

## **Analisis Hukum Kampanye Di Tempat Ibadah Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2024 Perspektif *Equality Before The Law* Di Provinsi Jawa Barat**

**Dadan Ramlan<sup>1\*</sup>, Amalia Syauket<sup>2</sup>, Edi Saputra Hasibuan<sup>3</sup>**

<sup>123</sup>Universitas Bhayangkara Jakarta Raya

Email: [dadanramlan3@gmail.com](mailto:dadanramlan3@gmail.com); [amalia.syauket@dsn.ubharajaya.ac.id](mailto:amalia.syauket@dsn.ubharajaya.ac.id);  
[edi.saputra@dsn.ubharajaya.ac.id](mailto:edi.saputra@dsn.ubharajaya.ac.id)

DOI: <https://doi.org/10.31599/bhalrev.v2i2.5006>

\*Corresponding author

Submitted: 4 Dec 2025; Reviewed: 19 Dec 2025; Accepted: 26 Dec 2025

---

### **Abstract**

*Indonesia is a state based on the rule of law, grounded in the understanding that law is determined by the people and serves as a framework for regulating relations among citizens. The relationship between the rule of law and popular sovereignty gives rise to the concept of a democratic rule of law (demokratische rechtsstaat). In the institutional context of election administration in Indonesia, the General Election Commission (Komisi Pemilihan Umum/KPU), the Election Supervisory Body (Badan Pengawas Pemilu/Bawaslu), and the Honorary Council of Election Organizers (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu/DKPP) constitute an integrated system in the administration of elections. Each institution has distinct duties, functions, and authorities. This research is directed at addressing several research questions related to the process of handling violations of campaign activities conducted in places of worship during the 2024 simultaneous regional head elections, as well as the application of the legal principle of equality before the law as stipulated in Article 187 paragraph (3) in conjunction with Article 69 letter (i) concerning campaign activities in places of worship in the 2024 simultaneous regional head elections.*

**Keywords:** *Regional Head Elections; Campaigns in Places of Worship; Equality Before the Law.*

### **Abstrak**

Indonesia merupakan Negara hukum, konsep negara hukum didasari suatu pemahaman bahwa hukum ditentukan oleh rakyat yang tidak lain merupakan pengaturan hubungan sesama rakyat, konsep hubungan antara negara hukum dan kerakyatan, muncul dengan sebutan negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*). Dalam konteks kelembagaan Penyelenggara Pemilu di Indonesia terdapat Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu. Masing-masing lembaga tersebut memiliki tugas, fungsi, dan kewenangan tersendiri. permasalahan penelitian ini akan diarahkan untuk menjawab beberapa pertanyaan penelitian berkaitan Proses Penanganan Pelanggaran terhadap kampanye ditempat ibadah dalam Pemilihan umum Kepala daerah pada Pilkada serentak Tahun 2024 dan Azas Hukum *equality before the law* pada Pasal 187 ayat (3) *Juncto* Pasal 69 Huruf I berkaitan dengan kampanye ditempat ibadah pada Pemilihan umum Kepala daerah serentak Tahun 2024.

**Kata kunci:** *Pemilihan Kepala Daerah ; Kampanye Ditempat Ibadah; Equality Before The Law*

## Pendahuluan

Dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Pasca Amandemen dinyatakan bahwa, “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”, “Sejak awal kemerdekaan, Indonesia merupakan negara hukum yang demokratis yang bersumber dari konsep kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat merupakan konsepsi yang sudah diidealkan oleh para pendiri bangsa Indonesia. Di sisi lain, Negara Republik Indonesia merupakan organisasi kekuasaan yang disusun berdasarkan prinsip-kedaulatan rakyat. Bahkan UUD 1945 itu sendiri memperoleh kedudukan sebagai hukum tertinggi tidak lain karena dibentuk oleh seluruh rakyat sebagai pemilik kedaulatan.”<sup>1</sup>

Salah satu sarana yang penting bagi pelaksanaan kedaulatan rakyat di daerah adalah Pemilihan Kepala Daerah (selanjutnya disebut Pemilihan). Pada awal kemerdekaan, setelah Indonesia merdeka, aturan yang menyinggung kedudukan kepala daerah terdapat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah<sup>2</sup> Berdasarkan undang-undang ini kepala daerah yang diangkat adalah kepala daerah yang lama dari masa sebelumnya. Hal ini dikarenakan situasi politik, keamanan dan hukum ketatanegaraan pada masa itu belum kondusif.<sup>3</sup> Setelah itu barulah terbit Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangga Sendiri, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Pada awal era reformasi, berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (“UU 22 Tahun 1999”), Pemilihan dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (yang selanjutnya disebut DPRD). Hingga pada Juni 2005 merupakan kali pertama di Indonesia, pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung ditingkat provinsi maupun kabupaten/kota oleh rakyat berdasarkan UU 32 Tahun 2004.<sup>4</sup>

Regulasi yang mengatur mengenai Pemilihan kepala daerah terus mengalami perubahan hingga perubahan terakhir yang berlaku saat ini yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Dalam konteks pemilihan kepala daerah tahun 2020, pada awalnya sebagai antisipasi penyebaran Covid-19, Komisi Pemilihan Umum (KPU) telah mengeluarkan kebijakan yang tertuang di dalam Keputusan KPU Nomor 179/PL.02-Kpt/01/KPU/III/2020 tentang Penundaan Tahapan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati,

---

<sup>1</sup> Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, cet. 1, Jakarta: Konstitusi Press, 2013, hlm. 67.

<sup>2</sup> Bungasan Hutapea, “Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia”, dalam *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 4, No. 1, April 2015, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, hlm. 4.

<sup>3</sup> Al Fajar Nugraha dan Atika Mulyandari, “Pilkada Langsung dan Pilkada Tidak Langsung dalam Perspektif Fikih Siyasah”, dalam *Mazahib: Jurnal Pemikiran Hukum Islam*, Vol. XV, No. 2, Desember 2016, Samarinda: Fakultas Syariah UNI Sultan Aji Muhammad Idris, hlm. 211.

<sup>4</sup> Suharizal, *Pemilukada: Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, Jakarta: Rajawali Press, 2012, hlm. 15.

dan/atau WaliKota dan Wakil WaliKota Tahun 2020. Keputusan tersebut secara garis besar terdapat 4 (empat) tahapan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang ditunda meliputi pelantikan panitia pemungutan suara, verifikasi syarat dukungan calon perseorangan, pembentukan Panitia Pemuktahiran Data Pemilih, serta. Pemuktahiran dan penyusunan daftar pemilih.<sup>5</sup>

Adapun lembaga yang berwenangan melakukan Pengawasan dan Penanganan dugaan Pelanggaran Pemilihan adalah Bawaslu sebagaimana Pasal 1 ayat (10) Kompilasi Undang-undang Pemilihan umum Kepala Daerah menjelaskan *“Badan Pengawas Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang diberikan tugas dan wewenang dalam pengawasan penyelenggaraan Pemilihan”*, Bawaslu memiliki tugas dan kewenangan untuk melakukan proses Penanganan Pelanggaran Pemilihan sebagaimana Pasal 22B huruf I Kompilasi Undang-undang Pemilihan tugas dan wewenang Bawaslu *“menerima dan menindaklanjuti laporan atas tindakan pelanggaran.”*<sup>6</sup>

Bawaslu memiliki kewenangan untuk melakukan Penanganan Pelanggaran Kampanye ditempat ibadah berkaitan dengan larangan Kampanye Pasal 187 ayat (3) Juncto Pasal 69 huruf I Undang-undang Pemilihan umum Kepala Daerah menjelaskan *“kampanye dilarang, menggunakan tempat ibadah dan tempat Pendidikan”* dan untuk Pemidanaan tertuang dalam Pasal 187 ayat (3) menjelaskan *“Setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan larangan pelaksanaan Kampanye Pemilihan Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 huruf g, huruf h, huruf i, atau huruf j dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp100.000,00 (seratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah)”*.<sup>7</sup>

Namun pada prakteknya Penyelesaian Penanganan Pelanggaran yang berkaitan dengan kampanye ditempat ibadah memiliki perbedaan penanganan Pelanggaran yakni Penanganan Pelanggaran Administratif Pemilihan jika dilakukan Pelanggaran kampanye di tempat ibadah dilakukan oleh tingkat calon Gubernur dan Wakil Gubernur, dan Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilihan jika Pelanggaran dilakukan ditingkatan calon Bupati atau Wakil Bupati/Walikota dan Wakil Walikota, padahal Pelanggaran yang dilakukan sama-sama Pelanggaran Kampanye ditempat ibadah.

