



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 59/PUU-XXII/2024**

Tentang

Subjek Hukum/Pelaku Tindak Pidana Politik Uang pada Pemilihan Umum

- Pemohon** : **Ahmad Sadzali, dkk**
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU 7/2017) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945)
- Pokok Perkara** : Pasal 523 ayat (1) dan ayat (2) UU 7/2017 bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 22E ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28J ayat (1), Pasal 29 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.
- Amar Putusan** : Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya
- Tanggal Putusan** : Rabu, 16 Oktober 2024
- Ikhtisar Putusan** :

Para Pemohon adalah perseorangan warga negara Indonesia yang berprofesi sebagai dosen pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII), mahasiswa Fakultas hukum UII, pengamat politik. Menurut para Pemohon ketentuan norma Pasal 523 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dapat mengancam sistem Pemilu yang luberjurdil karena ketentuan pasal-pasal *a quo* membatasi subjek hukum/pelaku tindak pidana politik uang. Ketentuan Pasal 523 ayat (1) dan ayat (2) UU 7/2017 menurut para Pemohon memiliki makna yang sempit sehingga memberikan perlindungan terhadap relawan dan/atau simpatisan kandidat yang melakukan tindak pidana politik uang yang namanya tidak terdaftar pada KPU, karena tidak terqualifikasi sebagai subjek hukum/pelaku pada frasa “setiap pelaksana, peserta dan/atau tim kampanye” sebagaimana termuat dalam ketentuan norma pasal *a quo*. Ketidakjelasan pengaturan mengenai subjek hukum/pelaku tindak pidana politik uang dalam Pemilu akan membuat praktik politik uang akan terus meluas karena tidak adanya pembatasan atau pelarangan bagi setiap orang. Terhadap dalil-dalil permohonan para Pemohon di atas, ketentuan norma Pasal 523 ayat (1) dan ayat (2) UU 7/2017 bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 22E ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28J ayat (1) dan Pasal 29 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Terkait dengan kewenangan Mahkamah, oleh karena yang dimohonkan oleh para Pemohon adalah pengujian konstusionalitas norma undang-undang, *in casu* UU 7/2017 terhadap UUD NRI Tahun 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

Mengenai kedudukan hukum, terlepas dari terbukti atau tidaknya dalil-dalil para Pemohon mengenai inkonstitusionalitas norma Pasal 523 ayat (2) dan ayat (3) UU 7/2017 yang dimohonkan pengujian, dalam kualifikasinya masing-masing sebagai perorangan warga negara Indonesia yang juga berprofesi masing-masing sebagai dosen dan mahasiswa, para Pemohon telah menerangkan secara spesifik hak konstusionalnya yang

menurut anggapannya mengalami kerugian dan/atau potensial mengalami kerugian hak konstitusional dan memiliki hubungan sebab akibat (*causal verband*) dengan berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian, yang dibuktikan dengan fotokopi KTP [vide Bukti P-3 s.d. Bukti P-8; Bukti P-30], di mana masing-masing Pemohon juga memiliki hak untuk memilih dalam Pemilu Tahun 2024 dan akan menggunakan hak pilihnya dalam Pilkada Tahun 2024. Sehingga jika permohonan dikabulkan, kerugian demikian tidak lagi terjadi lagi. Dengan demikian para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*;

Terhadap pengujian konstitusionalitas Pasal 523 ayat (1) dan ayat (2) UU 7/2017 sebagaimana didalilkan para Pemohon, menurut Mahkamah permohonan para Pemohon telah jelas dan tidak terdapat kebutuhan maupun urgensi untuk mendengarkan keterangan pihak-pihak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 UU MK.

Bahwa berdasarkan Pasal 60 ayat (2) UU MK dan Pasal 78 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (PMK 2/2021), mengenai apakah terhadap norma *a quo* dapat dimohonkan pengujian kembali, Mahkamah setelah membaca dan menyandingkan materi permohonan Pemohon dengan Perkara Nomor 29/PUU-XVII/2019, yang menguji konstitusionalitas norma Pasal 523 UU 7/2017, telah ternyata bahwa dasar pengujian perkara sebelumnya berbeda dengan dasar pengujian perkara *a quo*. Selain itu, pada Perkara Nomor 29/PUU-XVII/2019, Mahkamah menjatuhkan amar putusan yang menyatakan bahwa permohonan Pemohon I gugur dan permohonan Pemohon II tidak dapat diterima, sehingga berkaitan dengan pokok permohonan perkara sebelumnya belum dipertimbangkan oleh Mahkamah. Dengan demikian, dikarenakan terhadap permohonan pengujian sebelumnya, Mahkamah tidak/belum menilai konstitusionalitas norma Pasal 523 ayat (2) dan ayat (3) UU 7/2017, dan terhadap permohonan *a quo* terdapat dasar pengujian yang berbeda dengan permohonan sebelumnya, maka Mahkamah berpendapat bahwa permohonan *a quo* tidak terhalang oleh ketentuan sebagaimana termuat dalam Pasal 60 ayat (2) UU MK dan Pasal 78 PMK 2/2021, sehingga terhadap ketentuan norma *a quo* dapat dimohonkan pengujian kembali.

Bahwa setelah Mahkamah membaca secara saksama dalil permohonan para Pemohon beserta bukti-bukti yang diajukan, isu utama yang dipermasalahkan oleh para Pemohon adalah berkenaan dengan perlunya perluasan makna terhadap subjek hukum/pelaku tindak pidana politik uang (*money politics*) dalam frasa “setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim kampanye” sebagaimana diatur dalam Pasal 523 ayat (1) dan ayat (2) UU 7/2017 menjadi frasa “setiap orang”, sehingga ketentuan norma Pasal *a quo* dapat dikenakan bagi siapa saja, termasuk di dalamnya relawan dan simpatisan kandidat yang melakukan tindak pidana politik uang dalam Pemilu.

Bahwa menurut Mahkamah secara konstitusional penyelenggaraan Pemilu harus didasarkan pada asas-asas yang mengikat seluruh pihak, baik penyelenggara Pemilu, peserta pemilu, pemilih, dan pemerintah sesuai dengan amanat dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Pemilu merupakan sarana demokrasi konstitusional dan pemenuhan hak pilih warga negara, dalam hal ini peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukum menjadi saran untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang sesuai dengan asas penyelenggaraan pemilu, yang bertujuan agar pemilu yang demokratis dapat terselenggara dengan baik.

Bentuk ancaman nyata terhadap keterpenuhan asas-asas Pemilu dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 adalah terdapatnya modus perbuatan curang yang dapat membahayakan integritas penyelenggara pemilu, yang apabila tidak diantisipasi, menurut penalaran yang wajar potensial menghadirkan penyelenggaraan pemilu yang jauh dari pemilu yang demokratis. Berkenaan dengan ketentuan pidana, UU 7/2017 mengatur secara luas dan komprehensif apabila dibandingkan dengan ancaman administrasi. Ancaman pidana yang dikenal sebagai tindak pidana pemilu diatur dalam norma Pasal 488 sampai dengan norma Pasal 554 UU 7/2017. Secara doktriner, apabila dibaca secara komprehensif semua delik dalam Pasal 488 sampai dengan Pasal 554 UU 7/2017, dari jenis delik terdapat

pembedaan antara delik formil dan delik materil, delik komisi dan delik omisi, dan delik dolus dan delik culpa. Berkenaan dengan delik dimaksud, terdapat delik yang hanya ditujukan pada adreesat tertentu, yaitu subjek delik sebagai sasaran tertentu yang dituju dalam rumusan delik. Dalam hal ini, jenis delik yang demikian tidak ditujukan kepada semua subjek delik, melainkan hanya ditujukan kepada subjek atau orang tertentu saja.

Bahwa berkenaan dengan pengelompokan delik di atas, para Pemohon pada pokoknya mempersoalkan konstiusionalitas norma Pasal 523 ayat (1) dan ayat (2) UU 7/2017 yang membatasi subjek hukum/pelaku tindak pidana politik uang. Oleh karena itu, menurut para Pemohon norma pasal *a quo* menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan, karena adanya pembatasan berkenaan dengan subjek hukum/pelaku yang dapat dikenakan ancaman tindak pidana politik uang hanya kepada "setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim kampanye" sebagaimana ditentukan dalam Pasal 523 ayat (1) dan ayat (2) UU 7/2017, yang seharusnya dapat ditujukan terhadap "setiap orang". Terhadap dalil para Pemohon *a quo*, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

1. Substansi norma Pasal 523 ayat (1) dan ayat (2) UU 7/2017 yang dimohonkan oleh para Pemohon, adalah berkenaan dengan subjek hukum/pelaku tindak pidana politik uang dalam Pemilu.
2. Tindak pidana politik uang dalam pemilu dapat dikategorikan sebagai kejahatan yang memiliki karekteristik tersendiri, sehingga merupakan tindak pidana khusus yang memerlukan pengaturan yang lebih komprehensif dan bukan sekadar hanya memuat rumusan tindak pidana saja, melainkan juga memuat kekhususan dalam aspek perbuatan, perilaku, dan sanksi pidananya.
3. Pengaturan mengenai tindak pidana politik uang dalam pemilu, berdasarkan UU 7/2017 dimuat dalam Pasal 278 ayat (2), Pasal 280, Pasal 515 dan Pasal 523 UU 7/2017.
4. Bahwa Pasal 278 ayat (2) dan Pasal 280 UU 7/2017 merupakan norma primer, artinya norma tersebut berisi aturan yang menjadi patokan bagaimana cara seseorang sebagai subjek hukum berperilaku di dalam masyarakat (*das sollen*). Sedangkan, Pasal 515 dan Pasal 523 UU 7/2017 merupakan norma sekunder di mana norma hukum tersebut berisi tata cara untuk menanggulangi atau mengatasi apabila norma hukum primer tidak terpenuhi dan mengandung sanksi bagi seseorang yang tidak memenuhi ketentuan yang terdapat dalam norma primer dimaksud. Oleh karena itu, dengan mencermati ketentuan-ketentuan di atas, sesungguhnya substansi norma yang dimohonkan pengujian konstiusionalitasnya oleh para Pemohon menjadi bagian atau tidak dapat dilepaskan dari substansi yang terdapat dalam ketentuan norma Pasal 280 UU 7/2017.
5. Bahwa penambahan subjek hukum/pelaku tindak pidana yang semula tidak mencakup "setiap orang" yang bermakna siapa saja, akan tetapi terbatas pada pelaksana, peserta, dan/atau tim kampanye, akan berakibat adanya perluasan adreesat subjek hukum yang dituju dalam ketentuan norma Pasal 523 ayat (1) dan ayat (2) UU 7/2017, yang sekaligus akan berdampak pada perluasan terhadap norma Pasal 280 ayat (1) dan Pasal 278 ayat (2) UU 7/2017.
6. Bahwa memasukkan subjek hukum yang semula bukan menjadi pelaku perbuatan yang diduga melanggar tindak pidana pemilu yang berkaitan dengan kegiatan kampanye menjadi bagian dari subjek hukum/pelaku tindak pidana pemilu yang berkaitan dengan kampanye, sebagaimana yang dapat diancam pidana dalam norma Pasal 523 ayat (1) dan ayat (2) UU 7/2017, masuk dalam kategori politik pemedanaan (*criminal policy*).
7. Mahkamah dalam beberapa putusannya konsisten dengan pendiriannya, bahwa berkaitan dengan politik pemedanaan (*criminal policy*) menjadi kewenangan

pembentuk undang-undang, sebagaimana termuat dalam pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XIV/2016, pada Paragraf **[3.12]**, halaman 441-443, yang menegaskan bahwa Mahkamah tidak boleh memasuki kebijakan pidana atau politik pemidanaan (*criminal policy*) yang menyangkut norma pemidanaan. yang juga diikuti oleh putusan-putusan berikutnya.

8. Bahwa adanya doktrin *judicial restraint* sebagai bentuk implementasi dari penerapan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*), menjadikan pengadilan harus dapat melakukan pengendalian diri dari kecenderungan untuk melakukan tindakan membentuk norma hukum baru ketika memutus perkara pengujian undang-undang, kecuali Mahkamah menemukan adanya norma undang-undang yang jelas-jelas melanggar prinsip-prinsip yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945. Terlebih, apabila perluasan terhadap subjek hukum/pelaku tindak pidana politik uang dalam Pemilu dapat berlaku bagi setiap orang, maka hal tersebut menjadi tidak tepat, karena ketiadaan pembatasan dapat mengkriminalisasi setiap orang dan menimbulkan tindakan kesewenang-wenangan.
9. Bahwa pembatasan perlu dilakukan, namun ketika pembentukan norma hukum baru tersebut berkaitan erat dengan pembatasan hak dan kebebasan seseorang, maka berdasarkan Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, terhadap pembatasan tersebut adalah merupakan kewenangan pembentuk undang-undang. Terlebih, berkaitan dengan norma Pasal 523 ayat (1) dan ayat (2) UU 7/2017 sebagaimana yang dimohonkan oleh para Pemohon berkenaan dengan pengaturan kampanye termasuk larangan dalam kampanye.
10. Bahwa lebih lanjut pengaturan berkaitan dengan larangan tindak pidana politik uang dalam pemilu yang ditujukan salah satunya kepada “pelaksana kampanye” telah mencakup subjek hukum pelaksana kampanye, yang meliputi:
 - 1) Pelaksana kampanye pemilu presiden dan wakil presiden terdiri atas pengurus partai politik atau gabungan partai politik pengusul, orang-seorang, dan organisasi penyelenggara kegiatan yang ditunjuk oleh peserta pemilu presiden dan wakil presiden [vide Pasal 269 ayat (1) UU 7/2017];
 - 2) Pelaksana kampanye pemilu anggota DPR/DPRD terdiri atas pengurus partai politik peserta pemilu DPR/DPRD, calon anggota DPR/DPRD, juru kampanye pemilu, orang seorang, dan organisasi yang ditunjuk oleh peserta pemilu anggota DPR/DPRD [vide Pasal 270 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 7/2017];
 - 3) Pelaksana kampanye pemilu anggota DPD terdiri atas calon anggota DPD, orang seorang, dan organisasi yang ditunjuk oleh peserta pemilu anggota DPD [vide Pasal 271 UU 7/2017].
11. Bahwa frasa “setiap orang” yang dimaksudkan oleh para Pemohon agar dimasukkan ke dalam norma Pasal 523 ayat (1) dan ayat (2) UU 7/2017 sebagai pengganti makna dan perluasan frasa “setiap pelaksana, peserta dan/atau tim kampanye pemilu” sesungguhnya telah terkandung dalam ketentuan Pasal 269 ayat (1), Pasal 270 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 271 UU 7/2017. Sebab, dalam ketentuan pasal-pasal di atas telah mengatur juga frasa “setiap orang” dengan menggunakan frasa “orang seorang” yang menjadi bagian dari unsur pelaksana kampanye.
12. Bahwa sejatinya substansi permasalahan yang dipersoalkan oleh para Pemohon pun sebenarnya telah terserap (absorpsi) dalam ketentuan Pasal 269 ayat (1), Pasal 270 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 271 UU 7/2017. Dengan demikian, persoalan dalam kasus konkret yang didalilkan para Pemohon [vide

hlm. 79, hlm. 80, dan hlm. 83 permohonan para Pemohon] jika hal tersebut benar, sesungguhnya merupakan persoalan implementasi norma dan Mahkamah tidak berwenang untuk menilainya.

13. Bahwa norma Pasal 523 ayat (1) dan ayat (2) UU 7/2017 tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Namun demikian, oleh karena hal-hal yang berkaitan dengan kebijakan pidana atau politik pemidanaan (*criminal policy*) merupakan kebijakan yang mengharuskan adanya persetujuan lembaga perwakilan rakyat karena merepresentasikan kehendak rakyat, dan didasarkan pada prinsip bahwa suatu politik hukum (pidana) tidak hanya bersikap pasif terhadap aturan yang sudah ada, tetapi perlu juga mencari aturan apa yang seharusnya. Dalam hal ini, apabila masyarakat menganggap bahwa dalam UU 7/2017 masih memiliki kelemahan terutama mengenai subjek hukum/pelaku tindak pidana politik uang dalam pemilu, maka pembentuk undang-undang dapat membuat norma hukum baru dengan mengganti norma hukum lama, yakni dengan memuat rumusan mengenai subjek hukum/pelaku tindak pidana politik uang dalam perubahan Undang-Undang Pemilu mendatang, demi mewujudkan pemilu berkualitas dan berintegritas tanpa dicemari praktik politik uang, untuk mewujudkan pemilu yang jujur dan adil sebagaimana termaktub dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan tersebut di atas, menurut Mahkamah dalil para Pemohon berkenaan dengan inkonstitusionalitas Pasal 523 ayat (1) dan ayat (2) UU 7/2017 adalah tidak beralasan menurut hukum.

Dengan demikian selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan yang amar putusannya Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.