

DISERTASI

**HAKIKAT PENEGAKAN HUKUM TINDAK PIDANA
PEMILIHAN UMUM LEGISLATIF DI INDONESIA**

***THE NATURE OF LAW ENFORCEMENT OF LEGISLATIVE
ELECTION CRIMES IN INDONESIA***



OLEH:

**ANDI BASO ZULFAKAR AR.
B013181011**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

HALAMAN JUDUL

**HAKIKAT PENEGAKAN HUKUM TINDAK PIDANA
PEMILIHAN UMUM LEGISLATIF DI INDONESIA**

DISERTASI

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Doktor

**Program Studi:
ILMU HUKUM**

Disusun dan diajukan oleh:

**ANDI BASO ZULFAKAR AR.
B013181011**

Kepada:

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

PENGESAHAN DISERTASI

**HAKIKAT PENEGAKAN HUKUM TINDAK PIDANA
PEMILIHAN UMUM LEGISLATIF DI INDONESIA**

Disusun dan diajukan oleh:

**ANDI BASO ZULFAKAR AR
B013181011**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal, 27 Juni 2023 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui
Promotor,

**Prof. Dr. Slamet Sampurno Soewondo, S.H., M.H.,DFM.
NIP 196804111992031003**

Ko-Promotor,

Ko-Promotor,

**Prof. Dr. Muhadar, S.H., M.Si.
NIP 195903171987031002**

**Prof. Dr. Amir Ilyas, S.H., M.H.
NIP 198007102006041001**

Ketua Program Studi S3 Ilmu Hukum,

Dekan Fakultas Hukum,

**Prof. Dr. Warwati Riza, S.H., M.Si.
NIP 196408241991032002**

**Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.
NIP 197312311999031003**

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : **Andi Baso Zulfakar AR.**

Nomor Induk Mahasiswa : B013181011

Program Studi : Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa Disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambil alihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan Disertasi ini karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Maret 2023

Yang Menyatakan,



Andi Baso Zulfakar AR.

KATA PENGANTAR

Puji syukur Alhamdulillah Rabbil Alamin penulis panjatkan atas kehadiran **Allah SWT** yang hanya pertolongan-Nya serta taufiq dan hidayah-Nya yang telah dicurahkan kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan Disertasi ini yang berjudul **Hakikat Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilihan Umum Legislatif Di Indonesia**. Salawat serta salam semoga tetap tercurah keharibaan **Rasulullah Muhammad SAW**, nabi yang telah sukses membawa kita dari alam gelap gulita menuju alam yang terang benderang sampai saat ini.

Penghargaan, rasa hormat dan ucapan terima kasih dengan penuh kerendahan hati penulis hanturkan kepada yang terhormat dan amat terpelajar **Prof. Dr. Slamet Sampurno, S.H., M.H., DFM**. Selaku Promotor, **Prof. Dr. Muhadar, S.H., M.Si.**, dan **Prof. Dr. Amir Ilyas, S.H., M.H.** Selaku Ko-Promotor yang telah banyak meluangkan waktu dan memberikan bimbingan dan menunjukkan hal-hal yang penting dan perlu diperhatikan dengan penuh keikhlasan dalam proses penyelesaian penulisan Disertasi ini.

Ucapan yang sama juga penulis hanturkan kepada yang terhormat dan amat terpelajar **Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M. Hum.**, **Prof. Dr. Juajir Sumardi, S.H., M.H.**, **Prof. Dr. Anwar Borahima, S.H., M.H.**, **Prof. Dr. Maskun, LL.M.**, selaku tim penguji dan **Dr. Sukardi, S.H., M.H.**, selaku tim penguji eksternal yang telah banyak memberikan masukan, arahan, dan kritik, serta saran dalam penyempurnaan Disertasi penulis.

Penyelesaian Disertasi ini dapat diselesaikan berkat dukungan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu penulis menyampaikan terima kasih dan rasa hormat yang setinggi-tingginya kepada:

- 1) **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc.** selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
- 2) **Prof. drg. Muhammad Ruslin, M.kes. Ph.D., SP. BM** selaku Wakil Rektor I Universitas Hasanuddin Bidang akademik dan kemahasiswaan, **Prof. Subehan, S.Si., M.Pharm.Sc., Ph.D. Apt.**, selaku Wakil Rektor II Universitas Hasanuddin Bidang Perencanaan, Pengembangan, dan Keuangan, **Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum**, selaku Wakil Rektor III Universitas Hasanuddin Bidang Sumber Daya Manusia, Alumni Dan Informasi, **Prof. Dr. Eng Ir. Adi Maulana, S.T., M.Phil**, selaku Wakil Rektor IV Universitas Hasanuddin Bidang Kemitraan, Inovasi, Kewirausahaan, dan Bisnis.
- 3) **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
- 4) **Prof. Dr. Maskun S.H., LL.M.** selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Bidang Akademik dan Kemahasiswaan, **Prof. Dr. Iin Kartika Sakharina, S.H., M.A.**, selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Bidang Perencanaan, Sumber daya dan Alumni, **Dr. Ratnawati, S.H., M.H.**, selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Bidang Kemitraan, Riset dan Inovasi.
- 5) **Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.H.** Selaku Ketua Program Studi S3 Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, yang telah memberikan selalu dorongan dan motivasi sehingga Disertasi ini penulis dapat selesaikan.
- 6) Penghargaan, rasa hormat dan ucapan terima kasih yang tidak terhingga dengan penuh kerendahan hati penulis terkhusus untuk **Kedua Orang Tua** penulis atas segala didikan dan doanya yang tulus

selama ini. Kepada Ayahanda **Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.** dan Ibunda **Andi Fatmawati, S.H., M.H.**, serta Bapak Mertua (**Alm.**) **Ir. Muhammad Arif** dan Ibu Mertua **Hj. Engkasari** yang telah mencurahkan kasih sayang dan segala dukungan yang tiada henti kepada penulis, semoga apa yang telah diberikannya selama ini menjadi amal jariah bagi mereka dikemudian hari. Kepada Istriku yang tercinta **Saskia Dwi Arif, S.E., M.Ak.**, dan anakda **Andi Muhammad Syawal Alfaizan** yang senantiasa mendampingi dan mendukung penulis dalam proses penyelesaian Disertasi ini, selanjutnya Kakak Kandungku **Dr. Andi Bau Inggit AR., S.H., M.H.** dan Kakak Iparku **Andi Muhammad Rahmat, S.H.**, yang juga senantiasa tiada henti-hentinya memberikan motivasi dan dukungannya kepada Penulis, serta Adik Kandungku **drg. Andi Bau Susilowati, S. Kg.**, dan **Andi Bau Medlin, S.H., M.H.** yang juga senantiasa mendukung penuh Penulis. Semoga Allah SWT meninggikan derajat serta mencurahkan Rahmat dan Rahman-Nya kepada mereka semua.

- 7) Para tenaga kerja Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan ilmu dan pengetahuan serta wawasan yang luas dan yang mendalam tentang hukum selama menempuh Studi S3 penulis selama di Fakultas Hukum Unhas, semoga apa yang telah diberikannya selama ini menjadi amal jariah bagi mereka dikemudian hari.
- 8) Seluruh Staff Administrasi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan pelayanan dalam proses Administrasi selama penulis menempuh Studi S3 di Fakultas Hukum Unhas, semoga apa yang telah diberikannya selama ini menjadi amal jariah bagi mereka dikemudian hari.
- 9) Rekan-rekan seperjuangan Mahasiswa S3 Program Doktor Ilmu Hukum Tahun 2018 Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin: Nurhayati, Lestari Wulandari S., Israwati Akib, Rahayu Kajongian, Tuti Haryanti, Liong Rahman, Martinus Guntur Ohoiwutun, Ali Rahman,

Muh. Taufiq Amin, dan Hendra Lekatompessy, yang selalu memberikan dorongan dan motivasi serta doa sehingga Disertasi ini penulis dapat selesaikan.

- 10) Rekan-rekan seperjuangan Mahasiswa S2 Angkatan 2014 Fakultas Hukum Unhas.
- 11) Rekan-rekan seperjuangan Mahasiswa S1 Angkatan 2010 Fakultas Hukum Unhas.
- 12) Sahabat Penulis Fakhriawan Fathurahman, S.S., M.Rid., yang selalu memberikan motivasi dan dorongan serta Doa kepada penulis dalam menyelesaikan Disertasi ini.

Penulis menyadari bahwa Disertasi ini mustahil dapat diselesaikan tanpa adanya bantuan, dorongan, doa, arahan serta bimbingan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini sepatutnya penulis menyampaikan penghargaan setinggi-tingginya dan ucapan terima kasih kepada mereka semua serta diiringi doa semoga Allah SWT memberikan pahala yang berlipat ganda atas segala bantuan yang telah diberikan selama ini.

Akhirnya Penulis berharap semoga dengan hadirnya Disertasi ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum terutama dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilihan Umum Legislatif di Indonesia, semoga Allah SWT memberkati kita semua.

Makassar, Maret 2023



Penulis

ABSTRAK

ANDI BASO ZULFAKAR AR, Hakikat Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilihan Umum Legislatif Di Indonesia (Dibimbing oleh **Slamet Sampurno, Muhadar dan Amir Ilyas**).

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mengevaluasi substansi hukum tindak pidana pemilu Legislatif di Indonesia yaitu apakah telah bersesuaian asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil berdasarkan UUD NRI 1945. untuk menganalisis dan mengevaluasi pelaksanaan penegakan hukum tindak pidana pemilihan umum Legislatif di Indonesia, untuk menganalisis dan menghasilkan konsep ideal penegakan hukum tindak pidana pemilihan umum Legislatif di Indonesia yang optimal.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dan Empiris (*Sosio-Legal*), Penelitian dilaksanakan di KPU dan Bawaslu Pusat, KPU dan Bawaslu Provinsi DKI Jakarta, KPU dan Bawaslu Provinsi Jawa Barat, dan KPU dan Bawaslu Provinsi Sulawesi Selatan.

Hasil penelitian, yaitu:(1) Substansi hukum UU 7/2017 tentang Pemilu Legislatif tidak lengkap sehingga belum sepenuhnya bersesuaian dengan asas penyelenggaraan Pemilu khususnya asas umum, jujur dan adil, selain itu ancaman sanksi pidana terlalu ringan sehingga tidak mencerminkan rasa keadilan.(2) Pelaksanaan penegakan hukum tindak pidana pemilu legislatif berpusat di Sentra Gakkumdu, dari aspek aparatur pelaksana jumlahnya belum memadai, Prosedur Penanganan Tindak Pidana Pemilu belum terlaksana sebagaimana mestinya, karena antara lain tidak cukup waktu. Hakim dalam praktiknya menjatuhkan putusan sanksi pidana sangat ringan. (3) Konsep ideal penegakan hukum tindak pidana pemilu legislatif yaitu ancaman sanksi pidana diperberat dan penjatuhan sanksi pidana harus seimbang dengan berat ringannya kesalahan. Prosedur penanganan kasus yang cepat, dan budaya aparat yang taat hukum, untuk penegakan hukum yang optimal.

Kata Kunci: ***Penegakan Hukum, Tindak Pidana, Pemilihan Umum Legislatif.***

ABSTRACT

ANDI BASO ZULFAKAR AR, The Nature of Law Enforcement Against Legislative Election Crimes in Indonesia (Guided by **Slamet Sampurno, Muhadar and Amir Ilyas**).

This study aims to analyze and evaluate the legal substance of legislative election crimes in Indonesia, namely whether it is in accordance with the principles of direct, general, free, confidential, honest and fair based on the 1945 NRI Constitution. to analyze and evaluate the implementation of law enforcement of legislative election crimes in Indonesia, to analyze and produce an ideal concept of optimal law enforcement of legislative election crimes in Indonesia.

This research is a normative and Empirical (Socio-Legal) legal research, research is carried out in KPU and Bawaslu Pusat, KPU and Bawaslu DKI Jakarta Province, KPU and Bawaslu West Java Province, and KPU and Bawaslu South Sulawesi Province.

The results of the study, namely: (1) The legal substance of Law 7/2017 on Legislative Elections is incomplete so that it is not fully in accordance with the principles of holding elections, especially the general principle, honesty and fairness, besides that the threat of criminal sanctions is too light so that it does not reflect a sense of justice. (2) The implementation of law enforcement of legislative election crimes is centered at the Gakkumdu Center, from the aspect of the implementing apparatus, the number is not adequate, the procedure for handling election crimes has not been carried out as it should be, because, among other things, there is not enough time. The judge in practice imposed a verdict of very light criminal sanctions. (3) The ideal concept of law enforcement of legislative election crimes, namely the threat of criminal sanctions, is that the threat of criminal sanctions is aggravated and the imposition of criminal sanctions must be balanced with the severity of the error. Rapid case handling procedures, and a law-abiding apparatus culture, for optimal law enforcement.

Keywords: ***Law Enforcement, Criminal Acts, Legislative Elections.***

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN DISERTASI.....	ii
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	viii
<i>ABSTRACT</i>	ix
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xiv
DAFTAR GAMBAR	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	14
C. Tujuan Penelitian	14
D. Kegunaan Penelitian	15
E. Orisinalitas Penelitian	16
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	19
A. Hakikat Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu Legislatif	19
B. Asas Penyelenggaraan Pemilihan Umum	27
a. Asas Langsung.....	27
b. Asas Umum.....	27

c. Asas Bebas	28
d. Asas Rahasia.....	28
e. Asas Jujur.....	29
f. Asas Adil.....	29
C. Landasan Teori.....	30
1. Teori Keadilan	30
2. Teori Negara Hukum dan Demokrasi.....	34
a. Konsep Negara Hukum	34
b. Konsep Demokrasi	49
3. Teori Sistem Hukum	56
4. Teori Penegakan Hukum dan Efektivitas Hukum.....	62
a. Penegakan Hukum	62
b. Efektivitas Hukum	69
5. Teori Perundang-Undangan dan Asas Hukum	72
Ad. 1. Norma Hukum dalam Peraturan Perundang- Undangan.....	75
Ad. 2. Norma Hukum Berlaku Kedalam dan Berlaku Keluar	78
Ad. 3. Norma Hukum Bersifat Umum Dalam Arti Luas	78
6. Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif	80
7. Teori Pidana	83
a. Teori Absolut atau Teori Pembalasan (<i>Vergeldings Theorien</i>).....	84

b. Teori Relatif atau Teori Tujuan (<i>Doel Theorien</i>)	84
c. Teori Gabungan (<i>Verenigings Theorien</i>)	86
D. Tinjauan Umum Tentang Pemilihan Umum	88
1. Pengertian Pemilihan Umum Legislatif	88
2. Penyelenggara Pemilihan Umum legislatif	89
E. Tinjauan Umum Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu).....	101
F. Kerangka Konseptual	112
G. Bagan Kerangka Konseptual	113
H. Defenisi Operasional	114
BAB III METODE PENELITIAN.....	117
A. Tipe Penelitian	117
B. Lokasi Penelitian.....	117
C. Populasi dan Sampel	118
D. Jenis dan Sumber Data	119
E. Teknik Analisis Data	120
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	121
A. Substansi Hukum Tindak Pidana Pemilu Legislatif	121
1. Norma Hukum Tindak Pidana Pemilu.....	124
a. Norma yang bersifat Langsung	124
b. Norma yang bersifat Umum	134
c. Norma yang bersifat Bebas.....	142

d. Norma yang bersifat Rahasia.....	144
e. Norma yang bersifat Jujur	147
f. Norma yang bersifat Adil.....	161
2. Asas Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur, dan Adil.....	179
a. Umum	180
b. Adil.....	183
B. Pelaksanaan Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu Legislatif	190
1. Aparat Pelaksana.....	191
2. Prosedur Penanganan Tindak Pidana Pemilihan Umum Legislatif	202
3. Putusan Hakim Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi.....	216
C. Konsep Ideal Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilihan Umum Legislatif.....	222
1. Sanksi pidana yang seimbang dengan perbuatan	222
2. Prosedur penanganan kasus yang cepat oleh aparat	224
3. Budaya aparat yang taat hukum	226
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	233
A. Kesimpulan.....	233
B. Saran	235
DAFTAR PUSTAKA.....	236

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Data Temuan dan Laporan Pelanggaran Pada Pemilu Legislatif Tahun 2019.....	193
Tabel 2.	Informan/Responden Terhadap Pertanyaan Terkait Jumlah Aparatur Pelaksana Pada Pelaksanaan Penegakan Hukum Berdasarkan Tahapan Penyelenggaraan Pemilu Legislatif Tahun 2019	201
Tabel 3.	Informan/Responden Terhadap Pertanyaan Terkait Tidak Pidana Pemilu Legislatif Tahun 2019	213
Tabel 4.	Data Putusan Hakim Pengadilan terkait Tindak Pidana Pemilu Legislatif Tahun 2019 di Provinsi DKI Jakarta, Provinsi Jawa Barat, dan Provinsi Sulawesi Selatan	217

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Sebaran Putusan Pidana Pemilihan Umum Di Seluruh Indonesia	216
---	-----

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Konsep kedaulatan rakyat meletakkan kekuasaan tertinggi di tangan rakyat. Berdasarkan Pancasila tujuan Negara Republik Indonesia adalah membentuk masyarakat yang adil dan makmur. Negara Indonesia merupakan negara hukum dengan ciri-ciri sebagai negara modern yang berbasis pada kedaulatan rakyat. Pemilihan umum merupakan wujud partisipasi politik rakyat dalam sebuah negara demokrasi, maka kejujuran dan keadilan pelaksanaan pemilihan umum akan mencerminkan kualitas demokrasi.

Pemilihan umum di Indonesia sebagai salah satu upaya mewujudkan negara demokrasi haruslah dapat dilaksanakan dengan baik agar terciptanya pemilihan umum yang profesional dan memiliki kredibilitas yang dapat dipertanggungjawabkan. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 Ayat (2) dan Ayat (3) menentukan bahwa (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar (3) Negara Indonesia adalah negara hukum. Konsekuensi dari ketentuan tersebut yaitu diterapkannya Konsep kedaulatan rakyat dan konsep Negara Hukum, adapun konsep kedaulatan rakyat artinya negara meletakkan kekuasaan tertinggi ditangan rakyat yang dilaksanakan menurut UUD dan konsep negara hukum yakni penyelenggaraan negara

berdasarkan atas hukum.

Pemilihan umum diatur pada Pasal 22 E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pasal 22E

1. Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
2. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
3. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
4. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
5. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
6. Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan Undang - Undang.

Dalam konsepsi negara hukum kekuasaan menjalankan atau menyelenggarakan pemerintahan haruslah berdasarkan pada kedaulatan hukum atau supremasi hukum dengan tujuan utamanya adalah mewujudkan adanya ketertiban hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan¹.

Untuk adanya ketertiban hukum dalam pemerintahan tersebut, maka dalam negara hukum dikenal adanya asas legalitas, asas legalitas ini dalam bidang hukum pidana tercermin dalam ketentuan KUHP Pasal 1 Ayat (1) menentukan bahwa suatu perbuatan tidak dapat dipidana, kecuali berdasarkan kekuatan ketentuan perundang-undangan pidana yang telah ada. Adapun untuk menjamin

¹ Aminuddin Ilmar, 2013, *Hukum Tata Pemerintahan* : Identitas: Makassar, hlm. 55

tercapainya cita-cita dan tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu diselenggarakan pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat untuk menghasilkan wakil rakyat dan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui Pemilihan Umum untuk selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana bagi rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat untuk selanjutnya disebut DPR, Dewan Perwakilan Daerah untuk selanjutnya disebut DPD, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk selanjutnya disebut DPRD secara langsung yang akan menjalankan fungsi legislasi yakni antara lain bagi DPR yang berwenang membentuk undang-undang, yang dibahas dan disetujui bersama Presiden, menyetujui anggaran pendapatan belanja negara, serta melaksanakan fungsi Pengawasan.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas Pemilu anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan, yang artinya setiap Warga Negara Indonesia dijamin memiliki wakil yang duduk di lembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasi rakyat di setiap tingkatan pemerintahan, dari

pusat hingga ke daerah. Pemilu yang terselenggara secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan wakil rakyat yang berkualitas, dapat dipercaya, dan dapat menjalankan fungsi kelembagaan legislatif secara optimal.

Dengan asas langsung, rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial. Setiap warga negara yang berhak memilih, bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun.

Pengaturan tentang Pemilihan Umum diatur dalam beberapa Undang-Undang antara lain UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, dan UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM pada Pasal 43 Ayat (1), adapun Hak dipilih dan memilih diatur dalam Ketentuan UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang berarti hak dipilih dan memilih merupakan salah satu hak asasi manusia. Hak Asasi Manusia merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, oleh karena itu harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, dan tidak boleh diabaikan, dikurangi, atau dirampas oleh siapapun, selain hak asasi, manusia juga mempunyai kewajiban dasar antara manusia yang satu terhadap yang lain dan terhadap masyarakat secara keseluruhan dalam kehidupan

bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Kaitannya dengan Pemilihan Umum, Pasal 43 Ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999 menentukan bahwa:

Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan ini, berarti hak dipilih dan memilih dalam pemilihan umum juga merupakan hak asasi manusia, sehingga perlu untuk dilindungi. Diperlukan pengaturan pemilihan umum sebagai perwujudan sistem ketatanegaraan yang demokratis dan berintegritas demi menjamin konsistensi dan kepastian hukum serta pemilihan umum yang efektif dan efisien, selain itu pemilihan umum wajib menjamin tersalurkannya suara rakyat secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Oleh karena itu dibentuklah Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang kemudian disatukan dan disederhanakan menjadi satu undang-undang sebagai landasan hukum bagi pemilihan umum secara serentak, yakni UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Penyelenggaraan Pemilu adalah pelaksanaan tahapan Pemilu yang dilaksanakan oleh penyelenggara Pemilu. Adapun Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat.

Adapun Penyelenggara pemilihan umum antara lain, Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan Pemilu. Badan Pengawas Pemilu yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang selanjutnya disingkat DKPP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu.

Peserta Pemilu adalah partai politik untuk Pemilu anggota DPR, anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, perseorangan untuk Pemilu anggota DPD, dan pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Partai Politik Peserta Pemilu adalah

partai politik yang telah memenuhi persyaratan sebagai Peserta Pemilu anggota DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota. Pemilih adalah Warga Negara Indonesia yang sudah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih, sudah kawin, atau sudah pernah kawin.

