilihan Umum yang (selanjutnya disebut KPU) adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan Pemilu. Masa jabatan keanggotaan KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota adalah selama 5 (lima) tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan pada tingkatan yang sama. Pengawasan penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh Badan Pengawas Pemilu yang (selanjutnya disebut Bawaslu). Bawaslu adalah lembaga penyelenggaraan Pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang (selanjutnya disebut DKPP) adalah lembaga yang diberikan kewenangan untuk menindak pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu. UU Pemilu Pasal 155 ayat (2) berbunyi:

DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutus aduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Bawaslu Kabupaten/Kota. Keanggotaan DKPP terdiri atas: 1 (satu) orang ex officio dari unsur KPU, 1 (satu) orang ex officio dari unsur Bawaslu, dan 5 (lima) orang tokoh masyarakat. Keanggota DKPP yang berasal dari tokoh masyarakat, diusulkan oleh Presiden sebanyak 2 (dua) orang dan diusulkan oleh DPR sebanyak 3 (tiga) orang.

Selanjutnya, usulan keanggotaan DKPP dari beberapa unsur yang telah diusulkan kemudian diajukan kepada Presiden. Terjadi perbedaan pengaturan pada Pasal 280 ayat (4) dengan Pasal 521 tentang Pelanggaran Pemilu yaitu sebagai berikut:

Pasal 280 UU Pemilu

(1) Pelaksana, peserta, dan tim Kampanye Pemilu dilarang:

- a. Mempersoalkan dasar negara Pancasila, Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia
- b. Melakukan kegiatan yang membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- c. Menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon, dan/atau Peserta Pemilu yang lain
- d. Menghasut dan mengadu domba perseorangan ataupun masyarakat
- e. Mengganggu ketertiban umum
- f. Mengancam untuk melakukan kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada seseorang, sekelompok anggota masyarakat, dan/atau Peserta Pemilu yang lain
- g. Merusak dan/atau menghilangkan alat peraga kampanye Peserta Pemilu;
- h. Menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan;
- i. Membawa atau menggunakan tanda gambar dan/atau atribut selain dari tanda gambar dan/atau atribut Peserta Pemilu yang bersangkutan; dan
- j. Menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta Kampanye Pemilu.

(2) Pelaksana dan/atau tim kampanye dalam kegiatan Kampanye Pemilu dilarang mengikutsertakan:

- a. Ketua, wakil ketua, ketua muda, hakim agung pada Mahkamah Agung, dan hakim pada semua badan peradilan di bawah Mahkamah Agung, dan hakim konstitusi pada Mahkamah Konstitusi
- b. Ketua, wakil ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan
- c. Gubernur, deputi gubernur senior, dan deputi gubernur Bank Indonesia
- d. Direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah
- e. Pejabat negara bukan anggota partai politik yang menjabat sebagai pimpinan di lembaga nonstruktural
- f. Aparatur sipil negara
- g. Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia
- h. Kepala desa
- i. Perangkat desa
- j. Anggota badan permusyawaratan desa; dan
- k. Warga Negara Indonesia yang tidak memiliki hak memilih

(3) Setiap orang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilarang ikut serta sebagai pelaksana dan tim Kampanye Pemilu.

(4) Pelanggaran terhadap larangan ketentuan pada ayat (1) huruf c, huruf f, huruf g, huruf i, dan huruf j, dan ayat (2) merupakan tindak pidana Pemilu.

Pasal 521 UU Pemilu

Setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim kampanye pemilu yang dengan sengaja melanggar larangan pelaksanaan kampanye pemilu sebagaimana dimaksud dalam pasal 280 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf f, huruf g, huruf h, huruf i, huruf j dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).

Norma hukum mempunyai peran dalam hubungan kehidupan bernegara maupun bermasyarakat seperti UU Pemilu yang menjadi landasan dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Namun Jika terjadi permasalahan seperti pada Pasal 280 ayat (4) dengan Pasal 521. Dalam Pasal 280 ayat (1) UU Pemilu menyebutkan larangan terhadap pelaksana, peserta, dan tim kampanye pemilu terdiri dari beberapa huruf yaitu : a.b.c.d.e.f.g.h.i dan j yang semuanya merupakan larangan, kemudian dalam Pasal 280 ayat (4) ditegaskan bahwa huruf c,f,g,i dan j, dan ayat (2) merupakan tindak pidana pemilu, namun dari huruf a sampai huruf j diberikan sanksi pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000,000,00 (dua puluh empat juta rupiah). Sedangkan huruf a,b,d,e, dan h tidak termasuk tindak pidana pemilu. Maka akan menimbulkan konflik norma antara Pasal 280 ayat (4) dengan Pasal 521 UU Pemilu. Seperti kasus Dadang Priatna selaku Ketua Bawaslu Kabupaten Sumedang menerapkan Pasal 494 UU Pemilu terhadap seorang Aparatur Sipil Negara yang (selanjutnya disebut ASN) yang menghadiri Hari Jadi Partai Persatuan Pembangunan yang didalamnya ada agenda pengenalan calon-calon Partai Persatuan Pembangunan yang termasuk agenda pemilihan legislatif dan pemilihan presiden padahal yang bersangkutan hadir dari awal hingga akhir. Sehingga ASN tersebut telah

