



## Refleksi Pemilu 2019 Menyongsong Pemilu 2024 Ditinjau dari Aspek Penegakan Hukum Pidana Pemilu

Alfia Ayu Kusumaningrum

Magister Hukum/ Universitas Sebelas Maret

Email: [alfiaayu3@gmail.com](mailto:alfiaayu3@gmail.com)

### Abstrak

Pelaksanaan Pemilu tahun 2019 memberikan beberapa catatan penting yang patut untuk dievaluasi. Evaluasi penting dilakukan agar pelaksanaan Pemilu di masa yang akan datang semakin berkualitas dan berintegritas. Kualitas dan integritas Pemilu patut diperhatikan karena memang faktanya Pemilu akan sangat menentukan kehidupan bangsa dan negara dalam berbagai aspeknya. Hal tersebut disebabkan karena dalam Pemilu ditentukan para wakil rakyat dan pemimpin bangsa yang akan memegang kendali pemerintahan selama lima tahun. Penulisan paper ini bertujuan untuk membahas secara komprehensif tentang *ius constituendum* penegakan hukum pidana Pemilu sebagai refleksi dari Pemilu 2019 menuju Pemilu 2024 yang berkualitas dan berintegritas. Metode penelitian yang digunakan oleh penulis adalah penelitian hukum normatif. Kesimpulan penulisan paper ini berusaha untuk mewujudkan Pemilu yang berkualitas dan berintegritas, ada tiga hal penting yang harus dilakukan. Pertama, perbaikan rancangan aturan hukum (regulasi) Pemilu yang menempatkan “semua orang” dilarang untuk melakukan *money politic*. Kedua, perbaikan regulasi Pemilu yang melarang tindak pidana Pemilu dilakukan “setiap saat” selama masa Pemilu yang tak terfokus pada saat-saat tertentu. Ketiga, paradigma pemidanaan dalam pemilu selayaknya hanya diterapkan pada *money politic* dan tindakan yang mengancam keamanan Pemilu.

**Kata Kunci:** *Ius constituendum*; *Money politic*; Pemilu; Pidana Pemilu.

### Abstract

The 2019 Election Implementation raises several notes that deserve to be evaluated. This is important to do so, in order that the implementation of elections in the future will be of higher quality and integrity. Considering all of it, Elections determine the life of the nation and state. In the election determined by the people's representatives and leaders of the nation who will take control of the government for five years. This paper aims to conduct a comprehensive discuss the *ius constituendum* on Election criminal law enforcement as a reflection of the 2019 election towards the 2024 election with quality and integrity. The research method used by the author is normative legal research. Conclusion this paper seeks to realize a quality election and integrity, there are three important things that must be done. First, the improvement of the draft rules of law (regulation) elections that put “everyone” is prohibited to conduct money politics. Second, the improvement of election regulations that prohibit election crimes from being carried out “at any time” during election periods that are not focused on certain moments. Third, the paradigm of punishment in elections should only be applied to money politics and actions that threaten election security.

**Keywords:** *Ius constituendum*; *Money politics*; Election; Criminal Election.

### A. Pendahuluan

Pelaksanaan Pemilihan Umum (Pemilu) 2019 secara serentak telah selesai dilaksanakan. Pasca pengumuman hasil Pemilu oleh KPU (Komisi Pemilihan Umum), masyarakat telah mengetahui siapa Presiden dan Wakil Presiden (terpilih) yang akan memimpin bangsa Indonesia. Masyarakat juga telah mengetahui siapa



saja sosok yang terpilih menjadi wakilnya sekaligus menyuarakan aspirasinya di parlemen selama lima tahun kedepan. Masih ada beberapa persoalan yang patut dievaluasi dari Pemilu 2019 demi terciptanya Pemilu yang berintegritas di masa-masa yang akan datang.

Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu tidak memberikan definisi atau pengertian yang jelas apa yang dimaksud dengan tindak pidana Pemilu. Terkait dengan tindak pidana Pemilu, UU No 7 Tahun 2017 hanya mengatur tentang ancaman pidana terhadap perbuatan-perbuatan yang termasuk kategori tindak pidana pemilu. Rumusan mengenai pengertian tindak pidana Pemilu justru terdapat dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penyelesaian Tindak Pidana Pemilihan dan Pemilihan Umum (Perma 1/2018).<sup>1</sup>

Pasal 1 angka 2 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2018 menyebutkan bahwa tindak pidana Pemilu adalah "tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan sebagaimana diatur dalam UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilu". Definisi tersebut tidak jauh berbeda dengan definisi yang dikemukakan oleh Djoko Prakoso yang mengatakan bahwa tindak pidana Pemilu adalah di mana setiap orang, badan hukum atau organisasi yang dengan sengaja melanggar hukum, mengacaukan, menghalang-halangi atau mengganggu jalannya Pemilu yang diselenggarakan menurut undang-undang.<sup>2</sup>

