

TINJAUAN TENTANG HUKUM PIDANA PEMILU DAN FORMULASI PERTANGGUNGJAWABAN DALAM TINDAK PIDANA

Muridah Isnawati
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surabaya

Abstract: *Accountability in the act of vote is inseparable from unsuccessful acts of election. Complications of problems that exist in elections, participation that does not involve parties involved in vote problems. Accountability for resolving vote actions must find the best formula in order to minimize the settlement that occurs in elections. Potential to avoid failure can occur before voting, during voting and after voting. The right formulation is needed as part of the anticipatory steps towards vote action. Collateral for anticipatory measures can be considered as part of a policy on crime prevention (criminal policy). In this case the formulation policy in the accountability of vote follow-up must be formulated coherently and integratively, with the basic principles needed in the administration of elections. For this reason, it is necessary to formulate accountability for election crimes that are eligible, effective and efficient, and transparent. This review of the formula for accountability for election can make the material for evaluating the policy formulation in the election follow-up.*

Keywords : *Criminal Law, Vote, Criminal act*

Abstrak: Pertanggungjawaban dalam tindak pidana pemilu ini tidak terlepas dari unsur pelaku yang melakukan perbuatan pelanggaran pemilu. Kompleksitas masalah yang terdapat dalam pemilu, mengakibatkan banyaknya unsur maupun pihak yang terlibat dalam penanganan masalah pemilu. Pertanggungjawaban atas pelanggaran tindak pidana pemilu tentunya harus ditemukan formula terbaik agar dapat meminimalisir pelanggaran yang terjadi pada pemilu. Potensi terjadinya pelanggaran tindak pidana dapat terjadi sebelum pemungutan suara, saat pemungutan suara dan setelah pemungutan suara. Dibutuhkan formulasi yang tepat sebagai bagian dari langkah antisipasi terhadap tindak pidana pemilu. Jaminan atas langkah antisipasi tersebut dapat dipahami sebagai salah satu bagian dari kebijakan terhadap penanggulangan kejahatan (*criminal policy*). Dalam hal ini kebijakan formulasi dalam pertanggungjawaban tindak pidana pemilu harus dirumuskan secara koheren dan integratif, dengan mengoptimalkan prinsip yang terdapat dalam penyelenggaraan pemilu. Untuk itu dibutuhkan formulasi pertanggungjawaban tindak pidana pemilu yang memenuhi unsur demokratis, efektif dan efisien, serta transparan. Tinjauan terhadap formula pertanggungjawaban tindak pemilu ini dapat menjadikan bahan kajian kepada rumusan kebijakan dalam penanganan tindak pidana pemilu.

Kata Kunci: Hukum Pidana, Pemilu, Tindak Pidana

A. PENDAHULUAN

Pemilihan Umum (Pemilu) diselenggarakan dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat untuk menghasilkan wakil rakyat dan pemerintahan negara yang demokratis. Hasil Amandemen ke tiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 45), Pasal 1 ayat (2), menyebutkan bahwa Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam perkembangannya pemilu di Indonesia dilaksanakan secara langsung dan serentak, tentunya ini merupakan langkah progresif dalam mewujudkan kedaulatan rakyat.

Pemilihan langsung dan serentak dalam pemilu diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, bahwa Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil presiden, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang penyelenggara Pemilihan Umum, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan perwakilan Daerah, dan

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah perlu disatukan dan disederhanakan menjadi satu undang-undang sebagai landasan hukum bagi pemilihan umum secara serentak.

Dalam pelaksanaan pemilu masih terdapatnya pelanggaran-pelanggaran di dalamnya yang mencederai rasa keadilan bagi rakyat. Tentunya keadilan dalam penyelenggaraan pemilu dibutuhkan agar terjadi keseimbangan, keselarasan dan keserasian dalam menjalankan amanah hukum, baik itu antara penguasa maupun rakyat. Asas keadilan merupakan salah satu instrumen penting dalam penyelenggaraan pemilu, selain itu juga terdapat asas langsung, umum bebas rahasia dan jujur. Sebagaimana disebutkan dalam pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, bahwa Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan

secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pelanggaran-pelanggaran masih kerap terjadi dalam penyelenggaraan pemilu. Dalam undang-undang Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, pelanggaran tersebut diklasifikasikan menjadi enam bagian, yaitu: (1) Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, (2) pelanggaran administrasi pemilu, (3) sengketa pemilu, (4) tindak pidana pemilu, (5) sengketa tata usaha negara pemilu, dan (6) perselisihan hasil pemilu.¹ Kemudian secara spesifik dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, diatur tentang tindak pidana pelanggaran terhadap pemilu.²