Adapun Sentra Penegakan Hukum Terpadu yang selanjutnya disebut Gakkumdu adalah pusat aktivitas penegakan hukum tindak pidana Pemilu yang terdiri atas unsur Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kepolisian Daerah, dan/atau Kepolisian Resor, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Kejaksaan Tinggi, dan/atau Kejaksaan Negeri.

Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain. Dalam penyelenggaraan pemilu ini, Penyelenggara Pemilu, Aparat Pemerintah, Peserta Pemilu, Pengawas Pemilu, Pemantau Pemilu, Pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Setiap pemilih dan peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Tindak Pidana Pemilu di Indonesia dalam perkembangannya mengalami banyak perubahan baik berupa peningkatan jenis tindak

pidana sampai perbedaan tentang penambahan sanksi pidana. Hal ini disebabkan menjadi perhatian yang semakin serius karena ukuran keberhasilan Negara demokratis dilihat dari kesuksesannya menyelenggarakan Pemilu.

Pemilu tahun 2019 menjadi suatu parameter dalam mengukur demokratisasi suatu negara, bahkan demokrasi secara sederhana diibaratkan sebagai suatu sistem politik di mana para pembuat keputusan kolektif tertinggi di dalam sistem itu dipilih melalui pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Ruang lingkup Tindak Pidana Pemilu amat luas cakupannya, meliputi semua tindak pidana yang terjadi pada proses penyelenggaraan pemilu, antara lain terkait daftar pemilih, kampanye, pemungutan suara, pemungutan suara ulang, sampai hasil penghitungan perolehan suara diatur dalam ketentuan tindak pidana pemilihan umum pada UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Dengan adanya ketentuan mengenai Pemilu dalam UUD 1945 maka akan menjamin waktu penyelenggaraan Pemilu secara teratur lima tahun dan lebih menjamin proses dan mekanisme serta kualitas penyelenggaraan Pemilu. Sejak zaman Orde Lama hingga Orde Baru ini. Pemilihan umum telah dilaksanakan salah satunya Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Dalam pelaksanaan Pemilu tidak menutup kemungkinan adanya pelanggaran, baik pelanggaran yang bersifat Administratif maupun pelanggaran berupa tindak pidana. Hal ini disebabkan karena tindak pidana pemilu semakin menjadi perhatian yang semakin serius karena ukuran keberhasilan negara demokratis dilihat dari kesuksesannya menyelenggarakan Pemilu. Agar tercipta derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dan mempunyai derajat keterwakilan yang lebih tinggi, serta memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang jelas, maka penyelenggaraan pemilihan umum harus dilaksanakan secara lebih berkualitas dari waktu ke waktu.

Dengan demikian jelas bahwa tindak pidana pemilu telah diatur sedemikian rupa agar dapat menciptakan suasana demokrasi yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Namun dalam pengaturannya tetap saja terdapat ketentuan yang masih memiliki celah yang dapat ditembus oleh pihak yang sedang mengikuti Pesta Demokrasi ini guna mendapatkan keuntungan agar dapat terpilih.

Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan pada Pasal 280 dan 284 tersebut pada UU No. 7 tahun 2017 tentang pemilihan umum, bahwa yang diatur hanya pelaksana, peserta dan tim kampanye saja yang dikenai pasal ini apabila dilanggar, dan tentu ini berdampak pada penegakan hukumnya, karena orang lain/siapa saja yang tidak termasuk sebagai pelaksana, peserta maupun tim kampanye dapat melakukan hal-hal yang dilarang dalam pasal tersebut dan tidak akan

dapat diproses hukum atas sanksi yang diberikan kepada orang lain/siapa saja yang akan melakukan hal yang sama, sehingga diduga menimbulkan rasa ketidakadilan dalam masyarakat, serta tidak bersesuaian dengan asas penyelenggaraan pemilu, serta tidak menimbulkan efek jera kepada pelanggar/siapa saja ingin melakukan hal tersebut, maka dari itu terdapat cela bagi setiap orang/siapa saja yang ingin melakukan pelanggaran pemilu.

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu-lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Jika melihat pada standar terakhir (kepatuhan dan penegakan hukum Pemilu), adalah penting untuk memastikan pelaksanaan Pemilu yang langsung, umum, bebas, jujur dan adil.

Penegakan hukum tindak pidana pemilihan umum legislatif tahun 2019 merupakan hal yang paling menentukan dalam melaksanakan Pemilu yang bersih dan berwibawa serta merupakan hal yang mutlak yang tidak bisa ditawar penerapannya demi tercapainya tujuan penyelenggaraan pemilihan umum. Sejumlah tindak pidana ditemukan dalam setiap penyelenggaraan pemilihan umum, baik pemilihan umum yang berskala nasional maupun yang berskala lokal.

Hal ini dapat dilihat dengan beberapa fakta yang telah terjadi pada pemilu legislatif tahun 2019 antara lain, sebagai berikut:

Pelanggaran sepanjang pelaksanaan Pemilu 2019 meningkat pesat jika dibandingkan dengan pada pesta demokrasi 2014. Meski demikian, Badan pengawas pemilihan umum mengklaim ada peningkatan pengawasan yang signifikan atas pelanggaran yang terjadi. Anggota Komisi Bawaslu Ratna Dewi Pettalolo menyatakan, jumlah pelanggaran yang tercatat di Bawaslu pada Pemilu 2019 mencapai 15.052. Berdasar data yang didapat Jawa Pos, jumlah pelanggaran tersebut naik hampir 50% dari total pelanggaran Pileg-Pilpres 2014. Kala itu, total pelanggaran yang tercatat di Bawaslu "hanya" 10.754. Tahun ini temuan pelanggaran paling banyak terdapat di Provinsi Jawa Timur. Tercatat 3.002 temuan pelanggaran atau sekitar 20% dari keseluruhan pelanggaran Pemilu se-Indonesia. Pelanggaran juga terjadi di sejumlah Provinsi lain. Diantaranya, Sulsel, Sulteng, Jabar, dan Jateng. Untuk pidana pemilu, dari 15.052 itu, 533 adalah pelanggaran pidana pemilu. Badan pengawas pemilihan umum (Bawaslu) telah melakukan penanganan pelanggaran tindak pidana pemilihan umum. Tercatat hingga 31 september 2019, Bawaslu menemukan 18.545 temuan pelanggaran yang terjadi di se-Provinsi dan Kabupaten/Kota di Indonesia. laporan masyarakat yang diterima oleh Bawaslu terkait Tindak Pidana Pemilu sebanyak 3.565 laporan. Dari laporan jenis pelanggaran berdasarkan tahapan pemilu legislatif 2019, anatara lain: pelanggaran Pidana sebanyak 582 kasus, pelanggaran Administrasi sebanyak 16.124 kasus, pelanggaran Kode Etik sebanyak 373 kasus, pelanggaran hukum lainnya sebanyak 1.474 kasus, dan sebanyak 2.415 kasus yang bukan pelanggaran.

Data tertinggi terkait dengan pelanggaran Pemilu legislatif tahun 2019 ditemukan di Provinsi Jawa Timur dengan 3.013 kasus. Kemudian menyusul Provinsi Sulawesi Tengah ada 481 kasus, Jawa Barat ada 445 kasus, Jawa Tengah 358 kasus dan Sulawesi Selatan sebanyak 326 kasus. Untuk laporan pelanggaran tertinggi terkait pelanggaran Pemilu terjadi di Jawa Barat dengan 70 kasus, Aceh 67 kasus, Sulawesi Selatan 41 kasus, Sumatera Utara 40 kasus dan Jawa Tengah 33 kasus. Dari 45 putusan pidana, keterangan dari ibu Ratna Dewi selaku Ketua Bawaslu RI. (Diakses dari Media Indonesia pada hari Minggu. 26 Januari 2021).

Adapun sebaran putusan Pidana pemilihan umum yang tersebar di seluruh Indonesia berdasarkan hasil laporan dari efektifitas Sentra Gakkumdu pada pemilihan umum tahun 2019, berdasarkan urutan yang tertinggi sampai terendah jumlah putusannya, yaitu Provinsi Sulawesi Selatan 41 putusan, Provinsi Sumatra Utara 24 putusan, Provinsi Sulawesi Tengah 24 putusan, Provinsi Nusa Tenggara Barat 21 putusan, Provinsi Maluku Utara 20 putusan, Provinsi Maluku 19 putusan, Provinsi Gorontalo 19 Putusan, Provinsi Sumatra Barat 17 putusan, Provinsi Riau 16 putusan, Provinsi Jawa Barat 14 putusan, Provinsi Jawa Tengah 13 putusan, Provinsi Sulawesi Barat 12 putusan, Provinsi Kepulauan Riau 11 Putusan, Provinsi Nusa Tenggara Timur 11 Putusan, Provinsi Papua 9 putusan, Provinsi DKI Jakarta 8 putusan, Provinsi Aceh 8 putusan, Provinsi Kalimantan Selatan 6 putusan, Provinsi Kalimantan Timur 6 putusan, Provinsi Sulawesi Utara 5 putusan, Provinsi Jawa Timur 5 putusan, Provinsi Kalimantan Barat 5 putusan, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta 4 putusan, Provinsi Papua Barat 4 putusan, Provinsi Bengkulu 4 putusan, Provinsi Bangka Belitung 3 putusan, Provinsi Banten 3 putusan, Provinsi Sulawesi Tenggara 3 putusan, Provinsi Bali 2 putusan, Provinsi Jambi 1 putusan, Provinsi Lampung 1 putusan, Provinsi Kalimantan Tengah 1 putusan dan Provinsi Sumatra Selatan 1 putusan.

Adapun hasil wawancara penulis yang dilakukan pada penelitian terdahulu antara lain, Haris, menyatakan bahwa ada seorang Calon Anggota DPRD Provinsi Jawa barat yang melakukan penggelembungan suara tetapi tidak di proses atau prosesnya tidak jelas. Disamping itu ada juga orang lain yang tidak termasuk pelaksana dan tim kampanye memberi uang kepada peserta kampanye pada waktu kampanye, akhirnya orang lain tersebut dilaporkan kepada Gakkumdu dan diproses, tetapi laporan tersebut tidak ditindaklanjuti maka terjadilah demo besar-besaran oleh warga setempat di depan kantor Bawaslu Jawa Barat dan Kantor Pengadilan Negeri Jawa barat dan pada akhirnya orang lain tersebut, tidak di proses atau prosesnya tidak jelas (Wawancara di Kantor Bawaslu Jawa barat, Bandung 23/09/2021).

Selanjutnya H. Laode Arumahi, menyatakan bahwa ada seorang yang menghilangkan hasil rekapitulasi suara di TPS. Ada seorang yang mengubah / menghilangkan / merusak hasil rekapitulasi suara, Disamping itu ada juga seorang Calon Anggota DPRD Provinsi Sulsel yang memberi uang dalam amplop kepada peserta kampanye pada waktu kampanye dirumahnya, tetapi proses selanjutnya di SP3 kan (Wawancara di Kantor Bawaslu Provinsi Sulawesi Selatan, Makassar, 3 Juni 2021).

Berdasarkan Ketentuan Perundang-undangan dan fakta-fakta yang telah dikemukakan di atas, penulis menduga terdapat *gap* antara apa yang menjadi cita-cita dalam proses pesta Demokrasi/proses Pemilu dengan apa yang terjadi pada kenyataannya, dimana masih adanya ketentuan hukum yang tidak mengatur secara komperhensif terkait pihak yang dapat terlibat atau dapat melakukan tindak pidana pemilu, yang diduga beberapa ketentuan dalam UU pemilu legislatif yang tidak bersesuaian dengan asas penyelenggaraan pemilu, serta banyaknya pelanggaran dan tindak pidana pemilu yang pada proses penegakan hukumnya berakhir tidak jelas.

Oleh karena itu, Penulis mengangkat masalah ini untuk menjadikan Disertasi.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang dikemukakan di latar belakang permasalahan yang telah digambarkan, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah substansi hukum yang mengatur tindak pidana pemilihan umum legislatif di Indonesia telah bersesuaian dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil berdasarkan UUD 1945?
2. Bagaimanakah pelaksanaan penegakan hukum tindak pidana pemilihan umum legislatif dalam mewujudkan pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil di Indonesia?
3. Bagaimanakah konsep ideal penegakan hukum tindak pidana pemilihan umum legislatif di Indonesia dalam mewujudkan penegakan hukum tindak pidana pemilihan umum legislatif yang optimal?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang dikemukakan diatas, adapun tujuan pada penulisan Penelitian Disertasi ini adalah:

1. Untuk menganalisis dan mengevaluasi substansi hukum tindak pidana pemilu legislatif di Indonesia telah bersesuaian dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil berdasarkan UUD 1945.

2. Untuk menganalisis dan mengevaluasi pelaksanaan penegakan hukum tindak pidana pemilu legislatif di Indonesia dalam mewujudkan pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil di Indonesia.
3. Untuk memahami dan menganalisis konsep ideal penegakan hukum tindak pidana pemilihan umum legislatif di Indonesia dalam mewujudkan penegakan hukum tindak pidana pemilihan umum legislatif yang optimal.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun yang menjadi kegunaan penelitian pada penulisan Disertasi ini adalah:

1. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan/sumbangan pemikiran bagi para pihak termasuk pembentuk peraturan, aparat penegak hukum, dan pengambil keputusan mengenai penegakan hukum Tindak Pidana pemilu legislatif.

2. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan sumbangan pemikiran bagi ilmu hukum terkhusus dalam bidang hukum pidana, lebih khusus lagi terkait dengan hakikat penegakan hukum Tindak Pidana pemilu legislatif di Indonesia.

E. Orisinalitas Penelitian

1. Berdasarkan penelusuran awal yang telah dilakukan terhadap penelitian terdahulu yang berkaitan dengan Hakikat Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu Legislatif di Indonesia, maka ditemukan hasil penelitian yang telah dilakukan berkaitan dengan hal yang sama yaitu tentang Pemilihan Umum, tetapi memiliki substansi yang berbeda dengan penelitian yang akan penulis lakukan. Adapun Disertasi yang juga membahas hal terkait Pidana Pemilihan umum, yaitu Disertasi Prastopo, Unhas 2015 dengan Judul: Fungsionalisasi Sanksi Pidana Dalam Kaitannya dengan Sanksi Administrasi pada Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Disertasi ini membahas tentang Fungsionalisasi Sanksi Pidana Dalam Kaitannya dengan Sanksi Administrasi, hal ini berbeda dengan pokok bahasan yang akan penulis bahas, penulis membahas tentang Hakikat Penegakan Sanksi Pidana terhadap Tindak Pidana Pemilu, dan tidak membahas sama sekali terkait sanksi Administrasi. Selain itu Disertasi Prastopo juga masih mengacu pada UU tentang Pemilihan Umum terdahulu yaitu Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, sementara Penulis mengacu pada undang-undang terbaru yakni UU No. 7 Tahun 2017

tentang Pemilihan Umum, dan menjadikan sanksi pidana sebagai *ultimum remedium*.

2. Beberapa disertasi telah membahas tentang Pemilihan Umum, namun judulnya tidak secara khusus membahas tentang tindak pidana pemilu tetapi isinya menyinggung tindak pidana Pemilu khususnya berkaitan dengan Gakkumdu sebagai lembaga yang menangani dugaan tindak pidana pemilu. Adapun judul Disertasi Ratna Dewi, Unhas, dengan judul: kedudukan fungsi badan pengawas pemilu dalam mewujudkan tata lola pemilu yang baik. Yang dibahas dalam Disertasi tersebut meneliti tentang kedudukan dan fungsi bawaslu, yang didalamnya terkait dengan fungsi gakkumdu sebagai pelaksana penegakan hukum tindak pidana pemilu, namun berbeda dengan yang dikaji dalam disertasi Penulis. Dalam hal ini penuklis mengkaji hakikat penegakan hukum tindak pidana pemilu legislatif.
3. Selain itu Disertasi Syamsuddin Baco, Unhas, dengan judul: Dekonstruksi Hukum Pemilihan umum anggota dewan perwakilan rakyat dan dewan perwakilan rakyat daerah (sebuah pergulatan antara keadilan dan kepastian hukum dalam negara hukum yang demokratis).

Beberapa disertasi telah membahas tentang Pemilihan Umum, namun judulnya tidak secara khusus membahas tentang tindak pidana pemilu tetapi isinya menyinggung tentang kontruksi

hukum dan didalamnya tidak membahas mengenai tindak pidana pemilu yang bersifat umum, sedangkan kajian disertasi penulis bersifat khusus karna berkaitan dengan hakikat penegakan tindak pidana pemilu legislatif, karena kajiannya bukan merupakan kajian Hukum Pidana, melainkan kajian dari perspektif Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Sepanjang penelusuran penulis belum ada Disertasi yang menulis mengenai Hakikat Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Pemilu Legislatif di Indonesia.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Hakikat Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu Legislatif

1. Hakikat

Berdasarkan judul Disertasi ini, maka terlebih dahulu dikemukakan arti dari hakikat. Hakikat menurut kamus bahasa Indonesia berarti kebenaran, kenyataan sebenarnya². Hakikat juga berarti esensi, inti sari atau dasar kenyataan sebenarnya, keadaan

² W.J.S. Purwadaminta, 2007, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, hlm. 160

sungguh-sungguh³. Jadi hakikat dapat diartikan esensi atau inti dari sesuatu.

2. Penegakan Hukum

Menurut Soerjono Soekanto bahwa inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup⁴.

Joseph Goldstein mengungkapkan dalam bukunya Delyana Shanty yang berjudul “Konsep Penegakan Hukum” membedakan penegakan hukum pidana menjadi 3 (tiga) konsep yaitu⁵ :

1. Total enforcement, yakni ruang lingkup penegakan hukum pidana sebagaimana yang dirumuskan oleh hukum pidana substantif (*substantive law of crime*). Penegakan hukum pidana secara total ini tidak mungkin dilakukan sebab para penegak hukum dibatasi secara ketat oleh hukum acara pidana yang antara lain mencakup aturan-aturan penangkapan, penahanan, pengeledadahan, penyitaan dan pemeriksaan pendahuluan Hukum pidana substantif sendiri memberikan batasan-batasan misalnya yang dibutuhkan aduan terlebih dahulu sebagai syarat penuntutan pada delik-delik aduan (*klacht delicten*). Ruang lingkup yang dibatasi ini disebut sebagai *area of no enforcement*.
2. Full enforcement, setelah ruang lingkup penegakan hukum pidana yang bersifat total tersebut dikurangi *area of no enforcement* dalam penegakan hukum ini para penegak hukum diharapkan penegakan hukum secara maksimal.
3. Actual enforcement, menurut Joseph Goldstein full enforcement ini dianggap *not a realistic expectation*, sebab adanya

³ Kubrata Kubung, 2007, *Kamus Hukum.*, Jakarta, Permata Press, hlm. 168

⁴ Soerjono Soekanto, 2007, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, PT. Rajagrafindo Persada, hlm. 5

⁵ Dellyana Shanty, 1988, *Konsep Penegakan Hukum*, Yogyakarta, Liberty hlm. 39

keterbatasan- keterbatasan dalam bentuk waktu, personil, alat-alat investigasi, dan sebagainya yang kesemuanya mengakibatkan keharusan dilakukannya discretion dan sisanya inilah yang disebut dengan *actual enforcement*.

Berdasarkan ketiga konsep penegakan hukum tersebut di atas maka menurut penulis, dimungkinkan adanya penggabungan ketiga konsep tersebut, sehingga menjadi konsep tersendiri yaitu, konsep *full enforcement plus* yaitu disamping menyempurnakan peraturan-peraturan yang ada (ketentuan substansi) yang bersesuaian dengan asas-asas penyelenggaraan pemilu, dan memperberat ancaman sanksi pidana dari minimal 4 tahun, dan maksimal 6 tahun 6 bulan (dari pelanggaran menjadi kejahatan). juga memperkuat penegak hukum berupa penegak hukum yang tegas dalam menjalankan ketentuan-ketentuan hukum, namun juga diperlukan pula penambahan waktu penahanan, jumlah aparat, dana, dan sumber daya manusia yang mempunyai kompetensi.

Penegakan hukum pidana adalah suatu proses yang bersifat sistemik yang harus menempatkan diri sebagai penerapan hukum pidana "*criminal law application*" yang melibatkan pelbagai sub sistem struktural berupa aparat kepolisian, kejaksaan, pengadilan, masyarakat serta yang termasuk didalamnya tentu saja lembaga penasihat hukum yang dalam hal ini penerapan hukum haruslah dipandang dari 3 (tiga) dimensi.

Penegakan hukum pada dasarnya berkaitan dengan upaya untuk menerapkan hukum terhadap peristiwa-peristiwa hukum atau penyimpangan dan pelanggaran terhadap hukum yang berlaku dalam masyarakat. Penegakan hukum berkaitan dengan aspek : (i) keamanan, ketertiban dan perlindungan hukum, dan (ii) keadilan. Dalam penegakan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan yaitu keadilan, kemanfaatan/hasil guna dan kepastian hukum.⁶

Secara konsep maka inti dari pengertian penegakan hukum yaitu dilihat dari kegiatan menyelaraskan hubungan dan nilai-nilai yang dijelaskan di dalam kaidah-kaidah yang baik dan sikap tindak sebagai rangkaian penjelasan nilai tahap akhir, untuk menciptakan memelihara dan mempertahankan kedamaian dalam pergaulan hidup.⁷

a. Fungsi Penegakan Hukum

Pendapat Suhardi di dalam buku Nico Ngani yang berjudul *Beberapa Aspek Tantangan terhadap Penegakan Hukum di Indonesia* menyatakan bahwa hukum merupakan peraturan mengenai tingkah laku lahir yang hidup di masyarakat sesuai dengan keadilan dengan jaminannya

⁶ Sudikno Mertokusumo dan A.Pitlo, 1993, *Bab-bab tentang Penemuan Hukum*, Bandung, Citra Adhitya Bakti, hlm. 1

⁷ Ibid. hlm. 7

adalah sanksi.⁸ Fungsi hukum yaitu sebagai alat pengatur interaksi sosial. Hukum disini menjadi sarana untuk menciptakan keadilan sosial, dan dapat bermanfaat bagi kehidupan masyarakat. Hukum juga berfungsi sebagai penggerak pembangunan dimana dapat membawa masyarakat ke arah yang lebih maju. Fungsi hukum yang lainnya yaitu dapat meningkatkan daya pikir masyarakat untuk kritis. Kritis disini artinya masyarakat mengetahui hak dan kewajibannya.⁹

b. Faktor yang mempengaruhi penegakan hukum

Masalah pokok penegakan hukum terletak pada faktor yang mempengaruhinya. Faktor tersebut mempunyai arti yang netral. Faktor- faktornya adalah, sebagai berikut :¹⁰

1. Faktor hukumnya sendiri, yang dimana hanya dibatasi pada undang-undang saja.
2. Faktor penegak hukum dimana pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum
4. Faktor masyarakat, dimana lingkungan hukum tersebut berlaku dan ditetapkan.
5. Faktor kebudayaan, dimana sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang berdasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Menurut Radbruch dalam buku Satjipto Rahardjo bahwa hukum itu dituntut untuk memenuhi 3 (tiga) nilai-nilai dasar dari

⁸ Nico Ngani, 1984, *Beberapa aspek Tantangan terhadap Penegakan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta, hlm. 4-5

⁹ Diediek R. Mawardi, 2015, "*Fungsi Hukum dalam Kehidupan Masyarakat*", *Masalah-masalah Hukum*, hlm. 275

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, hlm. 8

hukum, ketiga nilai dasar tersebut adalah keadilan, kegunaan, dan kepastian hukum¹¹.

Lebih lanjut Bruggink mengartikan hukum sebuah “sistem konseptual kaidah-kaidah hukum dan keputusan-keputusan hukum” (*rechtsbeslissingen*), dengan “sistem” Bruggink menunjuk lagi bahwa istilah itu berkenaan dengan “suatu keseluruhan yang saling berkaitan. Dalam arti sebuah *system* “konseptual”. Oleh karena itu sistem konseptual adalah sebuah “gambaran” (*Ontwerp*), yang merupakan bagian dari kehidupan rohani (*geestesleven*) manusia. Namun sistem itu dapat dibuat tampak secara indrawi dengan bersaranakan pernyataan-pernyataan bahasa atau ekspresi-bahasa (*taaluitingen*)¹²

Paton dalam Satjipto Rahardjo¹³ asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. berarti bahwa peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan pada asas-asas tersebut. Asas hukum bisa juga disebut sebagai alasan lahirnya peraturan hukum atau *ratio legis* dari peraturan hukum. Asas hukum itu tidak akan habis kekuatannya dengan melahirkan suatu pengaturan, melainkan

¹¹ Satjipto Rahardjo, 2006, *Ilmu Hukum*, Bandung, Cet. VI, PT. Citra Aditya Bakti, hlm. 19

¹² J.J. H. Bruggink, 2011, Alih Bahasa B. Arief Sidharta. *Refleksi Tentang Hukum Pengertian-Pengertian Dasar Dalam Teori Hukum*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, hlm. 3

¹³ Satjipto Rahardjo. *Opcit.* hlm. 45

akan tetap saja ada dan akan melahirkan peraturan selanjutnya.

Asas hukum, Paton dalam Satjipto Rahardjo¹⁴ menyebutnya sebagai suatu sarana yang membuat hukum itu hidup, tumbuh dan berkembang dan ia juga menumbuhkan bahwa hukum itu bukan sekedar kumpulan peraturan. Hal itu disebabkan karena asas hukum itu mengandung nilai-nilai dan tuntutan etis.

Norma hukum itu ada pada peraturan hukum dalam hal ini peraturan perundang-undangan seperti dinyatakan oleh D. W. P. Ruiters dalam Hamid Attamimi¹⁵ bahwa peraturan Perundang-Undangan mengandung 3 (tiga) unsur yaitu:

- a. Norma hukum
- b. Berlaku keluar
- c. Berlaku umum dalam arti luas

Norma hukum itu paling tampak dalam bentuk perintah dan larangan, oleh karena itu untuk mengetahui apakah disitu ada norma hukum atau tidak, maka perintah dan larangan dapat dijadikan sebagai ukuran.

Selanjutnya, Zevenbergen dalam Satjipto Rahardjo¹⁶ secara terminologi norma hukum itu mengandung 2 (dua) hal yaitu:

¹⁴ Ibid.

¹⁵ A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Jakarta, Disertasi PPS UI, hal. 314

¹⁶ Satjipto Rahardjo. *Opcit.* hlm. 30

- a. Patokan penilaian
- b. Patokan tingkah laku

Patokan penilaian sebagaimana dimaksudkan di atas, merupakan hukum menilai kehidupan masyarakat, yaitu dengan menyatakan apa yang dianggapnya baik dan yang tidak baik. Dari penilaian itu kemudian bisa dilahirkan petunjuk tentang tingkah laku atau perbuatan mana yang termasuk dalam kategori harus dijalankan dan yang harus ditinggalkan.

Berdasarkan berbagai pendapat ahli tersebut di atas, maka dapat dinyatakan bahwa hakikat penegakan hukum adalah suatu upaya/proses menegakkan asas-asas hukum yang ada dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan hakikat hukum itu sendiri adalah asas-asas hukum yang di dalamnya mengandung nilai-nilai dan tuntutan etis.

Hukum yang akan ditegakkan disini adalah dalam bentuk peraturan perundang-undangan antara lain, UUD NRI Tahun 1945 terkait pemilihan umum, UU No. 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum. Sesuai dengan makna kata hakikat tersebut di atas yaitu esensi atau inti sesuatu, maka esensi dari hukum dalam hal ini peraturan perundang-undangan adalah norma-norma hukum/kaidah-kaidah hukum, sedangkan hukum lahir dari asas-asas hukum, yang mengandung nilai-nilai.

Esensi peraturan Perundang-Undangan adalah nilai-nilai yang ada didalam dan dibelakang peraturan Perundang-undangan mengenai pemilu legislatif dalam rangka mewujudkan pemilu legislatif berdasarkan negara hukum yang demokratis. Berdasarkan hal tersebut nilai-nilai yang dimaksudkan yaitu nilai keadilan, nilai kemanfaatan dan nilai kepastian hukum. Hukum yang akan ditegakkan disini adalah dalam bentuk peraturan perundang-undangan antara lain, UUD NRI Tahun 1945 terkait Pemilihan Umum Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa:

Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. dan ayat (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka terbitlah undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, pada Pasal 2 UU No. 7 tahun 2017, mengatur bahwa, pemilu dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Sesuai dengan makna kata hakikat tersebut di atas yaitu esensi atau inti sesuatu, maka esensi dari hukum dalam hal ini peraturan perundang-undangan adalah norma-norma hukum/kaidah-kaidah hukum, sedangkan hukum lahir dari asas-asas hukum, yang mengandung nilai-nilai.

B. Asas Penyelenggaraan Pemilihan Umum

Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum disebutkan bahwa asas pemilu meliputi asas langsung, umum,

bebas, rahasia, jujur, dan adil. Adapun penjabaran asas pemilu sebagai berikut:

1. Asas Langsung

Asas Langsung merupakan salah satu asas dalam pemilu yang berkaitan langsung ialah dengan memilih langsung wakil-wakil atau calon yang mereka pilih untuk menduduki jabatan tertentu di dalam parlemen. Demokrasi mengenal dua model pemilihan, yakni *direct democracy* dan *representative democracy*¹⁷. Langsung berarti rakyatlah yang mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya sesuai kehendak dan hati nuraninya, pada dasarnya yang dimaksud langsung disini adalah tidak dapat diwakilkan oleh orang siapapun tanpa melalui perantara sama sekali.

2. Asas Umum

Umum diartikan semua warga negara yang memenuhi persyaratan minimal sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau telah/pernah kawin berhak untuk ikut memilih dalam pemilihan umum dan bagi yang berusia 21 (dua puluh satu) tahun berhak untuk dipilih dalam pemilihan umum. Pemilihan umum yang bersifat umum memiliki makna yaitu menjamin hak-hak bagi warga negara yang diberikan kesempatan yang menyeluruh apabila memenuhi persyaratan tertentu tanpa adanya diskriminasi baik itu

¹⁷ fajrurahman Jurdi, 2018, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Jakarta, Prenada Media Group, hlm. 28

suku, agama, ras, golongan jenis kelamin, kedaerahan, dan status sosial.

3. Asas Bebas

Bebas yang dimaksud adalah setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa adanya paksaan maupun tekanan oleh siapapun. Pada konteks pemilihan umum warga negara dijamin hak-haknya dan keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai kehendak dan hati nuraninya serta kepentingannya.

Di negara yang menganut sistem Demokrasi begitu penting dan utama yang namanya kebebasan (*freedom*), karna pada prinsipnya kebebasan diartikan dalam konteks pemilu adalah sebagai sarana pergantian kekuasaan dalam Demokrasi, yang diatur berdasarkan ketentuan/peraturan perundang-undangan yang berlaku.

4. Asas Rahasia

Rahasia yang diartikan disini ialah pemilih yang memberikan suaranya kepada calon yang ingin menduduki jabatan tertentu itu dalam pemilihan umum, juga bagi pemilih dijamin pilihannya tidak akan diketahui oleh orang lain kepada siapa suaranya diberikan. Dalam konteks inilah ada bilik suara disediakan yang sifatnya tertutup, bilik suara tersebutlah yang menjadi tempat bagi pemilih untuk memberikan suaranya, sehingga kerahasiaan bagi pemilih memiliki makna kebebasan sebagaimana disebutkan sebelumnya

yaitu kebebasan yang dirahasiakan oleh masing-masing individu, pemilih yang memasukkan kertas pilihnya ke kotak bilik suara sehingga tidak diketahui oleh orang lain agar tidak menimbulkan kecurigaan bagi pemilih satu dan lainnya.

5. Asas Jujur

Jujur yang diartikan disini adalah dalam menjalankan penyelenggaraan pemilihan umum baik itu pelaksana penyelenggara yang terdiri dari Bawaslu, KPU, DKPP, Pemerintah, Parpol Peserta Pemilih, Panitia Pengawas Kecamatan, PPS, PPK, dan PPLN termasuk Pemilih serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan Perundang-Undangan yang berlaku¹⁸.

6. Asas adil

Adil yang dapat diartikan disini adalah setiap pemilih dan parpol mendapat perlakuan yang sama serta bebas dari kecurangan dari pihak manapun.

Disamping itu, perlu dikemukakan tentang konsep asas-asas hukum dalam pembentukan peraturan Perundang-Undangan sehingga produknya menghasilkan produk berupa peraturan yang berkualitas baik. Menurut I. C. Van der Vlies membagi asas

¹⁸ Fajrurahman Jurdi, *opcit hlm.* 32

dalam peraturan Perundang-Undangan yang patut kedalam asas formal dan materiil.¹⁹ yaitu:

Asas-asas Formal meliputi:

- a. asas tujuan yang jelas
- b. asas organ/lembaga yang tepat
- c. asas perlunya pengaturan
- d. asas dapat dilaksanakan dan
- e. asas konsensus.

Asas-asas Materiil meliputi:

- a. asas terminologi dan sistematika yang benar
- b. asas dapat dikenali
- c. asas perlakuan yang sama dalam hukum
- d. asas kepastian hukum dan
- e. asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individu.

C. Landasan Teori

1. Teori Keadilan

Terdapat banyak pendapat teori mengenai keadilan, namun demikian mustahil dapat dibahas secara memadai satu persatu dalam tulisan ini. Namun demikian diantara begitu banyak teori tentang keadilan maka paling tidak ada beberapa teori mengenai keadilan yang dapat menjadi acuan sebagai dasar untuk melihat tentang apa yang menjadi keadilan.

Aristoteles mengemukakan teori tujuan hukum yaitu (teori etis) mengatakan, pada hakikatnya asas tujuan hukum adalah memberikan kepada setiap orang, apa yang menjadi haknya.

¹⁹ Maria Farida Indrati Soeprato, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar Dan Pembentukannya*, Yogyakarta, Penerbit Kanisius, hlm. 96-97

semata-mata ditentukan oleh kesadaran etis mengenai apa yang adil dan apa yang tidak adil.

Aristoteles dalam Purnadi Purbacaraka²⁰, bahwa keadilan terdiri atas keadilan Distributif (memberi bagian) dan Korektif (mengadakan perbaikan) atau sering disebut Komutatif yaitu:

1. Keadilan Distributif, mengatur pembagian barang-barang dan penghargaan kepada tiap orang sesuai dengan kedudukannya dalam masyarakat, serta menghendaki perlakuan yang sama bagi mereka yang berkedudukan sama menurut hukum.
2. Keadilan Korektif/Komutatif adalah terutama merupakan suatu ukuran dari prinsip-prinsip teknis yang menguasai administrasi dari pada hukum (pelaksanaan undang-undang). Dalam mengatur hubungan hukum perlu ditemukan ukuran umum untuk menanggulangi akibat-akibat perbuatan, tanpa memandang siapa orangnya dan maksudnya harus dapat dinilai menurut suatu ukuran obyektif. Hukuman harus memperbaiki kejahatan, ganti rugi harus memperbaiki kesalahan/penyelewengan perdata, pengembalian harus memperbaiki keuntungan yang diperoleh dengan tidak wajar.

Selanjutnya, Teori keadilan dari John Rawls, bahwa tujuan utama untuk membangun teorinya adalah menyajikan konsep keadilan yang menggeneralisasikan dan mengangkat teori kontrak sosial yang diungkapkan oleh Locke, Rousseau, dan Kant ke tingkat abstraksi yang lebih tinggi. Untuk melakukan hal ini tidak akan menganggap kontrak sosial sebagai satu-satunya cara untuk memahami masyarakat tertentu atau untuk membangun bentuk pemerintahan tertentu. Namun, gagasan yang menandainya

²⁰ Purnadi Purbacaraka dan M. Khidir Ali, 1990, *Disiplin Hukum*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, hlm. 12-13

adalah bahwa prinsip-prinsip keadilan bagi struktur dasar masyarakat merupakan tujuan dari kesepakatan.²¹

Selanjutnya, John Rawls menyatakan bahwa keadilan sebagai *fairness* dimulai dengan pilihan prinsip pertama dari konsepsi keadilan maka setelah memilih konsepsi keadilan, kita dapat menganggap bahwa mereka memilih suatu konstitusi dan undang-undang untuk menegakkan hukum dan lain-lainnya, kesemuanya sesuai dengan prinsip keadilan yang sebelumnya disepakati. Situasi sosial kita adalah adil jika melalui rangkaian kesepakatan hipotesis ini kita bisa dimasukkan ke dalam sistem aturan umum yang mendefinisikannya. Selanjutnya, sebagaimana perlu diketahui bahwa terdapat 2 (dua) Prinsip Keadilan, yaitu:

1. Membutuhkan kesetaraan dalam penerapan hak dan kewajiban dasar.
2. Ketimpangan sosial dan ekonomi misalnya ketimpangan kekayaan dan kekuasaan, hanyalah jika mereka menghasilkan kompensasi keuntungan bagi semua orang, khususnya bagi anggota masyarakat yang paling tidak beruntung.

Prinsip-prinsip ini menyingkirkan pembenaran institusi-institusi dengan alasan bahwa kebutuhan sebagian orang diseimbangkan dengan manfaat yang lebih besar secara keseluruhan. Ini mungkin bisa saja dilakukan, namun tidak adil jika sebagian orang harus kekurangan agar orang lain bisa menikmati kemakmuran. Akan tetapi tidak ada ketidakadilan dalam

²¹ John Rawls, 2011, *A Theory of Justice (Teori Keadilan, Dasar-dasar Filsafat Politik untuk mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara)*. diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru, Yogyakarta, Prasetyo. Cet. II, Pustaka Pelajar, hlm. 12.

keuntungan yang lebih besar yang diperoleh segelintir orang yang menyatakan bahwa situasi orang-orang lemah lantas membaik. Gagasan intuitifnya adalah bahwa karena kesejahteraan semua orang tergantung pada skema kerja sama yang tanpanya tidak akan ada orang yang bisa mencapai kepuasan hidup, pembagian keuntungan harus menggambarkan kehendak kerja sama semua orang yang ada di dalamnya, termasuk mereka yang kurang beruntung.

Sebagaimana prinsip yang disebutkan di atas tampaknya menjadi kesepakatan yang *fair* atas dasar dimana mereka yang lebih kaya, atau lebih beruntung dalam kondisi sosial mereka, yang tidak bisa disebut pantas mendapatkannya, bisa mengharapkan kehendak kerja sama dari orang lain ketika sejumlah skema merupakan kondisi yang dibutuhkan.²²

Memperhatikan teori keadilan tersebut di atas, maka dari itu keadilan harus mendatangkan nilai-nilai positif dalam mewujudkan penegakan hukum terhadap Tindak Pidana pemilihan umum legislatif dalam menjalankan sistem pemerintahan yang demokratis di Indonesia baik sekarang maupun yang akan datang.

2. Teori Negara Hukum dan Demokrasi

a. Konsep Negara Hukum

²² John Rawls. Ibid. hlm. 14-17

Dewasa ini dikenal konsep *Rechtsstaat* di Eropa Kontinental atau *The Rule of Law* di negara-negara Anglo Saxon, di negara-negara sosialis dikembangkan pula suatu konsep yang disebut *Socialist Legality*²³.

Dalam kepustakaan berbahasa Indonesia sudah sangat populer dengan menggunakan istilah negara hukum, namun seringkali menjadi permasalahan, apakah sebenarnya konsep negara hukum itu. Apakah konsep negara hukum itu sama dengan konsep *Rechtsstaat* dan apakah negara hukum itu sama dengan konsep *The Rule of Law*, ataukah sama dengan konsep *Socialist Legality*, sehingga dalam memperlakukan Indonesia sebagai negara hukum seringkali pula mengaitkan pada kriteria *Rechtsstaat* atau kriteria *The Rule of Law* dengan begitu saja.

1) *Rechtsstaat*

Istilah *Rechtsstaat* mulai populer di Eropa sejak abad ke-XIX meskipun pemikiran itu sudah lama adanya. Istilah *The Rule of Law* mulai populer tahun 1885 oleh A. V. Dicey. Dari latar belakang dari sistem hukum yang menopangnya terdapat perbedaan antara konsep *Rechtsstaat* dengan konsep *The Rule of Law*.

Konsep *Rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner,

²³ Ismail Suny. *Mencari Keadilan*, 1981, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 131

sebaliknya konsep *The Rule of Law* berkembang secara evolusioner. Hal ini terlihat dari ciri-ciri *Rechtsstaat* dan ciri-ciri *The Rule of Law*. Konsep *Rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *Civil Law* atau Modern Roman Law sedang konsep *The Rule of Law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *Common Law*²⁴.

Karakteristik *Civil Law* adalah *administratif* sedangkan karakteristik *Common Law* adalah *judicial*. Perbedaan karakteristik yang demikian disebabkan karena latar belakang dari kekuasaan raja. Pada zaman Romawi kekuasaan menonjol dari Raja adalah membuat peraturan melalui dekrit. Kekuasaan itu kemudian di delegasikan kepada pejabat-pejabat administratif sehingga pejabat-pejabat administratif yang membuat pengarahan-pengarahan tertulis bagi hakim tentang bagaimana memutus suatu sengketa. Hakim harus memutus perkara berdasarkan kebiasaan umum Inggris (*The Common Custom of England*), yang dilaksanakan oleh Raja sendiri sebelumnya²⁵.

Keadaan ini dalam perkembangannya jika dibandingkan dengan di Eropa tadi, yaitu bertambah

²⁴ Philipus Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Surabaya, Cet. II, Bina Ilmu, hlm. 72

²⁵ *Ibid.*

besarnya peranan administrasi negara, di Inggris bertambah besarnya peranan peradilan dan para Hakim. Dengan latar belakang keadaan ini di kontinen dipikirkan langkah-langkah untuk membatasi kekuasaan administrasi negara (Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi) sedangkan di Inggris dipikirkan langkah-langkah untuk peradilan yang adil, penahanan yang tidak sewenang-wenang²⁶ .

Latar belakang yang menjadi tumpuan konsep-konsep *Rechtsstaat* dan *Rule of Law* berbeda dengan latar belakang negara Republik Indonesia, sehingga konsep negara hukum tidaklah dengan begitu saja disamakan dengan konsep *Rechtsstaat* maupun konsep *The Rule of Law*. Walaupun istilah negara hukum mendapat pengaruh dari konsep *Rechtsstaat* maupun dari *The Rule of Law*, demikian pula halnya dengan konsep *Socialist Legality* yang dianut oleh negara-negara sosialis dan komunis.

Konsep negara *Rechtsstaat* menurut Immanuel Kant yaitu fungsi negara sebagai penjaga keamanan baik *preventif* maupun *represif* (negara *Liberale Rechtsstaat*) yaitu yang melarang negara untuk mencampuri usaha kemakmuran rakyat, karena rakyat harus bebas dalam mengusahakan kemakmurannya.

²⁶ Ibid.

Sedangkan Friedrich Julius Stahl dengan menolak absolut monarki dan bahwa konsep *Rechtsstaat* memiliki empat unsur yaitu²⁷:

- 1) Hak-hak dasar manusia.
- 2) Pembagian kekuasaan.
- 3) Pemerintahan berdasarkan peraturan.
- 4) Peradilan tata usaha negara.

2) **The Rule of Law**

Berbeda dengan konsep *Rechtsstaat*, konsep *The Rule of Law* mempunyai tolok ukur/unsur-unsur sebagai berikut:

- 1) Supremasi hukum atau *supremacy of law*.
- 2) Persamaan di depan hukum atau *equality before the law*.
- 3) Konstitusi yang didasarkan atas hak-hak perseorangan atau *the contitution based on individual right*²⁸.

Sedangkan, unsur-unsur didalam konsep *The Rule of Law* yang ditetapkan oleh hasil keputusan Komisi *International Commission of Jurist* dalam Kongres di Bangkok Tahun 1965 yaitu sebagai berikut:

- 1) Adanya proteksi konstitusional.
- 2) Adanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak.
- 3) Adanya pemilihan umum yang bebas.
- 4) Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat.

²⁷ Oemar Seno Adji, 1980, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Jakarta, Erlangga, hlm. 16

²⁸ Zairin Harahap, 2002, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, Cet. III, PT. Radja Grafik, hlm. 10

- 5) Adanya tugas oposisi.
- 6) Adanya pendidikan civic²⁹.

Suatu perbedaan yang penting pada latar belakang sejarah yang menopang konsep *Rechtsstaat* dan *The Rule of Law* yaitu tentang konsep kaidah hukum, yaitu bahwa pada konsep *Rechtsstaat* sesuai dengan latar belakang yang menopang dalam hal ini sistem Romawi Jerman yang mengembangkan kaidah hukum secara sistematis doktrinal dan berdasarkan perundang-undangan yang dibuat oleh badan legislatif.

Kaidah-kaidah hukum pada *Common Law* kurang dirumuskan secara umum sebagaimana pada sistem Romawi Jerman, ciri *Common Law* terletak pada kaidah-kaidahnya yang bersifat kongkrit yang sudah mengarah kepada penyelesaian sengketa tertentu, kaidah demikian itu dilahirkan melalui keputusan hakim, dan oleh karena itu pengadilan memegang peranan pokok. Hukum perundang-undangan juga bersifat kasuistik, berbeda dengan yang ada di Benua Eropa. Menurut mereka perumusan perundang-undangan yang umum memuat prinsip-prinsip umum, tidak layak untuk disebut sebagai penciptaan kaidah hukum, melainkan hanya

²⁹Sri Soemantri, 1993, *Lembaga Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Cet. VII, Bandung, Alumni, hlm. 13

mengekspresikan keinginan moral atau menyatakan suatu rencana kebijakan³⁰.

Dengan demikian, apabila hendak dibuat penggolongan, maka sistem hukum Romawi Jerman/Eropa Kontinental yang menopang konsep *Rechtsstaat* yaitu bahwa kaidah-kaidah hukumnya sengaja ditata secara sistematis rasional, sedang *Common Law* ditata secara empirik. Emperisme ini bukan sama sekali tanpa patokan, menurut Satjipto Rahardjo, patokan itu ada, yaitu: akal atau nalar. Kalau kita sudah sampai kepada akal manusia sebagai patokan, maka sebetulnya perbedaan dalam jalur yang ditempuh oleh *Civil Law* dan *Common Law* menjadi kecil. Kedua-duanya sama-sama didasarkan pada penggunaan akal atau nalar³¹.

Kedua sistem tersebut seolah-olah membelah dunia kita menjadi dua kubu, namun demikian, bahwa kita masih dapat mengenali tatanan hukum yang lain yang mungkin layak juga untuk menyandang sebutan sistem hukum negara-negara sosialisme dan komunis yang biasa disebut hukum sosialis. Di samping itu juga mengenai

³⁰ Satjipto Rahardjo, 1991, *Ilmu hukum*, Bandung, Cet. III, PT. Citra Aditya Bakti, hlm. 248-250

³¹ *Ibid.* hlm. 251

Hukum Islam yang berdasarkan pada Kitab Suci Al-Qur'an³².

Orang masih juga membuat perbedaan antara hukum yang dipakai di suatu negara sekalipun pada dasarnya negara itu termasuk ke dalam keluarga *Common Law* atau Romawi Jerman/Eropa Kontinental. Hal ini disebabkan karena dalam perkembangannya di masing-masing, negara pola dasar dan model aslinya telah mengalami perkembangan yang khas sesuai dengan lingkungannya. Dengan demikian kita bisa berbicara tentang hukum Amerika, hukum Cina, hukum Jepang, hukum negara Afrika dan lain-lain, yang berarti pula bahwa kita dapat berbicara tentang negara hukum Indonesia/negara hukum Pancasila³³.

Sistem hukum Romawi Jerman berjalan dan bertumbuh atas dasar peraturan yang dibuat manusia yaitu perundang-undangan, intinya adalah untuk menundukkan (*subordination*) hukum kepada keadilan. Terhadap perundang-undangan ini harus dilakukan pembatasan dan pembatasan itu adalah keadilan. Ungkapan *Summun Iuris Summa Iniuria* (makin banyak hukum makin banyak ketidakadilan) adalah bukan ideal

³² Ibid.

³³ Ibid.

dari sistem Romawi Jerman. Dalam sistem ini ide hukum yang fleksibel dipegang teguh. Oleh karena itu ia tidak membutuhkan dan tidak mengenal konsep *equity* dan *court of equity* seperti di Inggris yang fungsinya adalah untuk melakukan koreksi terhadap kategori dari kaidah hukum yang sangat kongkrit.

Sistem Romawi Jerman menghasilkan suatu sistem kaidah yang hanya memberikan kerangka yang memberikan pedoman dalam pengambilan keputusan secara kongkrit di belakang hari, merumuskannya dalam bentuk kaidah-kaidah yang mengandung *general klausel* atau *principels generaux*. Dengan memanfaatkan teknik perumusan kaidah secara umum tersebut dikehendaki, agar dalam penggunaannya secara konkret nanti, para hakim memberi isi keadilan kepadanya. Sisi lain bahwa strukturnya terbuka untuk perubahan karena hanya memberikan kaidah-kaidah yang bersifat umum dan disusun secara sistematis.

Dengan demikian perubahan-perubahan masih bisa diakomodasi serta pengaruhnya terhadap keseluruhan hukum positifpun bisa dengan lebih mudah diketahui, sebab semuanya telah dituliskan secara sistematis. Perubahan-perubahan tidak menimbulkan kegoncangan

dan ketidakpastian seperti pada *Common Law* Sistem yang berlandaskan kaidah-kaidah yang sangat konkret dan kasuistis³⁴.

3) Konsep *Socialist Legality*

Konsep negara hukum yang merupakan konsep negara hukum negara-negara sosialis dilatar belakangi kehendak mengimbangi konsep negara hukum *Rule of Law* yang dipelopori negara-negara Anglo Saxon. Substansi dari negara *socialist legality* ini berbeda dengan konsep negara hukum *Rechtsstaat* dan *Rule of Law*. Negara hukum *socialis legality* menempatkan hukum di bawah sosialisme, memandang hukum sebagai alat untuk mencapai sosialisme atau dengan kata-kata mereka, ia merupakan kemenangan sosialisme di atas hukum³⁵.

Menurut Jarszynky³⁶ bahwa hak perorangan dapat disalurkan dari prinsip-prinsip sosialisme, meskipun hak-hak tersebut patut mendapat perlindungan adalah karakteristik untuk ini dan dalam hal ini menunjukkan perbedaan dengan konsep *rule of Law*.

Dengan demikian, bagi konsep *socialist legality*, hukum adalah instrumen (alat) kebijaksanaan dalam

³⁴ Ibid. hlm. 245

³⁵ Oemar Seno Adji, 1980, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Jakarta, Erlangga, hlm. 23

³⁶ Ibid

bidang ekonomi atau sosial (*Instrument of economic and social policy*)³⁷.

4) Nomokrasi Islam

Istilah Nomokrasi Islam adalah untuk menyebutkan konsep negara hukum dari sudut Islam atau untuk memperlihatkan kaitan negara hukum itu dengan hukum Islam. Nomokrasi Islam merupakan kekuasaan yang didasarkan kepada hukum-hukum Islam yang berasal dari Allah SWT, karena Tuhan itu abstrak dan hanya hukumnya yang konkret³⁸.

Suatu pemahaman yang tidak benar terhadap konsep negara dari sudut Islam adalah penyebutannya sebagai Teokrasi. Teokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan yang mengakui Tuhan atau Dewa sebagai Raja atau “penguasa dekat”. Oleh karenanya, Teokrasi lebih tepat ditujukan kepada negara yang dipimpin oleh Paus, Vatikan. Ajaran Islam sangat egaliter atau mengutamakan persamaan, sehingga tidak mungkin dapat dibenarkan sekelompok ahli agama mengklaim diri

³⁷ Bagir Manan, 1995, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung, Cet. I, Mandar Maju, hlm.19

³⁸ Zairin Harahap, 2002, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, Cet. III, PT. Radja Grafik, hlm. 4

mereka sebagai “Wakil Tuhan” untuk berkuasa dalam suatu negara³⁹.

Didorong oleh pesatnya perkembangan kegiatan keilmuan yang menjadikan Islam sebagai objek penyelidikan, kebangkitan ini akan berpengaruh pada upaya untuk menjadikan Hukum Islam sebagai hukum positif atau sekurang-kurangnya menjadikan sebagai bahan yang tidak dapat diabaikan dalam politik hukum khususnya politik perundang-undangan⁴⁰.

Karakteristik Nomokrasi Islam adalah yang memiliki prinsip-prinsip sebagai berikut:

- 1) Prinsip kekuasaan sebagai amanah.
- 2) Prinsip musyawarah.
- 3) Prinsip keadilan.
- 4) Prinsip persamaan.
- 5) Prinsip pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia.
- 6) Prinsip peradilan bebas.
- 7) Prinsip perdamaian.
- 8) Prinsip kesejahteraan.
- 9) Prinsip ketaatan rakyat⁴¹.

5) Negara Hukum Pancasila

Baik latar belakang yang menopang konsep *rechtsstaat* maupun konsep *the rule of law* berbeda dengan latar belakang negara Republik Indonesia.

³⁹ Ibid

⁴⁰ Bagir Manan. *Opcit.* hlm. 20

⁴¹ M. Tahir Azhary, 1992, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam. Implementasinya Pada Periode Negara Madinah Dan Masa Kini*, Jakarta, Bulan Bintang, hlm. 5

Dengan demikian isi konsep negara hukum tidaklah begitu saja dengan mengalihkan konsep *rechtsstaat* maupun *the rule of law* meskipun ada pengaruh kehadiran konsep *rechtsstaat* ataupun pengaruh konsep *the rule of law* tersebut.

Sama halnya dengan istilah demokrasi yang dalam istilah bangsa kita tidak dikenal, tapi berkat pengaruh pikir barat. Praktik yang sudah ada dalam masyarakat kita diberi nama demokrasi dengan atribut tambahan sejak tahun 1967 (TAP MPRS No. XXXVII/MPRS/1967) resmi disebut Demokrasi Pancasila.

Menurut Philipus Hadjon⁴², dalam perbandingan istilah negara hukum dengan istilah demokrasi yang diberi atribut Pancasila adalah tepat, istilah negara hukum diberi atribut Pancasila juga, sehingga menjadi negara hukum Pancasila.

Atribut ini bukanlah sekadar latar dalam penggunaan Pancasila, tetapi dengan penamaan yang demikian di satu pihak jelas bahwa dalam nama sudah terkandung isinya (*nomen est omen*), dengan demikian negara hukum bukanlah sekadar suatu terminologi terjemahan dari *rechtsstaat* ataupun *rule of law*, tetapi merupakan suatu

⁴² Philipus Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*, Surabaya, Cet. II, Bina Ilmu, hlm. 74

konsep, dan di pihak lain tidak terlalu mudah menganggap dan menerima begitu saja negara hukum (Pancasila) adalah *rechtsstaat* maupun *rule of law*.

Konsep *rechtsstaat* telah mengalami perkembangan dari konsep klasik ke konsep modern. Sesuai dengan sifat dasarnya, konsep klasik disebut klasik *liberale en democratische rechtsstaat* atau *democratische rechtsstaat*. Konsep modern disebut *sociale democratische rechtsstaat*.

Hadjon⁴³ menulis bahwa sifatnya yang liberal, bertumpu atas pemikiran kenegaraan dari John Locke, Montesquieu dan Immanuel Kant. Sifatnya yang demokratis bertumpu atas pemikiran kenegaraan dari J. J. Rousseau tentang kontrak sosial. Prinsip liberal bertumpu atas *liberty* dan prinsip demokrasi bertumpu atas *equality*. Atas dasar *liberty* merupakan suatu kondisi yang memungkinkan pelaksanaan kehendak secara bebas dan hanya dibatasi seperlunya untuk menjamin konsistensi yang harmonis antara kehendak bebas individu dengan kehendak bebas semua yang lain. Atas dasar demokratis, *rechtsstaat* dikatakan negara kepercayaan timbal balik dari rakyat pendukungnya bahwa kekuasaan yang

⁴³ Ibid

diberikan tidak akan disalahgunakan dan kepercayaan dari penguasa bahwa dalam batas kekuasaannya dia mengharapkan kepatuhan dari rakyat pendukungnya⁴⁴.

Konsep equality mengandung makna yang abstrak dan formal (*abstract formal equality*) dan dari sinilah mengalir prinsip *one man-one vote*. Dengan demikian ide sentral konsep *rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan persamaan.

Hal itu berarti bahwa adanya undang-undang dasar akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan. Pembagian kekuasaan itu tidak lain untuk menghindarkan menumpuknya kekuasaan pada satu tangan yang cenderung disalahgunakan, yang berakibat terjadinya pemerkosaan terhadap kebebasan dan persamaan.

Demikian pula halnya dengan kekuasaan pembentukan undang undang yang dikaitkan dengan kekuasaan legislatif adalah untuk menjamin bahwa peraturan hukum yang dibuat atas dasar kehendak rakyat, tidak akan memperkosa hak-hak rakyat. Setelah perang

⁴⁴ Ibid. hlm. 76

dunia II lahir konsep *welvaarstaat* atau *sociale rechtsstaat* atau *welfare state modern*.

Kebebasan dan persamaan yang semula adalah konsep *liberal democratische rechtsstaat* sifatnya formal yuridis, dalam konsep *sociale rechtsstaat* ditafsirkan secara riil dalam kehidupan masyarakat, bahwa tidak terdapat persamaan mutlak didalam kehidupan masyarakat antara individu yang satu dengan dengan individu yang lain. Seperti dikatakan Hadjon⁴⁵, hak sosial, ekonomi dan kultural mendapat perhatian utama sebagai contoh dalam Undang Undang Dasar Netherland 1983 disamping hak-hak klasik, hak-hak sosial diatur secara khusus seperti misalnya masalah perumahan dikaitkan dengan lingkungan hidup yang sehat, masalah kesehatan rakyat. Pengaruh negara terhadap individu menjelma dalam 3 (tiga) cara yaitu:

- 1) Pengaruh langsung yaitu sebagai akibat dari pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak sosial.
- 2) Pengaruh tidak langsung yaitu sebagai akibat dari pembentukan aparat pemerintah yang dilengkapi dengan kekuasaan jabatan dan keahlian.
- 3) Harapan bahwa problema-problema masyarakat dapat dipecahkan melalui campur tangan penguasa.

b. Konsep Demokrasi

⁴⁵ Ibid. hlm. 79-80

Kedaulatan adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu Negara. Dalam setiap analisis mengenai konsep kekuasaan, seperti dikatakan oleh Jack H. Nagel⁴⁶, ada dua hal penting yang terkait, yaitu lingkup kekuasaan (*scope of power*) dan jangkauan kekuasaan (*domain of power*). Lingkup kekuasaan menyangkut soal aktivitas atau kegiatan yang tercakup dalam fungsi kekuasaan, sedangkan jangkauan kekuasaan terkait dengan segala yang menjadi subjek dan pemegang kedaulatan (*sovereign*).

Dalam kaitannya dengan jangkauan kedaulatan, yaitu hubungan antara subjek dan *sovereign* atau lebih jelasnya hubungan antara siapa yang berdaulat dan apa atau siapa yang didaulat. Mengenai yang pertama, dikenal adanya lima ajaran mengenai kedaulatan dalam sejarah, yaitu kedaulatan Tuhan, kedaulatan raja, kedaulatan negara, kedaulatan rakyat, serta kedaulatan hukum. Tetapi sejauh menyangkut apa atau siapa yang didaulat oleh pemegang kekuasaan tertinggi ini, timbul problem.

Jimly Asshiddiqe⁴⁷ memberikan ilustrasi untuk memudahkan pemahaman, yaitu jika hubungan kekuasaan yang dipersoalkan ada dalam konteks ajaran kedaulatan raja, jika yang berdaulat adalah raja maka individu yang didaulat

⁴⁶ Jimly Asshiddiqie. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi & Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta, Van Hoeve, hlm. 9

⁴⁷ Ibid. hlm. 42

oleh raja itu dari segi politik tentunya adalah rakyatnya. Sedangkan dari segi ekonomi adalah kekayaan kerajaan itu. Akan tetapi, dalam paham kedaulatan rakyat (demokrasi) yang didaulat dari segi politik tentu saja bukan person rakyat itu sendiri, melainkan proses kehidupan kenegaraan sebagai suatu keseluruhan. Hubungan kedaulatan bukan lagi terjadi antara raja dengan rakyatnya, tetapi terjadi antara rakyat dengan proses pengambilan keputusan dalam negara itu sebagai suatu keseluruhan.

Tentang lingkup kedaulatan meliputi proses pengambilan keputusan antara lain dipersoalkan seberapa besar kekuatan keputusan-keputusan yang ditetapkan baik di bidang legislatif maupun eksekutif, sedangkan jangkauan kedaulatan meliputi analisis relasional antara *sovereign* dan subjek, yaitu terkait soal siapa atau apa yang menjadi objek atau sasaran yang dijangkau oleh konsep kekuasaan tertinggi itu⁴⁸.

Tentang siapa yang menjadi subjek kedaulatan itu, maka kedaulatan itu pada prinsipnya dapat dipegang oleh seorang, kelompok orang, suatu badan atau kelompok badan, yang menjalankan legislasi dan administrasi. Demokrasi berasal dari kata Yunani yaitu *Demos* yang berarti rakyat, *kratos/kratein* yang berarti kekuasaan/berkuasa⁴⁹. Maksudnya

⁴⁸ *Opcit.* hlm. 9

⁴⁹ Miriam Budiardjo, 1980, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia, hlm. 69-73

adalah kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Kekuasaan tertinggi di tangan rakyat itu dapat mencakup bidang politik atau bidang ekonomi.

Apabila kekuasaan itu berkenaan dengan bidang politik, maka sistem kekuasaan itu disebut demokrasi politik, begitu juga menyangkut bidang ekonomi, maka disebut demokrasi ekonomi. Dengan demikian, istilah demokrasi disini yakni demokrasi politik dan ekonomi, harus dipahami sebagai konsep mengenai kedaulatan rakyat yang meliputi aspek politik dan ekonomi⁵⁰.

Seperti dikemukakan oleh Afan Gaffar⁵¹ bahwa dalam ilmu politik dikenal dua macam pemahaman tentang demokrasi, yaitu pemahaman secara normatif dan pemahaman secara empirik. Untuk pemahaman yang terakhir ini di sebut juga sebagai *procedural democracy*. Dalam pemahaman secara normatif, demokrasi merupakan sesuatu yang secara ideal hendak dilakukan/diselenggarakan oleh sebuah negara seperti misalnya dalam ungkapan: "Pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat."

Ungkapan normatif tersebut biasanya termuat dalam konstitusi pada masing masing negara seperti dalam UUD NRI Tahun 1945, sebaliknya untuk pandangan demokrasi

⁵⁰ Jimly Asshiddiqie. *Opcit.* hlm. 25

⁵¹ Afan Gaffar, 2000, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta, Cet. 2, Pustaka Belajar, hlm. 3

dalam contoh empiris, musyawarah mufakat terhadap rakyat, bahwa apakah pemerintah memberikan ruang gerak yang cukup bagi warga masyarakat untuk berpartisipasi guna menformulasikan kehendak politiknya. Dengan demikian tidak selamanya demokrasi normatif adalah sesuai dengan demokrasi empirik.

Dengan berdasarkan pada pendapat Dahl⁵², disimpulkan bahwa sistem yang demokratis atau tidak dengan segala prasyarat sebagai berikut:

- 1) Akuntabilitas. Dalam demokrasi, setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggung-jawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah di tempuhnya
- 2) Rotasi kekuasaan. Peluang dalam rotasi kekuasaan harus ada
- 3) Rekrutmen politik yang terbuka
- 4) Pemilihan umum dilaksanakan secara jujur
- 5) Menghormati hak-hak dasar.

Dengan demikian unsur-unsur demokrasi dalam mengimplementasikannya ada kemungkinan beradaptasi dengan nilai-nilai lokal lingkungan politik tertentu. Berbicara mengenai kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam hubungannya dengan hukum dan pemerintahan.

Padmo Wahjono⁵³ menyatakan bahwa kekuasaan yang tertinggi yang bersumber dari rakyat (kedaulatan rakyat) harus menimbulkan pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat

⁵² Ibid. hlm. 7-8

⁵³ Padmo Wahjono, 1982, *Negara Republik Indonesia*, Jakarta, Rajawali Press, hlm. 60

(demokrasi). Pemerintahan ini harus menjalankan kehendak rakyat banyak yang disalurkan dalam bentuk hukum (negara hukum).

Ciri utama negara modern adalah kedaulatan rakyat dengan perwakilan dan negara hukum yang demokratis. Ciri-ciri utama ini kemudian mendapatkan bermacam-macam variasi dalam mengartikan negara hukum dan demokrasi, sebagaimana yang telah diuraikan pada bagian terdahulu.

Seperti telah dikemukakan tentang indikator-indikator adanya demokrasi pada suatu negara, maka pembentukan UU (pusat) atau peraturan daerah (lokal), dalam proses pembentukannya melibatkan 2 (dua) institusi, yaitu pihak Eksekutif (Presiden) dan badan perwakilan (Legislatif) (DPR, DPD dan DPRD), pada hakikatnya pertemuan antara dua arus yang masing-masing menyuarakan kehendak rakyat.

Apabila prosesnya baik sejak penentuan kebijakan dasar, gagasan pembentukan, proses penelitian dan pengkajian, penjaringan aspirasi rakyat, serta penuangannya dalam *draft* rancangan peraturan, serta pembahasannya benar-benar mengacu pada kehendak rakyat, maka undang-undang/peraturan daerah tersebut akan berkarakter akomodatif, karena sejak dari awal hingga pengesahan

rancangan undang-undang/peraturan daerah tersebut berpihak pada kehendak rakyat.

Pada negara demokrasi, rakyat merupakan pemegang kekuasaan, dalam arti kekuasaan pemerintahan baik di tingkat pemerintahan pusat maupun di tingkat pemerintahan daerah.

Dalam hubungan ini, Bagir Manan⁵⁴ menyimpulkan bahwa ada 3 (tiga) faktor utama yang menunjukkan kaitan erat antara pembentukan atau susunan pemerintahan tingkat daerah (desentralisasi) dengan demokrasi (kedaulatan rakyat) yaitu:

1. Sebagai upaya untuk mewujudkan prinsip kebebasan (*liberty*).
2. Sebagai upaya untuk menumbuhkan kebiasaan (*habit*) agar rakyat memutus sendiri berbagai macam kepentingan umum yang bersangkutan langsung dengan mereka, membiasakan rakyat mengatur dan mengurus sendiri urusan-urusan pemerintahan yang bersifat lokal, bukan hanya sekedar sebagai wahana latihan yang baik, tetapi menyangkut segi yang esensial dalam suatu masyarakat yang demokratis.
3. Sebagai upaya untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai berbagai tuntutan yang berbeda.

Menurut Hans Kelsen dalam Bagir Manan⁵⁵ bahwa, tidaklah berarti bahwa kedaulatan rakyat tidak mungkin ada dalam suatu negara yang menjalankan pemerintahan dengan

⁵⁴ Bagir Manan, 1990, *Hubungan Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Bandung, Disertasi UNPAD, hlm. 34

⁵⁵ Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, hlm. 177

sistem Sentralisasi. Cita-cita kedaulatan rakyat juga terwujud dalam suasana sentralisme, tetapi dengan demikian bagaimanapun juga, sistem Desentralisasi merupakan cara terbaik untuk mewujudkan kedaulatan rakyat juga itu sendiri.

Menurut Aminuddin⁵⁶, konsep demokrasi yang ideal adalah adanya pengambilan keputusan secara mayoritas namun tetap berlandaskan pada prinsip nomokrasi yang menjelmakan demokrasi yang terukur, seimbang, dan setara. Penjelmaan konsep negara hukum dan konsep demokrasi terwujud dalam konsep negara demokrasi yang berdasar atas hukum atau konsep negara hukum yang demokratis (*democratiche rechstaat*). Keduanya tidak bisa dipisahkan oleh karna kehadiran konsep negara hukum menjamin pelaksanaan demokrasi tidak menjadi anarkis, dan sebaliknya dengan adanya penerapan konsep demokrasi dalam negara akan menjamin produk hukum dan pelaksanaan hukum tidak menjadi sewenang-wenang atau otoriter.

Fenomena demokrasi melibatkan banyak keterkaitan hal lain seperti politik, ekonomi, sosial, budaya dan ideologi. Oleh karena itu pemahaman tentang demokrasi adalah sesuai dengan perkembangan dan tuntutan masyarakat. Untuk membedakan suatu bentuk demokrasi, seringkali ditambah

⁵⁶ Aminuddin Ilmar. *Op.Cit.* hlm. 75-76

dengan kata sifat, sehingga menjadi ciri demokrasi yang dianut, seperti Demokrasi Pancasila.

3. Teori Sistem Hukum

Hukum merupakan suatu sistem yang memiliki komponen-komponen yang saling berkaitan satu sama lain. Konsep L. M. Friedman yang memandang hukum merupakan suatu sistem yang mempunyai komponen-komponen yang saling berkaitan satu sama lain.

Menurut L. M. Friedman, sistem hukum merupakan suatu sistem yang meliputi substansi, struktur, dan budaya hukum, dengan rincian sebagai berikut:

Friedman menjelaskan bahwa komponen-komponen tersebut menentukan bekerjanya suatu sistem hukum sebagai berikut:⁵⁷

“The structure of a sistem is its skeletal framework; it is the permanent shape, the institutional body of the sistem, the tough, rigid bones that keep the process flowing within bounds. We describe the structure of a judicial sistem when we talk about the number of judges, the jurisdiction of courts, how higher courts are stacked on top of lower courts, what person are attached to various courts, and what their roles consist of. The substance is composed of substantive rules and rules about how institutions should behave.

Legal culture, is the elemen of social attitude and value. Legal culture refers, to those parts general culture – custom, opinions, ways of doing and thinking – that bend social forces toward or away the law and in particular ways.”

⁵⁷ L. M. Friedman, 1975, *The Legal System, A Legal Sciences Perspective*. New York, Russel Sage Foundation, hlm. 14-15

Komponen struktur, mencakup berbagai lembaga yang diciptakan oleh sistem hukum tersebut untuk mendukung bekerjanya sistem hukum, yang merupakan kerangka dari sistem itu sendiri. Sebagaimana pengorganisasian kelembagaan, batas-batas kewenangan maupun koordinasi antar lembaga. Bertolak dari konsep mengenai komponen struktur ini dimungkinkan untuk melihat bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan.

Apabila dihubungkan dengan penegakan hukum Tindak Pidana pemilihan umum legislatif, maka kewenangan para pembuat peraturan perundang-undangan (dalam hal ini DPR bersama dengan Presiden di tingkat pemerintah pusat, sedangkan DPRD bersama kepala daerah di tingkat daerah) harus benar-benar menggunakan kewenangannya secara tepat, sehingga penegakan hukumnya dapat efektif, yaitu dipatuhi oleh masyarakat yang perilakunya merupakan sasaran pengaturan. Demikian pula, aparat pelaksana dalam hal ini Bawaslu melekat (Gakkumdu), Polisi dan Jaksa, bertindak untuk melaksanakan penegakan hukum yang diatur pada UU No. 7 tahun 2017 dan PerBawaslu No. 31 tahun 2018 tentang sentra penegakan hukum terpadu (Gakkumdu), sehingga peraturan hukum tersebut efektif, dengan demikian proses Tindak Pidana pemilihan umum Legislatif sesuai dengan struktur dari sistem hukum itu sendiri.

Komponen substansi mencakup norma-norma hukum/kaidah hukum yang berupa peraturan perundang-undangan, yang berarti

bahwa komponen substansi tersebut merupakan hasil dari sistem hukum. Substansi ini menyangkut norma-norma hukum/kaidah-kaidah yang berlaku untuk masalah-masalah tertentu, pola-pola perilaku yang diharapkan dari para pemegang peran, termasuk cara dan proses yang harus dipenuhi untuk memperoleh pelayanan dari lembaga.

Komponen kultur hukum sebagaimana dikemukakan oleh Friedman, bahwa *the legal culture provides fuel for the motor of justice*, yaitu mencakup semua faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempatnya yang logis dalam rangka budaya milik masyarakat. Komponen kultur hukum dapat diartikan sikap dan nilai-nilai yang ada hubungannya dengan hukum dan sistem hukum, yaitu sikap dan nilai-nilai yang memberikan pengaruh baik positif maupun negatif kepada tingkah laku yang berkaitan dengan hukum.⁵⁸

Apabila dikaitkan dengan penegakan hukum tindak pidana pemilihan umum legislatif, maka komponen ini dimaksudkan yaitu pandangan-pandangan/ persepsi masyarakat khususnya aparaturnya pelaksana/penegak hukum tindak pidana pemilihan umum legislatif.

⁵⁸ L.M. Friedman, 1969, *On Legal Development*, Rutgers, *Law Review*, hlm.28

Budaya hukum sesuai dengan pendapat L. M. Friedman⁵⁹ adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, dengan kata lain adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan. Ada sikap dan pendapat mengenai hukum serta nilai-nilai dan sikap terhadap hukum.

Sistem diikat oleh sesuatu sehingga sistem itu saling terkait antara satu sama lain, tetap konsisten sebagai suatu kesatuan. Untuk hal itu relevan teori hirarchi of norm atau teori pertingkatan hukum dari Hans Kelsen dalam Maria Farida⁶⁰, norma itu berjenjang-berjenjang dan berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarkis, dimana norma yang bawah berlaku, bersumber, dan berdasar, pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai akhirnya '*regressus*' ini berhenti pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar (*grundnorm*) yang tidak dapat ditelusuri lagi siapa pembentuknya atau dari mana asalnya.

Berdasar pada teori Hans Kelsen tersebut di atas, maka UUD 1945 sebagai norma tertinggi di negara Republik Indonesia, yang menjadi pengikat dari keseluruhan peraturan hukum yang berlaku karna semua hukum harus berdasar dan bersumber pada UUD NRI 1945.

⁵⁹ L.M. Friedman, 2001, *American Law An Introduction*. diterjemahkan oleh Wisnu Basuki, Jakarta, PT. Tanusa, hlm. 8-9

⁶⁰ Maria Farida, 1998, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar Dan Pembentukannya*, Yogyakarta, Kanisius, hlm. 8

Pembuatan perundang-undangan yang dijalankan berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil perubahan kesatu sampai dengan keempat, telah menempatkan DPR RI sebagai lembaga legislatif bertanggung jawab membuat undang-undang bersama presiden. Penempatan tugas dan wewenang pembuatan undang-undang pada lembaga legislatif merupakan bagian pelaksanaan *trias politica* yang berasal dari renungan Montesque.

Dalam membentuk peraturan Perundang-Undangian harus dilakukan berdasarkan pada asas sebagaimana diatur pada Pasal 5 ayat (1) dan (2) UU No. 12 Tahun 2011, sebagai berikut:

Asas pembentukan peraturan Perundang-Undangian yang baik, meliputi:

- a. Kejelasan tujuan
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat
- c. Kesesuain antara jenis, hirarki dan materi muatan
- d. Dapat dilaksanakan
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan
- f. Kejelasan rumusan dan
- g. Keterbukaan.

Serta asas materi muatan antara lain, yaitu:

- a. Pengayoman
- b. Kemanusiaan
- c. Kebangsaan
- d. Kekeluargaan
- e. Kenusantaraan
- f. Bhineka tunggal ika
- g. Keadilan
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
- i. Ketertiban dan kepastian hukum dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan, mengatur jenis dan hierarki Perundang-Undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1), yakni:

- (1) Jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
 - b. Ketetapan majelis permusyawaratan rakyat
 - c. Undang-undang/Peraturan pemerintah pengganti Undang-undang
 - d. Peraturan pemerintah
 - e. Peraturan presiden
 - f. Peraturan daerah provinsi dan
 - g. Peraturan daerah kabupaten/kota

Adapun jenis peraturan Perundang-Undangan pada Pasal 8 ayat (1) Nomor 12 tahun 2011, yaitu:

- (1) Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh majelis permusyawaratan rakyat (MPR), dewan perwakilan rakyat (DPR), dewan perwakilan daerah (DPD), mahkamah agung (MA), mahkamah konstitusi (MK), badan pemeriksa keuangan (BPK), komisi yudisial (KY), bank Indonesia (BI), menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan peraturan perundang-undangan atau pemerintah atas perintah undang-undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD kabupaten/kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Berdasarkan ketentuan pada Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (1) tersebut di atas, maka ketentuan dalam Undang-Undang No. 7 Thn 2017 tentang Pemilihan umum, dapat diatur lebih lanjut

melalui peraturan Komisi Pemilihan Umum (PerKPU) dan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Perbawaslu).

4. Teori Penegakan Hukum dan Efektifitas Hukum

a. Teori Penegakan Hukum

Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Penegakan hukum pada hakikatnya adalah proses perwujudan ide-ide⁶¹.

Menurut Soerjono Soekanto⁶², inti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejewantahkan dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.

Setiap aparat penegak hukum sebaiknya mempunyai keterampilan, ketelitian, dan harus lebih selektif mengantisipasi faktor-faktor yang berpengaruh untuk mengantisipasi berbagai kemungkinan adanya faktor-faktor berpengaruh, agar supaya tujuan penegakan hukum dapat diwujudkan sebagaimana seharusnya.

⁶¹ Shanty Delyana, 1988, *Konsep Penegakan Hukum*, Yogyakarta, Liberty, hlm. 32

⁶² Soerjono Soekanto, 2007, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Rajawali Press, hlm. 2

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Arief Sidharta⁶³, bahwa antara validitas (keabsahan/ *geldigheid/ validity*) dan keberlakuan (*gelding*) itu berbeda. Validitas berkenaan dengan hukum berpikir logis atau kaedah logika.

Sementara keberlakuan berkenaan dengan hukum berpikir yang legalis. Dalam konteks “keberlakuan hukum” memang ada gejala-gejala tertentu yang dapat diamati seperti perilaku pejabat, perilaku penegak hukum, dokumen-dokumen, perundang-undangan dan vonis hakim dalam suatu kerangka khusus yang dipahami sebagai suatu referensi khusus dipahami sebagai hukum.

Penegakan hukum itu penting sebagai upaya pengaplikasian agar dapat terlaksana tujuan hukum dalam masyarakat berupa perwujudan nilai-nilai keadilan, kesebandingan, kepastian hukum, perlindungan hak, ketertiban, dan kebahagiaan masyarakat.⁶⁴ Lebih lanjut dijelaskan, bahwa setiap aparat penegak hukum sebaiknya mempunyai keterampilan, ketelitian, dan harus lebih selektif mengantisipasi faktor-faktor yang berpengaruh. Antisipasi berbagai kemungkinan adanya faktor-faktor berpengaruh, agar

⁶³ Bernard Arief Sidharta. *Meuwissen Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, Dan Filsafat Hukum*, (Bandung: Refika Adithama, 2007), hlm. 35

⁶⁴ Soerjono Soekanto. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Rajawali Press, 2007), hlm. 2

tujuan penegakan hukum dapat diwujudkan sebagaimana seharusnya.

Pengertian penegakan hukum itu dapat pula ditinjau dari sudut objeknya, yaitu dari segi hukumnya. Dalam hal ini, pengertiannya juga mencakup makna yang luas dan sempit. Dalam arti luas, penegakan hukum itu mencakup pula nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat. Sedangkan dalam arti sempit penegakan hukum itu hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja. Karena itu, penerjemahan perkataan '*law enforcement*' ke dalam bahasa Indonesia dalam menggunakan perkataan 'penegakan hukum' dalam arti luas dapat pula digunakan istilah 'penegakan peraturan' dalam arti sempit.

Pembedaan antara formalitas aturan hukum yang tertulis dengan cakupan nilai keadilan yang dikandungnya ini bahkan juga timbul dalam bahasa Inggris sendiri dengan dikembangkannya istilah '*the rule of law*' versus '*the rule of just law*' atau '*the rule of law and not of man*' versus istilah '*the rule by law*' yang berarti '*the rule of man by law*'.

Dalam istilah '*the rule of law*' terkandung makna pemerintahan oleh hukum, tetapi bukan dalam artinya yang formal, melainkan mencakup pula nilai-nilai keadilan yang

terkandung di dalamnya. Karena itu, digunakan istilah '*the rule of just law*'. Dalam istilah '*the rule of law and not of man*' dimaksudkan untuk menegaskan bahwa pada hakikatnya pemerintahan suatu negara hukum modern itu dilakukan oleh hukum, bukan oleh orang. Istilah sebaliknya adalah '*the rule by law*' yang dimaksudkan sebagai pemerintahan oleh orang yang menggunakan hukum sekedar sebagai alat kekuasaan belaka.

Dengan uraian di atas jelaslah kiranya bahwa yang dimaksud dengan penegakan hukum itu kurang lebih merupakan upaya yang dilakukan untuk menjadikan hukum itu baik dalam arti formil yang sempit maupun dalam arti materiel yang luas, perilaku dalam setiap perbuatan hukum, baik oleh para subjek hukum yang bersangkutan maupun oleh aparatur penegakan hukum yang resmi diberi tugas dan kewenangan oleh undang-undang untuk menjamin berfungsinya norma-norma hukum yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Dari pengertian yang luas itu, pembahasan kita tentang penegakan hukum dapat kita tentukan sendiri batas-batasnya.

Apakah kita akan membahas keseluruhan aspek dan dimensi penegakan hukum itu, baik dari segi subjeknya maupun objeknya atau kita batasi hanya membahas hal-hal tertentu saja, misalnya, hanya menelaah aspek-aspek

subjektifnya saja. Dalam hal tersebut penulis memberikan gambaran mengenai keseluruhan aspek yang terkait dengan judul Hakikat Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu Legislatif itu sendiri.

Seperti disebutkan dimuka, secara objektif, norma hukum yang hendak ditegakkan mencakup pengertian hukum formal dan hukum materiel. Hukum formal hanya bersangkutan dengan peraturan perundang-undangan yang tertulis, sedangkan hukum materiel mencakup pula pengertian nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat.

Dalam bahasa yang tersendiri, kadang-kadang orang membedakan antara pengertian penegakan hukum dan penegakan keadilan. Penegakan hukum dapat dikaitkan dengan pengertian '*law enforcement*' dalam arti sempit, sedangkan penegakan hukum dalam arti luas, dalam arti hukum materiel, diistilahkan dengan penegakan keadilan.

Dalam bahasa Inggris juga terkadang dibedakan antara konsepsi '*court of law*' dalam arti pengadilan hukum dan '*court of justice*' atau pengadilan keadilan. Bahkan, dengan semangat yang sama pula, mahkamah agung di Amerika Serikat menyebut istilah '*Supreme Court of justice*'. Istilah-istilah itu dimaksudkan untuk menegaskan bahwa hukum yang harus ditegakkan itu pada intinya bukanlah norma aturan itu

sendiri, melainkan nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya. Memang ada doktrin yang membedakan antara tugas hakim dalam proses pembuktian dalam perkara pidana dan perdata.

Dalam perkara perdata dikatakan bahwa hakim cukup menemukan kebenaran formil belaka, sedangkan dalam perkara pidana barulah hakim diwajibkan mencari dan menemukan kebenaran materiel yang menyangkut nilai-nilai keadilan yang harus diwujudkan dalam peradilan pidana. Namun demikian, hakikat tugas hakim itu sendiri memang seharusnya mencari dan menemukan kebenaran materiel untuk mewujudkan keadilan materiel. Kewajiban demikian berlaku, baik dalam bidang pidana maupun dilapangan hukum perdata. Pengertian tentang penegakan hukum sudah seharusnya berisi penegakan keadilan itu sendiri, sehingga istilah penegakan hukum dan penegakan keadilan merupakan dua sisi dari mata uang yang sama.

Setiap norma hukum sudah dengan sendirinya mengandung ketentuan tentang hak-hak dan kewajiban-kewajiban para subjek hukum dalam lalu lintas hukum. Norma-norma hukum yang bersifat dasar, tentulah berisi rumusan hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang juga dasar dan mendasar. Karena itu, secara akademis, sebenarnya,

persoalan hak dan kewajiban asasi manusia memang menyangkut konsepsi yang niscaya ada dalam keseimbangan konsep hukum dan keadilan. Dalam setiap hubungan terkandung di dalamnya dimensi hak dan kewajiban secara paralel dan bersilang. Karena itu, secara akademis, hak asasi manusia mestinya diimbangi dengan kewajiban hak asasi manusia itu sendiri.

Dalam perkembangan sejarah, issue hak asasi manusia itu sendiri terkait erat dengan persoalan ketidakadilan yang timbul dalam kaitannya dengan persoalan kekuasaan. Dalam sejarah, kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam dan melalui organ-organ negara, seringkali terbukti melahirkan penindasan dan ketidakadilan.

Sejarah umat manusia mewariskan gagasan perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia. Gagasan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia ini bahkan diadopsikan kedalam pemikiran mengenai pembatasan kekuasaan yang kemudian dikenal dengan aliran konstitusionalisme. Aliran konstitusionalisme inilah yang memberi warna modern terhadap ide-ide demokrasi dan nomokrasi (negara hukum) dalam sejarah, sehingga perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dianggap sebagai ciri utama yang perlu ada dalam setiap

negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) ataupun negara demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*).

Dengan perkataan lain, *issue* hak asasi manusia itu sebenarnya terkait erat dengan persoalan penegakan hukum dan keadilan itu sendiri.

b. Teori Efektivitas Hukum

Efektivitas hukum adalah pengaruh hukum terhadap masyarakat, inti dari pengaruh hukum terhadap masyarakat adalah perilaku warga masyarakat yang sesuai dengan hukum yang berlaku. Kalau masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau yang dikehendaki oleh hukum, maka dapat dikatakan bahwa hukum yang bersangkutan adalah efektif.

Efektivitas hukum adalah merupakan suatu kegiatan yang memperlihatkan suatu strategi perumusan masalah yang bersifat umum, yaitu perbandingan realitas hukum dan ideal hukum. Secara khusus terlihat jenjang antara hukum dalam tindakan (*law in action*) dengan hukum dalam teori (*law in theory*) Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum secara sosiologis atau empiris, yang intinya adalah efektivitas hukum.

Hukum akan menjadi benda “mati” jika tidak memiliki daya atau kekuatan berlaku. Oleh karena itu Hans Kelsen

sebagai pemikir positivisme hukum sangat menekankan pentingnya, agar hukum itu dipisahkan dari anasir-anasir ilmu sosial, seperti sosiologi, antropologi, ekonomi dan politik. Hukum adalah norma yang memberikan sanksi.

Hukum internasional maupun hukum nasional difahami sebagai hukum positif. Dengan kata "validitas", gagasan bahwa ia harus dipatuhi oleh orang-orang yang perilakunya diatur olehnya difahami sebagai kekuatan yang melekat pada hukum. Hukum positif dipandang demikian karena telah dipresumsikan oleh sebuah teori hukum positif, ia merupakan karakter esensial dari hukum positif. Maka subyektifitas dari perbuatan-perbuatan yang telah membuat terciptanya norma-norma (ketentuan, perintah) hukum positif, memang diperlukan, bahwa ketentuan ini harus dipatuhi⁶⁵.

Hans kelsen dalam Salim⁶⁶ bahwa efektivitas hukum adalah apakah orang-orang pada kenyataannya berbuat menurut suatu cara untuk menghindari sanksi yang diancamkan oleh norma hukum atau bukan, dan apakah sanksi tersebut benar-benar dilaksanakan bila syaratnya terpenuhi atau tidak terpenuhi. Disamping itu, patut pula memperhatikan faktor lain yang sering mempengaruhi para aparat penegak hukum dalam hal melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya, sebagai berikut:

⁶⁵Hans Kelsen, 2009, *Prinsip-Prinsip Teoretis Untuk Mewujudkan Keadilan Dalam Hukum Dan Politik*. Diterjemahkan oleh Nurulita Yusron, dari karya Hans Kelsen yang berjudul "What is Justice.?: Justice, Politic, And Law In The Mirror Of Science, Jakarta, Nusa Media, hlm. 305

⁶⁶Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*, Jakarta, Rajawali Press, hlm.

1. Faktor hukumnya sendiri
2. Faktor penegak hukum
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum
4. Faktor masyarakat dimana hukum tersebut diterapkan
5. Faktor kebudayaan⁶⁷

Kelima faktor tersebut di atas merupakan tolok ukur daripada efektivitas penegakan hukum, yang mana efektivitas hukum adalah situasi dimana hukum yang berlaku dapat dilaksanakan, ditaati dan berdaya guna sebagai alat kontrol sosial atau sesuai tujuan dibuatnya hukum tersebut.

Adapun contoh dalam pengaplikasiannya sebagai berikut:

- 1) Tentang kaidah hukum/UU/Peraturan
Apakah peraturan/UU yang ada mengenai bidang tertentu sudah cukup?
- 2) Tentang Penegak Hukum
Dalam hal ini aparat/petugas yang bertanggung jawab atas pelaksanaan ketentuan-ketentuan/kaidah hukum yang ada dalam peraturan perundang-undangan.
- 3) Tentang Sarana/Fasilitas Pendukung
Fasilitas dapat dirumuskan sebagai sarana untuk mencapai tujuan penegakan hukum yang ruang lingkupnya terutama berupa sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung, misalnya kertas, tinta, kendaraan, komputer dan lain sebagainya.
- 4) Tentang Masyarakat
Masyarakat diharapkan untuk mematuhi peraturan-peraturan yang ada.
- 5) Budaya Hukum
Berbicara mengenai efektivitas hukum tidak terlepas membicarakan dan mengkaji mengenai ketaatan manusia terhadap hukum yang berlaku. Jika suatu aturan hukum ditaati maka dapat dikatakan aturan hukum tersebut efektif.

⁶⁷ Soerjono Soekanto. *Opcit.* hlm. 8

Sehubungan dengan efektifitas hukum yang telah dibahas terdahulu, Herbert C. Kelman sendiri juga menguraikan mengenai ketaatan hukum /kesadaran hukum dari segi kualitasnya, terbagi atas:⁶⁸

1. *Compliance* (taat karena sanksi)
2. *Identification* (taat karena menjaga hubungan baik)
3. *Internalization* (taat karena nilai intrinsik yang dianut)

Efektif tidaknya suatu aturan hukum dilihat dari seberapa besarnya masyarakat mentaati aturan hukum tersebut dan tergantung dari kepentingannya, jika masyarakat taat hukum karena kepentingan *Compliance* (taat karena sanksi), dan *Identification* (taat karena menjaga hubungan baik), maka derajat ketaatannya sangat rendah dan dapat disimpulkan bahwa suatu aturan hukum tidak efektif di masyarakat tersebut. Tetapi apabila ketaatan masyarakat karena *Internalization* (taat karena nilai intrinsik yang dianut) maka dapat diartikan bahwa masyarakat tersebut sudah taat hukum dan aturan hukum tersebut sangat efektif.

Merujuk pada kemungkinan adanya beberapa faktor yang berpengaruh dalam rangka penegakan hukum, sebagian besar bergantung pada subjek individual dan perilaku khusus tertentu.

⁶⁸ Achmad Ali, 2012, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang*, Jakarta, Ed. 1, Cet. IV, Kencana, hlm. 510

5. Teori Perundang-Undangan dan Asas Hukum

Ide Montesquieu mengemukakan ajaran *trias politica* bertujuan untuk memberantas, setidaknya-tidaknya membatasi kekuasaan penguasa (raja) yang bersifat absolut dan bertindak secara sewenang-wenang, agar hak kebebasan serta kemerdekaan individu (para warga negara) dapat terjamin pelaksanaannya. Dengan maksud agar dapat tercapai kalau kekuasaan negara (ditingkat pusat) itu tidak sentralisasi melainkan disentraliser, yaitu, kekuasaan negara dipisahkan menjadi tiga dan masing-masing kekuasaan itu dipegang oleh alat-alat perlengkapan negara yang satu sama lainnya, dengan demikian yang dikemukakan oleh Montesquieu adalah suatu ajaran tentang pemisahan kekuasaan negara secara mutlak, baik pemisahan kekuasaan maupun pemisahan alat-alat perlengkapan negara yang memegang kekuasaan tersebut. Dengan hanya jalan tersebutlah dapat dipastikan bahwa penguasa (raja) tidak akan bertindak secara sewenang-wenang terhadap rakyatnya. Dengan demikian tujuan negara tidak lagi menghimpun kekuasaan yang sebesar-besarnya pada tangan penguasa (raja). Melainkan membuat, melaksanakan serta mempertahankan hukum, agar kemerdekaan para warga negara dapat terjamin, serta keadaan masyarakat tetap teratur. Jadi negara bukan lagi merupakan alat

kekuasaan (*machtsapparaat*) melainkan merupakan alat hukum (*rechtsapparaat*).

Menurut ajaran pemisahan kekuasaan (*Trias politica*) Montesque⁶⁹, kekuasaan negara itu dipisahkan menjadi 3 (tiga) dan masing-masing diserahkan atau dipegang oleh 1 (satu) alat perlengkapan negara yang saling terpisah satu sama lainnya, yaitu:

1. Kekuasaan perundang-undangan (kekuasaan legislatif) dipegang oleh alat perlengkapan negara atau badan perundang-undangan, yaitu (Parlemen).
2. Kekuasaan melaksanakan perundang-undangan atau kekuasaan pemerintah (kekuasaan *executive*) dipegang atau dilaksanakan oleh pemerintah (raja).
3. Kekuasaan pengawasan (pelaksanaan perundang-undangan) atau kekuasaan yudikatif yang diserahkan kepada badan pengadilan atau hakim.

Ajaran *trias politica* dari Montesque ini kemudian dalam perkembangannya mendapatkan perumusan dalam undang-undang dasar dari negara-negara modern, maka dari itu kalau akan menyelidiki atau mempelajari hukum tata negara, seperti UUD NRI tahun 1945 pasal 20 ayat 1 *Jo.* pasal 5, yang selanjutnya undang-undang dibentuk dan ditindaklanjuti dengan tingkat pelaksanaan seperti misalnya peraturan KPU. Kita harus dimulai dari dasar terjadinya pembuatan undang-undang terlebih dahulu.

⁶⁹ Jimly Asshiddiqie, 2003, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, hlm. 2-3.

Selanjutnya negara-negara hukum modern, yang mulai berkembang pada akhir abad ke 19 dan abad ke 20, tugas pemerintah sangat luas, menurut istilah Lemaire dalam negara modern administrasi negara (pemerintah) disertai tugas *bestuzorg* (penyelenggaraan kesejahteraan umumnya yang dilakukan oleh pemerintah), jadi *bestuzorg* menjadi tugas utama pemerintah pada negara-negara modern, dan ini merupakan ciri dari pada adanya *welfare state*. Agar pemerintah dapat melakukan apa saja demi kesejahteraan rakyat, pemerintah memerlukan kemerdekaan untuk berbuat atas inisiatif sendiri, serta atas kebijaksanaan sendiri dalam melaksanakan pemerintahan.

Menurut D.W.P. Ruiters bahwa peraturan perundang-undangan memuat 3 (tiga) unsur, yaitu⁷⁰:

1. Norma hukum (*rechtenormen*)
2. Berlaku keluar (*naar buiten werken*)
3. Bersifat umum dalam arti luas (*algemeheid in ruime zin*).

Ad. 1. Norma Hukum dalam Peraturan Perundang-Undangan

Ini berarti bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti yang luas.

Konsep norma hukum, menurut N. E. Algra *et.al* mengemukakan arti hafiiah dari kaidah, yakni:

Kaidah (norma) berasal dari bahasa latin: siku-siku.

⁷⁰ Achmad Ruslan, *Teori Dan Praktik Pembentukan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Rangkang Education, 2021, Tangerang. Hal. 128

Suatu siku-siku mempunyai 2 (dua) fungsi, yaitu:

1. alat pembantu untuk mengkontruksikan sudut 90 derajat
2. alat yang dapat dipergunakan untuk memeriksa apakah suatu sudut yang telah ada betul-betul 90 derajat.

Kedua fungsi tersebut kita temukan kembali dalam kaidah atau norma hukum. Oleh karena itu, menurut Algra:

Untuk itu aturan hukum merupakan suatu alat bantu. Dalam pada itu, masih ada alat bantu lain yang dapat dikemukakan dan dipergunakan untuk mencapai tujuan tersebut, seperti berbagai macam metode uraian dan penafsiran yang dipergunakan oleh para hakim untuk mendapatkan penyelesaian yang dapat diterima.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kaidah atau norma dapat dikatakan sebagai aturan tingkah laku atau sesuatu yang seharusnya oleh manusia dalam keadaan tertentu. Namun ada pula yang menyebutkan sebagai kaidah petunjuk hidup yang mengikat.

Jenis/macam norma hukum dalam peraturan perundang-undangan yaitu bahwa dalam peraturan perundang-undangan mengandung salah satu sifat-sifat sebagai berikut⁷¹:

1. Perintah (*gebod*)
2. Larangan (*verbod*)
3. Pengizinan (*toestemming*)
4. Pembebasan (*vriistelling*)

⁷¹ Achmad Ruslan, *Teori Dan Praktik Pembentukan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Rangkang Education, 2021, Tangerang. Hal. 128

Dalam konteks ini, menurut Jimly Assidique bahwa dalam teori Barat norma-norma tersebut terdiri dari 3 (tiga) macam, yaitu: *obligattere*/perintah, *prohibere*/larangan, *permittere*/kebolehan.⁷²

Jenis norma/ macam perintah yang biasanya dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan, terdiri atas hak dan kewajiban. Hak adalah kemerdekaan yang dimiliki oleh seseorang yang wajib dihormati oleh pihak lain atas hak tersebut. Sedangkan kewajiban adalah sesuatu harus dilakukan oleh subjek hukum dalam keadaan tertentu, disamping itu terdapat perintah yaitu sesuatu yang harus dilakukan oleh subjek hukum. Oleh sebab itu perintah dan larangan tersebut di atas sering disebut norma hukum yang bersifat imperatif/memaksa dalam arti bagi sipelanggarnya diancam dengan sanksi misalnya sanksi Pidana, Administratif dan Perdata, namun dalam disertasi ini lebih menekankan pada sanksi Pidananya. Selanjutnya, jenis/macam norma, perizinan/kebolehan sering disebut norma hukum yang bersifat Vakultatif, dalam arti boleh dilakukan dan boleh tidak dilakukan, jadi tidak ada sanksinya.

⁷² Jimly Assidique, *Perihal Undang-Undang di Indonesia, Jakarta sekjen dan kepaniteraan mahkamah konstitusi. 2006. Hal.2*

Ad. 2. Norma Hukum Berlaku Kedalam dan Berlaku Keluar

Norma hukum hanyalah tertuju kepada rakyat, baik dalam hubungan antar sesamanya maupun antar rakyat dan pemerintah. Sedangkan norma yang mengatur hubungan antara bagian-bagian organisasi pemerintahan yang dianggap bukan norma hukum yang sebenarnya, paling jauh dianggap sebagai norma organisasi. Oleh karena itu sampai masa modern ini, tanda-tanda yang diberikan oleh pemahaman tentang norma hukum ialah selalu ditambah dengan predikat “berlaku keluar” pandangan ini sejalan dengan ketentuan Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. namun setelah diganti dengan undang-undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan khususnya ketentuan Pasal 8 Ayat (1) dan Ayat (2).

Ad. 3. Norma Hukum Bersifat Umum Dalam Arti Luas

Lazimnya dibedakan kategori norma antara yang umum (*algemene*) dengan yang individual (*individueel*) serta antara yang abstrak (*abstract*) dengan yang konkrit

(*concreet*). Perbedaan umum-individual didasarkan pada mereka yang terkena (subjek-subjek hukum)/setiap orang aturan norma hukum tersebut (*adressesaat*), ditujukan kepada orang atau sekelompok orang yang tidak tertentu atau kepada orang atau sekelompok orang tertentu. sedangkan perbedaan abstrak-konkret didasarkan pada hal yang diatur pada norma tersebut (objek), untuk peristiwa-peristiwa yang tidak tertentu atau untuk peristiwa/beberapa peristiwa tertentu.⁷³

Selain teori dari D.W.P. Ruitter hal yang tidak lain juga teori dari Jeremy Bentham mengemukakan ketidaksempurnaan (*unperfection*) yang dapat mempengaruhi undang-undang (*statue law*) dan dapat dijadikan asas-asas bagi pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketidaksempurnaan tersebut dibagi dalam dua derajat tingkatan.

Ketidaksempurnaan derajat pertama disebabkan hal yang meliputi:"

1. Arti ganda (*ambiguity*)
2. Kekaburan/kosong (*abscuritty*)
3. Terlalu luas (*over butkines*)

⁷³ Achmad Ruslan, *Teori Dan Praktik Pembentukan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Rangkang Education, 2021, Tangerang. Hal. 44

Sedangkan ketidaksempurnaan derajat kedua disebabkan hal-hal yang meliputi:⁷⁴

1. Ketidaktepatan ungkapan (*Unsteadiness in respect of expression*)
2. Ketidaktepatan tentang pentingnya sesuatu (*Unsteadiness in respect of import*)
3. Berlebihan (*redundancy*)
4. Terlalu panjang lebar
5. Membingungkan
6. Tanda-tanda yang memudahkan pemahaman
7. Ketidakteraturan.

Sebagaimana pada rumusan pertama Disertasi ini yaitu mengkaji kesesuaian asas langsung, umum bebas, rahasia, jujur dan adil dengan substansi hukum UU. No. 7 tahun 2017 tentang pemilihan umum, maka teori yang digunakan untuk menganalisis adalah teori sistem dari Friedman, teori perundang-undangan oleh D.W.P. Ruitter serta asas perumusan norma hukum dari Jeremy Bentham. Hasil dari kajian tersebut menentukan apakah norma hukum itu memadai atau tidak, apakah perumusan hukum memadai atau tidak. Berdasarkan hal itu lalu dikaitkan dengan asas langsung, umum bebas, rahasia, jujur dan adil dengan menggunakan teori keadilan dari aristoteles.

6. Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif

Pemilihan umum sebagai mekanisme pendelegasian sebagian kedaulatan rakyat kepada peserta pemilihan umum

⁷⁴ Achmad Ruslan, *Teori Dan Praktik Pembentukan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Rangkang Education, 2021, Tangerang. Hal. 128

untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik sesuai dengan kehendak rakyat. Dalam konteks tersebut, Ramlan Surbakti menyatakan bahwa sistem pemilihan umum merupakan mekanisme yang diadopsi untuk mengubah suara rakyat menjadi kursi penyelenggara negara (*conversion of votes governmental seats or position*). Untuk mengkonversi suara rakyat menjadi kursi, setiap sistem pemilihan umum memerlukan 4 (empat) unsur, yaitu⁷⁵:

1. Besaran daerah pemilihan (*district magnitude*)
2. Pola pencalonan (*nomination*)
3. Model penyuaaraan (*balloting*)
4. Formula pemilihan dan penetapan calon terpilih (*electoral formulae*).

Dalam setiap unsur terdapat berbagai pilihan model, prosedur dan mekanisme dan gabungan pilihan dari setiap unsur itulah yang kemudian membentuk suatu sistem pemilihan umum. Sistem pemilihan umum untuk menentukan wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan, dikenal beberapa sistem yang dipraktikkan diberbagai negara. Sistem pemilihan umum dapat dibedakan antara sistem pemilihan mekanis dan pemilihan organis.

Sistem pemilihan mekanis mencerminkan pandangan yang bersifat mekanis yang melihat rakyat sebagai individu-individu yang sama. Individu dipandang sebagai penyandang hak pilih

⁷⁵ Ramlan Surbakti dkk, 2008, *Perekayasaan System Pemilihan Umum Untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, Jakarta, *Partnership For Governance Reform Indonesia*, hlm. 8

yang bersifat aktif dan memandang rakyat, masing-masing memiliki satu suara dalam setiap pemilihan, yaitu suara dirinya masing-masing secara sendiri-sendiri. Sedangkan sistem pemilihan organis, rakyat ditempatkan sebagai sejumlah individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup⁷⁶.

Secara teoritik pada umumnya sistem pemilihan mekanis dikenal 2 (dua) jenis, yaitu⁷⁷:

- a) *Single-member Constituency* (satu daerah pemilihan memilih satu wakil, biasanya disebut distrik). Sistem distrik mengandung ciri, dimana wilayah negara dibangun dalam distrik-distrik pemilihan yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota lembaga perwakilan yang dikehendaki. Sistem distrik juga dikenal dengan sistem mayoritas karena orang yang akan dipilih dari suatu wilayah ditentukan oleh suara terbanyak atau suara mayoritas.
- b) *Multi member Constituency* (satu daerah memilih beberapa wakil, atau biasa disebut perwakilan berimbang atau sistem proporsional). Sistem proporsional yaitu sistem dimana presentase kursi dilembaga perwakilan rakyat dibagikan kepada setiap perwakilan politik, yang menyesuaikan dengan presentase jumlah suara yang diperoleh setiap partai politik itu, tetapi ada dua metode dianggap utama yaitu *Single transferable Vote (hare system)* dan *List system*.

Menurut Jimly Asshididjie⁷⁸, terkadang sistem daftar (*List system*) ini digabung dengan sistem proporsional, pemilih memilih tanda gambar partai politik dan memilih calon yang terdapat dalam daftar calon. Dalam praktiknya kedua prosedur ini dapat

⁷⁶ Jimly Asshididjie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, Bhuana Ilmu Populer, hlm. 756

⁷⁷ *Opcit.* hlm. 760-761

⁷⁸ *Ibid.* hlm. 768

dialternatifkan, yaitu para pemilih dimungkinkan hanya memilih tanda gambar partai politik saja atau memilih calon saja.

Penamaan sistem pemilihan umum tergantung dari sisi mana melihatnya, pihak yang melihat dari sisi lingkup dan besaran daerah pemilihan menamai sistem pemilihan umum *Single Member Constituency*, sedangkan pihak yang melihat dari sisi pencalonan menyebut sistem pemilihan umum dengan *List System*, sedangkan jika melihat formula penentuan calon terpilih, maka nama yang diberikan adalah sistem Proporsional.

Sistem *single transferable vote* memberikan kesempatan kepada pemilih untuk memilih pilihan pertama, kedua dan seterusnya dari distrik pemilihan yang bersangkutan. Jumlah imbalan suara yang dibutuhkan untuk pemilih ditentukan dan segera setelah jumlah keutamaan pertama dipenuhi, dan jika ada sisa suara, maka kelebihan itu dapat dipindahkan kepada calon berikutnya. Sedangkan sistem daftar (*List System*), pemilih diminta memilih dari daftar calon wakil rakyat yang akan dipilih dalam pemilihan umum. Pemilih cukup memilih satu calon yang mendapatkan suara terbanyak, dialah yang terpilih (open proporsional system) / sistem proporsional terbuka dan pemilihan dengan memilih parpol saja (close proporsional system)/ proporsional tertutup.

7. Teori Pidana

Pidana bisa diartikan sebagai tahap penetapan sanksi dalam hukum pidana. Kata pidana pada umumnya diartikan sebagai hukum, sedangkan pidana diartikan sebagai penghukuman.

Menurut Adami dalam buku Amir Ilyas teori pidana dapat dikelompokkan dalam 3 (tiga) golongan besar, yaitu⁷⁹:

a. Teori Absolut Atau Teori Pembalasan (*Vergeldings Theorien*)

Aliran ini yang menganggap sebagai dasar dari hukum pidana adalah alam pikiran untuk pembalasan. Teori ini dikenal pada akhir abad 18 yang mempunyai pengikut-pengikut seperti Kant, Hegel, Herbart, Stahl, dan Leo Polak.

Herbart mengemukakan bahwa pembalasan apabila tidak dibalas maka akan menimbulkan ketidakpuasan terhadap masyarakat. Agar kepuasan masyarakat dapat dicapai atau dipulihkan, maka dari sudut pandang estetika harus dibalas dengan penjatuhan pidana yang setimpal pada pelakunya.

b. Teori Relatif atau Tujuan (*Doel Theorien*)

Teori ini memberikan dasar pikiran bahwa dasar hukum dari pidana adalah terletak pada tujuan pidana itu sendiri. Oleh karena itu mempunyai tujuan-tujuan tertentu, maka disamping

⁷⁹ Amir ilyas, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rangkang Education & Pukap-Indonesia, Yogyakarta. Hlm. 98-99

tujuan lainnya terdapat pula tujuan pokok berupa mempertahankan ketertiban masyarakat.

Mengenai cara mencapai tujuan itu ada beberapa aliran dari tujuan yaitu prevensi khusus dan prevensi umum. Prevensi khusus adalah bahwa pencegahan kejahatan melalui pemidanaan dengan maksud mempengaruhi tingkah laku terpidana untuk tidak melakukan tindak pidana lagi. Pengaruhnya ada pada diri terpidana itu sendiri dengan harapan agar siterpidana dapat berubah menjadi orang yang lebih baik dan berguna bagi masyarakat. sedangkan prevensi umum bahwa pengaruh pidana adalah untuk mempengaruhi tingkah laku anggota masyarakat untuk tidak melakukan tindak pidana. Menurut Zainal Abidin Farid bahwa teori relatif berbedan dengan teori absolut, dasar pemikiran agar suatu kejahatan dapat dijatuhi hukuman artinya penjatuhn pidana mempunyai tujuan tertentu, misalnya memperbaiki sikap mental atau membuat pelaku tidak berbahaya lagi, dibutuhkan proses pembinaan sikap mental. Mengenai teori tersebut pemidanaan bukan sebagai pembalasan atas kesalahan pelaku tetapi sarana mencapai tujuan yang bermanfaat untuk melindungi masyarakat menuju kesejahteraan masyarakat. Sanksi ditekankan pada tujuannya yakni untuk mencegah agar

orang tidak melakukan kejahatan, maka bukan bertujuan untuk memuaskan absolut atas keadilan.⁸⁰

c. Teori Gabungan (Verenigingstheorien)

Disamping teori absolut dan teori relatif tentang pemidanaan, muncullah teori ketiga yang disatu pihak mengakui adanya unsur pembalasan dalam hukum pidana , akan tetapi dipihak lain juga mengakui pula unsur prevensi dan unsur memperbaiki penjahat yang melekat pada tiap pidana. Teori ketiga ini muncul karena terdapat kelemahan dalam teori absolut dan teori relatif, kelemahan teori tersebut adalah:

1. Kelemahan teori absolut adalah:

- Dapat menimbulkan ketidakadilan. Misalnya pada pembunuhan tidak semua pelaku pembunuhan dijatuhi pidana mati, melainkan harus dipertimbangkan berdasarkan alat-alat bukti yang ada.
- Apabila yang menjadi dasar teori ini adalah untuk pembalasan, maka mengapa hanya negara saja yang memberikan pidana?

2. Kelemahan teori relatif adalah:

- Dapat menimbulkan tidakadilan pula. Misalnya untuk mencegah kejahatan itu dengan jalan menakut-nakuti, maka mungkin pelaku kejahatan yang ringan dijatuhi pidana yang berat sekedar untuk menakut-nakuti saja, sehingga menjadi tidak seimbang. Hal mana bertentangan dengan keadilan.
- Kepuasan masyarakat diabaikan. Misalnya jika tujuan itu semata-mata untuk memperbaiki sipenjahat, masyarakat yang membutuhkan kepuasan dengan demikian diabaikan.

⁸⁰ A. Zainal Abidin Farid. 2018. Hukum Pidana I, Cet. V, Sinar Grafika:Jakarta. Hlm. 11.

- Sulit untuk dilaksanakan dalam praktik. Bahwa tujuan mencegah kejahatan dengan jalan menakut-nakuti itu dalam praktik sulit dilaksanakan. Misalnya residivis.

Dengan munculnya teori gabungan ini maka terdapat perbedaan pendapat dikalangan para ahli hukum pidana ada yang menitik beratkan pembalasan, ada pula yang ingin unsur pembalasan dan prevensi seimbang.

Adapun unsur-unsur delik ataupun perbuatan pidana, Moeljatno mengemukakan pendapatnya mengenai unsur tindak pidana. Menurut beliau bahwa tindak pidana adalah perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana, terhadap barangsiapa yang melanggar larangan tersebut. Perbuatan harus pula dirasakan oleh masyarakat sebagai suatu hambatan tata pergaulan yang dicita-citakan oleh masyarakat. Dengan demikian, menurut Moeljatno⁸¹ dapat diketahui unsur-unsur tindak pidana sebagai berikut:

1. Perbuatan itu harus merupakan perbuatan manusia
2. Perbuatan itu harus dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang
3. Perbuatan itu bertentangan dengan hukum (melawan hukum)
4. Harus dilakukan oleh seseorang yang dapat dipertanggung jawabkan
5. Perbuatan itu harus dapat dipersalahkan kepada sipembuat.

⁸¹ Amir Ilyas. *Asas-asas hukum pidana, memahami tindak pidana dan pertanggungjawaban pidana sebagai syarat pemidanaan*. Rangkang education Yogyakarta & PuKap Indonesia. Hal. 47-48

Amir Ilyas menulis unsur-unsur perbuatan pidana terbagi atas 2 (dua) kelompok yaitu⁸²:

Dengan mencontohkan Pasal 362 KUH Pidana sebagai berikut:

Barangsiapa mengambil barang yang sama sekali atau sebagian kepunyaan orang lain, dengan maksud untuk memiliki barang itu dengan melawan hukum, dipidana karena mencuri dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun atau denda sebanyak-banyaknya sembilan ratus rupiah.

1. Perbuatan (*actus reus*) yang mencakup:
 - a. Mengambil barang orang lain
 - b. Perbuatan karena sudah menyangkut tindakan
 - c. Secara melawan hukum
 - d. Perbuatan karena menyangkut cara pelaku mewujudkan delik.

2. Pembuat (*mens rea*) yang mencakup:
 - a. Barang siapa
 - b. Bukan perbuatan karena murni berada pada kecakapan pelaku
 - c. Dengan sengaja
 - d. Bukan perbuatan yang merupakan bagian dari sikap batin pelaku
 - e. Dengan maksud memiliki
 - f. Bukan perbuatan karena merupakan bagian dari sikap batin pelaku.

D. Tinjauan Umum Tentang Pemilihan Umum

1. Pengertian Pemilihan Umum Legislatif

Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam

⁸² Amir Ilyas. *Asas-asas hukum pidana, memahami tindak pidana dan pertanggungjawaban pidana sebagai syarat pembedaan*. Rangkang education Yogyakarta & PuKap Indonesia. Hal. 52

Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana diatur pada Pasal 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas Pemilu anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan, yang artinya setiap Warga Negara Indonesia dijamin memiliki wakil yang duduk di lembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasi rakyat di setiap tingkatan pemerintahan, dari pusat hingga ke daerah. Pemilu yang terselenggara secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan wakil rakyat yang berkualitas, dapat dipercaya, dan dapat menjalankan fungsi kelembagaan legislatif.

2. Penyelenggara Pemilihan Umum Legislatif

Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat. Sebagaimana diatur pada Pasal 1 angka 7 UU No. 7 Tahun 2017.

Berdasarkan hal tersebut di atas telah jelas bahwa Penyelenggara Pemilu terdiri atas 3 (tiga) Lembaga, yaitu:

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

Berikut akan diuraikan penjelasan mengenai ketiga lembaga tersebut, antara lain:

a. Komisi Pemilihan Umum (KPU)

KPU adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 8 UU No. 7 Thn 2017.

Berdasarkan pada Pasal 6 UU No. 7 Tahun 2017 KPU terdiri atas:

- a) KPU
- b) KPU Provinsi
- c) KPU Kabupaten/Kota
- d) PPK
- e) PPS
- f) PPLN
- g) KPPS dan
- h) KPPSLN.

Berikut ini akan dijelaskan mengenai jajaran KPU sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, berturut-turut diuraikan secara ringkas mengenai perbedaan dasar dari KPU di daerah berdasarkan UU No. 7 Tahun 2017, sebagai berikut:

- a. KPU Provinsi adalah Penyelenggara Pemilu di Provinsi (Pasal 1 angka 9).

- b. KPU Kabupaten/Kota adalah penyelenggara Pemilu di Kabupaten/Kota (Pasal 1 angka 10).
- c. PPK adalah panitia yang dibentuk oleh KPU Kabupaten/Kota untuk melaksanakan Pemilu di tingkat kecamatan atau nama lain (Pasal 1 angka 11).
- d. PPS adalah panitia yang dibentuk oleh KPU Kabupaten/Kota untuk melaksanakan Pemilu di tingkat kelurahan/desa atau nama lain (Pasal 1 angka 12).
- e. PPLN adalah panitia yang dibentuk oleh KPU untuk melaksanakan Pemilu di luar negeri (Pasal 1 angka 13).
- f. KPPS adalah kelompok yang dibentuk oleh PPS untuk melaksanakan pemungutan suara di tempat pemungutan suara (Pasal 1 angka 14), dan
- g. KPPSLN adalah kelompok yang dibentuk oleh PPLN untuk melaksanakan pemungutan suara di tempat pemungutan suara luar negeri (Pasal 1 angka 15).

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dirumuskan beberapa tugas dan wewenang dari unsur lembaga KPU Pusat.

Berikut ini adalah tugas KPU, sebagaimana tercantum dalam Pasal 12 UU No. 7 Tahun 2017, yaitu:

Tugas KPU Pusat:

- a) Merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal
- b) Menyusun tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN
- c) Menyusun Peraturan KPU untuk setiap tahapan Pemilu
- d) Mengoordinasikan, menyelenggarakan, mengendalikan, dan memantau semua tahapan Pemilu
- e) Menerima daftar pemilih dari KPU Provinsi
- f) Memutakhirkan data Pemilih berdasarkan data pemilu terakhir dengan memperhatikan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dan menetapkannya sebagai daftar Pemilih
- g) Membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara wajib menyerahkannya kepada saksi Peserta Pemilu dan Bawaslu
- h) Mengumumkan calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan Pasangan Calon terpilih serta membuat berita acaranya

- i) Menindaklanjuti dengan segera putusan Bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran atau sengketa Pemilu
- j) Mensosialisasikan Penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat
- k) Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu.

Kemudian, perihal dengan sifat dan jumlah keanggotaan dari KPU Pusat hingga KPU Kabupaten/Kota maka kita akan merujuk pada Pasal 9 dan 10 UU No. 7 Tahun 2017, di mana KPU Pusat, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota memiliki sifat hierarkis dan tetap. Untuk KPU Pusat beranggotakan 7 (tujuh) orang, KPU Provinsi 5 (lima) orang, dan KPU Kabupaten/Kota 3 (tiga) atau 5 (lima) orang.

Adapun tugas dan wewenang KPU Provinsi diatur dalam Pasal 15 dan 16 UU No. 7 Tahun 2017, yakni:

Tugas KPU Provinsi:

- a. Menjabarkan program dan melaksanakan anggaran
- b. Melaksanakan semua tahapan Penyelenggaraan Pemilu di provinsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- c. Menerima daftar Pemilih dari KPU Kabupaten/Kota dan menyampaikannya kepada KPU
- d. Merekapitulasi hasil penghitungan suara Pemilu anggota DPR dan anggota DPD serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden di provinsi yang bersangkutan dan mengumumkannya berdasarkan berita acara hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Kabupaten/Kota
- e. Membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi Peserta Pemilu, Bawaslu Provinsi, dan KPU

- f. Mengumumkan calon anggota DPRD provinsi terpilih sesuai dengan alokasi jumlah kursi setiap daerah pemilihan di provinsi yang bersangkutan dan membuat berita acaranya
- g. Melaksanakan putusan Bawaslu dan Bawaslu Provinsi.

Wewenang KPU Provinsi:

- a. Menetapkan jadwal Pemilu di provinsi
- b. Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilu anggota DPRD provinsi berdasarkan hasil rekapitulasi di KPU Kabupaten/Kota dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara
- c. Menerbitkan keputusan KPU Provinsi untuk mengesahkan hasil Pemilu anggota DPRD provinsi dan mengumumkannya
- d. Menjatuhkan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan Penyelenggaraan Pemilu berdasarkan putusan Bawaslu, putusan Bawaslu Provinsi, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan.

Disamping memiliki tugas, KPU juga memiliki wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 13 UU No. 7 Tahun 2017, yaitu:

Wewenang KPU:

- a) Menetapkan tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN
- b) Menetapkan Peraturan KPU untuk setiap tahapan Pemilu
- c) Menetapkan Peserta Pemilu
- d) Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara tingkat nasional berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Provinsi untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan untuk Pemilu anggota DPR serta hasil rekapitulasi penghitungan suara di setiap KPU Provinsi untuk Pemilu anggota DPD dengan membuat berita acara

- penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara
- e) Menerbitkan keputusan KPU untuk mengesahkan hasil Pemilu dan mengumumkannya
 - f) Menetapkan dan mengumumkan perolehan jumlah kursi anggota DPR, anggota DPRD Provinsi, dan anggota DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap Partai Politik Peserta Pemilu anggota DPR, anggota DPRD Provinsi, dan anggota DPRD Kabupaten/Kota
 - g) Menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan
 - h) Membentuk KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan PPLN
 - i) Mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, dan anggota PPLN
 - j) Menjatuhkan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPLN, anggota KPPSLN, dan Sekretaris Jenderal KPU yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan Penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan putusan Bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan
 - k) Menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana Kampanye Pemilu dan mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye Pemilu.

Sementara untuk tugas dan wewenang KPU

Kabupaten/Kota tercantum dalam Pasal 18 dan 19 UU No. 7

Tahun 2017, yaitu:

Tugas KPU Kabupaten/Kota:

- a. Menjabarkan program dan melaksanakan anggaran
- b. Melaksanakan semua tahapan Penyelenggaraan di kabupaten/kota berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan
- c. Mengoordinasikan dan mengendalikan tahapan penyelenggaraan oleh PPK, PPS, dan KPPS dalam wilayah kerjanya
- d. Menyampaikan daftar Pemilih kepada KPU Provinsi
- e. Memutakhirkan data Pemilih berdasarkan data Pemilu terakhir dengan memperhatikan data kependudukan

- yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dan menetapkannya sebagai daftar Pemilih
- f. Melakukan dan mengumumkan rekapitulasi hasil penghitungan suara Pemilu anggota DPR, anggota DPD, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan anggota DPRD provinsi serta anggota DPRD kabupaten/kota yang bersangkutan berdasarkan berita acara hasil rekapitulasi suara di PPK
 - g. Membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi Peserta Pemilu, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan KPU Provinsi
 - h. Mengumumkan calon anggota DPRD kabupaten/kota terpilih sesuai dengan alokasi jumlah kursi setiap daerah pemilihan di kabupaten/kota yang bersangkutan dan membuat berita acaranya
 - i. Menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Bawaslu Kabupaten/Kota

Dibawah ini adalah beberapa wewenang KPU

Kabupaten/Kota, yaitu:

Wewenang KPU Kabupaten/Kota:

- a. Menetapkan jadwal di kabupaten/kota.
- b. Membentuk PPK-PPS dan KPPS dalam wilayah kerjanya.
- c. Menetapkan dan mengumumkan rekapitulasi penghitungan suara Pemilu anggota DPRD kabupaten/kota berdasarkan rekapitulasi penghitungan suara di PPK dengan membuat berita acara rekapitulasi suara dan sertifikat rekapitulasi suara.
- d. Menerbitkan keputusan KPU Kabupaten/Kota untuk mengesahkan hasil Pemilu anggota DPRD kabupaten/kota dan mengumumkannya.
- e. Menjatuhkan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota PPK dan anggota PPS yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan Penyelenggaraan Pemilu berdasarkan putusan Bawaslu, putusan Bawaslu Provinsi, putusan Bawaslu Kabupaten/Kota, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan.

b. Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu)

Bawaslu adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 15 UU No. 7 Tahun 2017.

Berdasarkan Pasal 89 ayat (1) dan (2) UU No. 7 Tahun 2017 bahwa Pengawasan Penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh Bawaslu.

(1) Bawaslu memiliki susunan sebagai berikut:

- a) Bawaslu
- b) Bawaslu Provinsi
- c) Bawaslu Kabupaten/Kota
- d) Panwaslu Kecamatan
- e) Panwaslu Kelurahan/Desa
- f) Panwaslu LN dan
- g) Pengawas TPS

(2) Bawaslu Pusat, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, Pengawas TPS bersifat hierarkis, termasuk Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota pada satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Berikut ini akan diuraikan tugas dan wewenang Bawaslu sebagaimana dalam Pasal 93 sampai Pasal 95 UU No. 7 Tahun 2017, yakni:

Bawaslu bertugas:

- a. Menyusun standar tata laksana pengawasan Penyelenggaraan Pemilu untuk pengawas Pemilu di setiap tingkatan
- b. Melakukan pencegahan dan penindakan terhadap:
 1. Pelanggaran Pemilu dan

2. Sengketa proses Pemilu
- c. Mengawasi persiapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas:
 1. Perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu
 2. Perencanaan pengadaan logistik oleh KPU
- d. Mengawasi pelaksanaan tahapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas:
 1. Pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap
 2. Penataan dan penetapan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota
 3. Penetapan Peserta Pemilu
 4. Pencalonan sampai dengan penetapan Pasangan Calon, calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan calon anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
 5. Pelaksanaan kampanye dan dana kampanye
 6. Pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya

Berikut akan dijabarkan mengenai susunan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) berdasarkan UU No. 7 Tahun 2017, yaitu:

- (1) Bawaslu Provinsi adalah badan yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di wilayah provinsi (Pasal 1 angka 18),
- (2) Bawaslu Kabupaten/Kota adalah badan untuk mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum di wilayah kabupaten/kota (Pasal 1 angka 19)
- (3) Panwaslu Kecamatan adalah panitia yang dibentuk oleh Bawaslu Kabupaten/Kota untuk mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di wilayah kecamatan atau nama lain (Pasal 1 angka 20)
- (4) Panwaslu Kelurahan/Desa adalah petugas untuk mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di kelurahan/desa atau nama lain (Pasal 1 angka 21) dan
- (5) Panwaslu LN adalah petugas yang dibentuk oleh Bawaslu untuk mengawasi Penyelenggaraan Pemilu diluar negeri (Pasal 1 angka 22)

Kemudian perihal keanggotaan dari Bawaslu sendiri diatur dalam Pasal 92 UU No. 7 Tahun 2017, di mana anggota untuk

Bawaslu Pusat sebanyak 5 (lima) orang atau 7 (tujuh) orang dan Bawaslu Kabupaten/Kota sebanyak 3 (tiga) atau 5 (lima) orang.

Dalam hal melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran pemilu dan sengketa proses pemilu, maka Bawaslu juga bertugas menentukan dugaan pelanggaran administrasi Pemilu, dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggaraan Pemilu, dan/atau tindak Pidana Pemilu. Selain itu juga memutus pelanggaran administrasi Pemilu dan juga memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 94 ayat (2) huruf c-d dan ayat 3 huruf e.

Kemudian tentang wewenang Bawaslu berdasarkan Pasal 95 huruf b, c, dan d Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 antara lain adalah:

Wewenang Bawaslu Pusat:

- a. Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu
- b. Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang
- c. Menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu.

Tugas dan wewenang yang telah menjadi bagian Bawaslu akan dicoba diturunkan penjabarannya ke dalam sistem pembagian tugas dan wewenang Bawaslu Provinsi yang sesuai dengan Pasal 97 UU No. 7 Tahun 2017, yaitu:

Bawaslu Provinsi bertugas:

- a. Melakukan pencegahan dan penindakan di wilayah Provinsi terhadap:
 1. Pelanggaran Pemilu dan
 2. Sengketa proses Pemilu.
- b. Mengawasi pelaksanaan tahapan Penyelenggaraan Pemilu di wilayah provinsi yang terdiri atas:
 1. Pelaksanaan verifikasi partai politik calon peserta Pemilu
 2. Pemutakhiran data pemilih, penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap
 3. Pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan anggota DPRD provinsi
 4. Penetapan calon anggota DPD dan calon anggota DPRD provinsi
 5. Pelaksanaan kampanye dan dana kampanye
 6. Pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
 7. Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu
 8. Penghitungan suara di wilayah kerjanya
 9. Pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari TPS sampai ke PPK
 10. Rekapitulasi suara dari semua kabupaten/kota yang dilakukan oleh KPU Provinsi
 11. Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan dan
 12. Penetapan hasil Pemilu anggota DPRD provinsi.
- b. Mencegah terjadinya praktik politik uang di wilayah provinsi.
- c. Mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan di wilayah, provinsi, yang terdiri atas:
 1. Putusan DKPP
 2. Putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa Pemilu
 3. Putusan/keputusan Bawaslu Pusat, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota.

Wewenang Bawaslu Provinsi:

- a. Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu;
- b. Memeriksa dan mengkaji pelanggaran Pemilu di wilayah provinsi serta merekomendasikan hasil

pemeriksaan dan pengkajiannya kepada pihak-pihak yang diatur dalam Undang-Undang ini;

- c. Menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu di wilayah provinsi;
- d. Merekomendasikan hasil pengawasan di wilayah provinsi terhadap pelanggaran netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini;
- e. Mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu Kabupaten/Kota setelah mendapatkan pertimbangan Bawaslu apabila Bawaslu Kabupaten/Kota berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. Meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak yang berkaitan dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran Pemilu dan sengketa proses Pemilu di wilayah provinsi.

c. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP)

DKPP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu. Dalam hal ini DKPP memiliki kewenangan untuk menindaklanjuti pelanggaran yang terjadi dalam pemilihan umum. DKPP berkedudukan di ibukota negara Indonesia dan tidak memiliki susunan lembaga yang dibawahinya seperti halnya KPU dan Bawaslu.

Adapun untuk susunan keanggotaan DKPP terdiri atas seorang Ketua merangkap anggota dan 6 (enam) anggota sesuai dengan Pasal 156 ayat (1) Undang-Undang No. 7 Tahun 2017.

3. Tahapan Penyelenggaraan Pemilihan Umum

Berdasarkan ketentuan Pasal 167 UU No. 7 Tahun 2017, maka kita akan dapat memahami mengenai pelaksanaan Pemilu. Di mana Pemilu dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali dan KPU memiliki kewenangan untuk menentukan hari, tanggal, dan waktu pemungutan suara melalui Keputusan KPU. Pemungutan suara tersebut dilaksanakan secara serentak pada hari libur atau hari yang diliburkan secara nasional untuk memperingati pesta demokrasi tersebut.

Adapun tahapan penyelenggaraan pemilihan umum, sebagaimana diatur pada Pasal 167 UU No. 7 tahun 2017, sebagai berikut:

- a) Perencanaan program dan anggaran serta penyusunan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan pemilu
- b) Pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih
- c) Pendaftaran dan verifikasi peserta pemilu
- d) Penetapan peserta pemilu
- e) Penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan
- f) Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota
- g) Masa kampanye pemilu
- h) Masa tenang
- i) Pemungutan suara
- j) Penetapan hasil pemilu dan
- k) Pengucapan sumpah janji Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.

Selanjutnya terkait dengan tahapan penyelenggaraan pemilu akan dikaitkan dengan asas pemilu yang akan diuraikan secara terperinci pada Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan.

E. Tinjauan Umum Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu)

1. Pengertian Sentra Gakkumdu

Sentra Penegakan Hukum Terpadu selanjutnya disebut Gakkumdu adalah pusat aktivitas penegakan hukum tindak pidana Pemilu yang terdiri dari unsur Badan Pengawas Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, dan/atau Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kepolisian Daerah, dan/atau Kepolisian Resor, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Kejaksaan Tinggi dan/atau Kejaksaan Negeri.

2. Struktur Organisasi Gakkumdu

Adapun Struktur Organisasi Gakkumdu RI sebagaimana diatur pada Pasal 6 Ayat (1) huruf a, b, c dan d, Perbawaslu No. 31 tahun 2018, sebagai berikut:

Struktur Organisasi Gakkumdu RI terdiri atas:

- a. penasihat Gakkumdu
- b. pembina Gakkumdu
- c. koordinator Gakkumdu dan
- d. anggota Gakkumdu.

Adapun Struktur Organisasi Gakkumdu Provinsi sebagaimana diatur pada Pasal 7 Ayat (1) huruf a, b, c dan d, Perbawaslu No. 31 tahun 2018, sebagai berikut:

Struktur Organisasi Gakkumdu Provinsi terdiri atas:

- a. Penasehat Gakkumdu Provinsi
- b. Pembina Gakkumdu Provinsi
- c. Koordinator Gakkumdu Provinsi dan
- d. Anggota Gakkumdu Provinsi.

Adapun Struktur Organisasi Gakkumdu Kabupaten/Kota sebagaimana diatur pada Pasal 8 Ayat (1) huruf a, b, c dan d, Perbawaslu No. 31 tahun 2018, sebagai berikut:

- a. Penasehat Gakkumdu Kabupaten/Kota
- b. Pembina Gakkumdu Kabupaten/Kota
- c. Koordinator Gakkumdu Kabupaten/Kota dan
- d. Anggota Gakkumdu Kabupaten/Kota.

3. Keanggotaan Gakkumdu

Anggota Gakkumdu Pusat sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf d berasal dari Bawaslu, Penyidik pada Badan Reserse Kriminal Polri dan Jaksa Penuntut Umum pada Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum Kejaksaan ditetapkan dengan Keputusan Ketua Bawaslu Pusat.

Keanggotaan Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) Pusat terdiri atas:

- a. Pengawas Pemilu
- b. Penyidik dan
- c. Jaksa.

Anggota Gakkumdu Provinsi sebagaimana dimaksud pada Pasal 8 Ayat (1) huruf d berasal dari Bawaslu Provinsi, Penyidik pada Direktorat Reserse Kriminal Umum dan Direktorat Reserse Kriminal Khusus Kepolisian Daerah dan Jaksa Penuntut Umum pada Kejaksaan Tinggi ditetapkan dengan Keputusan Ketua Bawaslu Kabupaten/Kota .

Anggota Gakkumdu Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada Pasal 8 Ayat (1) huruf d berasal dari Bawaslu Kabupaten/Kota, Penyidik pada Satuan Reskrim Polres Metro/Polres Kota Besar/Polres Kota/Polres dan Jaksa pada Kejaksaan Negeri yang ditetapkan dengan Surat Keputusan Ketua Bawaslu Kabupaten/Kota.

Anggota Gakkumdu Provinsi sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 Ayat (1) huruf d berasal dari Bawaslu Provinsi, Penyidik pada Direktorat Reserse Kriminal Umum dan Direktorat Reserse Kriminal Khusus Kepolisian Daerah dan Jaksa Penuntut Umum pada Kejaksaan Tinggi ditetapkan dengan Keputusan Ketua Bawaslu Provinsi.

Adapun keanggotaan Gakkumdu Luar Negeri sebagaimana pada Pasal 9 Ayat (1) Perbawaslu No. 31 tahun 2018, sebagai berikut:

Anggota Gakkumdu Luar Negeri terdiri:

- a. Gakkumdu Pusat
- b. Panwaslu LN
- c. Atase Polri atau staf teknis Polri dan
- d. Kepala Bidang Kejaksaan di Luar Negeri atau Atase Kejaksaan dan/atau Biro Hukum dan Hubungan Luar Negeri pada Jaksa Agung Muda Pembinaan Kejaksaan.

4. Penanganan Tindak Pidana Pemilu

Adapun langkah Gakkumdu dalam hal penanganan Tindak Pidana Pemilu, sebagaimana yang dijabarkan pada Pasal 476

Ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, sebagai berikut:

Laporan dugaan Tindak Pidana pemilu diteruskan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan/atau Panwaslu Kecamatan kepada Polri paling lama 1x 24 (satu kali dua puluh empat) jam sejak Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan/atau Panwaslu Kecamatan menyatakan bahwa perbuatan yang diduga sebagai Tindak Pidana Pemilu.

Berdasarkan pada Pasal 476 Ayat (2) UU No. 7 tahun 2017, yaitu: Perbuatan atau tindakan yang diduga merupakan Tindak Pidana Pemilu dinyatakan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan/atau Panwaslu Kecamatan setelah berkoordinasi dengan Polri dan Kejaksaan Agung dalam Gakkumdu.

Laporan bahwa adanya dugaan Tindak Pidana pemilu adalah disampaikan secara tertulis dan setidaknya memuat beberapa hal berikut, sebagaimana diatur pada Pasal 476 Ayat (3) UU No. 7 tahun 2017, yakni:

- a) Nama dan alamat pelapor
- b) Pihak terlapor
- c) Waktu dan tempat kejadian
- d) Uraian kejadian.

Berdasarkan Pada Pasal 477 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, mengatur bahwa:

Penyelidikan, Penyidikan, Penuntutan, dan Pemeriksaan tindak pidana Pemilu dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini.

Kemudian berdasarkan Pasal 479 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, mengatur bahwa:

Penyelidik dalam melakukan penyelidikan menemukan bukti permulaan yang cukup adanya dugaan tindak pidana Pemilu, hasil penyelidikan tersebut kemudian disertai berkas perkara disampaikan kepada penyidik paling lama 1 x 24 (satu kali dua puluh empat) jam.

Adapun pada Pasal 480 Ayat (1), (2), (3) dan (4) UU No. 7 tahun 2017, yang mengatur:

- (1) Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia menyampaikan hasil penyidikannya disertai berkas perkara kepada penuntut umum paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya laporan dan dapat dilakukan dengan tanpa kehadiran tersangka.
- (2) Dalam hal hasil penyidikan belum lengkap, dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari penuntut umum mengembalikan berkas perkara kepada Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi.
- (3) Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari sejak tanggal penerimaan berkas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus sudah menyampaikan kembali berkas perkara tersebut kepada penuntut umum.
- (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 dan dapat dilakukan dengan tanpa kehadiran tersangka.

Adapun terkait dengan Pengadilan Negeri dalam hal memeriksa, mengadili dan memutus perkara Tindak Pidana Pemilu diatur pada Pasal 481, 482, 483 dan 484 UU No. 7 tahun 2017, sebagai berikut:

Pasal 481

- (1) Pengadilan negeri dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana Pemilu menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini.

- (2) Sidang pemeriksaan perkara tindak pidana Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh majelis khusus.

Pasal 482

- (1) Pengadilan negeri memeriksa, mengadili, dan memutus perkara Tindak Pidana pemilu paling lama 7 (tujuh) hari setelah pelimpahan berkas perkara dan dapat dilakukan dengan tanpa kehadiran terdakwa.
- (2) Dalam hal putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan banding, permohonan banding diajukan paling lama 3 (tiga) hari setelah putusan dibacakan.
- (3) Pengadilan negeri melimpahkan berkas perkara permohonan banding kepada pengadilan tinggi paling lama 3 (tiga) hari setelah permohonan banding diterima.
- (4) Pengadilan tinggi memeriksa dan memutus perkara banding sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 7 (tujuh) hari setelah permohonan banding diterima.
- (5) Putusan pengadilan tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) merupakan putusan terakhir dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain.

Pasal 483

- (1) Putusan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 482 ayat (1) dan ayat (4) harus sudah disampaikan kepada penuntut umum paling lambat 3 (tiga) hari setelah putusan dibacakan.
- (2) Putusan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 482 harus dilaksanakan paling lambat 3 (tiga) hari setelah putusan diterima oleh jaksa.

Pasal 484

- (1) Putusan pengadilan terhadap kasus tindak pidana Pemilu yang menurut Undang-Undang ini dapat memengaruhi perolehan suara Peserta Pemilu harus sudah selesai paling lama 5 (lima) hari sebelum KPU menetapkan hasil Pemilu secara nasional.
- (2) KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Salinan putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus sudah diterima KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota, dan Peserta Pemilu pada hari putusan pengadilan dibacakan.

Berdasarkan uraian di atas, maka terbitlah Perbawaslu No. 7 tahun 2018 tentang Penangan Tindak Pidana Pemilihan Umum, yang selanjutnya akan dibahas pada Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan.

5. Tindak Pidana Pemilihan Umum Legislatif

a. Pengertian Tindak Pidana Pemilihan Umum Legislatif

Pengertian Tindak Pidana dalam kitab undang-undang hukum pidana dikenal dengan istilah *strafbaarfeit* dan dalam kepustakaan tentang hukum pidana sering mempergunakan istilah delik, sedangkan pembuat undang-undang merumuskan suatu undang-undang dengan mempergunakan istilah peristiwa pidana, perbuatan pidana atau tindak pidana.

Tindak pidana juga diartikan sebagai suatu dasar atau pokok dalam menjatuhkan pidana pada orang yang telah melakukan perbuatan pidana atas dasar pertanggungjawaban seseorang dengan perbuatan yang telah dilakukannya, tetapi sebelum itu mengenai perbuatan pidananya sendiri, yaitu harus berdasarkan pada asas legalitas (*prinsip of legality*) asas yang menentukan bahwa tidak ada perbuatan dilarang dan diancam dengan pidana jika tidak ditentukan terlebih dahulu dalam peraturan Perundang-Undangan, biasanya lebih dikenal dalam bahasa latin sebagai *Nullum Delictum Nulla Poena Sine Previa Lege Poenale* (tidak ada delik, tidak ada pidana tanpa peraturan lebih dahulu).

Sehubungan dengan hal pengertian tindak pidana pemilu legislatif sendiri merupakan tindak pidana yang bersifat khusus, karena diatur di luar Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Pada bab ini penulis akan merumuskan mengenai Tindak Pidana Pemilihan Umum Legislatif terlebih dahulu.

Pada umumnya tindak pidana terbagi atas 2 (dua) jenis yaitu: jenis pelanggaran dan jenis kejahatan yang diatur pada Buku II dan Buku III dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Dedy Mulyadi membagi 2 (dua) pengertian Tindak Pidana Pemilu, yaitu:⁸³

1. Tindak Pidana Pemilu Khusus adalah semua tindak pidana yang berkaitan dengan pemilu dan dilaksanakan pada tahapan penyelenggaraan pemilu baik yang diatur dalam UU pemilu maupun dalam undang-undang tindak pidana pemilu.
2. Tindak Pidana Pemilu Umum adalah semua tindak pidana yang berkaitan dengan pemilu dan dilaksanakan pada tahap penyelenggaraan pemilu baik yang diatur dalam UU Pemilu maupun dalam UU Tindak Pidana Pemilu dan penyelesaiannya di luar tahapan pemilu melalui Peradilan Umum.

Dengan demikian pengertian yang dikemukakan oleh Dedi Mulyadi tersebut di atas, pengertian pertama dikhususkan bagi penyelesaian perkara pidana pemilu yang disesuaikan dengan tahapan pemilu, sedangkan definisi yang kedua untuk perkara pada saat tahapan pemilu selesai, perkara tersebut masih dalam proses baik penyidikan, prapenuntutan dan penuntutan.

⁸³ Dedi Mulyadi, 2012, *Kebijakan Legislasi tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif Di Indonesia dalam Perspektif Indonesia*, Jakarta, Gramata Publishing, Hlm. 418

Berdasarkan beberapa pengertian di atas. Tindak Pidana adalah suatu perbuatan yang memiliki unsur pelanggaran ataupun kejahatan yang akan diberikan sanksi atau hukuman kepada orang yang melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini tentu semata-mata untuk mempertahankan ketertiban hukum dan menjaga kepentingan umum.

Asas legalitas juga tercantum jelas juga di dalam ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) pada Pasal 3 yang berbunyi (hukum acara pidana dijalankan hanya menurut cara yang ditentukan undang-undang).

Ketentuan yang memuat asas legalitas ditegaskan didalam Pasal 1 Ayat (1) Kitab Undang- Undang Hukum Pidana, yang terkenal dengan istilah asas legalitas (*Nullum delictum nulla poena sine praevia legi poenale*).

Asas legalitas (*Nullum delictum nulla poena sine praevia legi poenale*) yang berartikan tidak ada kejahatan tanpa undang-undang atau tidak ada pidana tanpa undang-undang terlebih dahulu, hanya undang-undanglah yang menentukan apa yang dapat dipidana atau hanya undang-undanglah yang menentukan pidana yang mana, dan dalam keadaan apa pidana dapat diterapkan. Dalam mengefektifkan berlakunya hukum terhadap tindak pidana pemilu legislatif, maka harus dikenakan sanksi atas perbuatannya. Mengingat pada praktiknya tindak pidana pemilu itu sendiri amat cukup luas cakupannya baik pelanggaran yang ringan maupun yang berat.

Sehingga baik saat ini maupun saat yang akan datang diharapkan tidak ada lagi perkara yang tidak jelas penyelesaiannya.

b. Ketentuan Pidana Pemilihan Umum Berdasarkan Tahapan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2019.

Adapun Ketentuan Pidana Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2019 sebagaimana diatur pada Pasal 488, 489, 490, 491, 492, 493, 494, 495, 496, 497, 498, 499, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 467, 468, 469, 470, 471, 472, 473, 474, 475, 476, 477, 478, 478, 479, 480, 481, 482, 483, 484, 485, 486, 487, 488, 489, 490, 491, 492, 493, 494, 495, 496, 497, 498, 499, 500, 501, 502, 503, 504, 505, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 518, 519, 520, 521, 522, 523, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 530, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 537, 538, 539, 540, 541, 542, 543 dan 544 Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum, akan dikaitkan dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil berdasarkan tahapan penyelenggaraan pemilihan umum legislatif Tahun 2019. Namun yang akan ditelaah/dianalisis adalah Pasal -pasal tindak pidana pemilu yang terkait dengan tahap kampanye, tahap penghitungan dan pemungutan suara, dikaitkan dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam hal ini Pasal 280, 284, 521, dan 523, yang diuraikan secara terperinci pada Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan.

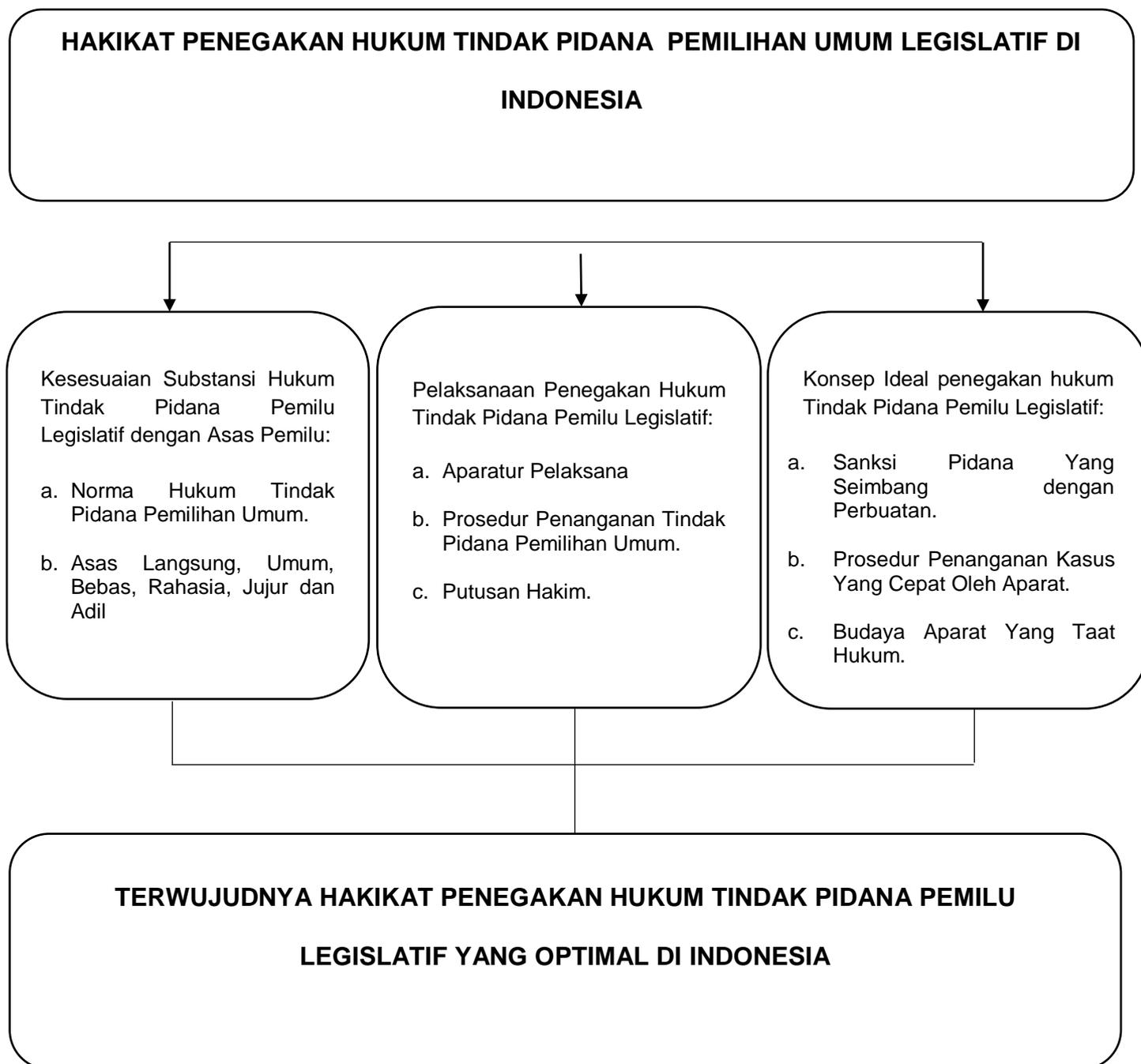
F. Kerangka Konseptual

Di dalam melakukan penelitian diperlukan adanya kerangka konseptual sebagai dasar dalam melakukan suatu analisa terhadap permasalahan yang diteliti, untuk memberikan landasan yang tepat. Pada umumnya setiap penelitian harus selalu disertai dengan pemikiran teoretis, dimana pemikiran teoretis atau konsep-konsep menggambarkan hubungan antara variabel yang satu dengan variabel lainnya.

Penelitian ini dibatasi dengan judul yang hendak diteliti yaitu: Hakikat Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Pemilu Legislatif Di Indonesia, hal ini akan dikaji dengan jenis penelitian normatif didukung dengan fakta empiris. Adapun pokok-pokok yang diteliti dan dianalisis oleh penulis yaitu: 1) Apakah substansi hukum yang mengatur tindak pidana pemilu legislatif di Indonesia telah bersesuaian dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil berdasarkan UUD 1945. 2) Bagaimanakah pelaksanaan penegakan hukum tindak pidana pemilu legislatif dalam mewujudkan pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil di Indonesia. 3) Bagaimanakah konsep ideal penegakan hukum tindak pidana pemilu legislatif di Indonesia dalam mewujudkan penegakan hukum tindak pidana pemilu legislatif yang optimal.

Berdasarkan ketiga variabel tersebut di atas hasil yang akan dicapai adalah terwujudnya Hakikat Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu Legislatif yang Optimal.

G. Bagan Kerangka Koseptual



H. Definisi Operasional

Definisi operasional dimaksudkan untuk memberikan pengertian terhadap variabel-variabel yang diteliti yaitu:

- a. Hakikat Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu Legislatif adalah upaya menegakkan substansi hukum yang mengandung asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (nilai-nilai) dalam pelaksanaan pemilu legislatif menjadi kenyataan melalui penerapan ketentuan pidana pemilu legislatif.
- b. Substansi Hukum Tindak Pidana Pemilu Legislatif adalah aturan-aturan/norma-norma hukum yang ada dalam UU No. 7 Tahun 2017 yang selaras dengan asas Pemilu.
- c. Asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil adalah asas pemilu yang terkandung/terakomodasi dalam substansi UU No. 7 Tahun 2017.
- d. Nilai Keadilan adalah nilai-nilai kesebandingan/ keseimbangan yang bersesuaian dengan asas penyelenggaraan pemilu.
- e. Nilai Kemanfaatan adalah nilai yang bermanfaat/ yang menguntungkan bagi masyarakat yang terakomodasi dalam asas pemilu.
- f. Nilai Kepastian Hukum adalah nilai yang memberikan hal yang pasti, jelas, dan tegas yang terakomodasi dalam asas pemilu.

- g. Pelaksanaan Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu Legislatif adalah upaya menegakkan ketentuan terkait dengan perbuatan pidana, penanganan perkara pidana dan sanksi pidana.
- h. Aparatur Pelaksana adalah KPU, Bawaslu (Gakkumdu) yaitu anggota Bawaslu, kepolisian, dan kejaksaan serta hakim yang berwenang dalam penyelesaian perkara tindak pidana pemilu berdasarkan UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.
- i. Prosedur penanganan perkara Tindak Pidana pemilu legislatif adalah tata cara penyelesaian perkara pidana pemilu legislatif berdasarkan ketentuan perundang-undangan.
- j. Putusan Hakim adalah putusan hakim pengadilan negeri dan pengadilan tinggi terkait.
- k. Budaya taat hukum adalah sikap dan perbuatan yang senantiasa taat pada ketentuan hukum yang mengatur tentang pemilu legislatif.
- l. Sanksi Pidana yang seimbang dengan perbuatan adalah hukuman yang dijatuhkan terhadap pelanggar ketentuan pidana berdasarkan undang-undang yang sesuai dengan perbuatan pidana yang dilakukan.
- m. Prosedur penanganan kasus yang cepat oleh Aparat adalah penanganan terhadap adanya dugaan telah terjadi tindak pidana pemilu legislatif yang ditangani oleh aparat yang berwenang dengan waktu yang cepat dan tepat.

- n. Pertimbangan Hakim yang tepat adalah pertimbangan hakim yang seimbang/sebanding berdasarkan fakta-fakta yang menjadi pertimbangan, yang dikaitkan dengan substansi hukum pidana Pemilu Legislatif yang telah dilanggar, menjadi dasar penjatuhan pidana.
- o. Budaya taat hukum aparat adalah sikap dan perilaku aparat yang selalu menaati ketentuan-ketentuan hukum pemilu legislatif.
- p. Terwujudnya hakikat penegakan hukum yang optimal adalah terwujudnya dengan optimal asas-asas pemilu yang bersesuaian dalam substansi hukum Tindak Pidana pemilu legislatif di Indonesia.