

Volume 2 No 2, Agustus 2023

JUDAKUM (Jurnal Dedikasi Hukum) Prodi Ilmu Hukum Universitas Dharma Andalas



EFEKTIFITAS PENERAPAN HUKUM PIDANA DALAM PELAKSANAAN PEMILU DI INDONESIA

Asrizal Saiin

STAIN Sultan Abdurrahman
Jl. Lintas Timur KM. 19 Toapaya Asri, Bintan, Kepulauan Riau, 29157

Abstract

The purpose of this study is to determine the effectiveness of the application of criminal law in the implementation of elections in Indonesia. The method used in this research refers to qualitative-descriptive research, with a juridical law approach, while the data source used is secondary data in the form of document data. The result of this research is that it is known that law enforcement of election criminal acts that have occurred so far has not been effective due to several factors, including; legal substance, legal structure, lack of socialization, as well as facilities and infrastructure.

Keywords: Application of the Law, Criminal, Election

Intisari

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui keefektifan penerapan hukum pidana dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia. Metode yang digunakan dalam penelitian adalah mengacu pada penelitian kualitatif-deskriptif, dengan pendekatan hukum yuridis, sedangkan sumber data yang digunakan adalah data sekunder dalam bentuk data dokumen. Hasil penelitian ini adalah diketahui bahwa penegakan hukum tindak pidana pemilu yang selama ini terjadi belum efektif dikarenakan beberapa faktor, diantaranya; substansi hukum, struktur hukum, kurangnya sosialisasi, dan juga sarana dan prasarana.

Kata Kunci: Penerapan Hukum , Pidana , Pemilu

A. PENDAHULUAN

Pelanggaran pidana pemilu hampir sering terjadi di seluruh wilayah di Indonesia. Pada tahun 2014, terdapat 203 kasus tindak pidana Pemilu yang telah di vonis pengadilan tingkat pertama maupun banding. Sebagian besar kasus tersebut terjadi pada masa pemilu legislatif, yaitu sebagai 195 kasus, sementara sisanya 8 kasus terjadi pada masa pemilu presiden dan wakil presiden.¹ Pada tahun 2019, terdapat 582 kasus dari hasil penanganan pelanggaran pidana, yang sebelumnya terdapat 2.798 kasus dugaan pelanggaran pidana.² Artinya, terdapat tambahan kasus sebanyak 379 kasus pelanggaran pidana pemilu atau naik dua kali lipat lebih dari tahun sebelumnya. Hal ini tentu diperlukan penerapan hukum pidana dalam pelaksanaan pemilu.

Ketentuan hukum dan perundang-undangan Indonesia mengenai tindak pidana Pemilu sebelumnya telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pada undang-undang ini pulalah istilah tindak pidana Pemilu baru muncul secara normatifnya. Sementara itu, untuk penyelenggaraan Pemilu pada tahun 2019 yang dilaksanakan serentak sekaligus dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden diatur melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.³

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum ini tidak mengatur definisi tindak pidana Pemilu. Definisi secara normatif tindak pidana Pemilu dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Penyelesaian Tindak Pidana Pemilihan Dan Pemilihan Umum. Peraturan tersebut menyebutkan bahwa tindak pidana Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut tindak pidana Pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Bentuk tindak pidana Pemilu diatur di dalam Bab II tentang Ketentuan Pidana Pemilu pada Pasal 488 sampai dengan Pasal 554 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.⁴ Beberapa bentuk tindak pidana tersebut di atas berbeda dengan substansi perbuatan yang diatur di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Tindak pidana Pemilu hanya terjadi pada waktu penyelenggaraan Pemilu. Perbedaan lainnya dari aspek materiilnya adalah tindak pidana Pemilu tidak membedakan secara jelas dan mendasar bentuk

¹ Bawaslu, "Hasil Pengawasan Pemilu 2014", <https://www.bawaslu.go.id/id/hasil-pengawasan/pemilu-2014>, akses pada 20 Januari 2023.

² Bawaslu. "Update Data Pelanggaran Pemilu Tahun 2019 Per 4 November 2019", <https://www.bawaslu.go.id/id/hasil-pengawasan-pemilu/update-data-pelanggaran-pemilu-tahun-2019-4-november-2019>, akses pada 20 Januari 2023.

³ Dudung Mulyadi, "Analisis Penerapan Bentuk-Bentuk Tindak Pidana Pemilu", *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 7, no. 1 (2019) <http://dx.doi.org/10.25157/jigj.v7i1.2144>

⁴ Sholahuddin Al-Fatih, "Akibat Hukum Regulasi Tentang Threshold Dalam Pemilihan Umum Legislatif dan Pemilihan Presiden", *Jurnal Yudisial* 12, no. 1 (2019) <http://dx.doi.org/10.29123/jy.v12i1.258>

kejahatan dan bentuk pelanggaran dalam pengaturannya. Namun, proses hukum acara pidana sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana tetap berlaku sepanjang tidak diatur lain dalam Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.⁵

