

POLITIK HUKUM PIDANA DALAM PENANGGULANGAN TINDAK PIDANA PEMILU DEMI MEWUJUDKAN KEADILAN PEMILU

Maria Amelia Sinaga, Maruarar Siahaan
Magister Hukum, Program Pascasarjana Universitas
Kristen Indonesia, Jakarta, Indonesia

benedicta.sinaga@gmail.com

ABSTRACT

This research examines the problematics of the enforcement of election criminal law as contained in Law Number 7 of 2017 concerning General Elections, with a focus on criminal policy or politics of criminal law in the context of overcoming election crimes in Indonesia. The problems of election law are not only related to regulated criminal norms, but also with the handling mechanisms and institutions involved in their enforcement. This research utilizes legal research methods with a statute approach, a case approach, and a historical approach. By applying qualitative analysis, the results of the study conclude two important things. First, there are problems in regulating election crimes as contained in Law Number 7 of 2017 concerning General Elections, namely the existence of criminalization in election crimes, the subjects of criminal law mostly target election organizers, the absence of minimum and maximum criminal sanction, and the unchanged time limit for handling election crimes at the level of investigation, prosecution and trial in court. Second, it is necessary to have a criminal policy in the context of overcoming election crimes by taking steps to improve the legal substance, legal structure, and legal culture in the administration of elections.

Keywords: *criminal law, election crime, election criminal law, electoral justice*

PENDAHULUAN

“Pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”, makna dari “kedaulatan berada di tangan rakyat” yaitu bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan”.¹ “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” mengandung dua asas sekaligus yaitu *Pertama*, Asas demokrasi yang menyebutkan bahwa kedaulatan di tangan rakyat dan *Kedua*, Asas negara hukum atau adanya unsur konstitusionalisme karena pelaksanaan kedaulatan ditundukkan kepada hukum dalam hal ini UUD sebagai hukum tertinggi.²

Perwujudan kedaulatan rakyat sebagaimana dimaksud Pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni melalui Pemilihan Umum (Pemilu) yang merupakan sarana kedaulatan rakyat untuk memilih pemimpinnya yang mana dalam Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia di atur bahwa Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPD.

Ketentuan – ketentuan konstitusional dalam Pancasila, Pembukaan dan pasal-pasal UUD 1945 memberikan isyarat adanya proses atau mekanisme kegiatan nasional 5 (lima) tahunan Pemilu, yang mana kegiatan tersebut “harus dilaksanakan, berapapun mahal nya harga

¹ Penjelasan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, hlm 246.

² Eduardus Marius Bo, *Teori Negara Hukum & Kedaulatan Rakyat*, Malang: Setara Press, Malang, 2019, hlm.55.

Pemilu itu”.³ Sehingga dengan diaturnya dalam konstitusi, maka menjamin waktu penyelenggaraan Pemilu secara teratur tersebut (per lima tahun) dan menjamin proses dan mekanisme serta kualitas penyelenggaraan pemilu yaitu langsung, umum, bebas, dan rahasia (luber) serta jujur dan adil (jurdil).⁴

Pemilu Tahun 1999 merupakan Pemilu pertama setelah runtuhnya masa orde baru yang dilaksanakan pada tanggal 7 Juni 1999 untuk memilih anggota DPR, dan DPRD, sedangkan Pilpres saat itu tetap dilakukan oleh MPR. Barulah pada Pemilu Tahun 2004 untuk pertama kalinya Pilpres diselenggarakan secara langsung di Indonesia dengan hasilnya dimenangkan oleh Susilo Bambang Yudhoyono dan Muhammad Jusuf Kalla.

