

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara kepulauan merupakan negara yang terdiri dari berbagai ras, suku, agama, dan kelompok sosial. Sebagai negara kepulauan, budaya dari banyak suku yang hidup di berbagai pulau atau di berbagai daerah berbeda-beda. Falsafah pancasila merupakan dasar negara Indonesia dan kehidupan berbangsa dan bernegara. UUD 1945 menggarisbawahi bahwa lambang negara Indonesia yakni pancasila dimaksudkan sebagai dasar atau pedoman untuk bertindak sebagai warga negara Indonesia yang baik dalam rangka menciptakan perdamaian dan ketertiban dalam berbangsa dan bernegara.

Menurut UUD 1945, lambang negara Indonesia adalah Garuda Pancasila yang menyandang semboyan “Bhinneka Tunggal Ika”, yang berarti bahwa meskipun bangsa Indonesia berbeda-beda suku, bahasa, agama, adat istiadat, dan ciri khas lainnya, namun tetap satu kesatuan. Negara bersatu, Slogan ini berusaha untuk menegakkan persatuan bangsa, mencegah perpecahan berdasarkan kepentingan individu atau kelompok dan memajukan cita-cita Indonesia.¹

Indonesia adalah salah satu negara demokrasi dengan penduduk terbanyak di dunia, negara harus memastikan bahwa semua warga negara memiliki hak atas

¹ Amalia Dwi Pertiwi & Dinie Anggraeni Dewi, *Implementasi Nilai Pancasila Sebagai Landasan Bhinneka Tunggal Ika*, jurnal kewarganegaraan, vol. 5 No 1, Juni 2021, hlm. 213

kebebasan berbicara sebagai salah satu landasan demokrasi. sedangkan kebebasan berbicara secara umum mengacu pada kemampuan untuk mengkomunikasikan gagasan atau pendapat tanpa hambatan, baik secara lisan maupun tulisan. Meskipun memiliki kebebasan untuk menyampaikan pandangan dan keyakinan seseorang merupakan hak hukum, namun dalam praktiknya sering dijumpai ungkapan atau ucapan yang melanggar hukum maupun hak orang lain, salah satunya adalah kampanye pemilihan umum.

Tidak hanya pelanggaran dalam menyampaikan pendapat dan pikiran, dalam pelaksanaan pemilihan umum ditemukan praktek-praktek yang bertentangan dengan norma hukum yang berlaku.² Namun, dengan menyebarkan ujaran kebencian atau adu domba dapat menyebabkan orang melakukan tindakan kriminal lainnya. Salah satu ciri negara demokratis adalah negara yang memiliki partai politik sebagai organisasi yang mengkoordinasikan calon untuk bersaing dalam pemilihan dalam suatu negara. Mengikuti pembentukan partai politik, ada ketentuan umum untuk memilih Presiden, Wakil Presiden, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat.³

Menurut Pasal 1 ayat 1 pemilu legislative No.8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum anggota DPR DPD DPRD, “Pemilu merupakan salah satu cara pelaksanaan kedaulatan rakyat dan diselenggarakan dalam negara kesatuan republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Tahun 1945”. Jadi,

² Mahfud MD Moh. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, PT Rineka Sipta: Jakarta, 2003, hal 5.

³ Miftah Toha, *Birokrasi Politik dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2014, hlm. 113.

Pemilu adalah sarana untuk memilih pejabat publik, sarana meminta pertanggungjawaban pejabat publik, dan sarana mendidik masyarakat.

Ketentuan umum Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, ”pemilu dapat diartikan sebagai sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota dewan perwakilan rakyat, anggota dewan perwakilan daerah, presiden dan wakil presiden, dan untuk memilih anggota dewan perwakilan rakyat daerah, yang dilaksanakannya secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.⁴

Pasal 1 angka 35 undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum menyatakan bahwa, “kampanye Pemilu adalah kegiatan peserta Pemilu atau pihak lain yang ditunjuk oleh peserta Pemilu untuk meyakinkan pemilih dengan menawarkan visi misi program dan atau citra diri peserta pemilu”. Proses pelaksanaan kampanye yang dilakukan oleh peserta pemilu diatur dalam bab 7 tentang kampanye pemilu dari pasal 267 sampai dengan pasal 339 undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Salah satu aturan berisi tentang larangan atau batasan dalam kampanye sebagaimana diatur dalam Pasal 280 ayat 1 undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 yaitu mengenai larangan dalam kampanye pemilihan umum. Selengkapnya, dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Pasal 280 ayat (1) Tentang Pemilihan Umum dijelaskan secara detail terkait dengan larangan-larangan yang tidak boleh

⁴ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

dilakukan oleh pelaksana, peserta maupun tim kampanye di dalam proses pelaksanaan kampanye pemilihan umum;⁵

- 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
- 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

⁵ Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

- j. Menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta kampanye pemilu.