## Metode

Penelitian ini tergolong penelitian yuridis normatif (*doctrinal research*). Penelitian hukum normatif ini adalah suatu prosedur dan cara penelitian ilmiah untuk menemukan

<sup>5</sup> Widodo, Aufia, “Sistem Pemilihan Kepala Daerah yang Ideal Menurut UUD 1945”, *Awasia: Jurnal Pemilu dan Demokrasi*, Vol. 2, No. 1, 2022, hlm. 20–33.

<sup>6</sup> Kompilasi Undang-Undang Pemilihan, Pasal 1 ayat (10) dan Pasal 22B huruf i.

<sup>7</sup> Undang-Undang Pemilihan Umum Kepala Daerah, Pasal 69 huruf i dan Pasal 187 ayat (3).

kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari segi normatifnya.<sup>8</sup> Penelitian ini diawali dengan penelusuran berbagai bahan hukum yang relevan baik berupa peraturan perundang-undangan maupun bahan hukum lainnya. Selanjutnya, bahan hukum yang berhasil diinventarisir akan dianalisis secara deduktif untuk dapat ditarik sebagai sebuah kesimpulan.

Dalam sebuah penelitian hukum, diperlukan pendekatan-pendekatan untuk memecahkan isu hukum yang sedang dikaji.<sup>9</sup> Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan kombinasi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>10</sup> Penggunaan pendekatan perundang-undangan dimaksudkan untuk menggali lebih dalam konsep hukum berkenaan dengan Kampanye ditempat Ibadah dalam Pemilihan Kepala Daerah dengan melihat bagaimana Proses Penanganan Pelanggaran Untuk Tingkat Gubernur dan Wakil Gubernur dengan Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota. Kedua pendekatan ini digunakan oleh penulis karena disadari bahwa keduanya memiliki ketersalingan dan koherensi antara satu dengan lainnya. Oleh karenanya, penelitian terkait hukum masa kini, khususnya penelitian hukum normatif, tidak lagi berpijak hanya pada satu pendekatan saja melainkan membutuhkan dukungan dari pendekatan lainnya.

## Pembahasan

### Jenis-jenis Pelanggaran Pemilihan

Dalam kerangka hukum Pemilihan Kepala Daerah, pelanggaran pemilihan diklasifikasikan ke dalam beberapa jenis berdasarkan karakter perbuatan dan konsekuensi hukumnya. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 secara normatif membedakan pelanggaran administrasi pemilihan, pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan, pelanggaran pidana pemilihan, serta sengketa proses pemilihan. Klasifikasi ini mencerminkan pendekatan hukum yang sistematis dalam menangani pelanggaran, sekaligus memberikan kepastian hukum mengenai mekanisme penyelesaian dan lembaga yang berwenang menanganinya.

Pelanggaran Administrasi Pemilihan adalah pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilihan dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan.<sup>11</sup> Sementara itu Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilihan adalah pelanggaran terhadap etika penyelenggara Pemilihan yang berdasarkan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilihan,<sup>12</sup> yang penanganannya menjadi kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. Adapun pelanggaran Tindak Pidana Pemilihan adalah

<sup>8</sup> Jhonny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayu Media Publishing, 2006, hlm. 57.

<sup>9</sup> Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta: Rineka Cipta, 2002, hlm. 23.

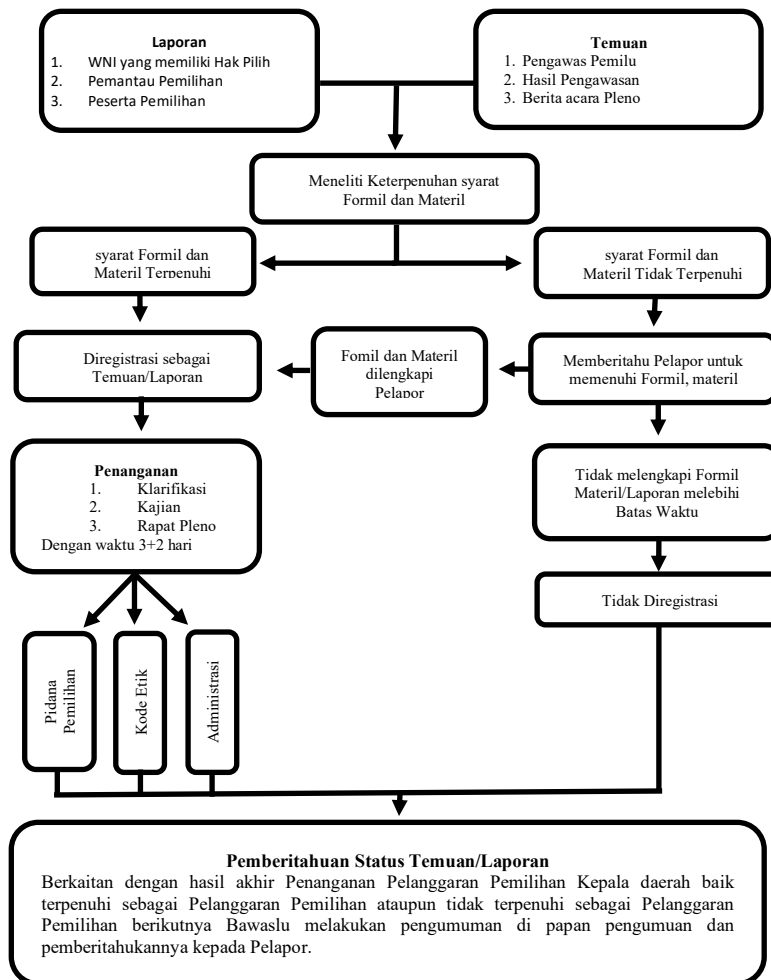
<sup>10</sup> Jhonny Ibrahim, *Op. Cit.*, hlm. 301–302.

<sup>11</sup> Pasal 1 ayat 21 Perbawaslu 9 Tahun 2024 Tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Kepala daerah.

<sup>12</sup> *Ibid* Pasal 1 ayat 20.

tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilihan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota,<sup>13</sup> penanganannya melibatkan Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu).

*Alur Penanganan Pelanggaran  
Diagram Alur Penanganan Pelanggaran*



*Diagram Alur Penanganan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah.<sup>14</sup>*

Alur penanganan pelanggaran Pemilihan merupakan rangkaian proses hukum yang dirancang untuk menjamin terselenggaranya Pemilihan yang jujur, adil, dan berintegritas. Alur ini dimulai sejak diterimanya laporan atau ditemukannya dugaan pelanggaran oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan berakhir pada pemberian sanksi atau putusan sesuai dengan jenis pelanggaran yang terbukti secara hukum.

Melalui diagram diatas penulis mencoba menjelaskan bagaimana alur Penanganan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah baik Pidana, Administrasi maupun Kode Etik Pemilihan Kepala Daerah.

<sup>13</sup> *Ibid* Pasal 1 ayat 22.

<sup>14</sup> Diakses dan disesuaikan berdasarkan laman <https://ntb.bawaslu.go.id/alur-penanganan-pelanggaran-pemilu/> Pada tanggal 14/12/2025 Pukul 12.02 Wib.

### **Pelanggaran Administrasi Biasa**

Pelanggaran administrasi biasa mengalami perkembangan pada setiap periode Undang-Undang Pemilu. Pada kedua rezim Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pilpres dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pileg tersebut pelanggaran administrasi dimaknai sebagai pelanggaran yang diluar pelanggaran etik dan tindak pidana semata. Padahal pelanggaran administrasi adalah pelanggaran terhadap administrasi penyelenggaraan pemilu itu sendiri.<sup>15</sup>

Pelanggaran Administrasi Pemilihan merupakan perbuatan yang bertentangan dengan tata cara, prosedur, dan mekanisme administrasi yang mengatur pelaksanaan Pemilihan pada setiap tahapan penyelenggaraan. Pelanggaran ini berkaitan dengan aspek formal dan teknis penyelenggaraan Pemilihan yang, meskipun tidak selalu mengandung unsur pidana, memiliki implikasi signifikan terhadap tertib administrasi dan kualitas proses demokrasi. Oleh karena itu, penanganan pelanggaran administrasi Pemilihan menjadi instrumen penting dalam menjamin kepastian hukum dan integritas penyelenggaraan Pemilihan. Sedangkan pada Undang-undang Pemilihan Kepala daerah terbaru jelas terlihat pengertiannya dalam Perbawaslu Penanganan Pelanggaran Pasal 1 ayat 21 dijelaskan Pelanggaran administrasi Pemilihan meliputi pelanggaran terhadap tata cara yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilihan dalam setiap tahapan Pemilihan.<sup>16</sup>

### **Tindak Lanjut Terhadap Pelanggaran Administrasi Biasa**

Tindak lanjut terhadap Pelanggaran Administrasi Biasa berupa rekomendasi Bawaslu kepada KPU sesuai dengan tingkatannya untuk melakukan perbaikan atau penindakan administratif terhadap pelanggaran yang terbukti. Rekomendasi tersebut dapat meliputi perbaikan tata cara, prosedur, atau mekanisme penyelenggaraan Pemilihan, sebagai bentuk pemulihan tertib administrasi dan penegakan kepastian hukum dalam proses Pemilihan. Dijelaskan dalam Pasal 139 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Undang-undang Pemilihan Kepala Daerah. Dalam ayat (1) dijelaskan Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota membuat rekomendasi atas hasil kajiannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134 ayat (5) terkait pelanggaran administrasi Pemilihan. Ayat (2) menjelaskan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Dan ayat (3) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota menyelesaikan pelanggaran administrasi Pemilihan berdasarkan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Muh Ikhwandudin Alfianto, *Rekonstruksi Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Kepala Daerah Menurut Aspek Kepastian Hukum*, Tesis, Universitas Muhammadiyah Malang, 2025, hlm. 12.

<sup>16</sup> Pasal 138 Undang-undang Pemilihan Kepala Daerah Nomor 1 Tahun 2015.

<sup>17</sup> Pasal 134 ayat 1, ayat 2 dan ayat 3 Undang-undang Pemilihan Kepala Daerah.

### **Proses Pelanggaran Administrasi Terstruktur Sistematis dan Masif (TSM)**

Pelanggaran Administrasi Pemilihan yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif (TSM) merupakan bentuk pelanggaran dengan tingkat keseriusan yang tinggi karena dilakukan secara terorganisasi, direncanakan, serta berdampak luas terhadap proses dan hasil Pemilihan Kepala Daerah. Karakteristik TSM menunjukkan bahwa pelanggaran tidak terjadi secara insidental, melainkan melibatkan struktur kekuasaan atau aktor yang memiliki pengaruh signifikan dan dilakukan secara berkelanjutan dalam rangka memengaruhi penyelenggaraan Pemilihan. Oleh karena itu, pengaturan dan penanganan pelanggaran administrasi TSM ditempatkan dalam kerangka hukum khusus.

Aturan yang mengatur khusus berkaitan dengan pelanggaran administrasi TSM adalah Perbawaslu nomor 9 Tahun 2020 Tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota Yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif secara pengertian dijelaskan pada Pasal 1 ayat 8 Pelanggaran Administrasi Pemilihan yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif yang selanjutnya disebut Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM adalah pelanggaran administrasi terkait larangan memberikan dan/atau menjanjikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/atau Pemilih yang dilakukan oleh calon dalam Pemilihan.<sup>18</sup>

### **Putusan Pelanggaran Administrasi TSM**

Pasal 44 Perbawaslu Nomor 9 Tahun 2020 mengatur secara tegas substansi amar putusan atas laporan Pelanggaran Administrasi Pemilihan yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif (TSM) sebagai bentuk puncak dari proses pemeriksaan dan penilaian hukum oleh Bawaslu. Ketentuan ini menunjukkan bahwa putusan dalam perkara pelanggaran administrasi TSM memiliki konsekuensi hukum yang sangat serius, mengingat dampaknya langsung terhadap status hukum pasangan calon dalam Pemilihan Kepala Daerah.

Dalam hal terlapor dinyatakan terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM, amar putusan memuat beberapa konsekuensi yuridis yang bersifat kumulatif. Pertama, pernyataan resmi bahwa terlapor telah melakukan pelanggaran secara terstruktur, sistematis, dan masif berupa perbuatan menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/atau Pemilih. Kedua, putusan menyatakan pembatalan pasangan calon sebagai peserta Pemilihan, yang menegaskan bahwa pelanggaran TSM dipandang sebagai pelanggaran berat yang mencederai prinsip kejujuran dan keadilan dalam kontestasi demokrasi. Ketiga, Bawaslu memerintahkan KPU sesuai dengan tingkatannya untuk membatalkan keputusan penetapan pasangan calon sebagai peserta Pemilihan.

---

<sup>18</sup> Pasal 1 ayat 8 Perbawaslu nomor 9 Tahun 2020 Tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota Yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif.

Sebaliknya, apabila terlapor dinyatakan tidak terbukti melakukan Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM, amar putusan secara eksplisit menyatakan bahwa terlapor tidak terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan perbuatan menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya secara terstruktur, sistematis, dan masif. Putusan demikian berfungsi sebagai bentuk pemulihan hak dan kedudukan hukum terlapor.<sup>19</sup> Sehingga menegaskan pentingnya pembuktian yang kuat dan meyakinkan dalam perkara pelanggaran administrasi TSM.

### **Proses Pelanggaran Pidana Pemilihan Kepala Daerah**

Secara sederhana, tindak pidana pemilu dan pemilihan dapat didefinisikan sebagai perbuatan atau tindakan yang melanggar pasal tindak pidana yang diatur dalam UU Pemilu (UU No. 7 Tahun 2017) dan pasal tindak pidana yang diatur dalam UU Pemilihan (UU No. 1 Tahun 2015 Juncto UU No. 6 Tahun 2020).<sup>20</sup>

Proses penyelesaian tindak pidana Pilkada dilakukan melalui Forum Sentra Gakkumdu. Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) terdiri dari Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan. Sebagaimana diatur dalam Pasal 146 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang Menjadi Undang-Undang menyatakan bahwa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota selanjutnya disebut UU Pilkada, bahwa Penyidik dalam menangani tindak pidana Pilkada adalah Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia yang tergabung dalam sentra penegakan hukum terpadu dapat melakukan penyelidikan setelah adanya laporan pelanggaran Pemilihan yang diterima oleh Bawaslu Provinsi maupun Panwas Kabupaten atau Kota.<sup>21</sup>

### **Pemidanaan Terhadap Kampanye ditempat Ibadah untuk Pemilihan Kepala Daerah tingkat Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota**

Pemidanaan terhadap kampanye di tempat ibadah dalam Pemilihan Kepala Daerah tingkat Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota merupakan instrumen hukum yang bertujuan menjaga netralitas ruang keagamaan serta menjamin integritas proses demokrasi lokal. Tempat ibadah secara normatif diposisikan sebagai ruang sakral yang bebas dari kepentingan politik praktis, sehingga pemanfaatannya sebagai sarana

---

<sup>19</sup> *Ibid* Pasal 44

<sup>20</sup> Laode Muhammad Aulia, *Kompilasi Pasal Ketentuan Pidana Pemilu dan Pemilihan (Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 beserta perubahannya)*, Bawaslu Republik Indonesia, Jakarta, 2021, hlm 4.