Indonesia menghadapi perjalanan panjang dalam membangun demokrasi di Indonesia khususnya paska berakhirnya masa orde baru Tahun 1997, salah satunya dalam menata penyelenggaraan Pemilihan Umum di Indonesia. Tercatat hingga Tahun 2019, produk hukum tentang Pileg dan Pilpres silih berganti dalam setiap penyelenggaraan Pemilu mulai dari UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, kemudian pada Tahun 2008 diganti dengan UU Nomor 42 Tahun 2008 dan terakhir dengan UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Sedangkan untuk Pemilu Legislatif yakni dengan UU Nomor 12 Tahun 2003, kemudian diganti dengan UU Nomor 10 Tahun 2008, selanjutnya digantikan dengan UU Nomor 8 Tahun 2012 dan terakhir diganti dengan UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Hadirnya UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum pada Tanggal 15 Agustus 2017 adalah selain dalam rangka menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 juga dalam rangka “menyederhanakan dan menyelaraskan serta menggabungkan pengaturan Pemilu yang termuat dalam 3 (tiga) Undang-Undang, yaitu UU

³Ni'matul Huda, dkk, *Mewujudkan Daulat Rakyat Melalui Pemilu Yang Berkualitas*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2019, hlm. 4.

⁴ *Ibid*, hlm 5.

Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Di mana dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, ditegaskan pula yakni dalam rangka menjawab dinamika politik terkait pengaturan penyelenggara dan peserta Pemilu, sistem pemilihan, manajemen Pemilu dan penegakan hukum dalam 1 (satu) Undang-Undang yaitu Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemilu”.⁵

Pergantian produk hukum Pemilu dalam setiap penyelenggaraan Pemilihan Umum seyogyanya diharapkan sebagai upaya menghadirkan peningkatan kualitas demokrasi di Indonesia, terlebih dalam penjelasan UU tentang Pemilu menegaskan adanya upaya menjawab dinamika politik terkait penegakan hukum Pemilu. Sepintas melihat penjelasan UU Pemilu tersebut terkesan akan ada warna baru dalam penegakan hukum Pemilu di Indonesia, namun pada kenyataannya masih terdapat problematika dan celah hukum dalam penegakannya sehingga terkesan pembentuk undang-undang masih “setengah hati” dalam meningkatkan kualitas penegakan hukum tindak pidana Pemilu di Indonesia. Problematika hukum Pemilu tidak saja berkaitan dengan norma pidana yang diatur, tetapi juga berkaitan dengan mekanisme penanganannya serta lembaga yang terlibat dalam penegakkannya.

Berikut akan diuraikan beberapa problematika dalam penegakan hukum Pemilu sebagaimana diatur dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, *pertama*, meningkatnya pengaturan tindak pidana Pemilu dalam UU Pemilu, setidaknya tercatat 78 (tujuh puluh delapan) norma pidana yang diatur dalam 66 (enam puluh enam) pasal pidana.⁶ Pengaturan ini bertambah signifikan jika dibandingkan dengan Pemilu Tahun 2004, Tahun 2009, dan

⁵ Penjelasan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, hlm 247.

⁶ Diatur dalam Pasal 488 s.d Pasal 554 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Tahun 2014.

Kedua, terdapat beberapa norma dalam UU Pemilu yang tidak implementatif sehingga berdampak pada penegakan hukum Pemilu, sebagai contoh antara lain Pasal 228 UU Pemilu terkait pengaturan “mahar politik”, Pasal 505 UU Pemilu yang rumusan subjek hukumnya bersifat kumulatif, Pasal 523 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemilu yang menimbulkan multitafsir terkait dengan subjek hukum yang diancam pidana, Pasal 529 dan Pasal 530 UU Pemilu yang mana subjek hukumnya adalah korporasi, dan lain sebagainya.

Ketiga, terdapat problematika dalam hukum acara penanganan tindak pidana Pemilu yang diatur dalam UU Pemilu, yang ternyata tidak mengalami perubahan pengaturan sejak Pemilu Tahun 2009, khususnya terhadap batas waktu penanganan dugaan tindak pidana Pemilu baik itu pada tahapan penyidikan, penuntutan maupun persidangan di pengadilan.