Penegakan hukum dan sistem hukum merupakan suatu hal yang memainkan peranan penting dalam menciptakan masyarakat yang adil dan makmur dalam rangka memajukan perekonomian dan pembangunan nasional bangsa. Melihat bahwa penyelesaian tindak pemilu dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Upaya penegakan hukum terhadap tindak pidana pemilu adalah sebagai cara mencapai pemilu yang jujur, dan adil dilaksanakan dengan menggunakan hukum pidana, berupa pidana penjara dan kurungan/denda. Namun, pertanyaan besarnya adalah sejauh mana efektifitas penerapan hukum pidana dalam pelaksanaan pemilu yang selama ini berjalan. Sebagaimana diketahui, penyelesaian terhadap tindak pidana pemilu dilakukan menurut peraturan perundang-undangan yang ada dan berlangsung dalam sistem peradilan pidana. Akan tetapi jika dilihat dari penyelesaian kasus tindak pidana pemilu yang ada selama ini, tidak banyak kasus yang sampai ke tingkat Pengadilan. Oleh karena itu, dalam penelitian ini akan membahas mengenai keefektifan penerapan hukum pidana dalam pelaksanaan pemilu. Harapannya, penelitian ini memberikan kontribusi keilmuan dalam bidang hukum pidana, khususnya hukum pidana dalam pelaksanaan pemilu.

Adapun metode yang digunakan dalam penelitian adalah mengacu pada penelitian kualitatif-deskriptif. Jenis penelitian kualitatif-deskriptif ini dipilih karena lebih tepat untuk menjelaskan sebuah realitas tentang sebuah perjalanan dan tentang upaya penegakan hukum tindak pidana pemilu.⁶ Pendekatan pada penelitian ini menggunakan pendekatan hukum yuridis, dimana dalam mengkaji permasalahan penelitian berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku, karena dalam membahas permasalahan penelitian ini menggunakan bahan-bahan hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Kemudian juga dilakukan pendekatan konsep dalam menganalisis hukum dengan teori-teori dan norma hukum yang diatur dalam ketentuan hukum pemilu secara umum dan ketentuan perundang-undang tindak pidana pemilu sebagai ketentuan khusus. Sumber data yang digunakan adalah data sekunder dalam bentuk data dokumen peraturan hukum pemilu dan penegakan hukum tindak pidana pemilu, serta juga didukung dengan literatur-literatur hukum yang terkait dengan tema kajian.

B. PEMBAHASAN

DEFINISI PEMILIHAN UMUM

⁵ Muhammad Junaidi, "Tindak Pidana Pemilu dan Pilkada oleh Sentra Penegakan Hukum Terpadu", *Jurnal Ius Constituendum* 5, no. 2 (2020) <http://dx.doi.org/10.26623/jic.v5i2.2631>

⁶ Muhammad Ramdhan, *Metode Penelitian* (Surabaya: Cipta Media Nusantara, 2021), 4.

Secara garis besar, pemilihan umum atau biasa disebut dengan pemilu adalah proses memilih orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Jabatan-jabatan tersebut beraneka ragam, mulai dari presiden, wakil rakyat di berbagai tingkat pemerintahan sampai kepala desa. Pemilu merupakan salah satu usaha untuk memengaruhi rakyat secara persuasif (tidak memaksa) dengan melakukan kegiatan retorika, *public relations*, komunikasi massa, lobby, dan lain-lain.⁷ Pemilu juga merupakan sarana penting untuk memilih wakil-wakil rakyat yang benar-benar akan bekerja mewakili mereka dalam proses pembuatan kebijakan negara.⁸

Beberapa pakar dan ahli hukum memberikan penjelasan terkait pengertian pemilu, seperti Ibnu Tricahyono mengkonsep pengertian pemilu sebagai suatu instrumen untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang absah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat.⁹ Menurut Harris G. Warren, pemilu adalah kesempatan bagi para warga negara untuk memilih pejabat-pejabat pemerintah dan memutuskan apakah yang mereka inginkan untuk dikerjakan oleh pemerintah, dan dalam membuat keputusannya itu para warga negara menentukan apakah sebenarnya yang mereka inginkan untuk dimiliki. Sedangkan menurut A. Sudiharto, pemilu adalah sarana demokrasi yang penting dan merupakan perwujudan yang nyata untuk keikutsertaan rakyat dalam kehidupan kenegaraan. Sementara itu, ditatanan teknis operasionalnya, sebagaimana disebutkan oleh Masdar, bahwa pemilu adalah pemberian suara oleh rakyat melalui pencoblosan tanda gambar untuk memilih wakil-wakil rakyat.¹⁰

Berdasarkan keterangan dari beberapa pakar dan ahli hukum di atas, dapat dikatakan bahwa pemilu merupakan suatu cara menentukan wakil-wakil yang akan menjalankan roda pemerintahan dimana pelaksanaan pemilu harus disertai dengan kebebasan dalam arti tidak mendapat pengaruh maupuntekanan dari pihak manapun juga. Semakin tinggi tingkat kebebasan dalam pelaksanaan pemilu maka semakin baik pula penyelenggaraan pemilu. Demikian juga sebaliknya, semakin rendah tingkat kebebasan maka semakin buruk pula penyelenggaraan pemilu. Hal ini menimbulkan anggapan yang menyatakan bahwa semakin banyak rakyat yang ikut pemilu maka dapat dikatakan pula semakin tinggi kadar demokrasi yang terdapat dalam menyelenggarakan pemilu.¹¹

⁷ Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum* (Jakarta: Kencana, 2018), 2.

⁸ Muhadam Labolo, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), 51.