Terdapat sebuah kasus tentang perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam perkara ini menjelaskan bahwa Perbuatan pada pasal 27 Ayat (3) motifnya membangkitkan rasa kebencian dan/atau permusuhan atas dasar SARA. Aparat penegak hukum harus membuktikan motif membangkitkan yang ditandai dengan adanya konten mengajak, mempengaruhi, menggerakkan masyarakat, menghasut/mengadu domba dengan tujuan menimbulkan kebencian, dan/atau permusuhan.

Penyampaian pendapat, pernyataan tidak setuju atau tidak suka pada individu atau kelompok masyarakat tidak termasuk perbuatan yang dilarang, kecuali yang disebarkan itu dapat dibuktikan ada upaya melakukan ajakan, mempengaruhi, dan/atau menggerakkan masyarakat, menghasut/mengadu domba untuk menimbulkan rasa kebencian atau permusuhan berdasar isu sentimen perbedaan SARA.⁶

Dijelaskan di dalam putusan tersebut, menghasut atau mengadu domba termasuk untuk menimbulkan rasa kebencian atau permusuhan. Hal ini

⁶ Putusan Nomor 36/PUU-XX/2022 Tentang Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik

menimbulkan pertanyaan karena dalam putusan ini tidak ada definisi bahwa adu domba tersebut termasuk kategori tersebut. Sedikit menyinggung pada pasal 160 KUHP pula tidak dijelaskan apa makna adu domba hanya menjelaskan makna penghasutan, yang mana kedua kata tersebut memiliki makna yang berbeda.

Kemudian sanksi larangan kampanye hitam tersebut ada pada Pasal 521 “dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak 24.000.000,00 (dua puluh empat juta).⁷ Mencermati ketentuan-ketentuan di atas, terdapat frasa atau unsur Pasal 280 ayat (1) angka d yang melarang perbuatan “menghasut dan mengadu domba perseorangan ataupun masyarakat. Memperhatikan unsur “mengadu domba” merupakan istilah yang tidak ada penjelasan Pasalnya.

Melihat Perumusan tentang “Adu Domba “ pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang tidak memiliki kualifikasi secara jelas serta tidak ada penjelasan secara rinci tentu membuat pemaknaan dalam pasal tersebut menjadi multitafsir dan dapat dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang memiliki kepentingan untuk menghukum pihak yang tidak disukainya. Hal ini menunjukkan bahwa pada Pasal 280 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum bertentangan dengan *Asas Lex Certa* yang berarti peraturan perundang-undangan harus jelas dan terperinci agar hukum dapat ditegakkan dan semua orang mendapat perlakuan sama di hadapan hukum.

Berdasarkan uraian diatas maka isu hukum dalam penelitian ini adalah adanya ketidakjelasan konsep atau *vague norm*. Oleh karena itu penulis tertarik

⁷ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

untuk melakukan penelitian. Maka dari latar belakang yang diuraikan, penulis tertarik untuk mengangkat judul “Formulasi Konsep “Adu Domba” Perseorangan ataupun Masyarakat berkaitan dengan Tindak Pidana Pemilu (UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum”

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian sebagaimana dalam latar belakang, terdapat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Keberadaan konsep adu domba dalam perspektif prinsip *Lex Certa*?
2. Bagaimana formulasi yang tepat tentang konsep “Adu Domba” di masa yang akan datang

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. mengetahui dan menganalisa keberadaan konsep adu domba dalam perspektif prinsip *lex certa*
2. mengetahui dan menemukan formulasi yang tepat tentang konsep “adu domba” di masa yang akan datang

1.4. Kegunaan Penelitian

Esensi suatu penelitian dapat memberikan sejumlah manfaat, adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.4.1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran berkaitan dengan konsep adu domba perseorangan ataupun masyarakat dalam tindak pidana pemilu (undang-undang no 7 tahun 2017 tentang pemilihan umum) tentang pengembangan teori kepada ilmu hukum terutama bagian pidana berkaitan dengan konsep adu domba perseorangan ataupun masyarakat berkaitan dengan tindak pidana pemilu sehingga harus terdapat penelitian lebih lanjut mengenai isu hukum yang diteliti.