Keempat, adanya gesekan ego sektoral dalam penegakan hukum pidana Pemilu yang mana tidak hanya melibatkan aparaturnya penegak hukum dalam sistem peradilan pidana biasa, tetapi juga melibatkan institusi Bawaslu dan jajarannya.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, mendorong penulis untuk mengkaji lebih mendalam terkait problematika dalam penegakan hukum tindak pidana Pemilu di Indonesia khususnya dari aspek pengaturan tindak pidana Pemilu dan sistem peradilan pidana Pemilu yang merupakan bagian penting dalam mewujudkan keadilan Pemilu di Indonesia.

PERMASALAHAN

Berdasarkan uraian di atas, dapat diambil batasan permasalahan kepailitan dalam penelitian ini yaitu bagaimana pengaturan tentang tindak pidana Pemilu di Indonesia sejak Tahun 2004 hingga kini sebagai *ius constitutum* dan bagaimanakah kebijakan kriminal tentang tindak pidana Pemilu sebagai *ius constituendum* demi mewujudkan tujuan Pemilu di Indonesia.

PEMBAHASAN

Pengaturan tindak pidana Pemilu di Indonesia sejak Tahun 2004 hingga kini sebagai *ius constitutum*

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang meneliti hukum dari perspektif internal dengan objek penelitiannya adalah norma hukum. Penelitian hukum normatif atau lebih dikenal dengan istilah penelitian hukum kepustakaan, dengan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*), agar penelitian ini tidak terbatas pada penelitian atas hukum yang berlaku (normatif) saja, akan tetapi lebih dari itu yakni bagaimana seharusnya hukum diterapkan.

Berbicara penegakan hukum tindak pidana Pemilu maka tidak bisa dipisahkan dari teori dasar/besar (*grand theory*) tentang negara hukum. Di mana arti negara hukum itu pada hakikatnya berakar dari konsep dan teori kedaulatan hukum yang pada prinsipnya menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara adalah hukum, oleh sebab itu seluruh alat perlengkapan negara apapun namanya termasuk warga negara harus tunduk dan patuh serta menjunjung tinggi hukum tanpa terkecuali.⁷ Hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara, yang sesungguhnya memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri sesuai dengan prinsip “*the Rule of Law, And not of Man*”, yang sejalan dengan pengertian “*nomocratie*”, yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, “*nomos*”.⁸

Dalam rangka penanggulangan penegakan hukum tindak pidana Pemilu seyogyanya dihadapkan pada tujuan pidana dan pemidanaan itu sendiri, di mana dalam hukum pidana dikenal adanya asas “*ultimum remidium*” serta berpegang pada pencegahan terjadinya tindak

⁷ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum tata Negara Indonesia, Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Jakarta: Universitas Atma Jaya, 2009, hlm.17.

⁸ Ni'Matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu*, Jakarta: Kencana, 2017, hlm.22.

pidana Pemilu, yang mana dalam penanggulangan penegakan hukum tindak pidana Pemilu tersebut membutuhkan adanya kebijakan kriminal atau politik kriminal (*criminal policy*), di mana **Sudarto** mengemukakan tiga arti mengenai kebijakan kriminal atau politik kriminal, sebagai berikut:

1. Dalam arti sempit, kebijakan kriminal ialah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana.
2. Dalam arti luas, kebijakan kriminal ialah keseluruhan fungsi dari aparatur penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi.
3. Dalam arti yang paling luas (yang beliau ambil dari **Jorgen Jepsen**), kebijakan kriminal ialah keseluruhan kebijakan yang dilakukan melalui peraturan perundang-undangan dan badan-badan resmi, yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral di masyarakat.⁹

Penelitian yang dilakukan peneliti yakni terhadap peningkatan norma tindak pidana dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu jika dibandingkan dengan pengaturan pada Pemilu sebelumnya. Kemudian penelitian juga dilakukan terhadap perbandingan hukum acara penanganan tindak pidana Pemilu dari setiap tahun penyelenggaraan Pemilu serta penelitian terhadap data penanganan tindak pidana Pemilu dari setiap tahun penyelenggaraan Pemilu, yang secara lengkap terlihat dalam data di bawah ini.

