

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) menentukan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Negara hukum merupakan terjemahan dari *rechtsstaat* atau *the rule of law*. Notohamidjojo menggunakan *rechtsstaat* dalam pengertian negara hukum. Demikian pula dengan Muhammad Yamin menggunakan *rechtsstaat, government of law* dalam pengertian negara hukum.¹

Pemilihan umum merupakan salah satu sarana atau mekanisme untuk membentuk suatu pemerintahan yang benar sesuai dengan kehendak dan kebutuhan rakyat yang pada akhirnya diharapkan dapat membawa negara mencapai tujuan yang dicita-citakan. Pemilihan kepala daerah pada Tingkat I (Provinsi) maupun tingkat II (Kabupaten dan Kota) menggunakan mekanisme pemilihan secara langsung. Hal ini sesuai dengan amanat dalam UUD 1945 bahwa pemilihan umum dilaksanakan secara bebas, rahasia, jujur, adil dan langsung.²

Beberapa contoh pelanggaran tersebut yaitu: Pertama, kasus pembukaan kotak suara oleh KPPS yang terjadi di Kabupaten Tabalong³, Kedua, kasus

¹ Muh. Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, Hlm. 72.

² Pasal 22 E ayat (1) Amandemen Undang-Undang Dasar 1945.

³ <https://www.xkasus.com/2018/07/kasus-pilkada-tabalong-bukan.html>

pembukaan kotak suara oleh KPPS yang terjadi di Riau⁴, Ketiga, kasus pembukaan kotak suara oleh KPPS yang terjadi di Kota Cirebon.⁵

Khusus terhadap kasus pembukaan suara di Kota Cirebon, tindak pidana tersebut dilakukan terhadap kotak suara pada 24 TPS di 6 Kelurahan di 4 Kecamatan di Kota Cirebon yaitu Kecamatan Kejaksaan, Kecamatan Lemahwungkuk, Kecamatan Kesambi dan Kecamatan Pekalipan. Pembukaan kotak suara dilakukan secara melawan hukum dan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Karena semestinya kotak suara yang berisi dokumen-dokumen pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Cirebon oleh KPPS diserahkan kepada Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan PPS menyerahkan kepada Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), namun dalam kenyataannya kotak suara sudah dalam keadaan terbuka. Bahwa kotak suara dibawa ke kelurahan disertai dengan pembukaan atau pembongkaran kotak suara.⁶

Hal ini berarti tindakan KPPS dapat dikategorikan sebagai tindakan yang tidak menjaga dan mengamankan keutuhan kotak suara, sebagaimana perintah Pasal 193 ayat (6) Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 yang menyatakan:

“Setiap KPPS yang tidak menjaga, mengamankan keutuhan kotak suara, dan menyerahkan kotak suara tersegel yang berisi surat suara, berita acara pemungutan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara kepada PPK pada hari yang sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 huruf q, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 60 (enam puluh) bulan dan denda paling sedikit Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) dan paling banyak Rp. 60.000.000,00 (enam puluh juta rupiah).”

⁴ <https://www.merdeka.com/peristiwa/kpps-buka-kotak-suara-tak-bersegel-tiga-tps-coblos-ulang-pilgub-riau.html>

⁵ <http://requisitoire-magazine.com/2018/09/13/ada-kotak-suara-dibuka-pemilihan-walikota-cirebon-diulang/>

⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PHP.KOT-XVI/2018, Hlm. 16.

Adapun alasan KPPS membuka kotak suara tersebut dikarenakan di dalam kotak suara terdapat berkas pemungutan dan perhitungan suara juga surat pengantar dan sampul yang berisi form C dan C1 KWK yang seharusnya berada diluar kotak suara, sehingga pembukaan kotak suara bertujuan untuk mengeluarkan surat pengantar dan sampul yang berisi form C dan C1 KWK.⁷ Karena KPPS sesuai dengan Pasal 55 ayat (2) dan (3) Peraturan KPU No. 8 Tahun 2018 tentang Pemungutan dan Perhitungan Suara Pilkada menyatakan:

“(2) KPPS wajib menyampaikan 1 (Satu) rangkap salinan formulir Model C-KWK dan Model C1-KWK kepada PPS untuk diumumkan di desa/kelurahan atau sebutan lain pada hari pemungutan suara.

