

# ***Juridical Analysis of Handling Violations of General Election Crimes at the Election Supervisory Board for the 2019 Elections***

**Hanafi**

Universitas Islam Madura (UIM) Pamekasan

*E-mail: hanafi\_as87@yahoo.com*

|            |            |            |
|------------|------------|------------|
| Approve    | Review     | Publish    |
| 2023-03-15 | 2023-03-22 | 2023-03-28 |

## ***Abstract***

*Along with the development of the implementation of the 1971 election, the emergence of distrust of the election administration process, in 1982 to reduce public distrust, the government finally responded by forming an election supervisory body called the Election Supervisory Committee (Panwaslak Election) to become the Election Supervisory Body. Seeing the authority of Bawaslu which is interrelated with other institutions, it is certain that there will be complex dynamics in its implementation. These dynamics have the potential to give rise to problems which in the end are actually obstacles. The various problems that exist in the exercise of authority and the implications for the election criminal law enforcement process, the obstacles in handling general election crime violations are also found in the Statutory Norms and the time limit in handling violations which is very short and the culture of society which is still low in legal awareness so that people did not report to Bawaslu..*

***Keywords:*** Criminal act, Election and Bawaslu

## **Analisis Yuridis Penanganan Pelanggaran Tindak Pidana Pemilihan Umum Badan Pengawas Pemilihan Umum Tahun 2019**

**Hanafi**

Universitas Islam Madura (UIM) Pamekasan

*E-mail: hanafi\_as87@yahoo.com*

### **Abstrak**

Seiring dengan perkembangannya pelaksanaan pemilu tahun 1971 munculnya distrust terhadap proses penyelenggaraan pemilu, pada tahun 1982 untuk mengurangi ketidakpercayaan public, akhirnya pemerintah meresponnya dengan membentuk lembaga pengawas pemilu yang bernama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu) hingga menjadi Badan Pengawas Pemilu. Melihat wewenang Bawaslu yang saling berkaitan dengan lembaga-lembaga lain, maka bisa dipastikan akan terjadi dinamika yang kompleks dalam pelaksanaannya. Dinamika tersebut berpotensi melahirkan persoalan-persoalan yang pada akhirnya justru kendala. Berbagai problem yang ada dalam pelaksanaan wewenang serta implikasi terhadap proses penegakan hukum pidana pemilu, kendala dalam penanganan pelanggaran tindak pidana pemilihan umum terdapat pula pada Norma Perundang-undangan dan batasan waktu dalam penanganan pelanggaran yang sangat singkat serta kultur masyarakat yang masih rendah kesadaran hukumnya sehingga masyarakat tidak melaporkan ke bawaslu.

**Kata Kunci :** Tindak Pidana, Pemilu dan Bawaslu

## PENDAHULUAN

Seiring dengan perkembangan Pemilihan Umum Selanjutnya disebut pemilu di Indonesia melahirkan banyak evaluasi terhadap penyelenggaraan pemilu. Salah satu hasil evaluasi tersebut adalah dengan lahirnya pengawas pemilu. Konsep pengawasan pelaksanaan pemilu muncul di Indonesia pertama kali pada tahun 1982 sebagai respon terhadap dugaan adanya kecurangan-kecurangan yang dilakukan para petugas pemilu.<sup>1</sup>

Pada pemilu tahun 1971. Munculnya distrust terhadap proses penyelenggaraan pemilu pada tahun 1982 untuk mengurangi ketidakpercayaan public, akhirnya pemerintah meresponnya dengan membentuk lembaga pengawas pemilu yang bernama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu).<sup>2</sup> Pengawas pemilu pasca reformasi semakin mendapat dukungan untuk diperkuat. Situasi ini akhirnya membuat terjadinya beberapa perubahan mendasar terhadap kelembagaan pengawas pemilu baik dari segi struktur sampai dengan kewenangannya. Dimulai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. berdasarkan Undang-undang tersebut diatas bahwa dalam pelaksanaan pengawasan Pemilu dibentuk sebuah lembaga *ad hoc* terlepas sama sekali dari struktur KPU.