melakukan tindak pidana pemilu sesuai Pasal 280 ayat (4) UU Pemilu yang berbunyi: pelanggaran terhadap larangan ketentuan pada ayat (1) huruf c, huruf f, huruf g, huruf i, dan huruf j dan ayat (2) merupakan tindak pidana pemilu. Dan anggota ASN tersebut melakukan tindak pidana pemilu pada ayat (2) huruf f yaitu: aparatur sipil negara dilarang ikut sebagai pelaksana dan tim kampanye Pemilu. Namun sanksi yang digunakan sesuai dengan Pasal 494 UU Pemilu yang berbunyi: Setiap aparatur sipil negara, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, kepala desa, perangkat desa, dan/atau anggota permusyawaratan desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (3) UU Pemilu dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (1) tahun dan denda paling banyak Rp 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) bukan menggunakan pasal 521 UU Pemilu. Berdasarkan uraian di atas, maka timbul permasalahan hukum antara Pasal 280 ayat (4) dengan Pasal 521 UU Pemilu.

1.2. Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah di uraikan di atas dapat dibuat beberapa rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Mengapa terjadi perbedaan pengaturan Pasal 280 ayat (4) dengan Pasal 521 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum?
2. Bagaimana pengaturan yang tepat atas perbedaan Pasal 280 ayat (4) dengan Pasal 521 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum?

1.3.Tujuan Penulisan

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penulisan ini adalah:

1. Untuk mengetahui mengapa terjadi perbedaan pengaturan Pasal 280 ayat (4) dengan Pasal 521 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.
2. Untuk mengetahui Bagaimana pengaturan yang tepat atas perbedaan Pasal 280 ayat (4) dengan Pasal 521 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

1.4.Kegunaan Penulisan

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Kegunaan teoritis

Secara teoritis diharapkan mampu memberikan kontribusi terhadap perkembangan hukum di Indonesia. Sebagai bahan untuk menambah wawasan atau pengetahuan hukum dan sebagai salah satu acuan untuk melakukan penelitian lebih lanjut terkait penelitian yang relevan dengan penulisan ini.

- b. Kegunaan Praktis

Dari hasil penelitian ini dapat memberikan jawaban terhadap persoalan-persoalan yang telah dibahas pada penelitian ini, diharapkan dapat memberikan wawasan terkait pembuatan peraturan kepada penyusun, pembaca dan pihak-pihak terkait.

1.5.Keaslian Penulisan

Keaslian penulisan ini bertujuan untuk memberikan penjelasan bahwasanya penelitian yang diangkat benar-benar asli, dalam hal ini belum pernah diteliti orang lain. Guna mempertahankan penulisan ini yang berjudul PERBEDAAN PENGATURAN ANTARA PASAL 280 AYAT (4) DENGAN PASAL 521 UNDANG-UNADANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM setelah melakukan penelusuran ternyata penulis tidak menemukan skripsi yang sama atau memiliki kemiripan dengan penulisan ini, namun penulis akan menunjukkan penulisan yang pernah diangkat sebelumnya. Dengan demikian akan disertakan sebagai bukti bahwasanya penulisan ini belum pernah diangkat sebagai bahan penelitian, berikut adalah beberapa penelitian yang pernah diangkat :

NO.	PENULIS	UNIVERSITAS	JUDUL	RUMUSAN MASALAH
1.	Nikmah Isniani	Universitas Islam Indonesia Yogyakarta	Kedudukan, Tugas Dan Kewenangan Bawaslu Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum Dan Undang-Undang	1. Bagaimana Kedudukan, Tugas Dan Kewenangan Bawaslu Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum ? 2. Bagaimana Kedudukan, Tugas Dan Kewenangan Bawaslu Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum ?

			Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum	
2.	Nurlita Fadhilah Isnani	Universitas Islam Indonesia	Kepemimpi nan Politik Perempuan Menurut Undang- Undang Nomor 7 Tanun 2017 Tentang Pemilihan Umum	1. Bagaimana Pandangan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Terhadap kepemimpinan Politik Perempuan ? 2. Bagaimana Menurut Perspektif Hukum Islam Melihat Kaum Perempuan Dalam Kepemimpinan Di Indonesia ?