Pelanggaran yang terjadi tidak terlepas dari upaya adanya

¹ BAB XXI, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

² Lihat Buku Kelima Tindak Pidana Pemilu, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

memperoleh kemenangan dalam pemilu dengan cara menghalalkan segala cara. Dalam pelanggaran tindak pidana pemilu ini bisa dilakukan oleh siapa saja, baik itu individu, badan hukum maupun organisasi. Tindak pidana pemilu yang dilakukan dengan melanggar hukum seperti memanipulasi suara, mengacaukan jalannya penyelenggaraan pemilu, merusak dan mengganggu proses pemilu harus diproses secara hukum. Dalam beberapa kasus pelanggaran terhadap pemilu, hanya beberapa saja yang diproses hukum, tentunya hal tersebut akan mencederai rasa keadilan di masyarakat yang sejatinya menginginkan wakil rakyat atau pemimpin yang mampu membawa bangsa ke arah yang lebih baik.

Pertanggungjawaban dalam tindak pidana pemilu ini tidak terlepas dari unsur pelaku yang melakukan perbuatan pelanggaran pemilu. Potensi adanya pelaku pelanggaran pemilu bisa dilakukan oleh penyelenggara pemilu, peserta pemilu, pejabat, media, perusahaan, pemantau asing maupun masyarakat pemilih itu sendiri.

Pertanggungjawaban atas pelanggaran tindak pidana pemilu tentunya harus ditemukan formula terbaik agar dapat meminimalisir pelanggaran yang terjadi pada pemilu.

B. PEMBAHASAN

1. Tindak Pidana Pemilu

Istilah tindak pidana berasal dari bahasa Belanda yaitu “*strafbaar feit*”. Adapun *strafbaar feit* sendiri terdiri dari tiga kata yaitu *straf*, *baar* dan *feit*. Dari tujuh istilah yang digunakan sebagai terjemahan, maka *straf* bisa diterjemahkan sebagai pidana atau hukum, dan *baar* yang bisa diterjemahkan dapat dan boleh, sedangkan *feit* dapat diterjemahkan sebagai tindak, peristiwa, pelanggaran, dan perbuatan.³ Dalam banyak hal, tindak pidana disinonimkan dengan delik, yang berasal dari bahasa latin yakni kata *delictum*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia menyebutkan bahwa delik adalah perbuatan yang dapat dikenakan hukum karena

merupakan pelanggaran terhadap undang-undang tindak pidana.⁴

Tindak pidana merupakan perbuatan yang pelakunya dapat dikenai hukuman pidana. Pelaku juga dapat dikatakan sebagai “subjek” hukum pidana yang berarti seseorang manusia sebagai oknum. Wujud hukuman terhadap pelaku tindak pidana dapat berupa hukuman penjara, kurungan, dan denda. Selain itu, pada perkumpulan-perkumpulan dari orang-orang apabila dilakukan oleh oknum, jelas masuk perumusan pelbagai tindak pidana. Dan hukuman pidana juga dapat dikenakan kepada perkumpulan badan hukum yang dalam tindakannya menyimpang dari anggaran dasar yang telah disahkan oleh Departemen Kehakiman.⁵

Pengertian tindak pidana pemilu dalam Pasal 260 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,

³ Adami Chazawi, 2002, *Pelajaran Hukum Pidana 1*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 69.

⁴ Asshiddiqie Jimly, Ali Safa'at M, 2012, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konpres, Jakarta, hlm, 46.

⁵ Wirjono Prodjodikoro, 2009, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, Bandung: Refika Aditama, hal. 59-60.

menyebutkan bahwa tindak pidana pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana pemilu sebagaimana diatur dalam undang-undang ini. Undang-undang tersebut, beserta undang-undang yang mengatur tentang pemilu seperti Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil presiden, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang penyelenggaraan Pemilihan Umum, disederhanakan menjadi satu dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, sebagai landasan dalam menyelenggarakan pemilihan umum secara serentak.

Tindak pidana pemilu dalam undang-undang tersebut meliputi: *Pertama*, Penanganan Tindak Pidana Pemilu; yang berisi tentang tata cara penanganan tindak pidana pemilu, majelis khusus tindak pidana pemilu, dan sentra penegakan hukum terpadu. *Kedua* menjelaskan tentang Ketentuan Pidana Pemilu. Sedangkan dalam undang-undang sebelumnya Tindak Pidana Pemilu diatur dalam pasal 260 - 311 Undang Undang

Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.⁶

Adapun pelaku perbuatan tindak pidana pemilu menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dapat diklasifikasikan menjadi sepuluh (10) yaitu:

- a. Pelaku perbuatan pidana yang ditujukan kepada setiap orang.
- b. Pelaku perbuatan pidana yang ditujukan kepada petugas KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, PPK, PPS dan PPLN.
- c. Pelaku perbuatan pidana yang ditujukan kepada aparatur sipil negara, anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara republik Indonesia, kepala desa, perangkat desa, dan/atau anggota permusyawaratan desa.