Lembaga *ad hoc* yang dimaksud terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan. Selanjutnya

---

<sup>1</sup> Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, Cetakan pertama, Yogyakarta, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gajah Mada, 2009, hlm. 3

<sup>2</sup> *Ibid*

kelembagaan Pengawas Pemilu diperkuat melalui Undang-Undang Nomor. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).<sup>3</sup> Adapun berdasarkan tingkatan Bawaslu dalam pelaksanaan pengawasan sampai tingkat kelurahan/desa dengan nama Panitia Pengawas Pemilu Provinsi untuk level provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota untuk level kabupaten/kota, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan untuk level kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) untuk level kelurahan/desa. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, sebagian kewenangan dalam pembentukan Pengawas Pemilu merupakan kewenangan dari KPU.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 11/PUU/VIII/2010 mengenai judicial review yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, rekrutmen pengawas Pemilu sepenuhnya menjadi kewenangan dari Bawaslu. Namun demikian perlu diperhatikan bahwa kewenangan utama dari Pengawas Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 adalah untuk mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana pemilu, serta kode etik. Tidak berhenti di sana, Secara kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan kembali dengan dibentuknya lembaga tetap Pengawas Pemilu di tingkat provinsi dengan nama Badan Pengawas Pemilu Provinsi (Bawaslu Provinsi) melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu. Bagian kesekretariatan Bawaslu juga didukung oleh unit kesekretariatan eselon I dengan nomenklatur

---

<sup>3</sup> lihat Pasal 70 ayat (1 ) dan ( 2) Undang-Undang Nomor. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu

Sekretariat Jenderal Bawaslu. dalam konteks kewenangan, selain kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, Bawaslu berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 juga memiliki kewenangan untuk menangani sengketa Pemilu.<sup>4</sup>

Pada Tahun 2017 Secara kelembagaan Panwaslu Kabupaten dikuatkan dengan lahirnya Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang sebelumnya panwaslu bersifat *ad hoc* sekarang menjadi Badan Pengawas Pemilu.<sup>5</sup> Namun tidak semua wewenang yang diberikan kepada Bawaslu berupa wewenang mandiri yang tidak menyangkut sama sekali dengan wewenang lembaga-lembaga lain. Kewenangan Bawaslu dalam melaksanakan penanganan pelanggaran bermitra dengan wewenang lembaga lain seperti Jaksa dan Polisi. Keterkaitan tersebut terutama dalam hal penanganan pelanggaran pidana pemilu. Dalam hal pelanggaran pidana maka Bawaslu akan meneruskan penanganannya kepada pihak kepolisian sebagai satu-satunya lembaga yang diberi kewenangan oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan dan penyelidikan. Melihat posisi wewenang Bawaslu yang saling terkait dengan lembaga-lembaga lain, maka bisa dipastikan akan terjadi dinamika yang kompleks dalam pelaksanaannya. Dinamika tersebut berpotensi melahirkan persoalan-persoalan yang pada akhirnya justru menjadi kendala dalam penegakan hukum pemilu.

## METODE

Jenis penelitian ini adalah yuridis normatif, yaitu penelitian yang didasarkan pada analisis terhadap bahan-bahan kepustakaan sebagai

---

<sup>4</sup> lihat pasal 73 Ayat (4) c Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu

<sup>5</sup> lihat pasal 92 ayat (1) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

sumber data, beberapa asas hukum dan beberapa teori hukum serta peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini.<sup>6</sup>

Adapun pendekatan masalahnya menggunakan 2 (dua) macam pendekatan. Pertama, melalui pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), yakni dengan menelaah peraturan perundang-undangan dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum atau permasalahan yang sedang diteliti, adakah kesesuaian dan konsistensi antara undang-undang dengan undang-undang lainnya, atau antara undang-undang dengan undang-undang dasar, atau antara regulasi dengan undang-undang.<sup>7</sup>

Kedua, Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, serta mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum khususnya yang berkaitan dengan Analisis Yuridis Penanganan Pelanggaran Tindak Pidana Pemilihan Umum Badan Pengawas Pemilihan Umum Tahun 2019, maka akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi serta sebagai sandaran dalam membangun suatu argumentasi hukum guna memecahkan isu yang dihadapi.<sup>8</sup>

## PEMBAHASAN

Berdasarkan Undang-undang Nomor. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum telah menegaskan bahwa pada prinsipnya Bawaslu

---

<sup>6</sup>Amiruddin, H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Depok, PT Radja Grafindo Persada, 2020, hlm. 166.