1.4.2. Kegunaan Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dibidang penanganan hukum khususnya di bidang hukum pidana. Bagi pembuat dan pemegang kebijakan legislasi termasuk aparat penegak hukum, penelitian ini diharapkan dijadikan masukan demi terciptanya improvisasi dan reformasi hukum untuk lebih tanggap dan kritis akan adanya perubahan dan perkembangan, karena perubahan, perkembangan dan perilaku masyarakat menuntut pula hukum lebih baik.

1.5. Keaslian Penelitian

Penelitian terkait dengan “Formulasi Konsep “Adu Domba” Perseorangan ataupun Masyarakat Berkaitan dengan Tindak Pidana Pemilu (UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Pemilu” belum pernah dilakukan oleh orang lain namun

ada beberapa penelitian yang bisa menjadi bahan referensi oleh penulis. Penulis melakukan *review* terhadap penelitian terdahulu untuk memastikan perbedaan dari penelitian ini agar pokok bahasannya tidak sama dan untuk penelitian terdahulu bisa dijadikan bahan untuk menyelesaikan penelitian ini:

Penelitian dari Zahra Mahrnisa dalam skripsi yang berjudul “ Analisis Hukum Ujaran kebencian dalam pemilu berdasarkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang pemilu dan Fiqh Siyasah Dusturiyyah” dalam penelitian ini membahas terkait hukum atau tindak pidana ujaran kebencian dalam pemilu yang mana ujaran kebencian merupakan suatu istilah yang sangatlah rentan berhadapan dengan kebebasan berpendapat dan berekspresi sebagaimana dalam pasal 28E ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945. Hingga saat ini tidak ada Spesifikasi, penafsiran yang jelas tentang ujaran kebencian bahkan di Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.

Penelitian Arif Prasetyo Utomo dalam skripsi yang berjudul “Ujaran Kebencian melalui media sosial: Antara kebebasan berekspresi dan tindak pidana” dalam penelitian ini membahas tentang batasan-batasan seseorang ataupun masyarakat dalam berpendapat. Pembatasan dalam berekspresi diatur dalam Undang-Undang KUHP Pasal 207 dan 208, Undang-undang No 19 Tahun 2016 pasal 27 dan pasal 28, dan surat edaran Kapolri No SE/06/X/2015.

Penelitian Husnul Mannan dalam skripsi yang berjudul “Analisis UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dalam Implementasi pada Pemilu 2019 di Pidie Jaya” dalam penelitian ini membahas tentang pemilu, implementasi terkait

dengan UU No 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dalam penyelesaian pelanggaran-pelanggarannya.

Agar lebih mudah untuk mengetahui perbedaan dari penelitian sebelumnya dengan penelitian ini. Berikut dicantumkan dalam bentuk tabel: untuk tabel ini memperhatikan mengenai keaslian penelitian skripsi dan korelasi dengan hasil penelitian sebelumnya. Seperti sebagai berikut:

Tabel : Keaslian Penelitian

No	Penelitian Sebelumnya	Judul Penelitian	Fokus Pembahasan	Perbedaan dengan penelitian Penulis
1.	Zahra Mahrnunisa	Analisis Hukum Ujaran kebencian dalam pemilu berdasarkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang pemilu dan Fiqh Siyasah Dusturiyyah	Skripsi ini Membahasa terkait hukum atau tindak pidana ujaran kebencian dalam kasus pemilihan umum. Yang sudah diatur dalam UU	Penelitian skripsi ini memiliki perbedaan yaitu berkenaan dengan fokus pembahasan

			Nomor 7 Tahun 2017, dan di penelitian ini dijelaskan bagaimana analisis hukumnya berdasarkan Undang-undang Tersebut	
2.	Arif Prasetyo Utomo	Ujaran Kebencian melalui media sosial: Antara kebebasan berekspresi dan tindak pidana	dalam penelitian ini membahas tentang batasan-batasan seseorang ataupun masyarakat dalam berpendapat. Yang mana pembatasan dalam	Skripsi ini memiliki perbedaan pada fokus pembahasan dan isu hukum.

