

**BAB IV**

**ANALISIS SANKSI PIDANA PEMILIHAN UMUM**

**PELAKSANAAN KAMPANYE DI TEMPAT PENDIDIKAN**

**DALAM PEMILIHAN UMUM LEGISLATIF 2019 DI**

**KABUPATEN CIAMIS**

**A. Unsur Sanksi Pidana Terhadap Pelaksanaan Kampanye Di Tempat Pendidikan Dalam Pemilu Legislatif Di Kabupaten Ciamis Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Dan Dihubungkan Dengan Teori Demokrasi**

**1. Sanksi Pidana Pelaksanaan Kampanye Di Tempat Pendidikan Dalam Pemilu**

Sanksi merupakan hal yang sentral dalam hukum pidana karena seringkali menggambarkan nilai-nilai social budaya bangsa. Artinya, pidana mengandung tata nilai dalam suatu masyarakat mengenai apa yang baik dan yang tidak baik, apa yang bermoral dan apa yang amoral serta apa yang diperbolehkan dan apa yang dilarang. Tata nilai itu ada yang bersifat universal dan abadi, dapat juga bersifat dinamis. Kedinamisan tata nilai berlaku juga pada sistem pidanaan dan sistem sanksi dalam hukum pidana. Jika diartikan secara luas sistem pidanaan maka pembahasannya menyangkut aturan perundang-undangan yang berhubungan dengan sanksi dan pidanaan.

Pencantuman jenis sanksi pidana di definisikan dalam perundang-undangan pidana, baik yang berkualifikasi tindak pidana umum ataupun tindak pidana khusus. Jenis sanksi pidana jika dilihat dari aspek tujuannya lebih mengarah pada pencegahan agar orang tidak melakukan kejahatan, bukan bertujuan untuk mencegah agar kejahatan itu tidak terjadi.

Sanksi Pidana adalah suatu hukuman sebab akibat, sebab adalah kasusnya dan akibat adalah hukumnya. Sanksi Pidana merupakan suatu jenis sanksi yang bersifat nestapa yang diancamkan atau dikenakan terhadap perbuatan atau pelaku perbuatan pidana atau tindak pidana yang dapat mengganggu atau membahayakan kepentingan hukum. Hukum pidana menguraikan perbuatan yang oleh hukum pidana dilarang dan diancam pidana terhadap siapa yang melanggar larangan tersebut.

Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mengesakan bahwa larangan kampanye di lembaga pendidikan, rumah ibadah, maupun institusi pemerintah diatur dalam Pasal 280 ayat (1) huruf h. Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa pelaksana dan tim kampanye pemilu dilarang menggunakan fasilitas pemerintah, tempat pendidikan, dan tempat ibadah. Dari larangan tersebut, ada ancaman sanksi pidana yang bisa dikenakan pada pelanggarnya. Aturan pada Pasal 280 memuat sejumlah norma lanjutan. Misalnya, pada penjelasan pasal 280 tentang larangan, ada dispensasi, yaitu fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan bisa digunakan oleh peserta pemilu jika memenuhi dua syarat. Yaitu, pertama, tidak menggunakan atribut

kampanye. Kedua, atas undangan dari pihak penanggung jawab fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat Pendidikan.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) menegaskan pelaku kampanye di institusi pendidikan maupun tempat ibadah bisa dikenai sanksi pidana.

Terkait larangan ini, ancaman sanksi maksimum pidana penjara dua tahun dan denda Rp 24 juta. Sanksi ini tercantum dalam UU Pemilu Nomor 7 Tahun 2017 pada pasal 521.

Ketentuan pidana terhadap pelanggaran kampanye di tempat terlarang, diatur dalam ketentuan Pasal 521 UU 7 tahun 2017 yang mengamanatkan bahwa: “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, atau 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)”

Artinya, pelanggaran terhadap larangan Penggunaan Fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan dalam kampanye dapat dikategorikan sebagai pelanggaran pidana Pemilu, apabila dapat dibuktikan adanya unsur kesengajaan (dolus) dalam pelanggaran tersebut.