Tabel 1
PERBANDINGAN JUMLAH PASAL PADA PEMILU TAHUN 2004, TAHUN 2009, TAHUN 2014 DAN TAHUN 2019

TAHUN PEMILU	PEMILU ANGGOTA DPR, DPD, DAN DPRD		PEMILU PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN	
	DASAR HUKUM	JUMLAH TINDAK PIDANA	DASAR HUKUM	JUMLAH TINDAK PIDANA
2004	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003	27 Pasal	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003	27 Pasal
2009	Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008	55 Pasal	Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008	65 Pasal
2014	Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012	57 Pasal	Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008	65 Pasal

⁹ Dey Ravena dan Kristian, *Kebijakan Kriminal*, Jakarta: Kencana, 2017, hlm, 84.

2019	Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017	78 Pasal	Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017	78 Pasal
-------------	----------------------------------	----------	----------------------------------	----------

NO	PILEG DAN PILPRES	LAPORAN DITERIMA	KE KEPOLISIAN	KE KEJAKSAAN	KE PN	PUTUSAN	
						PN	PT
1.	Tahun 2004	3.427	2.600 75,86%	1.347 51,80%	1.147 85,15%	1.101 95,98%	
2.	Tahun 2009	3.565	1.041 29,20%	328 31,50%	243 74,08%	239 98,35%	
3.	Tahun 2019	2.724	582 21,36%	421 72,33%	362 85,74%	362 100%	158

Tabel 2
PERBANDINGAN DATA PELANGGARAN
PEMILU DARI 2004 HINGGA 2019*)

*) Data Pemilu Tahun 2014 tidak disandingkan dikarenakan data Pelanggaran Pileg yang diperoleh dari Bawaslu RI tidak menjelaskan jumlah laporan yang diterima Pengawas Pemilu, tetapi jumlah yang direkomendasikan ke Penyidik.

Tabel 3.

PERBANDINGAN MEKANISME PENANGANAN TINDAK PIDANA PEMILU DARI PEMILU 2004 HINGGA 2019

Pada penyelenggaraan Pemilu Tahun 2019, setidaknya tercatat terdapat 78 norma pidana yang diatur dalam 66 pasal pidana pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Pengaturan ini bertambah signifikan jika dibandingkan dengan pasal pidana pada Pemilu Tahun 2004, 2009 dan 2014. Penambahan signifikan ini seakan – akan menggambarkan bahwa persoalan ketaatan hukum dan penegakan hukum pidana Pemilu masih banyak mengalami kekurangan dan solusinya seakan-akan oleh pembentuk undang-undang lebih tepat dengan menambah pengaturan sanksi pidana.

Berkaca pada Pemilu Tahun 2019, terdapat 361 Putusan Pengadilan Negeri dan 158 Putusan Pengadilan Tinggi, yang mana dari putusan tersebut terdiri dari 26 norma pidana yang

NO	KETERANGAN	PEMILU 2004	PEMILU 2009	PEMILU 2014		PEMILU 2019
				PILEG	PILPRES	
1.	Batas waktu Pelaporan kepada Pengawas Pemilu	7 hari sejak terjadinya pelanggaran Pemilu	3 hari sejak terjadinya pelanggaran Pemilu	7 hari sejak diketahui dan/atau ditemukan pelanggaran Pemilu	3 hari sejak terjadinya pelanggaran Pemilu	7 hari sejak diketahui dan/atau ditemukan pelanggaran Pemilu
2.	Batas waktu penanganan Pengawas Pemilu	7+7hari setelah laporan diterima	3 hari + 2 hari setelah laporan diterima	3 hari + 2 hari setelah laporan diterima	3 hari + 2 hari setelah laporan diterima	7+7 hari setelah laporan diterima
3.	Batas waktu penyidikan	30 hari sejak diterimanya laporan	14 hari sejak diterimanya laporan	14 hari sejak diterimanya laporan	14 hari sejak diterimanya laporan	14 hari sejak diterimanya laporan
4.	Batas waktu Penuntutan oleh Penuntut Umum	14hari sejak diterimanya berkas perkara	5 hari sejak diterimanya berkas perkara dari penyidik	5 hari sejak diterimanya berkas perkara dari penyidik	5 hari sejak diterimanya berkas perkara dari penyidik	5 hari sejak diterimanya berkas perkara dari penyidik
5.	Batas waktu pemeriksaan di Pengadilan Negeri	21 hari sejak diterimanya berkas perkara	7 hari sejak diterimanya berkas perkara	7 hari sejak diterimanya berkas perkara	7 hari sejak diterimanya berkas perkara	7 hari sejak diterimanya berkas perkara
6.	Batas waktu pemeriksaan di Pengadilan Tinggi	14 hari sejak diterimanya permohonan banding	7 hari setelah diterimanya permohonan banding	7 hari setelah diterimanya permohonan banding	7 hari setelah diterimanya permohonan banding	7 hari setelah diterimanya permohonan banding

dilanggar, dengan pasal yang paling banyak dilanggar yakni Pasal 523 dengan jumlah tindak

pidana sebanyak 67 tindak pidana, Pasal 521 dengan jumlah 60 tindak pidana, Pasal 532 dengan jumlah 43 tindak pidana, dst. Dari 26 norma pidana yang dapat diterapkan tersebut (33,33% dari jumlah pasal pidana), tidak dapat disimpulkan bahwa pasal-pasal pidana lainnya tidak efektif atau tidak perlu diatur, karena tentu banyak faktor kenapa hanya 26 pasal tersebut saja yang dapat diterapkan, misalnya karena faktor tidak aplikatifnya pasal lainnya, subjek hukum pidana lebih banyak dikenakan kepada Penyelenggara Pemilu atau juga karena sudah adanya kesadaran hukum dari subjek yang diancam pidana tersebut. Namun demikian bukan berarti bahwa pengaturan 78 norma pidana tersebut merupakan pengaturan yang ideal dan layak untuk dipertahankan?

Pengaturan norma pidana tersebut di atas dipandang perlu dilakukan reformulasi guna mewujudkan penegakan hukum Pemilu yang efektif. **Prof Topo Santoso** menyatakan bahwa “tindak pidana perlu dievaluasi apa yang perlu dan tidak perlu. Namun bukan berarti tindak pidana yang tidak ada kasusnya menjadi dihilangkan begitu saja, karena ada yang memang penting. Sanksi selain pidana, seperti sanksi administrasi juga tidak kalah berat dengan sanksi pidana”.¹⁰ Pemikiran ini tentunya sejalan dengan asas *ultimum remedium* di mana hukum pidana sebagai senjata pamungkas dalam penyelesaian permasalahan hukum. **Muladi** salah satu ahli hukum pidana di Indonesia menyatakan bahwa hukum pidana dapat pula disebut dengan *mercenary*, yang hanya akan digunakan apabila sangat dibutuhkan dan hukum yang lain tidak dapat digunakan.¹¹ Begitu pula pandangan **Eddy O.S. Hiariej**, yang menyatakan bahwa pidana merupakan hukum terakhir yang digunakan jika instrument hukum lainnya tidak dapat digunakan atau tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya.