<sup>7</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2016, hlm. 133.

<sup>8</sup>*Ibid*, hlm. 135-136

merupakan bagian dari sistem satu kesatuan kelembagaan pelaksana pemilu. Bawaslu melakukan tugas pencegahan maupun penindakan. Mekanisme penindakan yang dilakukan Bawaslu Kabupaten Pamekasan dapat digambarkan sebagai berikut.<sup>9</sup>

Tindak pidana pemilu baru muncul pertama kali setelah dibuatkannya UU. No. 8 Tahun 2012. Hal ini dikarenakan sebelumnya dalam UU. No. 10 tahun 2008 tidak menggunakan istilah tindak pidana pemilu melainkan pelanggaran pidana pemilu. Dalam hal ini Djoko Prakoso mendefinisikan tindak pidana pemilu sebagai perbuatan yang dilakukan oleh setiap individu, instansi/badan hukum, atau organisasi yang bertujuan untuk mengacaukan, mengganggu, ataupun menghambat proses pemilihan umum yang sudah sesuai prosedur undang-undang.

Sedangkan menurut Topo Santoso, ada tiga kemungkinan pengertian dan cakupan dari tindak pidana pemilu, yaitu :<sup>10</sup>

- a. Semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu yang diatur dalam undang-undang pemilu.
- b. Semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu yang diatur baik di dalam maupun di luar undang-undang pemilu (misalnya dalam UU Partai Politik ataupun di dalam KUHP);
- c. Semua tindak pidana yang terjadi pada saat pemilu (termasuk pelanggaran lalu lintas, penganiayaan (kekerasan), perusakan, dan sebagainya).

Pengertian tindak pidana pemilu tersebut dikemukakan oleh Topo Santoso dengan membandingkan pengaturan tindak pidana pemilu di Indonesia dengan pengaturan tindak pidana pemilu di negara lain yang

---

<sup>9</sup> Lihat pasal 93 huruf b Undang-undang Nomor. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu

<sup>10</sup> Topo Santoso, Tindak Pidana Pemilu, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 3

juga mengatur tentang tindak pidana pemilu. Aturan tindak pidana pemilu di Indonesia masih tercantum dalam Undang-undang pemilu, sedangkan di beberapa yurisdiksi seperti Malaysia berbeda dengan Indonesia, tindak pidana pemilu di Malaysia diatur terpisah dengan Undang-undang Pemilu yakni di dalam Undang-undang Tindak Pidana Pemilu. Malaysia dikenal dengan adanya *Election Offences Ordinance 1959, Indian Elections Offences and Inquiries Act 1920*.

Pelanggaran bisa terjadi karena keterbatasan informasi ataupun akses akan aturan sebuah tersebut ataupun kurangnya penjelasan akan aturan hukum tersebut.<sup>11</sup> Tindak pidana pemilu tergolong ke dalam ranah hukum pidana khusus atau sering juga disebut dengan istilah tindak pidana khusus. Menurut Teguh Prasetyo, secara prinsipil istilah hukum pidana khusus dengan tindak pidana khusus tidak ada perbedaan diantara keduanya. Hal ini dikarenakan kedua istilah itu adalah aturan pidana yang berada diluar hukum pidana umum yang mempunyai penyimpangan dari hukum pidana umum baik dari segi hukum pidana materiil maupun dari segi hukum pidana formal. Kalau tidak ada penyimpangan maka tidaklah disebut hukum pidana khusus atau hukum tindak pidana khusus.<sup>12</sup>

Sebagai suatu tindak pidana khusus maka tindak pidana pemilu mempunyai karakteristik tersendiri dibandingkan dengan tindak pidana pada umumnya. Karakteristik khusus dalam tindak pidana pemilu diartikan sebagai ciri atau bawaan yang umum dan sering terjadi ketika persiapan pemilihan umum, proses pemilihan umum dan setelah pemilihan umum berlangsung. Tindak Pidana pemilu biasanya dilakukan oleh para politisi sebelum mendapatkan kekuasaan. Politisi melakukan

<sup>11</sup> Djoko Prakoso, Tindak Pidana Pemilu, Sinar Harapan, Jakarta, 1987

<sup>12</sup> Teguh Prasetyo, Hukum Pidana, Edisi Revisi, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 229



praktek-praktek haram pada saat Pemilu untuk mempengaruhi pemilih. Manifestasi yang paling umum dan mencolok dari pidana pemilu adalah menyuap pemilih secara langsung.<sup>13</sup> Karakteristik pidana pemilu, akan memberikan gambaran bagaimana para pihak yang ada dalam lingkup pemilu membuat strategi agar tidak terjerat dengan tindak pidana.

Pasal 1 ayat (2) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu dinyatakan bahwa sentra penegakan hukum terpadu atau Gakkumdu merupakan pusat aktivitas penegakan hukum tindak pidana pemilu yang terdiri atas unsur Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu kabupaten/kota, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kepolisian daerah dan/atau Kepolisian Resort dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Kejaksaan Tinggi dan/atau Kejaksaan Negeri secara kelembagaan Gakkumdu merupakan lembaga yang melekat pada sekretariat Bawaslu RI Bawaslu Provinsi, Bawaslu kabupaten/kota sebagaimana penjelasan dalam Pasal 486 ayat 8 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum adanya gakkumdu tidak lain adalah untuk menyamakan persepsi dalam penanganan tindak pidana Pemilu antara lembaga yang tergabung dalam lembaga Gakkumdu tujuan dari dibentuknya lembaga Gakkumdu dapat dilihat dalam Pasal 486 ayat 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum<sup>14</sup>

Pemilu berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden

---

<sup>13</sup> Silke Pfeiffer, *Vote Buying and Its Implication for Democracy: evidence from Latin America*, (TI Global Report 2004), hlm 76

<sup>14</sup> op cit

dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan. Tindak Pidana adalah perbuatan yang melanggar ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tersebut di atas. ketentuan tentang tindak pidana pemilu diatur dalam Bab II tentang Ketentuan Pidana Pemilu. Di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Indonesia yang merupakan kitab undang-undang warisan dari masa penjajahan Belanda terdapat lima Pasal yang mengatur mengenai tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu.

Salah satu pilar pokok dalam setiap sistem demokrasi adalah adanya mekanisme penyaluran pendapat rakyat secara berkala dan berkesinambungan melalui pemilihan umum. Sedangkan pengertian pemilihan umum menurut Paimin Napitupulu adalah sebuah mekanisme politik untuk mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan warga negara dalam proses memilih sebagian rakyat menjadi pemimpin pemerintah.<sup>15</sup>

Upaya Penanggulangan Ke Depan Mewujudkan tujuan pokok negara diperlukan upaya penegakkan hukum yang efektif dan efisien, karena penegakkan hukum merupakan tahap penting dalam tetap menjaga supremasi hukum sebagai negara hukum. Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman pelaku atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep hukum yang diharapkan rakyat menjadi kenyataan. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan tiga lembaga

---

<sup>15</sup> Paimin Napitupulu, *Peran dan Pertanggungjawaban DPR Kajian di DPRD Provinsi DKI Jakarta*, Disertasi, Alumni, Bandung, 2004, hlm.71

bawaslu, polisi dan jaksa. Penegakan hukum dengan sarana dikenal sebagai istilah *law enforcement* merupakan salah satu aspek dari usaha masyarakat menanggulangi kejahatan. Pendekatan instrumen struktur hukum menonjolkan pada kegiatan yang bersifat represif dengan menerapkan hukum pidana, sebagai contoh di Kepolisian yaitu pada proses penyelidikan, penggeledahan, penyitaan barang bukti, penangkapan dan penahanan pelaku, penyidikan sampai pelimpahan ke JPU.

Disamping itu, masih dikenal usaha masyarakat menanggulangi kejahatan melalui pencegahan. Dalam menanggulangi kejahatan dengan sendirinya akan sangat menunjang penyelenggaraan peradilan pidana dalam mencapai tujuannya. Pencegahan atau atau menanggulangi kejahatan harus dilakukan pendekatan integral.

Selain itu, seharusnya upaya-upaya dalam melakukan penanggulangan tindak pidana harus dilakukan dengan hati-hati, cermat, hemat, selektif dan limitatif, jangan sampai menerapkan sebuah hukum atau sanksi sebagai suatu pembalasan tetapi harus sebagai suatu pembinaan terhadap terdakwa, dengan cara pendekatan integral / sistematis dalam upaya pencegahan kejahatan. Penanggulangan atau pencegahan kejahatan harus dilakukan dengan pendekatan.

