BAWASLU
BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM

sudut Literasi
BAWASLU BONE

Diferensiasi Pertanggungjawaban Pidana dalam Kejahatan Pemilu:

Mass Level Restorative Justice & Administrative Criminal Law System



Burhanuddin
Staff Sub Bagian Penanganan Pelanggaran Bawaslu Kab. Bone

Arif Rakhmat
Staff Sub Bagian Penanganan Pelanggaran Bawaslu Kab. Bone

Rakhmat Hidayat
Kepala Sub Bagian Penanganan Pelanggaran dan Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu Bawaslu Kab. Bone

Muh. Muksyid
Staff Sub Bagian Penanganan Pelanggaran Bawaslu Prov. Sulawesi Selatan

Diferensiasi Pertanggungjawaban Pidana dalam Kejahatan Pemilu: *Antara Mass Level Restorative Justice* dan *Administrative Criminal Law System*

Rakhmat Hidayat
Muh. Muksyid
Arif Rahmat
Burhanuddin

Pendahuluan

Integritas penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) dan Pemilihan Kepala Daerah (Pemilihan) menentukan kualitas demokrasi dan tata kelola pemerintahan yang bersih (*good governance*). Dalam praktik, kontestasi politik masih diwarnai politik uang (*money politics*), penyalahgunaan kewenangan dan fasilitas negara. Perbuatan tersebut merusak kebebasan pemilih dan kemurnian hasil karena perolehan kekuasaan dapat dipengaruhi oleh kekuatan modal, penggunaan jabatan, atau tindakan curang sejak tahapan kontestasi Pemilu.

Politik uang berkaitan erat dengan persoalan demokrasi berbiaya tinggi (*high-cost democracy*). Proses Pemilu dan Pemilihan membutuhkan pembiayaan yang besar sejak tahap pencalonan hingga pelaksanaan kampanye. Kebutuhan tersebut semakin meningkat karena calon juga harus membangun jaringan politik, menyiapkan saksi, dan menggerakkan dukungan pemilih. Persoalan menjadi lebih serius ketika pembiayaan politik diperoleh atau digunakan melalui praktik politik uang, mahar politik, jual beli suara, maupun pendanaan ilegal sebagai bagian dari upaya memenangkan Pemilu atau Pemilihan. Biaya politik yang telah dikeluarkan kemudian dapat mendorong munculnya kepentingan untuk mengembalikan modal setelah kekuasaan diperoleh. Jabatan politik pada akhirnya berisiko digunakan untuk memenuhi kepentingan pihak yang membiayai proses pemenangan atau untuk memperoleh kembali biaya yang telah dikeluarkan sebelumnya. Pola tersebut membentuk *vicious cycle* antara tingginya biaya politik, penggunaan cara-cara ilegal untuk memperoleh kekuasaan, pemanfaatan jabatan untuk mengembalikan modal, dan kebutuhan pembiayaan politik pada Pemilu berikutnya. Dalam hubungan tersebut, kejahatan Pemilu dapat menjadi salah satu hulu terjadinya korupsi politik setelah Pemilu selesai dilaksanakan.

Hubungan antara kejahatan Pemilu dan korupsi politik menempatkan Bawaslu pada posisi yang strategis. Dalam *electoral justice system*, Bawaslu menjadi pengawas sekaligus pintu awal penanganan dugaan pelanggaran dan tindak pidana Pemilu melalui Sentra Gakkumdu. Posisi sebagai *primary gatekeeper* menuntut penanganan yang mampu menemukan pelaku lapangan, pihak yang memberi perintah, sumber pembiayaan, serta pihak yang memperoleh keuntungan politik. Atas dasar itu, rekonstruksi pemidanaan dalam tulisan ini diarahkan pada proporsionalitas sanksi berdasarkan posisi pelaku, penguatan konsekuensi politik dan ekonomi, penelusuran aliran dana, serta reformasi kelembagaan Gakkumdu.

Pada perkara yang melibatkan politik uang skala besar atau penggunaan dana kampanye ilegal, penelusuran terhadap sumber dana dapat membuka hubungan dengan suap, gratifikasi, pemufakatan jahat, korupsi, atau pencucian uang. Gagasan *lex specialis derogat legi generali* progresif dalam tulisan ini ditempatkan sebagai upaya membangun hubungan yang lebih tegas antara hukum pidana Pemilu dan rezim pidana lain ketika unsur hukumnya memang terpenuhi. Arah ini berkaitan dengan pendekatan *follow the money*: penegakan hukum bergerak dari perbuatan yang tampak di lapangan menuju sumber pembiayaan, pengendali, dan kepentingan ekonomi yang berada di belakangnya. Politik uang tidak otomatis berubah menjadi tindak pidana korupsi atau TPPU, tetapi rangkaian perbuatannya dapat diproses melalui rezim yang relevan apabila fakta dan alat bukti memenuhi unsur delik tersebut.

Kerangka rekonstruksi tersebut perlu diawali dengan melihat pengaturan politik uang yang berlaku dalam Pemilu dan Pemilihan. Dalam Pemilu, larangan pidananya diatur melalui Pasal 523 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Pasal ini

membedakan perbuatan berdasarkan tahap pelaksanaannya, yaitu masa kampanye, masa tenang, dan hari pemungutan suara. Rumusannya sebagai berikut:

Pasal 523

1. *Setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim Kampanye Pemilu yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (1) huruf j dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).*
2. *Setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim Kampanye Pemilu yang dengan sengaja pada Masa Tenang menjanjikan atau memberikan imbalan uang atau materi lainnya kepada Pemilih secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 278 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp48.000.000,00 (empat puluh delapan juta rupiah).*
3. *Setiap orang yang dengan sengaja pada hari pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada Pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Peserta Pemilu tertentu dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).*

Dalam Pemilihan, politik uang dirumuskan melalui Pasal 187A Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Konstruksi pasal ini berbeda dengan Pasal 523 UU Pemilu karena subjek yang dapat dipidana juga mencakup pemilih yang dengan sengaja menerima pemberian atau janji. Pasal 187A mengatur:

Pasal 187A

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

Kedua ketentuan tersebut menunjukkan bahwa politik uang mempunyai rumusan dan subjek yang berbeda dalam rezim Pemilu dan Pemilihan. Dalam praktik, satu peristiwa dapat melibatkan lebih banyak pihak daripada pemberi dan penerima. Uang dapat disediakan oleh penyandang dana, diatur oleh koordinator, dibagikan oleh pelaksana lapangan, dan diarahkan untuk kepentingan calon atau peserta. Setiap pihak mempunyai tingkat penguasaan, tujuan, dan keuntungan yang berbeda dalam rangkaian perbuatan tersebut.

Perbedaan posisi itu menjadi titik awal rekonstruksi pemidanaan. Penilaian terhadap pelaku perlu melihat siapa yang merencanakan, membiayai, memberi perintah, mengoordinasikan, menjalankan pembagian, menerima pemberian, dan memperoleh manfaat politik. Status formal pelaku tidak cukup untuk menentukan beratnya pertanggungjawaban, yang menentukan adalah peran nyata dan tingkat kesalahannya.

Pembedaan peran semakin penting ketika politik uang berada dalam struktur *high-cost politics*. Calon membutuhkan modal untuk memenangkan Pemilu, sedangkan pembiayaan dapat berasal dari dana sendiri, jaringan politik, partai, atau penyandang dana. Ketika sumber pembiayaan mempunyai kepentingan terhadap kekuasaan yang akan diperoleh, politik uang tidak lagi berdiri sebagai transaksi antara pemberi dan pemilih, tetapi menjadi bagian dari hubungan yang lebih panjang antara pembiayaan politik dan penggunaan kekuasaan.

Hubungan tersebut dapat membentuk pola *return on investment*. Calon memperoleh dukungan pembiayaan untuk memenangkan Pemilu, sementara penyandang dana mengharapkan keuntungan setelah calon menduduki jabatan. Setelah kekuasaan diperoleh, kebutuhan *cost recovery* dapat mendorong pengaturan proyek, perizinan, konsesi, pengisian jabatan, atau kebijakan lain yang menguntungkan jaringan pendukung. Di titik ini, persoalan politik uang berhubungan langsung dengan risiko korupsi politik pasca-elektoral.

Konsekuensi pidana karena itu perlu dibandingkan dengan posisi pelaku dan keuntungan yang hendak diperoleh. Pidana penjara dapat menimbulkan akibat yang berat bagi pelaku lapangan dengan peran terbatas, sementara pidana yang singkat atau denda yang relatif ringan belum tentu mempunyai daya cegah bagi calon, penyandang dana, atau pengendali yang mengejar suara, kemenangan, jabatan, dan akses terhadap sumber daya. Proporsionalitas pemidanaan harus bekerja ke dua arah: mencegah penghukuman berlebihan terhadap pelaku tingkat bawah dan memastikan aktor utama menerima konsekuensi yang sebanding dengan perannya.

