

## Kampanye “Hitam” dalam Pemilu Melalui Media Massa

Aulia

Dosen Fakultas Hukum Universitas Pekalongan

E-mail : auliamilono@yahoo.co.id

### Abstract

*General election of president in 2014 has gone relatively safe, although it leaves some issues that could be a big problem for one couple. One of the problems is that the spread of tabloid whose contents discredit one partner. This paper will be analyzed whether the "Torch of the People" can be qualified as a campaign press offenses or "black" is thus an election offense. Analysis will be used as a knife Systematische principle Specialiteit and Law No. 40 of 1999 of the Press the Law No. 42, 2008 about vice-president and the president General Elections.*

**Keywords:** *Reporting, general elections, “black” campaign, press offenses.*

### Abstrak

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres) 2014 berlangsung relatif aman, walaupun menyisakan beberapa persoalan yang bisa (jadi) menjadi persoalan besar bagi salah satu pasangan calon. Salah satu persoalan tersebut ialah penyebaran tabloid yang isinya mendeskreditkan salah satu pasangan. Tulisan ini hendak mengkaji apakah penyebaran tabloid “Obor Rakyat” dapat dikualifikasi sebagai delik pers atau kampanye “hitam” atau delik Pemilu. Sebagai pisau analisis akan digunakan asas *Systematische Specialiteit* dan Undang Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers dan Undang Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

**Kata Kunci :** *Pemberitaan, Pemilu, kampanye “hitam”, delik pers.*

### Pendahuluan

Sejak kemerdekaan Indonesia sudah menyelenggarakan 7 (tujuh) kali Pemilu di tahun 2014. Melalui beberapa kali Pemilu diharapkan dapat makin mendewasakan bangsa, menjalankan dengan penuh kedewasaan tanpa intrik yang merugikan dan melanggar aturan main karena sudah barang tentu hal tersebut akan

menentukan kualitas Pemilu yang dihasilkan. Pemilu adalah *moment* pesta demokrasi rakyat. Esensi pengertian demokrasi dalam Negara modern adalah suatu faham yang menjunjung tinggi dan menjamin hak rakyat untuk menentukan nasibnya sendiri di segala bidang kehidupan, baik politik, ekonomi serta sosio-kultural. Sejatinya demokrasi

Indonesia bukanlah sekedar demokrasi formal tetapi demokrasi secara materiil, demokrasi yang menjunjung tinggi serta menjamin hak-hak politik, baik hak asasi dan hak kebebasan dasar manusia, termasuk kebebasan pers.

Realita yang terjadi belumlah seperti harapan di atas, dan penyebaran tabloid “Obor Rakyat” sekarang sudah tidak lagi terdengar. Hal tersebut dapat dipahami, karena dianggap merupakan delik aduan. Ada kekawatiran, fenomena tersebut dapat menimbulkan isu SARA yang dapat memecah belah masyarakat dan sebagainya.

### **Permasalahan**

Tulisan ini hendak mengkaji dari aspek hokum, yaitu penyebaran tabloid “Obor Rakyat” melalui media cetak memunculkan permasalahan :

1. Apakah penyebaran tabloid “Obor Rakyat” dapat dikualifikasi sebagai delik pers ataukah kampanye “hitam” yang dengan demikian merupakan tindak pidana Pemilu atau dua-duanya bisa diterapkan.
2. Undang-undang mana yang paling tepat yang dapat diterapkan terhadap penyebaran tabloid “Obor

Rakyat”, siapa dan bagaimana sistem pertanggungjawaban pidananya ?

### **Pembahasan**

Sejalan dengan pembangunan di segala bidang muncul tuntutan masyarakat akan informasi yang aktual, benar dan cepat yang perlu dibarengi dengan penyediaan sarana publikasi yang memadai. Pers mempunyai peranan penting sebagai alat perubahan sosial masyarakat dan mediator bagi penyampaian kebijakan pemerintah kepada masyarakat. Penjelasan Umum UU Pers (UU No.40/1999) menegaskan, bahwa UU Pers dimaksudkan untuk mewujudkan fungsi maksimal dari Pasal 28 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu jaminan bagi rakyat untuk mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan. Selanjutnya dinyatakan, bahwa fungsi maksimal itu dibutuhkan karena kemerdekaan pers adalah salah satu perwujudan kedaulatan rakyat dan merupakan unsur yang sangat penting dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratis.

Dalam Pasal 3 UU Pers (UU

No.40/1999), pers nasional memiliki 5 (lima) fungsi, yaitu : (1) media informasi; (2) pendidikan; (3) hiburan; (4) kontrol sosial; (5) dan lembaga ekonomi. Sedangkan peran pers nasional adalah : (1) memenuhi hak masyarakat untuk mengetahui; (2) menegakkan nilai-nilai dasar demokrasi, mendorong terwujudnya supremasi hukum dan HAM, serta menghormati kebhinekaan; (3) mengembangkan pendapat umum berdasarkan informasi yang tepat, akurat dan benar; (4) melakukan pengawasan, kritik, koreksi dan saran terhadap hal-hal yang berkenaan dengan kepentingan umum; dan (5) memperjuangkan keadilan dan kebenaran.