Dalam konteks tindak pidana Pemilu, tetap berlaku asas umum dalam hukum pidana, yakni asas legalitas. Di mana suatu tindak pidana Pemilu dapat disebut sebagai tindak pidana bila sudah diatur dalam undang-undang. Asas ini berbunyi, "*nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali*". Artinya, tidak ada perbuatan pidana tanpa adanya ketentuan undang-undang terlebih dahulu yang mengaturnya. Asas ini dirumuskan oleh Anselm von Feuerbach sebagai berikut: *Nulla poena sine lege* (tidak ada pidana tanpa ketentuan pidana menurut undang-undang); *Nulla poena sine crime* (tidak ada pidana tanpa perbuatan pidana); *Nullum crimen sine poena legali* (tidak ada perbuatan pidana tanpa pidana menurut undang-undang).<sup>3</sup>

Atas dasar asas umum dalam hukum pidana tersebut, ketentuan tindak pidana Pemilu telah diatur dalam UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Perbuatan-perbuatan yang dapat digolongkan sebagai tindak pidana Pemilu diatur

---

<sup>1</sup> Diyar Ginanjar Andiraharja. 2020. Politik Hukum Pada Penanganan Tindak Pidana Pemilu. *Khazanah Hukum*. Vol. 2 No. 2. Hal 8.

<sup>2</sup> Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef. 2007. *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca-Reformasi*. Jakarta: Kencana. hal 7.

<sup>3</sup> Fajlurrahman Jurdi. 2018. *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*. Jakarta: Kencana. hal 241.



dalam Pasal 488 sampai dengan pasal 554. Beberapa di antaranya adalah seperti melakukan pelanggaran atas larangan kampanye (Pasal 521), melakukan kampanye di luar jadwal yang ditetapkan oleh KPU (Pasal 492), memberikan keterangan yang tidak benar terkait daftar pemilih (Pasal 488), memberikan materi (uang) atau janji materi kepada pemilih (Pasal 515), membuat keputusan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu peserta Pemilu (Pasal 490), dan seterusnya.

Pasal-pasal yang mengatur tindak pidana Pemilu dalam UU No 7 Tahun 2017, secara garis besar ketentuan pidana tersebut berlaku pada tiga pihak yang terlibat dalam Pemilu. Pertama, penyelenggara Pemilu yang meliputi KPU dan seluruh jajarannya seperti PPK (Panitia Pemilihan Kecamatan), PPS (Panitia Pemungutan Suara), KPPS (Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara), Bawaslu (Badan Pengawas Pemilihan Umum), Pemerintah. Kedua, peserta Pemilu yang meliputi partai politik, calon anggota DPR (Dewan Perwakilan Rakyat), DPD (Dewan Perwakilan Daerah), DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) tingkat kabupaten/kota dan propinsi, calon Presiden dan Wakil Presiden). Ketiga, masyarakat sebagai subyek hukum (sebagai pemilih, tim sukses termasuk masyarakat yang mengajak tidak menggunakan hak suaranya).<sup>4</sup>

Pemilu dilaksanakan satu kali dalam 5 (lima) tahun sesuai dengan Pasal 22 E ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi, "Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali", maka bisa disimpulkan bahwa tindak pidana Pemilu hanya terjadi dalam kurun waktu tersebut. Artinya, hal-hal di luar kurun waktu tersebut tidak termasuk kategori tindak pidana Pemilu. Tindak pidana Pemilu harus mendapat perhatian serius karena Pemilu adalah wadah aspirasi kedaulatan rakyat yang tidak boleh cacat dan ternoda dalam pelaksanaannya.

Dari sisi kewenangan pengadilan yang mengadili perkara tindak pidana Pemilu, pasal 2 huruf b Perma 1/2018 mengatur bahwa Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi berwenang memeriksa, mengadili dan memutus tindak pidana Pemilu yang timbul karena laporan dugaan tindak pidana Pemilu yang diteruskan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dan/atau Panwaslu Kecamatan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia paling lama 1 x 24 jam (satu kali dua puluh empat jam), sejak Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/

---

<sup>4</sup> Kornelius Benuef. 2019. Harmonisasi Hukum: Pemilu Serentak dan Ketenagakerjaan, Analisis Yuridis terhadap Kematian KPPS Tahun 2019. *Gema Keadilan*. Vol. 6. No. 2. Hal 12.



Kotadan/atau Panwaslu Kecamatan menyatakan bahwa perbuatan atau tindakan yang diduga merupakan tindak pidana Pemilu.