			berekspresi diatur dalam Undang-undang KUHP pasal 207 dan 208, Undang-undang No 19 Tahun 2016 pasal 27 dan pasal 28, dan surat edaran Kapolri No SE/06/X/2015.	
3.	Husnul Mannan	Analisis UU No 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dalam Implementasi pada Pemilu 2019 di Pidie Jaya	membahas tentang pemilu, implementasi terkait dengan UU No 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dalam penyelesaian pelanggaran-pelanggarannya.	Skripsi ini memiliki perbedaan pada fokus pembahasan, isu hukum dan metode penelitian.

--	--	--	--	--

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah “penelitian hukum ini dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis didalam perundang-undangan atau hukum yang dikonseptualisasikan sebagai aturan atau standar yang berfungsi sebagai tolak ukur perilaku masyarakat sehubungan dengan apa yang dianggap tepat”.⁸ Oleh karena itu, penelitian lebih mengkaji pada peraturan perundang-undangan, norma-norma atau kaidah-kaidah yang hidup dalam masyarakat.

1.6.2 Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*) untuk mengetahui peraturan perundang-undangan dan menelaah semua peraturan yang terkait dengan isu yang sedang diteliti⁹ dan menggunakan Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*) yaitu pendekatan yang manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada

⁸ Joenaedi Efendi & Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Kencana, Jakarta, 2016. hlm. 124

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana media group, Jakarta, 2005. Hlm 93

dikarenakan memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi.¹⁰

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

1. Bahan hukum primer merupakan bahan utama dalam melaksanakan penelitian normati, bahan hukum primer diantaranya memuat perundang-undangan, catatan resmi maupun risalah pembuatan perundang-undangan serta putusan hakim¹¹:

- a) Undang-Undang Dasar NRI 1945

- b) Undang-Undang

1. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Legislatif

2. Bahan Hukum Sekunder adalah yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, meliputi buku, hasil penelitian, pendapat hukum, dokumen-dokumen lain yang ada relafansinya dengan masalah yang diteliti yaitu “Formulasi Konsep “Adu Domba” perseorangan ataupun masyarakat berkaitan dengan

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Jakarta, Prenamedia Group, 2005, hlm. 177

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.* hlm 181.

Tindak Pidana Pemilu (Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum)”

3. Bahan Hukum tersier adalah bahan hukum penunjang yang memberikan petunjuk dan pengertian terhadap bahan hukum primer dan sekunder, meliputi kamus-kamus hukum atau kamus bahasa lain.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Untuk menjawab permasalahan yang ada peneliti melakukan pengumpulan bahan hukum melalui studi dokumen (studi kepustakaan) meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yakni dengan cara melakukan inventarisasi dan identifikasi terhadap sejumlah peraturan perundang-undangan, dokumen hukum, catatan hukum, hasil-hasil karya ilmiah dan bahan bacaan/literatur yang berasal dari ilmu pengetahuan hukum dalam bentuk pengetahuan hukum dalam bentuk buku, artikel, jurnal dan hasil penelitian yang ada kaitannya dengan penelitian yang diangkat.

1.6.5 Metode Analisis Data

Data penelitian ini dianalisa dengan menggunakan analisis deskriptif kualitatif, yaitu berusaha menganalisa data dengan menguraikan dan memaparkan secara jelas dan apa adanya mengenai objek yang diteliti. Data-data dan informasi yang diperoleh dari objek penelitian dikaji dan

dianalisa, dikaitkan dengan teori dan peraturan yang berlaku yang bertujuan untuk memecahkan permasalahan yang diangkat.

1.6.6 Metode Pengambilan Kesimpulan

Setelah terkumpulnya bahan hukum penelitian ini lalu dilakukan analisa untuk menemukan konklusi, analisa yang digunakan ialah deskriptif kualitatif dengan logika deduktif. Selanjutnya didapat kesimpulan mengenai makna “adu domba”, dengan hasil pemikiran dapat menjadi bahan pertimbangan agar dapat merumuskan dengan jelas dan detail pada Pasal 280 Ayat 1 Huruf D Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 Tentang Pemilu tersebut.