

## REFORMULASI KEBIJAKAN HUKUM TERHADAP PENEGAKAN HUKUM PIDANA PEMILU DALAM MENJAGA KEDAULATAN NEGARA

*(Reformulating the Legal Policy on Criminal Election Law Enforcement to Preserve State Sovereignty)*

**M. Harun**

Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Walisongo Semarang  
Jl. Walisongo No 3-5 Semarang 50185, Jawa Tengah  
Email: harun\_hajj@yahoo.co.id/harundosen@gmail.com

Naskah diterima: 21 Februari 2016; revisi: 4 April 2016; disetujui: 15 April 2016

### **Abstrak**

Kebijakan hukum pidana harus memperhatikan dan mengarah pada tercapainya tujuan dari kebijakan sosial berupa *social welfare* dan *social defence*, termasuk di dalamnya kebijakan penegakan hukum pidana pemilu. Sehingga produk hukum yang dihasilkan adalah hukum yang konsisten dengan falsafah negara, mengalir dari landasan konstitusi UUD NRI Tahun 1945 dan secara sosiologis menjadi sarana untuk tercapainya keadilan dan ketertiban masyarakat. Dengan menggunakan metode yuridis normatif, penelitian ini berupaya menganalisis kebijakan formulasi tindak pidana pemilu legislatif saat ini, dan bagaimana reformulasi kebijakan hukum terhadap penegakan hukum pidana pemilu dalam menjaga kedaulatan negara. Kesimpulan yang di dapat bahwa terdapat maksud dari perumus undang-undang untuk mempersingkat waktu penyelesaian perkara pidana pemilu sehingga lebih cepat memperoleh kekuatan hukum tetap, tetapi hal ini tidak ditunjang dengan produk hukum yang responsif. Oleh sebab itu penting untuk mereformulasi kebijakan hukum terhadap penegakan hukum pidana pemilu yang diharapkan dapat memenuhi rumusan konfigurasi politik demokratis dan karakter produk hukum responsif.

**Kata Kunci:** reformulasi, kebijakan, pemilu, kedaulatan negara

### **Abstract**

*Criminal law policy must consider and support the purpose of social policy: social welfare and social defense, including law enforcement on election criminal law. Every legal products should be consistent with the philosophy of the State, in line with the Constitution of UUD NRI 1945 and being a tool to achieve Justice and order in society. Using normative juridical method, this study attempt to analyze the policy formulation on legislative elections crime right now, and how the reformulation of elections criminal law in order to maintain state sovereignty. The study conclude that there is the intention of the framers of the Act to shorten the time of election crime dispute settlement to gain the force of law faster. But it is not supported by a responsive legal product. Therefore it is important to reformulate legal policy on election criminal law enforcement which is expected to be able to meet the element of political democratic configuration and responsive legal product.*

**Keywords:** reformulation, policy, election, state sovereignty

## A. Pendahuluan

Fungsi-fungsi hukum hanya mungkin dilaksanakan secara optimal saat hukum memiliki kekuasaan yang ditunjang oleh kekuasaan politik. Legitimasi hukum melalui kekuasaan politik, salah satunya terwujud dalam pemberian sanksi bagi pelanggar hukum. Hukum ditegakkan oleh kekuasaan politik melalui alat-alat politik lain, seperti polisi, penuntut umum, dan pengadilan. Dalam hal ini harus berani mengakui bahwa pengadilan bukan sekadar alat hukum, tetapi juga alat politik.<sup>1</sup>

Hukum membutuhkan suatu kekuatan pendorong. Ia membutuhkan kekuasaan. Kekuasaan ini memberikan kekuatan kepadanya untuk menjalankan fungsi hukum, seperti misalnya sebagai kekuatan pengintegrasikan atau pengkoordinasi proses-proses dalam masyarakat. Kita bisa mengatakan, bahwa hukum tanpa kekuasaan akan tinggal sebagai keinginan-keinginan atau ide-ide belaka. Hukum membutuhkan kekuasaan, tetapi ia juga tidak bisa membiarkan kekuasaan itu untuk menunggangi hukum. Situasi konflik yang utama antara keduanya terjadi oleh karena kekuasaan dalam bentuknya yang paling murni tidak bisa menerima pembatasan-pembatasan. Sebaliknya, justru hukum itu bekerja dengan cara memberikan patokan-patokan tingkah laku dan karena itu memberikan pembatasan-pembatasan.<sup>2</sup>

Salah satu pilar *grand design* sistem dan politik hukum nasional adalah prinsip bahwa hukum mengabdikan pada kepentingan bangsa untuk memajukan negara dan menjadi pilar demokrasi dan tercapainya kesejahteraan rakyat.

Oleh karena itu produk hukum yang dihasilkan adalah hukum yang konsisten dengan falsafah negara, mengalir dari landasan konstitusi UUD NRI Tahun 1945 dan secara sosiologis menjadi sarana untuk tercapainya keadilan dan ketertiban masyarakat. Persoalan mendasar terkait *grand design* pembangunan sistem dan politik hukum nasional, adalah bagaimana membuat struktur sistem hukum (*legal system*) yang kondusif bagi keberagaman sub-sistem, keberagaman substansi, pengembangan bidang-bidang hukum yang dibutuhkan masyarakat, juga kondusif bagi terciptanya kesadaran hukum masyarakat dan kebebasan untuk melaksanakan hak-hak dan kewajiban-kewajiban sesuai dengan aturan yang berlaku. Tegasnya, harus ada kebijakan hukum (*legal policy*) yang jelas untuk menciptakan kondisi di atas. Sistem hukum dan konstitusi harus dapat merespon dinamika dan tantangan zaman dan kehidupan bernegara yang bertumpu pada konsensus reformasi. Produk hukum yang dihasilkan harus mencerminkan aspek filosofis, yuridis, sosiologis dan historis, sehingga kehidupan bangsa dan negara harus berkesinambungan.<sup>3</sup>

Politik hukum adalah "*legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara". Dengan demikian politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam

<sup>1</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2008), hlm. 57.

<sup>2</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 146.