Secara rinci Dye dan Harmon menyebutkan fungsi pers adalah :

*"The political function of the mass-media include news making (deciding what to report), interpretation (providing the masses with explanations of events), socializational (teaching about preferred norms, values, and lifestyles), persuasion (making direct efforts to affect behavior), and agenda setting" (Dye dan Zeiger, 2009 : 128).*

Kekuatan terpenting dari media massa adalah menentukan apa yang

dianggap "krisis" atau "masalah" yang menjadi agenda elit politik tertentu. Dengan demikian, peran pers dan media massa memiliki kedudukan yang sangat strategis.

Tulisan tabloid "Obor Rakyat" tersebut menjadi menarik karena menurut Ketua Dewan Pers, penyebaran "Obor Rakyat" bukan produk pers sehingga bukan delik pers; begitu pula Anggota Bawaslu menganggap bukan delik Pemilu. Ditambah lagi menurut Boy Rafli Amar, selaku Kepala Biro Penerangan Masyarakat Divisi Hubungan Masyarakat Polri menyatakan, bahwa penyebaran "Obor Rakyat" adalah kebebasan warga untuk menyalurkan aspirasinya. Dalam hal ini terdapat perbedaan pandangan dan terkesan terjadi "ego sektoral".

Terkait pernyataan tersebut sangat relevan untuk mencermati pendapat Indriyanto Seno Adjie yang sependapat dengan perspektif umum (publik), bahwa kebebasan menyatakan pendapat (lisan atau tertulis), baik dilakukan oleh individu maupun korporasi (media cetak atau elektronik) dijamin secara konstitusional. Namun, **kebebasan apapun tidak ada yang bersifat absolut.** Kebe-

basan memiliki batasan-batasan yang secara limitatif adalah universal sifatnya, dan tentunya dihindari adanya tindakan eliminasi terhadap hak asasi manusia sebagai akibat pemuatan suatu berita. Kebebasan pers yang absolut mengakibatkan adanya tirani kekuasaan pers yang berlebihan (Indriyanto, 2005 : 4).

Implementasi kebebasan pers suatu negara sangat dipengaruhi pendekatan yang dianut. Secara dikotomik ada 2 (dua) pendekatan yaitu : 1) Aliran *Social Responsibility* yang diikuti oleh negara-negara sosialis; dan (2) Aliran *Libertarian* dianut negara-negara barat. Kebebasan pers di Indonesia menganut pendekatan aliran *social responsibility* yang secara tegas dinyatakan dalam Pasal 5 UU Pers yaitu : 1) Pers nasional berkewajiban memberitakan peristiwa dan opini dengan menghormati norma-norma agama dan rasa kesusilaan masyarakat serta asas praduga tak bersalah; 2) Pers wajib melaksanakan Hak Jawab; dan 3) Pers wajib melayani Hak Koreksi. Berdasarkan pendekatan *social responsibility* tersebut, maka ada 2 (dua) pilar terkait kebebasan pers yang harus dipegang teguh, yaitu

“kebebasan” dan “*responsibility*”. Oleh sebab itu, penerapan kedua pilar tersebut lebih menekankan kepada “*responsibility*” dari pada “kebebasan”. Dengan demikian, *freedom* merupakan fungsi kedua yang mengikuti “*responsibility*”, artinya kebebasan dapat dikorbankan demi kepentingan *responsibility* dan oleh karenanya sensor terhadap pernyataan-pernyataan dalam pers tidak dipandang sebagai suatu restriksi atau pembatasan yang inkonstitusional.

Mahkamah Konstitusi melalui putusan Nomor 50/PUU-VI/2008 tentang Permohonan Pengujian Pasal 27 ayat (3) jo Pasal 45 ayat (1) UUIE menyatakan :

“..... kebebasan berkomunikasi dan memperoleh informasi, berpendapat, mengeluarkan ide gagasan, berkorespondensi dengan pers adalah media komunikasi massa. Perbincangan mengenai pers dalam sistem politik demokrasi menempati posisi sentral, mengingat kebebasan pers menjadi salah satu ukuran demokratis tidaknya suatu sistem politik. Kebebasan pers dalam sistem demokrasi politik dihubungkan dengan kebebasan penting lainnya, seperti kebebasan untuk berekspresi dan bertukar informasi. Dalam sistem politik demokrasi, kebebasan pers diperlukan sebagai sarana informasi bagi masyarakat, dan demokrasi hanya akan berjalan efektif jika

warga negaranya memperoleh akses informasi dengan baik. Kebebasan pers yang meliputi media cetak, media elektronik, dan media lainnya merupakan salah satu sarana untuk mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan. Oleh karena itu kebebasan pers harus diorientasikan untuk kepentingan masyarakat dan **bukan untuk kepentingan orang atau kelompok tertentu.**”

Informasi, opini dan pendapat yang akan disampaikan kepada masyarakat tidak dapat diorientasikan untuk kepentingan orang, golongan atau kelompok tertentu.

Dalam perspektif global, pembatasan kebebasan pers diakui dalam *Convention on the Freedom of Information* tahun 1985 di Roma yang hingga kini masih berlaku, memberikan batasan sebagai rambu-rambu kebebasan pers, yaitu apabila pemberitaan pers yang secara substansial memuat :

- a. *National security and public order* (keamanan nasional dan ketertiban umum=Haatzaai Artikel)
- b. *Expression to war or to national, racial or religious hatred* (pembedaan terhadap hasutan untuk menimbulkan kebencian ras atau agama)
- c. *Incitement to violence and crime* (delik hasutan untuk melakukan kekerasan dan kejahatan )
- d. *Attacks on founders of religion*

(serangan terhadap pendiri agama yang menimbulkan pelanggaran terhadap delik “*blasphemy*”.

- e. *Public health and moral* (delik susila, kesehatan, dan moral)
- f. *Right, honour and reputation of other* (hak-hak, kehormatan, dan pencemaran nama baik seseorang, yang umumnya memuat “delik penghinaan
- g. *Fair administration of justice* (umumnya menyangkut delik-delik yang bersangkutan dengan pengadilan, kemudian merupakan suatu bentuk dari “*contempt of court*”) (Indriyanto, 2005 : 9).

Dalam “Obor Rakyat” tercakup dua undang-undang, *pertama*, Undang-undang No.42 Tahun 2008 (UU Pemilu) dan *kedua*, Undang Undang No.40 Tahun 1999 (UU Pers) sebagai tindak pidana khusus. Untuk mengetahui Undang-undang manakah sesungguhnya yang dapat diterapkan, perlu dilihat bagaimana posisi kedua Undang-undang tersebut dalam struktur Hukum Pidana yang didasarkan pada :

1. Dari sisi bentuknya, Hukum Pidana dikenal sebagai Hukum Pidana Materiil dan Hukum Pidana Formil;
2. Dari sisi fungsinya, Hukum Pidana dibagi menjadi Hukum Pidana Umum yang bersumber pada KUHP dan KUHP;
3. Dalam Hukum Pidana Khusus dikenal 2 (dua) model yaitu bersifat :

- a. Intra Aturan Pidana, dalam kelompok ini misalnya UU Tipikor, UU TPPU, UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme;
- b. Ekstra Aturan Pidana atau *Administrative Penal Law*, termasuk kelompok ini misalnya UU Perbankan, UU Pers, UU Pemilu, UU Pasar Modal, UU Ketenagalistrikan dan lain-lain (Indriyanto, 2014 : 23).

Dengan demikian, maka posisi UU Pemilu dan UU Pers sebagai *Administratif Penal Law*, yaitu bentuk regulasi dan produk perangkannya berada dalam lingkup dan bidang administratif yang memiliki sanksi pidana. Walaupun apabila dicermati, UU Pers sebagai undang-undang yang bersifat khusus banyak kelemahannya.

### Parameter Delik Pers

Tiga cuplikan di bawah ini diharapkan dapat memberikan gambaran berita yang dimuat oleh “Obor Rakyat” :

1. Pada salah satu edisi yang diterima *Tempo*, yakni edisi I 5-11 Mei 2014, terlihat halaman muka menampilkan judul “Capres Boneka” dengan karikatur Jokowi sedang mencium tangan Megawati Soekarnoputri. Judul lain yang ditampilkan di halaman ini adalah “184 Caleg Nonmuslim PDIP untuk Kursi DPR” dan “Ibu-ibu : Belum Jadi Presiden udah Bohongin Rakyat.” Tajuk rencana tabloid ini berjudul “Kami Ada karena Bisa Dipercaya.”
2. Tabloid ini menampilkan 14 berita panjang yang hampir semuanya menyudutkan Jokowi. Beberapa judul berita dalam tabloid ini antara lain “Capres Boneka Suka Ingkar Janji”, “Disandera Cukong dan Misio-naris”, “Dari Solo Sampai Jakarta Deislamisasi ala Jokowi”, “Manuver Jacob Soetojo”, “Cukong-Cukong di Belakang Jokowi”, “Partai Salib Pengusung Jokowi” dan “Jokowi Juru Selamat yang Gagal”.
3. Ada pula berita kecil-kecil yang dikompilasi dengan judul besar, “Mereka Menolak Jokowi”. Misalnya, “Jokowi Khianati Tokoh Legendaris Betawi”, “Koalisi Masyarakat Jakarta Baru Tolak Jokowi Nyapres”, “Jokowi Maruk dan Ingkar Janji”, “Mahasiswa ITB Tolak Jokowi”, dan “71,2 Persen Warga DKI Tolak Jokowi jadi Capres” (Wayan, 2014).

Pers sebagai wahana komunikasi merupakan sarana yang sangat strategis bagi semua warga negara di Republik ini untuk menyalurkan aspirasinya. Namun, kebebasan dalam menyalurkan aspirasi tersebut jangan sampai terjebak ke dalam delik pers. Adapun *content* atau isi pemberitaan yang dapat dikatakan

sebagai tindak pidana atau delik pers apabila :

- Perbuatan yang diancam hukuman harus terdiri dari pernyataan fikiran dan perasaan;
- Untuk penyelesaiannya harus melalui publikasi dengan media, perbuatan pidana harus selesai dengan publikasi itu;
- Dari rumusan pasal-pasal pidana yang bersangkutan harus ternyata bahwa untuk adanya kejahatan apabila dilakukan dengan media itu terkandung syarat publikasi.

