

"MELAMPAUI TERALI BESI: REKONSTRUKSI PENEGAKAN HUKUM PEMILU MELALUI ADMINISTRATIVE CRIMINAL LAW SYSTEM (ANALISIS KOMPARATIF KOREA SELATAN dan JERMAN SERTA RELEVANSINYA BAGI INDONESIA)"

oleh



Rakhmat Hidayat, S.H., M.H.
*Kepala SubBagian Penanganan
Pelanggaran dan Penyelesaian Sengketa
Bawaslu Kabupaten Bone*

Abstrak

Praktik politik uang (money politics) telah menjadi hambatan sistemik dalam mewujudkan keadilan pemilu di Indonesia. Evaluasi terhadap penegakan hukum melalui jalur pidana murni dalam Sentra Gakkumdu menunjukkan kegagalan fungsi yang dipicu oleh ketatnya tenggat waktu yustisial, tingginya standar pembuktian, serta ego sektoral antarlembaga. Penelitian hukum normatif ini bertujuan untuk mengkaji penerapan Administrative Penal Law (Bestuursstrafrecht) melalui Administrative Criminal Law System sebagai instrumen reorientasi penegakan hukum pemilu dengan meneliti pengalaman komparatif Korea Selatan dan Jerman. Korea Selatan menerapkan model Strict Statutory Administrative Penal System dengan mendayagunakan Public Official Election Act (POEA) dan National Election Commission (NEC). Jerman mengadopsi model dualisme Ordnungswidrigkeitenrecht yang memisahkan secara tegas antara Straftaten dan Ordnungswidrigkeiten berdasarkan Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG). Studi ini menyimpulkan bahwa Indonesia perlu mengadopsi Administrative Criminal Law System melalui empat pilar rekonstruksi : formulasi sanksi administratif punitif (financial squeezing), penerapan pembuktian progresif dan pembuktian terbalik, penguatan Bawaslu sebagai quasi-judicial administrative penal court, serta penyediaan mekanisme administrative judicial review di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN).

Kata Kunci:

Administrative Criminal Law, Bestuursstrafrecht, Kejahatan Pemilu, Korea Selatan, Jerman, Reformasi Hukum Pemilu Indonesia.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Praktik politik uang (*money politics*) telah menjadi kejahatan kronis yang merusak sendi-sendi keadilan elektoral (*electoral justice*) di Indonesia. Berdasarkan evaluasi terhadap penyelenggaraan Pemilihan Umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, mekanisme penegakan hukum yang mengandalkan jalur pidana murni melalui Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu yang terdiri atas Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan) sering kali mengalami kegagalan fungsi. Kegagalan sistemik tersebut dipicu oleh beberapa hambatan normatif dan operasional utama:

- a) Ketatnya Tenggat Waktu Yustisial, Jangka waktu penanganan perkara pidana pemilu yang sangat terbatas dalam Hukum Acara Pidana dan UU Pemilu menyebabkan penyidikan kejahatan terorganisir sering kali gugur demi hukum.
- b) Beban Pembuktian Pidana Murni, Standar pembuktian pidana yang sangat tinggi sulit dipenuhi dalam transaksi politik uang yang terselubung, rapi, dan melibatkan perantara.
- c) Ego Sektoral dan Perbedaan Persepsi: Ketiadaan kesepahaman antar-unsur di Sentra Gakkumdu (Bawaslu, Penyidik Kepolisian, dan Penuntut Umum Kejaksaan) menyebabkan banyak laporan pelanggaran dihentikan sebelum mencapai peradilan.

Patologi penegakan hukum pemilu ini berakar dari dikotomi kaku antara sanksi administrasi dan sanksi pidana. Hukum pemilu Indonesia menempatkan hukum pidana sebagai instrumen yang berdiri sendiri tanpa sinkronisasi yang jelas dengan proses administrasi. Akibatnya, timbul fenomena *overcriminalization* untuk pelanggaran administratif ringan, sementara kejahatan pemilu skala besar justru lolos dari jerat hukum.

Di sisi lain, sanksi administrasi murni yang berlaku saat ini dinilai kurang memiliki daya jera apabila tidak mampu memenuhi syarat kaku pelanggaran yang bersifat "Terstruktur, Sistematis, dan Masif" (TSM). Oleh karena itu, diperlukan terobosan hukum melalui *Administrative Criminal Law System* (*Bestuursstrafrecht* / Hukum Pidana Administrasi), yaitu sistem penegakan hukum yang memadukan kecepatan dan efisiensi sanksi administrasi (*swift action*) dengan daya jera sanksi pidana (*punitive severity*). Penerapan *Administrative Penal Law* (atau *Regulatory Sanctions*) dalam hukum pemilu telah dipraktikkan oleh berbagai negara untuk mengatasi kelemahan prosedur pidana konvensional, di mana Korea Selatan dan Jerman menjadi dua rujukan model yang sangat solid.

B. Rumusan Masalah

- a) Bagaimana model penerapan *Administrative Penal Law* dalam penanganan kejahatan pemilu di Korea Selatan dan Jerman?
- b) Bagaimana perbandingan komparatif sistem penegakan hukum pemilu antara Indonesia, Korea Selatan, dan Jerman?
- c) Bagaimana konstruksi dan strategi rekonstruksi *Administrative Criminal Law System* dalam reformasi hukum pemilu dan pemilihan di Indonesia?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statutory approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahan hukum yang digunakan mencakup bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan

pemilu di Indonesia, *Public Official Election Act* (POEA) Korea Selatan, serta *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten* (OWiG) dan *Bundeswahlgesetz* (BWG) Jerman, disamping bahan hukum sekunder berupa dokumen kajian hukum dan literatur akademis.