<sup>3</sup> Barda Nawawi Arief, *Kumpulan Hasil Seminar Hukum Nasional* (Semarang: Badan Penerbit Undip, 2011), hlm. 134.

pembukaan UUD NRI Tahun 1945.<sup>4</sup> Padmo Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk.<sup>5</sup>

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu, 1) tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada; 2) cara-cara apa dan yang mana dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut; 3) Kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah; 4) dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.<sup>6</sup> Soedarto mengemukakan bahwa politik hukum adalah kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat untuk mencapai apa yang dicita-citakan.<sup>7</sup> Pada tahun 1986, Soedarto mengemukakan kembali bahwa politik hukum merupakan upaya untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik

sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu.<sup>8</sup> Politik hukum dapat diartikan sebagai garis resmi tentang hukum (*legal policy*) yang harus diberlakukan oleh negara guna mencapai tujuan negara sebagaimana digariskan substansi dan berbagai instrumennya oleh konstitusi. Dengan arti ini, maka politik hukum pemilu dapat diartikan sebagai garis resmi tentang hukum pemilu, yang diberlakukan oleh negara melalui UU guna menjadikan pemilu sebagai salah satu alat pencapaian tujuan-tujuan negara.<sup>9</sup>

Tujuan-tujuan negara kita sudah tertuang dengan jelas di dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang secara umum dipahami terumuskan dalam empat hal, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan umum, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Salah satu asas dan sistem ketatanegaraan yang dipilih oleh pembentuk UUD untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut adalah asas dan sistem demokrasi sebagaimana tertuang dalam sila keempat dari lima sila dalam dasar ideologi negara kita, Pancasila, yakni: "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan".<sup>10</sup>

Lahirnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 sebagai dasar pelaksanaan Pemilu 2014

<sup>4</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 1.

<sup>5</sup> Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), cet.II, hlm. 160; dalam Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, *ibid*, hlm. 1.

<sup>6</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991), cet. III, hlm. 352-353; dalam Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, *ibid*, hlm. 2.

<sup>7</sup> Soedarto, *Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum*, dalam majalah Hukum dan Keadilan, No. 5 Tahun VII (Semarang: Januari-Februari 1979), hlm. 15-16. Lihat juga dalam Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, Kajian Terhadap Hukum Pidana* (Bandung: Sinar Baru, 1983), hlm. 20; dalam Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, *ibid*, hlm. 2.

<sup>8</sup> Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 151; dalam Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, *ibid*, hlm. 2.

<sup>9</sup> Moh. Mahfud MD, *Pemilu dan MK dalam Mozaik Ketatanegaraan Kita* (kata pengantar); dalam Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu* (Jakarta: Konpress, 2012), hlm. xiii.

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm. xiii.

merupakan bagian dari tuntutan dan dinamika perkembangan masyarakat yang mengharapkan proses dan hasil Pemilu 2014 lebih demokratis dan menghasilkan sistem pemerintahan yang efektif.<sup>11</sup> Penegakan hukum dalam pelaksanaan pemilu 2014 terkait erat dengan “Ketentuan Pidana” yang diatur dalam Bab XXII Bagian Kesatu tentang Pelanggaran diatur dalam Pasal 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290 dan 291; Bagian Kedua tentang Kejahatan diatur dalam Pasal 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, dan 321.

Masalah penegakan hukum tersebut, terkait erat dengan pencegahan dan penanggulangan kejahatan. Menurut Barda Nawawi Arief<sup>12</sup>, upaya atau kebijakan untuk melakukan pencegahan dan penanggulangan kejahatan termasuk bidang “kebijakan kriminal” (*criminal policy*). Kebijakan kriminal ini pun tidak terlepas dari kebijakan yang lebih luas, yaitu “kebijakan sosial” (*social policy*) yang terdiri dari “kebijakan/upaya-upaya untuk kesejahteraan sosial” (*social welfare policy*) dan kebijakan/upaya-upaya untuk perlindungan masyarakat (*social defence policy*). Dengan demikian, sekiranya kebijakan penanggulangan kejahatan (politik kriminal) dilakukan dengan menggunakan sarana “penal” (hukum pidana), maka “kebijakan hukum pidana” (*penal policy*), khususnya pada kebijakan yudikatif/ aplikatif (penegakan hukum pidana *in concreto*) harus memperhatikan dan mengarah pada tercapainya tujuan dari kebijakan sosial itu, berupa *social welfare* dan *social defence*.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penelitian ini berupaya menganalisis kebijakan formulasi tindak pidana pemilu legislatif sekarang ini; dan mereformulasi kebijakan hukum terhadap penegakan hukum pidana pemilu dalam menjaga kedaulatan negara.

## B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan metode yuridis normatif dengan Jenis data dalam penelitian ini bersifat kualitatif yang terdiri dari data primer dan data sekunder, keduanya saling melengkapi. Sumber-sumber penelitian berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.<sup>13</sup> Data yang diperoleh akan diteliti dengan tehnik analisis data dilakukan melalui pengelompokan data yang terkumpul dan dicermati untuk menemukan prinsip-prinsip berdasarkan kerangka teori yang akan menjadi pedoman pembahasan. Prinsip-prinsip ini diperoleh dengan penafsiran terhadap bahan-bahan hukum termasuk ruang dan waktu dokumen tersebut. Data-data yang telah dikumpulkan diklasifikasikan berdasarkan masalah yang dianalisis, yaitu melalui sumber hukum UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum.

## C. Pembahasan

### 1. Kebijakan Formulasi Tindak Pidana Pemilu Legislatif Sekarang Ini

Kebijakan legislatif merupakan kebijakan (*policy*) dalam menetapkan dan merumuskan sesuatu di dalam peraturan perundang-

<sup>11</sup> Lihat juga pada dasar *Menimbang* pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012.

<sup>12</sup> Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan* (Bandung: PT Citra Aditya Bhakti, 2001), hlm. 73.