(3) KPPS wajib menyampaikan 1(satu) rangkap salinan formulir Model C-KWK dan Model C1-KWK, dan salinan Model A.Tb-KWK dalam satu sampul kertas yang berisi label dan disegel kepada KPU Kabupateb/Kota melalui PPS dan PPK pada hari Pemungutan Suara.”

Pembukaan kotak suara merupakan pencideraan terhadap integritas Pemilu, sekaligus merupakan bentuk “kejahatan dalam pemilu” (*crime in elections*).⁸

Hal ni jelas sangat merugikan bagi semua pihak. Perbuatan yang dilakukan KPPS merupakan tindak pidana yang dapat dijatuhi sanksi pidana. Namun, pada kenyataannya sampai saat ini KPPS yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan yang berlaku yaitu Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada hanya dijatuhi sanksi administratif.

⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PHP.KOT-XVI/2018, Hlm. 106.

⁸ *Ibid.* Hlm. 87.

Atas dasar pertimbangan tersebut maka perlu ada tinjauan lebih lanjut terhadap masalah ini. Adapun penelitian ini akan membahas mengenai tindak pidana yang dilakukan oleh KPPS dilihat dari sistem peradilan pidana. Berdasarkan uraian diatas, maka penulis bermaksud untuk melakukan penelitian lebih lanjut dalam sebuah penulisan hukum dengan judul **“KAJIAN TERHADAP TINDAK PIDANA PEMBUKAAN KOTAK SUARA OLEH KELOMPOK PENYELENGGARA PEMUNGUTAN SUARA (KPPS) PADA PILKADA 2018 DI KOTA CIREBON”**.

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana Akibat Hukum dari Pembukaan Kotak Suara Pada Pilkada?
2. Apakah tepat pemberian sanksi administratif terhadap Tindak Pidana Pembukaan Kotak Suara oleh Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) pada Pilkada 2018 di Kota Cirebon?
3. Mengapa Pembukaan Kotak Suara Oleh Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) sering terjadi saat pemilihan Kepala Daerah?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk meneliti, mengkaji dan menganalisis akibat hukum Pembukaan Kotak Suara pada Pilkada.
2. Untuk mengetahui pemberian sanksi administratif terhadap Tindak Pidana Pembukaan Kotak Suara oleh Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) pada Pilkada 2018 di Kota Cirebon.

3. Untuk menganalisis Pembukaan Kotak Suara oleh Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) yang sering terjadi saat Pemilihan Kepala Daerah.

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara Teoritis

Diharapkan sebagai kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum di bidang hukum pidana khususnya dalam penanganan tindak pidana Pilkada.

2. Secara Praktisi

Diharapkan penelitian ini dapat dijadikan bahan evaluasi tentang penyelesaian perkara tindak pidana dalam Pilkada khususnya bagi instansi terkait penyelenggara Pilkada di Kota Cirebon. Selain itu, penelitian ini dapat memberikan pengetahuan kepada penulis maupun pembaca tentang pentingnya memahami bagaimana terjadinya tindak pidana pembukaan kotak suara oleh KPPS pada Pilkada 2018 di Kota Cirebon.

E. Kerangka Pemikiran

Sebagai negara yang sedang berkembang dalam segala aspek kehidupan perkembangan hukum sangat penting, terlebih Negara Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Cita negara hukum menjadi bagian yang tak

terpisahkan dari perkembangan gagasan kebangsaan Indonesia sejak kemerdekaan.

Konsep negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dapat dilihat secara material dan formal, yaitu Pancasila dalam kedudukannya sebagai sumber dari segala sumber hukum positif, baik yang formal maupun materiil. Hal ini berarti semua sumber hukum positif, baik yang formal maupun materiil harus bersumber pada suatu sumber yang paling tinggi, yakni sumber dari segala sumber hukum atau tertib hukum. Sumber dari segala sumber hukum atau tertib hukum adalah nilai-nilai yang terdapat dalam cita hukum.⁹

Pancasila sebagai dasar negara tercantum dalam alinea ke-4 pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang melandasi pemerintahan negara, melandasi hukumnya dan melandasi setiap kegiatan operasional dalam negara.¹⁰ Pancasila menjadi dasar dalam pembentukan undang-undang sekaligus dijadikan sebagai tujuan negara Indonesia sesuai Alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945, yaitu:

“membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasar kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan,

⁹ Lili Rasjidi dan Liza Sonia, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2016, Hlm. 174.

