

Seri Demokrasi Elektoral
Buku 15

Penanganan Pelanggaran Pemilu



Seri Demokrasi Elektoral

Buku 15

Penanganan Pelanggaran Pemilu



Kingdom of the Netherlands



Penanganan Pelanggaran Pemilu

BUKU 15

Penanggung Jawab :

Utama Sandjaja

Tim Penulis :

Ramlan Surbakti
Didik Supriyanto
Topo Santoso

Editor :

Sidik Pramono

Penanggung Jawab Teknis :

Setio. W. Soemeri
Agung Wasono
Nindita Paramastuti

Seri Publikasi :

Materi Advokasi untuk Perubahan Undang-undang Pemilu

Cetakan Pertama :

September 2011

ISBN 978-979-26-9677-6

Diterbitkan oleh:

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan

Jl. Wolter Monginsidi No. 3,
Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110, INDONESIA
Phone +62-21-7279-9566, Fax. +62-21-720-5260, +62-21-720-4916
<http://www.kemitraan.or.id>

Daftar Singkatan

Bawaslu	:	Badan Pengawas Pemilihan Umum
DKPP	:	Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu
DPD	:	Dewan Perwakilan Daerah
DPR	:	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	:	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota
KPU	:	Komisi Pemilihan Umum
KPUD	:	Komisi Pemilihan Umum Provinsi atau Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota
KUHP	:	Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
MA	:	Mahkamah Agung
MK	:	Mahkamah Konstitusi
Panwaslu	:	Panitia Pengawas Pemilihan Umum
Pemilu	:	Pemilihan Umum
PN	:	Pengadilan Negeri
PT	:	Pengadilan Tinggi
PTUN	:	Pengadilan Tata Usaha Negara
UU	:	Undang-Undang

Kata Pengantar

Direktur Eksekutif Kemitraan

Indonesia yang adil, demokratis dan sejahtera yang dibangun di atas praktek dan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik yang berkelanjutan adalah visi dari Kemitraan yang diwujudkan melalui berbagai macam program dan kegiatan. Kemitraan yakin bahwa salah satu kunci pewujudan visi di atas adalah dengan diterapkannya pemilihan umum yang adil dan demokratis. Oleh karena itu, sejak didirikannya pada tahun 2000, Kemitraan terus menerus melakukan kajian dan menyusun rekomendasi kebijakan terkait reformasi sistem kepemiluan di Indonesia.

Salah satu upaya yang saat ini dilakukan Kemitraan adalah dengan menyusun seri advokasi demokrasi elektoral di Indonesia yang terdiri dari 3 (tiga) bagian dan secara lebih rinci terdiri dari 16 (enam belas) seri advokasi. Pada bagian pertama tentang **Sistem Pemilu** terdiri dari 8 seri advokasi yang meliputi; Merancang Sistem Politik Demokratis, Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan, Menyederhanakan Jumlah Partai Politik, Menyetarakan Nilai Suara, Mempertegas Basis Keterwakilan, Mendorong Demokratisasi Internal Partai Politik, Meningkatkan Keterwakilan Perempuan, dan Memaksimalkan Derajat Keterwakilan Partai Politik dan Meningkatkan Akuntabilitas Calon Terpilih.

Pada bagian kedua tentang **Manajemen Pemilu**, terdiri dari 5 seri advokasi yakni; Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih, Mengendalikan Politik Uang, Menjaga Kedaulatan Pemilih, Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Pemilu, dan Menjaga Integritas Proses Pemungutan dan Perhitungan Suara.

Pada bagian ketiga tentang **Penegakan Hukum Pemilu**, terdiri dari 3 seri advokasi yakni; Membuka Ruang dan Mekanisme Pengaduan Pemilu, Menangani Pelanggaran Pemilu, dan Menyelesaikan Perselisihan Pemilu.

Seri advokasi demokrasi elektoral tersebut disusun melalui metode yang tidak sederhana. Untuk ini, Kemitraan menyelenggarakan berbagai seminar publik maupun *focus group discussions* (FGDs) bersama dengan para pakar pemilu di Jakarta dan di beberapa daerah terpilih. Kemitraan juga melakukan studi perbandingan dengan sistem pemilu di beberapa negara, kajian dan

simulasi matematika pemilu, dan juga studi kepustakaan dari banyak referensi mengenai pemilihan dan sistem kenegaraan.

Kami mengucapkan terimakasih kepada seluruh tim di Kemitraan terutama di *Cluster* Tata Pemerintahan Demokratis yang telah memungkinkan seri advokasi demokrasi elektoral ini sampai kepada tangan pembaca. Kepada Utama Sandjaja Ph.D, Prof. Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari, August Mellaz, Topo Santoso, Sidik Pramono, Setio Soemeri, Agung Wasono, dan Nindita Paramastuti yang bekerja sebagai tim dalam menyelesaikan buku ini. Ucapan terimakasih juga kami sampaikan kepada seluruh pihak yang telah memberikan kontribusi pemikiran selama buku ini kami susun yang tidak dapat kami sebutkan satu-per-satu.

Kami berharap, seri advokasi demokrasi elektoral ini mampu menjadi rujukan bagi seluruh stakeholder pemilu di Indonesia seperti Depdagri, DPR RI, KPU, Bawaslu, KPUD, Panwaslu dan juga menjadi bahan diskursus bagi siapapun yang peduli terhadap masa depan sistem pemilihan di Indonesia.

Kami menyadari seri advokasi demokrasi elektoral ini masih jauh dari sempurna, sehingga masukan untuk perbaikan naskah dari para pembaca sangat diharapkan untuk penyempurnaan ide dan gagasan reformasi sistem pemilihan pada masa yang akan datang. Tujuan kami tidak lain dari keinginan kita semua untuk membuat pemilihan umum sebagai sarana demokratis yang efektif dalam menyalurkan aspirasi rakyat demi kepentingan rakyat dan negara Republik Indonesia.

Akhirnya kami ucapkan selamat membaca!

Jakarta, Juli 2011

Wicaksono Sarosa

Daftar Isi

Daftar Singkatan	iii
Kata Pengantar	iv
BAB I Pendahuluan	1
BAB II Kepatuhan dan Penegakan Hukum Pemilu	5
A. Pembagian Sengketa dan Pelanggaran Pemilu	9
B. Pelanggaran Pidana Pemilu (Tindak Pidana Pemilu).....	10
C. Pelanggaran Administrasi Pemilu	16
D. Penanganan Pelanggaran Kode Etik melalui Dewan Kehormatan.....	19
E. Sengketa Hukum Lainnya	20
BAB III Beberapa Catatan	23
A. Kelemahan dalam Penegakan Hukum	24
B. Penerapan Tindak Pidana Pemilu	27
C. Soal Batasan Waktu.....	28
BAB IV Penutup	33
Daftar Pustaka.....	34

BAB I

Pendahuluan

"Sanksi bagi pelanggaran pemilu harus jelas, konsisten, dan efektif. Jika tidak, akan muncul banyak pelanggaran yang akan menghasilkan lebih banyak konflik."¹

Melihat situasi perkembangan dunia dewasa ini, demokrasi tidak langsung atau demokrasi keterwakilan merupakan penerapan realitas politik. Pemilihan umum adalah sebuah alat untuk memilih wakil rakyat. Oleh karenanya, jika pemilu tidak terlaksana dengan kompetitif, jujur, dan adil; dapat dikatakan absennya suatu demokrasi. Pemilu demokratis adalah landasan bagi pemerintahan yang terlegitimasi. Jika tidak ada pemilu yang demokratis, pemerintah akan kehilangan legitimasi dan dukungan dari rakyatnya.

Pemilu demokratis yang sah atau bebas dan adil tidak terbatas apakah lembaga Komisi Pemilihan Umum berlaku imparial dan efektif, tetapi juga bagaimana peran kandidat melaksanakan kampanye dengan bebas dan mendapat dukungan dari rakyat. Hal yang berkaitan erat terhadap pemilu yang bebas dan adil adalah apakah sumber-sumber pemerintah digunakan dengan benar selama proses pemilu; apakah militer bersikap netral dan bertindak sebagai organisasi profesional; dan apakah kepolisian dan pengacara menegakkan kewajiban dan melindungi mereka yang melaksanakan hak sipil dan politik. Selain itu, isu penting lainnya adalah apakah institusi pengadilan bertindak imparial dan efektif; apakah media menghadirkan pemberitaan dan informasi yang akurat serta bertindak selaku *watchdog* terhadap pemerintah dan proses politik, dan apakah media menyediakan akses kepada kandidat dan cakupan tujuan para kandidat.²

Elemen penting selama proses ini adalah pembentukan kepercayaan rakyat menjelang pemilu. Jika rakyat tidak merasa terlibat secara bebas untuk mengelola pilihan politik, mendapat informasi memadai sesuai keperluan dan tujuannya, sebagaimana hak pilihnya dihormati; proses pemilu menjadi tidak signifikan. Para kandidat harus mendapat kesempatan yang sama untuk

1 Todung Mulya Lubis, "Pemilu 2004 Tanpa Pengawasan", 10 September 2002.

2 Merloe, Patrick, *Pemilihan Umum Demokratis: Hak Asasi, Kepercayaan Masyarakat dan Persaingan Yang Adil*. Jakarta: Dinas Penerangan Amerika Serikat, 1994, h. 1.

memenangi suara –pada “tingkat berkompetisi yang fair”. Lebih jauh, para kandidat juga harus merasakan keterlibatan dalam proses dan menghargai hasil pemilu. Dengan demikian, pemilu menjadi begitu dekat sebagai kegiatan peralihan yang terlaksana sebelum dan sesudah pemilu.³

Sebuah lembaga yang bertanggung jawab mengatur administrasi penyelenggaraan pemilu harus independen dan mampu mengadakan proses pemilu yang adil dan efektif. Jika tidak, masyarakat tidak akan mempercayai hasil pemilu. Lebih lanjut, penting adanya evaluasi terhadap institusi pemilu, termasuk penegak hukum seperti kepolisian dan kejaksaan, yang memantau aspek-aspek tersebut secara memadai dan melaksanakan tindakan efektif guna menghindari permasalahan dan kecurangan. Hal ini untuk memastikan kesetaraan di dalam proses peradilan dan perlakuan yang sama dan perlindungan hukum bagi para kandidat.