<sup>21</sup> Novry Yardi, Otong Rosadi, dan Iyah Faniyah, Jurnal "Tindak Pidana Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020," *Universitas Ekasakti*, Padang, 2024, hlm. 11.



kampanye dipandang sebagai pelanggaran serius terhadap asas keadilan, ketertiban, dan kesetaraan peserta pemilihan.

Dalam pemidanaan Kampanye ditempat ibadah diatur dalam Undang-undang Pemilihan Kepala Daerah Pasal 187 ayat (3) menjelaskan *“Setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan larangan pelaksanaan Kampanye Pemilihan Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 huruf g, huruf h, huruf i, atau huruf j dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp100.000,00 (seratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah)”* dengan larangannya tertuang dalam Pasal 69 huruf l Undang-undang Pemilihan umum Kepala Daerah menjelaskan *“kampanye dilarang, menggunakan tempat ibadah dan tempat Pendidikan”*.

Setidak-tidaknya dalam pasal tersebut terdapat unsur setiap orang, dengan sengaja, Melanggar ketentuan kampanye, Pemilihan Bupati/Walikota, dimaksud dalam Pasal 69, dalam hal ini Pembahasan Penulis berkaitan dengan kampanye ditempat ibadah maka larangan tersebut terpaktub dalam Pasla 96 huruf l, lebih lanjut pemidanaan dalam pasal tersebut berupa 1 bulan dan paling lama enam bulan Pidana Penjara.

Secara prinsip Pidana Pemilihan kepala daerah merupakan Tindak Pidana Khusus. Dalam penafsirannya Hukum pidana khusus mengatur secara berbeda dan menyimpang dengan ketentuan hukum pidana umum. Penyimpangan ketentuan hukum pidana yang terdapat dalam Undang-Undang Pidana Khusus merupakan indikator apakah Undang-Undang pidana itu merupakan hukum tindak pidana khusus atau bukan, maka dari itu hukum tindak pidana khusus adalah Undang-Undang pidana atau hukum pidana yang diatur dalam Undang-Undang pidana tersendiri. Hal ini sesuai dengan pernyataan Pompe, Hukum Pidana Khusus mempunyai tujuan dan fungsi tersendiri. Undang-Undang pidana yang dikualifikasikan sebagai hukum tindak pidana khusus ada yang berhubungan dengan ketentuan hukum administrasi negara, terutama penyalahgunaan kewenangan. Misalnya, tindak pidana yang menyangkut penyalahgunaan kewenangan ini terdapat dalam perumusan tindak pidana korupsi.<sup>22</sup>

### **Penerapan *Ultimum Remidium* Terhadap Tindak Pidana Kampanye ditempat Ibadah dalam Pemilihan Kepala Daerah**

Penerapan *Ultimum Remedium* dalam Pemilihan kepala daerah bisa menjadi opsi terhadap dugaan Tindak Pidana Kampanye ditempat Ibadah untuk tingkat Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota, hal tersebut karena adanya penerapan Pelanggaran Administrasi dalam hal kampanye ditempat Ibadah untuk tingkat Gubernur/Wakil Gubernur sehingga penulis dalam pembahasannya perlu mempertimbangkan *Ultimum Remedium* sebagai opsi Penanganan Pelanggaran Tindak Pidana Kampanye ditempat Ibadah untuk tingkat Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota.

---

<sup>22</sup> Ruslan Renggong, Hukum Pidana Khusus: Memahami Delik-Delik di Luar KUHP, (Jakarta: Kencana, 2016), hlm. 30.

Penerapan asas *ultimum remedium* dalam konteks Pemilihan Kepala Daerah menjadi relevan untuk dipertimbangkan dalam penanganan dugaan tindak pidana kampanye di tempat ibadah, khususnya pada pemilihan Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota. Asas *ultimum remedium* menempatkan hukum pidana sebagai sarana terakhir dalam penegakan hukum, yang hanya digunakan apabila instrumen hukum lain, terutama hukum administrasi, tidak lagi efektif dalam mencapai tujuan pengaturan dan penegakan norma.

Dalam praktik penyelenggaraan pemilihan, larangan kampanye di tempat ibadah tidak hanya direspons melalui rezim hukum pidana, tetapi juga melalui mekanisme pelanggaran administrasi pemilihan. Hal ini terlihat dari adanya penerapan sanksi administrasi terhadap pelanggaran kampanye di tempat ibadah pada pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, yang ditangani oleh Bawaslu melalui prosedur administrasi pemilihan. Pendekatan tersebut menunjukkan bahwa pembentuk dan pelaksana hukum pemilihan membuka ruang bagi penyelesaian pelanggaran kampanye melalui instrumen non-pidana, sepanjang pelanggaran tersebut dinilai tidak menimbulkan dampak serius terhadap integritas pemilihan.

Secara jelas Hukum pidana Indonesia mengenal asas *Ultimum Remedium* yang merupakan salah satu asas yang menyatakan bahwa hukum pidana adalah upaya terakhir dalam hal penegakan hukum setelah norma-norma hukum lainnya tidak bekerja secara efektif. Dengan demikian hukum pidana tidak bisa dibuat sembarangan, sesuai kehendak hati dan diskriminatif, penggunaan hukum pidana harus memperhatikan sikap kehati-hatian serta memikirkan dampak dari penggunaan hukum pidana itu sendiri.<sup>23</sup>

Ultimum remedium merupakan norma-norma atau kaidah-kaidah dalam bidang hukum tata negara dan hukum tata usaha negara harus pertama-tama ditanggapi dengan sanksi administrasi, begitu pula norma-norma dalam bidang hukum perdata pertama-tama harus ditanggapi dengan sanksi perdata. Hanya, apabila sanksi administrasi dan sanksi perdata ini belum mencukupi untuk mencapai tujuan meluruskan neraca kemasyarakatan, maka baru diadakan juga sanksi pidana sebagai pamungkas (terakhir) atau ultimum remedium.<sup>24</sup> Dimana dalam menetapkan suatu perbuatan sebagai tindak pidana beserta sanksinya dikenal tiga asas utama, yaitu asas legalitas; asas subsidiaritas (*ultimum remedium*) dan asas persamaan.<sup>25</sup>

Asas *ultimum remedium* adalah istilah hukum yang mendeskripsikan penggunaan sanksi pidana sebagai langkah terakhir dalam upaya menegakkan hukum. Istilah ini mendeskripsikan suatu sifat hukum yang berkaitan erat dengan prinsip moral dan hukum.

<sup>23</sup> Hisbul Luthfi Ashsyarofi, *Penerapan Asas Ultimum Remedium dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik*, Fakultas Hukum Universitas Islam Malang, 2021, hlm. 29.

<sup>24</sup> Wirdjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2003. Hlm. 17

<sup>25</sup> Salman Luthfan, "Asas Dan Kriteria Kriminalisasi" Jurnal Hukum No. 1 Vol. 16 Januari 2009, Hlm.5- 6.