⁹ Ibnu Tricahyono, *Reformasi Pemilu Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal* (Malang: In Trans Publishing, 2009), 6.

¹⁰ Labolo, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, 51

¹¹ Syahrial Syarbaini, dkk. *Sosiologi dan Politik* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002), 80.

Pemilu dianggap sebagai salah satu aspek penting bagi negara demokrasi, Adam Pzeworski (1988) pernah menulis, minimal ada dua alasan mengapa pemilu menjadi variabel sangat penting dalam suatu negara demokrasi, *Pertama*, Pemilu merupakan suatu mekanisme transfer kekuasaan politik secara damai. Pengertiannya adalah, legitimasi kekuasaan seseorang atau partai politik tertentu tidak diperoleh dengan menggunakan cara-cara kekerasan, tetapi karena yang bersangkutan memenangkan suara mayoritas rakyat melalui Pemilu yang *fair*. *Kedua*, demokrasi yang memberikan ruang kebebasan bagi individu, meniscayakan terjadinya konflik-konflik. Pemilu dalam konteks ini, hendaknya melembagakannya, khususnya berkenaan dengan merebut dan mempertahankan kekuasaan, agar konflik-konflik tersebut diselesaikan melalui lembaga-lembaga demokrasi yang ada.¹²

Jurdi menyebutkan bahwa terdapat enam fungsi pemilu, yaitu: a) sarana memilih pejabat publik guna menempati pos-pos jabatan di lembaga negara, b) sarana pertanggungjawaban pejabat rakyat, c) sarana pendidikan politik rakyat, d) mengubah kebijakan guna menjawab keinginan masyarakat melalui kontrak politik lima tahunan, e) sarana untuk melakukan pergantian kekuasaan secara berkala, dan f) menyalurkan aspirasi daerah.¹³ Sedangkan tujuan diselenggarakannya pemilu antara lain: a) untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan secara tertib dan damai, b) untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan, c) untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat, dan d) untuk melaksanakan prinsip-prinsip hak-hak asasi warga negara.¹⁴

PENGERTIAN TINDAK PIDANA

Istilah tindak pidana merupakan terjemahan dari bahasa Belanda yaitu “*strafbaar feit*”. “*Straf*” berarti pidana dan hukum, “*baar*” berarti dapat atau boleh, dan “*feit*” berarti sebagian dari suatu kenyataan. Selain istilah *strafbaar feit*, dipakai juga istilah lain yaitu “*delict*” yang berasal dari bahasa Latin yaitu “*delictum*” dan dalam bahasa Indonesia menggunakan istilah “*delik*”. Dalam bahasa Indonesia dikenal juga dengan istilah lain yang ditemukan dalam beberapa buku dan undang-undang hukum pidana yaitu peristiwa pidana, perbuatan pidana, perbuatan yang boleh dihukum, perbuatan yang dapat dihukum, dan pelanggaran pidana.¹⁵

¹² Putri Rahmaini, dkk, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: CV Pena Persada, 2022), 96.

¹³ Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, 77.

¹⁴ Jurdi, 78.

¹⁵ Andi Sofyan dan Nur Azisa, *Hukum Pidana* (Makassar: Pustaka Pena Press, 2016), 96.

Pembentuk undang-undang kita telah menggunakan perkataan *Strafbaar Feit* untuk menyebutkan apa yang kita kenal sebagai “tindak pidana di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana tanpa memberikan sesuatu penjelasan mengenai apa yang sebenarnya yang dimaksud dengan perkataan *Strafbaar feit* tersebut. Oleh karena nya Hazwinkel-Suringa misalnya, mereka telah membuat suatu rumusan yang bersifat umum dari *Strafbaar feit* “suatu perilaku manusia yang pada suatu saat tertentu dan dianggap sebagai perilaku yang harus ditiadakan oleh hukum pidana dengan menggunakan sarana-sarana yang bersifat memaksa yang terdapat didalamnya.

Beberapa ahli hukum pidana mendefinisikan tindak hukum pidana, *pertama*, menurut Pompe, *strafbaar feit* yaitu suatu pelanggaran norma (gangguan terhadap tertib hukum) yang dengan sengaja ataupun tidak disengaja telah dilakukan oleh pelaku, dimana penjatuhan terhadap pelaku tersebut adalah perlu demi terpeliharanya tertib hukum dan terjaminnya kepentingan hukum.¹⁶ *Kedua*, menurut Moeljatno, tindak pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu, bagi barangsiapa melanggar larangan tersebut.¹⁷ *Ketiga*, menurut Vos, tindak pidana yaitu suatu kelakuan manusia yang oleh peraturan perundang-undangan pidana diberi pidana.¹⁸ *Keempat*, menurut Simons, *strafbaar feit* adalah suatu tindakan melanggar hukum yang dengan sengaja telah dilakukan oleh seseorang yang dapat dipertanggungjawabkan atas tindakannya yang dinyatakan sebagai dapat dihukum.¹⁹

Selanjutnya Van Hamel telah merumuskan *Strafbaar feit* sebagai “suatu serangan atau ancaman terhadap hak-hak orang lain. Begitu juga Van Hattum berpendapat bahwa sesuatu tindakan itu tidak dapat dipisahkan dari orang yang telah melakukan tindakan tersebut, menurut beliau perkataan *Strafbaar* itu berarti *Voor Straf in aanmerking komend* atau *straf verdienen* yang juga mempunyai arti sebagai pantas untuk dihukum sehingga perkataan. Perkataan *Strafbaar feit* seperti yang telah dijelaskan diatas dan juga yang banyak digunakan oleh pembentuk undang-undang di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana itu secara *eliptis* haruslah diartikan sebagai suatu tindakan karena telah melakukan tindakan semacam itu membuat seorang menjadi dapat dihukum, hukuman yang diberikan terhadap pelaku pelanggar hukum tersebut tidak hanya berdasar undang-undang saja.²⁰

¹⁶ Erdianto Effendi, *Hukum Pidana Indonesia Suatu Pengantar* (Bandung: PT. Refika Aditama, 2014), 97.