<sup>13</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 141, lihat pula Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: Rajawali Pers, 2004), hlm. 12-14.

undangan. Oleh karena itu, sering juga kebijakan legislatif disebut dengan istilah “kebijakan formulatif”.<sup>14</sup>

Berdasarkan pemahaman tentang kebijakan legislatif tersebut dan mengkaitkan terhadap kebijakan formulasi tindak pidana pemilu dalam hal ketentuan pidananya berupa kategori pelanggaran dan kejahatan. Kategori kejahatan dalam tindak pidana pemilu menentukan adanya pidana penjara.

Dasar pembenaran eksistensi pidana penjara dalam perundang-undangan dilihat dari sudut efektivitas sanksi, merujuk pada pendapat Prof. Barda:<sup>15</sup>

- a. Kebijakan penal (*penal policy*), sebagaimana kebijakan publik pada umumnya, pada dasarnya harus merupakan kebijakan yang rasional. Salah satu ukuran rasionalitas kebijakan pidana antara lain dapat dihubungkan dengan masalah efektivitas. Jadi, ukuran rasionalitas diletakkan pada masalah keberhasilan atau efektivitas pidana itu dalam mencapai tujuannya. Menentukan dasar pembenaran pidana penjara dilihat dari sudut efektivitasnya merupakan suatu pendekatan pragmatis yang memang sepatutnya dipertimbangkan dalam setiap langkah kebijakan. Namun, masalahnya adalah seberapa jauh efektivitas pidana penjara itu dapat diukur dan dibuktikan untuk memberikan dasar pembenaran ditetapkannya pidana penjara dalam perundang-undangan.
- b. Efektivitas pidana penjara dilihat dari aspek perlindungan masyarakat. Dilihat dari aspek perlindungan/kepentingan masyarakat,

maka suatu pidana dikatakan efektif apabila pidana itu sejauh mungkin dapat mencegah atau mengurangi kejahatan. Jadi, kriteria efektivitas dilihat dari seberapa jauh frekuensi kejahatan dapat ditekan. Dengan kata lain, kriterianya terletak pada seberapa jauh efek “pencegahan umum” (*general prevention*) dari pidana penjara dalam mencegah warga masyarakat pada umumnya untuk tidak melakukan kejahatan.

- c. Efektivitas pidana penjara dilihat dari aspek perbaikan si pelaku. Dilihat dari aspek perbaikan si pelaku, maka ukuran efektivitas terletak pada aspek “pencegahan khusus” (*special prevention*) dari pidana. Jadi, ukurannya terletak pada masalah seberapa jauh pidana itu (penjara) mempunyai pengaruh terhadap si pelaku/ terpidana. Ada 2 (dua) aspek pengaruh pidana terhadap terpidana, yaitu aspek pencegahan awal (*deterrent aspect*) dan aspek perbaikan (*reformative aspect*).

Kebijakan formulasi tindak pidana pemilu dalam hukum positif Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, bahwa tindak pidana pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012. Bentuk-bentuk dan unsur-unsur tindak pidana pemilu dapat berupa kategori pelanggaran:

<sup>14</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana* (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2005), hlm. 223.

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm. 224-229.

**Tabel 1.** Kategori Pelanggaran Pidana Pemilu

No	Pasal	Sistem Pemidanaan (Sistem Hukum Pidana)		
		Tindak Pidana	Kesalahan (PJP)	Pidana
1	273	Kategori Pelanggaran	Sengaja memberikan keterangan yang tidak benar untuk pengisian daftar pemilih.	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
2	274	Kategori Pelanggaran	Sengaja tidak memperbaiki daftar pemilih sementara.	Kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah).
3	275	Kategori Pelanggaran	Mengacaukan, menghalangi, atau mengganggu jalannya kampanye.	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
4	276	Kategori Pelanggaran	Sengaja melakukan kampanye di luar jadwal.	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
5	277	Kategori Pelanggaran	Melanggar larangan dalam pasal 86 ayat (2).	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
6	278	Kategori Pelanggaran	Melanggar larangan dalam pasal 86 ayat (3).	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
7	279	Kategori Pelanggaran	Ayat (1): sengaja mengakibatkan terganggunya pelaksanaan kampanye. Ayat (2): karena kelalaiannya mengakibatkan terganggunya pelaksanaan kampanye.	Ayat (1): Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah). Ayat (2): Kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah).
8	280	Kategori Pelanggaran	Sengaja memberikan keterangan tidak benar dalam laporan dana kampanye pemilu.	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
9	281	Kategori Pelanggaran	Tidak memberikan kesempatan kepada seorang pekerja/ karyawan untuk memberikan suaranya.	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
10	282	Kategori Pelanggaran	Sengaja tidak memberikan surat suara pengganti hanya 1 (satu) kali kepada pemilih.	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
11	283	Kategori Pelanggaran	Sengaja memberitahukan pilihan pemilih kepada orang lain.	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
12	284	Kategori Pelanggaran	Sengaja tidak melaksanakan keputusan KPU Kabupaten/ Kota untuk pemungutan suara ulang.	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
13	285	Kategori Pelanggaran	Sengaja tidak membuat dan menandatangani berita acara dalam pasal 155 ayat (3) & pasal 163 ayat (3).	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
14	286	Kategori Pelanggaran	Karena kelalaiannya menyebabkan rusak atau hilangnya berita acara pemungutan dan penghitungan suara dan/ atau sertifikat hasil penghitungan suara.	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
15	287	Kategori Pelanggaran	Karena kelalaiannya mengakibatkan hilang atau berubahnya berita acara rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara.	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
16	288	Kategori Pelanggaran	Dengan sengaja tidak memberikan salinan 1 (satu) eksemplar berita acara pemungutan dan penghitungan suara.	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
17	289	Kategori Pelanggaran	Ayat (1): tidak mengawasi penyerahan kotak suara tersegel dari PPS kepada PPK. Ayat (2): tidak mengawasi penyerahan kotak suara tersegel dari PPK kepada KPU Kabupaten/Kota.	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
18	290	Kategori Pelanggaran	Tidak mengumumkan salinan sertifikat hasil penghitungan suara dari seluruh TPS di wilayah kerjanya.	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
19	291	Kategori Pelanggaran	Mengumumkan hasil survey atau jajak pendapat tentang Pemilu dalam masa tenang.	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