⁶ Lihat Buku Kelima tentang Tindak Pidana Pemilu, Pasal 476-554, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

- d. Pelaku perbuatan pidana yang ditujukan kepada pelaksana, peserta dan/atau tim kampanye.
- e. Pelaku perbuatan pidana yang ditujukan kepada seorang majikan/atasan.
- f. Pelaku perbuatan pidana yang ditujukan kepada Panwaslu dan Bawaslu.
- g. Pelaku perbuatan pidana yang ditujukan kepada Ketua/Wakil Ketua/ketua muda/hakim agung/hakim konstitusi, hakim pada semua badan peradilan, ketua/wakil ketua dan/atau anggota Badan Pemeriksa keuangan, Gubernur, Deputy Gubernur Senior, dan/atau deputy gubernur bank Indonesia serta direksi, komisaris, dewan pengawas, dan/atau karyawan badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah.
- h. Pelaku perbuatan pidana yang ditujukan kepada Perusahaan pencetak suara.
- i. Pelaku perbuatan pidana yang ditujukan kepada pelaksana kegiatan penghitungan cepat.
- j. Pelaku perbuatan pidana yang ditujukan kepada Pimpinan partai politik atau gabungan pimpinan partai politik.

Pelaku pelanggaran terhadap pemilu tersebut di atas, juga di dalamnya memuat sanksi pidana baik itu pidana penjara maupun denda. Pidana yang dijatuhkan berkisar antara 1 (satu) tahun sampai 6 (enam) tahun, dan denda berkisar antara Rp. 6.000.000,- (enam juta rupiah) sampai Rp. 1000.000.000.000,- (seratus miliar rupiah) tergantung pada pelanggaran pidana yang dilakukannya.

Adapun institusi atau lembaga yang terlibat melakukan penanganan masalah hukum pada pemilu adalah sebagai berikut:

- a. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP);
- b. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu);
- c. Komisi Pemilihan Umum (KPU);

- d. Kepolisian Negara;
- e. Kejaksaan;
- f. Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara;
- g. Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi;
- h. Mahkamah Agung;
- i. Mahkamah Konstitusi;

Kompleksnya masalah yang terdapat dalam pemilu, mengakibatkan banyaknya unsur maupun *stakeholder* yang terlibat dalam penanganan masalah pemilu. Masalah pemilu yang didalamnya terdapat tindak pidana pemilu telah di atur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Meskipun demikian, dibutuhkan energi yang luar biasa dalam melaksanakan, belum itu dalam memahaminya peraturan tersebut. Komplekstisitas tersebut juga akan berakibat pada pertanggungjawaban hukum, dan formula pertanggungjawaban terhadap tindak pidana merupakan tantangan bagi ahli hukum dan praktisi dalam membuat maupun merumuskan formula yang terbaik dalam penanganan tindak pidana pemilu.

2. Permasalahan Tindak Pidana dalam Pemilu

Tindak pidana dalam pemilu merupakan ancaman yang dapat membahayakan proses demokrasi untuk kedaulatan rakyat. Terdapat berbagai macam alasan yang membuat orang untuk melakukan pelanggaran pemilu, salah satunya bisa terjadi akibat adanya ambisi yang berlebihan kepada kekuasaan yang ingin dimiliki. Pada dasarnya kekuasaan yang tempuh dengan cara yang tidak benar, akan berakibat amanah rakyat yang tidak berjalan sesuai dengan harapan, dalam hal ini masyarakat, negara dan bangsa akan sangat dirugikan.

Adapun bentuk-bentuk pelanggaran yang terjadi bervariasi seperti merintangi orang yang menjalankan haknya dalam memilih, melakukan penyyuapan atau *money politics*, melakukan tipu muslihat, mengaku sebagai orang lain dalam ikut pemilihan, menggagalkan pemungutan suara yang telah dilakukan, merusak atau melakukan tindakan kekerasan dan ancaman, serta perbuatan pelanggaran lain

yang bertentangan dengan hukum pidana.

Proses terjadinya pelanggaran tindak pidana yang terjadi pada pemilu dapat dibagi menjadi tiga tahapan, yaitu:

- 1) Tindak pidana sebelum pemungutan suara. Tindak pidana yang bisa terjadi dalam proses sebelum pemungutan suara adalah pada saat pematkhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih, pendaftaran peserta pemilu, penetapan peserta pemilu, penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan.
- 2) Tindak pidana saat pemungutan suara. Pada proses ini tindak pidana yang bisa terjadi adalah pada saat tahapan pemungutan suara, dan penghitungan suara.
- 3) Tindak pidana setelah pemungutan suara. Tindak pidana pada proses setelah pemungutan suara adalah yang berkaitan dengan penetapan hasil pemilu dan

pengucapan sumpah/janji wakil rakyat yang terpilih.