¹⁰ Pandji Setijo, *Pendidikan Pancasila Perspektif Perjuangan Bangsa*, Grasindo, Jakarta, 2009, hlm 12.

serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Pemerintahan Negara Indonesia sebagaimana dimaktubkan dalam pembukaan UUD 1945 include di dalamnya adalah pemerintahan daerah.

Sejak dilakukannya perubahan UUD 1945 sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan. Salah satu dari dampak perubahan tersebut adalah perubahan sistem pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dilakukan secara langsung. Perubahan ini penting dilakukan untuk meletakkan kembali kedaulatan berada di tangan rakyat, sebagaimana amanat Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

Tujuan diadakannya Pilkada langsung adalah untuk membentuk pemerintah yang kuat berdasarkan pilihan masyarakat. Pilkada langsung adalah wujud nyata dari pembentukan demokratisasi di daerah. Pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan secara secara nasional, pelaksanaan secara nasional merupakan wujud dari diakomodirnya asas umum. Secara subjektif, asas ini berarti hak pilih diberikan kepada semua warga negara yang telah memenuhi syarat. Sedangkan secara objektif asas umum berarti manfaat pemilihan umum untuk kepentingan rakyat pada umumnya dan bukan untuk golongan tertentu.¹¹

Pemilihan umum menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang asas pemilu meliputi:

“Pemilihan umum, selanjutnya disebut Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.”

¹¹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2014, Hlm.82.

Adapun penjelasan terhadap asas pemilu meliputi:

- a. Langsung artinya rakyat pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya sesuai dengan kehendak hati nuraninya tanpa perantara.
- b. Umum, artinya semua WN yang telah berusia 17 Tahun atau telah menikah berhak untuk ikut memilih dan telah berusia 21 Tahun berhak di pilih dengan tanpa ada diskriminasi (pengecualian).
- c. Bebas, artinya rakyat pemilih berhak memilih menurut hati nuraninya tanpa adanya pengaruh, tekanan atau paksaan dari siapapun/dengan apapun.
- d. Rahasia, artinya rakyat pemilih dijamn oleh peraturan tidak akan diketahui oleh pihak siapapun dan dengan jalan apapun siapa yang dipilihnya atau kepada siapa suaranya diberikan (*secret ballot*).
- e. Jujur, dalam penyelenggaraan pemilu, penyelenggaraan pelaksana, pemerintah dan partai politik peserta pemilu, pengawas dan pemantau pemilu, termsuk pemilih, serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, harus bersikap jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- f. Adil, dalam penyelenggaraan pemilu setiap penyelenggaraan pemilihan dan partai politik peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama serta bebas dari kecurangan pihak manapun.¹²

Agar pelaksanaan lebih efisien, model sistem Pilkada harus berdasarkan asas demokrasi dan nilai-nilai Pancasila. Demokrasi Pancasila menyerukan pembuatan keputusan melalui musyawarah mencapai mufakat. Ini adalah demokrasi yang menghidupkan prinsip-prinsip Pancasila. Hal ini mengimplikasikan bahwa hak demokrasi harus selalu diiringi dengan sebuah kesadaran bertanggungjawab terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan menghormati nilai-nilai kemanusiaan ke atas harkat dan martabat manusia.

Demokrasi setidaknya membawa kemerdekaan individu untuk ikut serta secara mandiri memberikan peran masing-masing dalam memajukan kemaslahatan bersama. Pilkada yang terbuka, aspiratif dan akuntable yang dapat

¹² <http://digilib.unila.ac.id/12871/14/BAB%20II.pdf>

menjamin pelaksanaan demokrasi merupakan hal positif dari reformasi. Hukum sebagaimana adagium *Law as Tools of Social EGINEERING* (hukum sebagai sarana pembaharuan),¹³ keberadaannya dalam masyarakat sebagai instrumen utama, dalam mengawal proses Pilkada khususnya aspek hukum dalam hukum pidana, memberikan jalan bagi aparat penegak hukum untuk turut serta mengawal proses demokrasi agar berjalan sebagaimana mestinya.