Secara umum hukum pidana berfungsi mengatur dan menyelenggarakan kehidupan masyarakat agar dapat tercipta dan terpeliharanya ketertiban umum. Pembinaan bidang hukum harus mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan-kebutuhan hukum sesuai dengan kesadaran hukum rakyat yang berkembang ke arah modernisasi menurut tingkat kemajuan pembangunan di segala bidang sehingga tercapai ketertiban.

Kepastian hukum sebagai prasarana yang harus ditujukan ke arah peningkatan pembinaan kesatuan bangsa, sekaligus berfungsi sebagai sarana menunjang perkembangan modernisasi dan pembangunan yang menyeluruh. Untuk itu, selain fungsi utama hukum pidana sebagai alat untuk penindakan juga sebagai cara untuk membentuk pola kesadaran hukum masyarakat. Elemen penting selama proses pemilu adalah pembentukan kepercayaan rakyat menjelang pemilu.

Jika rakyat tidak merasa terlibat secara bebas untuk mengelola pilihan politik, mendapat informasi memadai sesuai keperluan dan tujuannya, sebagaimana hak pilihnya dihormati; proses pemilu menjadi tidak signifikan. Para kandidat harus mendapat kesempatan yang sama untuk memenangi suara pada “tingkat berkompetisi yang fair”. Lebih jauh, para kandidat juga harus merasakan keterlibatan dalam proses dan menghargai hasil pemilu. Dengan demikian, pemilu menjadi begitu dekat sebagai kegiatan peralihan yang terlaksana sebelum dan sesudah pemilu.<sup>16</sup> Pemilu harus dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas Pemilu dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana yang tertera dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Kendala-kendala dalam penanganan pelanggaran tindak pidana pemilihan umum terdapat 3 (tiga) aspek, yakni kendala Norma hukum, Supremasi hukum dan Kultur masyarakat. Ditampilkan secara singkat dalam tabel berikut.

a. Aspek Norma Hukum

---

<sup>16</sup> Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Topo Santoso, Penanganan Pelanggaran Pemilu: Seri Demokrasi Elektoral Buku 15, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, 2011

Dalam Undang-undang nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Terdapat 77 tindak pidana yang diatur dalam 66 (enam puluh enam) Pasal (Pasal 488 s.d. Pasal 553), Subyek pelaku paling banyak adalah “penyelenggara pemilu”, sebanyak 26 (dua puluh enam) tindak pidana (jajaran KPU sebanyak 23, jajaran Bawaslu sebanyak 3). Subyek “setiap orang” sebanyak 22 tindak pidana. Rumusan norma pidana menggunakan ancaman pidana maksimal. Ancaman pidana paling ringan penjara 6 bulan dan denda 6 juta rupiah (Pasal 489 dan Pasal 495 ayat 2). Sementara ancaman paling berat berupa penjara 6 tahun dan denda 100 milyar (Pasal 553 ayat 1 dan 2).

Selain itu kriminalisasi yang berlebihan yang terdapat dalam beberapa pasal Banyaknya norma pidana dalam UU Pemilu dan UU Pemilihan mengindikasikan bahwa pembuat kebijakan mengutamakan pidana sebagai cara menanggulangi ketidakberesan dalam penyelenggaraan pemilu/pemilihan (*Premium Remedium*).

Sanksi administratif dan etik pada kasus-kasus tertentu bisa lebih efektif daripada menggunakan sanksi pidana. Misalnya: PPS yang tidak mengumumkan DPS (Pasal 489 UU Pemilu) atau kampanye di luar jadwal (Pasal 492 UU Pemilu dan Pasal 187 ayat (1) UU Pemilihan). Sanksi pidana seharusnya menjadi langkah terakhir apabila sanksi administratif maupun etik sudah diterapkan, namun perbuatan kembali terulang.