Untuk membuktikan unsur kesengajaan harus memenuhi persyaratan:

- a. Terdakwa menghendaki dan mengetahui (willesan weten) terjadinya serta akibat tindak pidana tersebut;
- b. Perbuatan tersebut timbul dari niat terdakwa dan diwujudkan secara aktif oleh terdakwa;

- c. Perbuatan tersebut sesuai dengan unsur-unsur dan pelaksanaan suatu kampanye pemilu menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain penggunaan sanksi pidana sebagai sarana untuk menanggulangi tindak pidana dan menjaga ketertiban masyarakat, tujuan pemidanaan juga merupakan hal yang tidak kalah pentingnya guna mencari dasar pembenaran dari penggunaan pidana sehingga pidana menjadi lebih fungsional. Dalam hukum pidana, terdapat dua pandangan mengenai unsur-unsur syarat pemidanaan, yaitu :

- a. Pandangan Monoistis, yaitu bahwa untuk adanya tindak pidana atau perbuatan pidana maka harus ada perbuatan pidana dan pertanggungjawaban pidana. Para ahli yang berpendapat demikian tidak memisahkan antara unsur adanya perbuatan, unsur pemenuhan rumusan undang-undang, dan unsur sifat melawan hukum sebagai perbuatan pidana dengan unsur kemampuan bertanggung jawab, unsur adanya kesalahan, dan unsur alasan penghapus pidana sebagai pertanggungjawaban pidana; dan
- b. Pandangan Dualistis, yaitu bahwa adanya pemisahan antara perbuatan pidana dengan pertanggungjawaban pidana, dimana jika hanya ada unsur perbuatan yang memenuhi rumusan undang-undang serta melawan hukum saja maka sudah cukup untuk mengatakan bahwa itu adalah tindak pidana dan dapat dipidana.

Adapun unsur-unsur tindak pidana, yaitu :

- 1) Adanya perbuatan;

- 2) Perbuatan tersebut memenuhi rumusan undang-undang, yaitu bahwa perbuatan tersebut harus masuk dalam ruangan pasal atau perbuatan tersebut harus mempunyai sifat dan ciri-ciri sebagaimana secara abstrak disebutkan dalam undang-undang;
- 3) Adanya sifat melawan hukum, dalam arti formil atau dalam arti materiil. Sifat melawan hukum dalam arti formil yaitu bertentangan dengan undang-undang Sedangkan dalam arti materiil yaitu bahwa perbuatan tersebut tidak hanya bertentangan dengan undang-undang, tetapi juga bertentangan dengan nilai-nilai keadilan masyarakat;
- 4) Kemampuan bertanggung jawab. Seseorang dapat dipertanggungjawabkan jika ia normal, artinya bahwa ia mempunyai perasaan dan pikiran seperti orang-orang lain yang secara normal dapat menentukan kemauannya terhadap keadaan-keadaan atau secara bebas dapat menentukan kehendaknya sendiri;
- 5) Adanya kesalahan, yaitu ada / tidaknya kesengajaan dari seseorang melakukan tindak pidana atau ada / tidaknya kealpaan ( sembrono, kurang hati-hati, kurang waspada ) dari seseorang untuk melakukan tindak pidana; dan
- 6) Alasan penghapusan pidana atau dasar-dasar untuk membenarkan suatu tindakan. Ada suatu keadaan dimana suatu perbuatan yang sebetulnya bertentangan dengan hukum tidak dapat dikenakan hukuman, yaitu perbuatan dalam keadaan berat lawan atau keadaan

memaksa (*overmacht*), keadaan darurat (*noodtoestand*), bela diri (*noodwear*), melaksanakan undang-undang (*teruitvoering van een wettelijk voorschrift*), melaksanakan perintah-perintah yang diberikan dengan sah (*ambtelijk bevel*).

Selain sanksi Pidana sebagaimana diatur Pasal 521, pelanggaran terhadap larangan kampanye sebagaimana diatur dalam Pasal 280, juga memiliki konsekuensi sanksi administratif lanjutan sebagaimana diatur pasal 285 yaitu: “Putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap terhadap pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam pasal 280 dan Pasal 284 yang dikenai kepada pelaksana Kampanye Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota yang berstatus sebagai calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota digunakan sebagai dasar KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mengambil tindakan berupa:

- 1) pembatalan nama calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota dari daftar calon tetap; atau
- 2) pembatalan penetapan calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota sebagai calon terpilih”.

Dengan demikian dapat disebutkan bahwa tidak bisa secara otomatis, pelaku dugaan pelanggaran kampanye di tempat yang dilarang dikenakan sanksi pidana. Hal ini tergantung pada Bawaslu dan Gakkumdu mampu membuktikan terpenuhinya unsur kesengajaan (*dolus*).