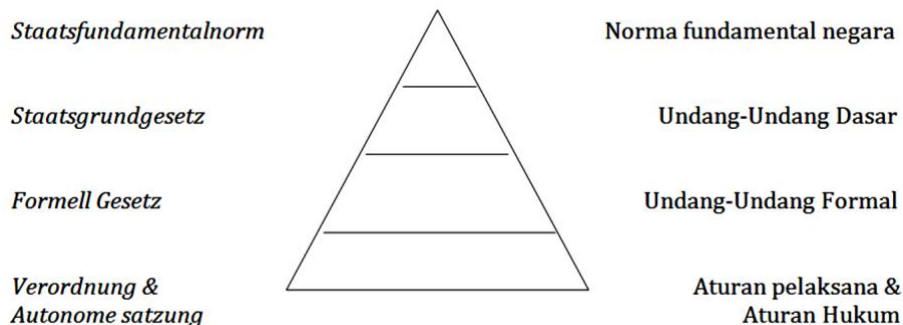
Definisi dari *Ultimum remedium* adalah ketika ada jalur lain untuk menyelesaikan suatu perkara, seperti kekeluargaan, negosiasi, mediasi, atau perdata.<sup>26</sup>

### Azas Hukum *equality before the law* pada Pasal 187 ayat (3) *Juncto* Pasal 69 Huruf I berkaitan dengan kampanye ditempat ibadah pada Pemilihan umum Kepala daerah serentak Tahun 2024

Pasal 27 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia menyebutkan “*Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya*”. Konsep dasar Negara Republik Indonesia dalam melihat kesama dihadapan Hukum.

Azas *equality before the law* merupakan prinsip fundamental dalam negara hukum yang menegaskan bahwa setiap orang memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan, tanpa diskriminasi atas dasar jabatan, status sosial, kekuasaan, agama, maupun afiliasi politik. Asas ini menuntut agar hukum diterapkan secara objektif, imparial, dan konsisten, baik dalam pembentukan norma maupun dalam proses penegakannya, korelasi dengan Kampanye ditempat ibadah menjadi konsen Penulis dalam pembahasan ini apakah Asas Hukum *eqwility before the law* pada Pasal 187 ayat (3) *Juncto* Pasal 69 Huruf I Pada Undang-undang Pemilihan Kepala Daerah sudah terwujud.

Hans Nawiasky tentang Tata Urutan Perjenjangan Norma Hukum



Gambar.4.1.Tata Urutan Perjenjangan Norma Hukum.<sup>27</sup>

Hans Nawiaski mengemukakan teori hukum berjenjang, yang meletakkan bahwa hukum itu berjenjang dari hal yang dasar menuju hal yang umum, Hans Nawiasky, menyempurnakan *Stufenbau Theory* yang dikembangkan oleh Hans Kelsen sebelumnya. Teori Nawiasky disebut dengan *theorie von stufenufbau der rechtsordnung*. Susunan norma menurut teori tersebut adalah Norma fundamental negara Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*), Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan Peraturan

<sup>26</sup> Cici Nadira, *Prinsip Asas Ultimum Remedium terhadap Gelandangan dan Pengemis di Muka Umum pada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (Studi Kasus UPTD Pelayanan Sosial Gelandangan dan Pengemis Binjai)*, Skripsi, Universitas Medan Area, 2024, hlm. 14.

<sup>27</sup> Cakra Arbas dan Andryan, *Jurnal Restrukturisasi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan sebagai Sistem Hukum Nasional*, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, hlm. 51.

pelaksanaan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*). *Staatsfundamentalnorm* merupakan norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu *Staats fundamental* norma adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staats fundamental norm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara.<sup>28</sup>

### Azas Hukum sebagai Dasar Hukum Positif

Untuk melihat kesamarataan dihadapan Hukum berkaitan dengan Kampanye ditempat ibadah dalam Pemilihan Kepala Daerah perlu kiranya penulis menjabarkan Azas Hukum sebagai norma dasar dalam tidak terkecuali Undang-undang Pemilihan Kepala daerah termasuk didalamnya yang berkaitan dengan kampanye ditempat ibadah.

Asas hukum merupakan unsur penting dan pokok dari peraturan hukum. Pembentukan hukum praktis sedapat mungkin berorientasi pada asas-asas hukum. Asas hukum menjadi dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif. Asas adalah sesuatu yang menjadi tumpuan berfikir atau berpendapat.<sup>29</sup>

Azas hukum dapat diartikan sebagai pikiran dasar dan bersifat umum yang melatarbelakangi atau terdapat dalam peraturan hukum konkrit sebagai satu kesatuan sistem hukum yang diwujudkan dalam peraturan perundang-undangan, putusan hakim dan hubungan hukum lainnya dalam kehidupan masyarakat.<sup>30</sup>

Pengertian asas hukum yang lebih detil dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo. Secara tegas dikatakan oleh Mertokusumo bahwa asas hukum bukanlah peraturan hukum konkrit tetapi pikiran dasar yang umum sifatnya atau latar belakang dari peraturan konkrit yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim sebagai hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkrit tersebut. Demikian juga yang ditegaskan oleh van Eikema Hommes bahwa asas hukum tidak boleh dianggap sebagai norma hukum konkrit akan tetapi perlu dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku.<sup>31</sup>

Secara lebih khusus, asas hukum mencakup berbagai nilai, seperti keadilan, kepastian hukum, dan perlindungan hak asasi manusia. Misalnya, asas keadilan menuntut agar setiap individu diperlakukan secara adil tanpa adanya diskriminasi, sementara asas kepastian hukum mengharuskan setiap norma hukum memiliki kejelasan dan ketegasan agar masyarakat dapat memahami dan mematuhi. Selain itu, asas hukum juga mencakup prinsip-prinsip demokrasi, seperti transparansi dan partisipasi publik dalam

---

<sup>28</sup> Wahyu Prianto, Jurnal "Analisis Hierarki Perundang-Undangan Berdasarkan Teori Norma Hukum oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky", Fakultas Hukum Universitas Nahdlatul Ulama Sulawesi Tenggara, 2024, hlm. 11.

<sup>29</sup> Fence M. Wantu, *Pengantar Ilmu Hukum*, Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT), Reviva Cendekia, 2015, hlm. 25.

<sup>30</sup> Zainal Arifin Mochtar dan Eddy O.S. Hiariej, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum: Memahami Kaidah, Teori, Asas dan Filsafat Hukum*, Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT), Gorontalo, 2021, hlm. 101.

<sup>31</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum : Suatu Pengantar*, Cahaya Atma Pusataka, Yogyakarta, 2014, hlm.7.

proses legislasi, yang penting untuk memastikan bahwa hukum yang dihasilkan mencerminkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.<sup>32</sup>

Asas hukum tidak dapat dilepaskan dari membahas lapisan hukum itu sendiri yang terdiri dari 1) Nilai-nilai hukum; 2) Asas hukum; 3) Norma hukum; 4) Peraturan hukum konkrit. Dalam memaknai unsur-unsur Asas-Asas Hukum Penuntutan *The Legal Principles Of Prosecution* Muh. Ibnu Fajar Rahim hukum tersebut, apabila semakin ke atas, maka semakin abstrak, sedangkan semakin ke bawah maka semakin konkrit. Asas hukum merupakan turunan dari nilai-nilai hukum yang menjadi pikiran dasar yang menjiwai suatu norma dan/atau perundang-undangan bahkan putusan hakim. Berbeda dengan nilai-nilai hukum yang sangat abstrak, asas hukum lebih konkret. Nilai hukum dan asas hukum merupakan dasar pembenar yang berada dibalik peraturan hukum konkret. Suatu peraturan hukum konkret dikatakan sebagai peraturan yang baik dan dapat diterima oleh masyarakat apabila didalamnya terkandung nilai hukum dan asas hukum.<sup>33</sup>