Sedangkan bentuk-bentuk dan unsur-unsur tindak pidana pemilu yang berupa kategori kejahatan:

**Tabel 2.** Kategori Kejahatan Pidana Pemilu

		Sistem Pemidanaan (Sistem Hukum Pidana)		
No	Pasal	Tindak Pidana	Kesalahan (PJP)	Pidana
1	292	Kategori Kejahatan	Sengaja orang lain kehilangan hak pilihnya.	Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
2	293	Kategori Kejahatan	Menghalangi seseorang untuk terdaftar sebagai pemilih.	Penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).
3	294	Kategori Kejahatan	Tidak menindaklanjuti temuan Bawaslu,... dalam melakukan pemutakhiran data pemilih.	Penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).
4	295	Kategori Kejahatan	Sengaja tidak memberikan salinan daftar pemilih tetap kepada partai politik.	Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
5	296	Kategori Kejahatan	Tidak menindaklanjuti temuan Bawaslu,... dalam pelaksanaan verifikasi partai politik.	Penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).
6	297	Kategori Kejahatan	Dengan sengaja melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan seseorang,... untuk memperoleh dukungan bagi pencalonan anggota DPD.	Penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).
7	298	Kategori Kejahatan	Dengan sengaja membuat surat atau dokumen palsu dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang memakai.	Penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling banyak Rp. 27.000.000,00 (dua puluh tujuh juta rupiah).
8	299	Kategori Kejahatan	Dengan sengaja melanggar larangan pelaksanaan kampanye.	Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
9	300	Kategori Kejahatan	Melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam pasal 86 ayat (3).	Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
10	301	Kategori Kejahatan	Ayat (1): dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye pemilu. Ayat (2): dengan sengaja pada masa tenang menjanjikan atau memberikan imbalan uang atau materi lainnya kepada pemilih. Ayat (3): dengan sengaja pada hari pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih.	Ayat (1): Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah). Ayat (2): Penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp.48.000.000,00 (empat puluh delapan juta rupiah). Ayat (3): Penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).
11	302	Kategori Kejahatan	Ayat (1): dengan sengaja melakukan tindak pidana pemilu dalam pelaksanaan kampanye pemilu. Ayat (2): karena kelalaiannya melakukan tindak pidana pemilu dalam pelaksanaan kampanye pemilu.	Ayat (1): Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah). Ayat (2): Penjara paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp. 18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah).
12	303	Kategori Kejahatan	Ayat (1): memberikan dana kampanye pemilu melebihi batas yang ditentukan. Ayat (2): menggunakan kelebihan sumbangan, tidak melaporkan kelebihan sumbangan kepada KPU.	Ayat (1): Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah). Ayat (2): Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
13	304	Kategori Kejahatan	Ayat (1): memberikan dana kampanye pemilu melebihi batas yang ditentukan. Ayat (2): menggunakan kelebihan sumbangan, tidak melaporkan kelebihan sumbangan kepada KPU.	Ayat (1): Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). Ayat (2): Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Sistem Pemidanaan (Sistem Hukum Pidana)				
No	Pasal	Tindak Pidana	Kesalahan (PJP)	Pidana
14	305	Kategori Kejahatan	Terbukti menerima sumbangan dana kampanye pemilu dalam pasal 139.	Penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).
15	306	Kategori Kejahatan	Dengan sengaja mencetak surat suara melebihi jumlah yang ditetapkan KPU.	Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
16	307	Kategori Kejahatan	Tidak menjaga kerahasiaan, keamanan, dan keutuhan surat suara dalam pasal 146 ayat (2).	Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
17	308	Kategori Kejahatan	Dengan sengaja menggunakan kekerasan, dan/ atau menghalangi seseorang yang akan melakukan haknya untuk memilih.	Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
18	309	Kategori Kejahatan	Dengan sengaja melakukan perbuatan yang menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak bernilai...	Penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp. 48.000.000,00 (empat puluh delapan juta rupiah).
19	310	Kategori Kejahatan	Dengan sengaja pada saat pemungutan suara mengaku dirinya sebagai orang lain dan/atau memberikan suaranya lebih dari 1 (satu) kali....	Penjara paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp. 18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah).
20	311	Kategori Kejahatan	Dengan sengaja merusak atau menghilangkan hasil pemungutan suara yang sudah disegel.	Penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).
21	312	Kategori Kejahatan	Dengan sengaja mengubah, merusak, dan/ atau menghilangkan berita acara pemungutan dan penghitungan suara.	Penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).
22	313	Kategori Kejahatan	Dengan sengaja merusak, mengganggu, atau mendistorsi sistem informasi penghitungan suara hasil pemilu.	Penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).
23	314	Kategori Kejahatan	Tidak menjaga, mengamankan keutuhan kotak suara, dan menyerahkan kotak suara tersegel...	Penjara paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp. 18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah).
24	315	Kategori Kejahatan	Tidak menyerahkan kotak suara tersegel, berita acara rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara, dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara dalam pasal 187.	Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
25	316	Kategori Kejahatan	Tidak menyerahkan kotak suara tersegel, berita acara hasil penghitungan perolehan suara, dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara dalam pasal 191.	Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
26	317	Kategori Kejahatan	Ayat (1): melakukan penghitungan cepat yang tidak memberitahukan bahwa prakiraan hasil penghitungan cepat bukan merupakan hasil resmi pemilu. Ayat (2): mengumumkan prakiraan hasil penghitungan cepat sebelum 2 (dua) jam setelah selesainya pemungutan suara.	Ayat (1): Penjara paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp. 18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah). Ayat (2): Penjara paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp. 18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah).
27	318	Kategori Kejahatan	Tidak melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dalam pasal 265 ayat (2).	Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
28	319	Kategori Kejahatan	Tidak menetapkan perolehan hasil pemilu dalam pasal 205 ayat (2).	Penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 60.000.000,00 (enam puluh juta rupiah).
29	320	Kategori Kejahatan	Dengan sengaja tidak menindaklanjuti temuan dan/atau laporan pelanggaran pemilu...	Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
30	321	Kategori Kejahatan	Penyelenggara pemilu melakukan tindak pidana pemilu.	Pidana bagi yang bersangkutan ditambah 1/3 (satu pertiga).