Terdapat korelasi yang jelas antara Negara Indonesia sebagai Negara hukum (Pasal 1 ayat (3) UUD 1945), yang bertumpu pada konstitusi dan peraturan perundang-undangan, dengan kedaulatan yang berada di tangan rakyat (Pasal 1 ayat (2) UUD 1945), yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Dalam sistem demokrasi, penyelenggaraan negara harus bertumpu pada partisipasi dan kepentingan rakyat.¹⁴ Serta berdasarkan pada hukum karena menurut Franz Magnis Suseno, “Demokrasi yang bukan negara hukum bukan demokrasi dalam arti yang sesungguhnya. Demokrasi merupakan hukum.”¹⁵

Salah satu wujud dari Demokratisasi adalah penyelenggaraan Pilkada dalam rangka mengawal demokratisasi aturan hukum telah menetapkan rambu-rambu perbuatan mana yang boleh dan tidak boleh dilakukan dimana salah satunya adalah kewajiban untuk menjaga keutuhan kotak suara sebagaimana diatur dalam Pasal 193 ayat (6) Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 yang menyatakan:

¹³ Lili Rasjidi dan Liza Sonia, *Op.cit.*,79.

¹⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, Hlm. 8.

¹⁵ Franz Magis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Gramedia, Jakarta, 1997, Hlm. 58-59.

“Setiap KPPS yang tidak menjaga, mengamankan keutuhan kotak suara, dan menyerahkan kotak suara tersegel yang berisi surat suara, berita acara pemungutan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara kepada PPK pada hari yang sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 huruf q, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 60 (enam puluh) bulan dan denda paling sedikit Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) dan paling banyak Rp. 60.000.000,00 (enam puluh juta rupiah). “

Ketentuan pidana yang terdapat dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 memang tidak dikualifikasikan sebagai kejahatan atau pelanggaran mengingat tidak terdapat penjelasan demikian dalam undang-undang tersebut. Walaupun tidak terdapat kualifikasi delik/tindak pidana, ketentuan di atas harus dianggap sebagai delik/tindak pidana, dimana terlihat ancaman dari perbuatan dalam ketentuan tersebut adalah ancaman/sanksi pidana. Hal ini menunjukkan bahwa ketentuan tersebut berkaitan dengan aspek hukum pidana.

Dalam hukum terdapat perbedaan karakteristik ancaman pidana, perdata dan administratif. Sebagai turunan dari dibedakannya perbuatan pidana, perdata dan administratif:

Sanksi pidana bersifat lebih tajam dibandingkan dengan sanksi dalam hukum perdata maupun sanksi hukum administrasi negara. Dalam hukum pidana, sanksi hukum disebut hukuman. Menurut R. Soesilo hukuman adalah suatu perasaan tidak enak (sengsara) yang dijatuhkan oleh hakim dengan vonis kepada orang yang telah melanggar undang-undang hukum pidana. Sanksi dalam hukum perdata yang dijatuhkan oleh hakim berupa: putusan *condemnatoir* yakni putusan yang bersifat menghukum pihak yang dikalahkan untuk memenuhi kewajibannya, putusan *declaratoir* yakni putusan yang amarnya menciptakan suatu keadaan yang sah menurut hukum, dan putusan *constitutif* yakni putusan yang menghilangkan suatu keadaan hukum baru. Sedangkan, sanksi administratif adalah sanksi yang dikenakan terhadap pelanggaran administrasi atau ketentuan undang-undang yang bersifat administratif seperti denda, pembekuan

hingga pencabutan sertifikat dan/atau izin, dan penghentian sementara.¹⁶

Dalam hal ini mengenai tindak pidana pembukaan kotak suara harus dipahami terlebih dahulu mengenai tindak pidana. Tindak pidana dalam istilah bahasa Belanda adalah “*strafbaare feit*” yang diterjemahkan dalam bahasa Indonesia sebagai:

- a. Perbuatan yang dapat/boleh dihukum;
- b. Peristiwa pidana;
- c. Perbuatan pidana dan tindak pidana¹⁷

Hal ini berarti perbuatan yang dapat atau boleh dihukum, atau peristiwa pidana atau perbuatan pidana dan tindak pidana yang mempunyai arti yang sama, karena merupakan terjemahan dari istilah bahasa Belanda “*strafbaare feit*”. Dalam literatur Moeljatno mengartikan “*strafbaare feit*” sebagai perbuatan pidana yang diartikan sebagai “perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum, larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu bagi barangsiapa melanggar larangan tersebut”.¹⁸ Hal ini berarti bahwa perbuatan yang dilakukan tersebut dilarang untuk dilakukannya, larangan mana disertai dengan sanksi berupa pidana bagi pelakunya.