Menurut pasal 481 ayat (1) UU no 7 tahun 2017, Pengadilan Negeri dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana Pemilu menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, kecuali ditentukan lain dalam UU no 7 tahun 2017. Pasal 482 ayat (2), (4), dan (5) menyatakan bahwa dalam hal putusan Pengadilan Negeri diajukan banding, permohonan banding diajukan paling lama 3 (tiga) hari setelah putusan dibacakan. Pengadilan tinggi memeriksa dan memutus perkara banding paling lama 7 (tujuh) hari setelah permohonan banding diterima. Putusan Pengadilan Tinggi yang memeriksa dan memutus perkara banding dalam tindak pidana Pemilu merupakan putusan terakhir dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain.

Kewenangan pengawasan yang dimiliki Bawaslu bersumber dari Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dan Bawaslu wajib melaksanakan kewenangannya tersebut. Kewenangan pengawasan yang dimiliki Bawaslu kini bukan lagi sekadar sebagai lembaga pemberi rekomendasi, tetapi sebagai eksekutor atau pemutus perkara. Hal tersebut bisa dilihat dalam Pasal 461 ayat (1) UU No 7/2017 yang berbunyi: "Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutuskan pelanggaran administrasi Pemilu. Kemudian ayat (6) berbunyi: Putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota untuk menyelesaikan pelanggaran administrasi Pemilu berupa: perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, teguran tertulis, tidak diikutkan pada tahapan tertentu dalam penyelenggaraan Pemilu dan sanksi administrasi lainnya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini".

Buku Penataan Demokrasi dan Pemilu Pasca-Reformasi (2017) yang ditulis oleh Guru Besar Hukum Tata Negara dari Universitas Islam Indonesia (UII), Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, bahwa evaluasi untuk memotret demokrasi dan perjalanan Pemilu sangat penting dilakukan dalam rangka memperbaiki sistem politik agar menjadi lebih demokratis dengan Pemilu yang lebih baik pula.<sup>5</sup> Mengacu pada data yang dirilis Bawalu RI (Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia), selama penyelenggaraan Pemilu 2019 terdapat 548 pelanggaran pidana. Dari jumlah tersebut, sebanyak 114 kasus mendapat vonis pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Kasus-kasus yang telah divonis tersebut tersebar di 29 provinsi.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Djoko Prakoso. 1987. *Tindak Pidana Pemilu*. Jakarta: Penerbit CV Rajawali. hal 148.

<sup>6</sup> <https://bawaslu.go.id> edisi 9 Juni 2019, diakses tanggal 20 Januari 2024.



Tiga kasus tertinggi adalah politik uang, yaitu 25 putusan, disusul pelanggaran kampanye sebanyak 20 putusan, dan kasus kepala desa yang berpihak sebanyak 18 putusan.<sup>7</sup> Maraknya kasus tindak pidana Pemilu mengindikasikan bahwa sampai pelaksanaan Pemilu 2019 dapat disimpulkan bahwa pemilu di Indonesia masih berjalan di dalam proses eksperimentasi yang tidak pernah selesai tentang bagaimana Indonesia membangun demokrasi dan menyelenggarakan Pemilu guna membangun sebuah negara demokrasi konstitusional.

Kasus-kasus tindak pidana Pemilu tidak diiringi dengan kewenangan penanganan aparat penegak hukum yang memadai. Menyikapi kasus-kasus tersebut, pertanyaannya, bagaimana idealnya desain kewenangan penegak hukum untuk menangani pelanggaran-pelanggaran dalam Pemilu sehingga terwujud Pemilu yang berintegritas? Pertanyaan itulah yang akan dikaji secara mendalam sebagai tujuan dari penulisan paper ini sehingga diharapkan akan memberikan solusi yang tepat dalam rangka penyelenggaraan Pemilu yang berintegritas di masa-masa yang akan datang.

### **B. Metode Penelitian**

Penelitian hukum ini adalah yuridis normatif. Kajian hukum ini menggunakan beberapa pendekatan, antara lain pendekatan undang-undan dan pendekatan konseptual. Penelitian ini menggunakan sumber data sekunder (bahan hukum sekunder). Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti undang-undang, hasil penelitian, baik tesis, maupun jurnal dan artikel yang berkaitan dengan penelitian. Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yang dimaksudkan untuk memberikan gambaran tentang masalah sebagaimana adanya pada saat penelitian dilakukan, hasil penelitian yang kemudian diolah dan dianalisis untuk menarik kesimpulan. Penelitian ini didasarkan atas gejala hukum adanya kesenjangan antara yang seharusnya (*das sollen*) dihadapkan dengan fakta sosiologis (*das sein*).

### **C. Hasil Penelitian dan Pembahasan**

#### **1. Urgensi Perbaikan Rancangan Aturan Hukum (Regulasi) Pemilu;**

Lahirnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah bukti bahwa Indonesia benar-benar merancang Pemilu dengan dasar pijakan

---

<sup>7</sup> Amir Ilyas. 2012. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Yogyakarta: Rangkang. hal 13.



hukum yang kuat, konstitusional, dan mengatur segala sesuatu terkait dengan Pemilu berdasar pijakan hukum. Tidak ada bagian dari Pemilu yang tidak memiliki pijakan hukum. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 sejatinya dapat dimaknai sebagai upaya penyelenggaraan Pemilu berdasar pada ketentuan hukum yang mengarah pada tiga tujuan hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.<sup>8</sup> Artinya, pelaksanaan Pemilu sebisa mungkin diupayakan berdasarkan pijakan hukum yang pasti dan seadil-adilnya bagi setiap pihak yang terlibat, dan memberikan manfaat yang seluas-luasnya bagi seluruh masyarakat Indonesia.

Jika ditelaah secara kritis Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang tidak kurang memuat 77 pasal yang mengatur tentang ketentuan pidana, ada beberapa kelemahan dan celah yang dapat memunculkan lahirnya praktik kecurangan yang termasuk kategori tindak pidana Pemilu, namun tidak bisa dijangkau oleh UU No 7 tahun 2017. Artinya, Undang-Undang tersebut membuka celah munculnya tindak pidana Pemilu namun dalam implementasinya tidak dapat dijerat dengan konstruksi tindak pidana berdasarkan UU Pemilu. Seandainya pun dipaksakan dibawa ke pengadilan, para pelakunya akan diputus bebas. Titik lemah yang dimaksud antara lain, pertama, tentang praktik politik uang (*money politic*). Terdapat sejumlah modus pelaku *money politic* yang sebenarnya masuk kategori tindak pidana Pemilu namun tidak bisa dijerat dengan UU no 7 tahun 2017. Misalnya, UU No 7 Tahun 2017 melarang 3 (tiga) subyek untuk melakukan *money politic*, yaitu pelaksanaan kampanye, peserta pemilu, dan tim kampanye.

Selain ketiga subyek tersebut tidak diatur oleh UU No 7 tahun 2017. Hal itu bisa dilihat dalam rumusan Pasal 286 ayat (1) UU No 7 Tahun 2017 yang menyatakan: "Pasangan calon, calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, pelaksana kampanye, dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi Penyelenggara Pemilu dan/atau Pemilih". Senada dengan pasal tersebut, pasal 523 ayat (2) berbunyi, "Setiap pelaksana, peserta, dan/ atau tim Kampanye Pemilu yang dengan sengaja pada masa tenang menjanjikan atau memberikan imbalan uang atau materilainnya kepada Pemilih secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 278 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp 48.000.000,00 (empat puluh delapan juta rupiah)".<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Desi Anwar. 2000. *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. hal 58.

<sup>9</sup> Zennis Helen. 2020. Problematika Pembentukan Regulasi Pemilu Dalam Mewujudkan Pemilu Serentak Yang Demokratis. *Ensiklopedia Social Review*. Vol. 2. No. 3. Hal 6.





Selain ketiga subyek pelaku *money politic*: pelaksana kampanye, peserta pemilu, dan tim kampanye, maka terdapat celah hukum bagi orang-orang yang tidak termasuk ke dalam tiga subyek yang dilarang untuk melakukan *money politic* selama Pemilu berlangsung. Dilapangan ditemukan adanya praktik *money politic*, tetapi pelakunya tidak termasuk dalam ketiga subyek yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, maka mereka tidak dapat ditindak secara tegas. Ketika pelaku dipaksa diseret ke pengadilan, hakim akan memutus bebas. Aturan semacam itu tentu saja memungkinkan setiap orang untuk melakukan praktik *money politic* selama mereka tidak termasuk bagian dari tim kampanye, peserta Pemilu, atau pelaksana Pemilu. Misalnya, kasus tindak pidana Pemilu dalam bentuk politik uang di Pengadilan Negeri Kota Solok yang berujung pada putusan bebas.<sup>10</sup>

Didalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang melarang semua orang untuk melakukan *money politic*. Norma tersebut terdapat dalam pasal 523 ayat (3) yang berbunyi: "Setiap orang yang dengan sengaja pada hari pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada Pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Peserta Pemilu tertentu dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah)". Pasal tersebut sebenarnya hanya mengatur dan memberi sanksi kepada siapa saja yang melakukan *money politic* dalam masa pemungutan dan penghitungan suara saja. Artinya, di luar masa pemungutan dan penghitungan suara, UU No 7 Tahun 2017 hanya melarang *money politic* dilakukan oleh tiga subyek yaitu tim kampanye, peserta Pemilu, atau pelaksana Pemilu. Hal ini disebabkan karena UU No 7 Tahun 2017 mengatur subyek pelaku *money politic* dibedakan menjadi tiga masa (fase) sesuai dengan tahapan Pemilu. Pertama, masa kampanye yang unsur subyeknya adalah pelaksana kampanye. Kedua, masa tenang yang unsur subyeknya sama dengan yang pertama, yaitu tim dan pelaksana kampanye.

Ketiga, masa pemungutan dan penghitungan suara yang unsur obyeknya adalah semua orang. Akibatnya, celah ini dimanfaatkan oleh "oknum" peserta Pemilu dalam melakukan *money politic*. Oknum peserta Pemilu melakukan *money politic* tetapi tidak memakai identitas tiga subyek yang dilarang oleh undang-undang Pemilu sehingga tidak bisa ditindak secara pidana. Dalam masa kampanye, selama *money politic* tidak dilakukan oleh peserta Pemilu, tim kampanye, pelaksana kampanye, maka unsur subyeknya sama sekali tidak terpenuhi. Dalam hal pemberian sanksi praktik *money politic*, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

---

<sup>10</sup> Azwar Subandi. 2019. Peran Badan Pengawas Pemilihan Umum Dalam Penegakan Hukum Pemilu. *Jurnal Ulul Albab*. Vol. 23 No. 2. Hal 4.



hanya memberi sanksi kepada pihak pemberi bukan pihak penerima. Hal tersebut sebenarnya menyalahi aturan dalam aturan (ketentuan) hukum pidana.<sup>11</sup>

Dalam transaksi *money politic* sebagai salah satu perbuatan yang dikategorikan sebagai tindak pidana Pemilu, seharusnya bukan hanya pihak pemberi yang diberi sanksi atau diancam pidana, tetapi juga pihak penerima. Sebab, pihak penerima dalam transaksi *money politic* sudah dapat dikategorikan sebagai *medepleger*, yaitu orang yang melakukan kesepakatan dengan orang lain untuk melakukan suatu perbuatan pidana dan secara bersama-sama pula turut beraksi dalam pelaksanaan perbuatan pidana sesuai dengan yang telah disepakati.<sup>12</sup> Di dalam *medepleger* terdapat tiga ciri penting yang membedakannya dengan bentuk penyertaan yang lain. Pertama, pelaksanaan perbuatan pidana melibatkan dua orang atau lebih. Kedua, semua orang yang terlibat benar-benar melakukan kerja sama secara fisik dalam pelaksanaan perbuatan pidana yang terjadi. Ketiga, terjadinya kerja sama fisik bukan karena kebetulan, tetapi memang telah kesepakatan yang telah direncanakan sebelumnya.<sup>13</sup>

Dibandingkan dengan undang-undang politik lainnya seperti 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 justru Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dapat dibilang tidak progresif dalam menangani *money politic*. Dalam Undang-Undang 10 Tahun 2016 yang mengatur tentang pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota, dalam kasus *money politic*, pemberian sanksi pidana tidak hanya dapat diberikan kepada pihak pemberi, tetapi juga pihak penerima. Selain itu, subyek pelaku *money politic* dalam UU No 10 Tahun 2016 adalah siapa saja yang melakukan, sehingga hal ini mempermudah penegakan hukum pidana Pemilu di lapangan. Siapa saja yang melakukan *money politic*, siapapun yang memberi (tidak hanya mencakup tim kampanye, peserta Pemilu, atau pelaksana Pemilu), bisa dijerat pidana. Kedua, titik lemah regulasi Pemilu yang kedua adalah lemahnya kesepemahaman antara stakeholder penegak hukum itu sendiri.

Sentra Penegakkan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu) yang di dalamnya terdiri dari Bawaslu, Polri, dan Kejaksaan seringkali berbeda pendapat dalam menentukan

---

<sup>11</sup> Wilma Silalahi. 2020. Penataan Regulasi Berkualitas Dalam Rangka Terjaminnya Supremasi Hukum. *Jurnal Hukum Progresif*. Vol. 8. No. 1

<sup>12</sup> Triono. 2019. Menakar Efektivitas Pemilu Serentak 2019. *Jurnal Wacana Politik*. Volume 2. Nomor 2. Hal 17.

<sup>13</sup> Sri Warjiyati. 2018. *Memahami Dasar Ilmu Hukum: Konsep Dasar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana. hal. 52.





terpenuhi atau tidaknya unsur pidana yang dilakukan. Lemahnya kesepemahaman semacam ini menjadikan rekomendasi Bawaslu seringkali tidak ditindaklanjuti oleh penyidik. Akibatnya, temuan-temuan Bawaslu di lapangan terkait tindak pidana Pemilu menjadi tidak berarti sama sekali. Sebagaimana yang dituturkan oleh Hardi Munte dalam bukunya berjudul *Model Penyelesaian Sengketa Administrasi Pilkada* (2017), Bawaslu/Panwas perlu menjalin kerjasama secara baik dengan pihak Kepolisian Republik Indonesia (Polri) dan Kejaksaan Agung dalam wadah Sentra Gakkumdu dalam rangka memperlancar penegakan ketentuan hukum pidana Pemilu.<sup>14</sup>

Tanpa kerjasama yang baik, maka penegakan ketentuan hukum pidana Pemilu tidak akan membuahkan hasil maksimal. Ketiga, titik lemah regulasi Pemilu yang ketiga adalah masalah pemidanaan, yaitu adanya jumlah ancaman sanksi pidana yang terlalu banyak. Menurut penulis, dari sisi efektivitas, penekanan terhadap sanksi administratif bagi peserta Pemilu kecuali untuk *money politic* dan tindakan yang mengancam keamanan Pemilu justru akan jauh lebih efektif dari pada menekankan ancaman sanksi pidana.