Penyelesaian tindak pidana pemilu dan teknis acaranya diatur dalam:

- a. Pasal 261 ayat (1): Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia menyampaikan hasil penyidikannya disertai berkas perkara kepada penuntut umum paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya laporan; Pasal 261 ayat (2); Pasal 261 ayat (3);
- b. Pasal 261 ayat (4): Penuntut Umum melimpahkan berkas perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) kepada Pengadilan Negeri paling lama 5 (lima) hari sejak menerima berkas perkara;
- c. Pasal 262; terkait dengan proses pemeriksaan, mengadili di Pengadilan Negeri.
- d. Pasal 263 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4); dan ayat (5) nya mengatur tentang Pengadilan Tinggi yang memeriksa dan memutus perkara banding merupakan putusan terakhir dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain.

Tindak pidana pemilu yang kemudian diselesaikan dengan mekanisme penegakan hukum formil, sudah diatur sedemikian terinci termasuk waktu dari proses penyidikan sampai pemeriksaan, mengadili dan memutuskan perkara tindak pidana pemilu, termasuk jika ada upaya banding telah diwadahi ketentuannya ditangani oleh Pengadilan Tinggi sebagai lembaga penegak hukum (yudikatif) yang merupakan putusan terakhir dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain. Ini berarti bahwa terdapat maksud dari perumus undang-undang pada tahapan legislasi, untuk mempersingkat waktu penyelesaian perkara

pidana pemilu untuk memperoleh kekuatan hukum tetap.

## **2. Reformulasi Kebijakan Hukum Terhadap Penegakan Hukum Pidana Pemilu Dalam Menjaga Kedaulatan Negara**

Hukum suatu bangsa sesungguhnya merupakan pencerminan kehidupan sosial bangsa yang bersangkutan. Dengan demikian, layak pula bila dikatakan bahwa hukum adalah fungsi sejarah sosial suatu masyarakat. Tapi hukum bukanlah bangunan sosial yang statis, melainkan ia bisa berubah dan perubahan ini terjadi karena fungsinya untuk melayani masyarakatnya. Perubahan yang paling nyata terjadi manakala diikuti sejarah sosial suatu masyarakat dan bagaimana nampaknya terhadap hukum yang berlaku di situ.<sup>16</sup> Agar terwujud suatu hukum (termasuk perundang-undangan) yang ada di dalamnya sebagai bangunan sosial yang dinamis, selalu berubah karena fungsinya untuk melayani masyarakatnya, maka melibatkan masyarakat sebagai bagian dari partisipasi publik menjadi sangat penting.

Terkait dengan hukum berkeadilan, garis politik hukum UUD NRI Tahun 1945 pun sudah sangat tegas dan jelas. Dalam hal kita ber hukum, UUD NRI Tahun 1945 mewajibkan kita untuk menggali rasa keadilan. Hukum atau ketentuan tertulis yang menghalangi tegaknya keadilan dapat ditinggalkan melalui penemuan dan penciptaan hukum oleh hakim. Pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan, kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Demikian juga pasal 28D ayat (1) menegaskan,

<sup>16</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Perspektif Sejarah dan Perubahan Sosial*, dalam Artidjo Alkotsar dkk (ed), *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Politik Hukum Nasional* (Jakarta: Rajawali, 1986), hlm. 27.

setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil. Jadi titik beratnya bukan semata pada kepastian hukum tetapi kepastian hukum yang adil. Dalam konteks ini, tugas negaralah untuk mengimplementasikan amanat UUD NRI Tahun 1945 dalam berbagai produk hukum yang di dalamnya harus terkandung keadilan serta muatan dan tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan dan kebahagiaan masyarakat.<sup>17</sup>

Otoritas hukum undang-undang, yang bertumpu pada formalitas kesepakatan legislatif, masih selalu dipertanyakan legitimasinya. Dalam banyak peristiwa, postulat-postulat undang-undang dikalahkan oleh pertimbangan-pertimbangan yang bertolak dari substansi moralitas keadilan warga masyarakat. Bukan sekali pula putusan-putusan hakim yang bertolak dari premis hukum undang-undang dipandang tak adil, sekalipun prosedur formal telah diikuti secara relatif ketat. Ada konsep keadilan menurut bunyi hukum undang-undang yang dalam kehidupan Negara hukum harus dipandang *supreme* dan final, namun tidak demikian menurut adat atau hukum adat lokal, yang mulai menyeruak ke tataran nasional, harus dilihat sebagai keadilan yang tak sekali-kali substantif. Terjadi apa yang disebut *legal gaps*, suatu silang selisih yang sering tajam antara apa yang seharusnya berlaku menurut bunyi undang-undang dan apa yang seharusnya berlaku menurut tradisi, adat atau moral

masyarakat. Dari sinilah datangnya amatan sosiologik bahwa *law is not always society*.<sup>18</sup>

Proses penegakan hukum dituntut untuk memenuhi variabel-variabel secara positif, dalam arti substansi hukum harus bersukma keadilan dan berspirit kerakyatan, hukum acara dituntut untuk dapat memenuhi hak-hak konstitusional rakyat, mengadopsi nilai-nilai dan spirit lokal (adat, budaya, spirit agama yang berbeda-beda), serta meratifikasi konvensi-konvensi internasional sebagai bagian dari negara bangsa di dunia. Prasyarat tersebut dapat berjalan dengan baik jika kondisi sosial politik negara bangsa ini kondusif bagi pemenuhan hak-hak rakyat sebagai elemen terbawah negara bangsa.