Tahapan tersebut dapat digunakan untuk mengidentifikasi tindak pidana yang terjadi pada pemilu dengan cara mengetahui dan memahami tahapan-tahapan pemilu. Tahapan pemilu ini dibuat oleh penyelenggara pemilu, yakni KPU dengan menyusun peraturan KPU untuk setiap tahapan pemilu. KPU juga bertugas mengoordinasikan, menyelenggarakan, mengendalikan, dan memantau semua tahapan pemilu. Kemudian KPU melapor kepada DPR dan Presiden mengenai pelaksanaan tugas penyelenggaraan seluruh tahapan pemilu dan tugas lainnya.⁷

Adapun jenis-jenis tindak pidana berdasarkan tahapan pelaksanaan Pemilu antara lain:⁸

- a. Tahapan pematkhiran data dan penyusunan daftar pemilih
 - 1) Sengaja menyebabkan orang kehilangan hak pilih;

⁷ Lihat Pasal 1, 12, 13 dan 48, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

⁸ Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, *Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Pemilu*, 2008, Position Paper, Berdasarkan Hasil Kajian Konsorsium Reformasi Hukum Nasional Dengan dukungan Yayasan TIFA, Jakarta, Desember, hal. 6.

- 2) Pemalsuan identitas diri sendiri/orang lain dalam daftar pemilih;
 - 3) Menghalangi orang mendaftar sebagai pemilih;
 - 4) Panitia Pemilihan Suara /PPLN tidak memperbaiki daftar pemilih;
 - 5) Merugikan WNI dalam proses rekapitulasi daftar pemilih tetap;
- b. Pendaftaran peserta Pemilu/
Penetapan Peserta Pemilu/
Penetapan jumlah Kursi/
pencalonan DPR, DPD, DPRD;
- 1) Perbuatan curang memperoleh dukungan pencalonan DPD;
 - 2) Membuat dan menggunakan dokumen palsu untuk menjadi calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota;
 - 3) Penyelenggara Pemilu yang tidak menindak lanjuti temuan Bawaslu dalam verifikasi partai politik;
 - 4) Penyelenggara Pemilu yang tidak menindak lanjuti temuan Bawaslu dalam verifikasi partai politik dan verifikasi administratif calon DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota;
- c. Tahapan Masa Kampanye;
- 1) Kampanye diluar jadwal waktu ang dtentukan;
 - 2) Melanggar larangan isi kampanye (mempersoalkan dasar negara/UUD 45, disintegrasi, menghasut agama, ketertiban umum, kekerasan, merusak dan menggunakan fasilitas pemerintah);
 - 3) Larangan kampanye bagi pejabat negara Hakim, BPK dan BI, PNS/TNI Polri;
 - 4) Menyuarap untuk memilih peserta tertentu

- atau tidak memilih (golput);
- 5) Menerima suap;
 - 6) Menerima sumbangan kampanye dari pihak asing, tidak jelas identitas, pemerintah;
 - 7) Mengacaukan kampanye;
 - 8) Lalai atau sengaja menyebabkan terganggunya tahapan pemilu;
 - 9) Keterangan tidak benar laporan Dana Kampanye;
- d. Tahapan masa Tenang;
- 1) Orang / lembaga survei dilarang mengumumkan hasil survey pada masa tenang;
- e. Tahap pemungutan dan Penghitungan Suara;
- 1) KPU sengaja mencetak surat suara melebihi jumlah yang ditentukan (Pasal 1145);
 - 2) Perusahaan pencetak suara mencetak melebihi jumlah yang ditetapkan dalam Pasal 146 ayat (1);
 - 3) Perusahaan pencetak tidak menjaga kerahasiaan, keamanan dan keutuhan surat suara;
 - 4) Menjanjikan atau menyuap/memberi uang agar tidak memilih atau memilih peserta pemilu tertentu;
 - 5) Dengan kekerasan menghalangi orang menggunakan hak pilihnya;
 - 6) Sengaja melakukan perbuatan yang menyebabkan suara pemilih tak bernilai;
 - 7) Mengaku orang lain pada saat pemungutan suara;
 - 8) Memberikan suara lebih dari satu kali di satu atau lebih TPS;
 - 9) Sengaja mengagalkan pemungutan suara;
 - 10) Majikan/atasan yang tidak memberikan kesempatan pekerja memberikan suaranya;

