



JH Ius Quia Iustum is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License. Which Permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited

## Keadilan Pemilu Dalam Perkara Pidana Pemilu: Studi terhadap Putusan Pengadilan

**Suparto dan Despan Heryansyah**

**Fakultas Hukum Universitas Islam Riau Pekanbaru Indonesia**

**Pusat Studi Hak Asasi Manusia (Pusham) Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia**

**Jln. Kaharuddin Nasution No.113, Air Dingin, Kec. Bukit Raya, Pekanbaru Indonesia 28284**

**Gg. Bakung No 517, Kec. Banguntapan, Bantul, Yogyakarta**

**suparto@law.uir.ac.id; despan.her@gmail.com**

*Received: 28 April 2021; Accepted: 8 Maret 2022; Published: 19 Mei 2022*

DOI: 10.20885/iustum.vol29.iss2.art6

### Abstract

*Electoral justice can be seen from at least two important aspects, namely the procedure of the election implementation and the mechanism for resolving election-related offences. Election-related offences are understood as actions that are contrary to the provisions of laws and regulations relating to elections. One of the said election-related offences is resolved through the District Court. However, reflecting on the completion of criminal acts in the 2019 legislative elections, electoral justice has not been successful. Of all the decisions of the District Courts in Yogyakarta and West Sumatra that have been analyzed, all of them issued probation to the perpetrator, regardless of the position of the perpetrator, the type of crime, and other aggravating reasons at trial. This study looks at the tendency of judges in deciding cases of election criminal violations and encourages the optimization of electoral justice in these decisions. This normative legal research emphasizes the use of secondary data, especially the decisions of District Court judges in Yogyakarta and West Sumatra. The results of the study show that first, the tendency of decisions to give very light sentences to perpetrators. Second, electoral justice has not been optimally obtained through the District Court because of the lightness of the sentence issued. This is because judges only consider the juridical aspect alone, without seeing the election as a real implementation of the sovereignty of the people as well as various other philosophical and sociological considerations.*

*Key Words: Electoral justice; election crime; judge decision*

### Abstrak

Keadilan pemilu setidaknya dapat dilihat dari dua aspek penting, yaitu terkait prosedur pelaksanaan Pemilu dan mekanisme penyelesaian pelanggaran Pemilu. Pelanggaran Pemilu dipahami sebagai tindakan yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait Pemilu. Salah satu pelanggaran Pemilu dimaksud diselesaikan melalui Pengadilan Negeri. Namun, bercermin pada penyelesaian tindak pidana pemilu legislatif 2019 lalu, keadilan pemilu belum berhasil diwujudkan. Dari keseluruhan putusan Pengadilan Negeri di DIY dan Sumatera Barat yang dianalisis, seluruhnya memberikan pidana percobaan kepada pelaku, tanpa memperhatikan kedudukan pelaku, jenis tindak pidana, dan alasan pemberat lainnya di persidangan. Penelitian ini melihat kecenderungan hakim dalam memutus perkara pelanggaran pidana pemilu dan mendorong optimalisasi keadilan pemilu dalam putusan tersebut. Penelitian hukum normatif ini menekankan pada penggunaan data sekunder, terutama putusan hakim Pengadilan Negeri di DIY dan Sumatera Barat. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa *pertama*, kecenderungan putusan memberikan hukuman yang sangat ringan terhadap pelaku. *Kedua*, keadilan pemilu belum optimal didapatkan melalui Pengadilan Negeri karena ringannya hukuman yang dijatuhkan. Ini disebabkan hakim hanya mempertimbangkan aspek yuridis semata, tanpa melihat pemilu sebagai implementasi nyata dari kedaulatan rakyat serta berbagai pertimbangan filosofis dan sosiologis lainnya.

**Kata-kata Kunci:** Keadilan pemilu; tindak pidana pemilu; putusan hakim

## Pendahuluan

Pemilihan umum dan demokrasi adalah dua elemen penting dalam mewujudkan kedaulatan rakyat.<sup>1</sup> Hakikat Pemilu dalam negara demokrasi adalah pengejawantahan kedaulatan rakyat yang diwujudkan dalam bentuk penyampaian hak konstitusional (hak pilih) warga negara dalam suatu pemilu yang jujur dan adil (*free and fair elections*).<sup>2</sup> Pemilu berfungsi untuk mengkonversi kehendak rakyat menjadi jabatan-jabatan di lembaga negara.<sup>3</sup> Sebagai konsekuensinya, pejabat-pejabat negara hasil pemilu tersebut akan bekerja menjalankan mandat rakyat. Agar proses konversi kehendak rakyat menghasilkan wakil rakyat atau pejabat yang sesuai dengan kehendak rakyat, maka proses pemilu harus dijalankan secara jujur dan adil.<sup>4</sup>

Pemilu menyediakan apa yang disebut sebagai sistem keadilan pemilu guna memastikan dapat berjalan secara jujur dan adil. Sistem keadilan pemilu tersebut merupakan elemen penting dalam menjamin efektivitas dan keadilan pemilu.<sup>5</sup> Sistem keadilan pemilu mencakup elemen pencegahan dan mekanisme penyelesaian sengketa pemilu. Internasional *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) mengemukakan, sistem keadilan pemilu mencakup jaminan bahwa setiap prosedur dan keputusan dalam proses pemilu sejalan dengan kerangka hukum yang ada, dan jika terdapat hak-hak pilih yang dilanggar, tersedia mekanisme hukum untuk menyelesaikannya.<sup>6</sup>

Masalah hukum pemilu dapat dikatakan lebih kompleks jika dibandingkan dengan persoalan dalam lingkup rezim hukum lainnya. Di samping, banyaknya

---

<sup>1</sup> Arief Budiman, *Teori Negara, Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hlm. 30.

<sup>2</sup> Nasrullah dan Tanto Lailam, "Dinamika dan Problematika Politik Hukum Lembaga Penyelesai Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 24, No.1, Juni 2017, hlm.1. Lihat pula Suranto, Nasrullah, dan Tanto Lailam, "Model Rekrutmen Penyelenggara Pemilu yang Independen dan Berintegritas di DIY", *Jurnal Konstitusi*, Volume 17, No. 1, Maret 2020, hlm. 56.

<sup>3</sup> Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia, Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, Gema Insani Press, Jakarta, 1996, hlm. 204.

<sup>4</sup> Sejak awal Kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disebut NKRI) Tahun 1945 telah muncul semangat demokrasi dengan kehendak diselenggarakannya Pemilihan Umum (selanjutnya disebut Pemilu). Sekalipun pemilu baru diselenggarakan pada tahun 1955, 10 tahun pasca kemerdekaan RI. Lihat Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 309.

<sup>5</sup> Oliver Joseph dan Frank McLoughlin, *Electoral Justice System Assessment Guide*, International IDEA, Stockholm, 2019, hlm. 9 dan baca juga Ayoub, Ayman, dan Andrew Ellis (Ed.), *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*. International IDEA, Stockholm, 2010.

<sup>6</sup> Lihat Khairul Fahmi, "Pembatasan dan Pembedaan Hak Pilih dalam Mewujudkan Pemilihan Umum yang Adil dan Berintegritas", *Disertasi* pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2019, hlm. 146.

kategori masalah, pelaksanaan penanganan masalah hukum pemilu juga melibatkan banyak lembaga/institusi. Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, setidaknya diakui enam jenis masalah hukum pemilu, yaitu: pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, sengketa pemilu, tindak pidana pemilu, sengketa tata usaha negara pemilu, dan perselisihan hasil pemilu.<sup>7</sup> Jenis masalah hukum yang sama juga diadopsi ke dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Banyaknya jenis masalah hukum pemilu juga linear dengan banyaknya institusi yang terlibat dalam penanganannya. Setidaknya ada sembilan institusi yang terlibat, yaitu: (1) Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), (2) Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu); (3) Komisi Pemilihan Umum (KPU); (4) Kepolisian Negara; (5) Kejaksaan; (6) Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara; (7) Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi; (8) Mahkamah Agung; dan (9) Mahkamah Konstitusi. Belum lagi keterlibatan Komisi Penyiaran atau Dewan Pers untuk mengawasi pemberitaan dan iklan kampanye. Sehingga, setidaknya akan ada 10 institusi yang terkait dengan penyelesaian masalah hukum pemilu.