Tren pelanggaran dalam Pemilu atau Pemilihan selalu berulang, seperti Politik Uang, kepala desa yang tidak netral, mencoblos lebih dari sekali. Hal ini mengindikasikan bahwa pendekatan pidana kurang efektif. Norma-norma pidana tidak

pernah dievaluasi secara serius oleh pembuat kebijakan. Hal ini terlihat pada UU Pemilu yang hanya *copy paste* pasal dari UU 42/2008 dan UU 8/2012, sehingga kita dapat menemukan pasal ganda yang mengatur perbuatan yang sama, seperti Pasal 515 dan Pasal 523 ayat (3) yang sama-sama mengatur politik uang di pemungutan suara, atau Pasal 516 dan Pasal 533 yang sama-sama mengatur perbuatan mencoblos lebih dari sekali.

Selain itu mengatur larangan adanya “mahar politik” dalam proses pencalonan anggota legislatif maupun paslon (Pasal 228 dan Pasal 242). Terdapat ancaman sanksi administratif dimana parpol tidak diperbolehkan mengajukan calon pada periode berikutnya. Namun sanksi administratif tersebut harus terlebih dahulu dibuktikan melalui putusan pengadilan. Persoalannya UU Pemilu tidak mengatur ancaman pidananya, sehingga persoalan tersebut tidak dapat dibawa ke pengadilan. Dengan demikian aturan mengenai larangan mahar politik ini tidak bisa diterapkan atau tidak aplikatif.

Bahwa terdapat beberapa pasal tindakan menguntungkan / merugikan calon seperti dalam Pasal 490 Undang undang Pemilu “Setiap kepala desa atau sebutan lain yang dengan sengaja membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu Peserta Pemilu dalam masa Kampanye, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)”.

Dalam Pasal 547 Undang –undang Pemilu “Setiap pejabat negara yang dengan sengaja membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah

satu Peserta Pemilu dalam masa Kampanye, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah)”.

Berdasarkan pengalaman praktik penanganan tindak pidana, masih ada pihak-pihak di beberapa daerah yang berpandangan bahwa norma tersebut harus dibuktikan terlebih dahulu keuntungannya (hasil penggunaan hak pilih) atau dalam hukum pidana disebut delik materiel. Jika norma tersebut dimaknai sebagai delik materiel, maka pasal tersebut menjadi tidak aplikatif, mengingat penggunaan hak pilih bersifat rahasia dan sulit dibuktikan. Selain itu, sudah banyak putusan pengadilan, baik dalam pemilu maupun pemilihan, yang bisa dijadikan referensi bahwa norma tersebut tidak perlu dibuktikan keuntungan atau kerugiannya untuk menilai telah terjadinya tindak pidana.

Selain itu pengaturan kampanye di luar jadwal sebagaimana dalam Pasal 492 UU Pemilu “Setiap orang yang dengan sengaja melakukan Kampanye Pemilu di luar jadwal yang telah ditetapkan oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota untuk setiap Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 276 ayat (2), dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)”.

Pihak kepolisian dan jaksa berpandangan bahwa kampanye di luar jadwal bisa terjadi apabila terdapat keputusan (*beschikking*) yang diterbitkan oleh KPU yang isinya mengatur jadwal untuk masing-masing peserta pemilu. Norma ini juga menjadi problematik ketika akan diterapkan dalam masa pemungutan suara ulang pasca

putusan MK. Di mana dalam masa pemungutan suara ulang tidak diatur tahapan kampanye.

b. Aspek Supremasi Hukum

Bawaslu, Polisi dan jaksa mempunyai kewajiban untuk mengikuti setiap alur penanganan pelanggaran tindak pidana pemilihan umum sebagaimana tergabung dalam Sentra Penegakan Hukum Terpadu Gakkumdu dalam setiap Berita Acara Pembahasan pertama sampai pembahasan ke empat harus sama-sama menandatangani dan menyepakati tiga lembaga tersebut dilanjut atau tidaknya laporan/temuan yang ditanganinya. Apabila terdapat salah satu lembaga tidak setuju maka tidak dapat dilanjutkan ke tahap alur penanganan selanjutnya.