Paradigma sanksi administratif akan melahirkan dampak kepatuhan peserta Pemilu daripada menekankan paradigma pemidanaan. Nur Hidayat Sardini dalam *Kepemimpinan Pengawasan Pemilu: Sebuah Sketsa* (2014), tidak selamanya sanksi harus berbentuk penjara. Sanksi juga bisa berbentuk sanksi sosial. Misalnya, sanksi teguran, sanksi pemecatan, diskualifikasi dari keikutsertaan Pemilu, sanksi administratif, dan lain sebagainya. Dalam beberapa hal sanksi sosial bisa menjadi lebih berat dari pada sanksi pidana.<sup>15</sup> Artinya, dalam pelaksanaan Pemilu, ada baiknya kita memperhatikan prinsip hukum pidana sebagai sarana terakhir (*ultimum remedium*).<sup>16</sup>

Dalam UU No 7 Tahun 2017, ada satu pelanggaran yang mendapatkan dua sanksi sekaligus, yaitu sanksi pidana dan sanksi administratif. Hal tersebut bisa dilihat dalam pasal 286 yang berbunyi, "(1) Pasangan Calon, calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten kota, pelaksana kampanye, dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi Penyelenggara Pemilu dan/atau Pemilih".

Ayat berikutnya berbunyi, "(2) Pasangan Calon serta calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota yang terbukti melakukan pelanggaran

---

<sup>14</sup> Achmad Ali. 2017. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial prudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legis prudence)*. Jakarta: Kencana. hal 16.

<sup>15</sup> Sudikno Mertokusumo. 2006. *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Liberty. hal 120.

<sup>16</sup> Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto. 1980. *Aneka Cara Pembedaan Hukum*. Bandung: Alumni. hal 7.



sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Berdasarkan rekomendasi Bawaslu dapat dikenai sanksi administratif pembatalan sebagai Pasangan Calon serta calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota oleh KPU". Lalu ayat (3) berbunyi "Pemberian sanksi terhadap pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menggugurkan sanksi pidana".

Dibutuhkan politik hukum pidana yang menekankan keseimbangan dalam menentukan norma dan sanksi terhadap perbuatan pelanggaran hukum yang bersifat serius dan bersifat ringan, antara perbuatan yang berdampak luas dan yang tidak berdampak terhadap ekonomi, sosial dan politik.<sup>17</sup> Para legislator dituntut "peka" dalam membuat aturan Pemilu, pelanggaran apa saja yang pantas dijatuhi sanksi pidana dan pelanggaran apa saja yang cukup disanksi dengan sanksi administratif.

### **2. Cita-Cita Hukum Pidana Pemilu (*Ius Constituendum*).**

Dalam konteks penegakan hukum pidana Pemilu, *ius constituendum* adalah sebuah cita-cita dan harapan lahirnya konstruksi hukum Pemilu dimasa depan demi terciptanya pelaksanaan Pemilu yang berintegritas. Dalam hal ini, *Ius constituendum* bertolak dari pengalaman pelaksanaan Pemilu 2019 dengan cara mengurai beberapa kelemahan regulasi sehingga menjadi titik tolak pelaksanaan Pemilu 2024 yang berintegritas. *Ius constituendum* (hukum yang dicita-citakan) tersebut antara lain: Pertama, rancangan aturan hukum Pemilu sejatinya menempatkan subyek yang dilarang oleh UU Pemilu untuk melakukan *money politic* adalah "setiap orang", bukan hanya pada subyek-subyek tertentu. Larangan melakukan *money politic* bisa menjangkau siapa saja sepanjang dia benar-benar melakukan *money politic* selama Pemilu berlangsung.

Tidak hanya itu, larangan melakukan *money politic* oleh setiap orang sebaiknya ditentukan sepanjang masa Pemilu, yaitu sejak KPU menetapkan calon (bila perlu sejak ditetapkannya partai peserta Pemilu) hingga selesainya pemungutan, penghitungan, dan penetapan hasil suara Pemilu. Larangan praktik *money politic* perlu ditetapkan hingga penetapan hasil suara Pemilu karena tidak menutup kemungkinan oknum peserta Pemilu masih berupaya mempengaruhi penyelenggara pemilu untuk merubah hasil suara yang semestinya. Artinya, *money politic* tidak hanya terjadi antara peserta Pemilu dengan pemilih, tetapi juga bisa terjadi antara peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu.