Banyaknya jenis masalah serta banyaknya pihak yang terlibat menunjukkan begitu kompleknya masalah hukum pemilu, atau setidaknya masalah hukum pemilu didesain dengan demikian kompleks. Jangankan untuk melaksanakan, memahaminya pun butuh energi ekstra agar tidak salah paham yang berakibat fatal dalam pelaksanaannya. Salah satu mekanisme keadilan pemilu yang juga menyimpan kompleksitas persoalan adalah terkait penegakan pidana pemilu yang pada ada gilirannya, persoalan muncul baik karena konten aturannya yang tidak terlalu mendukung maupun karena faktor penegak dan budaya hukum.<sup>8</sup> Persoalan keadilan penegakan hukum pidana pemilu inilah yang hendak ditelaah lebih jauh dalam penelitian ini. Khususnya terkait dengan

---

<sup>7</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

<sup>8</sup> Tiga instrumen penegakan hukum yang hampir selalu dipakai oleh akademisi hukum (non dogmatis) adalah substansi hukum (*legal substance*), penegak hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*), sebagaimana yang dikenalkan oleh Lawrence Friedman.

keadilan pemilu dalam penyelesaian perkara tindak pidana pemilu oleh hakim di pengadilan.

Pengadilan Negeri mendapatkan wewenang untuk menyelesaikan perkara tindak pidana pemilu. Penyelesaian tindak pidana pemilu melalui pengadilan ini merupakan salah satu instrumen untuk mewujudkan keadilan pemilu. Hal ini dikarenakan, bagi pihak yang dirugikan atas pelanggaran yang dilakukan oleh seseorang (baik peserta, pemilu, maupun penyelenggara) dapat menuntut keadilan di muka persidangan atas kerugian tersebut. Pidana pemilu ini juga dimaksudkan agar penyelenggaraan pemilu dilakukan secara jujur dan berkeadilan, segala bentuk kecurangan tidak dibenarkan dan harus diadili. Namun, Putusan Pengadilan Negeri di Provinsi DIY dan Provinsi Sumatera Barat menunjukkan hukuman yang dijatuhkan oleh hakim masih sangat rendah, bahkan dari 21 putusan yang penulis kaji, seluruhnya hanya dijatuhi hukuman percobaan.<sup>9</sup> Oleh karena itu, menarik bagi penulis untuk melihat bagaimana kecenderungan, alasan, dan pertimbangan hakim dalam putusan-putusan tersebut, serta apakah putusan itu sudah menggambarkan aspek keadilan pemilu.

Penelitian ini menelaah putusan pengadilan terkait tindak pidana pemilu 2019 di dua daerah, yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Provinsi Sumatera Barat (Sumbar), dalam rangka menyempitkan serta memfokuskan objek penelitian. Ada beberapa alasan mengapa dua daerah ini yang penulis jadikan sebagai objek. *Pertama*, keduanya adalah provinsi yang merepresentasikan kuantitas perkara yang berbeda, Sumbar termasuk daerah yang banyak terdapat pelanggaran pidana pemilu, sebaliknya DIY termasuk daerah yang sedikit pelanggarannya.<sup>10</sup> *Kedua*, terjadi peningkatan kasus pelanggaran pidana pemilu di dua provinsi tersebut, dibandingkan dengan pemilu 2014 lalu.

Putusan yang penulis analisis dalam penelitian ini meliputi empat putusan PN di Provinsi DIY<sup>11</sup> dan 17 Putusan PN di Provinsi Sumatera Barat.<sup>12</sup> Putusan

---

<sup>9</sup> Secara bergantian istilah yang digunakan adalah hukuman percobaan, pidana percobaan, maupun pidana bersyarat.

<sup>10</sup> Lihat Tim Editor Bawaslu RI, *Indeks Kerawanan Pemilu, Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden*, Badan Pengawas Pemilihan Umum, Jakarta, 2018, hlm. 238.

<sup>11</sup> Putusan No. 7/Pid.Sus/2019/PN. Btl; Putusan Nomor 85/Pid.Sus/2019/PN Wno; Putusan Nomor 301/Pi.Sus/2019/PN Smn; Putusan Nomor 39/Pid.Sus/2019/PN Smn.

<sup>12</sup> Pengadilan Tinggi Padang, Putusan Nomor 190/PID.SUS/2018/PTPDG; Pengadilan Tinggi Padang, Putusan Nomor 55/PID.SUS/2019/PTPDG; Pengadilan Negeri Solok, Putusan Nomor

yang penulis kaji mencakup seluruh putusan Pengadilan Negeri di dua provinsi tersebut. Alasan mengapa penulis mengkaji seluruh putusan tidak fokus pada satu atau dua putusan saja adalah untuk melihat kecenderungan umum hakim dalam memutus, sehingga analisis dan kesimpulan menjadi lebih kuat.

### **Rumusan Masalah**

Berangkat dari uraian latar belakang di atas, tulisan ini mengkaji lebih jauh putusan Pengadilan Negeri dalam perkara pidana pemilu. *Pertama*, bagaimana kecenderungan Putusan Pengadilan Negeri dalam menguji perkara pidana pemilu? *Kedua*, bagaimana optimalisasi keadilan pemilu dalam putusan Pengadilan Negeri?

### **Tujuan Penelitian**

Berangkat dari rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini yaitu: *pertama*, mencari dan menjelaskan kecenderungan putusan hakim Pengadilan Negeri dalam menguji perkara pidana pemilu pada Provinsi DIY dan Sumatera Barat. *Kedua*, menganalisis keadilan pemilu dalam putusan pengadilan negeri, apakah keadilan sudah terwujud, baik dalam pertimbangan maupun amar putusan hakim.

### **Metode Penelitian**

Penelitian ini pada dasarnya merupakan penelitian hukum normatif yang menekankan pada penggunaan data sekunder,<sup>13</sup> dengan menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Terkait dengan bahan hukum primer, penulis menganalisis peraturan perundang-undangan terkait dengan pelanggaran pidana pemilu serta putusan-putusan Pengadilan Negeri terkait dengan pelanggaran pidana pemilu 2019 di Provinsi DIY dan Sumatera Barat. Kemudian, bahan hukum sekunder yang digunakan

---

1/Pid.Pra/2019/PN.Slk; Pengadilan Negeri Solok, Putusan Nomor 21/Pid.Sus/2019/PN.Slk; Pengadilan Negeri Solok, Putusan Nomor 64/Pid.Sus/2019/PN.Slk; Pengadilan Negeri Solok, Putusan Nomor 68/Pid.Sus/2019/PN.Slk; Pengadilan Negeri Solok, Putusan Nomor 61/Pid.Sus/2019/PN.Slk; Pengadilan Negeri Batusangkar, Putusan Nomor 79/Pid.Sus/2019/PN.Bsk; Pengadilan Negeri Batusangkar, Putusan Nomor 30/Pid.Sus/2019/PN.Bsk; Pengadilan Negeri Sawahlunto, Putusan Nomor 39/Pid.Sus/2019/PN.Swl; Pengadilan Negeri Pasaman Barat, Putusan Nomor 45/Pid.Sus/2019/PN.Psb; Pengadilan Negeri Tanjung Pati, Putusan Nomor 79/Pid.Sus/2019/PN.TjP; Pengadilan Negeri Kotobaru, Putusan Nomor 47/Pid.Sus/2019/PN.Kbr; Pengadilan Negeri Bukittinggi, Putusan Nomor 23/Pid.Sus/2019/PN.Bkt;

<sup>13</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2004, hlm. 118.

berupa artikel jurnal, buku, serta hasil penelitian yang relevan dengan objek penelitian. Selanjutnya, bahan hukum tersier yang digunakan adalah kamus hukum dan kamus bahasa.