Sekarang ini terdapat 2 (dua) persoalan besar yang harus diselesaikan dalam upaya mewujudkan negara hukum Indonesia yaitu, *pertama*, persoalan paradigmatis berupa ambiguitas orientasi atas konsepsi negara hukum, dan *kedua*, persoalan politik, antara lain berupa warisan birokrasi yang korup dan rekrutmen politik yang keliru.<sup>19</sup>

Persoalan politik Indonesia saat ini adalah kuatnya aktor politik dan birokrat lama yang pro *status quo* untuk menghambat pencarian hukum dan penegakan hukum yang berkeadilan. Termasuk ketika terjadi penyusunan produk perundang-undangan yang sebenarnya harus mendahulukan kepentingan publik secara luas, sebagai bagian

<sup>17</sup> Moh. Mahfud MD, *Negara Hukum Indonesia, Kemana Akan Melangkah?* Makalah pada Konferensi dan Dialog Nasional dalam Rangka Satu Dasawarsa Amandemen UUD 1945 (Jakarta: MKRI, 9 Oktober 2012), hlm. 6.

<sup>18</sup> Soetandyo Wignjosebroto, *Negara Hukum dan Permasalahan Akses Keadilan di Negeri-Negeri Berkembang Pasca Kolonial*, Makalah pada Konferensi dan Dialog Nasional dalam Rangka Satu Dasawarsa Amandemen UUD 1945 (Jakarta: MKRI, 9 Oktober 2012), hlm. 5.

<sup>19</sup> Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: LP3ES, 2007), hlm. 153-182.

dari tujuan hukum untuk mensejahterakan dan membahagiakan rakyatnya. Tetapi sebaliknya menjadi *bargain* kewenangan terhadap aturan yang menguntungkan kelompoknya (misalnya: partai politik).

Ternyata hukum tidak steril dari subsistem kemasyarakatan lainnya. Politik sering melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum sehingga muncul juga pertanyaan berikutnya tentang subsistem mana antara hukum dan politik yang dalam kenyataannya lebih suprematif. Dan pertanyaan-pertanyaan lain yang lebih spesifik pun dapat mengemuka seperti bagaimanakah pengaruh politik terhadap hukum, mengapa politik banyak mengintervensi hukum, jenis politik yang bagaimana yang dapat melahirkan produk hukum yang berkarakter seperti apa. Pertanyaan tersebut sudah memasuki wilayah politik hukum.

Selanjutnya UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar aturan main politik mengatur mekanisme ketatanegaraan yang demokratis yang juga menjamin integrasi bangsa dan negara. Demokrasi disalurkan dengan adanya pemilu atau pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu secara jujur dan adil, adanya *checks and balances* antar poros-poros kekuasaan, dan adanya kekuasaan kehakiman yang harus mengawal secara hukum bagi setiap perbuatan

pemerintah dan rakyat yang mengancam integrasi atau mengancam tatanan dan aturan main. Ancaman terhadap persatuan dan kesatuan dapat dikawal oleh eksekutif melalui kekuatan pertahanan dan keamanan, dapat dikawal oleh yudikatif melalui peradilan atas setiap gerakan disintegratif, dan dapat dikawal secara politik oleh lembaga legislatif melalui pembentukan undang-undang yang semuanya harus bekerja secara sinergis.<sup>20</sup>

Dalam prinsip negara hukum berlaku doktrin bahwa yang memimpin sesungguhnya dalam suatu negara bukanlah orang, tetapi sistem norma. Karena itu, dikatakan bahwa negara modern adalah negara demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*) dan sekaligus merupakan negara hukum yang harus demokratis (*democratic rule of law*).<sup>21</sup>

Hubungan hukum dan politik, bahwa hukum determinan atas politik (*das Sollen*), politik determinan atas hukum (*das Sein*), politik dan hukum interdeterminan (*das Sollen – Sein*). Hukum adalah produk politik.<sup>22</sup> Konfigurasi politik dan produk hukum, bahwa konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan hukum yang responsif sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan hukum yang ortodoks atau konservatif. Indikator-indikator tersebut diasumsikan sebagai berikut<sup>23</sup>:

<sup>20</sup> Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu* (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 40.

<sup>21</sup> Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution, Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 110.

<sup>22</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum*, Bahan Kuliah Program Pascasarjana Fakultas Hukum (Semarang: Undip, 2013).

<sup>23</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, op.cit., hlm. 7.

**Tabel 3.** Indikator Sistem Politik

Konfigurasi Politik Demokratis	Konfigurasi Politik Otoriter
1. Parpol dan parlemen kuat, menentukan haluan atau kebijakan negara.	1. Parpol dan parlemen lemah, di bawah kendali eksekutif.
2. Lembaga eksekutif (pemerintah) netral.	2. Lembaga Eksekutif (pemerintah) intervensionis.
3. Pers bebas, tanpa sensor dan pembredelan.	3. Pers terpasung, diancam sensor dan pembredelan.

**Tabel 4.** Indikator Karakter Produk Hukum

Karakter Produk Hukum Responsif	Karakter Produk Hukum Ortodoks
1. Pembuatannya partisipatif.	1. Pembuatannya sentralistik-dominatif.
2. Muatannya aspiratif.	2. Muatannya positivist-instrumentalistik
3. Rincian isinya limitatif.	3. Rincian isinya open interpretative.

Indikator karakter produk hukum, dapat dipahami sebagai berikut: *pertama*, produk UU RI No. 8 Tahun 2012 dalam proses pembuatannya sudah partisipatif (termasuk di dalamnya menerima masukan dan partisipasi publik/ masyarakat). *Kedua*, muatannya belum sepenuhnya aspiratif (misalnya dalam pasal 247 ayat (2), ayat (5), dan ayat (6); pasal 291; serta pasal 317 ayat (1) dan ayat (2). Pasal-pasal tersebut sudah dimohonkan uji materiil (*judicial review*) dan telah dikabulkan untuk seluruhnya oleh Mahkamah Konstitusi dengan Putusan Nomor 24/PUU-XII/2014 tertanggal 3 April 2014, bahwa pasal-pasal tersebut bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. *Ketiga*, rincian isinya masih ada sebagian yang *open interpretative* (misalnya dalam pasal-pasal yang terkait subyek hukum korporasi, yaitu: pasal 303, 304, 305, 306, 307, dan 317). Menelaah dari rumusan formulasi tindak pidana oleh korporasi sebagai subjek tindak pidana dalam Undang-Undang RI Nomor 8 Tahun 2012 tersebut di atas, maka ditemukan permasalahan/problematika hukum (*legal gap*) di dalam perumusannya, sebagai berikut: a. tidak ditegaskannya bahwa korporasi sebagai subjek tindak pidana (yang

semestinya dimuat dalam “Ketentuan Umum”); b. penentuan sanksi hanya berupa pidana (misal: kurungan dan denda (untuk kategori tindak pidana pelanggaran), penjara dan denda (untuk kategori tindak pidana kejahatan); tidak ada penentuan sanksi berupa tindakan (*treatment*) untuk korporasi; c. perumusan sanksinya bersifat kumulatif, mestinya juga perlu dipikirkan perumusan sanksi alternatif; d. perumusan pidana penjara untuk korporasi; mestinya harus dijelaskan terperinci tentang subjek tindak pidana yang harus bertanggung jawab karena “korporasi” tidak bisa dipenjara, yang bisa dipenjara adalah subjek tindak pidana berupa “orang”; e. tidak dirumuskan tentang penentuan kapan korporasi dapat dipertanggungjawabkan; f. tidak dirumuskan kapan pengurus korporasi dapat dipertanggungjawabkan; g. tidak dirumuskannya alasan pembenar dan alasan pemaaf bagi korporasi; h. tidak dirumuskannya aturan/ pedoman pemidanaan bagi korporasi. Kondisi yang demikian menunjukkan bahwa karakter produk hukum belum sepenuhnya responsif.

Kebijakan atau politik hukum pidana memiliki dimensi yang sangat luas, meliputi waktu sekarang dan akan datang, tujuan terhadap nilai

keadilan atas penerapannya, keterkaitan erat antara penegak keadilan dengan kepentingan hukum di masyarakat (perlindungan sosial).

Pengertian kebijakan/politik kriminal, dalam hal ini Sudarto mengemukakan tiga arti kebijakan kriminal, yaitu:<sup>24</sup>

- a. dalam arti sempit, ialah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana;
- b. dalam arti luas, ialah keseluruhan fungsi dan aparaturnya penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi;
- c. dalam arti paling luas (yang beliau ambil dari Jorgen Jepsen), ialah keseluruhan kebijakan, yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi, yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat.

Hukum mempunyai peranan untuk menciptakan kedamaian, dan kedamaian itu merupakan konsep yang menjamin keselarasan antara ketertiban yang bersifat lahiriah dan ketentraman yang bersifat batiniah. Hukum tidak lagi dilihat sebagai refleksi kekuasaan semata-mata, tetapi juga harus memancarkan perlindungan terhadap hak-hak warga negara.<sup>25</sup>

Digunakannya hukum pidana di Indonesia sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan tampaknya tidak menjadi persoalan. Hal ini terlihat dari praktek perundang-undangan selama ini yang menunjukkan bahwa

penggunaan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan atau politik hukum yang dianut di Indonesia. Penggunaan hukum pidana dianggap sebagai hal yang wajar dan normal, seolah-olah eksistensinya tidak lagi dipersoalkan. Yang menjadi masalah ialah garis-garis kebijakan atau pendekatan bagaimanakah yang sebaiknya ditempuh dalam menggunakan hukum pidana itu?<sup>26</sup>

Usaha-usaha yang rasional untuk mengendalikan atau menanggulangi kejahatan (politik kriminal) sudah barang tentu tidak hanya dengan menggunakan sarana "penal" (hukum pidana), tetapi dapat juga dengan menggunakan sarana-sarana yang non-penal.<sup>27</sup> Dua masalah sentral dalam kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana penal (hukum pidana) ialah masalah penentuan: (1) perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana; dan (2) sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar.<sup>28</sup>

Masalah penegakan hukum tersebut, terkait erat dengan pencegahan dan penanggulangan kejahatan. Menurut Barda Nawawi Arief<sup>29</sup>, upaya atau kebijakan untuk melakukan pencegahan dan penanggulangan kejahatan termasuk bidang "kebijakan kriminal" (*criminal policy*). Kebijakan kriminal ini pun tidak terlepas dari kebijakan yang lebih luas, yaitu "kebijakan sosial" (*social policy*) yang terdiri dari "kebijakan/upaya-upaya untuk kesejahteraan sosial" (*social welfare policy*) dan kebijakan/upaya-upaya untuk perlindungan masyarakat (*social defence*

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm. 1.

<sup>25</sup> Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana* (Semarang: BP Undip, 2002), hlm. 45.

<sup>26</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana* (Bandung: Alumni, 2010), hlm. 156-157.

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm. 158.

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm. 160.

<sup>29</sup> Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan* (Bandung: PT Citra Aditya Bhakti, 2001), hlm. 73.

*policy*). Dengan demikian, sekiranya kebijakan penanggulangan kejahatan (politik kriminal) dilakukan dengan menggunakan sarana “penal” (hukum pidana), maka “kebijakan hukum pidana” (*penal policy*), khususnya pada kebijakan yudikatif/ aplikatif (penegakan hukum pidana *in concreto*) harus memperhatikan dan mengarah pada tercapainya tujuan dari kebijakan sosial itu, berupa *social welfare* dan *social defence*.

Pengaturan pidanaan dalam Undang-Undang RI Nomor 8 Tahun 2012, baik yang berkategori pelanggaran dan berkategori kejahatan, keduanya sama-sama mengatur pidanaan berupa “pidana denda”. Masalah pidana denda dan besarnya berbeda-beda disesuaikan dengan berat ringannya tindak pidana (secara umum kategori pelanggaran pemilu ketentuan pidana dendanya lebih kecil dibandingkan dengan pidana denda kategori kejahatan pemilu). Karena formulasi pidana denda diatur bersamaan secara kumulatif dengan pidana kurungan (kategori pelanggaran) dan pidana penjara (kategori kejahatan), maka secara normatif maupun dalam pelaksanaannya untuk mencapai kepastian hukum/ *the rule of law* dan keadilan/ *justice*, hakim harus menerapkan aturan tersebut. Jadi menemukan dan mempertemukan kepastian hukum yang adil, bukan kepastian hukum saja. Menelaah kondisi yang demikian menunjukkan bahwa karakter produk hukum belum sepenuhnya responsif. Sehingga pentingnya reformulasi kebijakan hukum terhadap penegakan hukum pidana pemilu dalam menjaga kedaulatan negara.