Persyaratan berupa harus adanya pernyataan fikiran dan perasaan, misalnya dalam delik penghinaan, harus ada “niat atau sengaja untuk menghina. Akan tetapi dalam Putusan Mahkamah Agung sejak Putusannya No 37 K/Kr/1957 tertanggal 21 Desember 1957 secara konsisten menyatakan bahwa “tidak diperlukan adanya animus injuriandi (niat kesengajaan untuk menghina)”. Hal yang menarik dari unsur niat kesengajaan untuk menghina ini dapat ditafsirkan tindakan mengirimkan surat kepada instansi resmi yang menyerang nama baik dan kehormatan orang lain sudah diterima sebagai bukti adanya unsur kesengajaan untuk menghina (ELSAM at.all, 2009). Unsur yang menentukan apakah pemberitaan itu melalui media yang benar, artinya apakah media tersebut sudah memenu-

hi persyaratan sehingga media yang bersangkutan dapat dikategorikan sebagai produk pers.

Menurut Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) UU Pers, media yang memuat pemberitaan tersebut dikeluarkan oleh perusahaan pers yang berbentuk badan hukum. Selanjutnya, menurut Pasal 12 UU Pers mewajibkan perusahaan yang bersangkutan untuk mengumumkan alamat dan penanggung jawab secara terbuka melalui media yang bersangkutan dengan memuat kolom nama, alamat, penanggung jawab penerbitan serta nama dan alamat percetakan. Dengan demikian jika ada media yang tidak mencantumkan alamat, penanggung jawab, nama dan alamat percetakan, media yang bersangkutan bukanlah produk pers. Bagaimana dengan tabloid “Obor Rakyat” ? Dalam kasus tersebut Ketua Dewan Pers Bagir Manan menyatakan bukan sebagai produk pers karena ketiadaan persyaratan sebagaimana diuraikan di atas (Berita Satu Com, 2014). Perusahaan pers yang profesional tentu memfasilitasi Hak Jawab dan Hak Koreksi bagi orang yang dirugikan kepentingannya dengan adanya suatu pemberitaan. Perusa-

haan pers yang profesional akan secara sadar melaksanakan Kewajiban Koreksi sebagai wujud penghargaan pelayanan atas Hak Jawab dan Hak Koreksi serta partisipasi masyarakat dalam mengawasi jalannya kehidupan pers

Dalam hal ini terjadi perdebatan, apakah “Obor Rakyat” merupakan produk pers atau tidak dan dimungkinkan dapat diterapkan UU Pers dan UU Pemilu. Untuk itu dicoba dianalisis menggunakan asas *lex specialis derogat legi generaly* dan asas *systematische specialiteit*. Berkaitan dengan hal tersebut maka ada baiknya melihat, bahwa untuk dapat dikatakan suatu undang-undang merupakan *lex specialis* terhadap KUHP paling tidak ada 3 (tiga) syarat yang harus dipenuhi :

1. Untuk menjadi *lex specialis*, rezim hukumnya harus sama. UU Pers berisi berbagai rezim hukum yaitu perdata, pidana, hukum acara, HKI, dan sebagainya yang dapat dilihat dalam Penjelasan Umum UU Pers.
2. Harus ada satu perbuatan yang dilarang oleh dua aturan yang berbeda (Vide Pasal 63 KUHP). Dengan demikian harus ada satu perbuatan yang dilarang oleh UU Pers juga dilarang oleh KUHP. Dalam UU Pers tidak ada delik yang dirumuskan tentang perbuatan pencemaran nama baik, peng-

hinaan dan sebagainya.

3. Ancaman hukuman UU yang bersifat *lex specialis* lebih berat daripada ancaman hukuman untuk UU yang bersifat umum (Indriyanto, 2005 : 8-9).

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, maka sebagai undang-undang yang *lex specialist* terhadap KUHP persyaratan di atas tidak dipenuhi.

Ukuran lain yang bisa digunakan adalah adanya Hak Jawab dan Hak Koreksi dan Kewajiban Koreksi yang diatur dalam Pasal 5 UU Pers. Hak Jawab dan Hak Koreksi wajib difasilitasi oleh Pers sebelum menempuh jalur hukum. Apabila delik atau perbuatan-perbuatan yang tertentu yang ada dalam KUHP dilakukan melalui media, antara lain :

- Delik Penebar Kebencian (Haatzaai Artikelen) yaitu Pasal 154, 155, 156, dan 157 KUHP;
- Delik Penghinaan yaitu Pasal 134 dan Pasal 137 KUHP;
- Delik Hasutan (Pasal 160 dan Pasal 161);
- Delik Menyiarkan Kabar Bohong (Pasal XIV dan XV UU No. 1 Th. 1946 sebagai Pasal 171 yang telah dicabut).

Apabila dicermati, beberapa perumusan pasal-pasal di atas, “seolah-

olah” merupakan embrio bagi perkembangan delik pers di luar KUHP. Menurut Undang-undang Tindak Pidana Khusus, adalah suatu kenyataan bahwa perkembangan kriminalitas dalam masyarakat telah mendorong lahirnya undang-undang Tindak Pidana Khusus, yaitu Undang-undang Hukum Pidana Khusus dalam sistem hukum pidana yang merupakan pelengkap dari hukum pidana yang dikodifikasikan dalam KUHP. Suatu kodifikasi hukum pidana betapapun sempurnanya pada suatu saat akan sulit memenuhi kebutuhan hukum dari masyarakat. KUHP sendiri dalam Pasal 103 KUHP menyadari kemungkinan adanya Undang-undang Pidana di luar KUHP. Mengapa “seolah-olah” pasal-pasal tersebut merupakan embrio, karena ternyata perbuatan-perbuatan yang diatur dalam KUHP tersebut tidak diatur dalam UU Pers sebagaimana dimuat secara eksplisit dalam Penjelasan Umum : “Untuk menghindari pengaturan yang tumpang tindih, undang-undang ini tidak mengatur ketentuan yang sudah diatur dengan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya”. Penjelasan tersebut sekaligus juga mengisyaratkan

bahwa UU Pers mengandung rezim hukum pidana, hukum administrasi maupun hukum perdata.

Apakah isi “Obor Rakyat” yang diindikasikan mendiskreditkan dan menfitnah salah satu calon Presiden dapat dkualifikasi melanggar UU Pers? Untuk dapat menjawab permasalahan tersebut maka harus dikaitkan dengan Pasal UU Pers yang mengatur perbuatan yang dilarang dan diancam dalam UU tersebut. Pasal 18 UU Pers berisi ancaman pidana yang diatur dalam Pasal 4 ayat (2) dan (3) yaitu tentang masyarakat yang menghambat atau menghalangi pelaksanaan jaminan kemerdekaan pers sebagai HAM, pers tidak boleh dikenakan penyensoran, pembredelan, atau larangan penyiaran. Di samping itu juga menentukan ancaman pidana yang diatur dalam Pasal 5 yang mengatur tentang kewajiban pers nasional untuk memberitakan peristiwa dan opini dengan menghormati norma-norma agama dan rasa kesusilaan masyarakat, asas praduga tak bersalah, Hak Jawab dan Hak Koreksi.

UU Pers tidak mengatur dan menancam pidana untuk perbuatan yang mendiskreditkan atau memfit-

nah seseorang, akan tetapi Penjelasan Pasal 12 menegaskan bahwa sebagai wujud pertanggungjawaban atas karya jurnalistik apabila menyangkut pertanggungjawaban pidana menganut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Norma yang hendak dilindungi oleh UU Pers dapat ditemui dalam Penjelasan Umum UU Pers, yaitu terjaminnya kemerdekaan masyarakat mengekspresikan pikiran dan aspirasinya melalui pers. Di samping itu pula pers diharapkan dapat melaksanakan fungsi kontrol sosial dan insan pers dalam melaksanakan fungsi tersebut dapat terjamin dan dilindungi. Dengan kata lain, apabila orang yang ingin mengekspresikan pikiran dan tulisannya melalui pers dan mengakibatkan seseorang merasa dirugikan atas pemberitaan tersebut, yaitu apakah berupa kabar bohong, penghinaan, menebarkan kebencian maka berlaku KUHP seperti disebutkan di atas.

### **Parameter Delik Pemilu**

Dalam kasus “Obor Rakyat” lebih tepat jika diterapkan UU Pemilu. Hal ini disebabkan, karena dalam hiruk pikuk masa kampanye, penyebaran

“Obor Rakyat” secara *common sense* dimotivasi untuk menjatuhkan lawan politik. Sudah barang tentu dapat dimaknai lebih dari sekedar menjatuhkan lawan politik tetapi sudah menciderai makna demokrasi politik dan mengancam sendi-sendi kehidupan bangsa serta masa depan negara demokrasi dan berdasarkan hukum.

Pemilu sebagai bagian dari demokrasi, sudah dilaksanakan 7 (tujuh) kali oleh negara ini, tetapi masih terdapat berbagai kendala dan permasalahan serius yang harus ditangani secara serius pula. Undang-undang yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan Pemilu Tahun 2014 adalah Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008. Norma yang hendak dilindungi oleh UU Pemilu adalah jaminan bahwa rakyat memiliki kedaulatan sebagaimana yang diamanatkan dalam UUD 1945. Salah satu wujud dari kedaulatan rakyat adalah penyelenggaraan Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan secara demokratis dan beradab melalui partisipasi rakyat seluas-luasnya berdasarkan asas LUBER dan JURDIL. Undang Undang Nomor 42

Tahun 2008 juga ingin melindungi bahwa Pemilu Presiden dan Wakil Presiden memperoleh dukungan kuat dari rakyat serta dalam rangka mewujudkan efektivitas pemerintahan yang berbasis dukungan dari Dewan Perwakilan Rakyat.