Pandangan para ahli ini dipandang sesuai jika tujuan akhirnya adalah efektifnya pemberian efek jera kepada para pelaku, karena jika mengacu pada 361 putusan pengadilan

¹⁰ Wawancara dengan Prof .Topo Santoso

¹¹ Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2015, hlm.32.

negeri pada Pemilu 2019, ternyata 186 putusan (51,52%) adalah berupa pidana percobaan, padahal tindak pidana Pemilu yang paling tinggi adalah tindakan “politik uang”, artinya pidana penjara terhadap tindakan “politik uang” tidak memberikan efek jera dan terbukti menjadi tindakan yang masih marak terjadi. Oleh karenanya pendekatan sanksi lain (sanksi administratif) terhadap politik uang dapat dijadikan pilihan, misalnya sanksi pembatalan sebagai Peserta Pemilu/ Pasangan Calon jika terjadi politik uang yang dilakukan untuk kepentingan Peserta Pemilu/Pasangan Calon.

Pengaturan norma pidana lainnya dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan yang dipandang perlu dilakukan reformulasi juga terkait rumusan subjek hukum pidana yang lebih banyak menasar kepada Penyelenggara Pemilu yakni sejumlah 24 norma pidana. Pengaturan kepada Penyelenggara Pemilu ini lebih besar jika dibandingkan dengan subjek hukum berupa Peserta Pemilu sebanyak 5 norma pidana, kepada Pelaksana/Tim/Peserta/Petugas Kampanye sebanyak 8 norma pidana dan kepada Calon Presiden/Wakil Presiden hanya sebanyak 2 norma pidana. Pengaturan subjek hukum pidana dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 ini bisa dinilai berlebihan. Dan seyogynya dalam penyempurnaan regulasi ke depan bisa mengatur lebih fleksibel sebagaimana pengaturan pidana pada Pemilu 2004 yang hanya mengatur subjek berupa setiap orang, majikan, pejabat negara/struktural/fungsional/kepala desa, dan terhadap tindak pidana yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu dan Peserta Pemilu dikenakan pasal pemberatan.

Problematika norma pidana lainnya yakni tidak diaturnya pidana minimal dan pidana maksimal, sehingga berkaca pada Pemilu Tahun 2019 terdapat disparitas yang signifikan dalam putusan pengadilan. Selain itu masih ditemukannya norma pidana yang tidak implementatif yang berdampak dalam penegakan hukum Pemilu sebagai contoh yang terdapat dalam Pasal 228, Pasal 505, Pasal 523 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 529, Pasal 530 serta Pasal 484 UU No 7 Tahun 2017.

Kebijakan kriminal tentang tindak pidana Pemilu sebagai *ius constituendum* demi mewujudkan tujuan Pemilu di Indonesia

Berbicara mengenai probelmatika yang dihadapi dalam penegakan hukum pidana Pemilu di atas, maka dipandang penting adanya kebijakan kriminal oleh pembentuk undang-undang dalam rangka mewujudkan keadilan Pemilu. Di mana kebijakan kriminal ini harus dilakukan secara simultan, tidak saja terhadap kelemahan yang terdapat dalam norma -norma pidana, tetapi juga berkaitan dengan batas waktu penanganan tindak pidana Pemilu itu sendiri, yang masih dinilai setengah hati, karena perubahan batas waktu penanganan ternyata hanya kepada Pengawas Pemilu yang semula paling lama 5 hari berubah menjadi paling lama 14 hari kerja, sedangkan batas waktu penanganan di tingkat Penyidik, Kejaksaan dan Pengadilan tidak berubah yakni di Penyidik 14 hari, di Penuntutan 5 hari dan di Pengadilan 7 hari. Terbatasnya waktu penanganan tindak pidana Pemilu ini juga memberikan sumbangsih besar terhadap laporan dugaan tindak pidana Pemilu yang berhenti di tingkat Kepolisian dan Kejaksaan.

Sebagaimana data Tindak Pidana Pemilu Tahun 2019, penerusan laporan tindak pidana dari penyidikan ke kejaksaan adalah sebesar 72,33% (421 laporan) dan dari Kejaksaan ke Pengadilan sebesar 85,74% (362 laporan). Jika membandingkan dengan data pada Pemilu Tahun 2004 hingga 2019, dapat dikatakan penanganan tindak pidana Pemilu Tahun 2019 mengalami kemajuan, namun jika mengacu pada adanya keberadaan Sentra Gakkumdu dalam UU No 7 Tahun 2017, maka dapat disampaikan bahwa penanganan tindak pidana Pemilu masih mengalami kendala, karena Sentra Gakkumdu merupakan forum untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilu antara Bawaslu, Kepolisian dan Kejaksaan (*vide* Pasal 486 UU No 7 Tahun 2017) yang sudah bekerja bahkan sejak awal penerimaan laporan di Pengawas Pemilu, artinya jika Sentra Gakkumdu berjalan optimal tentunya tidak ada lagi laporan yang berhenti di tingkat Penyidikan maupun penuntutan.

Berdasarkan beberapa problematika dalam penegakan hukum tindak pidana Pemilu di

atas, maka perlu adanya kebijakan kriminal untuk memecahkan problematika penegakan hukum tindak pidana Pemilu di atas, di mana mengutip pandangan **Muladi** bahwa kebijakan kriminal adalah usaha rasional dan terorganisasi dari suatu masyarakat untuk menanggulangi kejahatan, di mana pencegahan kejahatan pada dasarnya merupakan tujuan utama dari kebijakan kriminal.¹² Kebijakan kriminal yang ditempuh salah satunya melalui revisi atau melakukan penggantian terhadap Undang-Undang tentang Pemilu dengan berfokus pada perbaikan terhadap substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum sebagaimana dikemukakan oleh **Lawrence M Friedmann** yang menyatakan bahwa:

“sistem hukum dalam operasi aktualnya merupakan sebuah organisme kompleks di mana struktur (*structure*), substansi (*substance*), dan kultur (*culture*) berinteraksi untuk menjelaskan latar belakang dan efek dari setiap bagiannya diperlukan peranan dari banyak elemen sistem tersebut.¹³

Dengan adanya penyempurnaan terhadap perundang-undangan, maka penegakan hukum pidana Pemilu dapat berjalan efektif guna mewujudkan keadilan Pemilu di Indonesia. Penyempurnaan terhadap **substansi hukum** yakni dengan melakukan dekriminalisasi terhadap tindak pidana Pemilu yakni dengan menginventarisir tindakan mana yang dilakukan dengan pendekatan sanksi pidana dan tindakan mana yang lebih efektif dengan pendekatan sanksi administratif. Selain itu pengaturan tindak pidana juga dengan mereformulasi terhadap subjek hukum pidana Pemilu, terhadap pengaturan ancaman pidana minimal dan maksimal, serta merumuskan kembali pasal-pasal yang tidak implementatif.

Penyempurnaan terhadap **struktur hukum** yakni dengan langkah memformulasikan kedudukan lembaga-lembaga yang terlibat dalam penegakan hukum tindak pidana Pemilu, salah satunya yakni dengan mengatur adanya Penyidik PPNS di Bawaslu, yang mana konsep ini dapat mencontoh dari kementerian/lembaga seperti Kementerian Lingkungan Hidup. Langkah ini dapat menjadi langkah progresif dalam penegakan hukum tindak pidana Pemilu,

¹² Dey Ravena dan Kristian, *Op.Cit*, hlm, 83

¹³ Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung: Penerbit Nusa Media, 2009, hlm, 6.

dimana penguatan kelembagaan dibutuhkan sebagai salah satu upaya optimalisasi penengakan tindak pidana Pemilu. Dan yang terakhir yakni perbaikan terhadap budaya hukum yakni dengan meningkatkan sosialisasi kepada masyarakat khusus pemilih untuk mengetahui perbuatan mana yang dilarang dan diperbolehkan dalam penyelenggaraan Pemilu.

PENUTUP

Kesimpulan

Setelah menguraikan, mengkaji dan menganalisis problematika hukum dalam penegakan hukum tindak pidana Pemilihan, maka dapat diambil simpulan sebagai berikut, *pertama* Bahwa pengaturan tindak pidana Pemilu dari Pemilu Tahun 2004 hingga Pemilu Tahun 2019 mengalami penambahan secara signifikan. Penambahan pasal-pasal pidana Pemilu ini menunjukkan adanya kriminalisasi dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia, di mana pembentuk undang-undang lebih memilih melakukan pendekatan pidana dalam rangka menanggulangi terjadinya pelanggaran dalam penyelenggaraan Pemilu dengan mengabaikan asas hukum *ultimum remidium*. Selain itu ditemukan pula adanya problematika dalam pengaturan hukum pidana Pemilu antara lain subjek hukum tindak pidana Pemilu ternyata lebih menasar kepada Penyelenggara Pemilu, tidak adanya ancaman pidana minimal, adanya pasal pidana yang tidak implementatif serta hambatan terkait batasan waktu penanganan tindak pidana Pemilu.

Kedua, dalam rangka mewujudkan tujuan Pemilu di Indonesia yang jujur dan adil, seyogyanya dibutuhkan adanya kebijakan kriminal dalam rangka melakukan penanggulangan terjadinya pelanggaran Pemilu serta dibutuhkan pula instrumen penanganan tindak pidana Pemilu yang efektif dalam hal terjadi pelanggaran Pemilu. Kebijakan kriminal tidak saja terhadap perbaikan norma/ketentuan pidana namun perbaikan juga harus dilakukan terhadap pengaturan lembaga yang terlibat dan berwenang dalam menegakkan hukum pidana Pemilu (struktur hukum), di mana di dalamnya terdapat Bawaslu, Kepolisian, Kejaksaan dan

Pengadilan.

Berdasarkan kesimpulan yang telah dirumuskan di atas, maka dapat disarankan sebagai berikut: *pertama*, dalam rangka optimalisasi penegakan hukum pidana Pemilu di Indonesia maka dipandang perlu dalam menormakan sanksi terhadap pelanggaran Pemilu dengan berpegang pada asas hukum *ultimum remidium*, sehingga pengenaan sanksi yang diberikan bukan semata-mata sebagai upaya pembalasan tetapi pencegahan terhadap terjadinya pelanggaran. *Kedua*, melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Pemilu tidak saja berkaitan dengan penyempurnaan norma pidana (substansi hukum) tetapi juga berkaitan dengan struktur hukum dan budaya hukum. Di mana berkait dengan penyempurnaan struktur hukum dapat diambil langkah dengan memperkuat kelembagaan Bawaslu dengan memberikan kewenangan penyidikan dan penuntutan kepada Bawaslu atau dengan langkah mengatur adanya Penyidik PPNS di Bawaslu RI dalam rangka meminimalisir adanya gesekan ego sektoral dalam penanganan tindak pidana Pemilu.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Buku
- B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia, Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Jakarta: Universitas Atma Jaya, 2009.
- Dey Ravena dan Kristian, *Kebijakan Kriminal*, Jakarta: Kencana, 2017.
- Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2015.
- Eduardus Marius Bo, *Teori Negara Hukum & Kedaulatan Rakyat*, Malang: Setara Press, 2019.
- Ni'Matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu*, Jakarta: Kencana, 2017.
- Ni'matul Huda, dkk, *Mewujudkan Daulat Rakyat Melalui Pemilu Yang Berkualitas*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2019.
- Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung: Penerbit Nusa Media, 2009.
- B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109.

DAFTAR TABEL

- Tabel 1. Perbandingan Jumlah Pasal Pada Pemilu Tahun 2004, Tahun 2009, Tahun 2014 Dan Tahun 2019
- Tabel 2. Perbandingan Data Pelanggaran Pemilu Dari 2004 Hingga 2019
- Tabel 3. Perbandingan Mekanisme Penanganan Tindak Pidana Pemilu Dari Pemilu 2004 Hingga 2019