Siapa saja yang membantu mendistribusikan uang di lapangan, orang yang digerakkan, atau pun orang yang menggerakkan, tetap dapat dipidana. *Ius*

---

<sup>17</sup> Achmad Ali. 2017. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial prudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Jakarta: Kencana. hal 231.



*constituendum* ini sangat penting mengingat praktik-praktik *money politic* dalam pelaksanaan Pemilu mempunyai dampak yang sangat negatif. Dampak negatif tersebut sebagaimana dituturkan oleh L Sumartini dalam bukunya berjudul *Money Politics Dalam Pemilu* (2005) dapat merusak sendi-sendi demokrasi.<sup>18</sup>

Kedua, penguatan kewenangan Bawaslu sebagai lembaga yang mengawasi Pemilu. Partisipasi masyarakat dalam hal pengawasan Pemilu sangat dipentingkan.<sup>19</sup> Harus diakui bahwa Bawaslu adalah satu-satunya lembaga pengawas yang memiliki perhatian lebih terhadap aspek-aspek kecurangan di lapangan. Penguatan kewenangan Bawaslu adalah sebuah keniscayaan. Sebaliknya, pengaturan kewenangan Bawaslu yang sangat minim merupakan langkah yang kurang strategis dalam perwujudan sistem pengawasan Pemilu. Konsekuensinya, kinerja dan daya paksa Bawaslu menjadi kurang maksimal.

Dalam proses ini, diperlukan koordinasi yang kuat lembaga. Kurangnya koordinasi dengan instansi yang terkait dalam penyelesaian pelanggaran akan menghambat kinerjanya.<sup>20</sup> Misalnya, mengacu pada Pemilu 2019, ada beberapa rekomendasi Bawaslu yang tidak ditindak lanjuti oleh penyidik. Akibatnya, temuan-temuan Bawaslu terkait tindak pidana Pemilu menjadi tidak berarti sama sekali. Disinilah diperlukan kesepemahaman antara *stakeholder* penegak hukum itu sendiri.

Kewenangan Bawaslu diperkuat, akan terjadi kesepemahaman di Sentra Penegakkan Hukum Terpadu (Gakkumdu) yang di dalamnya terdiri dari Bawaslu, Polri, dan Kejaksaan, sehingga rekomendasi Bawaslu dapat ditindak lanjuti oleh penyidik. Selain penguatan dari sisi regulasi terkait kewenangan Bawaslu, cara lain yang bisa dilakukan adalah rekrutmen anggota Bawaslu yang juga perlu memperhatikan penguasaan hukum acara pidana Pemilu, sehingga rekomendasi Bawaslu berdasar temuan-temuan di lapangan benar-benar kuat berdasar pijakan hukum yang benar. Bawaslu harus memahami dan menguasai hukum normatif tindak pidana Pemilu sebagaimana jaksa dan polisi sehingga hal ini akan semakin memperkuat Bawaslu jika diproyeksikan sebagai Pengadilan Pemilu.

Ketiga, pemidanaan dalam konteks peyelenggaraan Pemilu idealnya hanya diterapkan terhadap sejumlah kriteria ancaman yang berdampak pada terganggunya keamanan proses penyelenggaraan Pemilu serta untuk kategori *money politic*. Praktik kecurangan atau pelanggaran administrasi terhadap proses Pemilu akan lebih tepat jika menggunakan ancaman sanksi administratif atau bahkan diskualifikasi dari keikutsertaan Pemilu. Misalnya, ancaman pidana bagi

---

<sup>18</sup> Rahmanuddin Tomalili. 2019. *Hukum Pidana*. Yogyakarta: Penerbit Deepublish. hal 156.

<sup>19</sup> Hardi Munte. 2017. *Model Penyelesaian Sengketa Administrasi Pilkada*. Jakarta: Pusantara. hal 97.

<sup>20</sup> Nur Hidayat sardini. 2014. *Kepemimpinan Pengawasan Pemilu: Sebuah Sketsa*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. hal 79.



anggota PPS atau KPPS yang tidak melakukan perbaikan terhadap daftar pemilih sebenarnya tidak diperlukan. Masyarakat yang salah memberikan keterangan tentang diri sendiri atau orang lain terkait daftar pengisian Pemilih sebenarnya juga tidak perlu diberi sanksi pidana.

Dalam pasal 488 UU No 7 Tahun 2017 berbunyi "Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain tentang suatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar Pemilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 203, dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)".<sup>21</sup>

Selain itu, pasal 489 berbunyi "Setiap anggota PPS atau PPLN yang dengan sengaja tidak mengumumkan dan/atau memperbaiki daftar pemilih sementara setelah mendapat masukan dari masyarakat dan/atau Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 206, Pasal 207, dan Pasal 213, dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah)". Dua contoh pelanggaran dalam pasal 488 dan pasal 489 tersebut sebenarnya cukup diberi sanksi administratif, atau ancaman diberhentikan dari keanggotaan PPS dan KPPS, bukan dengan sanksi pidana.

### D. Simpulan

Kriteria Pemilu berintegritas salah satunya ditentukan oleh regulasi yang mengaturnya, khususnya mengenai tindak pidana Pemilu. Pelaksanaan Pemilu 2019 hendaknya menjadi bahan evaluasi untuk melaksanakan Pemilu berikutnya. Salah satu aspek yang patut dievaluasi adalah aspek regulasi yang mengatur pelaksanaan Pemilu. Berpijak pada Pemilu 2019, maka sebaiknya untuk mewujudkan Pemilu yang berintegritas di masa-masa yang akan datang, ada tiga hal penting yang harus dilakukan. Pertama, perbaikan rancangan aturan hukum Pemilu terkait praktik *money politic*. UU Pemilu harus menempatkan subyek yang dilarang untuk melakukan *money politic* adalah "setiap orang", bukan hanya terbatas pada subyek-subyek tertentu. Kedua, penguatan kewenangan Bawaslu sebagai lembaga yang mengawasi pelaksanaan Pemilu. Salah satu yang bisa dilakukan adalah penekanan terhadap penguasaan hukum acara pidana Pemilu oleh seluruh anggota Bawaslu sehingga dapat memahami dan menguasai hukum normatif tindak pidana Pemilu. Ketiga, paradigma pemidanaan dalam konteks penyelenggaraan Pemilu idealnya hanya diterapkan terhadap sejumlah kriteria

---

<sup>21</sup> Adelina Fransiska. 2019. Bentuk-Bentuk Korupsi Politik. *Jurnal Legislasi Indonesia*. Volume 16. Nomor 1. Hal 8.



ancaman yang berdampak pada terganggunya keamanan proses penyelenggaraan Pemilu serta untuk kategori *money politic*.

### Daftar Pustaka

- Achmad Ali. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial prudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Jakarta: Kencana. 2017.
- Adelina Fransiska. Bentuk-Bentuk Korupsi Politik. *Jurnal Legislasi Indonesia*. Volume 16. Nomor 1. 2019.
- Amir Ilyas. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Yogyakarta: Rangkang. 2012.
- Azwar Subandi. Peran Badan Pengawas Pemilihan Umum Dalam Penegakan Hukum Pemilu. *Jurnal Ulul Albab*. Vol. 23 No. 2. 2019.
- Desi Anwar. *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. 2000.
- Diyar Ginanjar Andiraharja. Politik Hukum Pada Penanganan Tindak Pidana Pemilu. *Khazanah Hukum*. Vol. 2 No. 2. 2020.
- Djoko Prakoso. *Tindak Pidana Pemilu*. Jakarta: Penerbit CV Rajawali. 1987.
- Fajlurrahman Jurdi. *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*. Jakarta: Kencana. 2018.
- Hardi Munte. *Model Penyelesaian Sengketa Administrasi Pilkada*. Jakarta: Puspantara. 2017.
- Kornelius Benuf. Harmonisasi Hukum: Pemilu Serentak dan Ketenagakerjaan, Analisis Yuridis terhadap Kematian KPPS Tahun 2019. *Gema Keadilan*. Vol. 6. No. 2. 2019.
- Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef. *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca-Reformasi*. Jakarta: Kencana. 2007.
- Nur Hidayat sardini. *Kepemimpinan Pengawasan Pemilu: Sebuah Sketsa*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 2014.
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto. *Aneka Cara Pembedaan Hukum*. Bandung: Alumni. 1980.
- Rahmanuddin Tomalili. *Hukum Pidana*. Yogyakarta: Penerbit Deepublish. 2019.
- Sri Warjiyati. *Memahami Dasar Ilmu Hukum: Konsep Dasar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana. 2018.
- Sudikno Mertokusumo. *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Liberty. 2006.
- Triono. Menakar Efektivitas Pemilu Serentak 2019. *Jurnal Wacana Politik*. Volume 2. Nomor 2. 2019.
- Wilma Silalahi. Penataan Regulasi Berkualitas Dalam Rangka Terjaminnya Supremasi Hukum. *Jurnal Hukum Progresif*. Vol. 8. No. 1. 2020.
- Zennis Helen. Problematika Pembentukan Regulasi Pemilu Dalam Mewujudkan Pemilu Serentak Yang Demokratis. *Ensiklopedia Social Review*. Vol. 2. No. 3. 2020.