- 11) Merusak hasil pemungutan suara;
- 12) KPPS tidak memberikan surat suara pengganti surat suara yang rusak;
- 13) Memberitahu pilihan pemilih kepada orang lain;
- 14) KPU tidak menetapkan pilihan suara ulang;
- 15) KPPS tidak melaksanakan ketetapan KPU untuk melakukan pungutan suara ulang;

f. Penetapan Hasil pemilu

- 1) Lalai menyebabkan rusak/hilangnya hasil pemungutan suara;
- 2) Mengubah Berita Acara hasil pemungutan suara;
- 3) KPU karena kelalaiannya menyebabkan hilangya/berubahnya berita acara hasil rekapitulasi;
- 4) Sengaja merusak/mengganggu/mendistorsi sistim informasi perhitungan suara;
- 5) KPPS sengaja tidak membuat/menandatangani berita acara perolehan suarapeserta pemilu;
- 6) KPPS sengaja tidak memberikan salinan berita acara pemungutan suara, sertifikat hasil penghitungan suara ;
- 7) KPPS/KPPSLN tidak menjaga, mengamankan keutuhan kotak suara;
- 8) Pengawas Pemilu lapangan yang tidak mengawasi penyerahan kotak suara tersegel;
- 9) PPS yang tidak mengumumkan hasil perhitungan suara;
- 10) KPU tidak menetapkan perolehan hasil Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD;
- 11) Orang/lembaga survey perhitungan cepat (*quickcount*) yang mengumumkan hasil

perhitungan cepat pada hari/tanggal pemungutan suara;

12) Orang/lembaga survey perhitungan cepat (*quickcount*) yang tidak mengumumkan bahwa hasil perhitungannya bukan merupakan hasil pemilu resmi;

13) Bawaslu /Panwaslu yang tidak menindak lanjuti temuan/laporan pelanggaran Pemilu yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu (KPU) dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu.

3. Formulasi Pertanggungjawaban Tindak Pidana Pemilu

Kebijakan formulatif dalam menanggulangi tindak pidana pemilu secara serentak merupakan upaya yang patut menjadi perhatian serius bagi penyelenggara pemilu dan pihak terkait dengan permasalahan hukum pidana. Dibutuhkan formulasi yang tepat sebagai bagian dari langkah

antisipasi terhadap tindak pidana pemilu. Jaminan atas langkah antisipasi tersebut dapat dipahami sebagai salah satu bagian dari kebijakan terhadap penanggulangan kejahatan (*criminal policy*) yang pada hakekatnya adalah bagian yang tidak terpisahkan dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*).

Dalam kebijakan hukum pidana (*penal policy*), menurut Barda Nawawi Arief fungsionalisasi dilakukan melalui beberapa tahap, yaitu:⁹

- 1) Tahap formulasi (kebijakan legislatif);
- 2) Tahap aplikasi (kebijakan yudikatif);
- 3) Tahap eksekusi (kebijakan administratif).

Dalam implementasi kebijakan formulasi memiliki kedudukan yang sangat penting dan strategis, karena sebagai dasar sekaligus kebijakan dalam merumuskan sesuatu dalam suatu bentuk perundang-undangan.

⁹ Barda Nawawi Arief, 2001, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 75

Selain itu, juga dapat mempengaruhi kelancaran proses dalam mekanisme penanggulangan tindak pidana baik pada tahap aplikasi maupun tahap eksekusi. Dalam hal ini kebijakan formulasi dalam pertanggungjawaban tindak pidana pemilu harus dirumuskan secara koheren dan integratif.

Dasar pertanggungjawaban pidana adalah kesalahan, yang kemudian dalam arti sempit dapat berbentuk sengaja (*opzet*) atau lalai (*culpa*).¹⁰ Dalam penyelenggaraan pemilu, antisipasi terhadap adanya tindak pemilu dengan penanggulangan terhadap kesalahan baik itu yang dilakukan secara sengaja maupun tidak sengaja (lalai) merupakan landasan dalam merumuskan kebijakan tindak pidana pemilu. Rumusan yang dibuat secara integratif dengan meminimalisir kesalahan dalam penyelenggaraan pemilu.

Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan umum, Pasal 3 menyebutkan bahwa penyelenggaraan pemilu harus memenuhi prinsip, yaitu:

- a. Mandiri;
- b. Jujur;
- c. Adil;
- d. Berkepastian hukum;
- e. Tertib;
- f. Terbuka;
- g. Proporsional;
- h. Profesional;
- i. Akuntabel;
- j. Efektif; dan
- k. Efisien.