¹⁷ Ishaq dan Efendi, *Pengantar Hukum Indonesia* (Depok: PT Rajagrafindo Persada, 2018), 136.

¹⁸ Andi Hamzah, *Asas-Asas Hukum Pidana* (Jakarta: Rineka Cipta, 2004), 97.

¹⁹ Andi Sofyan dan Nur Azisa, *Hukum Pidana*, 98.

²⁰ P.A.F Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), 179-183.

Seseorang dapat dihukumi melakukan tindak pidana, apabila memenuhi unsur-unsur tindak pidana. Unsur-unsur tindak pidana terbagi menjadi dua unsur pokok, yaitu: *pertama*, unsur pokok subjektif, yaitu semua unsur yang mengenai batin atau melekat pada keadaan batin orangnya.²¹ Asas pokok hukum pidana menyatakan “tak ada hukuman kalau tak ada kesalahan”. Kesalahan tersebut adalah sengaja (*dolus*) dan kealpaan (*culpa*). Dalam teori kehendak, kesengajaan adalah kehendak ditujukan untuk melakukan perbuatan artinya untuk mewujudkan perbuatan itu memang telah dikehendaki sebelum seseorang itu sungguh-sungguh berbuat. Sementara menurut teori pengetahuan, kesengajaan adalah mengenai segala apa yang ia ketahui tentang perbuatan yang akan dilakukan beserta akibatnya.²²

Terdapat tiga bentuk kesengajaan dalam doktrin hukum pidana, yaitu: a) kesengajaan sebagai maksud/tujuan (*opzet als oogmerk*), b) kesengajaan sebagai kepastian (*opzet bij zekerheidsbewustzijn*), c) kesengajaan sebagai kemungkinan (*opzet bij mogelijkheidsbewustzijn*) disebut juga dengan *dolus eventualis*. Sedangkan sikap batin dalam kelalaian yang dalam hubungannya dengan akibat perbuatan dapat terletak pada dua hal, yaitu terletak pada ketiadaan pikir sama sekali dan terletak pada pemikiran bahwa akibat tidak akan terjadi.

Kedua, unsur pokok objektif, yaitu semua unsur yang berada di luar keadaan batin manusia si pembuat, yang terdiri atas: a) perbuatan manusia yang berupa *act* yaitu perbuatan aktif atau perbuatan positif dan *ommission* yaitu perbuatan tidak aktif atau dengan kata lain mendiamkan atau membiarkan, b) akibat perbuatan manusia. Perbuatan tersebut berupa menghilangkan, merusak, membahayakan kepentingan-kepentingan yang dipertahankan oleh hukum, c) keadaan-keadaan yaitu keadaan pada saat perbuatan dilakukan dan keadaan setelah perbuatan melawan hukum, d) sifat dapat dihukum dan sifat melawan hukum.

PENEGAKAN HUKUM TINDAK PIDANA PEMILU

Rumusan dan definisi tindak pidana Pemilu dalam sistem hukum pidana di Indonesia pertama kali muncul setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Undang-undang ini bersama dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 yang kemudian disederhanakan menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

²¹ Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana I: Stelsel Pidana, Tindak Pidana, Teori-Teori Pemidanaan & Batas Berlakunya Hukum Pidana* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), 83.

²² Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana I*, 93-94.

Tentang Pemilihan Umum. Sebelumnya, undang-undang yang menjadi landasan Pemilu 2009 menggunakan istilah pelanggaran pidana dalam Pasal 252 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pemilihan umum yang sudah berlangsung berkali-kali dilaksanakan namun sangat sedikit sekali yang mengupas mengenai pengertian tindak pidana pemilihan umum, dua diantaranya Sintong Silaban memberikan pengertian tindak pidana pemilihan umum, ia menguraikan apa yang dimaksud dengan tindak pidana secara umum, kemudian menerapkannya dalam kaitannya dengan pemilu. Begitu pula dengan Djoko Prakoso melakukan hal yang sama secara Panjang lebar, tetapi kemudian ia memberi definisi sendiri mengenai tindak pidana pemilihan umum dengan menyatakan setiap orang, badan hukum ataupun organisasi yang dengan sengaja melanggar hukum, mengacaukan, menghalang-halangi atau mengganggu jalannya pemilihan umum yang diselenggarakan menurut undang-undang. Tentu saja definisi ini terlampau sederhana dan tidak memotret dengan jelas apa saja tindak pidana pemilihan umum itu karena definisi ini tidak membatasi ketentuan hukum yang dilanggar.²³