### Konsep *Equality Before The Law*

Asas persamaan di dalam hukum atau yang sering disebut dengan *equality before the law*, diartikan secara dinamis dipercayai akan memberikan jaminan adanya akses untuk memperoleh keadilan (*access to justice*) bagi semua orang tanpa memperdulikan latar belakang. Persepsi terhadap hukum penting artinya dalam rangka untuk memahami adil tidaknya hukum, dan ada tidaknya kepatuhan terhadap hukum.<sup>34</sup>

Pada salah satunya syarat “due process of law” (proses hukum yang adil) dalam negara hukum adalah adanya asas *equality before the law* (persamaan di depan hukum). Asas ini memang hal yang sangat harus diperhatikan dalam menegakkan hukum untuk mencapai keadilan seadil-adilnya.<sup>35</sup>

Dapat dilihat bahwa di dalam konsep negara hukum adanya jaminan hak asasi manusia lebih khusus lagi yaitu adanya jaminan *equality before the law* atau persamaan kedudukan di hadapan hukum. Baik warga negara maupun pemerintah pada hakekatnya sama di hadapan hukum.<sup>36</sup>

Asas kesamaan di depan hukum (*equality before the law*) harus selalu ditegakkan demi kedaulatan hukum dan sistem peradilan pidana. Asas *equality before the law* adalah suatu asas kesamaan menghendaki adanya keadilan dalam arti setiap orang adalah sama di dalam hukum, setiap orang diperlakukan sama. Pada istilah *equality before the law*

<sup>32</sup> Ari Bakti Windi Aji, Khatimul Fitri, dan Norman, Jurnal “Kedudukan Asas Hukum di Indonesia dalam Dinamika Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,” Insitut agama Islam Negeri Kerinci, 2021, hlm. 100.

<sup>33</sup> Muh. Ibnu Fajar Rahim, “Asas-Asas Hukum Penuntutan (*The Legal Principles of Prosecution*),” Jurnal Pusat strategi Kebijakan Penegakan Hukum Kejaksaan Agung, 2023, hlm. 5.

<sup>34</sup> Riza Nizarli, Hukum Acara Pidana, (Banda Aceh: CV. Bina Nanggroe, 2012), hlm. 9.

<sup>35</sup> Muhammad Taufik Makaraao, Hukum Acara Pidana dalam Teori dan Praktek, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2010), hlm. 3.

<sup>36</sup> Rofingi, “Asas *Equality Before The Law* dalam Perspektif Hukum Islam dan Konstitusi Indonesia (Studi tentang Implementasi Hukum Pidana di Indonesia)”, Skripsi, Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Purwokerto, 2019, hlm. 10.

sesungguhnya lazim digunakan dalam hukum tata Negara. Alasannya, karena hampir setiap negara mencantumkan masalah ini dalam konstitusinya.<sup>37</sup>

Konsep *equality before the law* yang tertuang dalam Pasal 27 ayat (1) Amandemen Undang-undang Dasar 1945 merupakan landasan penting untuk menjamin setiap warga negara terlindungi untuk diperlakukan secara adil dan setara di muka hukum dan pemerintahan. Prinsip ini menyatakan seluruh individu mempunyai hak yang sama atas pengakuan dan perlindungan hukum, tanpa memandang status sosial atau asal usulnya.

Dalam pengertian yang lebih sederhana, persamaan di depan hukum berarti setiap orang memiliki hak yang sama dalam sistem hukum. Kesetaraan di hadapan hukum, atau persamaan di hadapan hukum, merupakan asas yang sangat penting dalam sistem hukum modern. Prinsip ini tidak hanya menjadi bagian integral dari supremasi hukum, namun juga diterima secara luas dan diterapkan di negara-negara berkembang seperti Indonesia. Konsep ini merupakan bagian dari penerapan asas negara hukum (*rechtstaat*) yang menekankan perlunya perlakuan sama terhadap semua individu di hadapan hukum (*gelijkheid van ieder voor de wet*).<sup>38</sup>

### **Asas Legalitas Dalam Pasal 187 ayat (3) larangan pelaksanaan Kampanye ditempat ibadah hanya mencantumkan Pemilihan Bupati/Walikota**

Sebagaimana Pasal 187 ayat (3) larangan Kampanye hanya disebutkan untuk Pemilihan Bupati/Walikota, tidak mencantumkan Gubernur/Wakil Gubernur, sehingga ketiadaan larangan dalam pembedaan untuk Gubernur/Wakil Gubernur berkaitan langsung dengan Asas Legalitas yang secara definisi Asas Legalitas menurut Paul Johan Anselm von Feuerbach (1775- 1833), seorang sarjana hukum pidana Jerman dalam bukunya *Lehrbuch des penlichen recht* pada tahun 180. Menurut Bambang Poernomo, apa yang dirumuskan oleh Feuerbach mengandung arti yang sangat mendalam, yang dalam bahasa latin berbunyi: *nulla poena sine lege* (tidak ada pidana tanpa undang-undang); *nulla poena sine crimine* (tidak ada pidana tanpa perbuatan pidana); *nullum crimen sine poena legali* (tidak ada perbuatan pidana tanpa pidana menurut undang-undang).<sup>39</sup>

Asas legalitas ini, merupakan suatu asas yang fundamental dalam hukum pidana. Asas ini lebih menekankan pada nilai kepastian hukum, dengan maksud untuk membatasi tindakan sewenang-wenang penguasa dan sekaligus melindungi hak asasi manusia. Asas ini dalam ilmu hukum pidana dikenal dengan sebutan bahasa Latin yang dipelopori oleh ahli hukum bangsa Jerman (Anselm Von Feurbach), berbunyi: "*Nullum delictum Nulla poena sine preavia lege poenali*", artinya, tiada perbuatan yang dapat dipidana (hukuman)

---

<sup>37</sup> Heri Tahir, *Proses Hukum Yang Adil Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, (Yogyakarta: Laksbang, 2010), hlm. 32.

<sup>38</sup> Ahmad Ihsan Amri dan Bayu Dwi Anggono, *Jurnal Implementasi Asas Equality Before the Law (Sebuah Perbandingan Sistem Peradilan Pidana di Indonesia dan Negara Lain)*, Universitas Jember, 2024, hlm. 88.

<sup>39</sup> Ach. Tahir, *Menggali Makna Asas Legalitas dan Perkembangannya di Indonesia*, Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga, 2012, hlm. 273.

tanpa sebelumnya aturan pidana dalam undang-undang telah mengaturnya lebih dahulu.<sup>40</sup>

Hal yang serupa (identik), azas legalitas ini diatur dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP, berbunyi: “tiada suatu perbuatan dapat dipidana, kecuali atas ketentuan-ketentuan pidana dalam undang-undang yang ada terlebih dahulu dari perbuatan itu”.<sup>41</sup>

Menurut Enschede, hanya ada dua makna yang terkandung dalam asas legalitas, yaitu: Pertama, suatu perbuatan dapat dipidana hanya jika diatur dalam perundang-undangan pidana (*wil een feit strafbaar zijn, dan moet het vallen onder een wettelijke strafbepaling*). Kedua, kekuatan ketentuan pidana tidak boleh diberlakukan surut (*zo’n strafbepaling mag geen terugwerkende kracht hebben*).<sup>42</sup>

Selanjutnya, bila kita merujuk ketiga frasa yang dikemukakan oleh Feuerbach yang melahirkan asas legalitas sebagaimana yang telah diutarakan di atas, yakni *nulla poena sine lege* (tidak ada pidana tanpa undang-undang); *nulla poena sine crimine* (tidak ada pidana tanpa perbuatan pidana) dan *nullum crimen sine poena legali* (tidak ada perbuatan pidana tanpa pidana menurut undang-undang), asas legalitas ini berlaku baik dalam hukum pidana materiil maupun dalam hukum pidana formil. *Frasa nulla poena sine lege dan nulla poena sine crimine* lebih mengarah pada hukum pidana materiil yang berisi perbuatan yang dilarang beserta ancaman pidananya, sedangkan frasa terakhir, *nullum crimen sine poena legali* lebih mengarah pada hukum pidana formil.<sup>43</sup>

Dengan demikian, apabila ketentuan pemidanaan sebagaimana diatur dalam Pasal 187 ayat (3) Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah yang secara eksplisit merumuskan sanksi pidana terhadap pelanggaran larangan kampanye di tempat ibadah dalam konteks Pemilihan Bupati dan Wali Kota diterapkan pula terhadap pelanggaran serupa dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, maka penerapan tersebut berpotensi bertentangan dengan asas legalitas (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). Asas legalitas menegaskan bahwa suatu perbuatan hanya dapat dipidana apabila telah diatur secara tegas, jelas, dan tidak multitafsir dalam peraturan perundang-undangan sebelum perbuatan tersebut dilakukan.