Dalam mengoptimalkan prinsip yang terdapat dalam penyelenggaraan pemilu, maka dibutuhkan formula pertanggungjawaban tindak pidana pemilu yang memenuhi unsur demokratis, efektif dan efisien, serta transparan. Adapun beberapa tinjauan formula pertanggungjawaban dalam penanganan tindak pidana pemilu adalah berikut ini:

- a. Demokratis

Indonesia merupakan negara yang menganut sistem demokrasi dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Negara Republik Indonesia (NRI) 1945 yang menyatakan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Dalam hal ini,

¹⁰ Rasyis Ariman dan Fahmi Raghil, 2015, *Hukum Pidana*, Malang: Setara Press, hal. 215.

pemerintahan harus berdasarkan kemauan rakyat dan pada akhirnya semua tindakan dari pemerintah harus dipertanggung jawabkan kepada rakyat.

Adapun ciri-ciri demokrasi modern dibagi menjadi 3 (tiga) golongan, yaitu (a) pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan sistem parlementer, (b) pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan pemisahan kekuasaan, dan (c) pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan disertai pengawasan langsung oleh rakyat.¹¹ Jika mencermati tiga golongan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa Indonesia menganut termasuk dalam golongan (c), bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan undang-undang. Hal tersebut membawa konsekuensi logis terhadap pelaksanaan kedaulatan rakyat. Salah satu konsekuensinya adalah dengan penyelenggaraan pemilu secara langsung dalam memilih pemimpin maupun wakil rakyat di parlemen oleh rakyat.

¹¹ Padmo Wahyono, 1985, Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 55.

Dalam penyelenggaraan pemilu secara langsung ini ditemukan fenomena pelanggaran-pelanggaran yang kemudian disebut dengan tindak pidana. Fenomena yang muncul ternyata di berbagai daerah banyak terjadi penyimpangan, di mana beberapa calon kepala daerah melakukan perbuatan curang memanipulasi prasyarat formal, melakukan tindakan-tindakan yang kurang terpuji dengan menghalalkan segala cara agar dapat terpilih.¹² Beberapa kasus lainn dalam pemilu seperti penggunaan *money politic* yang masih terjadi, hal ini jelas mencederai makna demokrasi itu sendiri.

Dalam Bab IV Buku Kedua KUHP mengenai tindak pidana "Kejahatan terhadap Melakukan Kewajiban dan Hak Kenegaraan", Pasal 149 KUHP menyatakan : "(1) Barang siapa waktu diadakan pemilihan berdasarkan aturan-aturan umum, dengan memberi atau menjanjikan sesuatu, menyuap seseorang supaya tidak memakai hak pilihnya, atau supaya memakai hak itu menurut cara yang tertentu, diancam dengan pidana penjara

¹² Aribowo, dkk, 1996, *Mendemokratiskan Pemilu*, ELSAM, Jakarta, hal 5

paling lama sembilan bulan atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah. (2) Pidana yang sama diterapkan kepada pemilih, yang dengan menerima pemberian atau janji, mau disuap supaya memakai atau tidak memakai haknya seperti di atas”.

Pada Pasal 149 tersebut mengatur bahwa seseorang akan dikenakan tindak pidana jika melakukan penyuapan yang menyebabkan orang menggunakan hak pilihnya menurut cara tertentu atau orang tersebut tidak menggunakan hak pilihnya pada saat pemilu. Hukuman untuk tindak pidana ini adalah paling lama sembilan bulan atau denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah. Hal ini juga berlaku bagi orang yang menerima suap. Berbagai cara atau bentuk *money politic* seperti pemberian uang, pembagian sembako, sumbangan dan sebagainya agar memilih kehendak dari pemberi atau pembagi tersebut. Akan tetapi masih banyak kasus yang terjadi, dan sangat sedikit yang dikenai sanksi pidananya.

Sedangkan pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

tentang Pemilihan Umum, hal tersebut diatur dalam Bab II Ketentuan Pidana Pemilu Pasal 515 yang menyebutkan bahwa “Setiap orang yang dengan sengaja pada saat pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada Pemilih supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Peserta Pemilu tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).”

Sangat jelas dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tersebut, penyuapan dengan pemberian materi atau uang kepada pemilih agar tidak menggunakan hak pilih atau memilih peserta pemilu tertentu merupakan tindak pidana. Peraturan ini secara maksimal belum diketahui masyarakat akan adanya pidana pidana dalam penyuapan. Untuk itu, selain diperlukan pengawasan yang maksimal atas terjadinya *money politic*, juga dibutuhkan kesadaran bagi masyarakat untuk tidak

menggunakan atau menerima *money politic* dalam mewujudkan proses demokrasi, yang salah satunya adalah jujur.

Formula pertanggungjawaban atas tindak pidana yang merusak demokrasi kita yang dilakukan dengan cara-cara seperti penyuapan harus menjadi perhatian bagi penyelenggara maupun aparat penegak hukum. Adapun motifnya yang selalu berkembang dalam pidana penyuapan seperti dengan tidak menggunakan uang, tentunya aparat penegak hukum maupun penyelenggara harus memperberat hukuman, dan tentunya yang lebih penting adalah sosialisasi maupun publikasi secara maksimal kepada para pelaku penyuapan pada penyelenggaraan pemilu agar memiliki efek jera dan berdampak luas kepada masyarakat. Hal ini akan mendorong pemilu kedepan dapat meminimalisir atau bahkan menghilangkan praktik-praktik penyuapan.

b. Efektif dan Efisien

Penanganan tindak pidana dalam sistem peradilan pidana pemilu jauh lebih rumit jika dibandingkan dengan penanganan

tindak pidana yang dilakukan oleh polisi, jaksa dan pengadilan. Menurut Khairul Fahmi,¹³ dalam pengaturan dan pelaksanaannya, kemanfaatan hukum pidana dalam penyelenggaraan pemilu belum terasa efektif, karena hampir semua subsistem hukum yang menopang bekerja sistem hukum pemilu, yang terdiri dari aturan hukum pidana pemilu, aparat yang terlibat dalam penegakan hukum pemilu dan budaya pihak-pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan pemilu.

Diperlukan tata kelola dan formula yang tepat agar tindak pidana pemilu bisa di tangani secara efektif dan efisien. Seperti diketahui bahwa dalam undang-undang penanganan tindak pidana pemilu juga melibatkan pengawas pemilu. Pengawas pemilu dalam hal ini adalah Badan Pengawas Pemilu atau Bawaslu.

Adapun tugas Bawaslu adalah:¹⁴

- a. menyusun standar tata laksana pengawasan

¹³ Khairul Fahmi, 2017, *Sistem Penanganan Tindak Pidana Pemilu*, Jurnal Konstitusi, Juni, 12(2).

¹⁴ Pasal 93 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

- Penyelenggaraan Pemilu untuk pengawas Pemilu di setiap tingkatan;
- b. melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran Pemilu dan sengketa proses Pemilu;
- c. mengawasi persiapan Penyelenggaraan Pemilu;
- d. mengawasi pelaksanaan tahapan Penyelenggaraan Pemilu;
- e. mencegah terjadinya praktik politik uang;
- f. mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
- g. mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan;
- h. menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu kepada DKPP;
- i. menyampaikan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Gakkumdu;
- j. mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- k. mengevaluasi pengawasan Pemilu;
- l. mengawasi pelaksanaan Peraturan KPU; dan
- m. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tugas yang amanatkan kepada Bawaslu secara teknis dilapangan ketika berhadapan dengan tindak pidana pemilu banyak menemui kendala. Di mana waktu pemilu yang sangat singkat, dengan adanya

pemisahan keterlibatan yang terpisah antara polisi dan jaksa dari proses pengawasan pemilu yang dilakukan oleh pengawas pemilu. Dalam hal ini, tentunya kebijakan formatif dalam pertanggungjawaban tindak pidana pemilu seharusnya di desain agar antara pengawas pemilu, polisi dan jaksa berada dalam satu kesatuan. Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk menegakkan hukum pidana pemilu.

Hal tersebut yang mendorong bagaimana mencari formula yang efektif dan efisien dalam menegakkan hukum pidana pemilu. Efektif karena penegak hukum bisa bergerak cepat, dan efisien yang dimaksud adalah bagaimana memotong rangkaian panjang birokrasi penanganan perkara tindak pidana pemilu. Dengan cara itu maka penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana pemilu akan berada dalam satu komando, yang tentunya dapat memproses tindak pidana pemilu secara efektif dan efisien.

c. Transparan

Salah satu kendala yang dihadapi dalam permasalahan tindak pidana pemilu adalah transparansi

atau keterbukaan. Sebenarnya permasalahan penegakan hukum pidana pemilu ini bisa dilihat dari komponen dalam sistem hukum yang secara langsung berpengaruh terhadap penegakan hukum. Salah satu komponen tersebut adalah budaya hukum (*legal culture*). Kultur hukum merupakan opini-opini, kepercayaan-kepercayaan (keyakinan-keyakinan), kebiasaan-kebiasaan, cara berfikir, dan cara bertindak, baik dari para penegak hukum maupun dari warga masyarakat tentang hukum dan berbagai fenomena yang berkaitan dengan hukum.¹⁵

Fenomena ketidakpercayaan masyarakat terhadap hukum pidana pemilu yang mampu menjerat para pelaku tindak pidana pemilu adalah sebuah pesimistis dari masyarakat terhadap hukum tindak pidana pemilu. Apabila ini masih berlanjut, maka bisa menjadi gejala yang berbahaya dalam penyelenggaraan pemilu di masa-masa yang akan datang. Masalah yang terkait tindak pidana pemilu, seperti

¹⁵ Achmad Ali, 2012, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence) Volume 1*, Jakarta : Kencana, hal. 204

profesionalisme aparat penegak hukum yang terdiri atas pengawas pemilu, polisi, jaksa dan hakim pada proses dipengadilan jauh dari kondisi yang diharapkan.