Pasal 260 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mendefinisikan tindak pidana Pemilu sebagai berikut: "*Tindak pidana Pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini*". Penjelasan terbaru, terdapat di dalam Pasal 1 Ayat (31) Perbawaslu Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum, di dalam pasal tersebut menjelaskan pengertian tindak Pidana Pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pemilu. Djoko Prakoso mengemukakan bahwa tindak pidana pemilu adalah setiap orang atau badan hukum ataupun organisasi yang dengan sengaja melanggar hukum, mengacaukan, menghalang-halangi atau mengganggu jalannya pemilihan umum yang diselenggarakan menurut undang-undang.²⁴

Hukum pidana, hukum perdata atau hukum administrasi negara, lagi pula perbuatan mengacaukan, menghalang-halangi, atau mengganggu jalannya pemilihan umum hanyalah merupakan sebagian saja dari tindak pidana pemilihan umum. Masih banyak lagi tindak pidana

²³ Djoko Prakoso, *Tindak Pidana Pemilu* (Jakarta: Rajawali Pers, 1987), 148.

²⁴ Prakoso, 149.

pemilihan umum lainnya seperti memilih lebih dari yang ditentukan, mengaku sebagai orang lain, dan sebagainya. Mengetahui pengertian tindak pidana pemilihan umum, perlu juga melihat dari sudut cakupannya. Sebagai contoh jika orang bertanya mengenai apa yang dimaksud dengan korupsi, agak lebih mudah menjawabnya karena perbuatan yang tergolong korupsi dikumpulkan menjadi satu. Untuk mengetahui pengertian dan cakupan korupsi orang akan dapat merujuk kepada rumusan unsur-unsur dari beberapa tindak pidana di dalam undang-undang korupsi, akan tetapi, tidak demikian dengan tindak pidana yang terdapat pada berbagai peraturan perundang-undangan nonpidana, seperti undang-undang perbankan, undang-undang pemilu dan sebagainya.

Ruang lingkup tindak pidana Pemilu sangat luas cakupannya, yaitu semua tindak pidana yang terjadi pada saat penyelenggaraan Pemilu, maka Topo Santoso membagi tindak pidana Pemilu dalam tiga bentuk, yaitu: a) semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu yang diatur di dalam Undang-Undang Pemilu, b) semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu yang diatur didalam maupun diluar Undang-Undang Pemilu, c) semua tindak pidana yang terjadi pada saat Pemilu (termasuk pelanggaran lalu lintas, penganiayaan, kekerasan, perusakan, dan sebagainya).²⁵ Definisi yang disampaikan oleh Santoso tersebut sejalan dengan dengan definisi tindak pidana Pemilu dalam Pasal 1 Angka 2 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Penyelesaian Tindak Pidana Pemilihan dan Pemilihan Umum yang menyatakan, "*Tindak Pidana Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Tindak Pidana Pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum*".

Di dalam sistem KUHP Indonesia, tindak pidana Pemilu dimuat pada Pasal 148 sampai Pasal 152 KUHP Bab IV Kejahatan Terhadap Melakukan Kewajiban dan Hak Kengeraan. Jenis-jenis tindak pidana Pemilu yang dimuat dalam KUHP, sebagai berikut: *pertama*, Pasal 148 mengenai perbuatan merintangi orang menjalankan haknya dalam memilih, yang bunyinya, "Barang siapa pada waktu diadakannya pemilihan berdasarkan aturan-aturan umum, dengan kekerasan atau ancaman kekerasan dengan sengaja merintangi seseorang memakai hak pilihnya dengan bebas dan tidak terganggu, diancam dengan pidana penjara paling kana satu tahun empat bulan". *Kedua*, Pasal 149 mengenai penyuapan, ayat (1) mengatakan bahwa "Barang siapa pada waktu diadakan pemilihan berdasarkan aturan-aturan

²⁵ Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu* (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), 1.

umum, dengan memberi atau menjanjikan sesuatu, menyuap seseorang supaya tidak memakai hak pilihnya atau supaya hak itu menurut cara tertentu, diancam dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan atau pidana denda paling lama empat ribu lima ratus rupiah”. Pada ayat (2) mengatakan bahwa Pidana yang sama diterapkan kepada pemilih, yang dengan menerima pemberian atau janji, maupun disuap. *Ketiga*, Pasal 150 mengenai perbuatan tipu muslihat, mengatakan bahwa “Barang siapa pada waktu diadakan pemilihan berdasarkan aturan-aturan umum, melakukan tipu muslihat sehingga suara seorang pemilih menjadi tidak berharga atau menyebabkan orang lain daripada yang dimaksud oleh pemilih yang ditunjuk, diancam dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan”. *Keempat*, Pasal 151 mengaku sebagai orang lain, bunyinya “Barang siapa memakai nama orang lain untuk ikut dalam pemilihan berdasarkan aturan-aturan umum, diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan”. *Kelima*, Pasal 152 menggagalkan pemungutan suara yang telah dilakukan atau melakukan tipu muslihat, bunyi pasalnya “Barang siapa pada waktu diadakan pemilihan berdasarkan aturan-aturan umum dengan sengaja menggagalkan pemungutan suara yang telah diadani atau mengadakan tipu muslihat yang menyebabkan putusan pemungutan suara itu lain dari yang seharusnya diperoleh berdasarkan kartu-kartu pemungutan suara yang masuk secara sah atau berdasarkan suara-suara yang dikeluarkan secara sah, diancam dengan pidana penjara paling lama dua tahun”.

Politik hukum memandang bahwa terjadi perkembangan dalam tindak pidana Pemilu. Perkembangan yang dimaksud didasarkan atas semakin luasnya tindak pidana Pemilu, peningkatan jenis tindak pidana, dan penambahan sanksi pidana. Saat ini, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum telah mengatur 66 (enam puluh enam) jenis tindak pidana Pemilu yang termuat pada Pasal 488 sampai Pasal 554.

EFEKTIFITAS PENEGAKAN HUKUM TINDAK PIDANA PEMILU

Kompleksitas penyelenggaraan Pemilihan Umum yang selama ini terjadi tentu sangat berpotensi mengakibatkan berbagai macam pelanggaran pemilu, baik berupa pelanggaran yang bersifat administratif, pelanggaran yang masuk kategori tindak pidana pemilu, maupun pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Pelanggaran pemilu ada yang bersifat ringan dan ada yang berat / destruktif. Pelanggaran seperti *money politik*, penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), dan pelanggaran yang bersifat terstruktur, masif, dan sistematis (TMS)

merupakan pelanggaran berat karena bersifat destruktif atau merusak demokrasi (kedaulatan rakyat).²⁶

Di setiap pelaksanaan pemilu, masalah silih berganti dan selalu muncul, meski pihak penyelenggara sudah melakukan antisipasi. Salah satu isu yang muncul dan masih diperdebatkan oleh penyelenggara dan pemerhati pemilu sampai dengan saat ini, yaitu efektivitas penegakan hukum pidana pemilu. Secara garis besar, terdapat dua persoalan penting yang menjadi titik penekanan terhadap isu yang muncul tersebut. Keduanya merupakan persoalan yang menjadi kendala bagi penyelenggara pemilu dalam melakukan penegakan hukum tindak pidana pemilu. Persoalan pertama yaitu regulasi yang mengatur tindak pidana pemilu masih lemah atau masih memiliki celah, sehingga pelaku pelanggaran tindak pidana pemilu sulit dijerat secara hukum. Sedangkan persoalan yang kedua yaitu lemahnya partisipasi masyarakat untuk turut serta berkontribusi melakukan pengawasan pemilu.

Penanganan tindak pidana pemilu diatur dalam Pasal 476-Pasal 487 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Dalam Pasal 476 sampai Pasal 487 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sudah diatur bagaimana mekanisme penanganan tindak pidana pemilu, mulai dari tata cara penanganan dan majelis khusus tindak pidana pemilu, sampai sentra penegakan hukum terpadu (sentra gakkumdu). Dalam UU No. 7 Tahun 2017 pula, terdapat tidak kurang dari 67 pasal yang memuat ketentuan pidana pemilu, jauh lebih banyak dibandingkan UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU No. Tahun 2016 yang hanya memuat 22 pasal ketentuan pidana.¹⁰ Atas perintah Pasal 486 ayat (11), Bawaslu menetapkan Peraturan Bawaslu No. 9 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu yang kemudian diganti dengan Perbawaslu No. 31 Tahun 2018, sebuah wadah yang pembentukannya menurut Pasal 486 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 dimaksudkan untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilu 2019 antara Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan.

Dilakukannya penegakan tindak pidana pemilu dalam wujud menjaga marwah dan martabat esensi pemilu sebagai distribusi kekuasaan secara kebermanfaatan menjadi salah satu aspek terpenting dalam menjamin terselenggaranya prinsip negara demokrasi yang dibarengi gagasan Nomokrasi. Menurut Ratna Sholiha, adanya berbagai permasalahan yang kerap

²⁶ Nimatul Huda, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2017), 66.

muncul dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia menghambat terwujudnya pemilu yang demokratis. Beberapa permasalahan tersebut antara lain, *money politics* dan *black campaign*, profesionalitas penyelenggara pemilu, politisasi birokrasi, kualitas dan kapabilitas peserta pemilu atau partai politik, apatisisme dan pragmatisme dalam partisipasi politik masyarakat, serta konflik horizontal.²⁷ Disinilah pentingnya pengaturan pidana dalam ketentuan pemilu, yang merupakan sebagai bagian dalam menjamin ketertiban. Hal ini menjadi esensi penting pemerintah dalam mengartikan hukum yang oleh pemerintahnya atau pemimpinnya digunakan sebagai sarana dalam merencanakan dan mengorganisasikan struktur ekonomi dan sosial tersebut, dan ia hanya sekadar bagian dan struktur ideologis yang mengontrol realitas materi dan sarana produksi; ia ditentukan dan didefinisikan dalam kaitannya dengan fungsi politisnya.