Secara normatif, rumusan Pasal 187 ayat (3) bersifat limitativ dan spesifik, baik dari sisi perbuatan yang dilarang maupun subjek pemilihannya, yakni terbatas pada Pemilihan Bupati/Walikota. Oleh karena itu, perluasan penerapan norma pidana tersebut ke dalam Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur tanpa dasar hukum yang eksplisit merupakan bentuk analogi hukum pidana yang dilarang. Dalam hukum pidana, penerapan analogi tidak diperkenankan karena berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum serta mengabaikan jaminan perlindungan hak asasi manusia.

<sup>40</sup> Dr. Aksi Sinurat, S.H., M.Hum., *Azas-Azas Hukum Pidana Materiil di Indonesia*, Penerbit Lembaga Penelitian Universitas Nusa Cendana, Kupang, 2023, hlm. 78.

<sup>41</sup> *Ibid* Hlm.79.

<sup>42</sup> Ch.J., Enschede, *Beginnelsen Van Strafrecht*, Deventer: Kluwer, 2002, hlm. 26.

<sup>43</sup> Ach. Tahir, *Menggali Makna Asas Legalitas dan Perkembangannya di Indonesia*, UIN Sunan Kalijaga, 2012, hlm. 278.

**Pasal 187 ayat (3) *Juncto* Pasal 69 Huruf I berkaitan dengan kampanye ditempat ibadah pada Pemilihan umum Kepala daerah serentak Tahun 2024 dalam prespektif *equality before the law***

Dalam perspektif *equality before the law*, penanganan pelanggaran kampanye di tempat ibadah menuntut adanya perlakuan hukum yang setara terhadap setiap subjek hukum tanpa pengecualian, baik berdasarkan status sosial, jabatan politik, afiliasi kekuasaan, maupun kedekatan dengan penyelenggara atau aparat penegak hukum. Asas ini merupakan prinsip fundamental dalam negara hukum (*rechtsstaat*) yang menegaskan bahwa setiap warga negara memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan, sebagaimana dijamin dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam konteks Pemilihan Kepala Daerah, kampanye di tempat ibadah secara normatif telah dilarang oleh peraturan perundang-undangan, mengingat tempat ibadah merupakan ruang sakral yang harus dijaga netralitasnya dari kepentingan politik praktis. Namun demikian, persoalan yang mengemuka bukan semata pada keberadaan norma larangan tersebut, melainkan pada aspek penegakan hukumnya, khususnya terkait adanya perbedaan penanganan pelanggaran yang secara faktual terjadi di lapangan. Perbedaan tersebut dapat dilihat dari variasi pendekatan antara penanganan pelanggaran administrasi pemilihan dan penanganan pelanggaran pidana pemilihan, baik dari segi prosedur, tenggat waktu, aktor penanganan, maupun konsekuensi hukumnya.

Penulis memandang penting untuk menelaah secara kritis apakah perbedaan penanganan tersebut merupakan konsekuensi logis dari sistem hukum pemilihan yang membedakan jenis pelanggaran, atau justru mencerminkan ketidaksetaraan dalam penerapan hukum. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan pelanggaran terhadap asas *equality before the law*, karena hukum tidak lagi bekerja secara impersonal dan objektif. Dengan demikian, analisis terhadap penanganan pelanggaran kampanye di tempat ibadah perlu diarahkan untuk menguji konsistensi antara norma hukum yang berlaku dengan praktik penegakannya. Apabila ditemukan adanya disparitas penanganan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis, maka hal tersebut menunjukkan bahwa asas *equality before the law* belum sepenuhnya terwujud dalam penegakan hukum pemilihan kepala daerah.

**Perbedaan Regulasi dalam Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan dan Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilihan**

Secara garis besar larangan kampanye ditempat ibadah sama-sama diatur oleh Pasal 69 huruf I Undang-undang Pemilihan Kepala Daerah, dan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota namun dalam Proses Penanganan Pelanggarannya terdapat perbedaan, yakni:



**Pidana Pemilihan Kepala Daerah:** berkaitan dengan Kampanye ditempat ibadah diatur dalam Pasal 69 huruf I Undang-undang Pemilihan Kepala Daerah *Juncto* Pasal 187 ayat (3) menjelaskan *“Setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan larangan pelaksanaan Kampanye Pemilihan Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 huruf g, huruf h, huruf i, atau huruf j dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp100.000,00 (seratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah)”*. Dan untuk Penegak Hukum Pidana Pemiliha Kepala Daerah diatur melalui Peraturan Bersama Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Jaksa Agung Republik Indonesia.

**Administrasi Pemilihan Kepala Daerah:** berkaitan denga kampanye ditempat ibadah dalam proses penanganan Adinistrasi diatur dalam dalam Pasal 69 huruf I Undang-undang Pemilihan Kepala Daerah *Juncto* Pasal 57 ayat (1) huruf i Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2024 tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

## Kesimpulan

Kesimpulan berkaitan dengan Proses Penanganan Pelanggaran terhadap kampanye ditempat ibadah dalam Pemilihan umum Kepala daerah pada Pilkada serentak Tahun 2024 menurut pandangan Penulis terdapat perbedaan yang signifikan antara Penanganan Pelanggaran Kampanye ditempat Ibadah untuk tingkat Gubernur dan Wakil Gubernur menggunakan tatacara Penanganan Pelanggaran Administrasi dimana Pelanggaran Administrasi adalah pelanggaran yang berkaitan dengan tatacara dan prosedur dan penanganannya dilakukan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum tanpa melibatkan Lembaga lainnya, sedangkan penanganan Pelanggaran ditempat Ibadah untuk tingkat Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota menggunakan prosedur Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilihan dimana dalam Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilihan selain Badan Pengawas Pemilihan turut Lembaga lainnya yakni Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Kejaksaan Negeri yang tergabung dalam Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu) Pemilihan Kepala Daerah, adanya perbedaan Penanganan tersebut bisa menjadi celah untuk penerapan opsi *Ultimum Remedium* untuk Penanganan Pelanggaran Pidana Kampanye ditempat ibadah tingkat Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota.

Pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, pelanggaran kampanye di tempat ibadah dikualifikasikan sebagai pelanggaran administrasi pemilihan, sehingga penanganannya dilakukan melalui tata cara penanganan pelanggaran administrasi oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sesuai kewenangannya. Dalam mekanisme ini, Bawaslu bertindak secara mandiri tanpa melibatkan lembaga penegak hukum lainnya, dengan penekanan pada pemulihan ketertiban tahapan pemilihan dan kepatuhan terhadap tata cara serta prosedur kampanye sebagaimana diatur dalam peraturan

perundang-undangan Pemilihan Kepala Daerah, Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum maupun Peraturan Komisi Pemilihan Umum.