Selain itu masih minimnya pemahaman hukum, seperti kekeliruan pemahaman mengenai operasi tangkap tangan (OTT) dalam tindak pidana pemilu yang di Bawaslu dikenal dengan hasil pengawasan.

c. Aspek Kultur Masyarakat

Kesadaran akan pentingnya demokrasi dalam perpolitikan khususnya pemilihan umum DPR, DPRD, DPRD kabupaten/kota dan DPD Republik Indonesia serta pemilihan Presiden dan Wakil Presiden cenderung masyarakat berjiwa pragmatism sehingga ada istilah yang digunakan dalam proses pencoblosan dengan menggunakan istilah Madura “TONGKET (settong seket)” 1 kepala Rp. 50.000 mereka tidak mau mencoblos ketika tidak diberikan transport karena mereka beranggapan kalau mau mencoblos itu butuh bensin karena kita naik sepeda begitu selain butuh bensin kita nyampe di TPS jajan kita kan punya anak pak nggak mungkin anak



ditinggal di rumah jadi mereka berbondong-bondong bersama anak terus bagaimana kalau anak saya minta jajan ketika sudah di TPS, sedangkan di TPS itu banyak orang jualan kami yang mau ke sana gimana sekarang anak saya nggak mau ditinggal kemudian kalau saya harus ke sana kan ada jual es apa tidak kasihan. Kebiasaan di masyarakat untuk memilih/mencoblos dengan dalih harus ada uang jajan. Hal ini tentunya sangat mengganggu terhadap penegakan hukum pemilu karena mereka sangat tidak mungkin melaporkan pelanggaran pemilu kepada Bawaslu justru saling menjaga dan melindungi satu sama lain.

Peristiwa-peristiwa hukum pemilu khususnya yang melanggar ketentuan tindak pidana pemilihan umum memerlukan kesadaran dan peran serta masyarakat sehingga penegak hukum pemilu berjalan dengan efektif supaya pelaksanaan pemilu berjalan demokratis dan berkeadilan. Maka kurang kesadaran hukum sehingga sering membuat keberpihakan masyarakat pada calon tertentu yang melakukan pelanggaran atau tidak netral dalam melihat persoalan, ataupun keberpihakan pelanggaran yang dilakukan oleh yang didukung. Selain, masih cenderung pragmatis, politik uang masih dianggap sebagai kewajaran.

Berdasarkan hal tersebut diatas maka perlu optimalisasi upaya mengubah paradigma masyarakat sehingga dalam memilih pemimpin masa depan berdasarkan visi dan misi serta komitmen program setelah terpilih dan menjadi pemimpin masyarakat yang berintegritas, berpihak kepada masyarakat dan loyal terhadap kepentingan Negara.

## **KESIMPULAN**

Bahwa yang menjadi kendala dalam penanganan pelanggaran tindak pidana pemilihan umum yang dilakukan terdapat Norma Perundang-undangan yang dan batas waktu dalam penanganan pelanggaran yang sangat singkat lemahnya supremasi hukum dan kultur masyarakat yang masih rendah kesadaran hukum sehingga masyarakat tidak melaporkan ke bawaslu pemahaman masyarakat terkait dengan dalam penanganan tindak pidana pemilu sabagai upaya meminimalisir dan tercapainya penegakan hukum pidana pemilu efektif sehingga pemilu di Indonesia berjalan dengan demokratis, berkadilan dan berintegritas serta melahirkan pemimpin-pemimpin yang professional, demokratis dan berintegritas.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

Djoko Prakoso, (1987), *Tindak Pidana Pemilu*, Jakarta; Sinar Harapan.

Paimin Napitupulu, (2004), *Peran dan Pertanggungjawaban DPR Kajian di DPRD Provinsi DKI Jakarta*, Bandung; Alumni.

Ramlan Surbakti dan dkk, (2011), *Penanganan Pelanggaran Pemilu: Seri Demokrasi Elektoral Buku 15*, Jakarta; Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.

Sigit Pamungkas, (2009), *Perihal Pemilu*, Cetakan pertama, Yogyakarta; Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gajah Mada.

Teguh Prasetyo, (2011), *Hukum Pidana*, Edisi Revisi, Jakarta; Rajawali Pers.

Topo Santoso, (2006), *Tindak Pidana Pemilu*, Jakarta; Sinar Grafika.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor. 59.

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 176.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor. 182.

Peraturan Bawaslu Nomor. 7 Tahun 2018 Tentang Penanganan Temuan dan laporan Pelanggaran Pemilihan Umum.

Peraturan Bawaslu Nomor. 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu

**World Wide Web**

Silke Pfeiffer, Vote Buying and Its Implication for Democracy: evidence from Latin America, (TI Global Report 2004),