Pengertian tindak pidana pemilu (delik pemilu) didefinisikan secara beragam oleh beberapa pakar. Djoko Prakoso memberikan definisi, “Setiap orang, badan hukum ataupun organisasi yang dengan sengaja melanggar hukum, mengacaukan, menghalang-halangi atau mengganggu jalannya pemilihan umum yang diselenggarakan menurut undang-undang” (Dedi Mulyadi, 2012 : 169). Sedangkan Topo Santoso seperti dikutip Dedi Mulyadi memberikan definisi sebagai berikut :

- a. Semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu yang diatur dalam undang-undang pemilu;
- b. Semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu yang diatur baik di dalam maupun yang diluar undang-undang pemilu (misalnya dalam Undang Undang Partai Politik dan di dalam KUHP);
- c. Semua tindak pidana yang terjadi pada saat pemilu (termasuk pelanggaran lalu lintas, penganiayaan (kekerasan), perusakan, dan sebagainya) (Dedi Mulyadi,

2012 : 169).

Berdasarkan uraian di atas, dalam KUHP tindak pidana yang terkait dengan pelaksanaan pemilu diatur dalam Bab IV Buku Kedua tentang “Kejahatan terhadap Pelaksanaan Kewajiban dan Hak Kenegaraan. KUHP tidak memberikan definisi berbagai tindak pidana tersebut dan untuk mencari pengertiannya dengan melihat rumusan unsur-unsur tindak pidana pada Pasal 148, 149, 150, dan 152 KUHP. Begitu pula, Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 juga tidak memberikan definisi secara tegas, tetapi juga tercermin dalam unsur-unsur tindak pidana yang dirumuskan. Dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 ada 10 (sepuluh) rumusan yang tertuang dalam Pasal 260, 263, 272, 273, 274, 277, 285, 292, 304, 307. Apabila dicermati, rumusan-rumusan tersebut bertujuan agar masyarakat tidak kehilangan hak pilihnya, misalnya tidak memperbaiki daftar pemilih sementara padahal ada masukan dari masyarakat, seorang majikan yang tidak mengijinkan pekerjaanya untuk ikut memberikan suaranya, pelaksanaan pemilu yang bebas dari politik uang dan sebagainya. Sedangkan dalam

UU No. 42 Tahun 2008 mengatur tindak pidana bagi kontestan.

Delik Pemilu dalam Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dirumuskan dalam Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 pada beberapa pasal. Pasal yang berkaitan dengan penyebaran “Obor Rakyat” adalah Pasal 38 tentang Metode Kampanye yang mana kampanye dapat dilaksanakan melalui : (a) pertemuan terbatas; (b) tatap muka dan dialog; (c) penyebaran melalui media cetak dan media elektronik; (d) penyiaran melalui radio dan/atau televisi; (e) penyebaran bahan kampanye kepada umum; (f) pemasangan alat peraga di tempat kampanye dan di tempat lain yang ditentukan oleh KPU; (g) debat Pasangan Calon tentang materi Kampanye Pasangan Calon; dan (h) kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang-undangan. Penyebaran “Obor Rakyat” terkait metode pada point c akan tetapi isi contentnya, apabila bertentangan dengan fakta dan sesuai yang diatur dalam Pasal 41 ayat (1) huruf c dan d, yaitu pada huruf c : menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon dan/atau Pasangan Calon yang lain;

Sementara pada huruf d adalah menghasut dan mengadu-domba perseorangan atau masyarakat. Sedangkan ancaman sanksi yang diatur dalam Pasal 214 berupa pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp. 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).

Dengan demikian apa yang diatur, khususnya Tindak pidana dalam UU Nomor 42 Tahun 2008 sudah ada perubahan fundamental jika dibandingkan dengan UU Nomor 10 Tahun 2008. Oleh sebab itu, UU Nomor 42 Tahun 2008 lebih baik, karena Undang-undang tersebut mencakup tidak saja tindak pidana yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu tetapi mencakup pula apabila ada kontestan yang melakukan perbuatan tercela sehingga harus dikualifikasi sebagai tindak pidana. Benarlah apa yang diungkapkan oleh Jeremy Bentham sebagaimana dikutip oleh Dedi:

“Hukum adalah alat yang dibuat oleh manusia sendiri. Karena setiap saat mestinya berubah berdasarkan kebutuhan masyarakatnya. Apakah

hukum itu baik atau tidak, semestinya tidak ada hubungan dengan sejarah, tetapi merupakan konsekuensi dari apa yang dinilai secara rasional dan empirik, juga dievaluasi berdasarkan kriteria “kebahagiaan terbesar dari jumlah yang terbanyak” (Dedi Mulyadi, 2012 : 170).

Sistem pertanggungjawaban pidana yang dapat digunakan masalah pertanggungjawaban pidana dalam delik pers telah mengalami perkembangan dalam pengaturannya. Dalam UU No.11 Tahun 1966 yang diubah dengan UU No.4 Tahun 1967 dan UU No.21 Tahun 1982 (baca : UU Pers lama). UU Pers lama menganut sistem pertanggungjawaban “*water-fall*” atau “air terjun”. Artinya oleh karena apa yang harus dimuat dalam pers atau media massa adalah hasil kerja “bersama”, akan tetapi masalah pertanggungjawaban dibebankan pada “yang paling bawah” yang tidak lain adalah wartawan yang bersangkutan. Disadari bahwa hal tersebut dipandang tidak adil maka dalam UU Pers baru (UU No.40/1999), masalah pertanggungjawaban pidana menganut sistem yang dianut dalam KUHP sebagai mana diatur dalam Penjelasan Pasal 12 UU Pers .

Berdasarkan sistem pertanggungjawaban yang dianut, maka dimungkinkan perusahaan pers yang dipertanggungjawabkan dengan syarat apabila apa yang dianggap sebagai delik telah “disepakati” sebagai keputusan perusahaan pers yang bersangkutan. Oleh karena itu tidak dapat media massa dapat sebagai mediator antara kandidat dan pemilih dalam suatu pemilu (Dye an Ziegler, 2009 : 128). Senada dengan Dye, Marshall dan Peter menerangkan secara eksplisit peran perusahaan dalam suatu proses pemilu :

*“Corporate contributions to state and federal election campaigns have a long and sordid history. Illegal corporate contributions to political officials corrupt democratic processes. In addition, political contributions are of significance to investors in the corporation because they are usually hidden in the books, thus preventing an accurate picture of corporate finances (Marshall dan Peter, 1980 : 157).*

Maka, apabila terbukti ada perusahaan yang mendanai penyebaran tabloid “Obor Rakyat” dapat dipertanggungjawabkan pada perusahaan yang bersangkutan. Sebaliknya jika pemuatan berita dalam suatu media massa karena di luar kehendak dari yang “disepakati” oleh media yang bersangkutan yang dapat dipertang-

gungjawabkan secara pidana adalah individu yang bersangkutan dalam kapasitasnya sebagai wartawan, editor, CEO dan sebagainya. Sebaliknya jika korporasi yang melakukan *corporate crime* maka dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan asas-asas pertanggungjawaban yang berlaku bagi korporasi. Oleh karena bisa saja terjadi korporasi sebagai pelaku *corporate crime* memiliki motivasi ekonomi terhadap salah satu kontestan yang menjadi pemenang (Marshall dan Peter, 1980 : 157).

Permasalahan pertanggungjawaban pidana korporasi tidak dapat dipisahkan dengan sifat dan hakikat korporasi sebagai subyek hukum. Sesuai dengan sifat dan hakikat korporasi sebagai subyek hukum yang merupakan ciptaan hukum, maka secara fisik jasmaniah perbuatan korporasi tidak dapat dilepaskan dengan perbuatan fisik jasmaniah yang dilakukan oleh orang-orang yang berbuat untuk dan atas nama korporasi. Berdasarkan kerangka berpikir yang demikian itu, maka masalah pertanggungjawaban pidana korporasi tidak dapat dilepaskan dengan masalah tanggung jawab

dari orang-orang yang berbuat untuk dan atas nama korporasi.

Menurut Hart, hukum dibuat secara formal dan dilengkapi dengan sanksi. Ia mengatakan ada 2 (dua) macam aturan, yaitu *primary rules* merupakan aturan yang memberikan hak dan membebaskan kewajiban pada masyarakat. Dan *secondary rules* merupakan aturan yang menetapkan dan oleh siapa *primary rules* dibuat, dinyatakan diubah dan dinyatakan tidak berlaku, sebagaimana dinyatakan :

*“...in the sense that while the primary rules are concerned with the actions that individuals must or must not do, these secondary rules are all concerned with the primary rules themselves. They specify the ways in which the primary rules may be conclusively ascertained, introduction, eliminated, varied, and the fact of their violation conclusively determined”* (Hart, 1961 : 92).

Untuk menentukan salah satu dari dua aturan yang akan diterapkan diperlukan *secondary rules* yang mengatur (pembatasan) penggunaan kewenangan (aparatus) negara dalam hal ini hakim dalam menentukan apakah suatu undang-undang primer telah dilanggar dan menerapkan aturan dimaksud. Dalam kasus

”Obor Rakyat”, UU Pers atau KUHP sebagai *primary rule* sedang asas ***Systematische Specialiteit*** atau **Kekhususan yang Sistematis** sebagai aturan *secondary rule*.

Untuk menentukan Undang-Undang Khusus mana yang diberlakukan, menurut Indriyanto Seno Adjie, maka berlaku asas ***Systematische Specialiteit*** atau **Kekhususan yang Sistematis**, artinya *ketentuan pidana yang bersifat khusus apabila pembentuk undang undang memang bermaksud untuk memberlakukan ketentuan pidana tersebut sebagai suatu ketentuan pidana yang bersifat khusus atau ia akan bersifat khusus dari khusus yang telah ada dan asas *Lex Specialis* ini sangat berkaitan dengan ajaran asas *Concursus* dan *Deelneming* yang apabila keliru dalam pemahaman akan menjadi indikator kemampuan penegak hukum akan pemahaman asas-asas Hukum Pidana (Indriyanto, 2010 : 14).*

Berdasarkan pendapat di atas, maka perlu dikembalikan pada norma apa sesungguhnya yang dilindungi oleh masing-masing undang-undang dan perlu dianalisis secara seksama jika perbuatan terse-

but merupakan pelanggaran terhadap norma yang dilindungi oleh suatu undang-undang. Dalam perspektif Hukum Administrasi, seperti diuraikan oleh Jimly Asshiddiqie :“... penyusunan suatu undang-undang selalu diharuskan bersifat “*functional*”. Artinya, penyusunan materi undang-undang itu harus selalu mengacu kepada kebutuhan untuk memenuhi tujuan atau untuk maksud mencapai tujuan yang secara garis besar telah dirumuskan...” (Jimly, 2010 : 163).