1.6. Metode Penelitian

Metode penelitian hukum adalah cara atau prosedur untuk mengumpulkan data atau informasi yang dibutuhkan dalam suatu penelitian. Adapun metode penelitian hukum dalam skripsi ini adalah:

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam skripsi ini merupakan penelitian hukum normative. Penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaedah-kaedah atau norma-norma hukum positif.¹ Sistem penelitian yang dimaksud merupakan penelitian yang mengkaji studi dokumen, yakni menggunakan berbagai data sekunder seperti peraturan

¹Johhny Ibrahim, *Teori dan Metologi Penelitian Hukum Normatif*, (Surabaya: Bayumedia, 2008), hlm. 282.

perundang-undangan, keputusan pengadilan, teori hukum, dan dapat juga berupa pendapat para ahli hukum atau sarjana hukum.

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Berdasarkan uraian diatas maka pendekatan penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute Approach*), yaitu dapat dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani.² Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi. Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dalam rangka penelitian hukum untuk kepentingan praktis maupun kepentingan akademis. Pendekatan peraturan perundang-undangan ini dilakukan dengan mempelajari kesesuaian antara undang-undang yang satu dengan undang-undang yang lainnya. Dalam metode pendekatan peraturan perundang-undangan peneliti perlu memahami hierarki dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan. Kadang kala dalam melakukan dalam melakukan penelitian peneliti justru menemukan adanya inkonsisten antara regulasi dengan undang-undang atau pasal dalam suatu undang-undang. Dalam hal ini mencari kemudian menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan undang-undang pemilihan umum. Hasil telaah inilah yang kemudian akan menjadi suatu argumentasi untuk memecahkan isu hukum diatas.

²Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: KENCANA, 2017), hlm 133.

1.6.3. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum adalah bahan terpenting dalam penelitian hukum. Tanpa bahan hukum tidak akan mungkin dapat ditemukan jawaban atas isis hukum yang diketengahkan. Untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi digunakan bahan hukum sebagai sumber penelitian hukum. Mengingat penulisan skripsi ini menggunakan penelitian hukum normative, maka dalam metode pengumpulan bahan hukum menggunakan dua bahan hukum yaitu :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.³ Bahan hukum primer yang digunakan dalam skripsi ini antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemulihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109)
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)

b. Bahan Hukum Sekunder

³Ibid, hlm 181

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang dapat menunjang atau memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, yaitu termasuk dokumen resmi. Bahan hukum sekunder berupa publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.⁴

1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penulis menggunakan studi dokumen dengan cara menelaah bahan-bahan pustaka yang relevan dengan penelitian ini, yaitu berupa literatur-literatur, peraturan perundang-undangan, buku-buku dan jurnal yang berkaitan dengan judul penelitian ini.

1.6.5. Analisis Bahan Hukum

Metode yang digunakan untuk menganalisis bahan hukum yang didapatkan adalah metode analisis, sehingga dari hasil analisis bahan hukum tersebut dapat ditemukan jawaban atas rumusan masalah tersebut.

1.7. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan hukum dengan judul PERBEDAAN PENGATURAN ANTARA PASAL 280 AYAT (4) DENGAN PASAL 521 UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM akan dibagi dalam beberapa bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

⁴Ibid, hlm 181

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang masalah yang dianggap berisi alasan mengenai Implikasi Hukum Perbedaan Pengaturan Antara Pasal 280 Ayat (4) Dengan Pasal 521 UU Pemilu. Tahapan berikutnya adalah rumusan masalah ditentukan ruang lingkup dan arahan penulisan dari latar belakang yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan penulisan yang diinginkan dan kegunaan penelitian yang memberikan gambaran gagasan dari sasaran penelitian ini. Tahapan selanjutnya keaslian penelitian dimana menjelaskan tentang keaslian penelitian yang sedang diteliti dengan membandingkan dengan beberapa penelitisn terdahulu yang sedikit bsnysk dsling berkaitan. Selanjutnya adalah metode penelitian mengenai pendekatan penelitian, penelitian yang juga menguraikan sumber hukum yang menjadi dasar penulisan serta analisis dasar untuk mendukung pembahasan dan sistematika penulisan yang menggambarkan keseluruhan dalam penulisan penelitian ini.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab kedua ini memaparkan mengenai landasan teori yang mendukung berdasarkan para pakar dan literatur-literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian terkait. Tinjauan pustaka dibagi menjadi 2 (dua) bagian yaitu :

- a. Kerangka teori
- b. Kerangka pemikiran

BAB III PEMBAHASAN

Pada bab ketiga ini menguraikan tentang hasil penelitian dan pembahasannya dihubungkan dengan fakta dan data dari kepustakaan mengenai Kebijakan Pemerintah dalam mengeluarkan peraturan.

BAB IV PENUTUP

Bab ini mengemukakan kesimpulan dari hasil penelitian serta memberikan saran yang konstruktif terhadap pihak-pihak yang terkait dengan penelitian tersebut. Berisi suatu rangkuman hasil dari penelitian dan analisis-analisis sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan dan juga menguraikan saran yang didasarkan pada kesimpulan-kesimpulan dari penelitian sebagai sumbangsih pemikiran.