

daerah dan Presiden untuk membentuk pemerintahan demokratis. Oleh karena itu dalam perkembangan negara modern Pemilu menjadi tonggak demokrasi. Esensi demokrasi secara universal adalah pemerintahan yang dipilih langsung atau tidak langsung melalui wakil-wakil rakyat yang representatif (mewakili rakyat). Jadi sebenarnya yang menjalankan kedaulatan rakyat itu adalah wakil-wakil rakyat yang duduk di dalam lembaga perwakilan, yang lebih lazim disebut parlemen. Namun lembaga ini setelah perubahan UUD 1945 fungsi utamanya adalah di bidang legislasi dan budgeter.<sup>3</sup> Landasan hukum tentang kedaulatan rakyat adalah sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (disingkat UUD RI 1945) menyatakan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.<sup>4</sup> Makna dari “kedaulatan berada di tangan rakyat” adalah bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Dan perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui Pemilihan Umum (selanjutnya disingkat Pemilu) secara langsung sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih wakilnya akan menjalankan fungsi melakukan pengawasan, menyalurkan aspirasi politik rakyat, membuat undang-undang sebagai landasan bagi semua pihak di Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam

---

<sup>3</sup> Soedarsono 2005, *Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm 1

<sup>4</sup> Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam satu naskah.

menjalankan fungsi masing-masing, serta merumuskan anggaran pendapatan dan belanja untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut.<sup>5</sup>

Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (disingkat DPR), Dewan Perwakilan Daerah (disingkat DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (disingkat DPRD) diseenggarakan berlandaskan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahunan sekali sesuai dengan ketentuan Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.<sup>6</sup> Pemilu yang terselenggara secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan wakil rakyat yang berkualitas, dapat dipercaya, dan dapat menjalankan fungsi kelembagaan legislatif secara optimal. Penyelenggaraan pemilu yang baik dan berkualitas akan meningkatkan derajat kompetisi yang sehat, partisipatif dan keterwakilan yang makin kuat dan dapat dipertanggungjawabkan.<sup>7</sup>

Dalam situasi pelik ini, untuk menyempurnakan dalam tujuan demokrasi, maka pemerintah membuat regulasi tentang pemilihan umum, dimana pemilihan umum dilengkapi dengan regulasi mengatur lembaga mana yang mempunyai wewenang menyelenggarakan pemilihan umum, dalam hal tersebut lahirlah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 mengatur lembaga penyelenggara Pemilu terdapat pada Buku Ke II tentang Penyelenggara Pemilu yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU), Pengawas Pemilu ( PANWASLU), serta Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

Dengan dibentuknya Penyelenggara Pemilu, secara jelas akan banyak menimbulkan persoalan di tubuh lembaga penyelenggara pemilu tersebut, baik itu

---

<sup>5</sup> Penjelasan Umum Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 *tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*.

<sup>6</sup> Perubahan Ketiga Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Satu Naskah.

<sup>7</sup> Soedarsono, 2005, *Op, Cit*, hlm 4

KPU, PANWAS, maupun DKPP, di karenakan adanya kurang kontrol secara hukum yang dilakukan oleh Undang-Undang tersebut, dalam artian bahwa adanya kekosongan hukum, baik sarana pidana maupun penegakan serta keadilan. Yang menjadi persoalan dalam penyelenggaraan pemilihan adalah adanya penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara serentak. Lembaga tersebut adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU). KPU sebagai penyelenggara Pemilu dan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dalam menyelenggarakan Pemilu berkomitmen dan berpedoman pada azas mandiri, jujur, adil, tertib dalam menyelenggarakan Pemilu, terbuka, profesional, efisien dan efektif mengingat tugas KPU adalah menyelenggarakan Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang diselenggarakan secara langsung oleh rakyat. Disamping tugas tersebut, sebagaimana yang telah dibahas sebelumnya, KPU juga melaksanakan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah (Pemilukada) yaitu untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur dan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung, sehingga untuk melaksanakan tugas tersebut maka dibentuk pula KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota di Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Sejak tahun 2015, penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung dan serentak. Pada prinsipnya pemilihan kepala daerah serentak ini baru pertama kalinya dilakukan di Indonesia yang mana pemungutan suaranya dilakukan pada hari Kamis tanggal 9 bulan Desember 2015, namun belum bersifat nasional karena berakhirnya masa jabatan kepala daerah dari masing-masing kepala daerah di Indonesia tidak bersamaan. Berdasarkan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah maka

pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak dibagi menjadi beberapa gelombang berdasarkan masa berakhirnya jabatan kepala daerah.

Terkait dengan pembagian gelombang pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak tersebut yang dimulai dari pemilihan serentak gelombang pertama sampai dengan pemilihan serentak secara nasional, Yos Johan Utama sebagai pengantar dalam buku Tjahjo Kumolo menuliskan:<sup>8</sup>

“Dan kini, Pilkada langsung itu telah mengalami penyempurnaan dengan dilaksanakan secara serentak dalam tujuh gelombang. Gelombang pertama dilaksanakan Desember 2015 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada 2015 serta pada semester pertama 2016. Gelombang kedua dilaksanakan Februari 2017 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada semester kedua 2016 dan kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada 2017. Gelombang ketiga akan dilaksanakan pada Juni 2018 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2018 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2018 dan 2019. Gelombang keempat akan dilaksanakan pada 2020 untuk kepala daerah hasil pemilihan Desember 2015. Gelombang kelima akan dilaksanakan pada 2022 untuk kepala daerah hasil pemilihan pada Februari 2017. Gelombang keenam akan dilaksanakan pada 2023 untuk kepala daerah hasil pemilihan 2018. Kemudian, dilakukan pilkada serentak secara nasional pada 2027. Jadi, mulai 2027, Pilkada dilakukan secara serentak di seluruh provinsi, kabupaten, dan kota di Indonesia, untuk seterusnya dilakukan kembali tiap lima tahun sekali”.

Secara historis, undang-undang terkait pemerintahan daerah yang dimulai sejak reformasi pada tahun 1998 yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 serta menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Di dalam pasalnya menuliskan dengan tegas bahwa “Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan” . Pasal 40 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 ditulis bahwa “Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil

---

<sup>8</sup> Tjahjo Kumolo. 2015. *Politik Hukum Pilkada Serentak*. Jakarta Selatan: PT. Mizan Publika. hlm.16-17.

Kepala Daerah dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur, dan adil”; ayat (2) Setiap anggota DPRD dapat memberikan suaranya kepada satu pasang calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah dari pasangan calon yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD, sebagaimana di maksud dalam Pasal 37 ayat (4); selanjutnya ayat (3) Pasangan calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah yang memperoleh suara terbanyak pada pemilihan, sebagaimana di maksud pada ayat (2) ditetapkan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden. Penyelenggaraan Pemilu yang bersifat langsung, umum, bebas, jujur, adil dan akuntabel perlu didukung suatu lembaga yang kredibel. Untuk itu, lembaga Penyelenggara Pemilu harus mempunyai integritas yang tinggi, ketidakberpihakan kepada salah satu Peserta Pemilu serta memahami tugas dan tanggung jawab sebagai Penyelenggara Pemilu dan menghormati hak-hak politik dari warga negara. Untuk mendukung hal tersebut, diperlukan suatu lembaga berkompeten yang mampu mendukung pelaksanaan Pemilu yang dapat menjamin pelaksanaan hak politik masyarakat serta mempunyai integritas, kapabilitas, dan akuntabilitas.

Pada kenyataannya dalam berbagai penelitian, ditemukan fakta bahwa setiap pemilihan kepala daerah banyak menuai sengketa, baik itu sengketa hasil pemilihan, maupun sengketa pidana, Administrasi, etik, sehingga inilah yang menjadi permasalahan setiap hal penyelenggaraan pemilu di daerah, baik pemilihan Gubernur, Bupati/Walikota. Dalam sengketa tersebut pihak penyelenggara negara seperti Pengawas pemilihan (PANWAS), Dewan Kehormatan Kode Etik (DKPP) tidak melihat suatu regulasi hukum bahwa adanya pelanggaran yang dilakukan oleh Anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang sifatnya merugikan masyarakat dan kerugian negara.

Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pemilu tidak memberikan ruang konstruksi tentang adanya Undang-Undang lain masuk mengatur para penyelenggara negara seperti Anggota Komisioner Pemilihan Umum (KPU) melakukan perbuatan yang dianggap dapat merugikan negara dapat di pidana. Memang pada prinsipnya bahwa, tindak pidana korupsi hanya masuk melakukan tindakan hukum terhadap penyelenggara pemilu dalam setiap pemilukada, apabila penyelenggara pemilu dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum (KPU) menyalahgunakan anggaran negara, seperti penggunaan dana operasional, pengadaan barang dan jasa, serta proses lelang, namun tidak sampai dengan pemilihan ulang, dimana pemilihan ulang tersebut akibat perbuatan Anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) melakukan penggelembungan suara, menghilangkan hak suara, manipulasi data pemilih, serta proses pelaksanaan pemilukada tersebut.

Dengan kondisi hukum tersebut, penulis dapat memberikan argumentasi hukum bahwa dalam proses pelaksanaan pemilukada, Komisi Pemilihan Umum (KPU) di daerah Provinsi Sumatra Selatan, Riau, Sulawesi Tenggara dan masih banyak daerah dalam melaksanakan tugasnya terdapat beberapa peristiwa hukum yang dianggap dapat merugikan masyarakat serta negara, sehingga perlunya pemilihan ulang, di akibatkan adanya pelanggaran pidana yang dilakukan oleh KPU.

Dengan kondisi ini, perluasan Tindak Pidana Pemilu agar sekiranya dapat juga menjangkau beberapa pelanggaran oleh para penyelenggara pemilu seperti Anggota KPU dalam pendataan wajib pilih merupakan ruang besar untuk menentukan adanya kecurangan dalam pemilukada, baik itu adanya anggota KPPS tidak memberikan administrasi surat panggilan terhadap para pemilih dalam melakukan hak pilih sebagai

warga negara. Di Indonesia dalam melakukan pemilihan umum, baik pemilihan Presiden, DPR RI, DPD, DPRD, sering kita jumpai atau temukan banyaknya pelanggaran yang dilakukan oleh Anggota KPU itu sendiri, namun tidak ada suatu sanksi yang tepat yang sifatnya dapat dilakukan penerapan sanksi pidana secara maksimal, dalam hal keseimbangan antara perbuatan dan keadilan. Kondisi pada umumnya anggota KPU yang melakukan tindak pidana pemilu, hanya di berikan sanksi kurungan atau hukuman percobaan dan denda sangat rendah, hukuman paling tinggi adalah sanksi sanksi pemecatan atau pemberhentian dari jabatannya.

Penulis dalam hal ini, mencoba untuk melakukan pengkajian sebagai hal perluasan tindak pidana pemilu untuk menciptakan sebuah gagasan baru terhadap sistem penegakan hukum dalam mencapai adanya keadilan hukum dalam masyarakat. Sehingga pentingnya penulis menganalisis, apakah teori tersebut dapat menjangkau sarana pembedaan terhadap anggota KPU yang melakukan kesalahan dapat di lakukan pembedaan atas adanya unsur sengaja merugikan masyarakat dan negara.

Dalam kondisi ini, penulis tertarik mengkaji secara teoritis adanya permasalahan hukum di atas, dimana pengkajian tersebut sebagai perluasan tindak pidana pemilu dalam menjangkau penyelenggara pemilu sebagai penyelenggara negara dalam melakukan tugas dan tanggungjawabnya, untuk itu penulis tertarik menganalisis tema dengan judul” **Rekontruksi Sanksi Pidana Terhadap Anggota KPU yang Melakukan Tindak Pidana Pemilu Berbasis Nilai Keadilan.**

## **A. Rumusan Masalah**

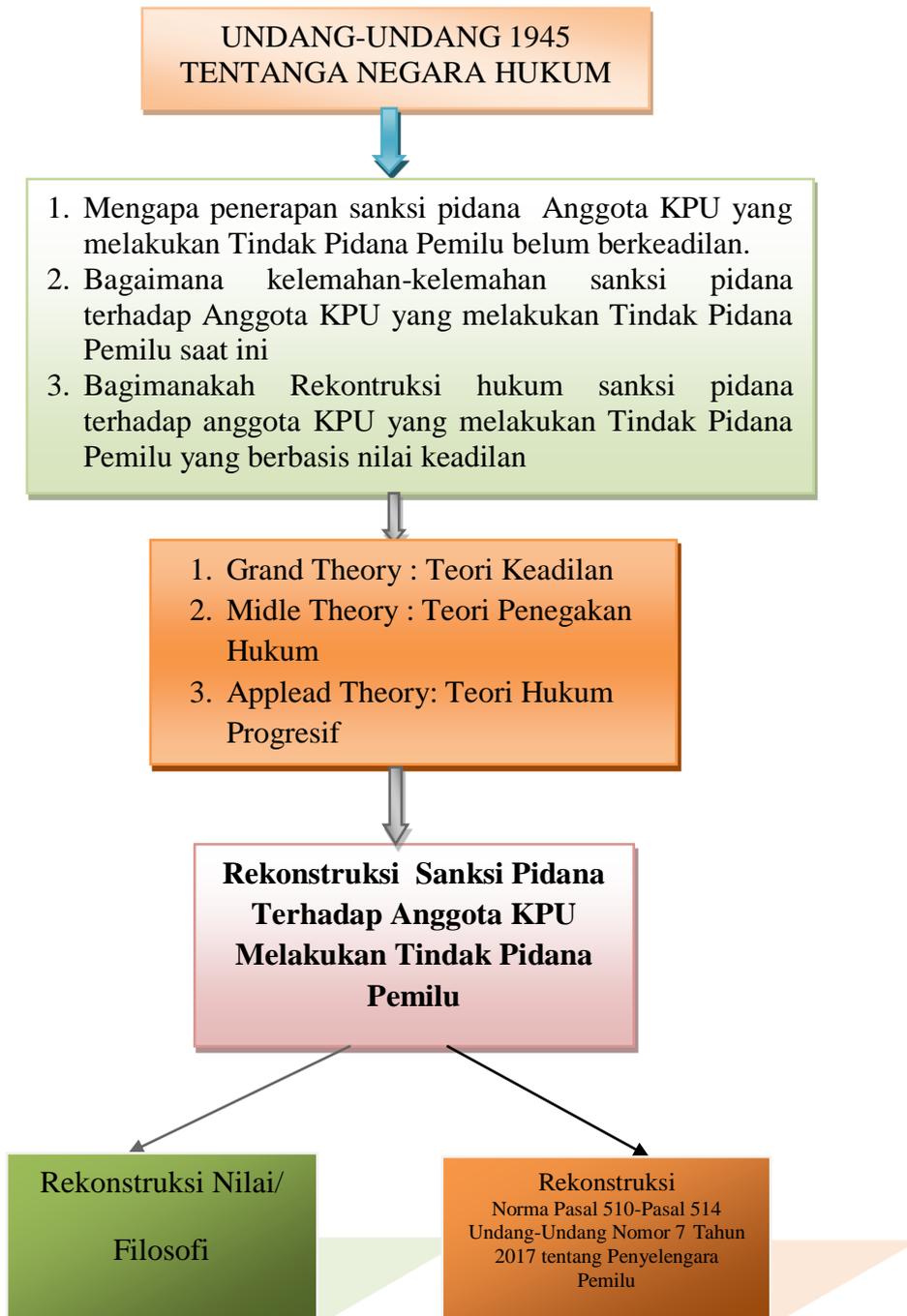
Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat dirumuskan menjadi tiga permasalahan sebagai berikut :

1. Mengapa penerapan sanksi pidana Anggota KPU yang melakukan Tindak Pidana Pemilu belum berkeadilan.
2. Bagaimana kelemahan-kelemahan sanksi pidana terhadap Anggota KPU yang melakukan Tindak Pidana Pemilu saat ini
3. Bagimanakah Rekonstruksi hukum sanksi pidana terhadap anggota KPU yang melakukan Tindak Pidana Pemilu yang berbasis nilai keadilan

Dalam menyusun kerangka pikir menurut Noeng Muhadjir, dalam makalahnya yang berjudul “Proses Mengkonstruksi Teori dan Hipotesis”, bagian teori harus menampilkan bagian yang bulat yang disajikan secara holistik, tetapi juga bukan sekedar penyajian konsep yang terpilah dan terpecah-pecah, sehingga konsep tersebut akan lebih menarik untuk dikaji.

Agar suatu studi tetap terarah/ fokus pada tujuan yang telah ditetapkan, maka diperlukan kerangka pemikiran yang berfungsi sebagai pedoman atau arah pembahasan seluruh rangkaian kegiatan studi. Untuk dapat merekonstruksi kerangka pemikiran tersebut, maka terlebih dahulu perlu ditentukan ruang lingkup kajian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggara Pemilu dimana dalam Undang-undang tersebut mengkaji tentang Tindak Pidana Pemilu dimana memberikan ruang sempit bagi anggota KPU dalam melakukan pelanggaran pemilu. Berdasarkan atas lingkup kajian itu, selanjutnya akan dilakukan pembatasan-pembatasan tertentu sehingga studi ini tidak terlalu luas. Untuk itu dapat diketengahkan beberapa teori yang berkaitan dengan kajian

permasalahan dalam studi ini, sehingga dapat dipakai sebagai pisau analisis dalam menjelaskan dan menganalisis permasalahan penulisan disertasi ini.



## GLOSSARY

Rekonstruksi	Upaya reorientasi dan reevaluasi serta penyusunan kembali, pembaharuan nilai-nilai hukum, sosiologis, politik, sosio filosofis dan sosio cultural.
Sanksi	Tindakan-tindakan atau memaksa/penghukuman
Pelaku	Bagian dari subjek /orang
Anggota KPU	Bagian dari penyelenggara pemilu yang berkedudukan sebagai lembaga KPU yang terdiri dari beberapa anggota dan ketua
Tindak Pidana Pemilu	Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan yang dapat mempengaruhi tidak terlaksananya penyelenggaraan pemilu.
Berbasis	Menjadikan sesuatu sebagai asas/dasar.
Nilai	Harga, kadar, mutu, sifat-sifat yang penting bagi kemanusiaan, sifat atau kualitas dari sesuatu yang bermanfaat bagi kehidupan manusia baik lahir maupun batin.
Keadilan	Kondisi kebenaran ideal secara moral mengenai sesuatu hal, baik menyangkut benda atau orang.
Nilai Keadilan	Sifat atau kualitas dari kondisi kebenaran ideal secara moral mengenai sesuatu hal, baik yang menyangkut benda maupun orang.

## RIWAYAT



**ABDUL JABAR RAHIM, S.H.,M.H,** Lahir di Wawolemo, 22 November 1980, Jenis kelamin Laki-laki, Agama Islam, Alamat tempat tinggal Jalan KS.Tubun BTN Permata Baruga Indah Permai Blok A No.3 Kelurahan Baruga Kota Kendari Sulawesi Tenggara, Nomor HP : 085213665543. Menyelesaikan Pendidikan Sekolah Dasar Negeri ( SDN ) 1 Wawolemo Kecamatan Pondidaha Kabupaten Unaaha-Tahun 1993. Tamat Sekolah Menengah Pertama (SMPN) 2 Sampara Kecamatan Sampara Kabupaten Unaaha-Tahun 1996. Tamat Sekolah Madrasah Alyah Swasta Pesantren Al-Munawarah Wawolemo Kecamatan Pondidaha Kabupaten Unaaha-Tahun 1999.

Bahwa pada tahun 2002 penulis melanjutkan Studi di Fakultas Hukum Universitas Muammadiyah Kendari (UMKendari), dan tamat pada tahun 2006, selanjutnya Tahun 2011, penulis melanjutkan Strata Dua (S2) Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Jakarta (UMJ) dan tamat pada tahun 2013 Konsentrasi Hukum Pidana, dan selanjutnya penulis melanjutkan Strata Tiga (S3) pada Tahun 2017 pada Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang dan tamat pada bulan maret tahun 2020.

Penulis berkerja sebagai Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Muhamadiyah Kendari (UMKendari) sampai dengan sekarang ini, jabatan fungsional Asisten Ahli /III b. Penulis juga menjabat sebagai Ketua Jurusan pada Kosentrasi Pidana Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Kendari, selanjutnya Penulis juga berkerja sebagai penegak hukum yaitu profesi Advokat / Pengacara dan menjadi Konsultan Hukum pada PT.Adira Finance Cabang Kendari, dan pernah memberikan keterangan Ahli Pidana di Pengadilan Negeri, Kepolisian Republik Indonesia.

Penulis memiliki satu orang istri bernama Trinaningsih,SH, dan satu orang anak yaitu anak perempuan bernama Valeria Rubrica Queenza Rahim.

Penjatuhan sanksi pidana terhadap pelaku tindak pidana merupakan hak mutlak bagi negara dalam menghukum masyarakat/warga yang terbukti melakukan tindak pidana, namun penjatuhan sanksi pidana banyak menuai kontroversial, baik sistem Straf Soord, Straf Maat, Straf Modusnya, dalam hal inilah penulis tertarik mengkaji secara teoritis hukum menulis disertasi dengan judul **“Rekontruksi Hukum Terhadap Anggota KPU yang melakukan Tindak Pidana Pemilu dalam Basis Nilai Keadilan”**

Berbicara rekonstruksi sanksi pelaku tindak pidana pemilu sesuai konsep sistem pidanaan dalam pembaharuan hukum pidana yang akan datang pada hakikatnya, setidaknya peneliti menyoroti beberapa hal untuk dilakukan perubahan, yakni pada sanksi yang di dalamnya termasuk bentuk, berat ringannya, dan indikator penjatuhan sanksi tersebut.