Atas dasar itu, tulisan ini membangun rekonstruksi pemidanaan berdasarkan posisi dan peran pelaku. Masyarakat, simpatisan, penerima, perantara, atau pelaksana lapangan ditempatkan berbeda dari calon, peserta, penyandang dana, pemberi perintah, dan aktor intelektual. Pembedaan tersebut kemudian dihubungkan dengan model *Mass Level Restorative Justice System* bagi pelaku tingkat bawah dan *Administrative Criminal Law System* bagi aktor utama, disertai penguatan *follow the money*, sanksi politik dan ekonomi, serta reformasi Sentra Gakkumdu dan Bawaslu.

Kejahatan Pemilu, Politik Berbiaya Tinggi, dan Korupsi Politik

Politik uang merupakan bentuk transaksi politik ilegal yang digunakan untuk memperoleh atau mempertahankan keuntungan dalam kontestasi Pemilu. Transaksi dapat terjadi antara calon dan pemilih, calon dan partai politik, calon dan penyelenggara, maupun calon dan penyandang dana. Pada hubungan calon-pemilih, uang atau materi digunakan untuk memengaruhi pilihan. Pada hubungan calon-penyandang dana, dukungan finansial diberikan dengan harapan muncul keuntungan setelah calon memperoleh jabatan. Kedua bentuk tersebut memperlihatkan penggunaan modal sebagai alat untuk memengaruhi proses memperoleh kekuasaan.

Dalam perspektif kriminologi hukum dan *public choice theory*, transaksi tersebut berangkat dari kalkulasi kepentingan para pihak. Korupsi lazim dipahami sebagai penyalahgunaan kewenangan publik untuk keuntungan privat, sedangkan dalam konteks elektoral hubungan transaksional dapat dimulai sebelum kewenangan publik diperoleh. Kandidat dapat menawarkan uang, janji kebijakan, proyek di masa depan, dukungan terhadap partai, atau keuntungan lain untuk memperoleh suara dan dukungan. Pada bentuk yang lebih berat, transaksi juga dapat menyasar penyelenggara Pemilu untuk memengaruhi pelaksanaan tahapan.

Hubungan sebelum dan sesudah kekuasaan diperoleh dapat dijelaskan melalui teori transaksi politik ilegal. Kandidat membutuhkan pembiayaan untuk memenangkan kontestasi Pemilu, sedangkan penyandang dana mempunyai kepentingan terhadap kewenangan yang kelak dimiliki kandidat. Ketika dukungan finansial diberikan dalam hubungan pertukaran kepentingan, biaya politik berubah menjadi investasi politik. Jabatan kemudian mempunyai nilai ekonomi karena dapat digunakan untuk melakukan *cost recovery* dan memenuhi kepentingan pihak yang sebelumnya membiayai kontestasi politik. Pola inilah yang menjelaskan relevansi gagasan *return on investment* dalam politik berbiaya tinggi.

Dorongan mengembalikan modal dapat memengaruhi cara kekuasaan digunakan setelah calon terpilih. Pengadaan barang dan jasa dapat diarahkan kepada kelompok yang mempunyai hubungan dengan penyandang dana. Perizinan dan konsesi sumber daya alam dapat menjadi kompensasi politik bagi kelompok usaha yang membiayai kontestasi. Pengisian jabatan juga dapat berubah menjadi transaksi ketika posisi birokrasi digunakan untuk mengumpulkan dana atau menjaga jaringan politik. Rangkaian tersebut memperlihatkan bagaimana pembiayaan politik dapat berkembang menjadi korupsi kebijakan, suap perizinan, *mark-up* anggaran, dan jual beli jabatan.

Ketika hubungan antara pemodal dan pejabat meluas ke pembentukan kebijakan, penganggaran, pengisian jabatan, dan penggunaan kewenangan pemerintahan, persoalannya berkembang menjadi *state capture*. Pengaruh pemodal tidak lagi berada pada satu proyek atau satu izin, tetapi masuk ke dalam proses pengambilan keputusan publik. Kebijakan kemudian berisiko mengikuti kepentingan pihak yang mempunyai kemampuan finansial untuk memengaruhi proses politik dalam Pemilu.

Kerusakan tersebut juga dapat dibaca melalui konsep *constitutional corruption*. Pemilu seharusnya menjadi mekanisme bagi rakyat untuk menentukan siapa yang memperoleh mandat. Politik uang mengganggu proses pembentukan mandat karena pilihan politik dipengaruhi oleh pemberian atau janji materi. Legitimasi formal tetap lahir melalui pemungutan suara, tetapi kualitas legitimasi melemah ketika kekuatan modal menentukan pilihan pemilih.

Dalam kondisi ketika modal menjadi faktor dominan, kedaulatan rakyat berisiko bergeser menuju dominasi pemilik modal atau *vox capital*. Pemilu tetap menghasilkan pemenang secara formal, tetapi kemenangan yang dibangun melalui transaksi dan kecurangan dapat menjadi sarana pencucian legitimasi kekuasaan. Setelah jabatan diperoleh, jaringan yang membiayai kontestasi mempunyai ruang untuk menagih kepentingannya melalui kebijakan, proyek, perizinan, penganggaran, atau pengisian jabatan. Hubungan ini menjaga *vicious cycle* antara politik uang, *high-cost politics*, dan korupsi politik tetap berlangsung.

Dampaknya tidak berhenti pada kerugian keuangan atau pelanggaran regulasi. Kepercayaan masyarakat terhadap Pemilu juga melemah ketika kekuasaan dipandang sebagai hasil pertukaran antara calon, pemodal, partai, dan pemilih. Apatisme politik mudah tumbuh ketika kemampuan finansial dianggap lebih menentukan daripada kompetisi yang adil, sementara penegakan hukum hanya menyentuh pelaku yang terlihat di lapangan. Pencegahan korupsi politik sejak hulu karena itu bergantung pada kemampuan hukum Pemilu menjangkau sumber pembiayaan, pemberi perintah, dan aktor yang mengendalikan politik uang.

Efektivitas Pemidanaan dan Penanganan Tindak Pidana Pemilu

Efektivitas pemidanaan dalam tindak pidana Pemilu harus diukur dari kesesuaian antara sanksi, tingkat kesalahan, dan peran pelaku. Sanksi yang terlalu berat terhadap pelaku dengan penguasaan terbatas dapat menghasilkan ketidakadilan, sedangkan sanksi yang terlalu ringan terhadap aktor utama kehilangan daya cegah. Ukuran ini penting karena satu peristiwa dapat melibatkan penerima, pelaksana lapangan, koordinator, penyandang dana, pemberi perintah, dan calon dalam posisi yang berbeda.

KUHP Nasional memberikan dasar untuk membedakan pemidanaan tersebut. Pasal 54 ayat (1) mewajibkan hakim mempertimbangkan bentuk kesalahan, motif dan tujuan, sikap batin, perencanaan, cara melakukan tindak pidana, keadaan sosial dan ekonomi pelaku, serta keadaan lain yang relevan. Pedoman ini sejalan dengan kebutuhan hukum Pemilu karena penerima politik uang, orang yang membagikan uang, koordinator distribusi, penyandang dana, dan calon dapat mempunyai motif, tujuan, serta penguasaan yang berbeda atas tindak pidana.

Pasal 54 ayat (1) KUHP Nasional

Dalam pemidanaan wajib dipertimbangkan: a. bentuk kesalahan pelaku Tindak Pidana; b. motif dan tujuan melakukan Tindak Pidana; c. sikap batin pelaku Tindak Pidana; d. Tindak Pidana dilakukan dengan direncanakan atau tidak direncanakan; e. cara melakukan Tindak Pidana; f. sikap dan tindakan pelaku sesudah melakukan Tindak Pidana; g. riwayat hidup, keadaan sosial, dan keadaan ekonomi pelaku Tindak Pidana; h. pengaruh pidana terhadap masa depan pelaku Tindak Pidana; i. pengaruh Tindak Pidana terhadap Korban atau keluarga Korban; j. pemaafan dari Korban dan/atau keluarga Korban; dan/atau k. nilai hukum dan keadilan yang hidup dalam masyarakat.

Efektivitas sanksi juga berkaitan dengan keuntungan yang hendak diperoleh pelaku. Dalam *rational choice theory*, pelaku dapat memperhitungkan manfaat yang diharapkan dan risiko hukum yang mungkin diterima. Dalam perkara Pemilu dan Pemilihan, manfaat tersebut dapat berupa tambahan suara, kemenangan, jabatan, pengaruh, atau akses terhadap sumber daya. Ketika keuntungan politik yang diharapkan jauh lebih besar daripada konsekuensi hukum yang diperkirakan, sanksi pidana akan sulit memberikan *deterrent effect*.

Persoalan tersebut terlihat dalam praktik pemidanaan yang cukup banyak menggunakan pidana penjara bersyarat atau pidana percobaan. Pada bentuk ini, hakim menjatuhkan pidana penjara, tetapi pidana tersebut tidak perlu dijalani sepanjang terpidana memenuhi syarat selama masa percobaan. Data putusan Pemilihan di Sulawesi Selatan yang dihimpun dalam tulisan ini menunjukkan bahwa pidana bersyarat muncul pada sebagian besar perkara yang berakhir dengan pemidanaan. Penggunaannya ditemukan dalam perkara netralitas ASN dan kepala desa, pelanggaran kampanye, perusakan alat peraga kampanye, sampai politik uang.

Dominasi pidana bersyarat membuat persoalan proporsionalitas menjadi penting. Pidana penjara yang tidak perlu dijalani dapat sesuai bagi pelaku dengan keterlibatan terbatas, tetapi penilaian yang sama tidak dapat langsung diterapkan kepada pihak yang menjadi penggerak utama, menyediakan dana, memberi perintah, atau mengendalikan pelanggaran. Ketika aktor dengan posisi dominan tetap memperoleh keuntungan politik dari perbuatannya, pidana bersyarat berisiko menjadi lebih ringan daripada tingkat kesalahan dan dampak yang ditimbulkan.

Penilaian terhadap pidana bersyarat perlu ditempatkan dalam perdebatan antara *ultimum remedium* dan *primum remedium*. Hukum pidana pada umumnya digunakan sebagai sarana terakhir. Namun, tindak pidana yang secara terencana dan terorganisasi menyerang kebebasan memilih, kemurnian suara, serta integritas Pemilu membutuhkan respons yang tegas karena akibatnya langsung berhubungan dengan pembentukan kekuasaan. Artinya, fungsi hukum pidana dapat bergerak sebagai *primum remedium* untuk menjaga kepastian hukum dan integritas tahapan. Perspektif *electoral justice* menegaskan bahwa pemidanaan harus memperhatikan dampak tindak pidana terhadap proses dan hasil Pemilu. Dampak tersebut dapat berupa terganggunya hak pilih, ketidaksetaraan antar peserta, maupun berkurangnya legitimasi hasil. Persoalan menjadi lebih serius apabila pelaku masih menikmati keuntungan politik dari tindak pidana yang dilakukan, seperti perolehan suara, kemenangan, atau jabatan. Karena itu, penjatuhan pidana perlu mempertimbangkan tingkat kesalahan, dampak perbuatan, serta keuntungan politik yang diperoleh pelaku.

Ruang pidana bersyarat tetap merupakan bagian dari sistem pemidanaan. Pasal 14a KUHP lama dan Pasal 106 KUHP Nasional memberi dasar bagi pidana penjara yang pelaksanaannya tidak dijalankan dengan syarat tertentu. Persoalan dalam hukum Pemilu terletak pada ukuran penggunaannya terhadap pelaku dengan posisi yang sangat beragam. Pelaksana lapangan yang menjalankan perintah tidak berada pada posisi yang sama dengan pihak yang merencanakan, membiayai, mengoordinasikan, atau memperoleh

keuntungan politik. Karena itu, pidana bersyarat perlu dinilai berdasarkan peran konkret pelaku dalam keseluruhan tindak pidana.

Tabel. Pidana Penjara Bersyarat dalam Perkara Pemilihan di Sulawesi Selatan

Wilayah	Perkara (Umum)	Amar Pidana Penjara
Provinsi Sulawesi Selatan	Netralitas ASN/tindakan yang menguntungkan pasangan calon.	Pidana penjara 3 bulan; tidak usah dijalani; masa percobaan 6 bulan.
Bone	Netralitas lurah/tindakan yang menguntungkan pasangan calon.	Pidana penjara 2 bulan; tidak perlu dijalani; masa percobaan 4 bulan.
Bone	Netralitas kepala desa/tindakan yang menguntungkan pasangan calon.	Pidana penjara 2 bulan; tidak perlu dijalani; masa percobaan 4 bulan.
Bone	Netralitas ASN/tindakan yang menguntungkan pasangan calon (hasil akhir pada tingkat banding).	Pidana penjara 1 bulan 15 hari; tidak perlu dijalani; masa percobaan 3 bulan.
Enrekang	Netralitas ASN/tindakan yang menguntungkan pasangan calon melalui media sosial.	Pidana penjara 3 bulan; tidak usah dijalani; masa percobaan 6 bulan.
Gowa	Netralitas ASN/tindakan yang menguntungkan pasangan calon.	Pidana penjara 2 bulan; tidak perlu dijalankan; masa percobaan 4 bulan.
Gowa	Perusakan atau penghilangan alat peraga kampanye.	Pidana penjara 3 bulan; tidak perlu dijalankan; masa percobaan 6 bulan.
Jeneponto	Netralitas kepala desa/turut serta melakukan tindakan yang menguntungkan salah satu pasangan calon; masing-masing perkara melibatkan dua terdakwa.	Masing-masing terdakwa dijatuhi pidana penjara 2 bulan; tidak usah dijalani; masa percobaan 4 bulan.
Luwu	Netralitas ASN/tindakan yang menguntungkan pasangan calon dalam kegiatan sosialisasi PPPK.	Pidana penjara 4 bulan; tidak usah dijalani; masa percobaan 6 bulan.
Luwu Timur	Netralitas ASN/tindakan yang menguntungkan pasangan calon selama masa kampanye.	Pidana penjara 3 bulan; tidak perlu dijalani; masa percobaan 1 tahun.
Luwu Timur	Percobaan politik uang untuk memengaruhi pemilih (dikuatkan pada tingkat banding).	Pidana penjara 6 bulan; tidak perlu dijalani; masa percobaan 1 tahun.

Wilayah	Perkara (Umum)	Amar Pidana Penjara
Luwu Timur	Politik uang untuk memengaruhi pemilih (dikuatkan pada tingkat banding).	Pidana penjara 6 bulan; tidak perlu dijalani; masa percobaan 1 tahun.
Luwu Utara	Netralitas ASN/Sekretaris Camat; pemberian bahan kampanye atau tindakan yang menguntungkan pasangan calon.	Pidana penjara 2 bulan; tidak usah dijalani; masa percobaan 5 bulan.
Luwu Utara	Netralitas kepala desa; menghadiri kegiatan kampanye pasangan calon.	Pidana penjara 2 bulan; tidak usah dijalani; masa percobaan 5 bulan.
Luwu Utara	Netralitas kepala desa; dukungan kepada pasangan calon melalui media sosial.	Pidana penjara 2 bulan; tidak usah dijalani; masa percobaan 5 bulan.
Kota Palopo	Netralitas ASN; unggahan atau dukungan kepada pasangan calon melalui media sosial.	Pidana penjara 3 bulan; tidak perlu dijalankan; masa percobaan 6 bulan.
Sinjai	Netralitas ASN; aktivitas dukungan terhadap pasangan calon melalui media sosial.	Pidana penjara 1 bulan; tidak usah dijalani; masa percobaan 3 bulan.
Sinjai	Netralitas kepala desa; kehadiran dalam kegiatan/peresmian posko pasangan calon.	Pidana penjara 1 bulan; tidak usah dijalani; masa percobaan 3 bulan.
Toraja Utara	Netralitas kepala lembang; menghadiri kegiatan yang menguntungkan pasangan calon.	Pidana penjara 1 bulan; tidak usah dijalani; masa percobaan 5 bulan.
Toraja Utara	Pelanggaran kampanye berupa penghinaan terhadap golongan.	Pidana penjara 3 bulan; tidak usah dijalani; masa percobaan 4 bulan.
Toraja Utara	Netralitas ASN; menghadiri dan berada bersama pasangan calon dalam peresmian posko pemenangan.	Pidana penjara 1 bulan; tidak usah dijalani; masa percobaan 5 bulan.

Sumber: Putusan pengadilan dalam perkara Pemilihan di Sulawesi Selatan, diolah penulis.

Data tersebut menunjukkan pola yang cukup jelas. Pidana bersyarat paling banyak ditemukan pada perkara netralitas ASN, kepala desa, lurah, atau kepala lembang, dengan pidana penjara yang umumnya berkisar antara 1 sampai 4 bulan dan masa percobaan antara 3 sampai 6 bulan. Pada satu perkara netralitas ASN di Luwu Timur, masa percobaannya mencapai 1 tahun. Dua perkara politik uang di Luwu Timur juga berakhir dengan pidana penjara 6 bulan yang tidak perlu dijalani dengan masa percobaan 1 tahun. Variasi tersebut memperlihatkan bahwa penilaian terhadap pidana bersyarat harus memperhitungkan jenis perbuatan, posisi pelaku, tingkat keterlibatan, dan keuntungan politik yang hendak diperoleh.

Pada dasarnya, efektivitas pemidanaan bergantung pada ketepatan menentukan siapa pelaku yang benar-benar mengendalikan perbuatan. Dalam perkara politik uang, orang yang ditemukan membagikan uang dapat merupakan pelaksana dari jaringan yang lebih luas. Pemeriksaan perlu bergerak kepada sumber dana, koordinator distribusi, pemberi instruksi, serta pihak yang memperoleh keuntungan politik. Jika perkara berhenti pada pelaku lapangan, pemidanaan hanya menjangkau bagian paling bawah dari struktur tindak pidana.

Kebutuhan mengungkap struktur pelaku berkaitan langsung dengan mekanisme Sentra Gakkumdu. Pasal 486 ayat (1) UU Pemilu menempatkan Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan dalam satu pola penanganan untuk menyamakan pemahaman dan langkah terhadap tindak pidana Pemilu. Dalam perkara sederhana, pembuktian dapat berfokus pada perbuatan pelaku yang ditemukan secara langsung. Dalam perkara terorganisasi, penanganan harus mampu mengembangkan bukti menuju pemberi perintah, sumber pembiayaan, dan aktor yang mengendalikan perbuatan.

Hambatan utama pengembangan perkara terletak pada *strict timelines*. Penanganan laporan di Bawaslu berlangsung dalam jangka waktu 7 hari kerja dengan tambahan 7 hari kerja untuk Pemilu dan 3 hari kerja dengan tambahan 2 hari kerja untuk Pemilihan. Batas waktu tersebut dibutuhkan karena tahapan terus berjalan. Namun demikian, perkara dengan pelaku berlapis, transaksi berulang, rekening perantara, atau jaringan antardaerah memerlukan pemeriksaan yang lebih luas. Keterlambatan menghadirkan pihak, memperoleh dokumen, atau menelusuri transaksi dapat mengurangi ruang pengembangan sebelum batas waktu berakhir.

Hambatan berikutnya muncul dari pola kolegial Gakkumdu. Bawaslu memulai perkara dari hasil pengawasan atau laporan dugaan pelanggaran, sedangkan penyidik dan penuntut menilai unsur delik serta kecukupan alat bukti dalam kerangka yustisial. Perbedaan penilaian mengenai unsur pasal, kualitas bukti, dan arah pengembangan perkara dapat menghentikan penanganan pada tahap pembahasan. Penyamaan pemahaman sebagaimana dimaksud Pasal 486 UU Pemilu karena itu harus diterjemahkan sejak awal ke dalam konstruksi perkara, standar pembuktian, dan strategi pemeriksaan yang disepakati bersama.

Perkara yang mempunyai struktur kompleks membutuhkan pengaturan waktu dan metode pemeriksaan yang berbeda dari perkara sederhana. Penelusuran rekening, komunikasi antarpelaku, hubungan dengan badan usaha atau penyandang dana, sumber pembiayaan, serta keterkaitan antara dana dan kepentingan calon membutuhkan ruang pemeriksaan yang lebih panjang. Perpanjangan waktu dapat dirumuskan secara terbatas berdasarkan kriteria objektif, seperti jumlah pelaku, nilai dana, penggunaan struktur organisasi, keterlibatan badan hukum, wilayah perbuatan, atau kebutuhan penelusuran transaksi keuangan.

Persoalan norma, waktu, pembuktian, koordinasi, dan penerimaan masyarakat menunjukkan bahwa efektivitas hukum tidak ditentukan oleh ancaman pidana semata. Teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto menempatkan hukum, penegak hukum, sarana atau fasilitas, masyarakat, dan kebudayaan sebagai faktor yang saling memengaruhi. Dalam tindak pidana Pemilu, norma pidana yang tegas tetap memerlukan koordinasi antarlembaga, kapasitas investigasi, waktu yang memadai, serta lingkungan sosial yang tidak menoleransi politik uang sebagai bagian wajar dari kontestasi.

Dalam arsitektur tersebut, Bawaslu dapat dipahami sebagai *guard of electoral integrity*. Kejahatan Pemilu menyentuh pelaksanaan kedaulatan rakyat karena memengaruhi kebebasan pemilih, kesetaraan kompetisi, dan legitimasi hasil. Penguatan Bawaslu karena itu perlu diarahkan pada kemampuan menemukan struktur tindak pidana sejak tahap awal, mengembangkan perkara sampai kepada aktor pengendali, dan menghubungkan penanganan pidana dengan konsekuensi administratif, politik, serta ekonomi. Kerangka inilah yang menjadi dasar rekonstruksi pemidanaan berdasarkan posisi dan peran pelaku.

Rekonstruksi Pemidanaan Berdasarkan Posisi dan Peran Pelaku

Rekonstruksi pemidanaan perlu membedakan pelaku berdasarkan posisi dan peran nyata dalam tindak pidana. Pembagian antara masyarakat atau simpatisan sebagai pelaku tingkat bawah dan calon atau peserta sebagai aktor intelektual dapat digunakan sebagai kerangka awal. Namun, status formal tidak menentukan sendiri beratnya pertanggungjawaban. Simpatisan dapat mempunyai peran dominan apabila mengatur distribusi dan menyediakan dana, sedangkan calon hanya dapat dimintai pertanggungjawaban apabila terdapat bukti mengenai pengetahuan, perintah, pembiayaan, atau keterlibatannya dalam perencanaan.

Ukuran utama terletak pada penguasaan terhadap perbuatan: siapa yang merencanakan, membiayai, memberi perintah, mengoordinasikan, menjalankan, dan memperoleh manfaat politik. Skala perbuatan juga perlu diperhitungkan. Pembagian uang kepada beberapa pemilih dalam satu lingkungan mempunyai bobot berbeda dengan operasi yang dirancang untuk memengaruhi ribuan pemilih melalui jaringan terorganisasi. Penggunaan jabatan atau sumber daya negara menambah tingkat kesalahan karena kewenangan publik dipakai untuk memengaruhi hasil Pemilu.

KONSEP PEMIDANAAN BERDASARKAN SUBJEK

MASYARAKAT/SIMPATISAN

(Pelaku Mikro / Lapangan) :

1. Pendekatan Restoratif
2. Pidana Kerja Sosial / *Shaming*
3. Fokus Edukasi & Pengentasan
4. Menggunakan Ketentuan Pidana dalam UU Pemilu dan Pemilihan

CALON / PESERTA PEMILU

(Aktor Intelektul *(Intellectual Dader)*) :

1. Pendekatan tanpa kompromi
2. Diskualifikasi & Pencabutan Hak
3. Pidana badan + Perampasan aset
4. Menggunakan Ketentuan KUHP dan KUHAP

Konstruksi tersebut sejalan dengan Pasal 54 KUHP Nasional yang menempatkan bentuk kesalahan, motif, tujuan, perencanaan, cara melakukan tindak pidana, serta keadaan pelaku sebagai bagian dari pertimbangan pemidanaan. Dengan dasar itu, diferensiasi pemidanaan menurut posisi dan peran pelaku mempunyai pijakan dalam sistem pemidanaan nasional dan dapat dirumuskan lebih khusus dalam hukum Pemilu dan Pemilihan.

Pemidanaan bagi Pelaku Tingkat Bawah: *Mass Level Restorative Justice System*

Pelaku tingkat bawah dalam tindak pidana Pemilu umumnya terdiri atas masyarakat atau simpatisan yang berperan sebagai penerima politik uang, perantara, atau pelaksana lapangan. Keterlibatan mereka biasanya terbatas dan tidak sampai pada tahap merencanakan, membiayai, atau mengendalikan tindak pidana. Perbedaan peran ini penting karena beratnya pertanggungjawaban pidana seharusnya mengikuti tingkat keterlibatan masing-masing pelaku.

Terhadap kelompok tersebut, konsep *Mass Level Restorative Justice System* dapat dikembangkan sebagai pendekatan pemidanaan yang tetap menuntut pertanggungjawaban, tetapi memberi ruang yang lebih besar bagi pembinaan dan pendidikan hukum. Pemidanaan diarahkan agar pelaku memahami akibat dari perbuatannya dan tidak mengulangi pelanggaran yang sama. Jenis pidana yang dijatuhkan karena itu perlu disesuaikan dengan peran, tingkat kesalahan, serta keadaan konkret dari perkara yang ditangani.

Pendekatan ini dapat dijelaskan melalui teori kontrol sosial. Politik uang sering tumbuh dalam lingkungan masyarakat yang telah terbiasa dengan pemberian menjelang pemungutan suara. Dalam keadaan tertentu, pemberian tersebut bahkan dianggap sebagai bagian yang wajar dari proses Pemilu atau Pemilihan. Kebiasaan semacam ini dapat mengurangi daya kerja norma hukum karena larangan pidana berhadapan dengan praktik yang telah diterima dalam kehidupan sosial.

Pemidanaan terhadap pelaku tingkat bawah perlu mempertimbangkan keadaan tersebut. Tujuannya tetap memberikan konsekuensi hukum, sekaligus membangun kesadaran bahwa menerima, membantu, atau menjadi perantara dalam transaksi politik mempunyai akibat terhadap kebebasan pemilih dan integritas Pemilu. Atas dasar itu, bentuk pidana yang bersifat korektif dan edukatif dapat dipertimbangkan selama tetap sesuai dengan tingkat kesalahan pelaku.

Kerja Sosial, Publisitas Putusan, dan *Social Shaming* yang Terukur

Penilaian masyarakat mempunyai pengaruh terhadap perilaku seseorang, terutama ketika pelanggaran dilakukan dalam lingkungan sosial yang dekat dengan kehidupan pelaku. Karena itu, keterbukaan mengenai putusan atau informasi pelanggaran yang telah berkekuatan hukum tetap dapat digunakan sebagai bagian dari pendidikan hukum sekaligus *general deterrence*.

Publisitas dalam konteks ini bukan dimaksudkan sebagai penghukuman oleh masyarakat. Informasi mengenai pelanggaran dan putusan disampaikan untuk menunjukkan bahwa tindak pidana Pemilu mempunyai konsekuensi hukum yang nyata. Pelaksanaannya tetap harus berada dalam batas yang ditentukan hukum dan tidak boleh berubah menjadi perundungan atau penghukuman di luar putusan pengadilan.

Pendekatan tersebut dapat diterapkan terhadap penerima politik uang dalam skala kecil, perantara lapangan, atau pelaksana yang menjalankan instruksi dengan peran terbatas. Dalam tindak pidana Pemilu yang lebih luas, pendekatan serupa dapat dipertimbangkan terhadap pelaku tingkat bawah seperti perusak alat peraga kampanye secara spontan atau pelanggar aturan kampanye dengan tingkat kesalahan yang relatif ringan.

Salah satu bentuk pidana yang juga dapat dipertimbangkan adalah kerja sosial. Pelaku dapat diwajibkan melakukan pekerjaan yang bermanfaat bagi masyarakat, seperti pemeliharaan atau pembersihan fasilitas umum, dengan jumlah jam yang ditentukan oleh hakim sesuai dasar hukum yang berlaku. Model ini memberikan konsekuensi yang nyata kepada pelaku tanpa selalu menempatkannya di lembaga pemasyarakatan. Selain itu, gagasan mengenai penggunaan atribut tertentu selama menjalani kerja sosial atau bentuk *social shaming* juga dapat dibahas dalam kerangka rekonstruksi pemidanaan. Penerapannya harus dibatasi secara ketat. Atribut tersebut harus mempunyai dasar hukum, berkaitan langsung dengan pelaksanaan pidana, dan tidak boleh digunakan untuk merendahkan martabat terpidana. Dengan batas seperti itu, rasa malu sosial ditempatkan sebagai akibat dari pertanggungjawaban hukum, bukan sebagai sarana mempermalukan seseorang di hadapan publik.

Pelaksanaan kerja sosial juga memerlukan pembagian kewenangan yang jelas. Kejaksaan tetap menjalankan fungsi sebagai pelaksana putusan, sedangkan Balai Pemasyarakatan dapat menjalankan fungsi pembimbingan sesuai ketentuan yang berlaku. Lembaga atau tempat pelaksanaan kerja sosial juga harus ditentukan secara jelas agar pelaksanaan pidana dapat diawasi dan dipertanggungjawabkan.

Selain kerja sosial, publikasi putusan dapat menjadi bagian dari model pemidanaan tersebut. Undang-undang dapat memberikan dasar bagi publikasi identitas terpidana, jenis pelanggaran, dan amar putusan yang telah berkekuatan hukum tetap. Publikasi dapat dilakukan melalui media massa lokal maupun kanal resmi Bawaslu. Dengan cara ini, putusan mempunyai fungsi pendidikan bagi masyarakat sekaligus membentuk rekam jejak terhadap pelanggaran integritas Pemilu.

Seluruh bentuk pemidanaan tersebut tetap harus mengikuti hukum acara yang berlaku dalam penanganan tindak pidana Pemilu dan Pemilihan. Ketentuan mengenai Sentra Gakkumdu, Perbawaslu, undang-undang sektoral, serta KUHAP tetap menjadi dasar sepanjang berkaitan dengan proses penanganan perkara. Kerja sosial, publisitas putusan, maupun penggunaan atribut publik tidak dapat diterapkan hanya berdasarkan praktik atau kebijakan lembaga penegak hukum. Instrumen tersebut harus memperoleh dasar normatif yang jelas apabila hendak ditempatkan dalam sistem pemidanaan.

Penerapannya juga memerlukan batas yang tegas. Kerja sosial dan publisitas lebih tepat diarahkan kepada pelaku tingkat bawah atau menengah-bawah yang mempunyai kendali terbatas terhadap tindak pidana. Kedudukan mereka berbeda dengan pemberi dana, pengendali, calon, atau aktor intelektual yang mempunyai peran dalam perencanaan dan pembiayaan serta berkepentingan langsung terhadap keuntungan politik dari tindak pidana tersebut.

Batas berikutnya berkaitan dengan pelaksanaan sanksi di ruang publik. Kerja sosial tidak boleh berkembang menjadi persekusi atau *mob justice*. Pelaksanaannya harus berada di bawah pengawasan petugas yang berwenang dan mengikuti isi putusan. Terpidana tetap harus dilindungi dari perundungan, kekerasan, maupun tindakan lain yang merendahkan martabatnya. Fungsi kerja sosial tetap berada pada pertanggungjawaban, pendidikan hukum, dan pencegahan pengulangan.

Publikasi digital juga memerlukan batas waktu. Informasi mengenai terpidana tidak semestinya berada pada kanal resmi tanpa batas. Jangka waktu satu sampai tiga tahun setelah Pemilu dapat dipertimbangkan sebagai salah satu pilihan kebijakan dengan memperhatikan berat perbuatan, kepentingan publik, perlindungan data, serta hak terpidana untuk kembali menjalani kehidupan sosial setelah menyelesaikan hukumannya. Pengaturan semacam ini menjaga fungsi pendidikan dari publikasi tanpa menjadikannya sebagai hukuman yang berlangsung terus-menerus.

Posisi penerima politik uang juga perlu dilihat dari perbedaan pengaturan antara Pemilu dan Pemilihan. Pasal 523 UU Pemilu mengatur pihak yang menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya pada masa kampanye, masa tenang, dan hari pemungutan suara. Ketentuan tersebut tidak memidana pemilih semata-mata karena menerima pemberian. Pengaturan yang berbeda terdapat dalam Pasal 187A ayat (2) UU Pemilihan yang mengenakan pidana kepada pemilih yang dengan sengaja menerima pemberian atau janji sebagaimana dimaksud dalam ketentuan tersebut.

Perbedaan pengaturan itu penting dalam menilai proporsionalitas pemidanaan terhadap penerima politik uang. Penerima yang hanya berada pada ujung transaksi mempunyai kedudukan yang berbeda dengan pihak yang menyediakan dana, mengatur pembagian, memberikan perintah, atau mengendalikan pelaksanaannya. Perbedaan tingkat keterlibatan tersebut seharusnya menjadi salah satu pertimbangan dalam menentukan bentuk dan berat pidana.

Dalam kerangka KUHP Nasional, pidana kerja sosial dapat menjadi salah satu pilihan bagi pelaku yang memenuhi persyaratan. Pasal 85 ayat (1) KUHP menentukan:

"Pidana kerja sosial dapat dijatuhkan kepada terdakwa yang melakukan Tindak Pidana yang diancam dengan pidana penjara kurang dari 5 (lima) tahun dan hakim menjatuhkan pidana penjara paling lama 6 (enam) Bulan atau pidana denda paling banyak kategori II."

Ketentuan tersebut membuka ruang bagi penggunaan pidana kerja sosial terhadap perkara yang memenuhi syarat. Pelaku tetap menjalani pidana, tetapi pelaksanaannya tidak harus dilakukan melalui pemenjaraan. Pekerjaan dapat dilaksanakan pada fasilitas atau lembaga sosial dan disesuaikan dengan kemampuan terpidana. Bagi pelaku tingkat bawah yang mempunyai peran terbatas, pidana kerja sosial dapat memberikan konsekuensi yang lebih nyata sekaligus menghasilkan manfaat bagi masyarakat.

Pidana pengawasan juga dapat digunakan apabila syarat yang ditentukan dalam KUHP terpenuhi. Terpidana tetap berada di tengah masyarakat, tetapi berada dalam pengawasan dan wajib memenuhi ketentuan yang ditetapkan selama menjalani pidana. Model ini memberi ruang bagi pembinaan tanpa menghilangkan pertanggungjawaban

pidana. Kedudukannya berbeda dengan pidana percobaan karena pidana pengawasan ditempatkan sebagai salah satu pidana pokok dalam KUHP Nasional.

Dengan konstruksi tersebut, *Mass Level Restorative Justice System* menempatkan pelaku tingkat bawah sebagai pihak yang tetap harus mempertanggungjawabkan perbuatannya. Perbedaannya terletak pada bentuk pidana yang dijatuhkan. Bagi pelaku yang tidak mempunyai kendali besar terhadap perencanaan dan pelaksanaan tindak pidana, pemidanaan dapat lebih diarahkan pada pembinaan, pendidikan hukum, dan pencegahan pengulangan. Sementara itu, pelaku yang merencanakan, membiayai, memberi perintah, atau mengendalikan tindak pidana memerlukan bentuk pertanggungjawaban yang berbeda sesuai dengan posisi dan tingkat kesalahannya..

Pemidanaan terhadap Calon, Peserta, dan Aktor Intelektual: *Administrative Criminal Law System*

Calon, peserta Pemilu, penyandang dana, pemberi perintah, koordinator utama, dan pihak yang mengendalikan tindak pidana mempunyai peran yang lebih besar dibandingkan pelaksana di lapangan. Mereka dapat menentukan apakah suatu pelanggaran dilakukan, bagaimana pelanggaran itu dijalankan, dari mana pembiayaannya berasal, dan siapa yang melaksanakannya. Pada kelompok ini, tujuan perbuatan umumnya berkaitan langsung dengan kepentingan politik, terutama perolehan suara, kemenangan, dan jabatan.

Posisi tersebut perlu diperhitungkan dalam menentukan beratnya pemidanaan. *Rational choice theory* menjelaskan bahwa pelaku dapat mempertimbangkan keuntungan yang ingin diperoleh dan risiko hukum yang mungkin dihadapi. Dalam perkara Pemilu, seorang calon atau peserta dapat tetap mengambil risiko melakukan pelanggaran apabila peluang memperoleh kemenangan dinilai jauh lebih besar daripada ancaman pidana yang mungkin diterima. Ketika sanksi dapat dipandang sebagai bagian dari biaya politik, daya cegah hukum menjadi lemah. Karena itu, sanksi terhadap aktor utama perlu menyentuh kepentingan yang menjadi tujuan dari tindak pidana tersebut.

Atas dasar itu, tulisan ini menggunakan konsep *Administrative Criminal Law System*. Konsep ini memadukan sanksi pidana dengan konsekuensi administratif, politik, dan ekonomi. Pidana tetap dijatuhkan atas perbuatan yang terbukti, sedangkan konsekuensi lainnya diarahkan pada keuntungan yang hendak diperoleh melalui pelanggaran. Bentuknya dapat berupa pencabutan hak untuk dipilih, diskualifikasi, pembatalan keterpilihan, denda yang proporsional, atau perampasan aset yang berkaitan dengan tindak pidana.

Pencabutan hak untuk dipilih menjadi salah satu instrumen yang relevan bagi aktor utama. Pasal 86 KUHP Nasional memasukkan hak memilih dan dipilih dalam pemilihan yang diadakan berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagai hak yang dapat dicabut. Dalam hukum Pemilu, pengaturan yang lebih khusus dapat menentukan jenis tindak pidana dan tingkat keterlibatan yang dapat disertai pencabutan hak tersebut. Ukurannya perlu diarahkan pada peran nyata pelaku, terutama ketika tindak pidana dilakukan untuk memperoleh atau mempertahankan kekuasaan.

Pencabutan hak untuk dipilih juga dapat diberikan untuk jangka waktu tertentu setelah pidana pokok selesai dijalani. Rentang lima sampai sepuluh tahun dapat dipertimbangkan sebagai pilihan kebijakan. Penentuannya tetap harus mempertimbangkan beratnya tindak pidana, tingkat keterlibatan pelaku, serta kesesuaiannya dengan sistem pidana tambahan dalam KUHP.

Selain pencabutan hak, putusan pidana juga dapat dihubungkan dengan status pencalonan. Undang-undang dapat menentukan tindak pidana Pemilu tertentu yang, setelah putusannya berkekuatan hukum tetap, menjadi dasar untuk mendiskualifikasi calon atau membatalkan penetapan calon terpilih. Jika pelaku sudah menduduki jabatan, akibat terhadap jabatannya tetap mengikuti mekanisme pemberhentian yang berlaku pada jabatan tersebut. Pengaturan seperti ini diperlukan agar pelaku tidak tetap menikmati keuntungan politik dari tindak pidana yang telah terbukti.

Dalam rezim Pemilihan, pembatalan calon sebenarnya telah dikenal sebagai salah satu konsekuensi dari politik uang. Pasal 73 ayat (2) UU Nomor 10 Tahun 2016 mengatur kemungkinan pembatalan pasangan calon yang terbukti melakukan politik uang berdasarkan putusan Bawaslu Provinsi. Selanjutnya, Pasal 135A ayat (1) menempatkan pelanggaran administrasi tersebut dalam kategori terstruktur, sistematis, dan masif (TSM). Dengan pengaturan itu, pembatalan pasangan calon melalui mekanisme administrasi berkaitan dengan pembuktian unsur TSM.

Persoalan muncul ketika keterlibatan calon dalam politik uang dapat dibuktikan, tetapi perbuatannya belum memenuhi seluruh unsur TSM. Misalnya, calon terbukti menyediakan dana atau memerintahkan pembagian uang di wilayah tertentu, sementara skala perbuatannya belum memenuhi unsur masif. Dalam keadaan seperti ini, keterlibatan calon tetap menunjukkan tingkat kesalahan yang berbeda dari pelaksana lapangan.

Kondisi tersebut perlu mendapat perhatian dalam pembaruan hukum Pemilu dan Pemilihan. Pertanggungjawaban calon seharusnya dapat dibangun dari keterlibatan langsung dalam tindak pidana, seperti memerintahkan, membiayai, mengendalikan, atau melakukan politik uang. Jika keterlibatan tersebut telah terbukti, konsekuensi terhadap pencalonan atau keterpilihan perlu mempunyai dasar hukum yang jelas, meskipun perbuatannya belum memenuhi seluruh unsur TSM.

Pidana penjara, diskualifikasi, dan pencabutan hak bekerja pada kepentingan yang berbeda. Pidana penjara membatasi kebebasan pelaku. Diskualifikasi dan pencabutan hak membatasi akses pelaku terhadap kekuasaan politik. Bagi tindak pidana yang dilakukan untuk memperoleh atau mempertahankan jabatan, kombinasi sanksi tersebut dapat memberikan konsekuensi yang lebih sesuai dengan tujuan dan tingkat kesalahan pelaku

Sanksi Ekonomi, Perampasan Aset, dan Pertanggungjawaban Partai Politik

Politik uang dan pendanaan kampanye ilegal selalu berkaitan dengan penggunaan dana. Karena itu, pemidanaan terhadap aktor utama perlu menyentuh kemampuan finansial yang digunakan untuk melakukan tindak pidana. Pidana denda dengan jumlah tetap dapat kehilangan daya cegah apabila nilainya jauh lebih kecil daripada dana yang dikeluarkan untuk melakukan pelanggaran atau keuntungan ekonomi yang diharapkan setelah kekuasaan diperoleh.

Salah satu bentuk yang dapat dipertimbangkan adalah denda yang dihitung berdasarkan nilai dana ilegal atau jumlah politik uang yang terbukti digunakan. Besaran denda dapat dirumuskan dalam bentuk kelipatan agar kerugian ekonomi yang diterima pelaku lebih besar daripada biaya yang dikeluarkan untuk melakukan tindak pidana. Misalnya, denda sebesar lima kali nilai dana yang terbukti digunakan. Besaran tersebut tetap harus ditentukan secara proporsional dan didukung mekanisme pembuktian yang memungkinkan nilai dana dihitung secara jelas.

Sanksi ekonomi juga dapat diperkuat melalui perampasan aset. Pasal 66 KUHP menempatkan perampasan barang tertentu dan/atau tagihan sebagai pidana tambahan. Dana yang digunakan untuk melakukan politik uang, aset yang berasal dari tindak pidana, maupun rekening yang digunakan untuk menampung atau menyalurkan dana dapat menjadi objek perampasan sepanjang hubungan dengan tindak pidananya dapat dibuktikan. Dengan cara ini, pemidanaan tidak berhenti pada pidana badan atau denda, tetapi juga dapat menyentuh sumber daya yang digunakan untuk membiayai kejahatan.

Dalam konteks tersebut, *asset recovery* mempunyai peran penting. Penelusuran dapat dilakukan terhadap rekening dana kampanye milik calon, pasangan calon, atau partai politik, termasuk rekening lain yang terbukti digunakan sebagai sarana penyimpanan atau penyaluran dana kejahatan. Pembekuan rekening selama proses penanganan dan perampasan setelah putusan tetap harus mengikuti hukum acara serta standar pembuktian yang berlaku. Jika penelusuran menunjukkan bahwa dana tersebut berasal dari tindak pidana lain atau merupakan bagian dari pencucian uang, penanganannya dapat menggunakan rezim hukum yang sesuai.

Pertanggungjawaban juga dapat diperluas kepada partai politik atau organisasi lain apabila tindak pidana dilakukan melalui struktur yang terorganisasi. Politik uang dalam skala luas dapat melibatkan tim kampanye, relawan, pengurus partai, atau kelompok pendukung. Namun keterlibatan organisasi tidak dapat disimpulkan hanya dari perbuatan salah satu anggotanya. Harus ada bukti bahwa struktur organisasi mengetahui, memerintahkan, membiayai, menyetujui, atau memanfaatkan organisasi untuk menjalankan tindak pidana.

Apabila keterlibatan tersebut dapat dibuktikan, partai politik atau organisasi yang bersangkutan dapat dikenai sanksi institusional. Bentuknya dapat berupa denda maupun sanksi administratif yang berkaitan dengan kepesertaan dalam Pemilu. Sanksi berupa pembekuan hak mengikuti Pemilu pada periode berikutnya merupakan bentuk yang sangat berat. Penerapannya karena itu harus dibatasi pada keterlibatan organisasi yang serius, terstruktur, dan dapat dibuktikan secara jelas.

Gagasan ini berkaitan dengan konsep *institutional liability*. Pertanggungjawaban dalam kejahatan Pemilu tidak seharusnya berhenti pada pelaksana lapangan apabila tindak pidana sebenarnya dirancang dan dibiayai melalui suatu organisasi. Penanganan perkara perlu menelusuri siapa yang memberikan perintah, siapa yang menyediakan pembiayaan, siapa yang mengendalikan pelaksanaan, dan apakah organisasi memperoleh manfaat dari perbuatan tersebut. Jika keterlibatan institusional terbukti, pertanggungjawaban dapat dibebankan kepada orang yang mengendalikan tindak pidana sekaligus kepada organisasi sesuai bentuk keterlibatannya

Follow the Money **dan Pengungkapan Aktor Intelektual**

Pemidanaan berdasarkan peran akan sulit diterapkan apabila penegakan hukum hanya berhenti pada pelaku yang ditemukan di lapangan. Dalam perkara politik uang dan pendanaan kampanye ilegal, orang yang membagikan uang belum tentu menjadi pihak yang merencanakan atau membiayai perbuatan tersebut. Di belakang pelaksana lapangan dapat terdapat koordinator, penyandang dana, tim pemenangan, calon, atau pihak lain yang mempunyai kepentingan terhadap hasil Pemilu. Karena itu, penelusuran aliran dana melalui pendekatan *follow the money* menjadi penting untuk mengetahui siapa yang sebenarnya membiayai dan mengendalikan tindak pidana.

Pemeriksaan terhadap pelaku lapangan perlu dilanjutkan dengan menelusuri asal uang yang digunakan. Penegak hukum perlu mengetahui dari mana dana berasal, kepada siapa dana diberikan, bagaimana pembagiannya dilakukan, dan siapa yang memberikan perintah. Penarikan tunai dalam jumlah tertentu, transfer antar-rekening, penggunaan rekening perantara, pembayaran kegiatan, maupun aliran dana kepada koordinator dapat menjadi petunjuk untuk melihat hubungan antara pelaksana lapangan dan pihak yang berada di atasnya. Jejak transaksi juga dapat memberikan informasi yang tidak selalu dapat diperoleh hanya dari keterangan saksi.

Melalui *follow the money*, penanganan perkara tidak berhenti pada peristiwa pembagian atau pemberian uang. Penelusuran diarahkan sampai kepada sumber pembiayaan dan pihak yang mengendalikan penggunaannya. Dari hasil tersebut dapat diketahui apakah pelaku menggunakan uang miliknya sendiri, menerima dana dari koordinator, atau menjalankan pembagian sebagai bagian dari kegiatan yang dibiayai oleh calon, tim pemenangan, penyandang dana, atau pihak lain. Temuan itu penting untuk menentukan posisi setiap pelaku dan bentuk pertanggungjawaban pidananya.

Penelusuran seperti ini membutuhkan kemampuan analisis transaksi keuangan yang memadai. Karena itu, koordinasi dengan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) dapat diperkuat untuk membantu penanganan perkara yang melibatkan aliran dana dalam jumlah besar atau pola transaksi yang kompleks. Kebutuhan tersebut menjadi lebih penting apabila ditemukan penggunaan rekening perantara, transaksi berlapis, atau hubungan pembiayaan dengan badan usaha. Koordinasi tetap harus dilaksanakan sesuai kewenangan masing-masing lembaga dan ketentuan hukum mengenai akses terhadap informasi keuangan.

Koordinasi juga dapat dilakukan lebih awal selama tahapan kampanye apabila terdapat dasar hukum dan indikasi yang cukup. Bawaslu dan Sentra Gakkumdu dapat memiliki mekanisme untuk menyampaikan informasi kepada PPATK, meminta analisis sesuai kewenangan, dan menindaklanjuti transaksi yang patut diduga berkaitan dengan pendanaan kampanye ilegal atau politik uang. Langkah ini diperlukan agar penelusuran aliran dana tidak selalu dimulai setelah pembagian uang selesai dilakukan atau setelah pelaku lapangan lebih dahulu diproses.

Penelusuran aliran dana juga dapat menunjukkan adanya tindak pidana lain yang berkaitan dengan pembiayaan politik. Dalam proses pemeriksaan dapat ditemukan fakta mengenai suap, gratifikasi, penyalahgunaan kewenangan, korupsi, atau pencucian uang. Apabila unsur tindak pidana tersebut terpenuhi, perkara dapat dikoordinasikan atau diteruskan kepada KPK, Kejaksaan, Kepolisian, atau lembaga lain sesuai kewenangannya. Dengan demikian, penanganan perkara dapat menjangkau sumber dana dan kepentingan yang berada di balik politik uang.

Dalam hubungan inilah gagasan *lex specialis derogat legi generali* progresif ditempatkan. Politik uang dalam skala besar atau penggunaan dana kampanye ilegal dapat berkaitan dengan tindak pidana korupsi dan TPPU apabila fakta yang ditemukan memenuhi unsur delik dalam rezim tersebut. Misalnya, perkara yang melibatkan penyelenggara negara, calon petahana (*incumbent*), suap kepada pemegang kewenangan, gratifikasi, atau penggunaan dana yang berasal dari tindak pidana. Dalam keadaan seperti itu, penanganan perkara tidak seharusnya berhenti pada tindak pidana Pemilu apabila rangkaian perbuatannya juga menunjukkan adanya tindak pidana lain yang dapat dibuktikan.

Arah penegakan hukum seperti ini dimaksudkan untuk menjangkau aktor intelektual dan sumber pembiayaan yang berada di belakang pelaksana lapangan. Politik uang yang dilakukan melalui jaringan terorganisasi perlu ditelusuri sampai kepada pihak yang menyediakan dana, memberi perintah, mengatur distribusi, dan memperoleh keuntungan politik dari perbuatan tersebut. Dengan cara itu, pertanggungjawaban pidana dapat dibebankan sesuai dengan peran nyata masing-masing pelaku.

Reformasi Sentra Gakkumdu dan Penguatan Bawaslu

Model pemidanaan sebagaimana dijelaskan di atas hanya dapat diterapkan apabila proses penegakan hukum mampu mengidentifikasi peran setiap pelaku secara tepat. Pelaksana lapangan tentu memiliki posisi yang berbeda dengan koordinator, penyandang dana, pemberi perintah, maupun aktor intelektual. Dalam hal ini, Sentra Gakkumdu memegang peran penting karena menjadi forum bersama Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan dalam penanganan tindak pidana Pemilu. Pasal 486 UU Pemilu juga telah menempatkan penyidik dan penuntut sebagai bagian dari Sentra Gakkumdu dalam proses penanganan tindak pidana Pemilu.

Penguatan Sentra Gakkumdu dapat dilakukan melalui gagasan penegakan hukum satu atap. Pola ini dimaksudkan agar Bawaslu, penyidik, dan penuntut bekerja lebih terpadu sejak suatu perkara mulai ditangani. Personel yang ditempatkan dalam Gakkumdu perlu bekerja secara konsisten selama tahapan Pemilu dan memiliki kemampuan khusus dalam menangani tindak pidana Pemilu. Dengan pola kerja tersebut, pembahasan perkara, penentuan kebutuhan bukti, dan pengembangan perkara dapat dilakukan bersama sejak awal.

Kerja yang terpadu penting terutama ketika perkara tidak berhenti pada pelaku yang ditemukan di lapangan. Dalam politik uang, misalnya, orang yang menyerahkan atau membagikan uang belum tentu menjadi pihak yang merencanakan dan membiayai perbuatan tersebut. Pemeriksaan perlu dikembangkan untuk mengetahui sumber dana, koordinator, pemberi perintah, serta pihak yang mengendalikan pelaksanaan tindak pidana. Dengan demikian, penanganan perkara dapat menjangkau seluruh pihak sesuai dengan peran dan tingkat keterlibatannya.

Penegakan hukum satu atap dapat dikembangkan melalui pembentukan unit penyidik dan penuntut khusus yang bekerja secara terpadu dengan Bawaslu selama

tahapan Pemilu. Alternatif lain adalah memberikan kewenangan penyidikan secara terbatas kepada penyidik tertentu di lingkungan Bawaslu. Kedua pilihan tersebut membutuhkan perubahan undang-undang karena menyangkut pembagian kewenangan antara Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan. Jika pilihan tersebut ditempuh, batas kewenangan penyidikan, hubungan dengan penuntut umum, standar kompetensi penyidik, mekanisme pengawasan, dan pertanggungjawaban masing-masing lembaga harus diatur secara tegas.

Perubahan kelembagaan tersebut juga perlu diikuti dengan penyesuaian waktu penanganan perkara. Tindak pidana yang melibatkan satu pelaku dengan fakta yang sederhana tentu berbeda dengan perkara yang melibatkan banyak pelaku, aliran dana yang besar, badan hukum, wilayah yang luas, atau transaksi keuangan yang harus ditelusuri lebih lanjut. Perkara dengan karakter seperti ini membutuhkan waktu pemeriksaan yang lebih memadai agar hubungan antarpelaku dan sumber pembiayaan dapat dibuktikan dengan baik.

Atas dasar itu, perpanjangan waktu penanganan dapat diberikan terhadap perkara tertentu berdasarkan kriteria yang telah ditentukan dalam undang-undang. Jumlah pelaku, nilai dana, luas wilayah, keterlibatan badan hukum atau struktur organisasi, serta kebutuhan penelusuran transaksi dapat digunakan sebagai ukuran untuk menentukan tingkat kompleksitas perkara. Pembatasan melalui kriteria tersebut penting agar perpanjangan waktu tidak diterapkan secara bebas terhadap setiap tindak pidana Pemilu.

Untuk perkara yang memiliki tingkat kompleksitas dan dampak yang lebih besar, dapat dipertimbangkan kategori *extraordinary electoral crimes*. Kategori ini dapat mencakup perkara yang melibatkan dana dalam jumlah besar, jaringan pelaku yang berlapis, badan hukum atau penyelenggara negara, dugaan pencucian uang, maupun penelusuran transaksi lintas lembaga. Penggunaan istilah tersebut tidak dimaksudkan untuk membentuk jenis tindak pidana baru, tetapi untuk membedakan perkara yang membutuhkan waktu dan metode penanganan yang lebih mendalam. Dengan waktu pemeriksaan yang cukup, penegak hukum dapat menelusuri rantai pembiayaan dan keterlibatan aktor intelektual sebelum perkara dilimpahkan ke pengadilan.

Penguatan Bawaslu juga memiliki landasan dalam kewenangan adjudikatif yang telah diberikan oleh UU Pemilu. Pasal 461 memberi kewenangan kepada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota untuk menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administratif Pemilu. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa Bawaslu tidak ditempatkan semata-mata sebagai lembaga pengawas, tetapi juga menjalankan fungsi adjudikasi dalam penegakan hukum administrasi Pemilu. Kedudukan ini penting dalam membahas arah penguatan kelembagaan Bawaslu pada masa mendatang.

Dalam jangka panjang, penguatan tersebut dapat dikembangkan melalui gagasan pembentukan lembaga peradilan Pemilu yang lebih independen dan terintegrasi sebagai bagian dari *electoral justice system*. Gagasan ini membutuhkan pengaturan yang lebih mendasar mengenai kedudukan lembaga, jenis perkara yang menjadi kewenangannya, serta hubungan antara fungsi pengawasan, penyidikan, penuntutan, adjudikasi, dan badan peradilan. Pembagian kewenangan harus dirumuskan secara jelas agar tidak terjadi tumpang tindih antarlembaga dan setiap proses tetap memenuhi prinsip *due process*, independensi, dan akuntabilitas.

Perlindungan Hukum bagi Pengawas Pemilu

Penguatan kewenangan penegakan hukum harus diikuti perlindungan terhadap pengawas Pemilu. Pengawas pada tingkat TPS, kecamatan, kabupaten/kota, dan provinsi berhadapan langsung dengan peserta, tim kampanye, pejabat, serta jaringan politik yang mempunyai kepentingan terhadap hasil. Ancaman fisik, intimidasi, tekanan, atau penggunaan proses hukum dapat memengaruhi keberanian pengawas dalam menemukan dan menindaklanjuti dugaan pelanggaran.

Perlindungan fungsional dapat diberikan terhadap tindakan yang dilakukan dalam lingkup kewenangan, mengikuti prosedur, dan didasarkan pada iktikad baik. Tujuannya adalah memastikan pengawas dapat menjalankan tugas tanpa tekanan hukum dari pihak

yang dirugikan oleh hasil pengawasan. Perlindungan tersebut tetap mempunyai batas karena tindakan yang melampaui kewenangan, dilakukan dengan itikad buruk, atau memenuhi unsur tindak pidana harus dapat diproses.

Konsep tersebut dapat dirumuskan sebagai imunitas fungsional terbatas. Imunitas ini melindungi tindakan resmi pengawas yang dilakukan berdasarkan kewenangan dan prosedur, tetapi tidak menciptakan kekebalan absolut dari hukum. Pengaturan seperti ini diperlukan untuk mencegah gugatan perdata, laporan pidana pencemaran nama baik, intimidasi, atau tekanan lain digunakan sebagai alat untuk menghambat pengawasan yang sah.

Perlindungan terhadap pengawas juga memerlukan konsekuensi terhadap pihak yang menghalangi, mengancam, atau mengintimidasi pelaksanaan tugas. Pemberatan sanksi dapat dipertimbangkan apabila perbuatan dilakukan untuk menggagalkan pengawasan atau penanganan perkara. Perlindungan tersebut penting terutama bagi pengawas ad hoc di tingkat TPS dan kecamatan yang berhadapan langsung dengan aktor politik di lapangan.

Kekuatan penegakan hukum Pemilu sangat bergantung pada kemampuan pengawas memperoleh informasi, menemukan dugaan pelanggaran, memeriksa dokumen, dan meneruskan perkara. Karena itu, perlindungan terhadap pengawas merupakan bagian dari perlindungan terhadap proses penegakan hukum itu sendiri. Sistem yang membiarkan intimidasi terhadap pengawas pada akhirnya juga melemahkan kemampuan untuk mengungkap tindak pidana dan aktor yang berada di belakangnya.

Penutup

Rekonstruksi pemidanaan tindak pidana Pemilu dan Pemilihan perlu dibangun berdasarkan posisi, tingkat kesalahan, dan peran pelaku. Pelaku lapangan, penerima, perantara, koordinator, penyandang dana, pemberi perintah, calon, dan peserta dapat berada dalam satu rangkaian perbuatan dengan tingkat penguasaan serta keuntungan yang berbeda. Perbedaan tersebut harus tercermin dalam bentuk pidana dan konsekuensi hukum yang dijatuhkan.

Bagi masyarakat atau pelaku tingkat bawah dengan keterlibatan terbatas, *Mass Level Restorative Justice System* dapat dikembangkan melalui pidana kerja sosial, pidana pengawasan, pendidikan hukum, dan publisitas putusan yang terukur. Model tersebut mempertahankan pertanggungjawaban, tetapi mengarahkan pemidanaan pada pembinaan, manfaat sosial, dan pencegahan pengulangan.

Bagi calon, peserta, penyandang dana, pemberi perintah, dan aktor intelektual, *Administrative Criminal Law System* menggabungkan pidana badan dengan konsekuensi politik, administratif, dan ekonomi. Pencabutan hak untuk dipilih, diskualifikasi atau pembatalan keterpilihan, denda proporsional, dan perampasan aset diarahkan pada kepentingan yang menjadi tujuan tindak pidana, yaitu kekuasaan dan keuntungan ekonomi yang mengikuti kekuasaan tersebut.

Pembedaan pemidanaan tersebut harus didukung kemampuan mengungkap rantai pelaku dan sumber pembiayaan. *Follow the money* diperlukan agar perkara bergerak dari pelaku lapangan menuju koordinator, penyandang dana, pemberi perintah, dan aktor intelektual. Koordinasi dengan PPATK, kapasitas investigasi keuangan, serta hubungan dengan rezim antikorupsi dan TPPU menjadi relevan ketika fakta perkara menunjukkan unsur tindak pidana di luar delik Pemilu.

Sentra Gakkumdu dan Bawaslu menjadi bagian penting dari pelaksanaan rekonstruksi tersebut. Integrasi operasional yang lebih kuat, personel yang bekerja penuh waktu dan mempunyai spesialisasi, konstruksi perkara yang disusun sejak awal, serta waktu penanganan yang sesuai bagi perkara kompleks diperlukan agar penegakan hukum tidak berhenti pada orang yang paling mudah ditemukan di lapangan.

Arah pembaruan hukum Pemilu terletak pada proporsionalitas dan kemampuan menjangkau struktur kejahatan. Pelaku dengan peran terbatas menerima pidana yang sesuai dengan tingkat kesalahannya, sedangkan pihak yang merancang, membiayai,

mengendalikan, dan menggunakan tindak pidana untuk memperoleh kekuasaan menghadapi konsekuensi yang menyentuh kebebasan, hak politik, serta kekuatan ekonominya. Dengan konstruksi tersebut, *deterrent effect* dibangun melalui kesesuaian antara sanksi dan kepentingan yang hendak diperoleh pelaku.

Perlindungan integritas Pemilu pada akhirnya juga merupakan pencegahan korupsi politik sejak hulu. Politik uang, pendanaan ilegal, dan transaksi kekuasaan pada tahap kontestasi dapat membentuk jaringan kepentingan yang berlanjut setelah pejabat terpilih. Karena itu, rekonstruksi pemidanaan, optimalisasi diskualifikasi dan pencabutan hak, penguatan investigasi keuangan, reformasi Gakkumdu, serta kemampuan menelusuri aktor intelektual perlu ditempatkan dalam satu arah pembaruan. Tujuannya adalah mencegah kekuasaan yang diperoleh melalui kejahatan digunakan untuk mengembalikan modal politik dan memperluas korupsi di dalam pemerintahan.

Bawaslu Kab. Bone