Dari perspektif kebijakan hukum pidana, sebenarnya perlindungan terhadap berbagai aturan hukum merupakan suatu tuntutan yang wajar, sebab berbagai perilaku yang dilarang oleh ketentuan perundang-undangan baru dapat dikualifikasi sebagai tindak pidana, apabila perbuatan tersebut memenuhi unsur-unsur yang menjadi dasar larangan dari aturan tersebut, sedangkan penggunaan sanksi pidana hanya lebih bersifat menguatkan norma. Walaupun demikian dalam hal ini tidak boleh dilupakan bahwa penggunaan hukum pidana mempunyai keterbatasan (*banding asas ultimum remedium*).²⁸ Dari perspektif hukum pidana, ada tiga problema dasar yang penting, yakni : (a) ada perbuatan yang dilarang oleh aturan pidana atau tindak pidana; (b) ada orang yang melakukan tindak pidana atau pertanggungjawaban pidana; dan (c) ada sanksi berupa pidana bagi orang yang terbukti bersalah melakukan tindak pidana.²⁹

Perlu disikapi bagaimana hukum pidana itu digunakan sebagai sarana (*tool*) untuk menanggulangi kejahatan dan berbagai gangguan sosial secara arif dan bijaksana. Pandangan ini beralasan mengingat dari perspektif kriminologis, penyebab kejahatan itu sendiri tidak semata-mata bersumber dari keadaan diri seseorang, akan tetapi juga merupakan akibat dari keadaan lingkungan di mana ia berada (*anomie*) yang didukung oleh kemajuan IPTEK. Terhadap hal demikian, dari perspektif kebijakan hukum pidana yang perlu menjadi kajian adalah, bagaimana membenahi perangkat sistem hukum pidana Indonesia saat ini, yang antara lain meliputi: (a) pengaturan terhadap substansi hukum pidana materiil; (b) pengaturan

²⁷ Ratna Solihah dan S. Witianti, "Permasalahan dan Upaya Mewujudkan Pemilu Demokratis di Indonesia Pasca Reformasi", *Jurnal Bawaslu* 3, no. 1 (2017): 6-7.

²⁸ Mulyadi, *Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia di Masa Datang* (Semarang: Universitas Diponegoro, 1990), 7.

²⁹ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996), 89.

terhadap struktur kelembagaan hukum pidana yang profesional; serta (c) pengaturan terhadap sistem pidana dan ppidanaan yang manusiawi.

Kebijakan hukum pidana (*penal policy*) atau dikenal dengan istilah politik hukum pidana memang merupakan salah satu pendekatan dalam hukum pidana modern (*the modern ciminal science*), selain pendekatan “*criminology*” dan “*criminal law*”. Menurut Ancel, kebijakan hukum pidana merupakan suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik, dan memberi pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.³⁰

Jika dipahami pengertian kebijakan hukum pidana atau “*penal policy*” di atas, diasumsikan bahwa usaha dan kebijakan untuk membuat peraturan hukum pidana yang baik pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan. Dalam konteks yang lebih besar, kebijakan hukum pidana juga merupakan bagian dari usaha penegakan hukum (pidana). Karena itu kebijakan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum (*Law enforcement policy*). Apabila tujuan hukum pidana adalah melindungi kepentingan negara dan masyarakat, maka pemilu sebagai bagian dari usaha demokratisasi suatu negara, termasuk Indonesia juga mesti mendapat perlindungan. Hal ini dimaksudkan bahwa negara bermaksud mengatur ketertiban umum di dalam negara tersebut.

Sama halnya dengan bidang kehidupan lainnya, pemilu merupakan salah satu benda hukum yang dilindungi hukum pidana. Alasannya, hukum pidana memang memiliki kelebihan dibandingkan dengan bidang hukum lainnya. Sebagai hukum sanksi yang negatif, hukum pidana, inklusif sanksi pidana dapat digunakan sebagai sarana (*tool*) karena memiliki daya pemaksa agar orang menjadi patuh pada aturan. Pada hakekatnya hukum pidana berfungsi melindungi berbagai kepentingan tertentu, dan karena itu menurutnya kepentingan tersebut bisa individu, masyarakat, bangsa dan negara.

Namun menurut pendapat penulis, dengan melihat fenomena dan fakta-fakta hukum yang terjadi terkait dengan pidana Pemilu adalah kurang tegasnya aparat penegak hukum dalam menangani perkara pidana Pemilu dilihat dari banyaknya kasus atau perkara yang dihentikan mulai dari tingkat pembahasan 1 sampai putusan di Pengadilan. Seharusnya penegak hukum bisa lebih tegas lagi dalam menangani perkara Pidana Pemilu kedepannya agar dapat

³⁰ Marc Ancel, *A Modern Approach to Criminal Problem* (London: Routledge & Kegan Paul, 1965), 4-5.

memberikan efek jera kepada masyarakat mengingat dari berbagai pengalaman penyelenggaraan pemilu yang dilakukan di Indonesia, dan dengan bertumpu pada perkembangan paradigma kehidupan berdemokrasi yang terjadi selama ini, ternyata masih saja terjadi kecurangan dan juga ikut mempengaruhi perubahan tingkah laku baik peserta, pelaksana, penyelenggara pemilu maupun beberapa lembaga pemerintah dan peradilan yang menjadi objek rumusan tindak pidana Pemilu.

C. PENUTUP

Efektif atau tidak efektifnya penegakan hukum tindak pidana pemilu yang selama ini terjadi dikarenakan oleh beberapa faktor: *pertama*, substansi hukum (diantaranya pengaturan tentang kadaluwarsa, batas waktu putusan tetap yang sangat singkat). *Kedua*, struktur, masih kurang sinergitas dari penegak hukum, dimana hal tersebut dapat dilihat Institusi yang tergabung dalam menangani pidana pemilu tidak satu pandangan, tujuan dan tidak senafas. *Ketiga*, kurangnya sosialisasi aturan pemilu, khususnya aturan-aturan mengenai tindak pidana pemilu dan sanksi-sanksinya. *Keempat*, dari segi sarana dan prasarana, sebagian besar daerah pemilihan belum memadai, mengingat terbatasnya waktu yang ditentukan oleh Undang-Undang untuk menangani suatu perkara.