## **2. Unsur Sanksi Pidana terhadap Pelaksanaan Kampanye Di Tempat Pendidikan Dalam Pemilu Legislatif Di Kabupaten Ciamis Ditinjau Dari**

## **Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dan Dengan Teori Demokrasi**

Suatu perbuatan dapat dikatakan sebagai tindak pidana harus memenuhi beberapa unsur yang jelas. Dengan demikian pelaku yang terbukti tindakannya melakukan tindakan yang memenuhi unsur pidana sehingga dapat dijatuhi hukuman pidana. Unsur yang dimaksud dijabarkan dalam unsur-unsur yang terdiri atas unsur subjektif dan unsur objektif.

Yang dimaksud dengan unsur subjektif ialah unsur yang melekat pada diri si pelaku atau yang berhubungan dengan pelaku, dan termasuk ke dalamnya yaitu sesuatu yang terkandung di dalam hatinya. Unsur-unsur subjektif dari tindak pidana adalah adanya kesengajaan atau ketidak sengajaan (*dolus* atau *culpa*). Kemudian yang dimaksud dengan unsur objektif adalah unsur-unsur yang ada hubungannya dengan keadaan-keadaan, yaitu dalam keadaan-keadaan mana tindakan dari si pelaku harus dilakukan. Adapun unsur-unsur objektif dari suatu tindak pidana adalah, sifat melanggar hukum atau *wederrechtelijkheid*.

Adapun unsur pidana menurut para ahli hukum yaitu: Diancam dengan pidana oleh hukum. Bertentangan dengan hukum. Dilakukan oleh orang yang bersalah, dan orang itu di pandang bertanggung jawab atas perbuatannya.<sup>171</sup>

Unsur-unsur dengan sengaja melanggar larangan pelaksanaan Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (1) huruf h, bahwa yang dimaksud dengan sengaja berarti menghendaki dan mengetahui apa yang ia perbuat

---

<sup>171</sup> Pelayanan Publik Id, *Tindak Pidana, Unsur, Sanksi Hukum dan Contohnya*, <https://pelayananpublik.id/2019/08/19/tindak-pidana-unsur-sanksi-hukum-dan-contohnya/>

atau dilakukan. Kesengajaan harus memiliki tiga unsur dari tindak pidana, yaitu perbuatan yang dilarang, akibat yang menjadi pokok alasan diadakan larangan itu, dan bahwa perbuatan itu melanggar hukum.

Dalam hal pelaksanaan kampanye di tempat pendidikan yang dilakukan Azmi Zaidan Nasrullah telah memenuhi unsur-unsur karena dengan sengaja melaksanakan kampanye di Kober Mentari yang merupakan tempat tersebut adalah tempat pendidikan yang merupakan salah satu tempat yang dilarang dan bahwa perbuatannya tersebut melanggar hukum.

Pengertian frasa dilarang adalah menunjukkan sebuah perbuatan yang tidak diperbolehkan untuk dilakukan dimana apabila perbuatan tersebut dilakukan maka diberi nama perbuatan melawan hukum.

Selanjutnya elemen unsur dari Pasal 280 ayat (1) huruf h UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang harus dibuktikan adalah frasa dengan sengaja yang artinya ada atau tidaknya kesengajaan melakukan kampanye di tempat pendidikan. Unsur dengan sengaja dalam praktik pelaksanaan kampanye di Kober Mentari yang dilakukan Azmi Zaidan Nasrullah dapat dibuktikan dengan adanya kampanye tatap muka yang dilakukan Azmi Zaidan Nasrullah di dalam kelas Kober Mentari dengan menyampaikan maksud dan tujuannya untuk meminta dukungan serta visi dan misi alasan kenapa harus memilih partai PKS dan dirinya kepada anggota masyarakat atau sekitar 20 orang ibu-ibu yang hadir dalam ruangan itu.

Delik yang diatur dalam Pasal 521 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah delik formil yaitu delik yang dalam rumusan Undang-Undang yang menitikberatkan kelakuan yang dilarang dan diancam oleh



undang-undang dimana hal tersebut dilihat dalam frasa melanggar larangan sebagaimana unsur dalam pasal tersebut dan bukan di titik beratkan kepada akibat yang terjadi. Dalam Pasal 1 ayat (35) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menyebutkan 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.

Untuk melindungi proses pemilu agar berlangsung secara bebas dan adil. Salah satu yang diperlukan adalah adanya aturan pidana yang mengancam sejumlah perbuatan yang membahayakan proses pemilu. Sehingga hukum pidana memiliki peranan dalam pelaksanaan pemilu, dalam proses demokrasi di masing-masing negara. syarat-syarat terselenggaranya pemerintahan yang demokratis di bawah rule of law. Yakni, adanya perlindungan konstitusional yang menjamin hak individu, adanya badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak, pendidikan kewarganegaraan, kebebasan menyatakan pendapat dan berserikat atau berorganisasi, serta oposisi.

Demokrasi adalah pemerintahan yang bersumber dari rakyat, diserahkan melalui mekanisme pemilihan kepada individu atau aktor tertentu dengan cara pemilihan, kemudian si aktor itu menjalankan kekuasaan secara representatif dengan memenuhi kebutuhan dan melayani si pemberi kuasa. Pengelolaan kekuasaannya harus tetap merujuk kepada kepentingan rakyat. Prinsip-prinsip kebebasan, partisipasi, akuntabilitas dan keterbukaan yang telah dirujuk oleh hampir semua ketentuan peraturan perundang-undangan adalah merupakan hal yang paling dikehendaki oleh demokrasi. Dengan demikian, demokrasi memastikan bahwa

pemilu dijalankan berdasarkan berbagai prinsip yang ada dan dibangun dengan basis-basis demokratis.

Melihat pentingnya pemilu dalam suatu negara demokrasi, jelas Topo, maka pemilu membutuhkan hukum. Dalam konteks pemilu, maka norma-norma dibuat bertujuan agar pemilu berjalan dengan free and fair atau dalam hukum Indonesia dikenal Luber Jurdil (Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil). Untuk menguatkan ditaati norma itu maka Hukum Pidana mengadakan sanksi-sanksi pidana seperti pidana penjara, pidana kurungan, pidana denda serta pidana tambahan.

Beberapa norma pidana yang perlu ditaati dalam penyelenggaraan pemilu. Di antaranya, larangan memilih lebih dari sekali, larangan memberikan keterangan palsu, larangan memberikan sogokan kepada pemilih, larangan melakukan kekerasan dalam kampanye, kewajiban melaporkan dana kampanye, larangan melibatkan pejabat negara dalam kampanye, dan lain sebagainya. Pembuat undang-undang akan menentukan apakah norma-norma tersebut perlu diperkuat dengan sanksi pidana atau cukup dengan sanksi administratif atau sanksi etika.

Bagi pihak-pihak yang mengikuti proses pemilu, khususnya kandidat, sanksi yang sangat berat adalah sanksi administratif seperti pembatalan kandidat. Bila diancam sanksi pidana, harus bertujuan untuk mencapai tujuan tertentu. penggunaan sanksi pidana yang tepat, maka Topo menilai bahwa hukum pidana

dapat berperan dalam melindungi proses demokrasi, khususnya pemilu dari berbagai penyimpangan.<sup>172</sup>

## **B. Akibat Hukum Terhadap Calon Anggota Legislatif Yang Dalam Prosesnya Terbukti Melakukan Kampanye Di Tempat Pendidikan**

Setiap pelaksana, peserta, dan tim kampanye pemilu termasuk calon anggota DPR/DPRD/DPD dilarang menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan dalam setiap kegiatan/kegiatan/metode kampanye. Jika pelanggaran tersebut terjadi maka terdapat dua kemungkinan kategori pelanggaran yaitu pidana dan administratif. Jika terbukti pelaksana, peserta, dan /atau tim kampanye pemilu melakukan pelanggaran karena kesengajaan maka hal tersebut dikategorikan pidana pemilu yang dikenakan sanksi pidana. Jika tidak terbukti aspek pidana, maka berarti memenuhi aspek administratif yaitu pelanggaran prosedur dan dikenai sanksi administratif.

Pengaturan sesuatu masalah dalam perundang-undangan didasari pada pokok pikiran bahwa ada sesuatu kepentingan hukum yang perlu mendapatkan pengaturan dan perlindungan hukum. Pengaturan dan perlindungan melalui hukum dapat dibedakan menjadi tiga sistem pengaturan dan perlindungan dimana masing-masing sistem pengaturan dan perlindungan tersebut disertai dengan sanksinya masing-masing. Ketiga sistem pengaturan dan perlindungan tersebut adalah: sistem pengaturan dan perlindungan melalui hukum administratif dengan sanksi administratif. Sistem pengaturan dan perlindungan melalui hukum perdata dengan

---

<sup>172</sup> Hukum Online. Com, *Topo Santoso Paparkan Pentingnya Hukum Pidana dalam Proses Demokrasi*, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt545d53acce43e/topo-santoso-paparkan-pentingnya-hukum-pidana-dalam-proses-demokrasi?page=all>

sanksi perdata. Sistem pengaturan dan perlindungan melalui hukum pidana dengan sanksi pidana.<sup>173</sup>

Pasal 280 ayat (1) huruf h undang-undang nomor 7 Tahun 2017 mengatur bahwa pelaksana, peserta, dan/atau tim kampanye dilarang menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan.

Ketentuan pidana terhadap pelanggaran kampanye di tempat terlarang, diatur dalam ketentuan Pasal 521 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang menyatakan bahwa: 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, atau hurug j dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00.(dua puluh empat juta rupiah).

Jika diperhatikan rumusan pasal 280 ayat (4) undang-undang yang mengecualikan pelanggaran larangan kampanye di rumah ibadah, tempat pendidikan dan fasilitas pemerintah dari kategori pelanggaran pidana pemilu, dengan Pasal 521 yang mengatur sanksi pidana terhadap pelanggaran tersebut, maka sangat jelas pembedanya terletak pada aspek kesengajaan (dolus).

Pelanggaran terhadap larangan penggunaan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan dalam kampanye dapat dikategorikan sebagai pelanggaran pidana pemilu, apabila dapat dibuktikan adanya unsur kesengajaan

---

<sup>173</sup>Puteri Hikmawati, Dkk, *Penafsiran Terhadap Subjek Pelanggaran Kampanye Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dan Ancaman Saksi Pidananya*, [https://berkas.dpr.go.id/puslit/files/parliamentary\\_review/Parliamentary%20Review-I-1-M-2019.pdf](https://berkas.dpr.go.id/puslit/files/parliamentary_review/Parliamentary%20Review-I-1-M-2019.pdf)

(dolus) dalam pelanggaran tersebut. Biasanya dalam rumusan regulasi tentang sanksi pidana ada dua alasan pidana yaitu kesengajaan (dolus) dan kealpaan (culpa)/lalai. Sebagai catatan, dari sekitar 66 Pasal yang mengatur tindak pidana Pemilu dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 (Pasal 488-554), sekitar 35 pasal dalam rumusannya diawali dengan frasa “dengan sengaja”. Sisanya, mengatur karena kelalaian (culpa) serta untuk pelanggaran tertentu dalam pasal-pasal tersebut langsung dikenai sanksi.

Pembuktian terhadap aspek pidana merupakan kewenangan Sentra Gakkumdu dan pengadilan. Apabila tidak terbukti aspek kesengajaan, maka pelanggaran tersebut merupakan kategori pelanggaran administratif. Seseorang baru dapat dimintai tanggung jawab kalau ia mempunyai (unsur) kesalahan. Unsur kesalahan dalam hukum pidana dapat berupa kesengajaan atau kelalaian. Dalam ketentuan pasal 521 yang ditetapkan hanya karena aspek kesengajaan.

Melanggar larangan pelaksanaan kampanye pemilu yang dimaksud dalam Pasal 280 ayat 1 huruf h yang dimaksud dengan sengaja berarti menghendaki dan mengetahui yang ia perbuat atau dilakukan. Kesengajaan memiliki tiga unsur yaitu perbuatan yang dilarang, akibat yang menjadi pokok alasan diadakan larangan, dan perbuatan melanggar hukum. Perbuatan melawan hukum dalam konteks hukum pidana, dibedakan menjadi hukum formil, apabila suatu perbuatan dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang dan melawan hukum materiil. Frasa dilarang adalah perbuatan yang tidak diperbolehkan dilakukan jika perbuatan tersebut dilakukan maka perbuatan tersebut adalah perbuatan melawan hukum.

Bahwa jika terbukti adanya unsur kesengajaan dalam melaksanakan kampanye di tempat pendidikan yang dilarang, dan adanya alat-alat bukti yang sah maka akan timbul keyakinan bahwa perbuatannya terbukti secara sah melakukan tindak pidana. Maka apabila perbuatannya terbukti melanggar larangan kampanye yaitu melaksanakan kampanye di tempat pendidikan yang perbuatannya secara sah dan meyakinkan bersalah dapat dijatuhi sanksi pidana sebagaimana diatur dalam pasal 280 ayat (1) huruf h, dan Pasal 521 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