Perihal hukum pidana itu sendiri, Moeljatno mengemukakan: hukum pidana adalah bagian daripada keseluruhan hukum yang berlaku di negara, yang mengadakan dasar-dasar dan aturan-aturan untuk:

¹⁶ [https://m.hukumonline.com/klinik/detail/lt4be012381c490/sanksi-hukum-\(pidana,-perdata,-dan-administratif\)](https://m.hukumonline.com/klinik/detail/lt4be012381c490/sanksi-hukum-(pidana,-perdata,-dan-administratif)).

¹⁷ Sianturi, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, Jakarta, 1986, Hlm. 204.

¹⁸ Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, Hlm. 54.

- 1) Menentukan perbuatan-perbuatan mana yang tidak boleh dilakukan yang dilarang, dengan disertai ancaman atau sanksi yang berupa pidana tertentu bagi barang siapa melanggar laranga-larangan tersebut;
- 2) Menentukan kapan dan dalam hal-hal apa kepada mereka yang telah melanggar larangan-larangan itu dapat dikenakan atau dijatuhi pidana sebagaimana yang telah diancamkan;
- 3) Menentukan dengan cara bagaimana oengenaan pidana itu dapat dilaksanakan apabila ada orang yang disangka telah melanggar larangan-larangan tersebut.¹⁹

Apabila diperhatikan pendapat Moeljatno di atas dapat dijelaskan bahwa hukum pidana tidak hanya memberikan pengertian mengenai perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum disertai sanksi berupa pidana, juga mencakup hal yang berkaitan dengan pengenaan pidana dan cara bagaimana pidana tersebut dapat dilaksanakan. Larangan tersebut ditujukan kepada perbuatannya, yaitu suatu keadaan atau kejadian yang ditimbulkan oleh kelakuan atau perbuatan seseorang. Sedangkan ancaman pidananya atau sanksinya ditujukan kepada pelaku yang melakukan perbuatan pidana.

Adapun, penerapan hukum pidana atau suatu perundang-undangan pidana berkaitan dengan waktu dan tempat perbuatan dilakukan. Hal ini terkait dengan asas legalitas yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP. Asas ini dirumuskan di dalam bahasa latin: “ *Nullum delictum nulla poena sine previa legi poenali*”, yang dapat diartikan harfiah dalam bahasa Indonesia dengan: “Tidak ada delik, tidak ada pidana tanpa ketentuan pidana yang mendahuluinya”. Ada dua hal yang dapat ditarik dari rumusan tersebut:

- 1) Jika sesuatu perbuatan yang dilarang atau pengabaian sesuatu yang diharuskan dan diancam dengan pidana maka perbuatan atau

¹⁹ Moeljatno, *Op.cit.*, Hlm. 1.

pengabaian tersebut harus tercantum di dalam undang-undang pidana.

- 2) Ketentuan tersebut tidak boleh berlaku surut, dengan satu kekecualian yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) KUHP.

Maka dari itu rumusan Pasal 193 ayat (6) Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 merupakan rumusan tindak pidana. Terkait kewajiban menjaga, mengamankan, keutuhan kotak suara yang berdampak pada jumlah suara, maka delik dalam Pasal 193 ayat (6) Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 berkaitan dengan delik yang diatur dalam Pasal 118 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan:

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan yang menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak berharga atau menyebabkan pasangan calon tertentu mendapat tambahan suara atau perolehan suaranya berkurang, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2(dua) bulan dan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang dengan sengaja merusak atau menghilangkan hasil pemungutan suara yang sudah disegel, diancam dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) bulan atau paling lama 2 (dua) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 2.000.000,00 (dua juta rupiah) dan paling banyak Rp. 20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah).
- (3) Setiap orang karena kelalaiannya menyebabkan rusak atau hilangnya hasil pemungutan suara yang sudah disegel, diancam dengan pidana penjara paling singkat 15 (lima belas) hari dan paling lama 2(dua) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 100.000,00 (seratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah).
- (4) Setiap orang yang dengan sengaja mengubah hasil perhitungan suara dan/atau berita acara sertifikat hasil perhitungan suara, diancam dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 100.000.000,00 (seratus

juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000.,00 (satu miliar rupiah).