Disamping itu, regulasi penanganan tindak pidana pemilu masih memiliki titik lemah, antara lain: a) masih ada celah hukum yang membuat sulit menjerat tindak pelaku tindak pidana pemilu, khususnya politik uang; b) tidak adanya kewenangan Bawaslu untuk memanggil paksa terhadap seseorang untuk dimintai keterangan atau kesaksiannya; dan c) alotnya pembahasan untuk memutuskan tindak lanjut dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu. Selain itu juga, masih rendahnya tingkat partisipasi masyarakat dalam berkontribusi melakukan pengawasan pemilu dikarenakan: a) tingkat pendidikan politik masyarakat tentang kepemiluan masih rendah, termasuk di kalangan remaja dan pemuda; b) adanya pemahaman masyarakat bahwa penyelenggaraan pemilu merupakan urusan Penyelenggara Pemilu, dan bukan urusan mereka; c) adanya pemahaman masyarakat bahwa Pemilu tidak berpengaruh terhadap kehidupan atau kesejahteraan mereka sehingga mereka cenderung menjadi apatis; d) adanya budaya *ewuh pakewuh* karena para pelanggar pemilu masih ada hubungan tetangga, saudara atau keluarga mereka sendiri; dan e) ada kekhawatiran adanya intimidasi dari terlapor jika melaporkan pelanggaran pemilu sehingga keamanan diri dan keluarganya merasa terancam, hal ini karena tidak adanya jaminan keamanan terhadap pelapor maupun saksi tindak pidana pemilu.

D. BIBLIOGRAFI

- Ancel, Marc. *A Modern Approach to Criminal Problem*. London: Routledge & Kegan Paul, 1965.
- Arief, Barda Nawawi. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996.
- Bawaslu, “Hasil Pengawasan Pemilu 2014”, <https://www.bawaslu.go.id/id/hasil-pengawasan/pemilu-2014>, akses pada 20 Januari 2023.
- Bawaslu. “Update Data Pelanggaran Pemilu Tahun 2019 Per 4 November 2019”, <https://www.bawaslu.go.id/id/hasil-pengawasan-pemilu/update-data-pelanggaran-pemilu-tahun-2019-4-november-2019>, akses pada 20 Januari 2023.
- Chazawi, Adami. *Pelajaran Hukum Pidana I: Stelsel Pidana, Tindak Pidana, Teori-Teori Pemidanaan & Batas Berlakunya Hukum Pidana*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Effendi, Erdianto. *Hukum Pidana Indonesia Suatu Pengantar*. Bandung: PT. Refika Aditama, 2014.
- Fatih, Sholahuddin Al-. “Akibat Hukum Regulasi Tentang Threshold Dalam Pemilihan Umum Legislatif dan Pemilihan Presiden”. *Jurnal Yudisial* 12, no. 1 (2019). <http://dx.doi.org/10.29123/jy.v12i1.258>
- Hamzah, Andi. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta: Rineka Cipta, 2004.
- Huda, Nimatul. *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*. Jakarta: Kencana, 2017.
- Ishaq dan Efendi. *Pengantar Hukum Indonesia*. Depok: PT Rajagrafindo Persada, 2018.
- Junaidi, Muhammad. “Tindak Pidana Pemilu dan Pilkada oleh Sentra Penegakan Hukum Terpadu”. *Jurnal Ius Constituendum* 5, no. 2 (2020). <http://dx.doi.org/10.26623/jic.v5i2.2631>
- Jurdi, Fajlurrahman. *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*. Jakarta: Kencana, 2018.
- Labolo, Muhadam. *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2015.
- Lamintang, P.A.F. *Dasar-Dasar Hukum Pidana Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Mulyadi, Dudung. “Analisis Penerapan Bentuk-Bentuk Tindak Pidana Pemilu”. *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 7, no. 1 (2019). <http://dx.doi.org/10.25157/jigj.v7i1.2144>.
- Mulyadi. *Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia di Masa Datang*. Semarang: Universitas Diponegoro, 1990.
- Prakoso, Djoko. *Tindak Pidana Pemilu*. Jakarta: Rajawali Pers, 1987.
- Rahmainsi, Putri dkk. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: CV Pena Persada, 2022.
- Ramadhan, Muhammad. *Metode Penelitian*. Surabaya: Cipta Media Nusantara, 2021.
- Santoso, Topo. *Tindak Pidana Pemilu*. Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- Sofyan, Andi dan Nur Azisa. *Hukum Pidana*. Makassar: Pustaka Pena Press, 2016.
- Solihah, Ratna dan S. Witianti. “Permasalahan dan Upaya Mewujudkan Pemilu Demokratis di Indonesia Pasca Reformasi”. *Jurnal Bawaslu* 3, no. 1 (2017).
- Syarbaini, Syahrial dkk. *Sosiologi dan Politik*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002.
- Tricahyono, Ibnu. *Reformasi Pemilu Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal* Malang: In Trans Publishing, 2009.