Dengan melihat norma yang hendak dilindungi, baik oleh UU Pemilu (UU No.42/2008) maupun UUPers (UU No.40/1999) di satu sisi dan pada sisi lain karakteristik perbuatan yang dapat diindikasikan dalam kasus “Obor Rakyat” maka tepat apabila dikualifikasi sebagai tindak pidana pemilu yang dengan demikian yang dapat diterapkan adalah Undang Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

## **Kesimpulan**

a. Berdasarkan analisis terhadap permasalahan maka dapat disimpulkan :

1. Penyebaran “Obor Rakyat” apabila isinya bertentangan dengan fakta yang ada dapat dikualifikasi sebagai tindak pidana pemilu yaitu melanggar Pasal 41 ayat (1) huruf c dan d Jo. Pasal 241 Undang Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Walaupun dilakukan secara tertulis tetapi “Obor Rakyat” bukan produk pers karena sebagai tabloid tidak memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal Undang Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers.

2. Sebagai delik pemilu maka sanksi mengacu pada Pasal 214 Undang Undang Pemilu dan sistem pertanggung-jawabannya didasarkan pada ajaran *responsibility based on fault* dan apabila ada perusahaan atau korporasi yang mendanai penyebaran tabloid tersebut maka berlaku sistem pertanggungjawaban yang berlaku pada korporasi.

b. Saran :

Badan Pengawas Pemilu harus melakukan langkah-langkah se-

wajarnya sebagaimana diatur dalam Undang-undang Pemilu yaitu menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu.

#### Daftar Rujukan

- Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Perihal UNDANG-UNDANG*, Jakarta, Rajawali Pers.
- Clinard, Marshall B. Clinard and Yeager, Peter C., 1980, “Illegal Political Contributions” dalam *Corporate Crime*, New York The Free Press, A Division of Macmillan Publishing Inc.
- Dye, Thomas R, dan Zeigler, Harmon, 2009, *The Irony of Democracy : An Uncommon Introduction to American Politics*, Boston, MA : Wadsworth Cengage Learning.
- ELSAM at.all, 2009, “Pidana Penghinaan adalah Pembatasan Kemerdekaan Berpendapat yang Inkonstitusional (*Amicus Curiae*) atas Kasus Prita Mulyasari,
- Hart, H.L.A., 1961 , *The Concept of*

- Law*, Oxford : The Clarendon Pers.
- Mulyadi, Dedi, 2012, *Kebijakan Legislasi tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif di Indonesia dalam Perspektif Demokrasi*, Jakarta : Gramata Publishing.
- Seno Adjie, Indriyanto, 2005, “*DELIK PERS, MASALAH, DAN PERSPEKTIFNYA*”: Suatu Kajian Kritis Terhadap Kemerdekaan Pers, Seminar Nasional “Implementasi UU No.40 Thn. 1999 tentang Pers dalam Menyelesaikan Masalah Akibat Pemberitaan Pers, FH-Unair, Surabaya.
- \_\_\_\_\_, Seno Adjie, 2010, “**Korupsi : Kriminalisasi Kebijakan Aparatur Negara?**” Ini Disampaikan Pada Diskusi Panel dengan Topik “*Kebijakan Aparatur Negara & Pertanggungjawaban Pidana*”, Pada **Rakernas Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia (APPSI)** dengan tema “Revitalisasi Peran Gubernur Guna Menciptakan Sinergitas & Harmonisasi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah”, Bandung.
- \_\_\_\_\_, 2014, “*Administrative Penal Law `Ke Arah Konstruksi Pidana Limitatif*”, Pelatihan Hukum Pidana dan Kriminologi “Asas-asas Hukum Pidana dan Kriminologi dan Perkembangannya Dewasa Ini”, UGM-Yogyakarta.
- Wayan Agus Purnomo, “*Obor Rakyat Sebarkan Berita Joko Wi Pro Kristen*” [http://beritajokowidodo.blogspot.com/2014/06/obor-rakyat-sebarkan-berita-jokowi-pro\\_7715.html](http://beritajokowidodo.blogspot.com/2014/06/obor-rakyat-sebarkan-berita-jokowi-pro_7715.html) Rabu, 04 Juni 2014 diakses tgl. 20 Oktober 2014.
- (<http://www.beritasatu.com/nasional/192581-ke-tua-dewan-pers-tegaskan-obor-rakyat-bukan-produk-pers.html>, diakses tgl. 28 Juni 2014)
- Undang-undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers.
- Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu.