

**“IUS CONSTITUENDUM” PENEGAKAN HUKUM PIDANA PEMILU
(REFLEKSI KRITIS PEMILU 2019 MENUJU PEMILU 2024
YANG BERINTEGRITAS)**

**“IUS CONSTITUENDUM” OF ELECTION CRIMINAL LAW
ENFORCEMENT
(CRITICAL REFLECTION ON 2019 FOR 2024 ELECTION WITH
INTEGRITY)**

Abdul Waid

a_waid04@yahoo.com

Institut Agama Islam Nahdlatul Ulama (IAINU) Kebumen

ABSTRAK/ABSTRAC

Pelaksanaan Pemilu 2019 yang telah berlalu melahirkan beberapa catatan pokok yang patut dievaluasi. Hal ini sangat penting dilakukan agar pelaksanaan Pemilu di masa-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. Itu disebabkan karena dalam Pemilu ditentukan para wakil rakyat dan pemimpin bangsa yang akan memegang kendali pemerintahan selama lima tahun. Atas dasar itu semua, paper ini akan membahas secara panjang lebar dan komprehensif tentang *ius constituendum* penegakan hukum pidana Pemilu sebagai refleksi kritis dari Pemilu 2019 menuju Pemilu 2024 yang berintegritas. Dalam kesimpulan paper ini, untuk mewujudkan Pemilu yang berintegritas, ada tiga penting hal yang harus dilakukan. *Pertama*, perbaiki rancangan aturan hukum (regulasi) Pemilu yang menempatkan “semua orang” dilarang untuk melakukan *money politic*. *Kedua*, perbaiki 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.

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. Therefore, This paper will discuss ius constituendum for the enforcement of criminal law on election as a critical reflection of the 2019 Election towards the 2024 Election with integrity. In conclusion, how to create an election with integrity, there are three things that must be done. First, the improvement of the draft law on elections where "everyone" is prohibited from conducting money politics. Second, strengthening the authority of the Election Supervisory Body as an institution overseeing the election. Third, the punishment paradigm in term of elections should be and only be applied to money politics and actions that threaten election security.

Kata Kunci: Pemilu, *ius constituendum*, pidana Pemilu, *money politic*.

Keywords: Election, *ius constituendum*, election offences, money politics.

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 inspirasinya di parlemen selama lima tahun kedepan.

Tentu saja, masih ada beberapa persoalan yang patut dievaluasi dari Pemilu 2019 demi terciptanya Pemilu yang berintegritas di masa-masa yang akan datang. Apalagi, Pemilu adalah sarana perwujudan kedaulatan rakyat untuk melakukan penggantian pemimpin/anggota dewan secara konstitusional. Sebagaimana yang dituturkan dalam 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.¹

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. Bila dilihat dari bentuk kasusnya, tiga kasus tertinggi adalah politik uang, yaitu 25

¹ Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca-Reformasi*. Kencana, Jakarta, 2017, hal vii

putusan, disusul pelanggaran kampanye sebanyak 20 putusan, dan kasus kepala desa yang berpihak sebanyak 18 putusan.² Maraknya kasus tindak pidana Pemilu tersebut mengindikasikan bahwa sampai pelaksanaan Pemilu 2019 seakan-akan kita masih berjalan di dalam proses eksperimentasi yang tidak pernah selesai tentang bagaimana kita 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 akan ditelaah secara mendalam dalam tulisan ini sehingga diharapkan akan melahirkan solusi yang tepat dalam rangka penyelenggaraan Pemilu yang berintegritas di masa-masa yang akan datang.

B. KAJIAN TEORITIK

B.1. Tindak Pidana Pemilu

UU No 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 dapat kita jumpai dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penyelesaian Tindak Pidana Pemilihan dan Pemilihan Umum (Perma 1/2018). Pasal 1 angka 2 Perma 1/2018 menyebut 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.³

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

² <https://bawaslu.go.id> edisi 9 Juni 2019, diakses tanggal 27 November 2019

³ Djoko Prakoso, *Tindak Pidana Pemilu*. Penerbit CV Rajawali, Jakarta, 1987, hal 148

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).⁴

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 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.

Jika membaca 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, 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).

Oleh karena Pemilu dilaksanakan satu kali dalam 5 (lima) tahun sesuai dengan Pasal 22E 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. Meskipun hanya terjadi dalam kurun waktu lima tahun sekali, tindak Pemilu harus mendapat perhatian serius karena Pemilu adalah wadah inspirasi kedaulatan rakyat yang tidak boleh cacat dan ternoda dalam pelaksanaannya.

⁴ Amir Ilyas, *Asas-Asas Hukum Pidana*. Rangkang, Yogyakarta, 2012, hal 13. Lihat juga, Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*. Kencana, Jakarta, 2018, hal 241

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/Kota dan/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.

B.2. Kewenangan Pengawasan Pemilu

Pengawasan berasal dari kata awas dalam kamus bahasa Indonesia yang berarti dapat melihat baik-baik, tajam penglihatan, sedangkan mengawasi adalah memperhatikan, dan pengawas adalah orang yang mengawasi.⁵ Pengawasan Pemilu dilakukan oleh Bawaslu. Setiap kegiatan yang berkaitan dengan pengawasan baik itu menindak lanjuti penemuan pelanggaran Pemilu harus ada "full up" atau evaluasi. Dengan adanya evaluasi tersebut maka dapat diketahui kelemahan yang menjadi dasar akan kurangnya mungkin dari segi partisipasi anggota, motivasi dan lain sebagainya. Selanjutnya kegiatan Bawaslu ini adalah melakukan tindakan-tindakan korektif terhadap masalah-masalah yang ditemui di lapangan untuk ditindaklanjuti agar di masa mendatang tidak terulang lagi kesalahan-kesalahan yang sama pada obyek yang sama.

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

⁵ Desi Anwar, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000, hal 58

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: a. perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; b. teguran tertulis; c. tidak diikuti pada tahapan tertentu dalam Penyelenggaraan Pemilu; dan d. sanksi administrasi lainnya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

B.3. *Ius Constituendum*

Secara sederhana *ius constituendum* dapat diartikan sebagai hukum yang dicita-citakan oleh pergaulan hidup dan negara, tetapi belum menjadi kaidah berbentuk undang-undang atau peraturan lain, dan ia diharapkan sebagai hukum yang berlaku pada masa yang akan datang.⁶ Istilah *ius constituendum* adalah lawan dari *ius constitutum* yaitu hukum yang berlaku sekarang bagi masyarakat tertentu dalam suatu daerah tertentu.⁷

Ius constituendum merupakan kajian tentang hal-hal yang ideal dalam hukum. Lazim dinamakan kajian filsafat hukum yang obyeknya adalah "*law in books*".⁸ Kemudian dalam Glossarium disebutkan bahwa *ius constituendum* adalah hukum yang masih harus ditetapkan; hukum yang akan datang.⁹

Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka juga menjelaskan bahwa *Ius Constituendum* berubah menjadi *ius constitutum* (hukum yang berlaku saat ini) dengan cara:¹⁰

- a. Digantinya suatu undang-undang dengan undang-undang yang baru (undang-undang yang baru pada mulanya merupakan rancangan *ius constituendum*).
- b. Perubahan undang-undang yang ada dengan cara memasukkan unsur-unsur baru (unsur-unsur baru pada mulanya berupa *ius constituendum*).

⁶ Sri Warjiyati, *Memahami Dasar Ilmu Hukum: Konsep Dasar Ilmu Hukum*. Kencana, Jakarta, 2018, hal. 52

⁷ *Ibid.*

⁸ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Cet ke-7. Kencana, Jakarta, 2017, hal 16.

⁹ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*. Liberty, Yogyakarta, 2006, hal 120

¹⁰ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Aneka Cara Pembedaan Hukum*. Alumni, Bandung, 1980, hal 7

- c. Penafsiran peraturan perundang-undangan. Penafsiran yang ada kini mungkin tidak sama dengan penafsiran pada masa lampau. Penafsiran pada masa kini, dahulu merupakan *ius constituendum*.
- d. Perkembangan doktrin atau pendapat sarjana hukum terkemuka di bidang teori hukum.

C. ANALISIS/ PEMBAHASAN

C.1. Titik Lemah Regulasi

Banyak negara di dunia telah menciptakan aturan pelanggaran Pemilu dalam bentuk undang-undang yang berlaku di negara-negara tersebut seperti Amerika, Perancis, Malaysia, dan lain sebagainya. Demikian pula dengan Indonesia. Lahirnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah bukti bahwa Indonesia benar-benar merancang Pemilu dengan dasar pijakan hukum yang kuat, konstitusional, dan mengatur segala sesuatu terkait dengan Pemilu berdasar pijakan hukum. Dengan kata lain, tak ada satu pun 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.¹¹ 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.

Namun, jika kita telaah secara kritis UU No 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 pelaksana kampanye, peserta pemilu, dan tim kampanye. Selain ketiga subyek

¹¹ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Cet ke-7. Kencana, Jakarta, 2017, hal 231.

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 materi lainnya 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 Rp48.000.000,00 (empat puluh delapan juta rupiah)".

Oleh karena itu, 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. Meskipun di lapangan ditemukan adanya praktik *money politic*, tetapi pelakunya tidak termasuk dalam ketiga subyek yang diatur dalam UU No 7 tahun 2017, maka mereka tidak dapat ditindak secara tegas. Bahkan, ketika mereka 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.

Memang terdapat norma dalam UU No 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 Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah)".

Tetapi, 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*. Mereka melakukan *money politic* tetapi tidak memakai identitas tiga subyek yang dilarang oleh undang-undang Pemilu sehingga tidak bisa ditindak secara pidana. Sebab, dalam masa kampanye, selama *money politic* tidak dilakukan oleh peserta Pemilu, tim kampanye, pelaksana kampanye, maka unsur subyeknya sama sekali tidak terpenuhi.

Selain itu, dalam hal pemberian sanksi praktik *money politic*, UU No 7 Tahun 2017 hanya memberi sanksi kepada pihak pemberi bukan pihak penerima. Hal tersebut sebenarnya menyalahi aturan dalam aturan (ketentuan) hukum pidana. 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 ia turut beraksi dalam pelaksanaan perbuatan pidana sesuai dengan yang telah disepakati.¹²

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.¹³

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 UU No 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 kepada pihak pemberi, tetapi juga pihak penerima.

¹² Rahmanuddin Tomalili, *Hukum Pidana*. Penerbit Deepublish, Yogyakarta, 2019, hal 156

¹³ *Ibid.*

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 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.

Padahal, 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.¹⁴ 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 hemat 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 dari pada menekankan paradigma pemidanaan.

Sebagaimana yang dikatakan oleh Nur Hidayat Sardini dalam *Kepemimpinan Pengawasan Pemilu: Sebuah Sketsa* (2014), tidak selamanya sanksi harus berbentuk penjara (baca: pidana). Sanksi juga bisa berbentuk sanksi sosial. Misalnya, sanksi teguran, sanksi pemecatan, diskualifikasi dari keikutsertaan Pemilu, sanksi administratif, dan lain sebagainya. Bahkan, dalam beberapa hal sanksi sosial bisa menjadi lebih berat dari pada sanksi pidana.¹⁵ Artinya, dalam pelaksanaan Pemilu, ada baiknya kita

¹⁴ Hardi Munte, *Model Penyelesaian Sengketa Administrasi Pilkada*. Pusantara, Jakarta, 2017, hal 97

¹⁵ Nur Hidayat sardini, *Kepemimpinan Pengawasan Pemilu: Sebuah Sketsa*. PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hal 79

memperhatikan prinsip hukum pidana sebagai sarana terakhir (*ultimum remedium*).¹⁶

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”. Kemudian ayat berikutnya berbunyi, “(2) Pasangan Calon serta calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota yang terbukti melakukan pelanggaran 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”.

Oleh karena itu, di sinilah 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.¹⁷ 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.

C.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 di masa depan demi terciptanya pelaksanaan Pemilu yang berintegritas. Dalam hal ini, *Ius constituendum* bertolak dari pengalaman pelaksanaan Pemilu 2019 dengan cara mengurai beberapa kelemahan dan kekuarangan regulasi sehingga menjadi titik tolak pelaksanaan Pemilu 2024 yang berintegritas. *Ius constituendum* (hukum yang dicita-citakan) tersebut antara lain:

Pertama, kedepan, rancangan aturan hukum Pemilu sejatinya menempatkan subyek yang dilarang oleh UU Pemilu untuk melakukan *money politic* adalah “setiap orang”, bukan hanya pada subyek-subyek

¹⁶ Duwi Handoko, *Asas-Asas Hukum Pidana dan Hukum Penitensier di Indonesia*, (Pekanbaru: Hawa dan Ahwa, 2017), hlm. 22

¹⁷ Nur Hidayat sardini, *60 Tahun Jimly Asshiddiqy: Menurut Para Sahabat*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2016, hal 514

tertentu. Dengan begitu, 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.

Dengan cara itu, siapa saja yang membantu mendistribusikan uang di lapangan, orang yang digerakkan, atau pun orang yang menggerakkan, tetap dapat dipidana. *Ius constituendum* semacam 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.¹⁸

Kedua, penguatan kewenangan Bawaslu sebagai lembaga yang mengawasi Pemilu. Partisipasi masyarakat dalam hal pengawasan Pemilu sangat dipentingkan.¹⁹ Harus diakui bahwa Bawaslu adalah satu-satunya lembaga pengawas yang memiliki perhatian lebih terhadap aspek-aspek kecurangan di lapangan. Maka, 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.²⁰

Misalnya, mengacu pada Pemilu 2019, ada beberapa rekomendasi Bawaslu yang tidak ditindaklanjuti oleh penyidik. Akibatnya, temuan-temuan Bawaslu terkait tindak pidana Pemilu menjadi tidak berarti sama sekali. Disinilah diperlukan kesepemahaman antara stakeholder penegak hukum itu sendiri.

¹⁸ L Sumartini dan Syaiful Watni, *Money Politics Dalam Pemilu*. Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2005, hal. 153

¹⁹ Nur Hidayat Sardini, *Kepemimpinan Pengawasan Pemilu: Sebuah Sketsa*. Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hal. 142

²⁰ Firmanzah, *Persaingan, Legitimasi Kekuasaan, dan Marketing Politik: Pembelajaran Politik Pemilu 2009*. Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2010, hal 81.

Jika 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 (baca: mensyaratkan) 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 penyelenggaraan Pemilu idealnya hanya diterapkan terhadap sejumlah kriteria ancaman yang berdampak pada terganggunya keamanan proses penyelenggaraan Pemilu serta untuk kategori *money politic*. Sedangkan 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 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.

Kita bisa lihat dalam bunyi 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)".

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. PENUTUP

D.1. Kesimpulan

Sebagai kesimpulan tulisan ini, penulis ingin menyampaikan bahwa kriteria Pemilu berintegritas salah satunya ditentukan oleh regulasi yang

mengaturinya, khususnya mengenai tindak pidana Pemilu. Oleh karena itu, pelaksanaan Pemilu 2019 selanjutnya menjadi bahan evaluasi yang sangat berharga untuk melaksanakan Pemilu berikutnya. Salah satu aspek yang patut dievaluasi adalah aspek regulasi yang mengatur pelaksanaan Pemilu. Berbagai macam kelemahan dan kekurangan regulasi harus segera dibenahi agar kedepan tercipta Pemilu yang benar-benar berintegritas. Misalnya, adanya celah pelanggaran tindak pidana Pemilu seperti ketentuan subyek hukum pelaku tindak pidana Pemilu yang tidak menjangkau semua pelaku.

Kelemahan dan kekurangan tersebut harus dibenahi karena Pemilu sangat menentukan kehidupan bangsa dan negara. Dalam Pemilu akan ditentukan para wakil rakyat dan pemimpin bangsa yang akan memegang kendali pemerintahan selama lima tahun.

D.2. Saran

Berdasarkan pembahasan panjang lebar yang diuraikan dalam tulisan ini, berpijak pada Pemilu 2019, maka sebagai saran penulis dalam rangka mewujudkan Pemilu yang berintegritas di masa-masa yang akan datang, ada tiga hal penting yang harus dilakukan. *Pertama*, perbaiki 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 ancaman yang berdampak pada terganggunya keamanan proses penyelenggaraan Pemilu serta untuk kategori *money politic*.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Achmad. 2017. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Cet ke-7. Jakarta: Kencana.
- Anwar, Desi. 2000. *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Purbacaraka, Purnadi dan Soekanto, Soerjono. 1980. *Aneka Cara Pembedaan Hukum*. Bandung: Alumni.

- Firmanzah. 2010. *Persaingan, Legitimasi Kekuasaan, dan Marketing Politik: Pembelajaran Politik Pemilu 2009*. Jakarta: Pustaka Obor Indonesia.
- Hidayat Sardini, Nur. 2014. *Kepemimpinan Pengawasan Pemilu: Sebuah Sketsa*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Hidayat sardini, Nur. 2016. *60 Tahun Jimly Asshiddiqy: Menurut Para Sahabat*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Huda, Ni'matul dan Nasef, M. Imam. 2017. *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca-Reformasi*. Jakarta: Kencana.
- Hidayat Sardini, Nur. 2014. *Kepemimpinan Pengawasan Pemilu: Sebuah Sketsa*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Handoko, Duwi. 2017. *Asas-Asas Hukum Pidana dan Hukum Penitensier di Indonesia*. Pekanbaru: Hawa dan Ahwa.
- IDEA, International. 2002. *International Electoral Standards, Guedelines for Reviewing the Legal Framewark of Elections*. Stockholm: International Institute for Democracy anda Electoral Assistance.
- Ilyas, Amir. 2012. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Yogyakarta: Rangkang.
- Jurdi, Fajlurrahman. 2018. *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*. Jakarta: Kencana.
- Munte, Hardi. 2017. *Model Penyelesaian Sengketa Administrasi Pilkada*. Jakarta: Puspantara.
- Mertokusumo, Sudikno. 2006. *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Prakoso, Djoko. 1987. *Tindak Pidana Pemilu*. Jakarta: Penerbit CV Rajawali.
- Sumartini, L dan Watni, Syaiful. 2005. *Money Politics Dalam Pemilu*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI.
- Tomalili, Rahmanuddin. 2019. *Hukum Pidana*. Yogyakarta: Penerbit Deepublish.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.
- Warjiyati, Sri. 2018. *Memahami Dasar Ilmu Hukum: Konsep Dasar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana.

