

HIPOKRISI PARLEMEN DALAM FORMULASI TINDAK PIDANA POLITIK UANG PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH*

Ferry Fathurokhman
Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa
email: feryfathurohman@untirta.ac.id

disampaikan 6/12/2020 – di-review 18/7/2021 – diterima 21/5/2022
DOI: 10.25123/vej.v8i1.4408

Abstract

This research reveals a hypothesis that there is vested interest on regulating law in the house of representative regarding Law No. 1/2015 article 73 in term of money politics which is conducted by regional head candidate and analyze legal efforts that can be done to cope such issue. Although the law has been revised for three times, lastly by Law No.6/2020, yet regulation record that the house of representative persists 'to protect' its interest on regional head election is traceable. This research shows an understanding to society and stakeholders especially in the field of general election regarding lawmaking which deviates from penal policy theory. This research focuses on how legislation design on formulating Article 73 of Law No.1/2015 so it becomes non-executable norm? Theory of Postmodern Criminology is utilized to divulge political agenda of Article 73 of Law No.1/2015. This research is a research regarding a norm which relies heavily on secondary data. The result of the research proves that there is a consistent effort from the parliament 'to secure' legislation process so article 73 cannot be implemented. Parliament intentionally and systematically has made article 73, particularly that related to money politic which may lead to disqualification, hard to be enforced.

Keywords:

money politic; Regional Head Election Law; parliament hypocrisy.

Abstrak

Penelitian ini membuktikan hipotesis bahwa terdapat kepentingan terselubung (*vested interest*) dalam perumusan undang-undang di parlemen (DPR) terkait pengaturan Pasal 73 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang dalam hal tindak pidana politik uang yang dilakukan calon kepala daerah dan menganalisa upaya hukum yang dapat dilakukan untuk menyelesaikan persoalan tersebut. Walaupun undang-undang tersebut telah mengalami tiga kali perubahan, terakhir melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020, namun jejak regulasi bahwa lembaga legislatif bersikukuh 'mengamankan' kepentingan pada kontestasi pemilihan kepala daerah tetap dapat dilacak. Penelitian ini memberikan pemahaman pada masyarakat dan pemangku kepentingan khususnya di bidang pemilihan umum tentang formulasi peraturan perundang-undangan yang menyimpang dari teori kebijakan hukum pidana (*penal policy*). Penelitian ini berfokus pada permasalahan utama yakni bagaimana desain legislatif perumusan Pasal 73 Undang-Undang 2015 sehingga tidak dapat dioperasionalisasikan (*non-executable norm*)? Teori kriminologi *posmodern* dipakai untuk dapat menyibak agenda politik di balik perumusan Pasal 73 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan pendekatan analisa kualitatif yang mengkaji cermat dan komprehensif data sekunder. Hasil penelitian ini mengungkapkan ada upaya konsisten dari parlemen 'mengamankan' tidak dapat diterapkannya Pasal 73 secara berlapis dalam setiap perubahan undang-undang terkait. Parlemen telah sengaja secara sistematis membuat Pasal 73 khususnya berkaitan dengan politik uang yang berakibat pada pembatalan pasangan calon sulit untuk dapat ditegakkan.

Kata Kunci:

politik uang; Undang-Undang Pilkada, hipokrasi parlemen.

Pendahuluan

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga tinggi negara memiliki tiga fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.¹ Dalam fungsinya terkait legislasi, DPR diberikan kekuasaan untuk membentuk undang-undang.² Salah satu undang-undang yang dibentuk DPR adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 Tentang Penetapan Perppu 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang. Berdasarkan undang-undang tersebut Pemilihan Umum Kepada Daerah (Pemilukada) serentak di Indonesia diselenggarakan. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 pada dasarnya telah mengalami tiga kali perubahan, pertama melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, kedua melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan ketiga melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020.

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 ini diatur banyak hal yang tentang perbuatan yang dilarang dan dikategorikan sebagai perbuatan pidana/tindak pidana, salah satunya berkaitan dengan politik uang (*money politic*). Ketentuan politik uang diatur dalam Pasal 73 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang berbunyi sebagai berikut:

- 1) Calon dan/atau tim Kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi Pemilih.
- 2) Calon yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai calon oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dan dikenai sanksi pidana sesuai

* Artikel ini terselenggara melalui *support* pendanaan penelitian LPPM Universitas Sultan Ageng Tirtayasa tahun 2020, peneliti juga menghaturkan terima kasih atas bantuan banyak pihak khususnya Hizkia Raymond Sinaga, Mahasiswa semester V FH Untirta yang telah 'menyisir' ulang membaca 700 halaman lebih risalah rapat/notulensi pembahasan DPR terkait rapat perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015.

¹ Undang-Undang Dasar R.I., Tahun 1945, Pasal 20A ayat (1)

² Undang-Undang Dasar R.I., Tahun 1945, Pasal 20 ayat (1)

- dengan peraturan perundang-undangan.
- 3) Tim Kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Menariknya, dalam pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan pidana dalam Bab XXIV (Pasal 177-198), tidak ditemukan satu pun ketentuan mengenai sanksi pidana yang berkaitan dengan Pasal 73 (politik uang).³ Dalam konteks hukum pidana, pengaturan sebuah tindak pidana semacam ini sangatlah janggal dan tidak dapat dikategorikan tindak pidana dalam pengertian luas. Sebuah pengaturan tindak pidana haruslah memuat tiga hal: subjek hukum (addressat); perbuatan pidana; dan sanksi pidana. Ketiganya adalah paket mutlak yang tidak dapat dipisahlepaskan, tidak ada salah satunya akan berakibat pada tidak dapatnya dilakukan penegakan hukum atas norma tersebut (*non-executable norm*) dan tidak berarti sama sekali. Sulit membayangkan bahwa legislator di parlemen (DPR) tidak memahami persoalan ini.

Ketentuan Pasal 73 ayat (1) jelas merupakan formulasi tindak pidana terutama kalau dilihat dari Pasal 73 ayat (2) yang memerlukan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap untuk dapat dijatuhkan sanksi administratif pembatalan sebagai calon. Persoalan ini tidak akan mudah diungkap jika tidak dilakukan penelitian secara cermat. Dalam perkembangan ilmu kriminologi, *postmodern criminology* melihat kemungkinan tersebut, mengungkap kejahatan yang sudah didesain berkaitan dengan agenda politik. *Postmodern* kriminologi tidak menerima kebenaran (*truth*) begitu saja apa adanya, termasuk undang-undang. *Posmodern* kriminologi memandang kebenaran (termasuk undang-undang) sebagai dominasi pihak yang sedang berkuasa sehingga dapat mengkontruksi kebenaran secara sepihak.⁴ Penelitian Hipokrisi Parlemen dalam Formulasi Tindak Pidana Politik Uang Pada Pemilihan Kepala Daerah ini penting

³ Sekalipun UU Nomor 1 Tahun 2015 telah diubah tiga kali, terakhir dengan UU Nomor 6 Tahun 2020, namun perubahan yang dilakukan tidak sesuai dengan tujuan perumusan Pasal 73 UU Nomor 1 Tahun 2015.