Sebaliknya, pada Pemilihan Bupati/Wali Kota dan Wakil Bupati/Wakil Wali Kota, pelanggaran kampanye di tempat ibadah ditempatkan dalam pelanggaran pidana pemilihan. Konsekuensinya, proses penanganan tidak hanya melibatkan Bawaslu sebagai pengawas dan pintu awal penanganan perkara, tetapi juga melibatkan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Kejaksaan melalui mekanisme Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu). Mekanisme ini menempatkan pelanggaran kampanye di tempat ibadah sebagai perbuatan yang berpotensi menimbulkan sanksi pidana, sehingga penanganannya berorientasi pada pembuktian unsur tindak pidana dan pertanggungjawaban pidana pelaku.

Perbedaan penanganan pelanggaran tersebut, menurut penulis, menimbulkan implikasi yuridis yang penting, khususnya terkait penerapan asas *ultimum remedium* dalam penanganan pelanggaran pidana kampanye di tempat ibadah pada tingkat Pemilihan Bupati/Wali Kota dan Wakil Bupati/Wakil Wali Kota. Dalam konteks ini, hukum pidana semestinya ditempatkan sebagai sarana terakhir setelah mekanisme administratif tidak lagi memadai untuk menjamin kepatuhan hukum dan perlindungan nilai-nilai netralitas tempat ibadah. Oleh karena itu, penerapan pendekatan *ultimum remedium* tidak dimaknai sebagai pengurangan keseriusan pelanggaran, melainkan sebagai upaya penegakan hukum yang proporsional, konsisten, dan menjunjung tinggi asas keadilan serta kepastian hukum dalam sistem penegakan hukum Pemilihan Kepala Daerah.

Kesimpulan azas Hukum *equality before the law* pada Pasal 187 ayat (3) *Juncto* Pasal 69 Huruf I berkaitan dengan kampanye ditempat ibadah pada Pemilihan umum Kepala daerah serentak Tahun 2024, terlihat jelas bagaimana Perbedaan Penanganan Pelanggaran Kampanye ditempat Ibadah dalam Pemilihan Kepala Daerah untuk tingkat Bupati/Walikota menggunakan metode Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilihan dan Gubernur/Wakil Gubernur menggunakan metode Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan, sehingga Penulis berkeyakinan bahwa azas *equality before the law* kampanye ditempat Ibadah dalam Pemilihan Kepala Daerah tidak terpenuhi.

Pada praktiknya penegakan hukum pemilihan terdapat perbedaan yang signifikan dalam mekanisme penanganan pelanggaran kampanye di tempat ibadah. Pelanggaran yang terjadi pada tingkat Pemilihan Bupati/Wali Kota dan Wakil Bupati/Wakil Wali Kota diproses melalui penanganan pelanggaran pidana pemilihan dengan melibatkan Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu), sedangkan pelanggaran yang terjadi pada tingkat Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur ditangani melalui mekanisme pelanggaran administrasi pemilihan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum. Perbedaan mekanisme tersebut mengakibatkan adanya perbedaan konsekuensi hukum terhadap perbuatan yang secara substansial memiliki karakteristik dan dampak hukum yang sama.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa asas persamaan di hadapan hukum belum terwujud secara substansial dalam penanganan pelanggaran kampanye di tempat ibadah pada Pilkada Serentak Tahun 2024. Ketidaksamaan perlakuan hukum tidak bersumber

dari norma larangan itu sendiri, melainkan dari perbedaan penegakan hukum yang diterapkan. Akibatnya, kepastian hukum dan keadilan substantif bagi peserta pemilihan menjadi tereduksi, karena penentuan jenis sanksi lebih ditentukan oleh level pemilihan daripada oleh sifat pelanggaran yang dilakukan.

Dengan demikian, penulis menyimpulkan bahwa sistem penanganan pelanggaran kampanye di tempat ibadah dalam Pemilihan Kepala Daerah tidak terpenuhi azas *equality before the law* dan masih memerlukan penyesuaian agar sejalan dengan asas *equality before the law*. Penyeragaman pendekatan penegakan hukum, baik melalui penguatan mekanisme Penanganan Pelanggaran Administrasi maupun penempatan hukum pidana sebagai sarana terakhir (*ultimum remedium*), menjadi penting untuk memastikan bahwa setiap pelanggaran terhadap larangan kampanye di tempat ibadah diperlakukan secara adil, proporsional, dan konsisten dalam kerangka negara hukum demokratis.

### Daftar Pustaka

- Amri, Ahmad Ihsan dan Bayu Dwi Anggono. "Implementasi Asas Equality Before the Law (Sebuah Perbandingan Sistem Peradilan Pidana di Indonesia dan Negara Lain)." Universitas Jember, 2024.
- Arbas, Cakra dan Andryan. "Restrukturisasi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan sebagai Sistem Hukum Nasional." Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
- Arikunto, Suharsimi. Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik. Jakarta: Rineka Cipta, 2002.
- Ashsyarofi, Hisbul Luthfi. Penerapan Asas Ultimum Remedium dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik. Fakultas Hukum Universitas Islam Malang, 2021.
- Enschede, Ch. J. Beginselen Van Strafrecht. Deventer: Kluwer, 2002.
- Gaffar, Janedjri M. Demokrasi dan Pemilu di Indonesia. Cet. 1. Jakarta: Konstitusi Press, 2013.
- Hutapea, Bungasan. "Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia." Jurnal Rechtsvinding Vol. 4 No. 1 (2015).
- Ibrahim, Jhonny. Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif. Malang: Bayu Media Publishing, 2006.
- Luthfan, Salman. "Asas dan Kriteria Kriminalisasi." Jurnal Hukum Vol. 16 No. 1 (2009).
- Makara, Muhammad Taufik. Hukum Acara Pidana dalam Teori dan Praktik. Bogor: Ghalia Indonesia, 2010.
- Mertokusumo, Sudikno. Penemuan Hukum: Suatu Pengantar. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2014.
- Mochtar, Zainal Arifin dan Eddy O.S. Hiarij. Dasar-Dasar Ilmu Hukum. Gorontalo, 2021.
- Nadira, Cici. Prinsip Asas Ultimum Remedium terhadap Gelandangan dan Pengemis di Muka Umum pada KUHP. Universitas Medan Area, 2024.

- Nugraha, Al Fajar dan Atika Mulyandari. "Pilkada Langsung dan Tidak Langsung dalam Perspektif Fikih Siyasah." *Mazahib* Vol. XV No. 2 (2016).
- Prianto, Wahyu. "Analisis Hierarki Perundang-Undangan Berdasarkan Teori Norma Hukum oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky." Universitas Nahdlatul Ulama Sulawesi Tenggara, 2024.
- Prodjodikoro, Wirdjono. *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*. Bandung: Refika Aditama, 2003.
- Rahim, Muh. Ibnu Fajar. "Asas-Asas Hukum Penuntutan." Kejaksaan Agung RI, 2023.
- Renggong, Ruslan. *Hukum Pidana Khusus*. Jakarta: Kencana, 2016.
- Nizarli, Riza. *Hukum Acara Pidana*. Banda Aceh: CV. Bina Nanggroe, 2012.
- Sinurat, Aksi. *Asas-Asas Hukum Pidana Materil di Indonesia*. Kupang: Lembaga Penelitian Universitas Nusa Cendana, 2023.
- Suharizal. *Pemilukada: Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*. Jakarta: Rajawali Press, 2012.
- Wantu, Fence M. *Pengantar Ilmu Hukum*. Reviva Cendekia, 2015.
- Windi Aji, Ari Bakti, Khatimul Fitri, dan Norman. "Kedudukan Asas Hukum di Indonesia dalam Dinamika Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." IAIN Kerinci, 2021.