Selain Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tidak menjelaskan kualifikasi tindak pidana yang terdapat dalam ketentuannya, Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 juga tidak menjelaskan kualifikasi kesalahan/bentuk kesalahan yang dianut dalam deliknya. Kesalahan terdiri dari dua jenis yaitu kesengajaan (*opzet*) dan kelalaian (*culpa*). Sesuai dengan teori hukum pidana Indonesia, kesengajaan terdiri dari tiga macam, yaitu sebagai berikut:²⁰

- a. Kesengajaan yang bersifat tujuan
- b. Kesengajaan secara keinsyafan kepastian
- c. Kesengajaan secara keinsyafan kemungkinan

Kelalaian terletak antara sengaja dan kebetulan, bagaimanapun juga *culpa* dipandang lebih ringan dibandingkan dengan sengaja, oleh karena itu delik *culpa* itu merupakan delik semu (*quasidelict*) sehingga diadakan pengurangan pidana. Delik kelalaian mengandung dua macam, yaitu delik kelalaian yang menimbulkan akibat, tapi yang diancam pidana ialah perbuatan ketidak hati-hatian itu sendiri, perbedaan antara keduanya sangat mudah dipahami yaitu kelalaian yang menimbulkan akibat dengan terjadinya akibat itu maka diciptakan delik kelalaian, bagi yang tidak menimbulkan akibat dengan kelalaian itu sendiri sudah diancam dengan pidana.²¹

Syarat elemen yang harus ada dalam delik kelapaan yaitu:

- 1) Tidak mengadakan praduga-praduga sebagaimana diharuskan oleh hukum, adapun hal ini menunjuk kepada terdakwa

²⁰ Moeljatno, *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Dalam Hukum Pidana*, Bina Aksara, Jakarta, 1993. Hlm. 46.

²¹ *Ibid.* Hlm. 48.

berfikir bahwa akibat tidak akan terjadi karena perbuatannya, padahal pandangan itu kemudian tidak benar. Kekeliruan terletak pada salah pikir/pandnag yang seharusnya disingkirkan. Terdakwa sama sekali tidak mempunyai pikiran bahwa akibat yang dilarang mungkin timbul karena perbuatannya. Kekeliruan terletak pada tidak mempunyai pikiran sama sekali bahwa akibat mungkin akan timbul hal mana sikap bahayanya.

- 2) Tidak mengadakan penghati-hatian sebagaimanadiharuskan oleh hukum, mengenai hal ini menunjuk pada tidak mengadakan penelitian kebijaksanaan, kemahiran/usaha pencegah yang ternyata dalam keadaan tertentu/dalam caranya melakukan perbuatan.²²

Berbicara tindak pidana tidak saja berhubungan dengan kesalahan tetapi juga terkait dengan sifat melawan hukum. Menurut Hoffman bahwa melawan hukum adalah bertentangan undang-undang, walaupun juga bertentangan dengan sesuatu yang menurut pergaulan kemasyarakatan adalah tidak patut, tidak merupakan perbuatan melawan hukum.²³

Sifat melawan hukum dibedakan menjadi dua macam yaitu sifat melawan hukum formal dan sifat melawan hukum materil. Sifat melawan hukum formil terjadi karena memenuhi rumusan delik undang-undang. Sifat melawan hukum formal merupakan syarat untuk dapat dipidananya perbuatan. Menurut ajaran melawan hukum formal mengatakan bahwa apabila suatu perbuatan telah memenuhi semua unsur yang termuat dalam rumusan tindak pidana, perbuatan tersebut adalah tindak pidana. Jika ada alasan-alasan pembenaran maka alasan-alasan tersebut juga disebutkan secara tegas dalam undang-undang.²⁴

²² *Ibid. Hlm. 49.*

²³ H. A. Zainal Abidin Farid, *Hukum Pidana I*, Sinar Grafika, Jakarta. 2007.Hlm. 36.

²⁴ Teguh Prasetyo, *Hukum Pidana*, Rajawali Pers. 2014. Hlm. 65

Sedangkan sifat melawan hukum materiil menyatakan disamping memenuhi syarat-syarat formal, yaitu memenuhi semua unsur rumusan delik, perbuatan itu juga harus benar-benar dirasakan oleh masyarakat sebagai perbuatan yang tidak patut atau tercela. Karena itu pula ajaran sifat melawan hukum materiil ini mengakui alasan-alasan pembenar diluar undang-undang sengan kata lain, alasan pembenar dapat berada pada hukum yang tidak tertulis.²⁵

Larangan dan perintah pada akhirnya harus ditegakkan. Penegakan hukum oleh Soerjono Soekanto dimaknai sebagai kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantahkan sebuah sikap dalam tindak untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian dalam pergaulan hidup.²⁶ Jika Soerjono menjadikan kedamaian sebagai suatu hal yang patut diciptakan, dipelihara, dan dipertahankan maka Satjipto Rahardjo menjadi kepastian hukum, kemanfaatan sosial, dan keadilan menjadi suatu hal yang harus diwujudkan atau direalisasikan oleh penegakkan hukum.²⁷

Suatu proses penegakan hukum (*Law enforcement process*) dan proses pembentukan hukum nasional (*Law making process*) adalah saling berkaitan satu sama lain karena proses penegakkan hukum yang baik, benar, dan

²⁵ Ibid. Hlm. 35.

²⁶ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm 5.

²⁷ Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Gentapress, Yogyakarta. 2008. Hlm. 59.

bertanggungjawab dapat dipengaruhi oleh proses pembentukan yang aspiratif, proaktif dan kredibel pada masanya.²⁸

Menjalankan penegakan tidak jarang ditemukan kesenjangan antara apa yang seharusnya (*das sollen*) dengan apa yang sebenarnya terjadi (*das sein*). Gangguan seperti itu juga mungkin terjadi, apabila ada ketidakserasian antara “tritunggal” yaitu nilai, kaidah dan pola perilaku, atau kesenjangan antara proses pembentukan hukum (*law making process/LMP*), proses sosialisasi hukum (*law illumination process/LIP*), dan proses penegakkan hukum (*law enforcement process/LEP*).²⁹

Adapun penerapan hukum dalam aspek kehidupan itu merupakan komponen-komponen yang tidak bisa berdiri sendiri melainkan dapat berjalan sebagaimana mestinya karena di dukung dengan faktor faktor lain. Menurut Lawrance M. Friedman penegakan hukum dipengaruhi oleh 3 (tiga) sistem hukum yaitu:

- 1) Struktur Hukum (*Legal Structure*)
- 2) Isi Hukum (*Legal Substance*)
- 3) Budaya Hukum (*Legal Culture*)³⁰

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yakni struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Struktur hukum menyangkut

²⁸ Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia, dan Penegakan Hukum*, CV Mandar Maju, Bandung, 2001, hlm. 55.

²⁹ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, RajaGrafindo Persada, Jakarta. 2012. Hlm. 10.

³⁰ Lawrance M. Friedman, *Sistem Hukum (Perspektif Ilmu Sosial)*. Nusa Media, Bandung. 2009. Hlm. 34.

aparap penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat.

Sedangkan menurut Soerjono Soekanto faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum adalah:³¹

1. Faktor Hukum
2. Faktor Penegakan Hukum
3. Faktor Sarana atau Fasilitas Pendukung
4. Faktor Masyarakat
5. Faktor Kebudayaan

F. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis yaitu menganalisa objek penelitian dengan memaparkan situasi dan keadaan, dengan cara pemaparan data yang diperoleh sebagaimana adanya, yang kemudian dianalisis guna menghasilkan beberapa kesimpulan. Menurut Soerjono Sukanto, bahwa penelitian yang bersifat deskriptif analitis dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala tertentu. Ini bertujuan untuk

³¹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004. Hlm. 42.

mempertegas hipotesa, agar dapat memperluas teori-teori lama, atau di dalam kerangka menyusun teori-teori baru.³²

Spesifikasi penelitian yang dilakukan penulis bersifat deskriptif analitis yaitu, suatu metode yang bertujuan menggambarkan suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku kemudian dikaitkan dengan teori-teori hukum dan bagaimana praktek pelaksanaan hukum positif terhadap aspek hukum yang timbul dari tindak pidana pembukaan kotak suara oleh KPPS pada Pilkada 2018 di Kota Cirebon.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dan sosiologis, yaitu metode penelitian yang menekankan pada ilmu hukum, di samping juga menelaah kaidah-kaidah hukum yang berlaku di masyarakat. Penelitian hukum dengan menggunakan metode pendekatan/teori/konsep dan metode analisis yang termasuk dalam disiplin ilmu hukum yang dogmatis.³³

Dengan kata lain, secara spesifik metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) yaitu dilakukan dengan menelaah undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani.³⁴ Metode penelitian normatif juga adalah sebagai penelitian doktrinal (*Doctrinal Research*), yaitu penelitian yang menganalisis baik hukum sebagai aturan yang tertulis maupun hukum

³² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, 1986, hlm. 10.

³³ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 34.

³⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, 2005, hlm. 9.

sebagai suatu kebiasaan atau kepatutan dalam memutuskan suatu perkara. Sedangkan metode pendekatan yuridis sosiologis digunakan untuk menjawab identifikasi penulis pada nomor tiga terkait sebab akibat atau alasan.

3. Tahap Penelitian

Tahap penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, adalah dengan menggunakan beberapa tahap yang meliputi:

a. Penelitian kepustakaan

Menurut Ronny Hanitijio Soemitro, yang dimaksud dengan penelitian kepustakaan yaitu:³⁵

Penelitian terhadap data sekunder. Data sekunder dalam bidang hukum dipandang dari tiga sudut kekuatan, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum mengikat, berupa peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, traktat, perjanjian-perjanjian keperdataan para pihak, dan lain-lain yaitu berkaitan dengan perjanjian jual beli.³⁶ Adapun dalam hal ini penulis menggunakan peraturan perundang-undangan.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang,

³⁵ Ronny Hanitijio Soemitro, *Op, Cit*, hlm. 160.

³⁶ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 87.

hasil-hasil penelitian, atau pendapat pakar hukum.³⁷ Adapun dalam penulisan ini penulis menggunakan pendapat pakar, asas, dan teori hukum.

- 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder contohnya kamus (hukum, Inggris, dan Indonesia), ensiklopedi dan lain-lain.³⁸ Adapun dalam hal penelitian ini penulis menggunakan kamus.

b. Penelitian Lapangan (*Field Resesarch*)

Penelitian lapangan yaitu memperoleh data primer, untuk mendukung data pelengkap atau memperoleh data dengan cara tanya jawab (wawancara).³⁹ Terkait kasus yang penulis gunakan.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpul data merupakan satu proses pengadaan data, untuk keperluan penelitian. Adapun teknik pengumpulan data, yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Studi Dokumen

Studi dokumen yaitu suatu alat pengumpul data, yang digunakan melalui data tertulis.⁴⁰ Penulis melakukan penelitian terhadap dokumen yang erat kaitannya dengan objek penelitian untuk

³⁷ Amarudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, Hlm. 32.

³⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, CV Rajawali, Jakarta, 1985, Hlm. 15.

³⁹ Ronny Hanitijio Soemitro, *Op, Cit*, Hlm. 98.

⁴⁰ *Ibid*, Hlm. 52.

mendapatkan landasan teoritis, dan untuk memperoleh Informasi dalam bentuk ketentuan formal.

b. Wawancara (*Interview*)

Wawancara adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka (*face-to-face*), ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan, yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan, dengan masalah penelitian kepada seorang responden.⁴¹

5. Alat Pengumpul Data

Alat pengumpul data, yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Dalam penelitian kepustakaan alat pengumpul data yang dilakukan dengan cara menginventarisasi bahan-bahan hukum, berupa catatan tentang bahan-bahan yang relevan dengan topik penelitian.
- b. Dalam penelitian lapangan, alat pengumpul data yang digunakan berupa daftar pertanyaan yang dirinci untuk keperluan wawancara yang merupakan proses tanya jawab secara lisan, kemudian direkam menggunakan alat perekam suara seperti *recorder*, *flashdisk* dan juga mengumpulkan bahan-bahan sebagai pelengkap.

6. Analisis Data

Analisis data yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan dan hasil penelitian lapangan di analisis dengan menggunakan metode Yuridis Kualitatif juga Penafsiran autentik. Yuridis karena penelitian ini bertitik

⁴¹ Amirudin dan Zainal Asikin, *Op, Cit*, Hlm. 82

tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai hukum positif. Kualitatif yaitu analisis data yang bertitik tolak pada usaha-usaha penemuan asas-asas dan informasi.⁴² Serta penafsiran autentik adalah penafsiran penjelasan yang diberikan oleh undang-undang dan terdapat dalam teks undang-undang.⁴³ Penafsiran merupakan metode untuk memahami makna yang terkandung dalam teks-teks hukum untuk dipakai menyelesaikan kasus-kasus⁴⁴ dalam hal ini tentang Kajian Terhadap Tindak Pidana Pembukaan Kotak Suara Oleh Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) Pada Pilkada 2018 di Kota Cirebon.

⁴² *Ibid*, Hlm. 98.

⁴³ Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2003, Hlm. 170-172.

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, InHilco, Jakarta, 2006, Hlm. 273.