⁴ *Walter S. Dekkeserdy, Contemporary Critical Criminology, Routledge, New York, 2011, hlm., 48*

untuk dilakukan agar dapat mengungkap juga membuktikan bahwa konsep legislasi di lembaga legislatif memiliki kelemahan, terlebih penelitian ini juga akan mengkaji modus dan motif lembaga legislatif ‘menyembunyikan’ hukum dalam formulasi peraturan perundang-undangan dalam hal ini Pasal 73 UU Nomor 1 Tahun 2015. Hal ini dikarenakan sangat mungkin undang-undang memiliki faktor kriminogen yang secara sengaja dirancang untuk memberi kesempatan melakukan kejahatan tanpa konsekuensi hukum sebagaimana pernah ditulis Russell Morgan dan Ronald V. Clarke “*it has long been understood that some laws can be criminogenic, that is to say they can have the unintended consequence of creating opportunities for crime.*”⁵ Berdasarkan uraian tersebut, permasalahan utama yang harus diungkap dalam tulisan ini adalah bagaimana desain legislatif perumusan Pasal 73 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sehingga tidak dapat dioperasionalisasikan (*non-executable norm*)?

Penelitian ini merupakan penelitian *normwissenschaft*, penelitian tentang kaidah hukum, khususnya berkaitan dengan pembentukan hukum (*rechtsvorming*).⁶ Pembentukan hukum pidana pada intinya dilakukan untuk menciptakan ketertiban masyarakat (*social order*). Oleh karenanya pembentukan hukum yang menggunakan sarana pidana merupakan bagian dari kebijakan hukum pidana (*penal policy*). Marc Ancel mengartikan *penal policy* sebagai suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberikan pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.⁷ Tujuan praktis dari *penal policy* adalah untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik. Peraturan hukum positif (*the positive rules*) yang

⁵ Russell Morgan & Ronald V. Clarke, *Legislation and Unintended Consequences for Crime*, 12 *Eur J Crim Policy Res*, 189, 189, 2006.

⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, 2014, hlm., 3

⁷ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2008, hlm.,19

dimaksud tersebut tak lain merupakan peraturan perundang-undangan hukum pidana.⁸

Bertolak dari pandangan tersebut, seharusnya perumusan tindak pidana dalam undang-undang disusun dalam rangka menghasilkan hukum yang lebih baik. Dalam merumuskan tindak pidana dalam perundangan-undangan perlu diperhatikan tiga masalah pokok hukum pidana yakni: kepada siapa aturan hukum pidana tersebut akan diberlakukan (subjek hukum/adressat); perbuatan apa yang akan dirumuskan sebagai perbuatan yang dikategorikan perbuatan pidana/tindak pidana (lukisan perbuatan); serta apa dan berapa ancaman sanksi pidananya.

Permasalahan pokok yang akan diungkap dalam penelitian ini adalah ketentuan Pasal 73 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang memiliki kejanggalan dimana pasal *a quo* menyalahi ketentuan perumusan hukum pidana. Pasal tersebut memuat adressat dan lukisan perbuatan pidana, tetapi tidak merumuskan ancaman sanksi pidananya. Memang dalam perumusan norma hukum pidana, penempatan norma dan sanksi bisa dilakukan dengan tiga cara, salah satunya dirumuskan secara terpisah antara norma dan sanksi pidananya atau dalam bahasa Soedarto disebut sebagai penempatan terpisah.⁹ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 menganut penempatan terpisah antara norma dan sanksi pidananya. Namun demikian, dalam Bab XXIV (Pasal 177-198) yang mengatur ketentuan pidana, tidak dijumpai ketentuan pidana yang berkaitan dengan norma Pasal 73. Hipotesis peneliti, ketiadaan sanksi pidana pada pasal tersebut dilakukan oleh parlemen dengan sengaja untuk kepentingan pemilihan kepala daerah terutama yang diajukan oleh partai politik.¹⁰

Untuk mengungkap niat legislator dalam mengaburkan Pasal 73 tersebut maka dibutuhkan referensi dan teori yang mumpuni sebagai pisau analisis dalam menyibak *legislative crime*¹¹ tersebut. Teori kriminologi *postmodern* dipilih karena

⁸ Id., hlm. 23.

⁹ Sudarto, Hukum Pidana I, Yayasan Sudarto, Semarang, 1990, hlm., 54

¹⁰ Sistem Pencalonan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia diajukan melalui dua jalur: diajukan parpol atau calon perseorangan/independen (non-parpol)

¹¹ *Crime* disini harus dimaknai sebagai kejahatan dalam perspektif kriminologi yang memiliki makna kejahatan yang lebih luas dari perspektif hukum pidana.

dianggap mampu menganalisa secara kritis dan menginvestigasi kejahatan yang berkelindan dalam norma hukum. Kriminologi *postmodern* mampu menganalisa kejahatan yang didesain bahkan oleh negara dengan melihat fenomena hukum yang dirumuskan dengan melihat pola ketidakteraturan/ketidaktertiban (*disorder*) yang terjadi.¹²

Menurut kriminologi *postmodern*, kejahatan adalah kontruksi linguistik yang dibuat oleh institusi resmi.¹³ *Postmodern Criminology* merupakan pengembangan dari kriminologi kritis yang melihat kejahatan diantaranya didasarkan dari perbedaan kelas sosial.¹⁴ Menurut Bruce A. Arrigo, kriminologi *postmodern* dapat menjadi alternatif metode pendekatan yang menjelaskan dan memetakan permasalahan undang-undang, kriminologi dan keadilan sosial.¹⁵ Dengan menggunakan teori kriminologi *postmodern*, penulis akan membuktikan terdapat kepentingan politik yang diperjuangkan legislator yang dikemas dalam produk hukum dalam perumusan tindak pidana politik uang kandidat kepala daerah. Chusnul Qotimah Nita Permata dan Nur Barokah Uswatun Khasanah sebelumnya telah meneliti bahwa politik uang telah menjadi budaya di setiap perhelatan pemilu.¹⁶ Namun belum ada yang meneliti bahwa nampaknya ada kesengajaan dari parlemen agar praktik politik uang tersebut langgeng sehingga penegakan hukumnya tidak dapat diterapkan, untuk itulah tulisan ini dibuat.

Para kriminolog sepakat salah satu objek penelitian kriminologi adalah perilaku menyimpang.¹⁷ Berdasarkan uraian sebelumnya, nampak terlihat adanya upaya sengaja legislator untuk membuat sebuah norma yang tidak dapat diberlakukan. Oleh karenanya meski pun tulisan ini pada dasarnya adalah penelitian normatif, namun untuk dapat menguak motif dan latar belakangnya diperlukan ilmu lain dalam hal ini kriminologi *postmodern*. Tulisan ini berupaya

¹² Dragan Milovanovic, *Postmodern Criminology*, Garland Publishing, New York, 1997, hlm., 8

¹³ J. Robert Lilly, Francis T Cullen dan Richard A Ball, *Teori Kriminologi, Konteks dan Konsekuensi*, (Terj. Tri Wibowo BS), Prenada Media Grup, Jakarta, 2015, hlm., 238

¹⁴ Walter S. Dekkeserdy, *Supra* No. 4, hlm., 7

¹⁵ Bruce A. Arrigo, *Critical Criminology at the Edge: Postmodern Perspectives, Integration, and Applications* by Dragan Milovanovic, *11 Critical Criminology*, 261,262, 2003.

¹⁶ Chusnul Qotimah Nita Permata dan Nur Barokah Uswatun Khasanah, *Budaya Money Politics Dan Identity Politics Dalam Pemilihan Umum Di Indonesia*, 4 *Legislatif*, 93, 100, 2020.

¹⁷ Muhammad Mustofa, *Metode Penelitian Kriminologi*, Prenada Media, Jakarta, 2015, hlm., 8

membuktikan bahwa ketidaksempurnaan perumusan undang-undang terkait Pemilu pada khususnya politik uang dilakukan dengan sengaja sebagaimana hipotesis penulis. Tulisan ini didasarkan kuat pada data sekunder sebagai bahan utama penelitian dan data primer sebagai data penunjang yang bersifat konfirmatif. Analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif yang ditujukan untuk menganalisis fenomena kejanggalaan produk hukum yang dilakukan kelompok dalam hal ini lembaga legislatif.¹⁸

Pembahasan

Desain Perumusan Pasal 73 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagai *non-executable norm*

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 berawal dari sebuah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.¹⁹ Perppu tersebut menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang pada dasarnya mengatur bahwa kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Saat itu terdapat penolakan yang massif dari masyarakat di daerah mengenai pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh DPRD. Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono pada saat itu akhirnya mengeluarkan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 yang pada hakikatnya mengembalikan pemilihan kepala daerah kepada rakyat secara langsung tidak lagi kepada DPRD sesuai dengan tuntutan reformasi dan hakikat demokrasi.²⁰

Berdasarkan Pasal 22 ayat (2) dan (3) UUD 1945, Perppu tersebut kemudian mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada masa persidangan berikutnya, sebab jika tidak mendapat persetujuan, maka Perppu

¹⁸ Lihat Suteki dan Galang Taufani, *Metode Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*, Rajawali Pres, Jakarta, 2017, hlm., 132

¹⁹ Undang-Undang R.I., No. 12 Tahun 2011, Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, L.N.R.I. Tahun 2011 Nomor 82, Pasal 1 angka (4).

²⁰ Lihat <https://nasional.kompas.com/read/2014/10/02/21435921/Batalkan.Pilkada.Tak.Langsung.Presiden.SBY.Terbitkan.2.Perppu>, diakses 5 Juli 2021

harus dicabut. Hal ini juga harmonis dan sinkron dengan Pasal 52 ayat (3) Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan “DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.” Pada titik ini DPR hanya menyetujui atau menolak untuk seluruh substansi Perppu.

DPR kemudian menyetujui Perppu 1 Tahun 2014 ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Pada tahap ini, DPR sebenarnya tidak memiliki kesalahan atas ketidaksempurnaan norma, khususnya, Pasal 73 undang-undang *a quo* mengingat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 berawal dari Perppu yang merupakan produk pemerintah (presiden). Biasanya jika ada yang janggal dalam sebuah undang-undang kita dapat menelusuri pada naskah akademik sehingga dapat diketahui filosofi penyusunan undang-undang. Namun mengingat ini berawal dari Perppu maka sesuai Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak ada kewajiban perumusan naskah akademik dalam merancang sebuah Perppu. Dengan demikian tidak ada dokumen yang dapat dilacak mengenai latar belakang kejanggalan pada Pasal 73 tersebut. Setelah Perppu tersebut ditetapkan menjadi undang-undang, permasalahan di lapangan dalam tataran praktik mulai terasa dan dikeluhkan banyak pihak, karena tidak dapat diterapkan (*non-executable norm*).

Untuk mengkaji Pasal 73 tersebut maka kita akan gunakan kaidah ilmu hukum tentang norma hukum (*normwissenschaft*). Karena Pasal 73 menggunakan sarana hukum pidana maka haruslah dipandang sebagai bagian dari kebijakan hukum pidana (*penal policy*) yang oleh Marc Ancel diartikan sebagai suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberikan pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.²¹

²¹ Ferry Fathurokhman, Hukum Pidana Adat Baduy dan Pembaharuan Hukum Pidana, Inca Publishing, Depok, 2016, hlm.,73

Dalam hukum pidana, untuk dapat ditegakkannya suatu norma hukum pidana perlu adanya tiga elemen dasar. Pertama subjek hukum yang akan dikenakan ketentuan pidana, kedua perbuatan yang dilarang atau dalam bahasa Sudarto disebut sebagai lukisan perbuatan, dan ketiga sanksi pidananya. Ketiganya merupakan paket lengkap dalam hukum pidana yang tidak mungkin dipisahkan. Salah satunya tidak ada akan berakibat pada tidak dapat ditegakkannya hukum pidana. Mari kita urai Pasal 73 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Pertama subjek hukum, Pasal 73 menargetkan adresatnya kepada dua pihak sebagai subjek hukumnya: calon dan/atau tim kampanye, perumusannya dilakukan gabungan antara kumulatif dan alternatif, artinya dapat dilakukan masing-masing ataupun bersama-sama. Kedua perbuatan yang dilarang, Pasal 73 telah merumuskan bahwa perbuatan yang dilarang adalah “menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi Pemilih.” Ketiga konsekwensi pidananya, diatur terpisah antara calon dan tim kampanye. Untuk calon diatur dalam Pasal 73 ayat (2), sementara untuk tim kampanye diatur dalam Pasal 73 ayat (3). Untuk calon terdapat dua sanksi, yakni sanksi administratif kepemiluan berupa pembatalan (diskualifikasi) dan sanksi pidana. Sebagai catatan sanksi pembatalan harus didasarkan pada putusan pengadilan. Itu artinya pembatalan sebagai calon dapat dilakukan setelah adanya putusan pengadilan. Untuk tim kampanye dikenakan sanksi pidana. Bagi calon kepala daerah sanksi pembatalan adalah sanksi yang secara psikologis lebih berat dibanding sanksi pidana, karena untuk kekuasaanlah para calon mengikuti kontestasi pilkada, sanksi pembatalan calon akan menghentikan dan memrakporandakan cita-cita untuk meraih kekuasaan.

Sampai pada kajian di atas nampak norma tersebut ideal, namun kemudian kejanggalan terasa karena dalam pasal tersebut tidak disebut ancaman sanksi pidananya. Jelas norma di atas adalah norma hukum pidana yang sebagiannya ‘dikawinkan’ dengan norma administrasi pemilukada, sebuah terobosan dalam norma, ‘sekali dayung dua pulau terlewati.’

Dalam banyak undang-undang kontemporer kekinian, sanksi pidana sebuah norma kerap dipisahkan dalam bab tersendiri khusus mengatur ketentuan pidana, ini berbeda dengan pola penormaan dalam KUHP yang biasa dalam satu

pasal mengatur tiga ketentuan sekaligus: subjek hukum, perbuatan yang dilarang, dan sanksi pidana. Maka pembahasan kita perlu beralih pada BAB XXIV Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 mengenai ketentuan pidana. BAB XXIV mengatur ketentuan pidana mulai dari Pasal 177 sampai dengan Pasal 198 (21 Pasal). Namun uniknya tidak ada satu pasal pun dalam BAB XXIV yang merujuk pada Pasal 73, sementara untuk Pasal lain ada ancaman pidananya (misal Pasal 69 larangan kampanye, Pasal 71 larangan bagi aparatur sipil negara, Pasal 74 terkait dana kampanye). Tidak ada satu pun ketentuan pidana yang mengatur ancaman sanksi pidana bagi calon atau tim kampanye yang menjanjikan dan atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih (politik uang). Maka dengan demikian Pasal 73 tidak akan dapat ditegakkan, calon tidak akan dapat dibatalkan karena tidak dapat dipidana. Melalui pola perumusan Pasal 73, DPR 'melegalkan' politik uang dengan merumuskan norma yang tidak dapat ditegakkan.

Persoalan ini tentu menimbulkan kegaduhan tersendiri, apa boleh buat, sebagai pelaksana undang-undang, KPU dan Bawaslu tidak dapat menindak politik uang yang dilakukan calon atau pun tim kampanye, diskualifikasi calon tidak akan pernah terjadi. Maka harapannya ada pada perubahan undang-undang. Ketidaklengkapan norma Pasal 73 sebenarnya tidak dapat disalahkan pada DPR dalam konteks Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 karena berawal dari Perppu, tetapi dalam perubahan Undang-undang tersebut peran DPR sangat besar untuk 'menambal' dan melengkapi celah hukum yang ada.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 akhirnya mengalami perubahan untuk pertama kalinya melalui Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Dalam undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 ini Pasal 73 tidak berubah, tidak ada sanksi pidana yang dapat menjerat perilaku politik uang yang dilakukan calon atau pun tim kampanye. Proses perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 ke Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 inilah yang harus dikaji berkaitan sikap parlemen dalam mengkritisi patologi norma Pasal 73.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 diundangkan pada tanggal 18 Maret 2015 (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 diundangkan pada 2 Februari 2015). Mengingat penelitian ini menggunakan teori kriminologi *postmodern*, maka paradigma yang dibangun adalah bukan menerima norma dalam sebuah pasal begitu saja apa adanya. Kriminologi *Postmodern* melihat kebenaran sebagai konstruksi sosial yang didesain dan merepresentasi pandangan mereka yang lebih berkuasa, *“truth” is a social construction and a form of domination because it represents a way of looking at things that is imposed by those with more power.*²² Maka benar tidaknya, berlaku tidaknya suatu peraturan bergantung pada kehendak yang sedang berkuasa. Oleh karenanya, dengan pemahaman kriminologi *postmodern* kejanggalan norma Pasal 73 tidak dapat diterima begitu saja, maka penulis perlu menelusuri dan mengkaji risalah-risalah rapat sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.

Sekitar pertengahan Juni 2020, penulis mendapatkan informasi dari Rian Adhivira Prabowo, Tenaga Ahli Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dan memberikan data risalah notulensi DPR terkait dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Setelah dokumen risalah rapat didapat maka perlu kiranya beberapa catatan rapat disampaikan dalam tulisan ini untuk memahami kenapa Pasal 73 tetap tidak dilakukan perubahan pada perubahan pertama.

Dalam Rapat Paripurna DPR RI Senin, 9/2/2015 mengenai revisi UU No 1 Tahun 2015, pandangan Fraksi Demokrat yang disampaikan oleh Fandi Utomo tercatat sebagai berikut:

“Undang-undang tidak hanya ditujukan untuk mengembalikan Pilkada menjadi langsung dan dipilih oleh rakyat, namun juga sekaligus memperbaiki dan menyempurnakan atas seluruh kekurangan praktek Pilkada secara langsung selama ini. 10 perbaikan yang dimaksud meliputi:²³

1. Pentingnya pelaksanaan uji publik calon Kepala Daerah;
2. Pemotongan dan penghematan anggaran Pilkada secara signifikan;
3. Pegaturan kampanye dan pembatasan kampanye terbuka;
4. Akuntabilitas penggunaan dana kampanye;
5. Pelarangan politik uang;
6. Pelarangan fitnah dan kampanye hitam;

²² Walter S DeKeseredy, Supra No. 4, hlm., 48

²³ http://www.dpr.go.id/arsip/indexlg/id/400_r diakses 23 September 2020

7. Pelarangan pelibatan aparat birokrasi;
8. Pelarangan pencopotan aparat birokrasi sebelum dan sesudah Pilkada;
9. Penyelesaian sengketa Pilkada secara akuntabel;
10. Pencegahan kekerasan dan menuntut tanggung jawab calon atas kepatuhan hukum pendukungnya.”

Perlu digarisbawahi bahwa partai Demokrat yang diwakili Fandi Utomo menyadari bahwa di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tersebut mengatur pelarangan politik uang, tetapi ada kelemahan dalam praktiknya yang juga diketahui banyak orang bahwa tidak ada sanksi pidana di dalam Pasal 73 berkaitan dengan point 5 yang disampaikan Fraksi Demokrat tersebut. Pada Kamis 12 Februari 2015 saat rapat panitia kerja komisi II dengan Pemerintah,²⁴ Muhammad selaku Ketua Bawaslu Periode 2012-2017 menyampaikan beberapa Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang ditemukan Bawaslu di antara lain mengenai sanksi pidana politik uang yang tidak terdapat dalam undang-undang. Penulis mengutipkan notulensi rapat tersebut agar nuansa kebatinan dalam rapat tersebut juga dapat dirasakan. Dalam rapat terkait rencana perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, Ketua Bawaslu Muhammad menyampaikan sebagai berikut:²⁵

“di dalam undang-undang Nomor 1 tahun 2015 tidak disertai dengan sanksi pidana, rekomendasi Bawaslu perlu diatur mengenai ketentuan pidana jual beli dukungan. Kemudian yang kesebelas *money politic* atau politik uang permasalahannya tidak ada ketentuan pasal yang mengatur mengenai larangan dan sanksi terhadap politik uang, rekomendasi Bawaslu pertama perlu diatur mengenai sanksi pidana politik uang, dalam hal ini dapat mengadopsi ketentuan sanksi pidana dalam pemilu legislatif, saya kira sudah ada tinggal diadopsi saja. Yang kedua perlu diatur mengenai penjatuhan sanksi administrasi tanpa harus menunggu proses hukum diluar proses sanksi administrasi. Ini Bawaslu mendorong supaya penegakan sanksi administrasi lebih efektif supaya partai-partai politik atau pasangan calon yang melanggar itu memberikan perhatian yang serius terhadap penegakan hukum, kalau menunggu proses pidana ini apalagi kalau polisi dan jaksa tidak menyatu dalam Sentra Gakumdu, dan bertanggung jawab

²⁴ Tepatnya dalam halaman 498 dalam materi pdf risalah yang dapat diunduh dari <http://www.dpr.go.id/arsip/indexlg/id/400>

²⁵ Id.

kepada komisioner Bawaslu atau Panwaslu, maka penegakan hukum pidana ini, akan bernasib sama dengan Pileg Pilpres pak. Jadi kami mendorong supaya *law enforcement* penegakan sanksi pemilu lebih ditegaskan lagi. Kalau dia terbukti secara administrasi melanggar, Bawaslu bisa merekomendasikan untuk diskualifikasi, ini kalau bapak-bapak setuju, kami siap juga dengan amunisinya pak, jadi tidak harus menunggu pidana Pak Menteri yang terhormat, ini kalau pidana yang bisa membatalkan calon, administrasi tidak bisa membatalkan calon pak. Padahal kewenangan yang lebih besar itu ada di Bawaslu terkait administrasi, nah kalau tidak secara administrasi terbukti melanggar, bisa memberikan efek jera kita bisa mendiskualifikasi kalau bapak setuju. Sekali lagi kami menyerahkan kepada bapak ibu yang terhormat.”

Jelas dalam rapat tersebut Ketua Bawaslu menggarisbawahi dua hal dan membahas panjang terkait politik uang dalam hal calon mempengaruhi pemilih. Hal pertama adalah penekanan tidak adanya sanksi pidana sehingga tidak dapat dijalankan yang langsung diberikan solusi agar mengadopsi ketentuan pada Pemilu Legislatif. Kedua menyarankan agar sanksi administratif tidak perlu bergantung pada proses peradilan pidana yang prosesnya memakan waktu yang lama.

Pada Selasa 17 Februari 2015, Ketua Komisi II Rambe Kamarul Zaman dan Mendagri menyampaikan laporan pengesahan Rancangan Undang-Undang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, namun menariknya kelemahan-kelemahan pengaturan politik uang yang telah disampaikan Ketua Bawaslu dan disambut positif fraksi-fraksi tidak masuk dalam substansi perubahan sebagaimana terlampir dalam notulensi rapat di bawah ini:

“(H. Rambe Kamarul Zaman, M.Sc. M.M): Terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang, terdapat beberapa materi menjadi fokus pembahasan dalam Rancangan Undang-Undang ini yang dilakukan dalam bentuk pengelompokan substansi sebagai bentuk penyederhanaan model pembahasan. Ada pun kelompok substansi tersebut adalah sebagai berikut :

1. Pemilihan secara pasangan atau tidak.
2. Uji Publik atau sosialisasi.
3. Penguatan pendelegasian tugas KPU dan Bawaslu sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah.
4. Persyaratan calon terkait dengan sarat pendidikan.
5. Persyaratan calon terkait dengan usia.

6. Syarat dukungan penduduk untuk calon perseorangan.
7. Penentuan pemenang dalam pemilihan Kepala Daerah.
8. Penentuan jumlah wakil Kepala Daerah.
9. Time Frame pelaksanaan Pilkada serentak.
10. Pejabat Kepala Daerah.
11. Tambahan syarat calon Kepala Daerah.
12. Penyelesaian perselisihan hasil pemilihan.
13. Pembiayaan Penyelenggaraan Pilkada itu sendiri.”

Sementara Menteri Dalam Negeri dalam notulensi tercatat menyampaikan sebagai berikut “kami sampaikan terimakasih kepada seluruh para pengamat KPU, Bawaslu yang juga menyumbangkan pemikiran-pemikirannya.”²⁶

Sumbangan pemikiran Bawaslu sebagaimana disampaikan di atas yang tercatat dalam rapat notulensi rencana perubahan undang-undang jelas membahas kendala penegakan hukum terkait politik uang. Namun dalam simpulan akhir ketua Komisi II DPR dan penyampaian menteri dalam negeri tidak muncul poin politik uang yang sebelumnya telah dibahas. Pada akhirnya tetap Pasal 73 tidak berubah dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Sanksi pidana sebagai instrumen mutlak operasionalisasi Pasal 73 luput dari perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Padahal sebelumnya saat rapat dengar pendapat dengan Komisi II DPR, pendapat dari Ketua Bawaslu Periode 2012-2017 jelas mengatakan untuk meminta sanksi terhadap kegiatan *money politics*. Secara eksplisit pendapat Muhammad selaku Ketua Bawaslu periode 2012-2017 jelas mengatakan ketentuan Pasal 73 dalam UU No 1 Tahun 2015 yang tidak ada sanksi pidananya. Namun pada akhirnya pada sidang paripurna penetapan revisi UU No 1 tahun 2015 Ketua Komisi II pada saat menyampaikan dihadapan sidang paripurna DPR, tidak ada dalam kalimatnya yang mengatakan pemberian sanksi terhadap *money politics*. Uniknya pemerintah dalam pendapat akhir di sidang paripurna mengucapkan terimakasih terhadap Bawaslu karena menyumbangkan pemikiran-pemikirannya yang sudah jelas-jelas sumbangan dari pemikiran Bawaslu mengenai sanksi tidak diakomodir oleh pemerintah dan DPR.

²⁶ Id.

Anggota DPR dan Pemerintah seperti menutup mata dengan fenomena politik uang. Semangat pembahasan politik uang terkait Pasal 73 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tidak dibarengi dan dibuktikan dengan peraturan yang tegas terhadap sanksi pidana politik uang dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang merupakan perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Sehingga dengan demikian Pasal 73 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 memang didesain sebagai *non-executable norm*. Sangat mungkin ini terjadi karena anggota parlemen di Indonesia telah memiliki pengalaman (*experience-based*) dan menyimpulkan pola umum kemenangan dalam setiap pemilihan adalah dengan politik uang sebagaimana berlaku di banyak negara dan pernah dikutip Steven Hill, “*money largely determines election outcomes*.”²⁷ Pertanyaannya apakah terjadi karena kesengajaan (*intentionally*) ataukah karena kecerobohan (*recklessness*). Sampai pada titik ini, penelitian yang dilakukan telah dapat membuktikan yang terakhir.

Untuk dapat menjawab pertanyaan apakah terjadi kesengajaan (*intentional*), pembahasan penelitian ini tidak dapat menghindari kelanjutan pembahasan perubahan undang-undang *a quo* dalam perjalanannya menuju Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sebagai bentuk perubahan kedua dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang akan dipaparkan di bawah ini.

Kejagalan dalam Formulasi Pasal 73 Undang-Undang 10 Tahun 2016

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, parlemen di Senayan nampak enggan mengubah materi muatan Pasal 73 yang sebenarnya sederhana tinggal dilengkapi dengan instrumen sanksi pidana agar Pasal 73 dapat ditegakkan, namun parlemen di Senayan lebih memilih Pasal 73 tidak diubah dan dibiarkan apa adanya padahal Muhammad selaku Ketua Bawaslu Periode 2012-2017 telah mengingatkan permasalahan Pasal 73. Keluhan dan tawaran solusi Ketua Bawaslu tersebut baru diakomodir kemudian dalam Undang-Undang 10 Tahun 2016 sebagai bentuk perubahan kedua Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Usulan Ketua Bawaslu saat membahas rencana perubahan pertama terkait tidak adanya sanksi pidana

²⁷ Steven Hill, *How to Minimize Money's Role in Politics*, 95 *National Civic Review*, 17, 18, 2006.

agar dilengkapi dan jika disetujui tidak perlu melibatkan sistem peradilan pidana dalam sanksi pembatalan diskualifikasi calon, tetapi diserahkan pada Bawaslu akhirnya diakomodir dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Perubahan ketentuan Pasal 73 dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tersebut menjadi sebagai berikut:

- (1) Calon dan/atau tim Kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/atau Pemilih.
- (2) Calon yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan Bawaslu Provinsi dapat dikenai sanksi administrasi pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.
- (3) Tim Kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Selain Calon atau Pasangan Calon, anggota Partai Politik, tim kampanye, dan relawan, atau pihak lain juga dilarang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada warga negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung untuk: a. mempengaruhi Pemilih untuk tidak menggunakan hak pilih; b. menggunakan . menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga mengakibatkan suara tidak sah; dan c. mempengaruhi untuk memilih calon tertentu atau tidak memilih calon tertentu.
- (5) Pemberian sanksi administrasi terhadap pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menggugurkan sanksi pidana.

Pasal 73 pada akhirnya tidak hanya dilengkapi dengan instrumen sanksi pidana, tetapi juga usulan agar sanksi administrasi pembatalan calon diakomodir diserahkan ke Bawaslu tanpa harus menunggu putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (diatur dalam Pasal 73 Ayat (2)). Struktur anatomi Pasal 73 dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 adalah sebagai berikut: Pasal 73 ayat (1) mengatur subjek hukum calon dan tim kampanye, dan perbuatan yang dilarang; Pasal 73 ayat (2) mengatur sanksi administratif berupa pembatalan calon yang didasarkan pada putusan Bawaslu (pengaturan sebelumnya didasarkan pada putusan pengadilan); Pasal 73 ayat (3) mengatur ketentuan sanksi pidana bagi

subjek hukum tim kampanye; Pasal 73 ayat (4) perluasan subjek hukum dan objek hukum; Pasal 73 ayat (5) penegasan sanksi administrasi tidak menggugurkan sanksi pidana.

Sanksi pidana untuk Pasal 73 ayat (4) kemudian diatur dalam Pasal 187A (1) sebagai berikut:

“Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada warga negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung untuk mempengaruhi Pemilih agar tidak menggunakan hak pilih, menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga suara menjadi tidak sah, memilih calon tertentu, atau tidak memilih calon tertentu sebagaimana dimaksud pada Pasal 73 ayat (4) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah). (2) Pidana yang sama diterapkan kepada pemilih yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menerima pemberian atau janji sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”

Namun jika ditelisik lebih dalam, parlemen jelas telah mengantisipasi perubahan dalam Undang-Undang 10 Tahun 2016 dengan ‘memagari’ ketentuan politik uang sehingga dikategorikan sebagai pelanggaran yang bersifat terstruktur sistematis dan masif dan dituangkan dalam Pasal 135A sebagai berikut:

- (1) Pelanggaran administrasi Pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73
- (2) merupakan pelanggaran yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif (TSM).

Penambahan pasal di atas sangat menarik untuk dikaji karena desain awal Pasal 73 sebelumnya bukanlah pelanggaran yang bersifat TSM. Dengan demikian, syarat pembatalan calon yang melakukan politik uang memerlukan persyaratan khusus yang tidak mudah untuk diterapkan sebagaimana tertuang dalam penjelasan Pasal 135A ayat (1) sebagai berikut:

“Yang dimaksud dengan “terstruktur” adalah kecurangan yang dilakukan oleh aparat struktural, baik aparat pemerintah maupun penyelenggara Pemilihan secara kolektif atau secara bersama-sama. Yang dimaksud dengan “sistematis” adalah pelanggaran yang direncanakan secara matang, tersusun, bahkan sangat rapi. Yang dimaksud dengan “masif” adalah

dampak pelanggaran yang sangat luas pengaruhnya terhadap hasil Pemilihan bukan hanya sebagian-sebagian.”

Penegakan hukum Pasal 73 ayat (2) terkait pembatalan calon semakin sulit jika kita lihat pengaturan teknisnya dalam Peraturan Bawaslu Nomor 13 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Terkait Larangan Memberikan Dan/Atau Menjanjikan Uang Atau Materi Lainnya Yang Dilakukan Secara Terstruktur, Sistematis, Dan Masif Dalam Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota. Dalam Pasal 27 Peraturan Bawaslu Nomor 13 Tahun 2016 akan dapat dilihat betapa sulitnya menegakkan Pasal 73 ayat (2) untuk dapat membatalkan calon sebagaimana dapat tergambar dalam pengaturan Pasal 27 sebagai berikut:

- (2) Dalam mencari kebenaran substantif atas Pelanggaran TSM yang dilaporkan, Laporan Dugaan Pelanggaran TSM disampaikan kepada Bawaslu Provinsi terhitung sejak ditetapkannya pasangan calon sampai dengan paling lambat 60 (enam puluh) hari sebelum hari pemungutan suara.
- (3) Dalam hal terdapat laporan Pelanggaran TSM setelah 60 (enam puluh) hari sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pengawas Pemilu menindaklanjuti dengan mekanisme penanganan pelanggaran Pemilihan sebagaimana diatur dalam Peraturan Bawaslu tentang Pengawasan Pemilu.

Jika dicermati ketentuan Pasal 27 Ayat (3) Peraturan Bawaslu di atas, pelanggaran TSM yang terjadi 60 hari sebelum pemungutan suara tidak dapat ditangani dengan mekanisme pelanggaran TSM dengan demikian sanksi pembatalan tidak dapat dilakukan, padahal lazim diketahui politik uang umum dilakukan dan semakin gencar terjadi hingga menjelang pemungutan suara. Maka jika terjadi pelanggaran TSM yang terjadi selama dalam rentang waktu 60 hari jelang pemungutan suara, jelas tidak dapat dikategorikan sebagai pelanggaran TSM dan oleh karenanya tidak dapat dilakukan pembatalan calon sebagai sanksinya sekalipun sebenarnya pelanggaran TSM terjadi.²⁸ Sekalipun Peraturan Bawaslu

²⁸ Peraturan Bawaslu Nomor 13 Tahun 2016 merupakan bentuk kompromi atas resistensi parlemen terkait sanksi administrasi pembatalan calon. Sementara di lain pihak Bawaslu terikat dengan Pasal 120 ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu yang menentukan Peraturan Bawaslu ditetapkan setelah berkonsultasi dengan DPR dan

adalah peraturan pelaksana yang dibentuk Bawaslu, namun dalam menetapkan Peraturan Bawaslu, berdasarkan Pasal 120 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu, dikonsultasikan terlebih dahulu kepada DPR dan Pemerintah. Hal inilah yang kemudian membuat DPR tetap memegang kendali dalam regulasi sekali pun di tingkat Peraturan Bawaslu.

Kesulitan penerapan sanksi administrasi pembatalan calon tidak hanya terjadi dalam perumusan definisi TSM yang dibatasi hingga 60 hari sebelum pemungutan suara, tapi juga 'dipagari' lagi dalam syarat laporan pelanggaran TSM yang dirumuskan sebagai berikut dalam Pasal 29 ayat (2) Peraturan Bawaslu Nomor 13 Tahun 2016:

- (1) “
- (2) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan paling sedikit 2 (dua) alat bukti atas terjadinya Pelanggaran TSM:
 - a. untuk Pemilihan Gubernur: pelanggaran terjadi sedikitnya pada 50% (lima puluh persen) kabupaten/kota dalam 1 (satu) Provinsi atau sedikitnya pada 50% (lima puluh persen) kecamatan dalam 1 (satu) kabupaten/kota di Provinsi yang bersangkutan;
 - b. untuk Pemilihan Bupati/Walikota: pelanggaran terjadi sedikitnya pada 50% (lima puluh persen) kecamatan dalam 1 (satu) kabupaten/kota atau sedikitnya pada 50% (lima puluh persen) Desa/Kelurahan dalam 1 (satu) kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan; atau
 - c.”

Ketentuan alat bukti yang harus disertakan dalam laporan pelanggaran TSM tersebut di atas jelas tidak mudah dilakukan. Sulitnya penanganan pelanggaran TSM karena 'dipagari' ketentuan 60 hari sebagaimana dibahas sebelumnya akhirnya dibenahi dalam Peraturan Bawaslu Nomor 13 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Terkait Larangan Memberikan Dan/Atau Menjanjikan Uang Atau Materi Lainnya Yang Dilakukan Secara Terstruktur, Sistematis, Dan Masif Dalam Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Wali Kota. Peraturan Bawaslu Nomor 13 Tahun 2017 ini mencabut dan menyatakan

Pemerintah. Wawancara dengan Ketua Bawaslu Periode 2012-2017 Muhammad pada 19 Oktober 2020.

tidak berlaku Peraturan Bawaslu Nomor 13 Tahun 2016. Perubahan terkait 'mencabut pagar' ketentuan 60 hari tersebut diatur dalam Pasal 26 sebagai berikut:

- (1) Bawaslu Provinsi menerima, memeriksa, mengadili dan memutus dugaan pelanggaran administrasi dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak tanggal laporan pelanggaran administrasi diregistrasi.
- (2) Laporan dugaan pelanggaran administrasi disampaikan kepada Bawaslu Provinsi terhitung sejak ditetapkannya pasangan calon sampai hari pemungutan suara.
- (3) Dalam hal terdapat laporan pelanggaran administrasi setelah hari pemungutan suara sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pengawas Pemilihan menindaklanjuti dengan mekanisme penanganan pelanggaran Pemilihan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Satu kesulitan penegakkan pelanggaran TSM yang sebelumnya dibatasi 60 sebelum hari pemungutan suara kini sudah tidak ada lagi karena batas pelanggaran TSM dihitung hingga hari pemungutan suara, ini artinya termasuk pelanggaran TSM yang terjadi di masa tenang dan umum dilakukan untuk kepentingan pasangan calon. Namun kendala lain terkait penegakkannya masih tetap ada, sebagaimana kategori TSM yang sebelumnya tidak terkategori TSM.

Berdasarkan paparan di atas tahapan kesulitan untuk menegakkan Pasal 73 telah sengaja didesain parlemen, berawal dari tidak adanya perubahan pengaturan Pasal 73 dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2015, lalu mulai diatur dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 yang rintangan penegakkannya dibuat semakin sulit karena dikategorikan sebagai pelanggaran TSM dalam Pasal 135A. Tidak hanya itu, rintangan teknisnya pun tampak dialihkan melalui Peraturan Bawaslu No. 13 Tahun 2016, dan baru dapat ditegakkan dengan lebih baik dalam Peraturan Bawaslu No. 13 Tahun 2017, ini pun masih dengan catatan sulit karena masih dikategorikan sebagai pelanggaran politik uang yang bersifat TSM.²⁹

²⁹ Syarat pelanggaran politik uang TSM diatur dalam Pasal 28 ayat (2) Peraturan Bawaslu Nomor 13 Tahun 2017 masih sama dengan pengaturan sebelumnya sebagai berikut: Pasal 28 ayat (2), Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan paling sedikit 2 (dua) alat bukti atas terjadinya pelanggaran administrasi: a. untuk Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, pelanggaran terjadi paling sedikit 50% (lima puluh persen) kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi atau paling sedikit 50% (lima puluh persen) kecamatan dalam 1 (satu) kabupaten/kota

Berdasarkan pembahasan tersebut resistensi dan keengganan parlemen dalam menegakkan Pasal 73 khususnya terkait pembatalan calon terlihat didesain sengaja (*intentionally*) dan sistematis, mulai dari mengabaikan masukan dari Bawaslu dalam membahas rencana perubahan menuju Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, ‘memagari’ Pasal 73 terkait pembatalan calon dengan cara mengualifisir sebagai pelanggaran TSM dalam Pasal 135A Undang-Undang 10 Tahun 2016 sebagai bentuk perubahan kedua, hingga ‘memagari’ jangka waktu penanganan pelanggaran TSM 60 hari sebelum pemungutan suara dalam Pasal 27 Ayat (2) Peraturan Bawaslu Nomor 13 Tahun 2016. Kepentingan personal seperti inilah yang dikhawatirkan Gustav Radbruch dapat terjadi dengan mengatasnamakan nilai hukum berupa kemanfaatan yang dapat disalahgunakan oleh mereka yang sedang berkuasa *“This can mean that the private benefit of those in power is regarded as a public benefit.”*³⁰

Penutup

Pola perumusan Pasal 73 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 terkait politik uang yang dilakukan calon dan/atau tim kampanye untuk mempengaruhi pemilih dengan cara menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya bertentangan dengan konsep kebijakan hukum pidana (*penal policy*) karena mengarah pada adanya kesengajaan untuk tidak dapat ditegakkan dengan cara tidak dilengkapi instrumen sanksi pidana. Pola kesengajaan ini tergambar dalam rapat pembahasan perubahan undang-undang dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 menuju Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Meskipun Ketua Bawaslu periode 2012-2017 telah mengingatkan akan kejanggalan perumusan Pasal 73 dan diakui oleh beberapa fraksi partai politik termasuk menteri dalam

di provinsi yang bersangkutan; b. untuk Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati/Wali Kota dan Wakil Wali Kota, pelanggaran terjadi paling sedikit 50% (lima puluh persen) kecamatan dalam 1 (satu) kabupaten/kota atau paling sedikit 50% (lima puluh persen) desa/kelurahan dalam 1 (satu) kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan; atau c. pelanggaran terjadi di luar ketentuan sebagaimana diatur dalam huruf a dan huruf b yang secara langsung mempengaruhi hasil Pemilihan dan perolehan hasil suara terbanyak pasangan calon

³⁰ Gustav Radbruch, *Five Minutes of Legal Philosophy (1945)*, 26 *Oxford Journal of Legal Studies*, 13, 14, 2006.

negeri, namun pada akhirnya parlemen bergeming, tetap melupakan ketentuan ancaman sanksi pidana. Semakin ditelusuri semakin nampak upaya pengamanan agar Pasal 73 tidak dapat ditegakkan, sebab walaupun pada akhirnya sanksi ancaman pidana dimuat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, namun Pasal 135A undang-undang *a quo* telah ‘memagari’ dengan mengategorikan Pasal 73 sebagai pasal pelanggaran yang bersifat Terstruktur, Sistematis, dan Masif (TSM) sehingga diperlukan beberapa syarat untuk dapat ditegakkan. Pola ‘pengamanan’ juga dialihkan ke peraturan pelaksana berupa Peraturan Bawaslu Nomor 13 Tahun 2016 yang membatasi pelanggaran TSM tersebut hanya dapat ditindak jika dilakukan sejak penetapan pasangan calon hingga 60 hari sebelum pemungutan suara. Ini artinya, jelang pemungutan suara pelanggaran TSM tidak dapat ditindak dalam bentuk sanksi administrasi pembatalan calon, padahal politik uang justru umumnya semakin gencar dilakukan mendekati hari pemungutan suara. Hingga akhirnya Peraturan Bawaslu Nomor 13 Tahun 2017 memperbaharui dengan menghilangkan ketentuan batasan 60 hari, namun tetap saja tidak mudah penegakkannya karena politik uang tersebut telah dikualifisir sebagai pelanggaran TSM yang pembuktiannya harus ada tersebar pada minimal 50% kabupaten (untuk pemilihan gubernur) atau 50% kecamatan (untuk pemilihan bupati). Dengan demikian sanksi pembatalan calon tidak mudah untuk ditegakkan, parlemen telah sengaja secara sistematis membuat Pasal 73 khususnya berkaitan dengan politik uang yang berakibat pada pembatalan pasangan calon sulit untuk dapat ditegakkan.

Daftar Pustaka

Buku:

- Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Perkemb
Penyusunan Konsep KUHP Baru, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2008
- Dragan Milovanovic, *Postmodern Criminology*, Garland Publishing, New York, 1997
- Ferry Fathurokhman, *Hukum Pidana Adat Baduy dan Pembaharuan Hukum Pidana*, Inca Publishing, Depok, 2016
- J. Robert Lilly, Francis T Cullen dan Richard A Ball, *Teori Kriminologi, Konteks dan
Konsekuensi (Terjemahan Tri Wibowo BS)*, Prenada Media Grup, Jakarta,
2016
- Muhammad Mustofa, *Metode Penelitian Kriminologi*, Prenada Media, Jakarta, 2015
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan
Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, 2015
- Sudarto, *Hukum Pidana I*, Yayasan Sudarto, Semarang, 1990
- Walter S. Dekkeserdy, Contemporary Critical Criminology, Routledge, New York, 2011*
- Suteki dan Galang Taufani, *Metode Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*,
Rajawali Press, Jakarta, 2017
- Lembaga Informasi Nasional, *Persandingan Undang-Undang Dasar Negara
Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, 2002

Jurnal:

- Bruce A. Arrigo, Critical Criminology at the Edge: Postmodern Perspectives,
Integration, and Applications by Dragan Milovanovic, 11 Critical Criminology,
2003.*
- Chusnul Qotimah Nita Permata dan Nur Barokah Uswatun Khasanah, *Budaya
Money Politics Dan Identity Politics Dalam Pemilihan Umum Di Indonesia, 4
Legislatif, 2020.*
- Gustav Radbruch, Five Minutes of Legal Philosophy (1945)*, 26 Oxford Journal of
Legal Studies, 2006.*
- Russell Morgan & Ronald V. Clarke, Legislation and Unintended Consequences for
Crime, 12 Eur J Crim Policy Res, 2006.*
- Steven Hill, How to Minimize Money's Role in Politics, 95 National Civic Review, 2006.*

Wawancara:

- Rian Adhivira Prabowo S.PSi., S.H., M.PSi., M.H., (Tenaga Ahli Dewan Kehormatan
Penyelenggara Pemilu) konsultasi terkait kesulitan mendapatkan sumber
otentik perumusan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, pada Tanggal 17
Juni 2020, Pukul 12.45 WIB
- Muhammad, (Ketua Bawaslu RI Periode 2012-2017), wawancara terkait
konfirmasi atas beberapa pernyataan dalam risalah persidangan DPR saat
perumusan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, pada Tanggal 19 Oktober
2020, Pukul 11.00 WIB

Situs Daring:

<http://www.dpr.go.id/arsip/indexlg/id/400> diakses pada tanggal 23 September 2020 Pukul 21.35 WIB.

<https://nasional.kompas.com/read/2014/10/02/21435921/Batalkan.Pilkada.Ta.k.Langsung.Presiden.SBY.Terbitkan.2.Perppu>, diakses pada tanggal 5 Juli 2021 Pukul 02.05 WIB

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020

Perppu Nomor 1 Tahun 2014

Perppu Nomor 2 Tahun 2020

Peraturan Bawaslu Nomor 13 Tahun 2016

Peraturan Bawaslu Nomor 13 Tahun 2017