Seperti diutarakan di atas, demokrasi mempersyaratkan kebebasan, keadilan, dan pemilu yang berkala.⁴ Dalam negara demokrasi terdapat kesetaraan politik. Untuk mencapai kesetaraan politik, setiap warga negara harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif dalam pemungutan suara dan seluruh suara harus dihitung secara bersama.⁵

Lantas, apakah prakondisi pemilu yang bebas dan adil? Dari berbagai literatur, terdapat 15 standar yang dikenal masyarakat internasional yang mencakup beberapa area: (1) adanya kerangka hukum pemilu, (2) sistem pemilu, (3) distrik pemilu atau batas unit pemilu, (4) hak memilih dan dipilih, (5) kelembagaan komisi pemilihan umum, (6) pendaftaran pemilih, (7) akses suara bagi partai politik dan kandidat, (8) kampanye pemilu yang demokratis, (9) akses media dan keterbukaan informasi dan kebebasan berpendapat, (10) pembiayaan dan pendanaan kampanye, (11) ketersediaan kotak suara, (12) perhitungan suara dan tabulasi, (13) peran keterwakilan partai politik dan kandidat, (14) pemantau pemilu, serta (15) kepatuhan dan penegakan hukum pemilu.⁶

3 *Ibid.*

4 Dahl, Robert A, *Perihal Demokrasi – Menjelajah Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001, h. 132.

5 *Ibid.*

6 Lihat International IDEA, (2002) dan International IDEA, *Kerangka Hukum Pemilu Indonesia Tahun 2004*, Jakarta: IDEA, 2004.

Standar ke-15 adalah kepatuhan dan penegakan hukum perundang-undangan pemilu. Standar ini menjadi penting dicatat karena kerangka hukum harus menyediakan mekanisme efektif dan perbaikan bagi kepatuhan hukum dan penegakan atas hak-hak pemilu serta memberikan hukuman bagi pelaku-pelaku tindak pidana pemilu. Kerangka hukum pemilu harus diatur sedetail mungkin untuk melindungi hak-hak sipil.⁷

7 International IDEA, 2002, *op.cit.*, 93.

BAB II

Kepatuhan dan Penegakan Hukum Pemilu

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

Berkaitan dengan standar tersebut, dikemukakan bahwa:

“Kerangka hukum harus menyediakan bagi setiap pemilih, kandidat, dan partai politik kesempatan untuk menyampaikan keberatan kepada pihak KPU yang atau pengadilan yang berwenang ketika pelanggaran atas hak-hak kepiluan jelas terjadi. Undang-undang harus mempersyaratkan lembaga KPU atau pengadilan memberikan keputusan segera untuk menghindari pihak yang dirugikan hilang hak pemilunya. Undang-undang harus memberikan kesempatan untuk mengajukan gugatan pada pihak KPU yang lebih tinggi atau pengadilan dengan otoritas mengkaji dan membuat keputusan yurisdiksi terkait kasus tersebut. Keputusan akhir pengadilan harus dikeluarkan dengan segera.”⁸

Perundangan-undangan pemilu harus melindungi proses politik dari pelanggaran, rintangan, pengaruh buruk, kepentingan tertentu, penipuan, kecurangan, intimidasi, dan segala bentuk tindakan ilegal, dan praktik korup. Sanksi nonpidana maupun pidana harus dijatuhkan terhadap pelanggaran oleh penyelenggara pemilu maupun penegak hukum. Kesempatan untuk menggugat hasil pemilu dan penyelesaian masalah bagi pihak yang dirugikan harus disediakan oleh undang-undang. Proses pengajuan keberatan dan laporan pelanggaran harus diatur. Dampak pelanggaran terhadap hasil pemilu juga harus diatur di dalam undang-undang. Setiap pihak yang mengajukan keberatan, menyangkal hasil pemilu atau hak partai politik lainnya harus

8 *Ibid*, 93-94.

mendapat akses atas keadilan dan penyelesaian masalah.⁹

Terkait penegakan hukum pemilu tersebut, setidaknya ada tiga hal yang mesti diberi perhatian mendalam.

Pertama, berkaitan dengan perlindungan proses politik dari pelanggaran, rintangan, pengaruh buruk, kepentingan tertentu, penipuan, kecurangan, intimidasi, dan segala bentuk tindakan ilegal, dan praktik korup. Sanksi nonpidana dan pidana harus dijatuhkan kepada para pelanggarnya. Ketentuan ini menitikberatkan pada hukum substansi atau materiil seperti jenis-jenis pelanggaran, dan sanksi terhadap pelanggaran. Tujuan yang ingin dicapai adalah “perlindungan proses pemilu dari kecurangan”. Penegakan hukum merupakan faktor pencegah terhadap pelanggaran atau kecurangan yang mengancam integritas pemilu. Setiap pelanggaran harus dikoreksi. Institusi yang berbeda dengan mekanismenya masing-masing dapat bertanggung jawab untuk menegakkan integritas itu, yang secara spesifik tertuang dalam kerangka hukum.¹⁰

Kedua, terkait dengan hak untuk menggugat hasil pemilu dan pihak yang dirugikan untuk menyelesaikan masalah. Hal ini harus termuat dalam undang-undang. Proses petisi pemilu harus mengatur berbagai hal yang diperlukan. Ketentuan tersebut memberikan penekanan terhadap hukum acara seperti bagaimana pihak yang dirugikan (kandidat atau partai politik) dalam pemilu dapat memperjuangkan haknya dengan memprotes hasil pemilu.

Berkaitan dengan pentingnya mekanisme menggugat hasil, Phil Green dan Louise Olivier menyebutkan bahwa:¹¹

“Mekanisme untuk menggugat suatu hasil sangat dibutuhkan di setiap tahapan proses perhitungan. Hal ini membantu memastikan proses pemilu menjadi transparan, aparat pemilu menunjukkan akuntabilitasnya, dan hasil pemilu yang dapat diterima masing-masing pihak. Pihak yang dirugikan dan kandidat harus dapat menggugat hasil berdasarkan

9 United Nations, *loc.cit.*

10 Dobrzynska, Agnieszka, “Enforcement of Electoral Integrity”, September 08, 2006. <http://aceproject.org/aceen/topics/>

11 Phil Green and Louise Olivier, “Challenging Results (**Mechanisms for Challenging Results**)”, August 10, 2007. <http://aceproject.org/ace-en/topics/vc>

informasi yang faktual dan memenuhi syarat independen dan jajak pendapat yang adil sesuai dengan kebijakan masing-masing kasus. Mekanisme efektif untuk menggugat hasil menambah kredibilitas hasil pemilu. Jika satu pihak tidak puas atas pelaksanaan pemilu, kemampuan yang efektif untuk menggugat hasil akan memastikan adanya kesalahan riil diperbaiki, dan bentuk-bentuk penipuan teridentifikasi dan terselesaikan. Kebalikannya, jika suatu pertimbangan tanpa suatu dasar yang kuat, proses gugatan hasil pemilu harus memberikan masyarakat dengan informasi tersebut. Hal ini akan meningkatkan kredibilitas dari hasil pemilu.”

Penting bagi tersedianya batasan waktu untuk penanganan kasus pemilu. Proses yang bekepanjangan dapat membuat ketidakstabilan sensitif pada politik, dan akhirnya menuju ketidakpastian. Berkaitan dengan alasan-alasan tersebut, penting bahwa keberatan pemilu dapat diselesaikan secara cepat, efisien, dan transparansi yang maksimal dan akuntabel. Selain itu, penting juga gugatan tidak menghambat proses pemilu.¹² Keterlambatan dalam membentuk parlemen dan pemerintahan juga akan berujung pada ketidakpastian politik dan sipil.¹³

Ketiga, berhubungan dengan dampak pelanggaran terhadap hasil pemilu. Bentuk ketentuan ini harus disusun oleh undang-undang. Berkaitan dengan ini ditekankan apakah negara mempunyai kerangka hukum yang menggabungkan aturan tentang dampak pelanggaran dengan hasil pemilu. Dengan ketiadaan ketentuan tersebut, putusan pidana atas tindak pidana pemilu yang dilakukan tidak akan memberikan dampak terhadap hasil pemilu –oleh karenanya tidak akan berjalan efektif. Kelemahan dari ketentuan ini akan mendorong beberapa partisipan untuk memobilisasi suara melalui cara negatif atau cara yang ilegal karena implikasi pelanggaran yang tidak signifikan, misalnya ancaman diskualifikasi atas kursi yang telah diperoleh.

Di Inggris, salah satu penyebab diskualifikasi adalah manakala peserta pemilu terbukti melakukan tindak pidana pemilu. Diskualifikasi ini diterapkan kepada orang yang jelas terbukti melakukan tindak pidana pemilu¹⁴ atau pernah

12 *Ibid.*

13 *Ibid.*

14 *Representation of the People Act 1983*, sections 159, 160, 173 and 174.

menjalani hukuman penjara dalam jangka waktu setahun atau lebih.¹⁵

Dapat disimpulkan bahwa keberadaan ketentuan pelanggaran-pelanggaran pemilu dalam undang-undang pemilu menjadi sangat penting karena motif dan peluang melanggar undang-undang pemilu tetap menjadi ancaman potensial. Beberapa peserta pemilu cenderung mengambil keuntungan dari ketiadaan ketentuan. Perilaku yang salah ini menunjukkan kualitas proses demokrasi, menciptakan kerugian bagi pihak lain dan publik pada umumnya. Perilaku yang tidak baik selama proses pemilu juga merupakan pelanggaran kepercayaan publik dan tindakan ilegal. Untuk menghadapi masalah tersebut, institusi yang berbeda dan mekanismenya dapat bertanggung jawab untuk menegakkan pemilu yang berintegritas sebagaimana dimandatkan oleh legislasi dan kerangka hukum masing-masing negara.

Dalam kerangka hukum menyangkut penegakan atas pelanggaran pemilu, terdapat hal-hal yang perlu dipertimbangkan. Di antaranya, *pertama*, perilaku yang tidak wajar, baik langsung atau tidak langsung, memengaruhi hasil pemilu seharusnya dilarang.

Kedua, tindak pidana pemilu harus mencakup segala tindakan yang dilakukan yang mengancam proses pemilu; sehingga subyek tindak pidana pemilu harus tidak hanya dibatasi kepada kandidat, namun harus pula mencakup anggota masyarakat, pemilih, kandidat, dan partai politik, lembaga penyelenggara, staf, aparat pemerintah, staf keamanan, penegak hukum, dan bahkan masyarakat asing.