## **Pembahasan dan Hasil Penelitian**

### **Konsepsi Keadilan Pemilu dan Pidana Pemilu**

Sistem keadilan pemilu merupakan instrumen yang penting untuk menegakan hukum dan menjamin sepenuhnya prinsip demokrasi melalui pemilihan umum yang bebas, jujur, dan adil.<sup>14</sup> Berkenaan dengan pelaksanaan mekanismenya, sedikitnya terdapat tiga mekanisme yang digunakan dalam pelaksanaan sistem keadilan pemilu. Ketiga mekanisme tersebut memiliki kekhasan yang berbeda, dua diantaranya memiliki kekhasan formal sedangkan sisanya berciri khas informal. Untuk lebih jelasnya, ketiga mekanisme sistem keadilan pemilu tersebut dapat dijabarkan sebagaimana berikut ini:<sup>15</sup>

1. Mekanisme formal atau korektif (misalnya mengajukan dan memproses gugatan pemilu): jika dilaksanakan, mekanisme ini akan menghasilkan keputusan untuk membatalkan, mengubah, atau mengakui adanya ketidakberesan dalam proses pemilu;
2. Mekanisme penghukuman atau punitif (misalnya dalam kasus pelanggaran pidana): jika dilaksanakan, mekanisme ini akan menjatuhkan sanksi kepada pelanggar, baik badan maupun individu yang bertanggung jawab atas ketidakberesan tersebut, termasuk tanggung jawab (*liability*) pidana atau administratif terkait dengan pemilu; dan
3. Mekanisme alternatif: mekanisme ini dapat dipilih oleh pihak-pihak yang bersengketa.

Banyak ahli dan lembaga yang bergerak di bidang pemilu yang telah merumuskan konsep keadilan pemilu. Di antara yang paling banyak dirujuk adalah *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA). Lembaga ini berpandangan, keadilan pemilu mencakup cara dan mekanisme yang tersedia di suatu negara tertentu, komunitas lokal atau di tingkat regional atau internasional untuk:<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Lihat Orozco-Henriquez, *Electoral justice: The International IDEA Handbook*, Stockholm Idea Group, Stockholm, 2010, hlm. 221-234.

<sup>15</sup> Muhammad Nur Ramadhan, "Evaluasi Penegakan Hukum Pidana Pemilu Dalam Penyelenggaraan Pemilu 2019", *Jurnal Adhyasta Pemilu*, Vol. 6, No. 2, 2019, hlm. 120.

<sup>16</sup> Oliver Joseph dan Frank McLoughlin, *Op. Cit.*, hlm. 8. Baca juga IDEA, *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA*, Indonesia Printer, Jakarta, 2010, hlm. 5.

1. menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait dengan proses pemilu sesuai dengan kerangka hukum;
2. melindungi atau memulihkan hak pilih; dan
3. memungkinkan warga yang meyakini bahwa hak pilih mereka telah dilanggar untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan, dan mendapatkan putusan.

Keadilan pemilu dikonsepsikan sebagai kondisi di mana seluruh prosedur dan tindakan penyelenggara dilakukan sesuai regulasi pemilu. Pada saat yang sama, regulasi pemilu juga menyediakan mekanisme pemulihan terhadap hak pilih yang dilanggar. Kerangka hukum pemilu mesti mengatur prosedur penyelesaian pelanggaran yang terjadi merupakan prasyarat mewujudkan keadilan pemilu dapat dipenuhi.

Instrumen ini juga merupakan konsekuensi atas pilihan Indonesia menjadi negara hukum. Negara hukum menghendaki agar tindakan pemerintah harus didasarkan pada hukum, dengan demikian pelanggaran terhadap hukum, baik dilakukan oleh pemerintah maupun warga negara, harus tersedia pula mekanisme hukum untuk menyelesaikannya.<sup>17</sup>

Pandangan tersebut dapat dikonstruksi bahwa sistem keadilan pemilu adalah sistem untuk memastikan proses pemilu di suatu negara berjalan secara bebas, adil, dan jujur. Dalam sistem tersebut terdapat beberapa bagian, di mana salah satunya adalah mekanisme penegakan hukum pemilu. Mekanisme ini digunakan sebagai sarana terakhir dalam membentengi keadilan pemilu.<sup>18</sup>

Berdasarkan kerangka berpikir tersebut, selanjutnya akan dilihat bagaimana sistem keadilan pemilu dibangun dalam UU Pemilu. *Pertama*, terkait prosedur pelaksanaan, UU Pemilu telah mengatur seluruh aspek penyelenggaraan 11 tahapan pemilu.<sup>19</sup> Selain itu, UU Pemilu juga telah mengatur ihwal hak pilih,<sup>20</sup> penyelenggara pemilu yang independen,<sup>21</sup> dan mekanisme penyelesaian pelanggaran dan sengketa.<sup>22</sup>

---

<sup>17</sup> Muhammad Nur Ramadhan, *Op. Cit.*, hlm. 117.

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm. 120.

<sup>19</sup> Pasal 167 ayat (4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

<sup>20</sup> *Ibid.*, Buku Ketiga Bab II dan Bab V.

<sup>21</sup> *Ibid.*, Buku Kedua.

<sup>22</sup> *Ibid.*, Buku Keempat dan Buku Kelima.

*Kedua*, terkait mekanisme penyelesaian pelanggaran, UU Pemilu telah mengatur dua kelompok masalah hukum dalam pemilu, yaitu : (1) pelanggaran; dan (2) sengketa. Secara umum, pelanggaran pemilu dipahami sebagai tindakan yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait Pemilu.<sup>23</sup>

Kelompok pertama, kategori pelanggaran dibedakan dalam dua bentuk, yaitu pelanggaran kode etik dan pelanggaran administrasi. Pelanggaran kode etik diartikan sebagai pelanggaran terhadap etika penyelenggara pemilu yang telah ditetapkan.<sup>24</sup> Pelanggaran administrasi merupakan pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan setiap tahapan penyelenggaraan pemilu.<sup>25</sup> Penanganan pelanggaran administrasi dilakukan oleh Bawaslu.

Terdapat jenis pelanggaran pidana atau tindak pidana pemilu selain pelanggaran kode etik dan pelanggaran administrasi. Tindak pidana pemilu merupakan perbuatan yang melanggar ketentuan pidana yang diatur dalam UU Pemilu.<sup>26</sup> Penanganan pelanggaran pidana dilakukan melalui proses peradilan pidana yang melibatkan Bawaslu dan jajaran, kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan negeri. Adapun peran Bawaslu adalah menetapkan apakah suatu peristiwa hukum yang terjadi dapat diduga sebagai tindak pidana pemilu atau tidak. Hukum acara yang digunakan dalam menangani dugaan tindak pidana pemilu adalah Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP),<sup>27</sup> kecuali untuk hal-hal yang sudah ditentukan secara tegas dalam UU Pemilu.

Terdapat dua bentuk sengketa pada kelompok kedua, yaitu sengketa proses dan sengketa hasil. Penyelesaian sengketa hasil pemilu merupakan wewenang Mahkamah Konstitusi sesuai konstitusi dan UU Pemilu. Adapun penyelesaian sengketa proses pemilu merupakan wewenang Bawaslu dan untuk jenis sengketa tertentu juga menjadi wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Lebih jauh, sengketa proses pemilu dapat dikelompokkan lagi menjadi sengketa

---

<sup>23</sup> Pasal 1 angka 26 Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pelanggaran Pemilihan Umum.

<sup>24</sup> Pasal 456 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

<sup>25</sup> Pasal 460 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

<sup>26</sup> *Ibid.*, Buku Kelima Bab II.

<sup>27</sup> Pasal 477 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.



antarpeserta dan sengketa antara peserta dengan penyelenggara, dalam hal ini KPU, KPU Propinsi, atau KPU Kabupaten/Kota.<sup>28</sup>

### **Sentra Gakumdu: Awal Masalah Pidana Pemilu**

Peraturan Bawaslu Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakkan Hukum Terpadu mengatur bahwa Sentra Gakkumdu merupakan pusat dari kegiatan penegakan hukum terhadap tindak pidana Pemilu yang terdiri dari unsur Bawaslu, Polri, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia.<sup>29</sup> Walaupun kewenangan penanganan pelanggaran Pemilu terdapat pada Bawaslu, proses penanganan pelanggaran dan tindak pidana Pemilu wajib melewati Sentra Gakkumdu. Jika prosedur dalam Sentra Gakkumdu terlewat, maka penanganan pelanggaran Pemilu cacat prosedur.

Model kerja dan penataan komposisi Sentra Gakumdu dengan kewenangan demikian, dalam prakteknya memunculkan banyak hambatan. Penyatuan tiga lembaga (Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan) dalam Sentra Gakumdu, sulit mencapai kesamaan persepsi dalam menangani kasus tindak pidana pemilu. Unsur kepolisian dan kejaksaan yang menjadi bagian dari Sentra Gakkumdu memiliki kekhawatiran tidak dapat memenuhi bukti pembedaan pelanggaran pemilu, sehingga mereka menjadi sangat defensif dalam menerima laporan tindak pidana pemilu untuk diproses di penyidikan. Masing-masing unsur Sentra Gakkumdu masih memperlakukan Sentra Gakkumdu-nya itu sendiri berdasarkan kepentingan sektoral tiap-tiap Lembaga (tidak secara komprehensif dan menyeluruh).

Jika berkaca pada Pemilu 2019 lalu, terdapat beberapa kendala operasional Sentra Gakkumdu dalam hal penanganan tindak pidana Pemilu serta eksistensinya itu sendiri secara umum, antara lain yaitu:<sup>30</sup>

1. Masih kurangnya koordinasi dalam penanganan pelanggaran dan penyelesaian tindak pidana Pemilu antara Bawaslu dengan Kepolisian dan Kejaksaan;
2. Adanya beberapa daerah yang belum memiliki Kepolisian RI dan Kejaksaan RI;

---

<sup>28</sup> Pasal 466 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

<sup>29</sup> Pasal 1 ayat (2) Peraturan Bawaslu Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakkan Hukum Terpadu.

<sup>30</sup> Muhammad Nur Ramadhan, *Op.Cit.*, hlm. 123.

3. Kondisi demografis dan geografis serta minimnya peralatan komunikasi;
4. Masih adanya ketidakpercayaan publik mengenai efektifitas Sentra Gakkumdu;
5. Adanya kelemahan dalam tata kerja dan pola hubungan dalam Sentra Gakkumdu yang membuat penanganan tidak maksimal; dan
6. Adanya subjektivitas tertentu dari unsur-unsur yang ada di dalam Sentra Gakkumdu.

Muara paling krusial dari semua permasalahan ini adalah bertolak dari dua hal, yakni pemahaman dari masing-masing unsur dalam Sentra Gakkumdu dan kelembagaan Sentra Gakkumdu itu sendiri. Perbedaan pemahaman antara masing-masing unsur dalam Sentra Gakkumdu merupakan masalah mendasar dari kelemahan penanganan dugaan tindak pidana pemilu dalam Pemilu 2019. Hal tersebut dikarenakan masing-masing unsur menggunakan pedoman yang berbeda dalam melihat suatu kasus dugaan tindak pidana pemilu. Ketiga unsur dalam Sentra Gakkumdu memiliki keyakinan tersendiri atas pedoman yang berasal dari masing-masing instansi. Selanjutnya permasalahan yang kedua, terkait desain kelembagaan dari Sentra Gakkumdu itu sendiri. Dibutuhkan suatu desain komperhensif yang dapat digunakan agar dapat memaksimalkan penegakan hukum pemilu.<sup>31</sup> Konsep yang digunakan oleh UU Pemilu untuk Sentra Gakkumdu merupakan hal yang sarat dengan kepentingan di dalamnya. Berkumpul tiga lembaga dengan kewenangan yang berbeda diantara ketiganya yang sangat mungkin terjadi gesekan dan dapat mengabaikan keadilan pemilu itu sendiri.<sup>32</sup>

Perbedaan pendapat antara Bawaslu di satu sisi dengan Kepolisian dan Kejaksaan di sisi yang lain dalam menilai sebuah kasus sejauh ini berdampak pada dua persoalan. *Pertama*, ada banyak aduan dan temuan Bawaslu terkait pelanggaran tindak pidana pemilu yang dibahas dalam sentra Gakumdu, namun tidak dinyatakan layak oleh Sentra Gakumdu untuk dilanjutkan ke proses penyidikan atau penuntutan. Hal ini terjadi karena perbedaan pendapat antara

---

<sup>31</sup> Ada gagasan agar Sentra Gakkumdu perlu mengadopsi struktur organisasi dalam penegakkan hukum di Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), di mana unsur Kepolisian diperbantukan dalam lembaga KPK, sehingga hal tersebut dapat menekan celah mengambil keputusan sesuai kepentingan pribadi atau golongan, dan personil yang ditempatkan akan lebih fokus untuk menangani kasus Pemilu saja, tidak tercampur dengan kewajibannya menangani kasus di luar urusan Pemilu seperti fakta yang terjadi di lapangan.

<sup>32</sup> Muhammad Nur Ramadhan, *Ibid.*, hlm. 125.

Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan tentang substansi perkara. *Kedua*, sekalipun suatu kasus dinyatakan layak oleh Sentra Gakumdu untuk dilanjutkan ke proses penyidikan dan persidangan, namun karena kekhawatiran penyidik dan penuntut bahwa kasus tidak dapat memenuhi bukti pemidanaan pelanggaran pemilu, sehingga tuntutan pidananya terlalu ringan. Tuntutan ini tentu saja mempengaruhi amar putusan atau hukuman yang dijatuhkan oleh hakim.

### **Kecenderungan Putusan PN dalam Perkara Pidana Pemilu 2019**

Berdasarkan data yang dirilis Bawaslu, dalam proses penyelenggaraan Pemilu 2019 terdapat sebanyak 21.169 dugaan pelanggaran. Dugaan pelanggaran tersebut meliputi 16.427 dugaan pelanggaran administrasi, 426 dugaan pelanggaran kode etik, 2.798 dugaan pelanggaran pidana, dan 1.518 dugaan pelanggaran hukum lainnya. Untuk pelanggaran pidana, dari 582 kasus yang ditangani Bawaslu dalam Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu), 345 diantaranya masuk pada tahap pemeriksaan oleh pengadilan.<sup>33</sup>

Penelitian yang dilakukan oleh *Indonesian Legal Roundtable* (ILR) menunjukkan,<sup>34</sup> perkara tindak pidana pemilu mengalami peningkatan signifikan dibandingkan dengan pemilu 2014 lalu. Pada 2014 lalu, terdapat 203 kasus yang telah diputus oleh Pengadilan Negeri terkait dengan tindak pidana pemilu, sedangkan pada pemilu 2019 ini terdapat 345 kasus pidana pemilihan umum yang telah berkekuatan hukum tetap. Peningkatan pelanggaran mencapai angka 58.3 persen. Locus pelanggaran pidana pada Pemilihan Umum 2019 tersebut terjadi di 34 provinsi. Paling banyak terdapat di provinsi Sulawesi Selatan (40 kasus), disusul Sulawesi Tengah dan Sumatera Utara (sama-sama 24 kasus), Nusa Tenggara Barat (21 kasus), serta Gorontalo, Maluku, dan Maluku Utara (masing-masing 19 kasus).

Ada 320 dari 345 kasus pidana pada Pemilu pada 2019 atau 92 persen kasus terbukti dan divonis bersalah. Sisanya 28 kasus atau 8 persen divonis bebas oleh hakim Pengadilan Negeri. Sedangkan dari aspek tempus terjadinya tindak

---

<sup>33</sup> Lihat Data Pelanggaran Pemilu Tahun 2019, 4 November 2019, [https://www.bawaslu.go.id/sites/default/files/hasil\\_pengawasan/DATA%20PELANGGARAN%20PEMILU%20TAHUN%202019%204%20NOVEMBER%202019-dikompresi.pdf](https://www.bawaslu.go.id/sites/default/files/hasil_pengawasan/DATA%20PELANGGARAN%20PEMILU%20TAHUN%202019%204%20NOVEMBER%202019-dikompresi.pdf), diakses 26 Juni 2020.