#### **D. Penutup**

Kebijakan formulasi tindak pidana pemilu legislatif memiliki dua kategori yaitu tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan.

Terhadap ketentuan tindak pidana pemilu Kategori kejahatan menentukan adanya pidana penjara. Tindak pidana pemilu yang kemudian diselesaikan dengan mekanisme penegakan hukum formil, sudah diatur sedemikian terinci termasuk waktu dari proses penyidikan sampai pemeriksaan, mengadili dan memutuskan perkara tindak pidana pemilu, termasuk jika ada upaya banding telah diwadhahi ketentuannya ditangani oleh Pengadilan Tinggi sebagai lembaga penegak hukum (yudikatif) yang merupakan putusan terakhir dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain. Ini berarti bahwa terdapat maksud dari perumus undang-undang pada tahapan legislasi, untuk mempersingkat waktu penyelesaian perkara pidana pemilu untuk memperoleh kekuatan hukum tetap.

Mengenai pengaturan pidanaan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, baik yang berkategori pelanggaran dan berkategori kejahatan, keduanya sama-sama mengatur pidanaan berupa “pidana denda”. Masalah pidana denda dan besarnya berbeda-beda disesuaikan dengan berat ringannya tindak pidana (secara umum kategori pelanggaran pemilu ketentuan pidana dendanya lebih kecil dibandingkan dengan pidana denda kategori kejahatan pemilu). Karena formulasi pidana denda diatur bersamaan secara kumulatif dengan pidana kurungan (kategori pelanggaran) dan pidana penjara (kategori kejahatan), maka secara normatif maupun dalam pelaksanaannya untuk mencapai kepastian hukum/ *the rule of law* dan keadilan/ *justice*, hakim harus menerapkan aturan tersebut. Jadi menemukan dan mempertemukan kepastian hukum yang adil, bukan kepastian hukum saja. Menelaah kondisi yang demikian menunjukkan bahwa karakter produk hukum belum sepenuhnya

responsif. Sehingga pentingnya reformulasi kebijakan hukum terhadap penegakan hukum pidana pemilu dalam menjaga kedaulatan negara.

Atas berbagai hal tersebut perumus undang-undang pemilu pada tahap formulasi, perlu melakukan perbaikan perumusan, khususnya terhadap rumusan yang memberikan ruang terhadap upaya penal dan upaya non penal secara lebih terperinci, termasuk dalam perumusan sanksi pidana pemilu yang bersifat kumulatif, hendaknya perlu dipikirkan perumusan sanksi alternatif. Juga terhadap pengaturan pertanggungjawaban subjek hukum orang (*person*) dan korporasi (*recht person*) yang harus dibedakan.

Reformulasi kebijakan hukum dalam penegakan hukum pidana pemilu legislatif dalam menjaga kedaulatan negara, seharusnya dan diharapkan mencerminkan konfigurasi politik dan produk hukum (dalam arti memenuhi rumusan konfigurasi politik demokratis dan karakter produk hukumnya responsif). Karena realitasnya bahwa Undang-Undang RI Nomor 8 Tahun 2012 belum sepenuhnya mencerminkan konfigurasi politik demokratis dan karakter produk hukum responsif.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Ali, Achmad, *Menguak Tabir Hukum* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2008)
- Asshiddiqie, Jimly, *Green Constitution, Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010)
- Barda Nawawi Arief, *Kumpulan Hasil Seminar Hukum Nasional* (Semarang: Badan Penerbit Undip, 2011)
- Hartono, Sunaryati, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke 20*, edisi pertama (Bandung: Alumni, 1994)
- Mahfud MD, Moh, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu* (Jakarta: Rajawali Pers, 2012)
- Mahfud MD, Moh, *Negara Hukum Indonesia, Kemana Akan Melangkah?* Makalah pada Konferensi dan Dialog Nasional dalam Rangka Satu Dasawarsa Amandemen UUD 1945 (Jakarta: MKRI, 9 Oktober 2012)
- Mahfud MD, Moh, *Pemilu dan MK dalam Mozaik Ketatanegaraan Kita* (kata pengantar); dalam Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu* (Jakarta: Konpress, 2012)
- Mahfud MD, Moh, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: LP3ES, 2007)
- Mahfud MD, Moh, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2012)
- Mahfud MD, Moh, *Politik Hukum*, Bahan Kuliah Program Pascasarjana Fakultas Hukum (Semarang: Undip, 2013)
- Mahmud Marzuki, Peter, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2010)
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana* (Bandung: Alumni, 2010)
- Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana* (Semarang: BP Undip, 2002)
- Nawawi Arief, Barda, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana* (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2005)
- Nawawi Arief, Barda, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan* (Bandung: PT Citra Aditya Bhakti, 2001)
- Nawawi Arief, Barda, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan* (Bandung: PT Citra Aditya Bhakti, 2001)
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum dalam Perspektif Sejarah dan Perubahan Sosial*, dalam Alkotsar, Artidjo. et al., *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Politik Hukum Nasional* (Jakarta: Rajawali, 1986)
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991)
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000)
- Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 1986)
- Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, Kajian Terhadap Hukum Pidana* (Bandung: Sinar Baru, 1983)
- Soedarto, *Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum*, dalam majalah Hukum dan Keadilan, No. 5 Tahun VII (Semarang: Januari-Februari 1979)

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: Rajawali Pers, 2004)  
Wahjono, Padmo, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986)

Wignjosuebrotto, Soetandyo, *Negara Hukum dan Permasalahan Akses Keadilan di Negeri-Negeri Berkembang Pasca Kolonial*, Makalah pada Konferensi dan Dialog Nasional dalam Rangka Satu Dasawarsa Amandemen UUD 1945 (Jakarta: MKRI, 9 Oktober 2012)

Jurnal RechtsVinding BPPH