Ketiga, ketentuan terkait dengan tindak pidana pemilu harus melindungi secara memadai setiap tahapan pemilu. Alasannya, pada masing-masing tahapan, setiap tindak pidana terhadap hak mendasar masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, dapat saja memengaruhi hasil pemilu. Karena seluruh tahapan pemilu sangat penting dalam proses pemilu, ketentuan-ketentuan terkait tindak pidana pemilu tidak hanya berfokus pada tahap tertentu (misalnya, tahap kampanye), tetapi juga kecurangan yang terjadi dalam pendaftaran pemilih yang banyak didukung oleh partai-partai politik atau kandidat tertentu yang justru belum terdaftar. Situasi ini, baik secara langsung maupun, tidak memengaruhi hasil pemilu. Hal yang sama juga terjadi dalam manipulasi perhitungan suara.

15 *Representation of the People Act 1983*, section 1.

A. Pembagian Sengketa dan Pelanggaran Pemilu

Sengketa hukum dan pelanggaran pemilu dapat dibagi menjadi enam jenis, yakni: (1) pelanggaran pidana pemilu (tindak pidana pemilu); (2) sengketa dalam proses pemilu; (3) pelanggaran administrasi pemilu; (4) pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu; (5) perselisihan (sengketa) hasil pemilu; dan (6) sengketa hukum lainnya.

Masing-masing masalah hukum pemilu itu diselesaikan oleh lembaga-lembaga yang berbeda. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 mengenai Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD hanya menyebut dengan tegas tiga macam masalah hukum, yaitu: pelanggaran administrasi pemilu, pelanggaran pidana pemilu, dan perselisihan hasil pemilu. Dua macam jenis masalah hukum lainnya, meskipun tidak disebut secara tegas dalam UU No. 10/2008, tetapi secara materi diatur, yaitu pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dan sengketa dalam proses atau tahapan pemilu. Sementara sengketa hukum lainnya tidak diatur secara eksplisit, baik nama maupun materinya, tetapi praktik mengakui keberadaannya, yaitu masalah hukum lainnya.

Penting diingat bahwa tidak semua persoalan hukum yang terjadi adalah sengketa hukum atau pelanggaran pemilu. Kenapa hal ini perlu dibatasi? Karena jika diartikan terlampau luas, hal itu sangat menyulitkan dalam memfokuskan pengawasan pemilu. Misalnya saja pelanggaran lalu lintas pada masa kampanye. Hal ini bukanlah pelanggaran kampanye pemilu karena merupakan pelanggaran atas perundang-undangan umum. Sama halnya jika penyelenggara pemilu dituduh melakukan korupsi, tentu hal ini menyangkut undang-undang korupsi dan bukan perundang-undangan pemilu.

Uraian di bawah hanya membahas penegakan atas tindak pidana pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, dan kode etik.

B. Pelanggaran Pidana Pemilu (Tindak Pidana Pemilu)

B.1 Mengapa Perlu Ada Ketentuan Pidana Pemilu?

Berdasarkan standar internasional, kerangka hukum harus mengatur sanksi untuk pelanggaran undang-undang pemilu.¹⁶ Banyak negara menciptakan aturan pelanggaran pemilu dalam undang-undang pemilu mereka. Setiap ketentuan pidana yang dibentuk untuk keperluan hukum harus merefleksikan tujuan penyusunan undang-undang. Misalnya: "Setiap upaya tindakan pencegahan pelanggaran, praktik korup, dan praktik-praktik ilegal di pemilu; dan aturan tentang gugatan pemilu."

Dalam rangka penegakan demokrasi, upaya perlindungan integritas pemilu sangat penting. Oleh karenanya, pembuat undang-undang harus mengatur beberapa praktik curang atau pelanggaran pidana pemilu. Dalam keterkaitannya dengan peraturan pemilu, UU tidak hanya mengatur proses pemilu, tetapi mereka juga melarang perlakuan yang dapat menghambat esensi pemilu yang bebas dan adil.

Berdasarkan deskripsi di atas, dapat disimpulkan bahwa maksud penyusunan peraturan pelanggaran pemilu tidak hanya melindungi peserta pemilu (partai politik atau kandidat), tetapi juga lembaga pelaksana dan pemilih. Ketentuan tentang pelanggaran pemilu ditujukan untuk melindungi proses pemilu dari segala bentuk pelanggaran. Perlindungan ini akan meningkatkan kualitas pelayanan yang ditujukan oleh perwakilan terpilih atau pimpinan pemerintah dalam merepresentasikan aspirasi pemilih.

Untuk menjamin pemilu yang bebas dan adil, diperlukan perlindungan bagi para pemilih, bagi para pihak yang mengikuti pemilu, maupun bagi rakyat umumnya dari segala ketakutan, intimidasi, penyupan, penipuan, dan praktik-praktik curang lainnya yang akan memengaruhi kemurnian hasil pemilihan umum. Jika pemilihan dimenangi melalui cara-cara curang (*malpractices*), sulit dikatakan bahwa para pemimpin atau para legislator yang terpilih di parlemen merupakan wakil-wakil rakyat dan pemimpin sejati. Guna melindungi kemurnian pemilu yang sangat penting bagi demokrasi itulah para pembuat

16 International IDEA, *International Electoral Standards, Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002, h. 93.

undang-undang telah menjadikan sejumlah perbuatan curang dalam pemilu sebagai suatu tindak pidana. Dengan demikian, undang-undang tentang pemilu di samping mengatur tentang bagaimana pemilu dilaksanakan, juga melarang sejumlah perbuatan yang dapat menghancurkan hakikat *free and fair election* itu serta mengancam pelakunya dengan hukuman.

B.2 Batasan

Untuk memberikan batasan mengenai apa yang dimaksud dengan tindak pidana pemilu, pembahasan ini mengacu pada ketentuan sebagaimana disebut pada Pasal 252 UU No. 10/2008, yang secara garis besar menyatakan sebagai pelanggaran terhadap ketentuan pidana pemilu yang diatur dalam undang-undang tersebut.¹⁷ Berdasarkan rumusan dalam ketentuan itu, dapat diartikan bahwa tidak semua tindak pidana yang terjadi pada masa pemilu atau yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu, digolongkan sebagai tindak pidana pemilu.

Sebagai contoh, pembunuhan terhadap lawan politik pada saat berkampanye, atau seorang calon anggota DPR yang diduga melakukan penipuan. Meski peristiwanya terjadi pada saat tahapan pemilu berlangsung atau berkaitan dengan kontestan pemilu tertentu, namun karena pidana tersebut tidak diatur dalam Undang-undang Pemilu; perbuatan itu tidak digolongkan sebagai tindak pidana pemilu. Perbuatan tersebut adalah tindak pidana umum yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Begitu juga tindak pidana lainnya yang bisa jadi berkaitan dengan pemilu, tetapi tidak diatur dalam UU Pemilu. Misalnya, penyimpangan keuangan dalam pengadaan surat suara bukanlah tindak pidana pemilu, melainkan tindak pidana korupsi. Secara singkat dapat dikatakan bahwa tindak pidana pemilu dipandang sebagai sesuatu tindakan terlarang yang serius sifatnya dan harus diselesaikan agar dapat tercapai tujuan mengadakan ketentuan pidana itu untuk melindungi proses demokrasi melalui pemilu.

Tindak pidana pemilu diatur pada Bab XXI, mulai Pasal 260 sampai Pasal 311

17 Pasal 252 UU No. 10/2008 selengkapnya berbunyi: *Pelanggaran pidana Pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan pidana Pemilu yang diatur dalam Undang-Undang ini yang penyelesaiannya dilaksanakan melalui pengadilan dalam lingkungan peradilan umum.*

UU No. 10/2008. Mengingat kebiasaan di Indonesia, undang-undang diubah setiap pemilu, kemungkinan pengaturan tindak pidana pemilu ini juga mengalami perubahan dalam UU Pemilu yang akan datang. Jadi, uraian ini hanya membahas tindak pidana pada UU Pemilu terakhir.

Subyek tindak pidana pemilu ini meliputi pengurus partai politik; pelaksana kampanye; calon anggota DPR, DPD, DPRD; penyelenggara pemilu, pengawas pemilu; hingga setiap orang. Dari segi kesalahan, tindak pidana pemilu ada yang berunsur sengaja dan kealpaan. Dari segi sanksi, tindak pidana pemilu diancam sanksi penjara dan denda yang diancam secara kumulatif (ada kata “dan”) dan tidak alternatif seperti pada UU No. 12/2003. Artinya, terdakwa yang terbukti bersalah harus dijatuhi penjara dan denda sekaligus. Untuk sanksi penjara, ada ancaman pidana minimum dan maksimum.

Dengan demikian, dari segi politik hukum, sejak di dalam KUHP, para pembuat undang-undang telah melihat adanya sejumlah perbuatan yang berkaitan dengan pemilu yang berbahaya bagi pencapaian tujuan pemilihan sehingga harus dilarang dan diancam dengan pidana. Terlihat kecenderungan peningkatan cakupan dan peningkatan ancaman pidana dalam beberapa undang-undang pemilu yang pernah ada di Indonesia. Misalnya, jumlah tindak pidana pemilu pada UU No. 10/2008 lebih dua kali lipat dibanding tindak pidana pemilu yang diatur dalam UU No. 12/2003.

Hal ini dapat dipahami sebagai suatu politik hukum pembuat undang-undang guna mencegah terjadinya tindak pidana ini. Masalahnya, apakah kriminalisasi yang dilakukan sudah tepat? Dalam UU No. 10/2008, hampir seluruh penambahan tindak pidana adalah menyangkut penyelenggara pemilu. Termasuk di antaranya adalah hal-hal yang masuk wilayah administrasi pemilu dan layak diberi sanksi administrasi atau kode etik, namun justru diancam dengan sanksi pidana.

Tindak pidana pemilu harus diproses melalui sistem peradilan pidana, yakni melalui kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Hal serupa terjadi di negara-negara lain. **Sanksi pidana** adalah yang paling keras sehingga hanya negara melalui pengadilan yang bisa menjatuhkan sanksi untuk pelaku tindak pidana pemilu. Hal ini berbeda dengan **sanksi administrasi** di mana pemerintah atau lembaga negara (seperti Komisi Pemilihan Umum) yang diberi wewenang dapat menjatuhkan sanksi administrasi, tanpa melalui proses peradilan. Karenanya, jika ada peserta pemilu melakukan pelanggaran administrasi, KPU

atau KPUD yang mendapat penerusan laporan atau temuan dari pengawas pemilu, dapat memproses dan menjatuhkan sanksi administrasi kepada pelanggar tersebut.

B.3 Subyek atau Pelaku Tindak Pidana Pemilu

Sepanjang sejarah pemilu di Indonesia, yang dapat menjadi subyek tindak pidana pemilu adalah manusia selaku pribadi kodrati. Dengan kata lain, korporasi atau badan hukum dan partai politik bukanlah subyek tindak pidana pemilu. Meskipun dalam Pasal 282 (lembaga survei), Pasal 284 dan 285 (perusahaan pencetakan suara), Pasal 307 dan 308 (lembaga yang melakukan penghitungan cepat) dari UU No. 10/2008 menyebut lembaga atau perusahaan sebagai subyek atau pelaku tindak pidana, ketentuan tersebut sebetulnya tidak tepat sebab dalam pasal-pasal itu sanksi pidananya kumulatif penjara dan denda. Hanya manusia saja yang bisa dijatuhi sanksi penjara.

Dengan demikian, subyek tindak pidana dalam UU No. 10/2008 sebenarnya adalah orang, bukan lembaga/perusahaan/korporasi. Penyebutan kata lembaga/perusahaan dalam Undang-Undang tersebut tidak disertai dengan siapa yang mewakili lembaga/perusahaan yang harus bertanggung jawab. Meskipun demikian, karena UU No. 10/2008 menyebut subyek "lembaga" atau "perusahaan"; jika terjadi tindak pidana mengenai pasal-pasal yang memuat kata "lembaga" atau "perusahaan" tersebut, harus ada dari pihak "lembaga" atau "perusahaan" tersebut yang bertanggung jawab secara pidana.

Dalam peraturan hukum pidana, orang yang dapat dipidana adalah orang yang dapat dipersalahkan telah melakukan suatu perbuatan yang dilarang, yaitu orang yang melakukan suatu perbuatan yang dilarang atau melakukan perbuatan yang menimbulkan akibat yang dilarang undang-undang. Jadi, harus dicari siapakah orang dalam "lembaga" atau "perusahaan" yang bertanggung jawab terhadap perbuatan atau akibat yang dilarang undang-undang. Untuk itu, setiap kasus harus dilihat satu persatu dan tidak bisa digeneralisir. Di samping itu, ajaran hukum pidana juga mengenai adanya penyertaan pidana, termasuk di dalamnya orang yang turut serta, menggerakkan, menyuruh melakukan tindak pidana, atau membantu tindak pidana.

B.4 Perubahan dari Undang-Undang Pemilu Sebelumnya

Jumlah tindak pidana pemilu pada UU No. 10/2008 meningkat dua kali lipat daripada yang diatur dalam undang-undang pemilu sebelumnya (UU No. 12/2003). Ada perkembangan yang cukup drastis dalam undang-undang terbaru ini, yaitu semakin beratnya ancaman hukuman minimal dan maksimal terhadap pelaku tindak pidana pemilu tersebut, baik berupa denda maupun sanksi penjara yang dapat dijatuhkan sekaligus.

Misalnya saja, tindak pidana pemalsuan surat untuk menjalankan suatu perbuatan dalam pemilu, dalam UU No. 12/2003 hanya diancam dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan atau paling lama 18 (delapan belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 600.000 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp 6.000.000 (enam juta rupiah). Dalam UU No. 10/2008, perbuatan seperti itu diancam dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah) dan paling banyak Rp 72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah).

Dalam UU No. 10/2008, ada peningkatan jumlah ketentuan pidana terhadap tindakan menyimpang atau pelanggaran yang mungkin dilakukan oleh penyelenggara pemilu dalam menjalankan tugas-tugas kepemiluan, yakni 15 ketentuan pidana terhadap anggota KPU dan aparatnya serta 2 ketentuan bagi jajaran pengawas pemilu.

B.5 Penanganan Tindak Pidana Pemilu

Dari segi hukum acara, terdapat perkembangan, yakni ditentukannya waktu penyelesaian yang singkat –mulai dari penyidikan hingga pemeriksaan di sidang pengadilan. Ketentuan waktu-singkat ini dapat dikatakan sudah sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai dari pengaturan pidana pemilu itu sendiri. Tindak pidana pemilu dapat dipandang sebagai sesuatu tindakan terlarang yang serius sifatnya. Karena itu, tindak pidana itu harus diselesaikan dalam waktu singkat agar tujuan mengadakan ketentuan pidana pemilu itu dapat tercapai, yakni untuk melindungi proses demokrasi melalui pemilu.

Meski demikian, sebetulnya pembatasan waktu di dalam UU No. 10/2008 terlampaui singkat sehingga justru mengakibatkan banyak pelanggaran yang secara materiil terjadi tidak bisa diproses lebih lanjut.

Perkembangan penting dalam penyelesaian tindak pidana Pemilu 2009 dibandingkan dengan Pemilu 2004 paling tidak menyangkut lima hal, yaitu: (1) waktu penyelidikan/penyidikan, penuntutan, serta pemeriksaan di pengadilan lebih cepat; (2) waktu dan mekanisme alur pergerakan berkas perkara diatur lebih detail; (3) pemeriksaan perkara dilakukan oleh hakim khusus; (4) putusan pengadilan negeri boleh banding ke pengadilan tinggi, tanpa membedakan besar ancaman hukumannya; dan (5) adanya keharusan pengadilan untuk memutus perkara pidana pemilu yang dapat mempengaruhi perolehan suara peserta pemilu, paling lambat lima hari sebelum hasil pemilu ditetapkan secara nasional.¹⁸

Ketentuan tersebut pada kenyataannya telah “mengubur” banyak laporan tindak pidana pemilu baik yang sedang diproses pengawas pemilu, disidik polisi, ditangani jaksa, ataupun yang masuk pengadilan.

Penyelesaian pelanggaran pidana pemilu dilaksanakan melalui pengadilan dalam lingkungan peradilan umum.¹⁹ Penegak hukum yang berperan dalam penyelesaian tindak pidana pemilu adalah kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Dalam pemilu, kepolisian bertugas dan berwenang melakukan penyidikan terhadap laporan atau temuan tindak pidana pemilu yang diterima dari pengawas pemilu dan menyampaikan berkas perkara kepada penuntut umum sesuai waktu yang ditentukan. Penuntut umum bertugas dan berwenang melimpahkan berkas perkara tindak pidana pemilu yang disampaikan oleh penyidik/Polri ke pengadilan sesuai waktu yang ditentukan.

Perkara tindak pidana pemilu diselesaikan oleh Peradilan Umum, di tingkat pertama oleh pengadilan negeri, di tingkat banding dan terakhir oleh pengadilan tinggi. Pengadilan negeri dan pengadilan tinggi memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana pemilu menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, ditambah beberapa ketentuan khusus dalam UU Pemilu. Pemeriksaan dilakukan oleh hakim khusus, yaitu hakim karier yang ditetapkan secara khusus untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana pemilu. Putusan pengadilan tinggi tidak dapat dilakukan upaya hukum lain.

Meskipun disebut hakim khusus, pada kenyataannya kesiapan dan

18 Lihat pasal 257 UU No. 10/2008

19 Pasal 252 UU No. 10/2008.

kemampuan khusus ini tentang berbagai peraturan pemilu masih kurang, sehingga perlu ditingkatkan lagi. Artinya, hakim khusus ini mestinya bukan hakim yang “sekadar” mendapat surat perintah sebagai hakim khusus pemilu, tetapi mesti disiapkan secara mendalam tentang kepemiluan dan tentang kepidanaan. Jadi, para hakim tersebut tidak cukup hanya menguasai hukum pidana dan acara pidana, tetapi seluk-beluk kepemiluan juga mesti dikuasai.

C. Pelanggaran Administrasi Pemilu

Pelanggaran administrasi pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang Pemilu yang *bukan* merupakan ketentuan pidana pemilu dan terhadap ketentuan lain yang diatur dalam peraturan KPU.²⁰ Ketentuan dan persyaratan menurut undang-undang pemilu tentu saja bisa berupa ketentuan-ketentuan dan persyaratan-persyaratan yang diatur, baik dalam undang-undang pemilu maupun dalam keputusan-keputusan KPU yang bersifat mengatur sebagai aturan pelaksanaan dari undang-undang pemilu.

Mengacu kepada pemahaman seperti ini, tentu saja jumlah dari pelanggaran administrasi ini sangat banyak. Sebagai contoh dari ketentuan menurut Undang-Undang Pemilu adalah: “Untuk dapat menggunakan hak memilih, warga negara Republik Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih.” Dengan ketentuan seperti ini, apabila ada orang yang tidak terdaftar sebagai pemilih ikut memilih pada hari pemungutan suara, artinya telah terjadi pelanggaran administrasi. Contoh dari persyaratan menurut Undang-Undang Pemilu adalah: “syarat pendidikan, syarat usia pemilih, dan sebagainya.” Ketentuan dan persyaratan juga banyak dijumpai dalam keputusan KPU. Misalnya mengenai kampanye pemilu, di mana terdapat banyak pelanggaran administrasi seperti menyangkut tempat-tempat pemasangan atribut kampanye, larangan membawa anak-anak di bawah 7 tahun atau larangan berkonvoi lintas daerah.

Dalam hal penyelesaian tindak pidana pemilu, undang-undang memberi aturan atau mekanisme mulai dari pelaporannya, penyidikan, penuntutan, hingga peradilannya (paling tidak ditentukan batasan waktunya), serta penyelesaian tindak pidana pemilu yang juga memberi aturan mengenai batasan waktu, bahkan juga tahapan penyelesaian sengketanya. Sebaliknya, pada pelanggaran administrasi ini, Undang-Undang Pemilu hanya menyatakan bahwa laporan yang merupakan pelanggaran administrasi diserahkan kepada

20 Pasal 248 UU No. 10/2008.

KPU. Jadi tidak jelas bagaimana KPU menyelesaikan pelanggaran administrasi ini serta berapa lama KPU dapat menyelesaikannya.

Pelanggaran administrasi pemilu diteruskan kepada KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sesuai tingkatannya paling lama 1 (satu) hari setelah diputuskan oleh Pengawas Pemilu. Penerusan laporan dilampiri dengan salinan laporan pelapor dan hasil kajian terhadap laporan.

Beberapa contoh pelanggaran administrasi pemilu adalah sebagai berikut: pemasangan alat peraga peserta kampanye, seperti poster, bendera, umbul-umbul, spanduk, dan lain lain dipasang sembarangan. Undang-Undang melarang pemasangan alat peraga di tempat ibadah, tempat pendidikan, lingkungan kantor pemerintahan; Peraturan KPU melarang penempatan alat peraga kampanye di jalan-jalan utama atau protokol dan jalan bebas hambatan atau jalan tol. Arak-arakan atau konvoi menuju dan meninggalkan lokasi kampanye rapat umum dan pertemuan terbatas tidak diberitahukan sebelumnya kepada polisi sehingga tidak memiliki kesempatan untuk mengatur perjalanan konvoi. Selain itu, peserta konvoi sering keluar dari jalur yang telah ditetapkan oleh panitia. Kampanye rapat umum dilakukan melebihi waktu yang ditentukan. Kampanye melintasi batas daerah pemilihan. Perubahan jenis kampanye, dalam hal ini KPU dan peserta pemilu sudah menetapkan bahwa parpol tertentu melakukan kampanye terbatas di tempat tertentu, namun dalam pelaksanaannya kampanye terbatas tersebut berubah menjadi kampanye rapat umum yang pada akhirnya juga diikuti oleh arak-arakan.

Apakah sanksi pelanggaran administrasi pemilu? Pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan tentang pelaksanaan kampanye Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dikenai sanksi sesuai ketentuan tentang peraturan perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait.²¹ Bawaslu dan KPU menetapkan secara bersama-sama sanksi terhadap pelanggaran administrasi oleh pelaksana dan peserta kampanye, selain sanksi administrasi yang terdapat dalam UU No. 10/2008 dan UU No. 42/2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Menurut hemat Penulis, hal tersebut tidak tepat karena KPU dan Bawaslu adalah pelaksana dan pengawas pemilu, bukan pembuat norma penting pemilu,

21 Pasal 125 ayat (2) UU No.10/2008 dan Pasal 90 ayat (2) UU No. 42/2008.

Penanganan Pelanggaran Pemilu

apalagi menentukan sanksi. Jadi semestinya UU Pemilu menetapkan secara jelas apa saja pelanggaran administrasi pemilu serta sanksi untuk masing-masing pelanggaran itu. Sayangnya, pembuat UU Pemilu tidak melakukan itu, justru hanya membuat definisi umum dari pelanggaran administrasi dan membiarkan apa sanksi pelanggaran itu kepada KPU dan Bawaslu. Pada UU Pemilu ke depan, mestinya kekurangan ini diperbaiki.

Bagaimana penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu? Penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu ini dimaksudkan untuk menjaga kemandirian, integritas, akuntabilitas, dan kredibilitas penyelenggara pemilu. Penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu ini bertujuan untuk memastikan penyelenggaraan pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pelanggaran administrasi pemilu diselesaikan oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota berdasarkan laporan dari Bawaslu, Panwaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya. Laporan pelanggaran administrasi pemilu dapat disampaikan oleh warga negara Indonesia yang mempunyai hak pilih; pemantau pemilu; atau peserta Pemilu.

Laporan pelanggaran administrasi pemilu disampaikan secara tertulis kepada Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri, dengan memuat nama dan alamat pelapor; pihak terlapor; waktu dan tempat kejadian perkara; serta uraian kejadian.

Dalam proses pemeriksaan dokumen laporan pelanggaran administrasi pemilu; KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dapat menggali, mencari, dan menerima masukan dari berbagai pihak untuk kelengkapan dan kejelasan pemahaman laporan pelanggaran tersebut.

Di dalam perkembangannya, Bawaslu menghendaki agar pihaknya diberi wewenang mengawasi dan sekaligus menjatuhkan sanksi administrasi itu. Hal ini kemudian direspons positif oleh legislatif dalam UU Penyelenggara Pemilu yang baru. Aspirasi Bawaslu ini didasari pada kesulitan dalam praktik, di mana saat terjadi pelanggaran administrasi yang mestinya diselesaikan secara cepat, tidak bisa dilakukan karena proses penerusan laporan dari pengawas pemilu ke KPU/KPUD tidak segera cepat diproses dan diberi putusan serta tindakan. Hal ini disebabkan juga karena tidak ditentukannya jenis-jenis pelanggaran secara tegas dan sanksinya oleh UU serta tidak adanya unit khusus di KPU/KPUD yang menerima, memproses, dan menjatuhkan sanksi administrasi.

Menurut hemat Penulis, Bawaslu atau Panwaslu dapat saja diberi wewenang menyelesaikan pelanggaran administrasi pemilu yang sifatnya tidak terlampau serius dan butuh penanganan segera.

D. Penanganan Pelanggaran Kode Etik melalui Dewan Kehormatan

Pelanggaran kode etik adalah pelanggaran terhadap prinsip-prinsip moral dan etika penyelenggara pemilu yang berpedoman kepada sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu dan asas penyelenggara pemilu yang diberlakukan dan ditetapkan oleh KPU. Maksud kode etik adalah untuk menjaga kemandirian, integritas, akuntabilitas, dan kredibilitas penyelenggara pemilu. Sedangkan tujuan kode etik adalah memastikan terselenggaranya pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Menurut UU Penyelenggara Pemilu lama (UU No. 22/2007), untuk memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU dan anggota KPU Provinsi, dibentuk Dewan Kehormatan KPU yang bersifat *ad hoc* yang ditetapkan dengan keputusan KPU. Dewan Kehormatan KPU tersebut berjumlah 5 (lima) orang yang terdiri atas 3 (tiga) orang anggota KPU dan 2 (dua) orang dari luar anggota KPU. Dewan Kehormatan KPU terdiri atas seorang ketua merangkap anggota dan anggota. Berdasarkan hasil pemeriksaan, Dewan Kehormatan KPU menetapkan rekomendasi yang bersifat mengikat. KPU wajib melaksanakan rekomendasi Dewan Kehormatan KPU.²²

Hal ini kemudian berubah, di dalam UU Penyelenggara Pemilu yang lahir 2011, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (yang memeriksa pelanggaran kode etik, baik untuk KPU maupun Bawaslu) atau disingkat DKPP bersifat permanen dan bertugas menangani pelanggaran kode etik serta berkedudukan di ibukota negara. Keanggotaannya pun lebih beragam, yaitu ada unsur KPU, Bawaslu, partai politik, masyarakat, dan unsur pemerintah.

22 Pasal 111 UU No. 22/2007.

E. Sengketa Hukum Lainnya

Salah satu masalah hukum lain yang kerap muncul adalah gugatan terhadap keputusan penyelenggara pemilu mengenai peserta pemilu. Hal terakhir ini tidak diatur penyelesaiannya dalam UU No. 10/2008. Sengketa ini terjadi antara pihak yang merasa dirugikan (khususnya partai politik atau bakal calon) dengan penyelenggara pemilihan yang mengeluarkan keputusan itu.

Undang-Undang Pemilu tidak menegaskan atau mengatur dengan jalan bagaimana dan melalui lembaga apa pihak-pihak yang dirugikan oleh keputusan KPU dapat menyelesaikan keberatannya. Karena UU Pemilu tidak mengaturnya, kerap kali para pihak yang merasa dirugikan mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara atau ke Peradilan Umum. Kasus gugatan partai-partai yang dinyatakan tidak memenuhi syarat sebagai peserta pemilu oleh KPU ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan contoh dari sengketa hukum ini.

Pengertian Sengketa Tata Usaha Negara, sebagaimana disebut pada Pasal 1 butir 4 UU No. 5/1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan Keputusan Tata Usaha Negara, sebagaimana disebut pada Pasal 1 butir 3 Undang-Undang tersebut, adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Berdasarkan pengertian di atas, sengketa tata usaha negara sedikitnya mengandung unsur-unsur: (1) adanya keberatan individu atau badan hukum perdata atas suatu putusan tata usaha negara; (2) adanya penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan (3) putusan tersebut bersifat konkret, individual, dan final.

Keputusan-keputusan yang diambil oleh KPU terkait dengan penyelenggaraan pemilu pada praktiknya termasuk dalam kategori “putusan tata usaha negara”. Pada beberapa tahapan pemilu dan pemilihan kepala daerah 2004-2008, beberapa pihak yang merasa dirugikan oleh keputusan KPU/KPUD juga menggunakan haknya untuk menggugat keputusan penyelenggara pemilu tersebut ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Bahkan, salah satu gugatan atas putusan KPU Provinsi Riau dikabulkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Pekanbaru dan dikuatkan oleh PT TUN Medan. Pada Pemilu 2009, gugatan empat partai yang oleh KPU dinyatakan tidak lolos sebagai peserta Pemilu 2009 dikabulkan oleh PTUN Jakarta, dan kemudian berdasar putusan KPU itu partai-partai politik tersebut diterima sebagai peserta Pemilu 2009.

Apakah Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus suatu sengketa atas putusan KPU/KPUD dalam penyelenggaraan Pemilu 2009? Berdasarkan ketentuan sebagaimana diatur dalam UU No. 9/2004 tentang Perubahan atas UU No. 5/1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dalam pasal 2 disebutkan ada 7 (tujuh) jenis keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang tersebut. Salah satu di antaranya adalah Keputusan Komisi Pemilihan Umum, baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.

Meskipun demikian, putusan dari PTUN ini juga perlu dikritisi karena dengan tidak adanya ketentuan khusus yang mengaturnya di UU Pemilu, proses di PTUN (begitu juga di PN) bisa berlangsung lama dan sering kali bermasalah. Masalah tersebut adalah: *Pertama*, secara substansi putusan itu mungkin kurang selaras dengan maksud dan tujuan dalam UU Pemilu dan juga kurang respeknya para pihak (penyelenggara khususnya) atas putusan-putusan dari PTUN karena memang tidak diatur dalam UU Pemilu.

Kedua, putusan yang diambil sudah melewati tahapan-tahapan tertentu sehingga sering tidak dilaksanakan karena tahapannya sudah terlewati.

BAB III

Beberapa Catatan

Sebagai rangkuman dari uraian di atas, dapat dikatakan bahwa dalam penyelesaian keenam masalah hukum dalam pemilu, lembaga yang menangani dan prosesnya berbeda. Penyelesaian masalah hukum dalam pemilu dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 3.1
Masalah Hukum dalam Pemilu

No	Masalah Hukum	Lembaga yang Berwenang	Proses
1	Pelanggaran pidana pemilu (tindak pidana pemilu)	Sistem peradilan pidana (kepolisian, kejaksaan, pengadilan)	Laporan mula-mula diajukan kepada pengawas pemilu yang kemudian diteruskan kepada polisi yang akan menyidikinya; jaksa menuntut, dan pengadilan memeriksa dan memutus. Bisa banding ke Pengadilan Tinggi yang memutus di tingkatan terakhir.
2	Sengketa dalam tahapan/proses pemilu	Pengawas pemilu	Diselesaikan melalui proses ADR. UU Pemilu yang lama (UU No. 12/2003 mengatur tahapan dan mekanisme penyelesaian sengketa ini, sementara dalam UU Pemilu yang baru (UU No. 10/2008 hal ini tidak diatur sehingga diserahkan penyelesaiannya kepada Pengawas Pemilu.

No	Masalah Hukum	Lembaga yang Berwenang	Proses
3	Pelanggaran administrasi pemilu	KPU, KPUD	Dilaporkan kepada pengawas pemilu atau langsung diterima oleh KPU atau KPUD. Pada pelanggaran administrasi ini undang-undang pemilu hanya menyatakan bahwa laporan yang merupakan pelanggaran administrasi diserahkan kepada KPU. Jadi tidak jelas bagaimana KPU menyelesaikan pelanggaran administrasi ini serta berapa lama KPU dapat menyelesaikannya.
4 5	Pelanggaran Kode Etik Perselisihan (sengketa) hasil pemilu	Dewan Kehormatan Mahkamah Konstitusi	Dilaporkan oleh Bawaslu atau Panwaslu, dibentuk Dewan Kehormatan, pemberian rekomendasi, pelaksanaan rekomendasi Pasangan calon mengajukan permohonan kepada MK paling lambat 3 x 24 jam sesudah pengumuman resmi hasil pemilihan umum.
6	Sengketa hukum lainnya	Peradilan Umum atau Peradilan Tata Usaha Negara	Tidak diatur dalam UU Pemilu. Di dalam praktik kerap kali dilakukan dengan proses yang berlaku di Peradilan Tata Usaha Negara (sebagai perkara tata usaha negara) dan Peradilan Umum (sebagai perbuatan melawan hukum).

A. Kelemahan dalam Penegakan Hukum

Jika jarak hukum dengan praktiknya kian jauh, hukum itu jadi aturan yang sekarat bahkan mati. Aturan yang dilanggar berkali-kali tapi tidak bisa ditegakkan dan pelakunya tidak dijatuhi sanksi, akan menjadi sia-sia pengaturannya. Dalam pelaksanaan Pemilu 2004 dan 2009, Panwaslu di seluruh Indonesia membawa ribuan kasus ke sistem peradilan pidana. Ironisnya, meski dalam ribuan kasus pelakunya dinyatakan "*guilty*" karena pelanggaran tindak pidana pemilu, ada beberapa tindak pidana pemilu yang hampir-hampir "tidak pernah teruji"

di pengadilan, misalnya tindak pidana pemilu yang berkaitan dengan dana kampanye.

Apakah hal ini karena memang tidak ada yang melakukan? Ataukah undang-undangnya tidak mencukupi? Ataukah karena pengawasan dan penegakannya yang kurang?

Klarifikasi di lapangan yang dilakukan baik oleh pemantau maupun pengawas membuktikan banyaknya keganjilan dan bukti-bukti awal pelanggaran dalam soal ini. Faktor-faktor, baik hukum maupun nonhukum, tidak mustahil menghambat penegakannya.

Secara normatif, jika terbukti, ancamannya cukup berat, yaitu “eliminasi” dari proses pemilu. Dalam konteks pemilihan kepala daerah nanti, tentu ini menjadi sulit ditegakkan (paling tidak secara sosiologis ada hambatan). Kalau memang tujuan yang ingin dicapai dari aturan ini tidak mungkin dijalankan dalam praktiknya; ke depan, aturan-aturan yang sulit ditegakkan ini mesti dikaji ulang atau dipertajam.

Meskipun telah ada gebrakan dari pengawas pemilu di beberapa daerah yang memproses mereka yang diduga melakukan tindak pidana pemilu ke polisi, bukan berarti upaya menjerat pelanggar aturan pemilu senantiasa mulus. Paling tidak ada empat masalah penegakan hukum pemilu yang mesti ditingkatkan pembahasannya.

Pertama, apakah ada kesamaan persepsi antara pengawas pemilu di satu sisi dengan penegak hukum (polisi-jaksa-hakim) di sisi lain;

Kedua, adakah penggunaan “diskresi” dalam menyelesaikan tindak pidana pemilu;

Ketiga, bagaimana kesiapan pengawas pemilu dan penegak hukum dalam menghadapi berbagai tekanan;

Keempat, adakah konsistensi dalam penegakan hukum pemilu?

Kesamaan persepsi antara pengawas pemilu di satu sisi dengan penegak hukum di sisi lain merupakan satu kondisi yang penting yang menentukan nasib kasus-kasus yang diteruskan pengawas pemilu ke sistem peradilan

pidana. Sikap tegas pengawas pemilu yang membawa temuan-temuan tindak pidana pemilu ke polisi akan menjadi tidak bermakna jika saja polisi tidak sepakat dengan pengawas pemilu, khususnya menyangkut perbuatan mana yang sudah memenuhi unsur-unsur tindak pidana pemilu. Terhentinya penanganan suatu kasus kadang malah jadi “*blunder*” bagi pengawas pemilu karena kemungkinan akan ada “serangan balasan” berupa pengaduan pihak lain ke polisi. Oleh sebab itu, kesamaan persepsi antara pengawas pemilu dengan penegak hukum menjadi sangat penting.

Yang kedua, kerap kali penegakan suatu peraturan dikaitkan dengan dua sisi dilematis antara keinginan menjaga ketenteraman atau kedamaian dengan penegakan hukum. Hal ini menjadi sangat relevan dalam kaitan tindak pidana berkaitan bidang politik seperti pemilu ini, sebab upaya penegakan hukum kepada seseorang mungkin akan berhadapan dengan sikap konfrontatif dari massa pendukung sang tersangka atau terdakwa. Terkadang faktor tidak terlalu besarnya kuantitas kecurangan juga menjadi alasan untuk tidak menangani suatu kasus sesuai hukum yang ada.

Di tengah posisi dilematis ini, bagaimana pengawas pemilu bersikap? Tampaknya, upaya menempuh jalur yang sesuai dengan apa yang tertulis dalam “aturan main” pemilu merupakan pilihan bagi para pelaksana aturan. Bukankah aturan itu untuk dipatuhi? Dan bukankah terlalu banyak pertimbangan subyektif hanya akan membuat ketidakpastian dan juga ketidakadilan bagi pihak lain? Maka, alih-alih memilih secara subyektif setiap kasus, bukankah sebaiknya jika pengawas pemilu –jika memang ada temuan tindak pidana pemilu– segera menyerahkan kepada pihak penegak hukum? Biarlah nantinya masyarakat yang akan menilai bagaimana sistem peradilan pidana menyikapi berbagai kecurangan pemilu.

Yang tidak kalah pentingnya adalah konsistensi dalam penegakan aturan pemilu. Sikap tegas yang hanya ditujukan di awal, atau terhadap sebagian pihak saja, atau di daerah tertentu saja, hanya akan membuat masyarakat tidak hormat dan bersikap sinis pada penegakan hukum pemilu. Tentu ini sangat berbahaya sebab kualitas pelaksanaan pemilu bisa sangat berkurang dan terdegradasi. Oleh sebab itu, langkah awal pengawas pemilu dalam membawa kasus-kasus kecurangan kepada penegak hukum menjadi langkah awal yang baik yang harus diikuti langkah serupa secara konsisten.

Memang, Pemilu 2009 telah berjalan dan menghasilkan wakil rakyat, wakil daerah, dan pemimpin nasional. Namun jangan lupakan berbagai kelemahan yang secara substansial perlu diperbaiki. Perlu direnungkan bahwa tujuan pengaturan pemilu agar pemilu berjalan lancar dan bebas akan gagal jika kekosongan hukum belum bisa diatasi, jika ketidakadilan dan diskriminasi masih terus terjadi dan jika jarak antara hukum dan praktik pemilu kian menganga. Jadi, pada konteks inilah evaluasi pemilu penting dilakukan.

B. Penerapan Tindak Pidana Pemilu

Masalah dalam penanganan tindak pidana dalam UU No. 10/2008 yang khas pemilu (tidak ada padanannya dalam KUHP) muncul selama Pemilu 2009. Sebagai contoh, melakukan kampanye di luar jadwal (Pasal 269), pelanggaran pidana dalam kampanye (Pasal 270), politik uang (Pasal 274), dana kampanye melebihi batas (Pasal 276). Dalam menghadapi tindak pidana pemilu semacam ini, acapkali terjadi kegamangan baik di kalangan pengawas pemilu bahkan juga di kalangan penegak hukum. Penyebabnya karena kurang dipahaminya sejarah pembentukan pasal-pasal pidana itu (penafsiran historis), maksud/tujuan dibuatnya pasal pidana itu (penafsiran teleologis/fungsional), dan kaitan pasal pidana itu dengan ketentuan lain dalam undang-undang atau peraturan terkait (penafsiran sistematis).

Pertanyaan yang lain adalah, sejauh mana ketentuan perundang-undangan yang mengatur mengenai tindak pidana pemilu telah dilaksanakan dalam penyelesaian kasus itu di pengadilan? Adakah perbedaan pemahaman dalam melihat satu atau beberapa unsur tindak pidana pemilu? Apa argumentasi hakim dalam memberikan putusan pada kasus-kasus itu? Pertanyaan ini penting mengingat dalam beberapa kasus, hakim ternyata berbeda pandangan: ada hakim yang berpandangan sempit yang melihat secara teknis arti setiap kata dalam undang-undang, ada juga hakim yang berpandangan lebih luas, yakni di samping melihat arti harfiah yang muncul dari setiap unsur juga melihat secara teleologis atau maksud dibuatnya suatu aturan.

Idealnya, seorang hakim dalam mengadili perkara tindak pidana pemilu seperti "*money politics*" ini harus memahami "bahasa politik" –dalam arti tidak berpandangan hukum secara sempit, misalnya semua harus terbukti dari kata-kata secara tegas. Dalam dunia politik, upaya mempengaruhi bisa dilakukan dengan berbagai cara. Dalam politik, cara mempengaruhi berbagai macam,

ada yang diucapkan dengan kata-kata, ada yang dengan memberi isyarat atau tanda-tanda, tetapi substansinya atau isinya adalah untuk mempengaruhi orang untuk memilih partainya.

Tindakan dengan isyarat itu sebetulnya memang bagian dari upaya politik dan itu sudah dikategorikan mempengaruhi atau memaksa, mengajak untuk melanggar undang-undang atau ketentuan. Jadi hakim juga perlu pemahaman atau konteks politik dari suatu peristiwa, tidak hanya hukum saja. Hakim perlu memahami ketentuan pidana pemilu sesuai konteksnya, sebab pemilu itu suatu kegiatan politik, yaitu mempengaruhi orang untuk memilih suatu tanda gambar atau suatu parpol atau suatu calon.

Berdasarkan keterangan di atas, jelaslah bahwa pada beberapa kasus majelis hakim berusaha memahami tindak pidana pemilu secara lebih luas dan memperhitungkan perbuatan-perbuatan yang dituduhkan dengan aspek-aspek politik yang bisa dilakukan dengan berbagai cara itu. Hakim berusaha untuk menggali isyarat-isyarat dari dunia politik yang meliputi perbuatan penyuaipan dalam pemilu. Sementara majelis hakim pada kasus lainnya memahami secara lebih sempit atau lebih ketat terhadap unsur-unsur dari tindak pidana yang dituduhkan yang menyebabkan sulitnya pembuktian tindak pidana itu. Pada putusan terakhir ini tampaknya ada perbedaan antara majelis hakim dengan maksud dibuatnya peraturan itu yang memperhitungkan aspek-aspek politik.

C. Soal Batasan Waktu

Batas waktu pelaporan 3 (tiga) hari yang diatur dalam UU No. 10/2008 hampir sama dengan ketentuan serupa dalam Pasal 131 UU No. 12/2003. Akan tetapi terdapat perbedaan penting, yaitu pelaporan kepada Bawaslu atau Panwaslu pada UU No. 12/2003 diberi batas 7 (tujuh) hari. Jadi, ketentuan yang lama itu lebih lama 4 (empat) hari dibanding ketentuan pada UU No. 10/2008. Aturan ini sebetulnya telah diajukan uji materi (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi pada tahun 2009, tetapi Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa ketentuan batas waktu dalam undang-undang itu tidak bertentangan dengan konstitusi.

Padahal, dipersingkatnya batas waktu pelaporan dari 7 (tujuh) hari pada UU No. 12/2003 menjadi hanya 3 (hari) pada UU No. 10/2008 merupakan suatu kemunduran dalam penegakan hukum pemilu. Ketentuan tersebut tidak memperhitungkan kondisi di berbagai daerah di Indonesia sehingga

berakibat banyak tindak pidana pemilu tidak bisa diproses lebih lanjut karena sudah dianggap kedaluwarsa.

Jika dibandingkan, betapa kontras dan tidak logisnya ketentuan "daluwarsa" dalam UU No. 10/2008 dengan KUHP. Ketidakadilan itu sungguh terlihat dengan membandingkan antara perbuatan yang serius (mengubah hasil pemilu) dalam Pasal 298 UU No. 10/2008 yang bisa dihukum hingga 60 bulan tetapi hak menuntutnya akan hapus hanya dalam waktu 3 (tiga) hari, sementara perbuatan yang sangat ringan (mengemis) dalam Pasal 504 yang diancam kurungan 6 minggu ternyata masa daluwarsanya 1 tahun (sesuai Pasal 78 ayat 1 KUHP).

Dikaitkan dengan maksud dan asas pemilu, ketentuan "daluwarsa" yang sangat singkat menyebabkan kemungkinan lolosnya banyak pelaku tindak pidana pemilu dan kemungkinan terpilihnya anggota DPR, DPD, dan DPRD melalui proses yang curang yang melanggar hukum. Hal ini jelas-jelas bertentangan dengan ketentuan konstitusi maupun undang-undang.

Penetapan batas waktu pelaporan pelanggaran pemilu yang sangat singkat dalam UU No. 10/2008 telah dengan jelas melanggar hak negara dalam menghukum seorang pelaku tindak pidana (*jus puniendi*). Sesuai pendapat para sarjana hukum pidana, batasan waktu (daluwarsa) ini seyogianya hanya diterapkan untuk tindak pidana yang sangat ringan saja. Untuk tindak pidana yang berat, sebagian bahkan berpendapat tidak perlu ada batas daluwarsa.

Dalam UU No. 10/2008 ancaman pidana maksimalnya mulai 6 bulan, 1 tahun, 2 tahun, 3 tahun, 4 tahun, 5 tahun dan 6 tahun. Jadi, jika mengacu pada Pasal 78 tersebut, semestinya masa daluwarsa dalam UU No. 10/2008 adalah berkisar antara 6 tahun (untuk tindak pidana pemilu yang diancam penjara 6 bulan, 1 tahun, atau 2 tahun) dan 12 tahun (untuk tindak pidana pemilu yang diancam penjara 3, 4, 5 atau 6 tahun). Sekali lagi, batasan waktu 3 (tiga) hari adalah sangat kontras, tidak adil, dan tidak logis karena semestinya masa daluwarsanya 6 tahun atau 12 tahun.

Tindak pidana pemilu ini termasuk berat karena ancaman pidananya, tetapi juga serius dampaknya karena seseorang pelaku tindak pidana pemilu yang tidak dipidana (akibat lewatnya batas waktu) bisa menjadi wakil rakyat, baik di DPR, DPD, maupun DPRD. Tentu saja hal ini tidak sesuai dengan maksud diadakannya aturan mengenai tindak pidana pemilu dalam UU Pemilu.

Penanganan Pelanggaran Pemilu

Mengapa ada ketentuan yang membatasi masa pelaporan pelanggaran pemilu dalam UU No. 10/2008? Salah satu alasan yang sering didengar adalah bahwa proses penyelesaian pelanggaran pemilu mesti sudah selesai sebelum tahapan pemilu selesai agar proses pidana tidak mengganggu agenda pemilu, agar setelah pemilu selesai (dan para anggota DPR, DPD, atau DPRD dilantik) tidak ada lagi masalah-masalah yang mengungkitnya.

Dengan demikian segala proses penyelesaian pelanggaran dan sengketa lebih singkat dan cepat dibanding tindak pidana biasa. Ini dikenal sebagai jalur cepat atau "*fast track*" dalam proses penyelesaian pelanggaran dan sengketa pemilu. Contoh paling jelas dari argumen pembuat UU ini terlihat dari Pasal 257 (1) UU No. 10/2008 yang menyatakan bahwa putusan pengadilan terhadap kasus pelanggaran pidana pemilu yang menurut Undang-Undang ini dapat memengaruhi perolehan suara peserta pemilu harus sudah selesai paling lama 5 (lima) hari sebelum KPU menetapkan hasil pemilu secara nasional.

Akibat dari pengaturan semacam ini adalah tidak bisa diprosesnya berbagai manipulasi dan tindak pidana lainnya terhadap berita acara atau sertifikat hasil penghitungan suara pada masa-masa paling krusial dalam pemilu, yakni tahapan rekapitulasi suara di tingkat PPK, KPU Kabupaten/Kota, dan KPU Provinsi. Dengan demikian, pengaturan untuk mempercepat proses penyelesaian tindak pidana pemilu dengan semangat di atas, jelas telah menyebabkan atau menyediakan lubang menganga untuk dilakukannya kecurangan pemilu tanpa bisa ditangani oleh penegak hukum. Hal ini tentu saja ironis dan tentu bukan ini yang diharapkan dalam suatu proses pemilu yang demokratis.

Tentang waktu penyelesaian pelanggaran, mesti dipertimbangkan hal-hal berikut:

Pertama, yang berada di jalur cepat atau "*fast track*" semestinya hanya penyelesaian pelanggaran administrasi, sengketa dalam proses, dan sengketa hasil pemilu karena penyelesaian masalah-masalah ini memang sangat mempengaruhi tahapan-tahapan pemilu yang ada yang memang ada limitasi waktunya jelas (misalnya penetapan peserta pemilu, pencalonan, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, dan penetapan hasil). Jika tidak dibatasi waktu secara tegas dan jelas, proses pemilu bisa tersendat dan tertunda dan pada akhirnya mengganggu jalannya pemerintahan. Sedangkan, untuk tindak pidana pemilu, masalahnya adalah berkaitan dengan penemuan adanya suatu

tindak pidana, memproses orang yang disangka/dituduh melakukan tindak pidana itu, dan menjatuhkan pidana karena ia melakukan kesalahan. Semua ini tidak hanya menyangkut perbuatannya tetapi juga kesalahan orangnya. Tentu ini berbeda dengan penyelesaian untuk pelanggaran administrasi maupun sengketa. Yang dicari dalam penyelesaian pidana adalah kebenaran materiil. Tentu semua harus dilakukan secara cermat, teliti, hati-hati, serta tidak bisa tergesa-gesa. Jika targetnya adalah waktu, akan banyak tindak pidana pemilu yang tidak tersentuh hukum, dan hak memidana dari negara akan hilang atas tindak pidana-tindak pidana itu. Dampak lainnya, akan hilangnya kepercayaan masyarakat pada hukum dan negara yang membiarkan banyak tindak pidana lolos dari jerat hukum karena lewat masa yang luar biasa pendek, yaitu 3 (tiga) hari. Jadi, kesimpulannya, pembuat UU telah keliru menyamaratakan batasan waktu pelaporan 3 (tiga) hari untuk semua jenis pelanggaran atau sengketa. Seharusnya tindak pidana pemilu memiliki batas waktu daluwarsa yang lebih masuk akal (jika disesuaikan dengan di Pasal 78 KUHP, daluwarsanya 6 tahun atau 12 tahun, bukan hanya 3 hari).

Kedua, seandainya pun pembuat UU ingin mempercepat proses atau setidaknya membatasi lamanya penyelesaian tindak pidana pemilu (sehingga tidak terjadi penyelesaian yang sangat lama seperti pada Pemilu 1999), semestinya pembatasan itu dilakukan pada tindakan penyidikan, penuntutan, atau pemeriksaan di pengadilan, dan bukan dengan membatasi masa pelaporan 3 (tiga) hari sesudah kejadian. Ketentuan untuk membatasi masa penyidikan, penuntutan, atau pemeriksaan di pengadilan bisa dilakukan sebagaimana juga diatur dalam beberapa undang-undang khusus lainnya. Dengan adanya pembatasan waktu ini, diharapkan ada kepastian bahwa tindak pidana pemilu akan selesai sesuai dengan waktu yang masuk akal dan tidak berlarut-larut. Akan tetapi, batasan waktu tidak seharusnya diterapkan pada masa pelaporan tindak pidana pemilu, sebab ada kalanya suatu peristiwa baru diketahui beberapa hari, minggu, bulan, atau bahkan tahun, setelah dilakukannya tindakan itu. Untuk menjamin adanya keadilan dan kesamaan, ketentuan itu disesuaikan saja dengan ketentuan mengenai daluwarsa dalam Pasal 78 KUHP. Atau, jika pembuat UU ingin mengadakan aturan yang khusus, bisa saja batas waktu itu dibuat lebih masuk akal, misalnya 1-6 tahun sesudah kejadian.

Ketiga, penyelesaian yang cepat dengan membatasi waktu pelaporan hanya 3 (tiga) hari sesudah kejadian hanya akan bermakna "kepastian", yaitu dengan "menghanguskan" semua laporan yang dilakukan lebih dari 3 (tiga)

Penanganan Pelanggaran Pemilu

hari dan hanya akan memproses semua laporan yang masuk selama 3 (tiga) hari sesudah kejadian. Hal ini mungkin akan memudahkan penegak hukum karena mereka akan mudah dalam menolak menangani perkara. Akan tetapi akibatnya banyak tindak pidana "menguap" dan pelakunya tidak tersentuh hukum. Rakyat tidak mendapat keadilan. Proses pemilu diwarnai pelanggaran yang tidak diproses secara layak. Para pelaku tidak mendapat sanksi dan tidak akan jera untuk mengulangi lagi di masa depan. Singkatnya, pengaturan batasan pelaporan yang singkat justru merusak asas pemilu, khususnya agar pemilu dijalankan secara jujur dan adil.

BAB IV

Penutup

Dari uraian di atas, secara ringkas dapat dilihat beberapa persoalan dalam penanganan pelanggaran pemilu.

Pertama, kriminalisasi yang banyak dilakukan di dalam UU No. 10/2008 masih belum menemui sasaran, dengan banyak ancaman sanksi pidana atas hal-hal yang lebih tepat dikenakan sanksi lainnya, baik sanksi administrasi maupun kode etik.

Kedua, efektivitas penggunaan ketentuan pidana terkait dana kampanye kurang terbukti, baik karena proses dan mekanisme audit maupun karena sulitnya membongkar pelaporan dana kampanye yang tidak akurat atau yang fiktif. Begitu juga ketentuan pidana terkait "*money politics*" justru menimbulkan ironi, di satu sisi sulit membuktikan praktik politik uang dalam jumlah besar oleh pelaku elite dengan mengatasnamakan berbagai jenis sumbangan atau sayembara. Sementara "pelaku" kelas bawah mudah terkena pasal politik uang hanya dengan tindakan-tindakan sepele.

Ketiga, batasan waktu dalam pelaporan, penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di pengadilan, serta proses banding ternyata di satu sisi bermaksud baik agar proses dan hasil pemilu tidak banyak diungkit-ungkit, tapi juga berdampak buruk berupa musnahnya banyak perkara yang mungkin secara materiil memang memenuhi unsur tindak pidana pemilu.

Keempat, pengaturan pelanggaran administrasi sangat lemah karena diatur terlalu umum, tidak diatur jenis pelanggaran administrasi serta jenis sanksinya, serta bagaimana proses penyelesaiannya. Selain itu, di tubuh KPU juga tidak dibentuk unit atau bidang khusus yang bertugas dan berwenang menerima, menangani, dan menyelesaikan pelanggaran administrasi.

Kesimpulan tersebut memperlihatkan bahwa masih harus dilakukan sejumlah perbaikan untuk pengaturan penanganan pelanggaran pemilu serta penguatan dalam pelaksanaannya nanti.

Daftar Pustaka

- Haris, Syamsuddin (ed), *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia & PPW-LIPI, 1998.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Standarstandar Internasional Pemilihan Umum – Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, Jakarta: IDEA, 2002.
- IFES, *Seminar Reeport of the Controlling the Illegal Influence of Money Politics and Regulating Political Finance*, Jakarta 11 Juli 2000.
- Jhingta, Hans Raj, *Corrupt Practices in Elections – A Study Under The Representation of The People Act, 1951*, New Delhi: Deep & Deep Publications, 1996.
- J. Kristiadi (ed), *Menyelenggarakan Pemilu yang Bersifat Luber dan Jurdil*, Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 1997.
- Koirudin, *Profil Pemilu 2004 (Evaluasi Pelaksanaan, Hasil dan Perubahan Peta Politik Nasional Pasca Pemilu Legislatif 2004*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.
- Merloe, Patrick, *Pemilihan Umum Demokratis: Hak Asasi, Kepercayaan Masyarakat dan Persaingan Yang Adil*. Jakarta: Dinas Penerangan Amerika Serikat, 1994
- Panitia Pengawas Pemilu, *Laporan Pengawasan Pemilu 1999*, Jakarta, 1999.
- Panitia Pengawas Pemilu, *Laporan Pengawasan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Buku 1 – 8*, Jakarta, 2004.

- Rachagan, Sothi, *Law and the Electoral Process in Malaysia*, Kuala Lumpur: University of Malaya Press, 1993.
- Santoso, Topo, "Pelanggaran Pemilu 2004 dan Penanganannya", dalam *Jurnal Demokrasi & HAM*, Vol. 4, No. 1, 2004.
- Santoso, Topo Santoso dan Didik Supriyanto, *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi*, Jakarta: Raja Grafindo, 2004.
- Santoso, Topo, Siti Noordjanah, dan Rita, *Etika dalam Pemilu 2004 – Problematika dalam Penerapannya*, Jakarta: Kedeputian Bidang Dinamika Masyarakat Kementerian Riset dan Teknologi, 2005.
- Santoso, Topo, *Tindak Pidana Pemilu*, Jakarta: Rajawali Press, 2005.
- Santoso, Topo et al, *Penegakan Hukum Pemilu*, Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, 2006.
- Santoso, Topo, *Hukum dan Proses Demokrasi*, Jakarta: Kemitraan, 2008.
- Silaban, Sintong, *Tindak Pidana Pemilu (Suatu Tinjauan dalam Rangka Mewujudkan Pelaksanaan Pemilu yang Jujur dan Adil)*, Jakarta: Sinar Harapan, 1992.
- Sykes, J.B. (ed), *The Concise Oxford Dictionary of Current English* (7th ed), New York: Oxford University Press, 1982.

LAMPIRAN 1

**Proses dan Waktu yang Paling Lama yang Diperlukan
(Sesuai UU No. 10/2008)**

No	Proses	Terdakwa	Pelapor	Pengawas Pemilu	Polisi	JPU	PN	PT
1	Laporan	3 hari sesudah kejadian						
2	Tindak lanjut laporan ke polisi	3 hari sesudah laporan diterima						
	Jika perlu keterangan tambahan	5 hari sesudah laporan diterima						
3	Penyidikan dan penyerahan berkas ke JPU	14 hari sesudah terima laporan pengawas pemilu						
4	Pengembalian berkas belum lengkap ke polisi	3 hari sesudah terima berkas						

No	Proses	Terdakwa	Pelapor	Pengawas Pemilu	Polisi	JPU	PN	PT
5	Menyampaikan berkas kembali ke JPU sesudah diperbaiki				3 hari sesudah terima berkas			
6	Melimpahkan berkas ke PN				5 hari sesudah menerima berkas dari polisi			
7	Memeriksa dan memutus perkara						7 hari sejak penerimaan berkas	
8	Mengajukan banding	3 hari sesudah putusan						
9	Melimpahkan berkas permohonan banding						3 hari sesudah berkas permohonan banding diterima	
10	Memeriksa dan memutus							7 hari sesudah permohonan banding diterima

Penanganan Pelanggaran Pemilu

No	Proses	Terdakwa	Pelapor	Pengawas Pemilu	Polisi	JPU	PN	PT
11	Penyampaian putusan kepada penuntut umum						3 hari sesudah putusan dibacakan	3 hari sesudah putusan dibacakan
12	Pelaksanaan putusan					3 hari sesudah putusan diterima		

LAMPIRAN 2

No	Proses	Pelapor	Bawaslu/ Panwaslu	KPU/KPU Provinsi/ KPU Kabupaten/ Kota
1	Menyampaikan laporan kepada pengawas pemilu	3 hari sesudah kejadian		
2	Tindak lanjut laporan ke KPU/ KPU Provinsi/KPU Kab/Kota		3 hari sesudah laporan diterima	
	Jika perlu keterangan tambahan		5 hari sesudah laporan diterima	
3	Pemeriksaan laporan			7 hari sesudah laporan diterima dari Bawaslu/Panwaslu
4	Pengambilan keputusan ²³			14 hari setelah dokumen pelanggaran diterima dari Bawaslu/ Panwaslu

23 Menurut Pasal 250 UU No. 10/2008, KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi pemilu dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya laporan dari Bawaslu, Panwaslu Provinsi, atau Panwaslu Kabupaten/Kota.



Kingdom of the Netherlands

Danish International
Development Agency



ISBN 978-979-26-9677-6

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan

Jl. Wolter Monginsidi No. 3

Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110

INDONESIA

Telp +62-21-7279-9566

Fax. +62-21-720-5260, +62-21-720-4916

<http://www.kemitraan.or.id>