<sup>34</sup> Lihat Firmansyah Arifin, "Jerat Pidana Pemilu 2019: Dinamika dan Masalahnya", Paparan Penelitian di Jakarta pada Senin, 7 Oktober 2019 di Jakarta.

pidana, sebarannya 168 perkara pidana pemilu terjadi di tahap kampanye, 74 kasus berlangsung saat pemungutan dan penghitungan suara, dan 69 perkara di tahap rekapitulasi penghitungan suara. Sementara dari aspek pelaku, pelaku pidana pemilu terbanyak adalah calon anggota legislatif, yakni ada 86 orang. Disusul warga masyarakat (59 orang), tim sukses atau pendukung (33 orang), dan kepala desa (30 orang). Dari 320 vonis tersebut, 170 kasus divonis dengan pidana bersyarat atau percobaan, 131 kasus divonis dengan pidana penjara, dan 19 kasus divonis tanpa kehadiran terdakwa atau *in-absentia*.

Alur proses penanganan dugaan tidak pidana pemilu dimulai dengan penetapan Bawaslu dan jajaran tentang ada atau tidaknya dugaan tindak pidana pemilu.<sup>35</sup> Apabila Bawaslu menyatakan terdapat dugaan tindak pidana pemilu, maka ia akan dilanjutkan dengan proses penyelidikan, penyidikan, dan penuntut sesuai UU Pemilu dan KUHAP.<sup>36</sup>

### 1. Putusan Pengadilan Negeri di Sumatera Barat tentang Tindak Pidana Pemilu

17 kasus dari 101 dugaan tindak pidana pemilu di Sumbar<sup>37</sup> berlanjut pada proses penyelidikan dan penyidikan. Seluruh kasus yang masuk tahap penyidikan berhasil dilimpahkan ke pengadilan. Kasus-kasus dugaan tidak pidana pemilu tersebut dapat dibaca pada tabel di bawah ini.<sup>38</sup>

Tabel 1. Tindak Pidana Pemilu 2019 di Provinsi Sumatera Barat

No.	Prov/Kab/ Kota	Terdakwa	Tindak Pidana	Putusan PN
1.	Kota Bukittinggi	Mirawati Nurmatias (Caleg)	Kampanye menggunakan fasilitas pemerintah.	Pidana penjara 7 bulan (percobaan) dan denda 10 juta.
2.	Kota Sawahlunto	Syafrizal	Memberikan suara lebih dari satu kali.	Pidana penjara 3 bulan (percobaan) dan denda 1 juta.
3.	Kota Solok	Heltiana Rahmi	Kampanye di luar jadwal.	Pidana penjara 4 bulan (percobaan) dan denda 5 juta.

<sup>35</sup> Pasal 476 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

<sup>36</sup> Pasal 477 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

<sup>37</sup> Surya Efitrimen, "Evaluasi Pengawasan Pemilu Tahun 2019 dan Menatap Pilkada Serentak Tahun 2020", Presentasi dalam Seminar Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Ekasakti, Padang 14 Oktober 2019.

<sup>38</sup> Lihat Khairul Fahmi, dkk., *Op. Cit.*, hlm. 12.

4.	Kota Solok	Joni Edison Nuis	Sebagai peserta kampanye memberikan imbalan uang kepada pemilih untuk memilih anggota DPRD tertentu.	Pidana penjara 4 bulan (percobaan) dan denda 15 juta.
5.	Kota Solok	Rika Hanom	Memberikan atau menjanjikan imbalan uang kepada pemilih.	Tidak terbukti.
6.	Kota Solok	Junita	Memberikan materi lain sebagai imbalan kepada peserta kampanye pemilu.	Pidana penjara 3 bulan (percobaan) dan denda 8 juta.
7.	Kota Solok	Rama Hafiz Hasri	Sebagai peserta kampanye pada hari tenang memberikan imbalan kepada pemilih secara langsung.	Pidana penjara 4 bulan (percobaan) dan denda 10 juta.
8.	Kab. Lima Puluh Kota	Yeni Zafitri	Pada hari pemungutan suara memberikan suara lebih dari satu kali di satu TPS.	Pidana penjara 2 bulan (percobaan) dan denda 5 juta.
9.	Kab. Pasaman Barat	Amin Hadia	Menjanjikan uang sebagai imbalan kepada peserta kampanye pemilu.	Pidana penjara 6 bulan (percobaan) dan denda 2 juta.
10.	Kab. Solok	Mardalis	Menghina seseorang, calon, atau peserta pemilu lainnya.	Pidana penjara 1 bulan dan denda 1 juta (perintah ditahan)
11.	Kab. Solok	Yefri Hendri	Sebagai anggota BAMUS (BPD) ikut serta sebagai pelaksana dan tim kampanye.	Pidana kurungan 2 bulan (percobaan) dan denda 2 juta.
12.	Kab. Solok	Surpikardi	Sebagai peserta pemilu pada masa tenang memberikan imbalan uang kepada pemilih.	Pidana penjara 3 bulan (percobaan) dan denda 8 juta.
13.	Kab. Solok	Yusri Randu	Peserta pemilu pada masa tenang memberikan imbalan uang kepada pemilih.	Pidana penjara 3 bulan (percobaan) dan denda 20 juta.
14.	Kab. Solok	Seherman	Peserta kampanye pada masa tenang memberikan imbalan uang kepada pemilih.	Pidana penjara 3 bulan (percobaan) dan denda 15 juta.

15. Kab. Solok Selatan	Eva Wilda	Memberikan imbalan kepada peserta kampanye pemilu .	Pidana penjara 1 bulan (percobaan) dan denda 2,5 juta.
16. Kab. Tanah Datar	Antoni Surya Roza	Melakukan kampanye iklan media massa di luar jadwal.	Pidana penjara 2 bulan (percobaan) dan denda 3 juta.
17. Kab. Tanah Datar	Dendi Oktaviadi	Melakukan pencoblosan lebih dari satu kali.	Pidana penjara 3 bulan (percobaan) dan denda 1 juta.

Sumber: Disarikan dari 17 Putusan Pengadilan Negeri di Sumatera Barat

Satu dari 17 perkara yang diperiksa di pengadilan diputus bebas karena dinilai tidak terbukti. Adapun 16 perkara lainnya dinyatakan terbukti oleh Pengadilan Negeri (PN). Dari 17 perkara yang diperiksa pengadilan, 9 perkara merupakan dugaan politik uang. Temuan ini menunjukkan bahwa politik uang terus terjadi dalam pemilu sehingga menjadi ancaman serius bagi penyelenggaraan pemilu yang jujur dan adil. Politik uang sampai hari ini memang masih menjadi problem serius demokrasi di Indonesia, baik pada aspek pelaku maupun penerima, karena tanpa adanya hubungan timbal balik dari keduanya, *money* politik tidak akan terjadi. Selain itu, temuan yang cukup menarik adalah terjadinya peningkatan kasus yang sangat signifikan dibandingkan dengan pemilu 2014 lalu, di mana hanya terjadi satu kasus pidana pemilu. Sekalipun demikian, banyak dan sedikitnya kasus pelanggaran tindak pidana pemilu, tentu tidak dapat dijadikan sebagai ukuran gagal dan berhasilnya suatu pemilu. Mengenai hal ini, secara spesifik akan penulis terangkan pada subbab analisis.

## 2. Putusan Pengadilan Negeri di DIY tentang Tindak Pidana Pemilu

Berdasarkan hasil penelusuran penulis, pada 2014 lalu, tidak ada kasus pelanggaran tindak pidana pemilu yang diputus oleh pengadilan negeri di DIY. Memang ada dua kasus yang ditangani oleh Bawaslu dan Kepolisian, namun hanya sampai pada proses penyidikan oleh pihak kepolisian, tidak dilanjutkan ke proses penuntutan. Sebagaimana telah penulis paparkan sebelumnya, tidak semua laporan dugaan pelanggaran tindak pidana Pemilu bisa diterima pihak kepolisian. Adanya perbedaan interpretasi oleh aparat penegak hukum

khususnya pihak Kepolisian dalam menerima laporan dari Pengawas Pemilu.<sup>39</sup> Pada pemilu serentak 2019, memang terjadi peningkatan kasus namun tidak begitu signifikan. Menurut catatan penulis, terdapat 4 putusan hakim pengadilan negeri terkait dengan pelanggaran tindak pidana pemilu 2019 lalu. Pelanggaran ini terjadi di daerah Sleman, Bantul, dan Gunung Kidul. Berikut penjelasan lebih rinci dari berbagai kasus tersebut.

Tabel 2. Tindak Pidana Pemilu 2019 di Provinsi DIY

No.	Prov/Kab/ Kota	Terdakwa	Tindak Pidana	Putusan PN
1.	Sleman	Ngadiyono, S.E Anggota DPRD Kab.Gunungkidul / Caleg / Tim Kampanye Prabowo / Ketua DPC Gerindra Gunungkidul	Penggunaan fasilitas negara berupa sarana mobilitas dalam acara Kampanye Pasangan calon Presiden	Pidana penjara 2 bulan masa percobaan 4 bulan denda 7,5 juta sub 2 bulan
2.	Sleman	Anita Ratna Dewi PPK Kec Depok Kab. Sleman DIY	Mengubah BA Hasil Rekapitulasi Penghitungan Suara	Pidana penjara 4 bulan masa percobaan 8 bulan denda 5 juta sub 3 bulan
3.	Bantul	Durori Pelaksana Kampanye Hilmy Muhammad Calon DPD RI Dapil DIY	Politik uang	Pidana penjara 1 bulan masa percobaan 3 bulan Denda 1 juta sub 1 bulan
4.	Gunung Kidul	Maharddhika Wirabuwana Krisnamurti WNI (Pemilih)	Pembakaran dan perobekan surat suara	Pidana penjara 2 bulan masa percobaan 6 bulan tidak ada denda

Sumber: Disarikan dari 4 Putusan Pengadilan Negeri di DIY

Empat perkara yang dibawa oleh Gakumdu ke Pengadilan Negeri dinyatakan bersalah oleh pengadilan dan dijatuhi hukuman pidana. Dari empat perkara tersebut, hanya satu terdakwa yang mengajukan banding atas putusan Pengadilan Negeri, yaitu Durori pelaksana kampanye dari Hilmy Muhammad, calon DPD RI. Namun Pengadilan Tinggi Negeri DIY justeru menguatkan putusan Pengadilan Negeri. Perkara yang cukup menarik adalah dua perkara

<sup>39</sup> Heri Joko Setyo, "Problematisa Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu di Indonesia", Tesis pada Program Pascasarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2016, hlm. 165.

yang diputus oleh Pengadilan Negeri Sleman, pasalnya, pelaku dari kedua perkara ini adalah penyelenggara dan peserta pemilu. *Pertama*, tindak pidana yang dilakukan oleh Ngadiyono, dia adalah anggota DPRD Kabupaten Gunung Kidul. *Kedua*, tindak pidana yang dilakukan oleh Anita Ratna, dia adalah PPK Kecamatan Depok. Sedangkan dari empat perkara tersebut, objeknya bervariasi, mulai dari penggunaan mobil dinas, mengubah hasil rekapitulasi, politik uang, hingga perusakan surat suara.

### **Analisis Putusan PN dalam Pelanggaran Pidana Pemilu**

Keadilan pemilu dapat dilihat dari banyak pendekatan, mulai dari prosedur penyelenggaraan pemilu oleh penyelenggara pemilu yang diatur di dalam undang-undang hingga ketersediaan mekanisme penyelesaian berbagai proses yang ada dalam tahapan pemilu. Penelitian ini berfokus pada keadilan pemilu yang dilihat dari aspek putusan Pengadilan Negeri terhadap pelanggaran tindak pidana pemilu serentak 2019 di Provinsi DIY dan Sumbar. Berdasarkan pada paparan data putusan Pengadilan Negeri di DIY dan Sumbar di atas, maka beberapa analisis dalam penelitian ini sebagai berikut.

*Pertama*, peningkatan jumlah kasus pelanggaran pidana pemilu yang diajukan ke pengadilan, baik di DIY maupun Sumatera Barat, bisa bermakna dua hal. Pada satu sisi, peningkatan perkara ini dapat dibaca sebagai bekerjanya mekanisme atau sistem keadilan pemilu dalam peraturan perundang-undangan. Dengan mekanisme yang ada saat ini, masyarakat yang merasa dirugikan atau melihat adanya tindak pidana pemilu dapat langsung mengadukan kepada Bawaslu. Namun, pada sisi yang lain, tingginya angka pelanggaran tindak pidana pemilu di beberapa provinsi termasuk provinsi Sumatera Barat, menunjukkan bahwa masih ada pekerjaan rumah yang besar dalam rangka mewujudkan pemilu yang jujur dan adil sebagaimana diamanatkan oleh UUD NRI 1945.

*Kedua*, hukuman pidana yang dijatuhkan oleh hakim Pengadilan Negeri terbilang sangat rendah. Di Sumatera Barat, hakim rata-rata memutuskan 3 bulan dari 17 kasus yang diputus oleh pengadilan negeri, hukuman tertinggi pidana penjara 7 bulan sedangkan terendah 1 bulan. Di Yogyakarta juga tidak jauh berbeda, rata-rata hukuman adalah 2,2 bulan dari total empat kasus yang diputus



pengadilan. Padahal, ketentuan hukuman pidana bagi pelaku tindak pidana pemilu yang diatur di dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 cukup berat, misalnya ketentuan pidana dalam Pasal 523 terkait politik uang disebutkan:

*“Setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim Kampanye Pemilu yang dengan sengaja pada Masa Tenang menjanjikan atau memberikan imbalan uang atau materi lainnya kepada Pemilih secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 278 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp.48.000.000,00 (empat puluh delapan juta rupiah)”.*

Kenyataannya adalah bahwa pelaku atas nama Seherman di Kabupaten Solok hanya dipidana 3 bulan penjara dan denda Rp. 15.000.000,00. Begitupun ketentuan dalam Pasal 519, terkait politik uang untuk calon anggota DPD. Dalam hal ini, pelakunya, Durori, berdasarkan Putusan No. 7/Pid.Sus/2019/PN.Btl Pemilu di Kabupaten Bantul hanya dipidana penjara 1 bulan dan denda Rp. 1.000.000,00.

*“Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan seseorang, dengan memaksa, dengan menjanjikan atau dengan memberikan uang atau materi lainnya untuk memperoleh dukungan bagi pencalonan anggota DPD dalam Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 183 dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah)”.*

Semua putusan hakim di kedua daerah tersebut hanya memberikan pidana percobaan terhadap pelaku. Di DIY, misalnya, Putusan Nomor 85/Pid.Sus/2019/PN Wno, Putusan Nomor 301/Pi.Sus/2019/PN Smn, dan Putusan Nomor 39/Pid.Sus/2019/PN Smn di Yogyakarta rata-rata menghukum terdakwa selama 2 bulan dan seluruhnya percobaan. Sekalipun KUHAP memang menentukan bahwa pidana penjara di bawah satu tahun dapat diganti dengan pidana percobaan. Namun, semua pelaku tindak pidana pemilu dijatuhi hukuman percobaan oleh hakim, baik tindak pidana yang tergolong ringan maupun yang terdapat alasan pemberat.

Ketimpangan antara pidana yang dijatuhkan oleh hakim pengadilan dengan ketentuan pidana yang diatur di dalam UU Pemilu menjadi satu problem besar penataan pidana pemilu di Indonesia saat ini. Dalam rangka mewujudkan pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (luberjurdil), penegakan

hukum pidana pemilu memang seharusnya salah satu instrumen untuk mewujudkan cita-cita jujur dan adil tersebut. Salah satu cara konkret yang dapat dilakukan oleh pengadilan adalah memunculkan efek jera bagi pelaku tindak pidana dan masyarakat luas, yaitu dengan memperberat hukuman terhadap pelaku. Hukuman yang terlampau ringan, bahkan hanya percobaan, tidak akan berdampak positif bagi perbaikan demokrasi substansial Indonesia. Sederhananya, jika semua pelaku hanya dihukum dengan pidana percobaan, bagaimana mungkin pelaku maupun masyarakat yang lain akan jera melakukan tindak pidana pemilu, atau dalam ruang lingkup yang lebih jauh, bagaimana mungkin kedaulatan rakyat yang sebenarnya dapat dilindungi dan diwujudkan.

Pertanyaan yang cukup menarik terkait dinamika ini adalah mengapa hakim bisa menjatuhkan hukuman yang sangat ringan terhadap pelaku? Dalam analisis yang penulis lakukan, hal ini disebabkan oleh dua hal. *Pertama*, karena memang dakwaan dan tuntutan pidana yang diajukan oleh kejaksaan terbilang sangat rendah. Dalam penjelasan terdahulu telah penulis sampaikan bahwa dalam penegakan hukum tindak pidana pemilu ini, ada situasi di mana muncul kekhawatiran pada pihak kepolisian dan kejaksaan bahwa unsur delik tidak akan terpenuhi, padahal menurut Bawaslu, unsur-unsurnya sudah terpenuhi. Dalam konteks *integrated criminal justice system*, tuntutan jakwa tentu menjadi komponen penting penegakan hukum, namun sejatinya hakim tidak memiliki kewajiban untuk mengikuti tuntutan jaksa, artinya hakim bisa saja memutus pidana yang lebih rendah atau bahkan lebih tinggi dari tuntutan jaksa. Sehingga efektivitas penegakan hukum pidana pemilu dapat dicapai. Kemandirian hakim dalam melihat konteks pidana pemilu dalam hal ini sangat dibutuhkan.

*Kedua*, dalam penelusuran penulis, *ratio decidendi* atau dasar pertimbangan hakim dalam menentukan amar putusan, hanya melihat aspek pemenuhan unsur-unsur pidana sebagaimana yang diatur di dalam UU Pemilu dan KUHP semata. Sepanjang unsur terpenuhi, sudah cukup bagi hakim untuk menjatuhkan sanksi kepada terdakwa. Sehingga wajar apabila sanksi yang dijatuhkan terbilang sangat ringan, untuk semua tindak pidana. Terdapat beberapa hal yang sejatinya menjadi pertimbangan hakim dalam memutus pelanggaran tindak pidana pemilu:

1. Harus dipahami bahwa penyelenggaraan pemilu merupakan implementasi dari Pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Pemilu, meskipun sebatas prosedural formal, merupakan wujud nyata dari kedaulatan rakyat dan hak politik warga negara. Oleh karena itu, negara memiliki kewajiban untuk melindungi, memenuhi, dan menghormatinya. Negara dalam konteks ini, termasuk pula hakim sesuai dengan wilayah kekuasaannya menurut peraturan perundang-undangan.
2. Setali mata uang dengan pernyataan di atas, oleh karena pemilu tidak hanya berkaitan dengan prosedural formal semata, melainkan implementasi nyata dari kedaulatan rakyat, maka perlindungannya tidak cukup hanya sebatas pada legal positif semata. Lebih jauh dari itu, ada ruh yang harus dilindungi, yaitu kedaulatan itu sendiri. Dalam konteks yang lebih nyata, dapat dianalogikan: dalam memutus perkara yang berkaitan dengan pidana pemilu, maka penegak hukum (polisi, jaksa, hakim, termasuk advokat), tidak cukup hanya berpegang atau berpedoman pada bunyi dari pasal satu undang-undang semata, namun harus berangkat dari hal yang lebih substantif dan penting, yaitu kedaulatan rakyat yang harus dilindungi. Terlebih seorang hakim yang akan memutus perkara pidana pemilu, maka harus pula mempertimbangkan bangunan negara hukum Indonesia yang menempatkan kedaulatan berada di tangan rakyat sepenuhnya. Dengan kata lain, tindak pidana Pemilu bukan merupakan tindak pidana biasa, oleh karena itu, hakim di dalam menyusun pertimbangan hukum, seharusnya mempertimbangkan aspek filosofis dari Pemilu.
3. Indonesia pada saat ini masih dalam tahap proses pembangunan demokrasi. Pasca reformasi tahun 1998, berbagai aspek dan sistem ketatanegaraan terus dibenahi dan hari ini harus kita akui, meski perlahan, namun terus menunjukkan perbaikan. Oleh karena itu, komitmen semua pihak harus terus dibangun, termasuk peran hakim dalam menjaga ruh dan pergerakan demokrasi agar tetap mengalami kemajuan. Peran hakim dalam konteks ini, tentu adalah keberpihakannya pada prinsip-prinsip demokrasi melalui putusan yang ia keluarkan.

Pengabaian terhadap tiga aspek substantif dari pidana pemilu di atas menjadikan penegakan hukum pidana pemilu tidak begitu optimal. Namun, harus diakui, situasi ini dapat muncul disebabkan pula masih kuatnya pengaruh sistem atau mazhab positivisme, yang menjadikan aparat penegak hukum hanya sebagai corong undang-undang, kaku dan tidak memiliki kebebasan. Kebenaran hukum hanyalah apa yang disahkan oleh penguasa tanpa melihan kondisi sosial, budaya, dan politik masyarakat bersangkutan. Juga karena model pendidikan hukum yang hanya mendesain kurikulumnya untuk mendorong menghasilkan sarjana hukum yang berkacamata kuda atau hukum identik dengan peraturan undang-undang (*wet*) semata.<sup>40</sup> Inti dari teori hukum murni yang menjadi pijakan positivisme ini adalah hukum harus dilepaskan dari anasir-anasir lain, baik nilai moral, agama, sosial maupun politik.<sup>41</sup>

Paradigma tunggal positivisme sudah tidak fungsional lagi sebagai analisis dan kontrol yang bersejalan dengan tabel hidup karakteristik manusia yang senyatanya pada konteks dinamis dan multi kepentingan baik pada proses maupun pada peristiwa hukumnya. Sehingga hukum hanya dipahami dalam artian yang sangat sempit, yakni hanya dimaknai sebatas undang-undang, sedangkan nilai-nilai di luar undang-undang tidak dimaknai sebagai sebuah hukum. Sementara jauh-jauh hari Holmes telah mengingatkan bahwa hukum bukanlah yang tertulis dalam undang-undang melainkan yang ada pada pengalaman manusia, lebih ekstrem Karl Von Savigny mengatakan bahwa hukum sejati bukanlah yang ada dalam undang-undang tetapi yang hidup dalam masyarakat.<sup>42</sup> Itu adalah dalam rangka kritik terhadap aliran positivisme.

Hukum merupakan bagian dari karya cipta manusia yang dimanfaatkan untuk menegakkan martabat manusia. Manusia tidak menghamba kepada abjad dan titik koma yang terdapat dalam undang-undang sebagai buah perwujudan nalar, tetapi hukum yang menghamba pada kepentingan manusia untuk menegakkan nilai-nilai kemanusiaan. Hukum tidak hanya produk rasio, tetapi bagian dari intuisi. Relevansinya dengan nilai dasar kebangsaan, ialah

---

<sup>40</sup> Jawahir Thontowi, "Menuju Ilmu Hukum Berkeadilan", Pidato Pengukuhan dalam Jabatan Guru Besar pada Bidang Ilmu Hukum, 20 Desember 2011, hlm. 84.

<sup>41</sup> Hans Kelsen, *Pure Teori of Law*, University California Press, Berkely, 1978, hlm. 1.

<sup>42</sup> Lihat Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, 2006.

mewujudkan konsepsi keadilan yang beradab, seperti sila kedua Pancasila. Oleh karenanya, hukum adalah untuk manusia bukan sebaliknya.<sup>43</sup>

Konteks penegakan hukum oleh hakim melalui putusannya, dampak negatif dari perspektif positivisme ini adalah: *pertama*, hakim dalam melihat perkara hanya mempertimbangkan unsur-unsur formal yang terkandung di dalam pasal-pasal saja, tanpa melihat asas, nilai, norma, falsafah yang ada dalam masyarakat. *Kedua*, hakim enggan memutus diluar pasal yang dituntut oleh jaksa, padahal tidak ada larangan bagi hakim untuk melakukan hal tersebut. Terlebih, yang memiliki kewenangan untuk menemukan dan mengkonstruksi hukum sesungguhnya adalah hakim. *Ketiga*, putusan menjadi kering dan tandus nilai sehingga tidak memberikan aspek keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat dan negara.

Kuatnya pengaruh mazhab positivisme dalam paradigma hakim-hakim di Indonesia memang merupakan masalah lama yang sampai hari ini belum terselesaikan. Sekalipun realitas itu tidak bersifat tunggal, artinya hakim menjadi positivisme tidak selalu karena kuatnya pengaruh mazhab positivisme, bisa saja karena terdapat konflik kepentingan pribadi hakim. Oleh karena itu, sebagai konstruksi penyelesaian pidana pemilu masa depan, model yang diterapkan pada tindak pidana lingkungan hidup dapat diadopsi, yaitu menunjuk hakim-hakim tertentu untuk menangani perkara pidana pemilu yang sudah pernah mengikuti pelatihan peningkatan kapasitas hakim dalam pidana pemilu atau dengan kata lain memiliki sertifikasi menjadi hakim perkara pidana pemilu.

## Penutup

Kesimpulan yang dapat diambil dalam penelitian ini adalah sebagai berikut. *Pertama*, Putusan hakim pengadilan negeri dalam perkara pidana pemilu tergolong sangat rendah. Rata-rata putusan pengadilan di daerah Sumatera Barat adalah 3 bulan, sedangkan Jogjakarta 2,2 bulan. Bahkan, semua pidana yang dijatuhkan di dua daerah tersebut berupa pidana percobaan. Problem penegakan hukum tindak pidana pemilu ini sebenarnya sudah terjadi sejak pembahasan dalam Sentra Gakumdu, terdapat perbedaan pandangan antara instansi yang

---

<sup>43</sup> Lihat Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum: Esai-Esai Terpilih*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010.

tergabung dalam Sentra Gakumdu dalam menilai sebuah tindak pidana. Akibatnya, selain banyak kasus yang tidak dapat dibawa ke tingkat pengadilan, juga rendahnya hukuman yang dituntut oleh kejaksaan.

Hakim dalam memutus perkara tindak pidana pemilu hanya memperhatikan dan mempertimbangkan unsur-unsur formal tindak pidana pemilu yang tercantum di dalam UU semata. Padahal penegakan hukum tindak pidana pemilu harus pula dikaitkan dengan aspek kedaulatan rakyat dan bangunan negara hukum demokrasi yang tengah terus diperjuangkan. Pemilu, meskipun sebatas prosedural formal, merupakan wujud nyata dari kedaulatan rakyat dan hak politik warga negara. Oleh karena itu, negara memiliki kewajiban untuk melindungi, memenuhi, dan menghormatinya. Negara dalam konteks ini, termasuk pula hakim sesuai dengan wilayah kekuasaannya menurut peraturan perundang-undangan. Situasi ini, salah satunya disebabkan oleh masih kuatnya pengaruh mazhab positivisme pada aparat penegak hukum di Indonesia, sehingga apa yang dianggap sebagai hukum adalah apa yang secara formal tercantum di dalam UU.

*Kedua*, tulisan ini merekomendasikan dua aspek. *Pertama*, agar titik awal masalah di Sentra Gakumdu dapat diselesaikan, maka model kelembagaan seperti Komisi Pemberantasan Korupsi dapat di adopsi. Di KPK unsur Kepolisian diperbantukan dalam lembaga KPK, sehingga hal tersebut dapat menekan celah mengambil keputusan sesuai kepentingan pribadi atau golongan, dan personil yang ditempatkan akan lebih fokus untuk menangani kasus Pemilu saja, tidak tercampur dengan kewajibannya menangani kasus di luar urusan Pemilu seperti fakta yang terjadi di lapangan. *Kedua*, hakim yang memutus perkara pidana pemilu ini sebaiknya adalah hakim yang memiliki sertifikasi tertentu yang telah mengikuti diklat di Balitbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung.

## Daftar Pustaka

### Buku

Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2004.

Ayoub, Ayman, dan Andrew Ellis (Ed.), *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, International IDEA, Stockholm, 2010.

- Budiman, Arief, *Teori Negara, Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002.
- IDEA, *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA*, Indonesia Printer, Jakarta, 2010.
- Joseph, Oliver dan Frank McLoughlin, *Electoral Justice System Assessment Guide*, International IDEA, Stockholm, 2019.
- Kelsen, Hans, *Pure Teori of Law*, University California Press, Berkely, 1978.
- Mahendra, Yusril Ihza, *Dinamika Tata Negara Indonesia, Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Keparitaan*, Gema Insani Press, Jakarta, 1996.
- MD, Moh. Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011.
- Orozco-Henriquez, "Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Internasional IDEA", 2010.
- Rahardjo, Satjipto, *Membedah Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Sosiologi Hukum: Esai-Esai Terpilih*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010.
- Tim Editor Bawaslu RI, *Indeks Kerawanan Pemilu, Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden*, Badan Pengawas Pemilihan Umum, Jakarta, 2018.
- Jurnal, Hasil Penelitian, Tesis, dan Disertasi**
- Firmansyah Arifin, "Jerat Pidana Pemilu 2019: Dinamika dan Masalahnya", Paparan Penelitian di Jakarta pada Senin, 7 Oktober 2019 di Jakarta.
- Heri Joko Setyo, "Problematisasi Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu di Indonesia", *Tesis* pada Program Pascasarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2016.
- Jawahir Thontowi, "Menuju Ilmu Hukum Berkeadilan", *Pidato* Pengukuhan dalam Jabatan Guru Besar pada Bidang Ilmu Hukum, 20 Desember 2011.
- Khairul Fahmi, "Pembatasan dan Pembedaan Hak Pilih dalam Mewujudkan Pemilihan Umum yang Adil dan Berintegritas", *Disertasi* pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2019.
- Muhammad Nur Ramadhan, "Evaluasi Penegakan Hukum Pidana Pemilu Dalam Penyelenggaraan Pemilu 2019", *Jurnal Adhyasta Pemilu*, Vol. 6, No. 2, 2019.
- Nasrullah dan Tanto Lailam, "Dinamika dan Problematisasi Politik Hukum Lembaga Penyelesai Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 24, No. 1, Juni 2017.
- Suranto, Nasrullah, dan Tanto Lailam, "Model Rekrutmen Penyelenggara Pemilu yang Independen dan Berintegritas di DIY", *Jurnal Konstitusi*, Volume 17, No. 1, Maret 2020.
- Surya Efitrimen, "Evaluasi Pengawasan Pemilu Tahun 2019 dan Menatap Pilkada Serentak Tahun 2020", Presentasi dalam Seminar Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Ekasakti, Padang 14 Oktober 2019.

**Internet**

Data Pelanggaran Pemilu Tahun 2019, 4 November 2019, [https://www.bawaslu.go.id/sites/default/files/hasil\\_pengawasan/DATA%20PELANGGARAN%20PEMILU%20TAHUN%202019%204%20NOVEMBER%202019-dikompresi.pdf](https://www.bawaslu.go.id/sites/default/files/hasil_pengawasan/DATA%20PELANGGARAN%20PEMILU%20TAHUN%202019%204%20NOVEMBER%202019-dikompresi.pdf), diakses tanggal 26 Juni 2020.

**Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pelanggaran Pemilihan Umum.

Peraturan Bawaslu Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakkan Hukum Terpadu.