Tentunya dibutuhkan formula pertanggungjawaban tindak pidana pemilu yang transparan atau terbuka, sehingga penanganan tindak pidana pemilu tidak terkesan berpihak pada golongan tertentu yang berkepentingan mencederai pesta demokrasi dengan kecenderungan mensiasati/mengakali aturan sehingga dapat berkelit dari tuntutan hukum. Dengan transparansi, tentunya penyelenggaraan pemilu akan berjalan dengan baik karena sistem kepercayaan pada hukum tindak pidana dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Beberapa formula pertanggungjawaban tindak pidana pemilu di atas merupakan bagian kecil dari serangkaian proses yang terjadi dalam permasalahan tindak pidana pemilu. Semoga tinjauan terhadap formula pertanggungjawaban tindak pemilu ini dapat menjadikan bahan kajian

dan pembuat kebijakan dalam merumuskan permasalahan tindak pidana pemilu. Sehingga pelaksanaan pemilu bisa berjalan dengan demokratis, efektif dan efisien, serta transparan sesuai dengan kehendak dan kemauan rakyat dalam menjaga kedaulatan rakyat yang sedang berjalan ini.

C. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa tindak pidana pemilu dalam undang-undang terdiri atas penanganan tindak pidana pemilu dan ketentuan pidana pemilu. Kompleknya masalah yang terdapat dalam pemilu, mengakibatkan banyaknya unsur maupun stakeholder yang terlibat dalam penanganan masalah pemilu. Komplekstisitas tersebut juga akan berakibat pada pertanggungjawaban hukum, dan formula pertanggungjawaban terhadap tindak pidana merupakan tantangan bagi ahli hukum dan praktisi dalam membuat maupun merumuskan formula yang terbaik dalam penanganan tindak pidana pemilu.

Tindak pidana dalam pemilu merupakan ancaman yang dapat membahayakan proses demokrasi

untuk kedaulatan rakyat. Proses terjadinya pelanggaran tindak pidana dapat terjadi sebelum pemungutan suara, saat pemungutan suara dan setelah pemungutan suara. Ada berbagai jenis tindak pidana pemilu berdasarkan tahapan pemilu yang seharusnya dapat dirumuskan penanggulangan dengan cara membuat formula pertanggungjawaban tindak pidana pemilu secara koheren dan integratif.

Penyelenggaraan pemilu serentak dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, dengan menggunakan prinsip mandiri, jujur, adil, berkepastian hukum, terbuka, proporsional, profesional, akuntabel, efektif dan efisien. Dalam hal ini, kebijakan dalam merumuskan tindak pidana pemilu secara serentak harus memenuhi unsur tersebut, sehingga tatanan dan penyelenggaraan pemilu bisa berjalan sesuai dengan harapan masyarakat dalam menjaga kedaulatan rakyat. Dalam merumuskan formula pertanggungjawaban tindak pidana pemilu dengan menggunakan unsur demokratis, efektif dan efisien, serta transparan.

DAFTAR PUSTAKA

a. Buku

- Ali, Achmad. (2012). *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence) Volume 1*. Jakarta: Kencana.
- Aribowo, dkk. (1996). *Mendemokratiskan Pemilu*. Jakarta: ELSAM.
- Arief, Barda Nawawi. (2001). *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Chazawi, Adami. (2002). *Pelajaran Hukum Pidana 1*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Fahmi, Khairul. (2017, Juni). *Sistem Penanganan Tindak Pidana Pemilu*. *Jurnal Konstitusi*, 12(2), 265-283.
- Jimly, Asshiddiqie dan Safa'at M., Ali. (2012). *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Konpres.
- Prodjodikoro, Wirjono. (2009). *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*. Bandung: Refika Aditama.

Wahyono, Padmo. (1985). *Masalah
Ketatanegaraan Indonesia*

Dewasa Ini. Jakarta: Ghalia
Indonesia.

b. Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Negara
Republik Indonesia 1945
(UUD 45).

Undang-Undang Republik Indonesia
Nomor 8 Tahun 2012 tentang
Pemilihan Umum Anggota
Dewan Perwakilan Rakyat,
Dewan Perwakilan Daerah, dan
Dewan Perwakilan Rakyat
Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia
Nomor 7 Tahun 2017 tentang
Pemilihan Umum.