II. KERANGKA TEORITIS DAN KONSEPTUAL

A. Definisi dan Karakteristik *Bestuursstrafrecht*

Bestuursstrafrecht (Hukum Pidana Administrasi) merupakan instrumen hukum hibrida yang berada di persimpangan antara Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pidana. Menurut Philipus M. Hadjon dan Indriyanto Seno Adji, hukum pidana administrasi mendayagunakan sanksi administrasi yang bersifat menghukum (*punitive administrative sanctions*) guna menegakkan ketaatan terhadap norma-norma hukum publik tanpa harus selalu melalui proses peradilan pidana konvensional yang rumit. Karakteristik utama *Administrative Criminal Law* meliputi:

- a) Penjatukan Sanksi oleh Organ Administrasi: Sanksi dijatuhkan secara langsung oleh lembaga pengawas/administrasi (seperti Bawaslu sebagai *quasi-judicial body*) tanpa harus menunggu putusan pengadilan pidana umum.
- b) Tujuan Sanksi Hibrida: Sanksi tidak hanya bersifat memulihkan keadaan (*reparatif*), melainkan juga memberikan pembalasan dan efek jera yang nyata (*punitif/represif*).
- c) Efisiensi Prosedural: Penanganan mengedepankan prinsip kemudahan, kecepatan, dan kepastian hukum (*snel en doeltreffend*).

B. Reorientasi Asas: Dari *Ultimum Remedium* Menjadi *Primum Remedium*

Dalam hukum pidana tradisional, sanksi pidana diletakkan sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*). Namun dalam hukum pidana administrasi pemilu, sanksi administrasi yang bersifat punitif dijadikan sebagai instrumen utama (*primum remedium*). Pidana penjara digeser menjadi instrumen pendukung yang diperuntukkan bagi pelanggaran berat yang bersifat residivis atau kejahatan terorganisir skala nasional.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Model *Strict Statutory Administrative Penal System* di Korea Selatan

Korea Selatan dikenal memiliki salah satu undang-undang pemilu paling ketat di dunia melalui *Public Official Election Act* (POEA) yakni (Undang-Undang Pemilihan Pejabat Publik) adalah produk legislasi atau undang-undang (bukan nama sebuah lembaga), yang berlaku di Korea Selatan sejak tahun 1994 untuk mengatur penyelenggaraan pemilihan umum, yang dieksekusi secara independen oleh *National Election Commission* (NEC/*Jung-seon-gwan*) yakni Lembaga konstitusional independen di Korea Selatan yang bertugas mengatur pemilu, referendum, serta urusan administratif partai politik dan dana kampanye.

Sistem Hukum Pemilu di Korea Selatan mempunyai kewenangan :

- 1) Penindakan terhadap calon penindakan terhadap calon/pemberi dengan Pengembalian Dana Kampanye. Mekanisme Pengembalian Dana Kampanye *State-Funded*, apabila seorang calon terbukti melakukan pelanggaran berat atau dijatuhi sanksi finansial di atas ambang batas tertentu (bahkan untuk denda nominal 1 juta Won / ±\$750 USD), calon tersebut wajib mengembalikan seluruh dana subsidi kampanye yang telah dikucurkan oleh negara. Mekanisme ini dalam praktiknya pernah memaksa partai politik mengembalikan puluhan miliar Won ke kas negara. Sebagai contoh, Partai People Power (PPP) terancam harus mengembalikan 39,7 miliar Won (sekitar Rp486 miliar) akibat kasus hukum Yoon Suk-yeol. Pengadilan Distrik Pusat Seoul menyatakan Yoon terbukti memberikan pernyataan palsu ketika masih menjadi calon presiden dari

Partai People Power, yang saat itu merupakan partai oposisi utama, menjelang pemilihan presiden pada Maret 2022.

Tindakan Diskualifikasi Instan dan Pencabutan Hak, Bagi warga negara biasa maupun politisi, hak untuk memilih dan hak untuk mencalonkan diri dapat dicabut atau ditangguhkan berdasarkan kondisi berikut :

- a) Terpidana Kasus Kriminal, Warga negara yang sedang menjalani hukuman penjara atau kurungan (umumnya 1 tahun atau lebih) kehilangan hak pilihnya selama masa tahanan.
- b) Pelanggar Hukum Pemilu, Siapa pun yang dinyatakan bersalah melakukan kecurangan pemilu (seperti politik uang, suap, atau menyebarkan *deepfake* ilegal dalam waktu 90 hari sebelum pemilu) hak politiknya dicabut. Mereka dilarang memilih dan mencalonkan diri dalam jangka waktu tertentu (biasanya 5 hingga 10 tahun tergantung beratnya sanksi)
- 2) Penindakan terhadap Pemilih/Penerima. POEA menerapkan sanksi finansial yang sangat berat. Bagi pemilih yang menerima suap atau fasilitas dari calon, NEC berwenang menjatuhkan denda administratif langsung sebesar 10 hingga 50 kali lipat dari nilai uang atau barang yang diterima. Dan Skema Pelapor Berbayar (*Bounty System*) untuk memecahkan hambatan pembuktian politik uang yang tertutup, NEC memberikan imbalan finansial (dapat mencapai hingga ratusan juta Won) bagi warga masyarakat yang melaporkan politik uang disertai bukti yang valid.

National Election Commission (NEC) atau Komisi Pemilihan Nasional Korea Selatan adalah lembaga konstitusional independen yang setara dengan lembaga tertinggi negara lainnya. Status independensi dan kekuasaannya yang sangat kuat dibentuk berdasarkan Pasal 114 Konstitusi Korea Selatan guna menjamin pemilu yang bebas, adil, dan bersih. Kewenangan Lembaga (*National Election Commission* /NEC) di Korea Selatan beroperasi sebagai lembaga independen yang memiliki kewenangan *quasi-judicial* dan *quasi-enforcement*.

1) Kewenangan *Quasi-Judicial* (Fungsi Ajudikasi Administrasi)

Walaupun sengketa hasil pemilu akhir tetap diputuskan oleh Mahkamah Agung, NEC memegang kewenangan *quasi-judicial* untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan pelanggaran atau sengketa administratif di tingkat pertama secara mandiri, meliputi :

- a) Penyelesaian Sengketa Regulasi Pemilu, NEC berhak menolak, membatalkan, atau mengesahkan petisi keberatan terkait administrasi pemilu, seperti klaim ketidaksesuaian prosedur pemungutan suara.
- b) Ajudikasi Sengketa Kampanye dan Parpol, Memutuskan perselisihan administratif mengenai pendaftaran kandidat, legalitas dana politik, serta kepatuhan internal partai terhadap undang-undang pemilu.
- c) Penilaian Survei Pemilu. Melalui lembaga permanen di bawahnya, yaitu *National Election Survey Deliberation Commission* (NESDC), NEC bertindak sebagai "hakim" untuk menentukan apakah suatu lembaga survei melanggar regulasi pemilu sebelum hasil survei tersebut dirilis ke publik.

2) Kewenangan *Quasi-Enforcement* (Fungsi Penegakan Hukum Khusus)

Berbeda dengan penyelenggara pemilu di banyak negara yang harus mengandalkan kepolisian sepenuhnya untuk menyelidiki pelanggaran, NEC Korea Selatan dibekali unit investigasi dan penegakan hukum internal yang sangat kuat :

- a) **Hak Akses dan Pemanggilan Paksa**, Tim investigasi khusus NEC memiliki kewenangan legal untuk mendatangi lokasi dugaan kejahatan pemilu, menuntut penyerahan dokumen/materi bukti, hingga memanggil dan memeriksa pihak-pihak yang terlibat dalam pelanggaran hukum pemilu.

- b) **Penyitaan Alat Bukti secara Mandiri**, Dalam kasus kejahatan pemilu (seperti politik uang atau manipulasi media), tim khusus NEC dapat menyita barang bukti secara langsung di tempat kejadian.
- c) **Tindakan Hukum Langsung**, Menghentikan aktivitas kampanye ilegal secara instan dan mengeluarkan perintah administratif darurat untuk mencegah kejahatan pemilu berlanjut. Jika ditemukan indikasi tindak pidana serius, NEC akan melimpahkan kasus atau meminta investigasi formal kepada kejaksaan dan kepolisian.

B. Model Dualisme *Ordnungswidrigkeitenrecht* di Jerman

Ordnungswidrigkeitenrecht adalah bagian dari hukum Jerman yang mengatur tentang pelanggaran administratif atau perbuatan melawan hukum yang tingkat keseriusannya lebih rendah daripada tindak pidana murni (*Strafrecht*). Jerman memisahkan secara tegas antara kejahatan pidana murni (*Straftaten*) dalam *Strafgesetzbuch* (StGB) dengan pelanggaran administrasi/regulasi (*Ordnungswidrigkeiten*) berdasarkan *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten* (OWiG) yang diintegrasikan ke dalam *Bundeswahlgesetz* (BWVG/UU Pemilu Federal). Sistem Hukum Pemilu Jerman :

- 1) Kejahatan Pidana Murni (StGB). Di Jerman, tindak pidana murni yang mengatur tentang pelanggaran dan kejahatan pemilu dikodifikasikan secara khusus di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Jerman (*Strafgesetzbuch* atau StGB), tepatnya pada Bab Empat tentang "*Tindak Pidana Terhadap Organ Konstitusional serta dalam Pemilihan Umum dan Pemungutan Suara*" (*Straftaten gegen Verfassungsorgane sowie bei Wahlen und Abstimmungen*) [§§ 107 - 108d StGB] serta mekanisme hukumnya melalui jaksa dan pengadilan umum. Berbeda dengan beberapa negara yang menyatukan hukum pidana pemilu ke dalam undang-undang pemilu khusus (*lex specialis*), Jerman memasukkan kejahatan pemilu inti langsung ke dalam kodifikasi hukum pidana murni (StGB) untuk menegaskan seriusnya pelanggaran tersebut terhadap pilar demokrasi. Selain hukuman penjara dan denda yang diatur dalam StGB, sistem hukum Jerman memberikan sanksi administratif-politik yang sangat berat bagi pelaku kejahatan serius. Berdasarkan § 45 StGB, siapapun yang dijatuhi hukuman penjara minimal 1 tahun atas tindak pidana kejahatan secara otomatis kehilangan hak untuk dipilih (*Wählbarkeit*) dan hak untuk memegang jabatan publik selama 5 tahun. Pengadilan juga diberi kewenangan khusus untuk mencabut hak pilih (*Stimmrechts*) terdakwa dalam rentang waktu tersebut jika kejahatan yang dilakukan merusak integritas demokrasi.
- 2) Pelanggaran regulasi/administrasi (*Ordnungswidrigkeiten*) yang dijatuhi sanksi berupa denda administratif atau *Geldbuße*. Aturan mengenai *Geldbuße* dalam pemilu di Jerman diatur secara spesifik dalam Pasal 49a Undang-Undang Pemilihan Umum Federal Jerman (*Bundeswahlgesetz* atau BWahlG). Sanksi ini diterapkan untuk menjaga ketertiban, netralitas, dan kelancaran proses pemilu tanpa harus membawa pelanggar ke ranah hukum pidana. Penerapan *Geldbuße* tidak diputuskan oleh pengadilan pidana, melainkan oleh otoritas penyelenggara pemilu administratif selaku *Verwaltungsbehörde* (otoritas administrasi atau lembaga pemerintah yang menjalankan fungsi administratif), dengan menggunakan Prinsip Kesempatan (*Opportunitätsprinzip*). Berbeda dengan proses pidana yang wajib mengusut hingga tuntas (*Legalitätsprinzip*), penindakan administrasi di Jerman memberikan diskresi bagi otoritas pemilu untuk menyelesaikan kasus secara cepat melalui penjatuhan denda tanpa harus menggelar sidang peradilan yang berlarut-larut. Selain untuk perorangan dalam pemilu, Jerman juga menerapkan denda administratif yang sangat ketat bagi partai politik yang melanggar aturan kampanye dan keuangan berdasarkan *Parteiengesetz* (UU Partai Politik). Partai yang menerima sumbangan

ilegal (misalnya sumbangan anonim di atas €500) dapat dijatuhi denda administratif hingga tiga kali lipat dari jumlah sumbangan ilegal yang mereka terima. Mekanisme *Abschöpfung des Mehrerlangten* (Penyitaan Keuntungan Ilegal), berdasarkan Pasal 30 dan Pasal 130 OWiG, jika partai atau calon menerima dana politik ilegal atau uang politik, lembaga administrasi dapat menyita seluruh nilai dana tersebut ditambah denda sanksi (*punitive fine*). Sanksi ini berfokus menghancurkan keuntungan ekonomis pelaku.

C. Perbandingan Komparatif Sistem Penegakan Hukum Pemilu.

Sistem penegakan hukum pemilu di Indonesia, Jerman, dan Korea Selatan memiliki karakteristik, struktur kelembagaan, serta mekanisme penyelesaian sengketa yang berbeda sesuai dengan latar belakang ketatanegaraan masing-masing negara. Berikut adalah analisis perbandingan antara sistem penegakan hukum eksisting di Indonesia dengan model Korea Selatan dan Jerman :

- 1) Berdasarkan Pemisahan Norma ; Indonesia, dicampuradukkan antara norma administrasi dan pidana murni dalam UU Pemilu dan UU Pemilihan. Korea Selatan, memisahkan secara tegas sanksi administrasi punitif sangat dominan. Sedangkan, Jerman memisahkan secara tegas antara *Straftat* (Pidana) & *Ordnungswidrigkeit* (Administrasi).
- 2) Berdasarkan Aktor Penindak & Kewenangan Eksekusi ; Indonesia, Bersifat fragmentaris namun komprehensif, di mana pelanggaran pidana pemilu ditangani lewat Sentra Gakkumdu (Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan). Korea Selatan, NEC menjatuhkan denda dan sanksi administrasi secara langsung. Sedangkan, Jerman Otoritas Pemilu (*Bundeswahlleiter*) mengeksekusi *Geldbuße*.
- 3) Sanksi bagi Penerima Politik Uang/Pelanggar ; Indonesia, Pidana penjara singkat/denda pidana kecil (Pidana Percobaan). Korea Selatan, Denda Administrasi 10x–50x lipat dari nilai suap secara langsung. Jerman, Denda administrasi finansial (*Geldbuße*) dan penyitaan dana terkait.
- 4) Dampak Finansial ke Calon/Partai Politik ; Indonesia, dampaknya cukup Ringan (Denda pidana kecil & suli dieksekusi). Korea Selatan, dampaknya sangat berat kewajiban pengembalian (*clawback*) seluruh dana kampanye negara. Dan Jerman, dampaknya Sangat Berat berupa Penyitaan penuh dana ilegal (*Abschöpfung*) ditambah denda tambahan.
- 5) Sisi Waktu Penyelesaian ; Perbandingan waktu penyelesaian pelanggaran administrasi dan tindak pidana Pemilu antara Indonesia, Jerman, dan Korea Selatan menunjukkan perbedaan filosofi hukum. Indonesia menerapkan sistem *fast-track* (serba cepat) demi kepastian hukum tahapan Pemilu, sedangkan Jerman dan Korea Selatan mengutamakan ketelitian proses peradilan biasa meskipun memakan waktu lebih lama.

Karakteristik dari sisi waktu untuk Pemilu di Indonesia Putusan administrasi maksimal 14 hari kerja. Pidana: Penyidikan 14 hari, penuntutan 5 hari, sidang 7 hari. Durasi yang terlampau singkat ini sering kali membuat kasus-kasus kompleks kadaluwarsa karena kekurangan waktu pembuktian.

Untuk Korea Selatan, memproses sebagian besar pelanggaran serius (seperti kampanye hitam atau politik uang) sebagai pelanggaran undang-undang pemilu pidana melalui sistem peradilan distrik. Aparat penegak hukum memiliki batas waktu kadaluwarsa penuntutan (*statute of limitations*) selama 6 bulan sejak hari pemungutan suara untuk menetapkan tersangka. Setelah masuk ke pengadilan, undang-undang mewajibkan hakim pengadilan distrik memutus perkara dalam waktu maksimal 6 bulan, dan pengadilan tinggi (banding) dalam waktu 3 bulan. Meskipun demikian, dalam kasus politik yang sangat kompleks, persidangan dapat molor melampaui target tersebut.

Sedangkan di Jerman menggunakan sistem pengawasan yang berpusat pada parlemen (*Electoral Scrutiny*). Keberatan (*objection*) administrasi harus diajukan dalam waktu 2 bulan setelah Pemilu ke Komite Peninjau Pemilu di Bundestag. Parlemen tidak diikat oleh tenggat waktu kaku untuk memutusnya. Jika ditolak, pelapor diberi waktu 2 bulan lagi untuk mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi Federal (*Bundesverfassungsgericht*). Untuk Kasus kejahatan Pemilu (seperti manipulasi suara atau penyuapan) diproses menggunakan Hukum Acara Pidana umum melalui pengadilan reguler tanpa dibatasi oleh durasi tahapan Pemilu yang sedang berjalan.

- 6) Standar Pembuktian ; Indonesia, Kompleksitas Berlapis dan Beban Pembuktian Rigid. Pada Pelanggaran Administrasi Bawaslu bertindak sebagai hakim kuasi-yudisial. Untuk pelanggaran administrasi TSM (Terstruktur, Sistematis, dan Masif), standar pembuktiannya memerlukan pembuktian efek kausalitas yang luas mengharuskan pelapor menyediakan bukti bahwa pelanggaran terjadi di minimal 50% wilayah administratif terkait. Pidana Pemilu: Diperiksa melalui Sentra Gakkumdu. Masalah utama di Indonesia adalah waktu penegakan hukum yang sangat sempit (kedaluwarsa dalam hitungan hari). Pembuktian materiil (seperti politik uang) sering kandas karena sulitnya memenuhi unsur kesengajaan dan saksi yang enggan dalam waktu investigasi yang singkat.

Jerman, Pendekatan Minimalis Berbasis Kepercayaan Publik, Pelanggaran/Sengketa proses administrasi diselesaikan terlebih dahulu secara internal oleh Komite Peninjauan Pemilu Bundestag (*Wahlprüfungsausschuss*). Pembuktian didasarkan pada verifikasi kepatuhan hukum (*legality check*). Jika ada keberatan atas keputusan parlemen, barulah bukti dibawa ke *Bundesverfassungsgericht*. Pidana Pemilu, Jerman tidak mengenal pengadilan pidana pemilu khusus. Kasus-kasus seperti manipulasi suara atau penyuapan pemilih dimasukkan ke dalam tindak pidana umum di bawah Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Jerman (*Strafgesetzbuch* - StGB). Pembuktian dilakukan oleh jaksa penuntut umum reguler tanpa batasan waktu pemilu yang tergesa-gesa.

Korea Selatan, Efisiensi Teknis dan Penegakan Hukum "Tangan Besi". Pelanggaran Administrasi dan Pidana, NEC Korea Selatan bertindak sangat agresif. Aparat NEC memiliki wewenang untuk memasuki kantor partai, menyita dokumen keuangan kampanye secara langsung, dan meminta data telekomunikasi tanpa harus menunggu birokrasi kepolisian umum. Hukum Pidana Pemilu yang Ketat, Korea Selatan menerapkan aturan ketat; jika tim kampanye atau anggota keluarga kandidat terbukti melakukan politik uang (bahkan dalam nominal kecil), keterpilihan kandidat tersebut langsung dibatalkan demi hukum. Beban pembuktian ditekankan pada transparansi aliran dana kampanye yang wajib dilaporkan secara berkala secara elektronik. Sistem Pembuktian Digital, Korea Selatan sangat mengandalkan pembuktian digital forensik. Investigasi terhadap kampanye hitam di media sosial atau manipulasi algoritma diproses dengan standar pembuktian siber tingkat tinggi.

- 7) Analisis perbandingan daya jera (*deterrent effect*) terhadap pelanggaran pidana dan administrasi pemilu di Indonesia, Jerman, dan Korea Selatan menunjukkan perbedaan mencolok dalam pendekatan hukum, efektivitas penegakan, dan respons budaya politik masing-masing negara.

Indonesia, Hiper-Regulasi dengan Celah Penegakan Hukum, Regulasi pemilu di Indonesia memuat puluhan pasal pidana pemilu (khususnya pada UU No. 7 Tahun 2017 dan UU 10 Tahun 2016). Namun, daya jeranya lemah karena masa kedaluwarsa penanganan kasus yang sangat singkat (umumnya hanya 7 hari). Banyak pelaku *money politics* lolos karena hambatan pembuktian dan pembatasan waktu tersebut. Untuk Pelanggaran Administrasi, Bawaslu memiliki wewenang eksekutorial untuk mendiskualifikasi calon. Namun, intervensi politik dan tumpang tindih kewenangan dengan lembaga lain kerap menurunkan kepastian hukum dan mengurangi efek gentar bagi para pelanggar.

Jerman: Pendekatan Akuntabilitas Finansial dan Institusional, Hukum pemilu Jerman terintegrasi langsung dengan Kitab Undang-Undang Pidana (*Strafgesetzbuch* / StGB). Kasus kecurangan fisik sangat jarang karena tingginya budaya kepatuhan hukum (*legal culture*). Untuk Pelanggaran Administrasi, daya jera di Jerman berpusat pada pendanaan

partai politik. Jika sebuah partai melanggar aturan administrasi laporan keuangan atau menerima sumbangan ilegal, sanksinya berupa pemotongan subsidi negara hingga 3 kali lipat dari jumlah pelanggaran. Mengingat partai politik di Jerman sangat bergantung pada dana negara, sanksi finansial ini memiliki daya jera yang luar biasa kuat demi kelangsungan hidup partai.

Korea Selatan: Efek Jera Ekstrem (*Zero Tolerance*) Pelanggaran Pidana & Administrasi, berdasarkan *Public Official Election Act* (POEA), Korea Selatan menerapkan standar kepatuhan yang sangat ketat. Seseorang yang terpilih dalam pemilu akan otomatis dibatalkan kemenangannya jika ia dijatuhi hukuman denda di atas 1 juta Won (sekitar Rp 11-12 juta) atau hukuman penjara akibat pelanggaran pemilu. Uniknya, efek jera di Korsel diperkuat lewat aturan bahwa jika manajer kampanye, bendahara, atau anggota keluarga kandidat divonis bersalah karena politik uang, maka kemenangan kandidat tersebut langsung dianulir. Hal ini memaksa kandidat mengawasi timnya sendiri secara ketat demi mencegah terjadinya pelanggaran.

D. Relevansi *Administrative Criminal Law System* bagi Indonesia.

Konsep *Administrative Criminal Law System* (Hukum Pidana Administrasi) dalam sistem keadilan pemilu dan pemilihan di Indonesia dibangun di atas model sanksi ganda. Model ini memadukan norma-norma tata kelola administrasi pemilu (*administrative regulations*) dengan instrumen pemidanaan (*penal enforcement*) untuk menjamin asas pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Sistem ini didesain agar pelanggaran terhadap tata cara, kewajiban, dan larangan administrasi pemilu tidak hanya berimplikasi pada sanksi administrasi (seperti diskualifikasi), tetapi juga dapat dipidana guna memberikan efek jera.

Konstruksi *Administrative Criminal Law System* di Indonesia tidak dimaksudkan untuk menghapus sanksi pidana dari hukum administrasi, melainkan mengintegrasikan dan mensinkronisasikan keduanya ke dalam satu kesatuan sistem penegakan hukum yang selaras. Selanjutnya, Berdasarkan analisis patologi domestik dan pelajaran komparatif dari Jerman serta Korea Selatan, rekonstruksi penegakan hukum Pemilu dan Pemilihan di Indonesia dalam mengadopsi kerangka *Administrative Criminal Law System* (*bestuursstrafrecht*) yang terintegrasi, diperlukan rekonstruksi normatif dalam UU Pemilu dan UU Pemilihan yang mencakup sebagai berikut :

1) Penerapan Asas *Depenalization* untuk Pemilih & Denda Administrasi Punitif

Merubah konstruksi hukum bagi pemilih yang menerima uang. Daripada diancam pidana penjara (yang membuat pemilih takut melapor), ganti menjadi sanksi denda administrasi berlipat gabungan dengan sistem imbalan pelapor (*whistleblower reward*). Ketika insentif melapor jauh lebih besar daripada uang suap yang diterima, kombinasi Denda Administrasi Berlipat serta *Reward* Pelapor (Korea Selatan) menghancurkan tingkat kepercayaan (*trust*) antara pemberi dan penerima uang. Pemberi uang akan selalu merasa terancam dilaporkan oleh penerimanya sendiri sehingga ekosistem politik uang akan hancur dari dalam. Efisiensi Peradilan & Efek Jera Cepat, menghilangkan kasus-kasus minor dari Pengadilan Negeri (Jerman). Penjara hanya untuk kejahatan berat seperti politik uang diselesaikan dengan pemiskinan/denda finansial dan diskualifikasi cepat. Penjatuhan denda finansial bernilai tinggi (misalnya 5 hingga 10 kali lipat dari nilai politik uang yang diberikan/dijanjikan) yang dieksekusi langsung terhadap aset pribadi calon atau partai pengusung.

2) Penyederhanaan Pembuktian Diskualifikasi melalui *Vicarious Liability*

Menghapus syarat kaku TSM serta Amandemen aturan sanksi TSM pada UU 7/2017 dan UU 10/2016. Calon tidak lagi bisa berlindung di balik alasan "tidak tahu" atas tindakan tim suksesnya. Setiap pelanggaran politik uang yang terbukti secara sah dilakukan oleh Tim Kampanye Terdaftar, Bendahara, atau Donatur Utama calon, secara langsung menjadi tanggung jawab hukum calon (*strict liability*) untuk dikenakan sanksi diskualifikasi. *Vicarious Liability* dikategorikan murni sebagai Sanksi Administrasi Pemilihan (pencabutan hak ikut

serta dalam kontestasi), bukan Sanksi Pidana Penjara, sehingga tidak melanggar asas kesalahan dalam hukum pidana murni.

3) Penerapan Pembuktian Progresif dan Pergeseran Beban Pembuktian

Standar Pembuktian *Clear and Convincing Evidence*, Bawaslu tidak menuntut tingkat kepastian 100% sebagaimana hakim pidana umum, melainkan kecukupan bukti administratif substansial yang menunjukkan adanya aliran dana ilegal untuk mempengaruhi pemilih. Serta Penerapan Pembuktian Terbalik (*Reversal Burden of Proof*), Apabila ditemukan transaksi tunai dalam jumlah tidak wajar (*unexplained wealth/cash*) pada masa tenang atau tahapan kampanye oleh calon atau tim kampanye, beban pembuktian dialihkan kepada calon untuk membuktikan bahwa dana tersebut bukan digunakan untuk politik uang.

3) Penguatan Bawaslu sebagai *Administrative Penal Court*

Bawaslu ditransformasikan dari sekadar pelapor menjadi lembaga peradilan administrasi pemilu yang independen (*quasi-judicial body*) dengan kewenangan eksekutorial. Bawaslu menjadi hakim tunggal pelanggaran administrasi punitif (Tingkat 2) dengan putusan yang bersifat *self-executing* (dapat langsung dieksekusi KPU). Bawaslu diberi hak hukum (*Administrative Subpoena*) ala NEC Korea Selatan untuk meminta data transaksi keuangan rekening dana kampanye dan log lalu lintas komunikasi digital peserta pemilu selama masa kampanye serta Bawaslu diberi kewenangan untuk membokir rekening dana kampanye, menyita barang bukti finansial berkoordinasi dengan PPATK dan Bank Indonesia, serta menjatuhkan vonis sanksi administratif punitif secara langsung melalui persidangan terbuka (*electoral administrative tribunal*). Penyelarasan dengan Rezim aturan yang berkaitan Anti Pencucian Uang (UU No. 8/2010) Menjadikan tindak politik uang yang diproses melalui jalur pidana administrasi sebagai sarana untuk melakukan penelusuran aset (*asset tracing*) bekerja sama dengan PPATK.

4) *Due Process of Law* dan Hak Uji Petik (*Administrative Judicial Review*)

Menguatkan kewenangan Bawaslu untuk menjatuhkan sanksi administratif-punitif (seperti diskualifikasi dan denda administrasi pemilu) secara mandiri berdasarkan doktrin *preponderance of evidence*. Sehingga Pelanggaran seperti politik uang (khusus yang berkorelasi dengan Intellectual dader) cukup dituntaskan di ranah administrasi punitif Bawaslu/PTTUN tanpa harus mewajibkan adanya putusan pidana inkrah dari Pengadilan Negeri. Untuk menjamin *due process of law* dan mencegah penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*), keputusan sanksi administratif punitif yang diterbitkan Bawaslu dapat diuji dalam jangka waktu sangat singkat (maksimal 7 hari) ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) sebagai pengadilan tingkat pertama dan terakhir, tanpa menghentikan tahapan pemilu yang sedang berjalan. Sehingga, mencegah disparitas putusan tidak ada lagi fenomena "Paslon didiskualifikasi Bawaslu tetapi Bebas di Pengadilan Negeri", karena ranah pembatalan calon sepenuhnya diputus di Bawaslu/PTUN menggunakan rejim hukum administrasi punitif.

5) Rekonstruksi Pelanggaran Prosedural dan Kejahatan Pemilu/Pemilihan Murni.

Pelanggaran Prosedural karakteristik berupa kekeliruan administrasi, perbaikan data pemilih, atau pelanggaran jadwal kampanye tanpa iktikad buruk. Dengan Mekanisme penyelesaian (Jerman) diselesaikan secara cepat oleh KPU atas Putusan Bawaslu Wajib diputus oleh Bawaslu dalam waktu 3–7 hari kerja demi menjamin kepastian tahapan berupa teguran tertulis, koreksi prosedur, atau penghentian kegiatan kampanye sementara. Tidak ada keterlibatan kepolisian/kejaksaan. Namun, apabila hal tersebut diabaikan oleh KPU ataupun pelaku maka, mekanismenya dengan mengadopsi Doktrin *Exhaustion of Administrative Remedies*, yang Mengatur bahwa jalur penyidikan pidana hanya dapat dibuka apabila telah memenuhi syarat *administrative pre-condition*. Artinya, laporan pelanggaran prosedural wajib diproses terlebih dahulu melalui mekanisme sanksi administrasi Bawaslu. Jalur pidana secara otomatis aktif *hanya* jika KPU atau Pelaku menolak mematuhi atau mengabaikan eksekusi sanksi administrasi yang telah berstatus *inkracht (administrative non-compliance)*. Atau perbuatan tersebut tergolong Kejahatan Pemilu/Pemilihan Kompleks

(Politik Uang, *Intellectual Dader Money Politic*, intimidasi/kekerasan fisik di TPS, perusakan kotak suara, peretasan sistem IT KPU, atau pemalsuan dokumen negara secara terstruktur), Mekanisme (Jerman & KUHP) penyelesaiannya difokuskan khusus pada peradilan pidana murni dengan sanksi pidana penjara. Penanganan dilakukan oleh Unit Khusus Pemilu tanpa jalur berbelit Sentra Gakkumdu. Penyidikan pidana dibebaskan dari batas 14 hari kerja selama tahapan pemungutan suara berlangsung, dan diberikan jangka waktu kedaluwarsa penuntutan hingga 3 hingga 6 bulan pasca-hari pemungutan suara. Hal ini menjamin bahwa proses pemungutan suara tetap berjalan sesuai jadwal, namun pelaku kejahatan sistemik tidak luput dari jerat hukum.

6) Rekonstruksi Kelembagaan, berupa Transformasi Sentra Gakkumdu menjadi *Bawaslu Single Window System*.

Mengubah Sentra Gakkumdu dari forum koordinasi pasif tiga lembaga (Bawaslu, Polri, Kejaksaan) menjadi unit penindak terpadu satu atap. Penyidik Polri dan Penuntut Kejaksaan ditempatkan di bawah penugasan khusus (*specialized secondment*) dengan komando operasional terpadu di Bawaslu atau Pemberian kewenangan penyidikan mandiri terbatas kepada penyidik tertentu di lingkungan Bawaslu yang dikoordinasikan secara integratif di bawah satu atap sejak tahapan Pemilu/Pemilihan. Bawaslu bertindak sebagai pintu tunggal mulai Penerimaan, Kajian, dan penyaluran perkara. Menghilangkan kelemahan Sentra Gakkumdu yang sering terhambat perbedaan pandangan antar lembaga. Penyidik Polri dan Penuntut Kejaksaan ditempatkan di bawah pimpinan koordinator Bawaslu dengan mekanisme pemeriksaan terpadu, menghilangkan risiko perdebatan syarat KUHP di pertengahan jalan.

Selanjutnya, Pembentukan Kamar Khusus Peradilan Pemilu dan Pemilihan, dengan membentuk Kamar Khusus Peradilan Pemilu dan Pemilihan pada lingkungan Peradilan Umum yang diisi oleh hakim-hakim terkonfirmasi (*certified electoral judges*) yang menguasai perpaduan hukum administrasi negara dan hukum pidana. Dan yang terakhir, Legitimasi Pembuktian Digital (*E-Evidence Protocol*), Menyusun standar operasional prosedur (SOP) pembuktian elektronik yang diakui sebagai alat bukti sah (*prima facie evidence*), mencakup log aktivitas IT pemilu, rekam jejak transaksi perbankan digital, dan bukti komunikasi media sosial.

III. PENUTUP

Pembelajaran dari negara Jerman dan Korea Selatan menunjukkan bahwa efektivitas penegakan hukum pemilu dicapai dengan memisahkan pelanggaran minor dari peradilan pidana, serta memfokuskan sanksi pada pemiskinan finansial, diskualifikasi cepat, dan penataan kelembagaan. Penerapan *Administrative Criminal Law System* (*Bestuursstrafrecht*) menawarkan reorientasi hukum yang jauh lebih responsif, efisien, dan memberikan efek jera yang nyata dibandingkan dengan sistem pidana murni melalui Sentra Gakkumdu yang selama ini mengalami kegagalan fungsi. Pembelajaran komparatif dari Korea Selatan dan Jerman membuktikan bahwa pengalihan fokus dari pemidanaan kurungan badan menjadi sanksi administratif punitif berdimensi finansial (*financial squeezing*), diskualifikasi instan, serta eksekusi cepat oleh organ administrasi *quasi-judicial* mampu merusak kalkulasi rasional dan rasio keuntungan-biaya (*cost-benefit ratio*) pelaku politik uang. Model ini memastikannya terwujudnya keadilan elektoral sebelum calon bermasalah terlanjur memegang kekuasaan.

Adapun saran rekomendasi :

- 1) Pembentuk Undang-Undang (DPR dan Pemerintah) hendaknya melakukan rekonseptualisasi norma dalam revisi UU Pemilu dan UU Pemilihan mendatang dengan memisahkan secara tegas norma tindak pidana murni dengan pelanggaran regulasi/administrasi punitif. Serta Mengintegrasikan bab khusus tentang "Sanksi Administratif Berkarakter Pidana" bagi pelanggaran integritas pemilu, serta

- menegaskan bahwa pidana penjara hanya berlaku bagi kejahatan yang disertai ancaman, kekerasan, politik uang atau pemalsuan dokumen skala besar.
- 2) Memperkuat kedudukan Bawaslu menjadi *Bawaslu Single Window System*, dengan Mengubah Sentra Gakkumdu menjadi unit penindak terpadu di bawah komando operasional Bawaslu dengan menempatkan Penyidik Polri dan Penuntut Kejaksaan secara *specialized secondment*. atau Pemberian kewenangan penyidikan mandiri terbatas kepada penyidik tertentu di lingkungan Bawaslu yang dikoordinasikan secara integratif di bawah satu atap sejak tahapan Pemilu/Pemilihan.
 - 3) Membuat Kamar Khusus Peradilan Pemilu, dengan Membentuk Kamar Khusus Peradilan Pemilu dan Pemilihan pada lingkungan Peradilan Umum yang diisi oleh hakim-hakim terkonfirmasi (*certified electoral judges*).



DAFTAR PUSTAKA

Arief, Barda Nawawi. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*. Jakarta: Kencana, 2018.

Atmasasmita, Romli. *Teori Hukum Integratif: Rekonstruksi Pikiran Terhadap Hukum Pembangunan dan Hukum Progresif*. Bandung: Refika Aditama, 2012

Bohne, Eberhard. *The Quest for Decisive Law Enforcement: Financial Penalties in German Administrative Law*. Berlin: Duncker & Humblot, 2019.

Hadjon, Philipus M., & Sri Soemantri Martosoewignjo. (2002). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Seno Adji, Indriyanto. (2009). *Hukum Pidana dan Administrasi*. Jakarta: Diadit Media.

Federal Ministry of the Interior, Building and Community (Germany). *Act on Breaches of Administrative Regulations (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten - OWiG)*.

Federal Ministry of the Interior, Building and Community (Germany). *Federal Elections Act (Bundeswahlgesetz - BWG)*.

National Election Commission of the Republic of Korea. *Public Official Election Act (POEA)*.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Edisi Revisi. Jakarta: Prenadamedia Group, 2021.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum