PROBLEMATIKA PENEGAKAN HUKUM TINDAK PIDANA PEMILU DI INDONESIA

TESIS

Oleh :

NAMA MHS.	**: HERI JOKO SETYO**
NO. POKOK MHS	**: 12912022**
BKU	**: HUKUM PIDANA**

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2016

PROBLEMATIKA PENEGAKAN HUKUM TINDAK PIDANA PEMILU LEGISLATIF DI INDONESIA

Oleh :

NAMA MHS.	**: HERI JOKO SETYO**
NO. POKOK MHS	**: 12912022**
BKU	**: HUKUM PIDANA**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan Kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis :

Pembimbing

Dr. Arif Setiawan, S.H., MH

Yogyakarta, 13 Agustus 2016

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

PROBLEMATIKA PENEGAKAN HUKUM TINDAK PIDANA PEMILU LEGISLATIF DI INDONESIA

Oleh :

NAMA MHS. : HERI JOKO SETYO

NO. POKOK MHS : 12912022

BKU : HUKUM PIDANA

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan dinyatakan LULUS pada hari Sabtu, 13 Agustus 2016

Pembimbing

Dr. Arif Setiawan, S.H., MH Yogyakarta, 13 Agustus 2016

Penguji 1

Dr. Aroma Elmina Martha, S.H., MH Yogyakarta, 13 Agustus 2016

Penguji 2

Dr. Rusli Muhammad, S.H., MH Yogyakarta, 13 Agustus 2016

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyatna, M.A., M.H., Ph.D.

HALAMAN MOTTO :

"Apabila seseorang telah meninggal, terputus untuknya pahala segala amal, kecuali sedekah jariah, ilmu yang bermanfaat, dan anak saleh yang senantiasa mendoakan."
(HR. IMAM BUKHARI DAN MUSLIM)

"TAN HANA WIGHNA TAN SIRNA"
(KOMANDO PASUKAN KATAK)

"ING NGARSO SUNG TULODHO, ING MADYO MANGUN KARSO, TUT WURI HANDAYANI"
(Ki Hajar Dewantoro)

"Mereka yang berjiwa lemah tak akan mampu memberi seuntai maaf tulus.
Pemaaf sejati hanya melekatbagi mereka yang berjiwa tangguh."
(Mohandas Gandhi)

Orang-orang pesimistis melihat kesulitan dalam setiap Kesempatan. Orang optimistis melihat kesempatan dalam setiap kesulitan.

(Wiston Churchill)

Investasi dalam ilmu pengetahuan selalu memberikan hasil terbaik
(Benjamin Franklin (1706 - 1790)-Tokoh Amerika Serikat)

HALAMAN PERSEMBAHAN

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Dengan mengucap syukur Alhamdulillah, kupersembahkan tesis ini untuk orang-orang yang kucintai dan kusayangi :

- *Isteriku & anak-anakku tercinta, motivator terbesar dalam hidupku yang tak pernah jemu mendo'akan, mendampingi, dan menyayangiku, atas semua pengorbanan dan kesabaran mengantarku sampai kini.*
- *Mamahku yang selalu percaya, mendampingi, dan mendukungku tanpa kenal lelah untuk menjadi kebanggaan keluarga.*
- *Keluarga Besar Pietoyo yang mendampingi, memberikan semangat, doa, dan dukungan dalam suka dan duka kepada keluarga kecilku, sehingga aku dapat mengerjakan studiku.*
- *Keluarga Besarku yang tidak henti-hentinya memberikan semangat dan doa.*
- *Sahabat-sahabatku seperjuangan angkatan XIII kelas pidana dan teman-teman yang tak mungkin penulis sebutkan satu-persatu, for u all I miss u forever.*

SURAT PERNYATAAN

Orisinalitas Karya Tulis Ilmiah / Tugas Akhir Mahasiswa

Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : **Heri Joko Setyo**

No. Pokok Mahasiswa : **12912022**

adalah benar-benar mahasiswa Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan judul: **PROBLEMATIKA PENEGAKAN HUKUM TINDAK PIDANA PEMILU LEGISLATIF DI INDONESIA.**

Karya Tulis Ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar karya saya sendiri dan dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;

2. Bahwa saya menjamin hasil Karya Tulis Ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan "penjiplakan karya ilmiah" (plagiat);

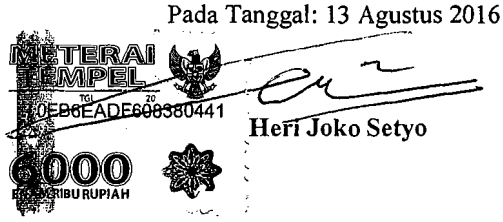
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya tulis ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir nomor 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi, baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya, serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan "Majelis" atau "Tim" Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas apabila tanda-tanda plagiasi disinyalir ada/terjadi pada karya tulis ilmiah saya ini, oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di: Yogyakarta

Pada Tanggal: 13 Agustus 2016



Heri Joko Setyo

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT, yang telah memberikan rahmat dan karunia Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis dengan judul: ''PROBLEMATIKA PENEGAKAN HUKUM TINDAK PIDANA PEMILU LEGISLATIF DI INDONESIA".

Penyusunan tesis ini merupakan salah satu syarat untuk mendapatkan gelar Magister Hukum pada Program Magister Ilmu Hukum Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Dalam penyusunan tesis ini sungguh telah banyak menyita waktu, tenaga, pikiran serta biaya, akan tetapi penulis sadari bahwa penulisan tesis ini merupakan suatu perjuangan penulis untuk meningkatkan pengetahuannya. Dengan selesainya tesisi ini telah menambah pengetahuan penulis tentang Problematika Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu Legislatif Di Indonesia (Studi Kasus Pemilu Legislatif Tahun 2009 dan 2014).

Tesis ini disusun atas bantuan dari berbagai pihak, karena itu saya ingin sampaikan rasa terimakasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Dr. Ni' matul Huda, S.H., M.Hum, Ketua Program Magister Ilmu Hukum Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah memberikan bimbingan dan berbagai fasilitas serta kemudahan selama penulis mengikuti pendidikan.

2. Dr. Arif Setiawan, S.H., MH., selaku Dosen Pembimbing dan Dosen Penguji tesis yang telah memberikan kemudahan, petunjuk, dan arahannya dalam penyusunan dan penyempurnaan tesis ini.
3. Dr. Rusli Muhammad, S.H., MH., selaku Dosen Penguji tesis yang telah memberikan kemudahan, petunjuk, dan arahannya dalam penyempurnaan tesis ini.
4. Dr. AromaElmina Marta, S.H., MH., selaku Dosen Penguji tesis yang telah memberikan kemudahan, petunjuk, dan arahannya dalam penyempurnaan tesis ini.
5. Pimpinan Bawaslu Republik Indonesia beserta staf nya yang telah memberikan ijin dan kesempatan untuk mengadakan penelitian.
6. Pimpinan Bawaslu Provinsi Se-Indonesia beserta staf nya yang telah memberikan ijin dan kesempatan untuk mengadakan penelitian.
7. Pimpinan KPU beserta staf nya yang telah memberikan ijin dan kesempatan untuk mengadakan penelitian.
8. Kepala Kepolisian Republik Indonesia beserta staf nya yang telah memberikan kesempatan untuk mengadakan penelitian.
9. Kepala Kejaksaan Republik Indonesia beserta staf nya yang telah memberikan kesempatan untuk mengadakan penelitian.
10. Ketua Mahkamah Agung beserta jajarannya yang telah memberikan kesempatan untuk mengadakan penelitian.
11. Bapak dan Ibu Dosen serta Karyawan Program Magister Ilmu Hukum Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta atas segala bimbingan, kemudahan, dan perhatianyang telah diberikan selama penulis menempuh pendidikan.

12. Serta rekan-rekan mahasiswa angkatan XXIII Program Magister Ilmu Hukum Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, khususnya teman-teman klas Pidana, terimakasih atas segala kekompakannya dan canda cerianya dalam bersama-sama menempuh pendidikan.

Penulis menyadari akan adanya kekurangan dalam penyusunan tesis ini, untuk itu penulis sangat mengharapkan kritik maupun saran yang bersifat membangun demi perbaikan dan kesempurnaan skripsi ini. Akhir kata semoga tulisan tesis ini bermanfaat bagi penulis khususnya dan pembaca pada umumnya.

Yogyakarta, 13 Agustus 2016
Penulis



Heri Joko Setyo

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i
HALAMAN PERSETUJUAN ii
HALAMAN PENGESAHAN iii
HALAMAN MOTTO iv
HALAMAN PERSEMBAHAN v
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS vi
HALAMAN KATA PENGANTAR vii
HALAMAN DAFTAR ISI x
BAB I PENDAHULUAN 1
A. Latar Belakang Masalah 1
B. Rumusan Masalah 18
C. Batasan Penelitian 18
D. Tujuan Penelitian 18
E. Manfaat Penelitian 19
F. Landasan Teori 20
G. Metode Penelitian 22
BAB II LANDASAN TEORI 30
A. Hukum Pidana 30
1. Pengertian Hukum Pidana 30
2. Kebijakan Hukum Pidana 34
B. Tindak Pidana 38
1. Pengertian Tindak Pidana 38
2. Unsur-Unsur Tindak Pidana 40
C. Sistem Peradilan Pidana Indonesia 46
1. Pengertian Sistem Peradilan Pidana Indonesia 46
2. Sub Sistem Kepolisian 47
3. Sub Sistem Kejaksaan 54
4. Sub Sistem Pengadilan 62

5. Sub Sistem Pemasyarakatan 66
6. Advokat Sebagai Quasi Sub-Sistem 69
7. Sistem Peradilan Pidana Terpadu 72
D. Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman 77
BAB III PENANGANAN TINDAK PIDANA PEMILU 81
A. Pengertian Tindak Pidana Pemilu Legislatif 81
B. Jenis-Jenis Tindak Pidana Pemilu Legislatif 83
C. Unsur-unsur Tindak Pidana Legislatif 92
D. Pola Penanganan Tindak Pidana Pemilu Legislatif 94
E. Mekanisme Penyelesaian Tindak Pidana Pemilu Legislatif 101
1. Proses Penyidikan 101
2. Proses Penuntutan 103
3. Proses Persidangan 105
4. Proses Pelaksanaan Putusan 108
F. Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakumdu) 110
BAB IV PENYAJIAN DATA 111
A. Tindak Pidana Pemilu Legislatif di Indonesia 111
1. Data Tindak Pidana Pemilu Legislatif Tahun 1999 111
2. Data Tindak Pidana Pemilu Legislatif Tahun 2004 114
3. Data Tindak Pidana Pemilu Legislatif Tahun 2009 122
4. Data Tindak Pidana Pemilu Legislatif Tahun 2014 126
BAB V PEMBAHASAN 137
A. Tindak Pidana Pemilu Legislatif Tahun 1999 dan Penyelesainnya 137
B. Tindak Pidana Pemilu Legislatif Tahun 2004 dan Penyelesainnya 139
C. Tindak Pidana Pemilu Legislatif Tahun 2009 dan Penyelesainnya 141
D. Tindak Pidana Pemilu Legislatif Tahun 2014 dan Penyelesainnya 143
E. Pembahasan Tindak Pidana Pemilu Legislatif dan Penyelesaiannya berdasarkan Teori Lawrence M. Friedman 163
BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN 164
A. Kesimpulan 164

B. Saran 168
DAFTAR PUSTAKA 171
LAMPIRAN

DAFTAR GAMBAR

1. Gambar I.1. Pelanggaran Pemilu 8
2. Gambar I.2. Penanganan Pelanggaran Pemilu 8
3. Gambar I.3. Jenis Pelanggaran Pemilu 10
4. Gambar III.1. Penanganan Laporan di Pengawas Pemilu 97
5. Gambar III.2. Waktu Penyidikan 103
6. Gambar III.3. Proses Penuntutan 105
7. Gambar III.4. Proses Persidangan 108
8. Gambar III.5. Proses Penuntutan dan Persidangan 109

A. Latar Belakang Masalah

Pemilu secara langsung oleh rakyat merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat untuk menghasilkan pemerintahan negara yang sah dan demokratis. Penyelenggaraan Pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dapat terwujud apabila dilaksanakan sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.

Bangsa dan Rakyat Indonesia menghendaki Pemilu menjadi mekanisme yang adil bagi pergantian kekuasaan, baik kekuasaan lembaga eksekutif maupun kekuasaan lembaga legislatif. Tanpa Pemilu yang bersih, jujur, dan adil kehidupan berdemokrasi, keadilan sosial, dan penegakan hukum akan terdistorsi semakin jauh dari cita-cita bangsa Indonesia. Amanat yang jelas dan tegas telah tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 dalam pasal-pasalnya. *''Vox populi vox dei''*[1] yang artinya suara rakyat adalah suara Tuhan. Adagium tersebut menyatakan pentingnya suara rakyat untuk di lindungi dan dijaga kemurniaanya. Kedaulatan berada di tanggan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Banyak negara besar di dunia yang pada akhirnya mengalami kekacauan dan perang saudara yang berkepanjangan akibat gagal mengelola demokrasi dan Pemilu. Bangsa Indonesia pernah mengalami hal tersebut pada era Presiden Soeharto yang berujung pada kerusuhan masal 1998. Banyak korban jiwa dan kerusakan fisik dalam kerusuhan tersebut. Pada era Presiden Soeharto pada tahun

[1] Alcuin of York (735-804), EPISTOLAE 166, paragraf 9

1966 sampai dengan 1998, demokrasi dan Pemilu hanya dijadikan alat dan kedok dalam melanggengkan kekuasaannya.

Pasca gerakan reformasi 1998, komitmen bangsa Indonesia terhadap demokrasi dan hukum semakin tegas. Penyempurnaan Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan sebanyak empat kali yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Hal-hal mendasar kehidupan berbangsa dan bernegara mengalami perubahan menjadi lebih baik, efektif, dan efisien. Rakyat menuntut pelaksanaan demokrasi dan Pemilu secara jujur dan adil. Pemilu tidak hanya sebagai alat atau retroika bagi pemilik kekuasaan politik dan pemilik modal dalam mempertahankan kekuasaannya.

Sejak itu demokrasi dan sistem Pemilu semakin baik dan kuat. Hal ini tertuang dalam pasal-pasal di Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen. Pasal-pasal tersebut menjadi dasar hukum yang kuat bagi aparat penegak hukum untuk menegakkan hukum yang berkaitan dengan demokrasi dan Pemilu.

UUD 1945 amandemen yang ke-4 pada tahun 2001 memuat ketentuan Pemilu secara jelas dan tegas, baik untuk Pemilu lembaga legislatif maupun Pemilu lembaga eksekutif. Bab dan pasal-pasal dalam UUD 1945 mengatur Pemilu secara khusus ataupun tidak khusus. Pada Bab VIIB dan pasal 22E memuat secara khusus tentang pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.[2] Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur,dan

[2] Undang-Undand Dasar 1945 Amandemen ke-4, pasal 22E ayat 2

adil setiap lima tahun sekali.[3] Sejak era reformasi bangsa Indonesia telah melaksanakan pemilu sebanyak empat kali yaitu tahun 1999, 2004, 2009, dan 2014. Secara umum pelaksanaan Pemilu sudah berjalan dengan baik, tetapi dari sisi penegakan hukum Pemilu banyak catatan yang harus diperbaiki, baik dari sisi regulasi, penyelenggara, penyelenggaraan, dan penegakan hukum Pemilu.

Pada pasal 22E ayat 1 diamanatkan bahwa Pemilu harus dilaksanakan secara jujur dan adil. Kata jujur dan adil mempunyai korelasi yang luas terhadap pelaksanaan Pemilu. Hal ini diatur lebih lanjut dalam undang-undang tentang Pemilu, baik Pemilu Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ataupun Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Dalam undang-undang Permilu tersebut diatur secara detail semua hal menyangkut Pemilu baik dari sisi penyelenggara, penyelenggaraan, ketentuan administrasi, ataupun ketentuan hukum. Pelaksanaan semua tahapan Pemilu secara langsung menentukan derajat kualitas Pemilu, semakin baik penyelenggara, penyelenggaraan, tahapan, dan penegakan hukum, makan semakin baik kualitas Pemilu.

Didalam di Undang-Undang Dasar 1945 ada beberapa pasal yang secara langsung menyangkut Pemilu yaitu:

(1) Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.

(2) Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

---

[3]Undang-Undand Dasar 1945 Amandemen ke-4, pasal 22E ayat 1

(3) Peserta Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.

(4) Peserta Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.

(5) Pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

(6) Ketentuan lebih lanjut tentang Pemilu diatur dengan undang-undang.

Didalam di Undang-Undang Dasar 1945 ada beberapa pasal yang secara tidak langsung menyangkut pemilu yaitu:

Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasal 2 ayat 1 yaitu:

(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui Pemilu dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara pada pasal 6A ayat 1 smpai ayat 5 yaitu:

(1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

(2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu sebelum pelaksanaan Pemilu.

(3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam Pemilu dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.

(4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam Pemilu dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

(5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.

Bab VI tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 18 ayat 3 dan ayat 4 yaitu:

(3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotaanggotanya dipilih melalui Pemilu.

(4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masingmasing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

BAB VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat Pasal 19ayat 1yaitu :

(1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui Pemilu.

Bab VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah pasal 22C ayat 1 yaitu :

(1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui Pemilu.

Didalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 22E ayat 1 sampai ayat 6, pasal 2 ayat 1, pasal 6A ayat 1 sampai ayat 5, pasal 18 ayat 3 sampai ayat 4, pasal 19 ayat 1, dan pasal 22C ayat 1 memuat dan mengatur persoalan Pemilu. Banyaknya pasal-pasal di dalam Undang-Undang Dasar 1945 menunjukkan bahwa Pemilu merupakan suatu mekanisme yang penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pasal-pasal tersebut menjadi dasar hukum yang kuat untuk pelaksanaan Pemilu yang jujur dan adil. Setiap komponen negara berkewajiban untuk menjunjung tinggi dan melaksanakan dengan baik amanat tersebut.

Sejak tahun 1998 ada beberapa undang-undang tentang Pemilu yang merupakan tindak lanjut dari apa yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945. Bahkan setiap undang-undang tersebut selalu mengalami perbaikan dari periode keperiode selanjutnya, hal ini tentu juga mengandung kekurangan dan kelemahan.

Untuk pemilu Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Pemilu legislatif telah beberapa kali mengalami perubahan yaitu Undang-Undang Nomor 3 tahun 1999 yang menjadi landasan Pemilu tahun 1999, Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 yang menjadi landasan Pemilu tahun 2004, Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 yang menjadi landasan Pemilu tahun 2009, dan Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 yang menjadi landasan Pemilu tahun 2014. Dalam pelaksanaan Pemilu pada tahun 1999, 2004, 2009, dan 2014 meninggalkan banyak catatan yang harus diperbaiki terutama dari sisi penegakan hukum tindak pidana Pemilu.

Tindak pidana Pemilu adalah merupakan jenis tindak pidana yang diatur dalam KUHP, meskipun demikian kemudian diatur lagi dalam berbagai Undang-Undang Pemilu, oleh karena itu tindak pidana Pemilu termasuk tindak pidana khusus. Pemilu dilakukan dalam lima tahun sekali dan tindak pidana Pemilu terjadi dalam periode Pemilu setiap lima tahun. Meskipun hanya dilakukan dalam sekali lima tahun, Pemilu tidak boleh cacat dan ternoda, dan barang siapa yang menodai atau mencoba menodai Pemilu, adalah sangat pantas bila ditindak dengan tegas.[4]

Pada saat ini Pemilu itu telah ternoda (banyak terjadi kecurangan dalam pelaksanaan Pemilu, walaupun sedikit sekali kasus yang terungkap sebagai tindak pidana Pemilu), misalnya ada orang memilih dua kali, mempergunakan hak pilih orang lain, politik uang, penyelenggara pemilu yang tidak jujur dalam perhitungan suara, rekayasa Daftar Pemilih Tetap (DPT), dan lain sebagainya.Ini gambaran kasus kecurangan pemilu, yang selanjutnya disebut tindak pidana Pemilu.[5]

Jumlah- pelanggaran dan kecurangan dari Pemilu ke Pemilu di Indonesia semakin banyak dan semakin berkembang jenis dan modusnya. Hal ini seiring dengan perkembangan jaman dan perkembangan teknologi. Pada Pemilu 1999 terjadi 4.290 pelanggaran yang terbagi atas penyimpangan yang bersifat administratif sebanyak 1.398 kasus, penyimpangan yang menyangkut tata cara penyelenggaraan Pemilu sebanyak 1.797 kasus, penyimpangan berupa tindak pidana Pemilu sebanyak 704, penyimpangan yang menyangkut *money politics*

[4] Dedi Mulyadi, Dr.SH.,MH, *Kebijakan Legislasi Tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif Di Indonesia Dalam Perspektif Demokrasi,* Gramata Publising 2012, hlm.08
[5] *Ibid,* hlm 8.

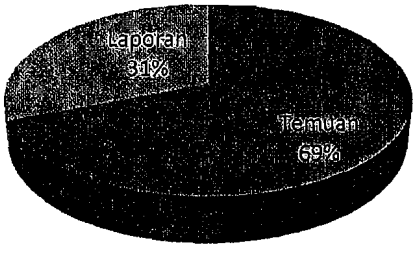
sebanyak 132 kasus, dan penyimpangan kenetralan birokrasi dan pejabat pemerintah sebanyak 236 kasus.[6]

Tahun 2004 terjadi sebanyak 13.099 pelanggaran , yang terdiri dari 8.946 pelanggaran administrasi dan 3.153 pelanggaran pidana Pemilu. Tahun 2009 ada 21.360 pelanggaran yang terdiri dari 15.341 pelanggaran administrasi dan 6.019 pelanggaran pidana Pemilu.

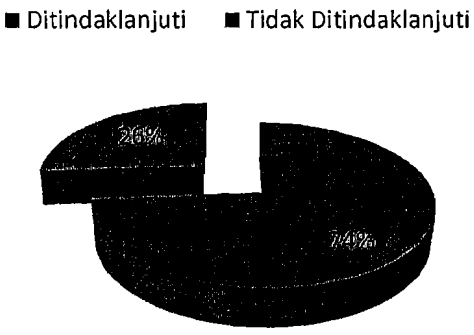
Selama proses penyelenggaraan pengawasan tahapan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tahun 2014, terdapat 8.380 pelanggaran, dimana 69% atau 5.814 merupakan hasil temuan Bawaslu, sedangkan 31% atau 2.566 berasal dari laporan masyarakat.

Data Jumlah Dugaan Pelanggaran Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tahun 2014

Gambar 1.1: Pelanggaran Pemilu



Gambar 1.2: Penanganan Pelanggaran



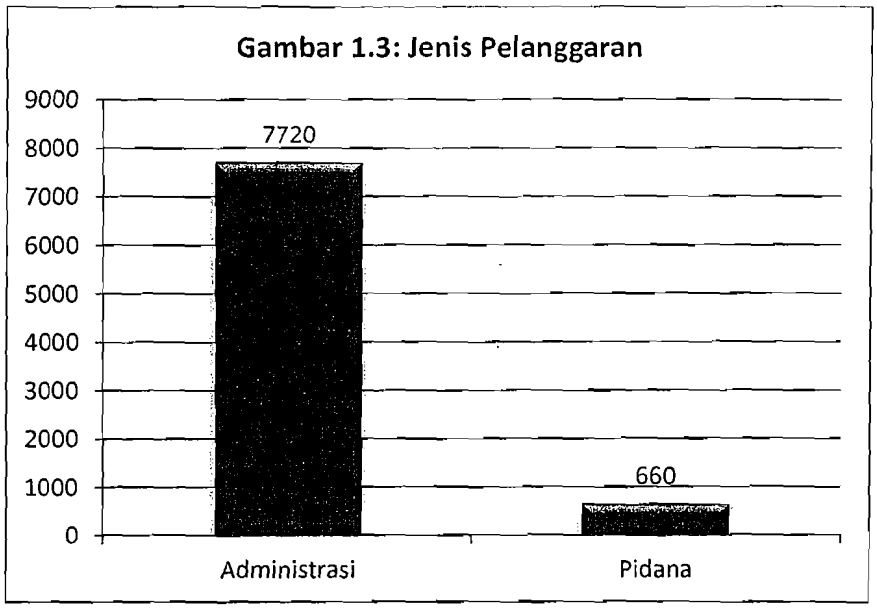
[6] Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu,* Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hal 66

Dari ribuan dugaan pelanggaran tersebut sebanyak 6.203 kasus atau 74% ditindaklanjuti oleh Bawaslu, sedangkan 2.177 kasus atau 26% tidak ditindaklanjuti karena berbagai alasan misalnya tidak terpenuhi unsur pelanggaran, kurangnya alat bukti, dan lain sebagainya. Dari data tersebut terlihat bahwa mayoritas dugaan pelanggaran ditemukan oleh pengawas Pemilu, sedangkan laporan dari masyarakat jumlahnya cukup signifikan.[7]

Hal ini menunjukkan peran Pengawas Pemilu sampai saat ini masih dibutuhkan karena sebagian besar pelanggaran Pemilu dilaporkan oleh jajaran Pengawas Pemilu. Meskipun demikian hal ini harus dianalisis lebih mendalam terhadap data-data pelanggaran Pemilu dimasa Pemilu sebelumnya.

Selanjutnya dari banyaknya laporan yang masuk 6.203 kasus atau 74% ditindaklanjuti oleh Bawaslu, sedangkan 2.177 kasus atau 26% tidak ditindaklanjuti karena berbagai alasan. Hal ini menjadi pertanyaan besar yang harus dijawab dan juga harus dibedah secara mendalam mengingat penting dan strategisnya Pemilu bagi bangsa dan negara.

[7] Bawaslu RI, *Laporan Akhir Bawaslu RI untuk Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD 2014*, 2015



Menurut Topo Santoso, tindak pidana Pemilu adalah semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu yang diatur didalam Undang-Undang Pemilu maupun di dalam Undang-Undang Tindak Pidana Pemilu.[8] Tindak pidana Pemilu pada prakteknya tidak berdiri sendiri, baru bermakna manakala terdapat pertanggungjawaban pidana Pemilu. Berarti setiap orang yang melakukan tindak pidana Pemilu tidak dengan sendirinya harus dipidana. Untuk dapat dipidana harus ada pertanggungjawaban pidana. Pertanggungjawaban pidana Pemilu lahir dengan diteruskannya celaan *(verwijbaarheit)* yang objektif terhadap perbuatan yang dinyatakan sebagai tindak pidana Pemilu berdasarkan KUHP dan Undang-Undang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD, dan secara subyektif

[8] Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu,* Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm.5-6

kepada pembuat yang memenuhi syarat untuk dapat dijatuhi pidana karena perbuatannya itu. [9]

Pemilu diduga merupakan salah satu pemicu korupsi di Indonesia, karena dalam upaya mendapatkan kekuasaan seseorang atau sekelompok orang cenderung menghalalkan segala cara, meskipun cara tersebut melanggar hukum. Biaya politik di Indonesia sangat mahal, sudah menjadi rahasia umum untuk menjadi Presiden, Gubernur, Walikota, ataupun anggota DPR/DPRD dan DPD diperlukan dana yang sangat besar. Bila di bandingkan dengan penghasilan dari jabatan tersebut diatas tentunya tidak akan sebanding dengan biaya yang dikeluarkan.

Tapi kenapa orang tetap berlomba-lomba untuk mendapatkan jabatan publik tersebut, tentunya ada hal lain yang berharga untuk tetap diperjuangkan. Kemungkinan utama sebagai konsekuensi biaya politik yang besar adalah didapatkanya kekuasaan yang besar pula untuk menutup biaya politik tersebut. Hal inilah yang menjadi jaminan*(rente)* dari para pemodal dibalik layar seorang pejabat publik tersebut. Kekuasaan tersebut tentunya bisa langsung dan tidak langsung dalam menutup biaya politik.

Politik uang *(money politic)* memerlukan uang yang sangat besar, seorang calon tentunya akan mengunakan segala cara untuk mendapatkan uang untuk melakukan politik uang. Korupsi politik dalam pemilu sangat berbahaya bagi bangsa dan negara, karena akan merusak sendi-sendi demokrasi yang telah

[9] Dedi Mulyadi, *Op Cit,* hlm 8.

diperjuangkan dan dibangun bersama sejak gerakan reformasi 1998. Asas-asas demokrasi dan asas pemilu yang jujur dan adil tentu akan dilanggar. Perkembangan dan kemajuan dalam berdemokrasi telah dicapai Bangsa dan Negara Indonesia. Kita telah menjadi negara demokrasi terbesar di dunia dan substansi pemilihan langsung oleh rakyat terhadap Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Walikota dan Wakil Walikota, Bupati dan Wakil Bupati, serta anggota DPR dan DPRD.

Hal tersebut merupakan kemajuan yang sangat berarti bagi sebuah bangsa, kedaulatan benar-benar di tangan rakyat. Tidak banyak negara yang telah mengalami kemajuan demokrasi sepesat Indonesia. Bahkan Amerika Serikat saja yang menjadi kiblat demokrasi dunia tidak seterbuka Indonesia dalam menjalankan *The Real Democracy* dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Tentunya bangsa Indonesia tidak mau terjebak dalam masalah ini, kelemahan sistem demokrasi haruslah didifinisikan secara utuh dan objektif. Selanjutnya dicarikan jalan keluarnya secara objektif dalam konteks kepentingan Bangsa dan Negara Indonesia. Perbaikan sistem hukum tentunya secara menyeluruh dan sistematis.

Untuk mengetahui lebih mendalam masalah ini, kita perlu menganalisa dengan teori hukum menurut Lawrence M.Friedman. Sistem hukum (legal system) adalah satu kesatuan hukum yang tersusun dari tiga unsur, yaitu: (1) Struktur; (2) Substansi; (3) Kultur Hukum.[10] Dalam sistem hukum, maka ketiga

[10] Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation, 1975

unsur tersebut secara bersama-sama atau secara sendiri-sendiri, tidak mungkin kita kesampingkan.

Struktur adalah keseluruhan institusi penegakan hukum, beserta aparatnya. Jadi mencakupi: kepolisian dengan para polisinya; kejaksaan dengan para jaksanya; kantor-kantor pengacara dengan para pengacaranya, dan pengadilan dengan para hakimnya. **Substansi** adalah keseluruhan asas-hukum, norma hukum dan aturan hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan. **Kultur hukum** adalah kebiasaan-kebiasaan, opini-opini, cara berpikir dan cara bertindak, baik dari para penegak hukum maupun dari warga masyarakat.

Dalam konteks pemilu struktur adalah aparat penegak hukum ditambahkan Bawaslu dan Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Substansi adalah Pancasila, UUD 1945, perangkat UU yang berkaitan dengan Pemilu yaitu UU Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, UU Pemilu Legislatif, UU Penyelenggara Pemilu, UU Pemerintah Daerah, UU Parpol, serta UU lainnya yang terkait soal pemilu. Pentingnya budaya hukum untuk mendukung adanya sistem hukum, sebagaimana Friedman mengatakan, bahwa Substansi dan Aparatur saja tidak cukup untuk berjalannya sistem hukum. Dimana Lawrence M Friedman menekankan kepada pentingnya Budaya Hukum *(Legal Culture)*.

Menurut Friedman sistem hukum diumpamakan sebagai suatu pabrik, jika Substansi itu adalah produk yang dihasilkan, dan Aparatur adalah mesin yang menghasilkan produk, sedangkan Budaya Hukum adalah manusia yang tahu

kapan mematikan dan menghidupkan mesin, dan yang tahu memproduksi barang apa yang dikehendakinya.

Masalah besar yang dihadapi bangsa Indonesia hingga saat ini adalah merajalelanya korupsi, terutama yang berkualifikasi korupsi politik. Korupsi merupakan faktor penghalang pembangunan ekonomi, sosial, politik dan budaya bangsa. Negara Indonesia sejak tahun 2002 dengan diberlakukannya Undang-Undang No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) mengklasifikasikan kejahatan korupsi sebagai kejahatan luar biasa *(extra ordinary crimes),* karena korupsi di Indonesia sudah meluas dan sistematis yang melanggar hak-hak ekonomi masyarakat. Untuk itu memerlukan cara-cara pemberantasan korupsi yang luar biasa.[11]

Pasca reformasi bangsa Indonesia telah melaksanakan beberapa kali Pemilu, yaitu Pemilu 1999, 2004, 2009, dan Pemilu 2014. Dalam pelaksanaannya memang masih mengalami beberapa hambatan dan kelemahan, baik dari sisi regulasi, substansi, dan budaya. Pertaruhan negara dan rakyat Indonesia begitu besar pada saat Pemilu, dengan segala sumber daya yang dikerahkan terhadap apa yang di sebut Pemilu. Hasil yang diharapkan dari proses Pemilu begitu penting dan strategis. Biaya yang sangat besar dan sumber daya yang dikerahkan tidak akan berarti jika tujuan dari proses pemilu tidak tercapai. Terpilihnya pejabat eksekutif dan legislatif yang tidak sesuai dengan pilihan dan harapan rakyat

[11]Artidjo Alkostar, Dr, SH.LLMKetua Muda Pidana MA-RI, Korupsi Sebagai Extra Ordinary Crime

merupakan salah satu indikator gagalnya proses Pemilu. Banyak hal yang dapat mendistorsi proses Pemilu seperti *money politik, black compain, abuse of power* dan kecurangan serta kejahatan yang lain yang secara langsung dapat mengagalkan tujuan Pemilu.

Mahalnya biaya politik yang harus ditanggung oleh calon merupakan konsekuensi logis jika ingin memenagkan persaingan. Ideologi, prinsip-prinsip moral dan agama terpinggirkan oleh keinginan untuk memenangkan persaingan. Kualitas pemilu, baik memilih presiden, DPR, DPRD, DPD, maupun kepala daerah belum memenuhi harapan. Paling tidak, faktor penyebabnya adalah pemilu cenderung menjadi cikal bakal dalam mendorong anggota lembaga legislatif dan kepala daerah di kemudian hari untuk melakukan korupsi. Modal yang dikeluarkan oleh sang calon sangat besar, selain membeli 'perahu partai pendukung, juga membiayai kampanye untuk membeli suara pemilih. Disinilah terjadi politik uangi.[12]

Biaya politik di Indonesia tergolong sangat mahal. Akibatnya, banyak petinggi parpol berusaha memainkan anggaran negara yang ujung-ujungnya menyeret mereka dalam korupsi. Perwakilan dari parpol mengakui bahwa keuangan partai politik belum dikelola secara profesional dan transparan. Banyak kegiatan parpol menghabiskan dana besar, tetapi tidak jelas sumber pendanaannya. [13]

---

[12] Abdul Fickar Hadjar, Dosen Ilmu Hukum Universitas Trisakti, saat membahas Rancangan Peraturan KPU tentang Partisipasi Masyarakat dan Kampanye. Rabu 31 Oktober 2012 di Jakarta.

[13] Seminar Mengkaji Keuangan Partai Politik, Mencari Gagasan Alternatif, Kampus Universitas Airlangga, Hasto Kristianto (Wasekjen PDIP), Ferry Mursyidan Baldan (Ketua DPP Partai

Sejak tahun 1999 rakyat Indonesia mengawali sistem demokrasi terbuka, dan langsung dalam memilih wakil-wakilnya di DPR dan DPD serta pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Mulai tahun 2004 pemilihan kepala daerah baik Gubernur, Bupati ataupun Walikota secara langsung. Bangsa Indonesia sejak itu mengalami perubahan sistem demokrasi yang fundamental sebagaimana tuntutan reformasi 1998.

Pemilu langsung merupakan mekanisme politik yang secara langsung melibatkan masyarakat. Pemilu membuka peluang seluas-luasnya bagi masyarakat setempat untuk menentukan pemimpin dan wakilnya. Dalam konteks pemilu, masyarakat tidak lagi sekedar menjadi obyek politik, melainkan sebagai subyek yang mempunyai kemampuan untuk memilih calon pemimpinya

Sebagaimana arti demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, terwujud dalam kesempatan masyarakat setempat untuk memilih pemimpin dan wakilnya melalui pemilu secara langsung. Walaupun dalam pelaksanaan pemilu masih banyak berbagai macam pelanggaran Pemilu, khususnya pelanggaran pidana Pemilu. Tentunya harus segera ditemukan permasalahannya dan dicarikan cara pemecahaanya. Banyak aspek yang harus dianalisis baik dari sisi peraturan yang berlaku, *stakeholder* yang ada, budaya masyarakat, dan lainnya.

Dalam konteks penguatan demokratisasi, Pemilu langsung sebenarnya berpeluang untuk melakukan pematangan dan penyadaran berdemokrasi. Rakyat yang memiliki kesadaran berdemokrasi adalah langkah awal dalam menuju jalur demokrasi yang benar, sebagaimana yang disampaikan *Murray Print*(1999),

---

Nasdeem), Kacung Marijan (Guru Besar Ilmu Politk Unair), Ahmad Sukardi (Asisten Sekdaprov Jatim). 10 Desember 2012.

pembentukan warga Negara yang memiliki keadaban demokratis dan demokrasi keadaban paling mungkin dilakukan secara efektif hanya melalui pendidikan kewarganegaraan *(civil education).* Aktualisasi dan *civil education* sebenarnya terletak kepada tingkat partisipasi politik rakyat di setiap momentum politik seperti Pemilu.

Diperlukanya pengawasan yang intensif dan profesional karena salah satu kunci keberhasilan atau kesuksesan pemilu tergantung kepada penyelenggara Pemilu, termasuk penegakan hukumnya. Penyelenggara Pemilu menurut UU No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, ada 2 lembaga yang bertanggungjawab yaitu KPU dan Bawaslu. Masing-masing mempunyai tugas dan wewenang yang tersendiri. Ini menjadi sangat penting dan strategis mengingat banyaknya jumlah Pemilu di Indonesia. Dengan jumlah 34 provinsi dan 497 kabupaten/kota yang ada di Indonesia dan setiap 5 tahun harus menyelenggarakan Pemilu tentunya akan sangat menguras tenaga, pikiran dan anggaran bangsa Indonesia. Belum lagi agenda 5 tahunan Pemilu presiden dan pemilu legislatif akan lebih menguras energi dan sumber daya. Dengan desain peraturan perundang-undangan yang ada selama ini ada, mendudukkan penegakan penaganan pelanggaran pemilu pada posisi yang sangat lemah.

Pentingnya dilakukan penegakan hukum pidana terhadap pelaksanaan Pemilu sebagai upaya terakhir *(ultimum remidium)* dalam menyelamatkan tujuan Pemilu. Tingkat kompetisi dan kontestasi antar calaon eksekutif dan calon legislatif sangat besar. Hal ini disebabkan karena terjadinya kristalisasi kepentingan politik antar calon berserta dan partai pendukungnya.

Disamping itu, besarnya potensi ketidaknetralan dan parsialitas penyelenggara maupun pengawas Pemilu. Mengingat pengalaman empirik selama ini menunjukkan bahwa arena kompetisi antar calon juga merambah kepada pemasangan orang mereka dalam institusi penyelenggara Pemilu, serta tingginya potensi pelanggaran terutama menyangkut isu-isu spesifik, antara lain politik uang, penyalahgunaan jabatan, manipulasi hasil suara dan manipulasi dana kampanye.

Dalam situasi demikian, seperti yang di sampaikan Gustav Radbruch seorang filsuf Jerman penegakan hukum pidana menjadi sangat penting dan strategis dalam mencapai tujuan hukum yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Ketiga unsur itu merupakan tujuan hukum secara bersama-sama. Dengan cara memastikan terbangunnya supremasi hukum sebagai instrument untuk mewujudkan pemilu yang jujur, bersih, adil.

Tindak pidana Pemilu adalah merupakan jenis tindak pidana yang diatur dalam KUHP, meskipun demikian kemudian diatur lagi dalam berbagai Undang-Undang Pemilu, sehingga tindak pidana Pemilu termasuk jenis tindak pidana khusus. [14] Dilihat dari sisi regulasi telah tersedia perangkat peraturan yang mengatur tindak pidana pemilu di UU No.8 Tahun 2012 Tentang Pemilu DPR, DPRD, dan DPD dan 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu. Namun dari isi KUHP dan KUHAP yang ada belum secara khusus megatur permasalahan Pemilu. Pentingnya dilakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap tindak

[14] Dedi Mulyadi, Dr.SH.,MH, *Kebijakan Legislasi Tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif Di Indonesia Dalam Perspektif Demokrasi,* Gramata Publising 2012, hlm.08

pidana Pemilu karena tingkat kompetisi dan kontestasi masing-masing calon sangat besar. Hal ini untuk menjamin tujuan hukum itu sendiri yaitu memberikan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian.

Berdasarkan latar belakang pemikiran tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penulisan hukum dengan judul :

"PROBLEMATIKA PENEGAKAN HUKUM TINDAK PIDANA PEMILU LEGISLATIF DI INDONESIA"

B. Rumusan Masalah

1. Apa problematika penegakan hukum tindak pidana Pemilu legislatif di Indonesia?
2. Bagaimanakah mengatasi problematika penegakan hukum tindak pidana Pemilu legislatif di Indonesia?

C. Batasan Penelitian

Batasan masalah pada penelitian ini adalah adalah pelanggaran pidana Pemilu pasca reformasi yaitu Pemilu 1999, Pemilu 2004, Pemilu 2009, dan Pemilu 2014. Hal ini menjadi pertimbangkan penulis karena Pemilu pasca reformasi telah memenuhi syarat-syarat sebagai Pemilu yang demokratis.

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian merupakan hal-hal yang hendak dicapai oleh penulis melalui penelitian yang berhubungan dengan rumusan masalah yang ditentukan guna memenuhi pengetahuan bagi setiap orang. Tujuan penelitian dalam penulisan hukum ini terbagi menjadi dua bagian, yaitu :

1. Tujuan Obyektif :

a. Untuk mengetahui problematika penegakan hukum tindak pidana Pemilu di Indonesia.

b. Untuk mengetahui bagaimanakah mengatasi problematika penegakan hukum tindak pidana Pemilu legislatif di Indonesia.

2. Tujuan Subyektif :

a. Untuk memperluas wawasan pengetahuan dan pemahaman aspek hukum bagi penulis terhadap penerapan teori-teori yang diterima selama menempuh kuliah guna mengatasi masalah hukum tindak pidana Pemilu legislatif di Indonesia.

b. Untuk memperoleh data dan informasi yang diperlukan oleh penulis dalam menyusun penulisan hukum guna memenuhi persyaratan yang diwajibkan dalam meraih gelar Sarjana Magister Ilmu Hukum.

E. Manfaat Penelitian

Suatu penelitian akan mempunyai nilai lebih apabila dalam penelitian tersebut dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak. Maka manfaat dari penelitian ini dapat diambil, yaitu antara lain :

1. Manfaat Teoritis

a. Memberikan landasan dasar dan acuan untuk penelitian lebih lanjut.

b. Memberikan sumbang pikiran dan wawasan penanganan dugaan tindak pidana Pemilu legislatif di Indonesia dan aspek-aspek yang terkait lainnya

2. Manfaat Praktis

a. Berguna dalam pengembangan pola penalaran dalam pembentukan pola pikir yang dinamis dan pro-aktif.

b. Memberikan jawaban terhadap permasalahan yang telah diteliti.

c. Hasil dari penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat member tambahan dan masukan serta manfaat pengetahuan bagi para pihak yang terkait dan yang berminat dengan permasalahanyang diteliti.

F. Landasan Teori

Teori Sistem Hukum oleh Lawrence M. Friedman

Lawrence M. Friedman mengungkapkan tiga komponen dari sistem hukum. Ketiga komponen dimaksud adalah struktur, substansi, dan *culture* atau budaya. Pertama-tama menurut Friedman sistem hukum mempunyai struktur. Sistem hukum terus berubah, namun bagian-bagian sistem itu berubah dalam kecepatan yang berbeda, dan setiap bagian berubah tidak secepat bagian tertentu lainnya. Struktur dari sistem hukum merupakan kerangka bentuk yang permanen dari sistem hukum yang menjaga proses tetap berada di dalam batas-batasnya.[15]

Unsur selanjutnya dalam sistem hukum adalah substansinya. Substansi diartikan sebagai norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi diartikan pula sebagai produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu, termasuk keputusan yang mereka keluarkan maupun yang akan disusun. Dalam unsur yang kedua ini, Friedman menekankan pada hukum yang hidup *(living law)* bukan hanya aturan dalam hukum tertulis *(law books).*[16]

Unsur ketiga dalam sistem hukum adalah budaya hukum, yaitu sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, meliputi kepercayaan,nilai, pemikiran serta harapan. Bagian budaya umum menyangkut sistem hukum. Budaya hukum meliputi pula suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Tanpa budaya hukum sistem hukum itu sendiri tidak akan berdaya, setiap

[15] Lawrence M.Friedman, 2001. *American Law and Introduction: Hukum Amerika Sebuah Pengantar* (diterjemahkan oleh: Wishnu Basuki), Jakarta: Tatanusa). Hlm.7

[16] *Ibid.* Hlm 7-8

masyarakat,setiap negara, setiap komunitas mempunyai budaya hukum. Selalu ada sikap dan pendapat mengenai hukum.[17]

G. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi secara metodologis, sistematis dan konsisten. Metodologis yang berarti sesuai metode atau cara tertentu: sistematis yaitu berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten adalah tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu.

Dalam suatu penelitian, metode penelitian ialah faktor yang sangat penting atau sangat menentukan untuk menunjang proses penyelesaian suatu permasalahan yang akan dibahas dan metode juga merupakan suatu cara utama yang digunakan untuk mencapai tingkat ketelitian jumlah dan jenis yang dihadapi.

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian penulisan hukum ini, penulis menggunakan penelitian empiris, penelitian empiris ini dilakukan dengan cara mengkaji hukum dalam realitas di lapangan atau kenyataan di dalam masyarakat. Pada penelitian empiris, yang diteliti pada awalnya ialah data sekunder yang kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer dilapangan atau terhadap masyarakat. Sedangkan

---

[17] *Ibid*

penelitian deskriptif yaitu dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan oleh penulis yaitu penelitian yang bersifat deskriptif dengan pendekatan kualitatif, dimana data-data yang diperoleh nantinya tidak berupa angka tetapi berupa kata-kata. Penelitian deskriptif, dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Hal ini terutama mempertegas hipotesa-hipotesa agar dapat memperkuat teori-teori lama, atau dalam rangka menyusun teori-teori baru.

3. Jenis Data

Penulis dalam melakukan penelitian ini menggunakan jenis data pimer dan sekunder, yaitu sebagai berikut :

a. Data Primer

Data primer merupakan data dari sejumlah keterangan atau fakta yang diperoleh penulis secara langsung melalui penelitian lapangan dari lokasi penelitian yang telah disebutkan di atas, yaitu berupa hasil wawancara ataupun keterangan dari pihak pengawas Pemilu, penyidik, penuntut umum, dan hakim di beberapa daerah di Indonesia.

b. Data Sekunder

Data sekunder tidak diperoleh secara langsung dari lokasi lapangan, tetapi data itu berkaitan dengan data yang relevan dan mendukung masalah yang diteliti. Data sekunder ini berupa :

1) Undang-Undang Dasar 1945.

2) Undang-Undang Negara Republik Indonesia No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

3) Undang-Undang Negara Republik Indonesia No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

4) Undang-Undang Negara Republik Indonesia No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

5) Undang-Undang Negara Republik Indonesia No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

6) Undang-Undang Negara Republik Indonesia No.152 Tahun 2011 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

7) Undang-Undang Negara Republik Indonesia No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.

8) Undang-Undang Negara Republik Indonesia No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).

9) Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian penulisan hukum ini dilakukan dengan menggunakan data primer, yaitu dengan cara melakukan wawancara (*interview*) dan studi kepustakaan, antara lain sebagai berikut :

a. Teknik Wawancara (*Interview*)

Wawancara merupakan suatu bentuk komunikasi verbal, semacam percakapan yang bertujuan untuk memperoleh informasi. Teknik wawancara ini dilakukan dengan cara bertatap muka dan mengadakan tanya jawab secara langsung ataupun tidak langsung, bebas terpimpin guna memperoleh data secara mendalam yang diperlukan dalam penelitian ini. Para pihak yang akan terlibat dalam wawancara ini adalah Pengawas Pemilu, Penyidik dari Kepolisian, Penuntut Umum dari Kejaksaan, dan Hakim di kantor Pengadilan Negeri.

b. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan dilakukan dengan cara membaca dan mengkaji serta mempelajari substansi atau isi bahan hukum dan literatur tertentu dan dokumen-dokumen resmi serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan topik permasalahan yang diteliti, yaitu Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 3 tahun 1999 yang menjadi landasan Pemilu legislatif tahun 1999,

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 yang menjadi landasan Pemilu legislatif tahun 2004, Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 yang menjadi landasan Pemilu legislatif tahun 2009, dan Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012yang menjadi landasan Pemilu legislatif tahun 2014, Undang-Undang Nomor 152 Tahun 2011 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

5. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik analisis data kualitatif dengan menggunakan metode interaktif. Analisis data ialah langkah selanjutnya untuk mengolah hasil penelitian menjadi suatu laporan, hal ini merupakan kegiatan mengumpulkan data yang kemudian dikerjakan dan dimanfaatkan sedemikian rupa sehingga dapat menyimpulkan persoalan yang diajukan dalam menyusun hasil penelitian.

Menurut Heribertus Sutopo, yaitu suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis, dimana apa yang dinyatakan oleh responden

secara tertulis atau lisan, dan juga perilakunya yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.[18]

Analisis data kualitatif dalam penelitian dilakukan dengan cara membahas pokok persoalan berdasarkan data yang diperoleh baik dari studi kepustakaan maupun dari hasil penelitian lapangan yang kemudian dianalisis secara kualitatif untuk mendapatkan pemecahan masalah.

Sedangkan model analisis interaktif merupakan model analisis data, dimana data yang akan diproses melalui tiga komponen utama, yaitu : reduksi data, sajian data dan penarikan kesimpulan, sehingga ketiga komponen itu saling berinteraksi dengan membentuk siklus. Penulis menggunakan ketiga komponen itu pada proses pengumpulan data selama kegiatan pengumpulan data berlangsung.

Kemudian untuk mengumpulkan data terakhir penulis menggunakan tiga komponen utama analisis untuk menarik kesimpulan dengan memvertifikasinya berdasarkan semua hal yang terdapat pada reduksi data dan sajian data. Data yang terkumpul akan dianalisis tiga tahap, yaitu reduksi data, penyajian data kemudian penarikan kesimpulan. Menurut Heribertus Sutopo kegiatan komponen diatas dapat dijelaskan sebagai berikut:[19]

1. Reduksi data

---

[18] Sutopo Heribertus, *Penelitian Kualitatif*, (Surakarta, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, Universitas Sebelas Maret: 1996)

[19] *Ibid*

Merupakan proses pemilihan, pemusatan perhatian kepada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan tertulis di lapangan. Reduksi data berlangsung terus-menerus, bahkan sebelum data benar-benar terkumpul sampai laporan akhir lengkap tersusun.

2. Penyajian data

Merupakan sekumpulan informasi yang tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan.

3. Penarikan kesimpulan

Dari permulaan data, seorang penganalisis kualitatif mencari arti benda-benda, keteraturan, pola-pola, penjelasan konfigurasi, berbagai kemungkinan, alur sebab akibat dan proporsi. Kesimpulan akan ditangani secara longgar, tetap terbuka dan skeptis, tetapi kesimpulan sudah disediakan, mula-mula belum jelas, meningkat menjadi lebih rinci dan mengakar pada pokok.

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Hukum Pidana

1. Pengertian Hukum Pidana

Hukum merupakan sesuatu yang berkenaan dengan manusia. Manusia selalu berhubungan dengan manusia lainnya dalam pergaulan hidup. Tanpa pergaulan hidup tidak ada hukum *(ibisocietas, ibi ius, zoom politicon)*. Untuk sampai pada pengertian hukum menurut hakekatnya, perlu dipandang terlebih dahulu menurut tempatnya yang sebenarnya dalam hidup kita. Artinya kita harus kembali pada subyek hukum yang utama, yaitu manusia sebagai subyek yang bebas dan bermoral. Hukum dapat dimengerti menurut hakekatnya, kalau hukum dipandang sebagai niat manusia untuk mewujudkan suatu hidup bersama yang sesuai-norma moral, suatu koeksistensi etis.[1]

Menurut Theo Huijbers, arti hukum dapat diketahui dengan tiga jalan yaitu:

a. Melalui pengalaman sehari-hari, kita mengetahui bahwa hukum mengatur hidup kita bersama.
b. Melalui studi hukum, kita memperoleh suatu pengetahuan yang terperinci tentang peraturan-peraturan hukum yang berlaku dalam negara kita.

[1] Dedi Mulyadi, Kebijakan Legislasi Tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif Di Indonesia Dalam Perspektif Demokrasi, Gramata Publising, Jakarta, 2012

c. Melalui filsafat hukum, kita berusaha untuk mengerti makna hukum dalam rangka suatu pandangan yang menyeluruh tentang kehidupan kita.[2]

Arief B. Sidahrta mengatakan tujuan Hukum Pancasila adalah mengayomi manusia. Pengayoman dalam arti pasif ialah hanya mencegah tindakan sewenang-wenag dan pelanggaran hak saja, melainkan juga meliputi pengertian melindungi secara aktif, artinya meliputi upaya untuk menciptakan kondisi dan mendorong manusia untuk selalu memanusiakan diri terus menerus. Atau dapat pula diartikan tujuan hukum Pancasila adalah untuk menciptakan kondisi sosial manusiawi sedemikian sehingga memungkinkan proses sosial berlangsung secara wajar, dimana secara adil setiap manusia mendapat kesempatan yang seluas-luasnya untuk mengembangkan seluruh potensi kemanusiaannya secara utuh.[3]

Fungsi hukum adalah mengatur hubungan-hubungan kemasyarakatan antar warga masyarakat satu sama lain dan antara para warga masyarakat dan masyrakat sebagai keseluruhan (negara), sedemikian rupa sehingga terselenggara ketertiban dan keadilan dalam masyarakat. Dengan tugas sebagai berikut:

a. Mengabdi pada ketertiban dan keadilan, dengan kata lain hukum harus menciptakan keteraturan dan kepastian hukum, yakni kepastian yang diciptakan oleh hukum dan kepastian di dalam hukum itu sendiri, dalam mewujudkan fungsi ini maka tugas dari hukum adalah untuk menciptakan,

[2] Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 1995
[3] Arief B. Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Hukum*, Mandar Maju, bandung, 1999

menegakkan, memelihara dan mempertahankan keamanan dan ketertiban yang adil.

b. Melalui mekanisme pengendalian sosial untuk memelihara stabilitas sosial politik, tugas ini dilakukan melalui peraturan-peraturan hukumnya mencoba menyelaraskan (mengakomodasikan) kepentingan-kepentingan para warga masyarakat dalam hubungan antara yang satu dengan yang lainnya, serta antar kepentingan warga masyarakat, juga untuk mengatur kehidupan ekonomi masyarakat sedemikian rupa sehingga setiap warga masyarakat akan mampu secara wajar memenuhi segala kebutuhannya, serta secara adil mendistribusikan kekayaan (pendapatan) masyarakat.

c. Hukum juga sebagai prasarana pembangunan, dapat diwujudkan melalui pembentukan peraturan-peraturan yang dapat menyalurkan kegiatan masyarakat secara tertib teratur dan membagi pendapatan masyarakat secara merata dan adil.

d. Hukum juga sebagai prasarana pendidikan, yang tujuannya adalah untuk memungkinkan terjadinya pembangunan dengan cara yang teratur tanpa menindas martabat kemanusiaan para warga masyarakat.

e. Fungsi sosial budaya dari hukum, dapat diartikan hukum juga bertugas untuk meningkatkan kesadaran hukum nasional sehingga kesadaran nasional itu makin tebal dan semakin nyata dirasakan dan dihayati oleh seluruh warga negara Republik Indonesia, jadi hukum juga berfungsi secara aktif mempengaruhi perkembagan tata nilai dan tumbuhnya nilai-nilai sosial budaya yang baru.

f. Fungsi hukum sebagai prasarana memperadapkan masyarakat yakni sarana untuk mengadakan dan meningkatkan keadaan para warga masyarakat.

Berkenaan dengan fungsi hukum diatas, secara konkrit Indonesia adalah negara hukum yang menganut konsepsi *"welfare state"*. Sebagai negara hukum yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan umum, yang sesuai dengan pembukaan Undang-Undang dasar 1945 alinea keempat yang menyatakan "Negara melindungi segenap bangsa indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.".[4]

Dengan demikian setiap kegiatan di samping harus diorientasikan pada tujuan yang hendak dicapai oleh negara, juga harus menjadikan hukum yang berlaku sebagai aturan kegiatan kenegaraan, pemerintahan dan kemasyarakatan. Salah satu fungsi hukum adalah *"direktif"* yakni "sebagai pengarah dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara."[5]

Konsepsi negara hukum modern *(welfare state)* diatas, sehingga memberikan kewajiban melalui tujuan negara yang meliputi berbagai dimensi, karena itu pemerintah membuat rencana.[6] Rencana merupakan alat bagi

[4] Dedi Mulyadi, *Kebijakan Legislasi Tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif Di Indonesia Dalam Perspektif Demokrasi*, Gramata Publising, Jakarta, 2012
[5] Sjachran Basah, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, Alumni, Bandung, 1986, hal.24
[6] Sondang P. Siagian, *Filsafat Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta, 1986, hal. 108-109

implementasi, dan implementasi hendaknya berdasarkan suatu rencana.

2. Kebijakan Hukum Pidana

Hukum pidana mempunyai tempat dan peran yang penting dalam lingkup hukum publik,[7] karena hukum pidana turut memanifestasikan unsur filosofis ketatanegaraan sejak awal negara dibentuk, selain dari unsur yuridis dan sosiologisnya. Bangsa Indonesia sejak menyatakan merdeka 17 Agustus 1945 telah memilih untuk mengunakan undang-undang pidana yang pernah diberlakukan pada masa kolonial, sebagaimana dikukuhkan dalam UU No.1 Tahun 1946 yang mengukuhkan *Wetboek van Strafrecht (W.v.S)* menjadi Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) induk segala pidana sampai hari ini termasuk *criminal justice system.*[8]

Hukum pidana sebagai seperangkat norma, dogma, dan sistem aturan, menempatkan tingkah laku individu manusia sebgai objek sekaligus subyek utama dalam pengaturannya. Hal ini menunjukkan bahwa hukum pidana memiliki fungsi mempertahankan ketertiban dan memelihara ketenteraman yang dalam tata pergaulan masyarakat. Selain itu hukum pidana juga memiliki kekuasaan yang dapat menghapus hak-hak pribadi yang bahkan itu dilindungi oleh konstitusi negara sekalipun.[9]

---

[7] J. Remmelink, *hukum Pidana,* 2003, hal 5-6

[8] Mohamad Najih, *Politik Hukum Pidana Pasca Reformasi, Implementasi Hukum Pidana sebagai Instrumen dalam Mewujudkan Tujuan Negara,* In'Trans Publishing, malang, 2008, hal 17

[9] Dedi Mulyadi, Kebijakan Legislasi Tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif Di Indonesia Dalam Perspektif Demokrasi, Gramata Publising, Jakarta, 2012, hal 64

Walau bagaimanapun pengunaan hukum pidana juga disandarkan pada usaha untuk melindungi hak-hak komunalnya. Kekuasaan itu ialah kewenangan untuk menentukan perilaku yang bagaimana disebut sebagai perbuatan pidana *(strafbarfeit)* dan bentuk ancaman hukum (sanksi) sebagai akibat perbuatan seseorang yang memenuhi rumusan undang-undang sebagai perbuatan pidana. [10]

Dalam pembahasan ini politik hukum harus dilihat sebagai alat untuk mencapai tujuan dan fungsi hukum dalam masyarakat sejalan dengan pendapat Roscoe melalui konsep *Sosiological Jurisprudence,* menyatakan bahwa hukum mempunyai fungsi sebagai sarana dan alat untuk mengubah masyarakat dan membangun masyarakat (*law as tool of social change and law as tool of social engeenering*), tidak sekedar melestarikan status quo. Yang terpenting dalam aliran *Sosiological Jurisprudence* adalah hukum justru menjadi instrumen untuk mengarahkan masyarakat menuju kepada tujuan yang diinginkan, bahkan kalau perlu, menghilangkan kebiasaan masyarakat yang negatif.[11]

Cita-cita Bangsa Indonesia, idealitas sistem hukum nasional dalam rangka terwujudnya keadilan sosial dan kemakmuran masyarakat sesuai dengan pembukaan UUD 1945:

a. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
b. Memajukan kesejahteraan umum;
c. Mencerdaskan kehidupan bangsa

[10] Ibid 65
[11] Ibid 65

d. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.[12]

Dalam kontek implementasi maka cita-cita di atas direalisasikan melalui Pasal 1 ayat (3) Perubahan ketiga UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum". Pernyataan ini secara eksplisit mengisaratkan bahwa hukum dalam Negara Indonesia secara normatif mempunyai kedudukan yang sangat mendasar dan tertinggi *(supreme).*[13]

Sudarto mengemukakan tiga arti mengenai kebijakan kriminal yaitu:

a. Dalam arti sempit

   adalah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana

b. Dalam arti luas

   Adalah keseluruhan fungsi dari pada aparatur penegak hukum, termasuk didalamnya cara kerja dari pengadilan dan politik.

c. Dalam arti paling luas

   Adalah keseluruhan kebijakan, yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi, yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat.[14]

Menurut Sudarto, bahwamelaksanakan politik hukum pidana berarti melakukan pilihan untukmenciptakan untuk menciptakan atau menyusun

---

[12] Sudirman Tebba, (ed), *Perkembangan Mukakhir Hukum Islam di Asia Tenggara: Studi Kasus Hukum Keluarga dan Pengkodifikasiannya,* Bandung, Mizan, 1993, hal. 28.

[13] Dedi Mulyadi, *Kebijakan Legislasi Tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif Di Indonesia Dalam Perspektif Demokrasi,* Gramata Publising, Jakarta, 2012, hal 77

[14] Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Hukum Pidana,* Alumni, Bandung, 1981, hal. 161

perundang-undangan pidana yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna bagi masyarakat dalam kesempatan lain beliau menyatakan, bahwa melaksanakan politik hukum pidana berarti usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.

Politik hukum pidana mengandung arti bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu perundang-undangan pidana yang baik, pengertian demikian juga terlihat dalam definisi "*penal policy*" dari Marc Ancel sebagai "suatu ilmu sekaligus seni yang bertujuan untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik".Menurut Marc Ancel istilah "*penal policy*" adalah kebijakan atau politik hukum pidana.[15]

Di lain pihak permasalahan yang ada dalam politik hukum pidana terletak pada garis-garis kebijakan atau pendekatan yang bagaimanakah sebaiknya ditempuh dalam mengunakan hukum pidana tersebut, hal ini dikemukakan sehubungan dengan pendapat dari Herberet L Packer, sebagai berikut:[16]

a. *The criminal sanction is indispensable; who could not, now or in the foreseeble fiture get along without it.* Sanksi pidana sangatlah diperlukan; kita tidak dapat hidup, sekarang maupun pada masa depan tanpa pidana.
b. *The criminal sanction is the best available device we have for dealing with gross and immediate haarms and threats of harm.* Sanksi pidana merupakan

[15] Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana,* Citra Asditya Bakti, 2006
[16] Dedi Mulyadi, *Kebijakan Legislasi Tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif Di Indonesia Dalam Perspektif Demokrasi,* Gramata Publising, Jakarta, 2012, hal 85

alat atau sarana terbaik yang tersedia, yang kita miliki untuk menghadapi kejahatan-kejahatan atau bahaya besar dan segera serta untuk menghadapi ancaman-ancaman dari bahaya.

c. *The crimnal sanction is at once prime guarator and prime threatener of human freedom. Used providently and humanely, it is guarantor; used indiscriminaately and coercively, it is threatener.* Sanksi pidana suatu ketika merupakan penjamin yang utama, dan suatu ketika merupakan pengancam utama dari kebebasan manusia. Ia merupakan penjamin apabila digunakan secara hemat cermat dan secara manusiawi. Ia merupakan pengancam apabila digunakan secara sembarangan dan secara paksa.[17]

Dari uraian diatas sudah jelas bahwa penaggulangan kejahatan melalui hukum pidana tersebut, lebih mencerminkan pendekatan kebijakan baik kebijakan kriminal *(non penal),* maupun dengan kebijakan hukum pidana *(penal policy).*

B. Tindak Pidana

1. Pengertian Tindak Pidana

Tindak pidana sama pengertiannya dengan peristiwa pidana atau delik. Menurut rumusan para ahli hukum dari terjemahan *straafbaarfeit* yaitu suatu perbuatan yang melanggar atau bertentangan dengan undang-undang atau hukum, perbuatan mana dilakukan dengan kesalahan oleh seseorang yang dapat dipertanggungjawabkan.

[17] Barda Nawawi Arief, *Politik Hukum Pidana*, UI, Jakarta, 1992, hlm 112.

Sehubungan dengan hal tersebut A. Zainal Abidin Farid (1987:33), menyatakan bahwa : "Delik sebagai suatu perbuatan atau pengabaian yang melawan hukum yang dilakukan dengan sengaja atau kelalaian oleh seseorang yang dapat dipertanggungjawabkan".

Lebih lanjut menurut (Wirjono Prodjodikoro, 2003:59) bahwa :

> Yang dimaksud dengan tindak pidana atau dalam bahasa Belanda *strafbaarfeit* atau dalam bahasa Asing disebut *delict* berarti suatu perbuatan yang pelakunya dapat dikenai hukuman pidana, dan pelaku ini dapat dikatakan merupakan subjek tindak pidana.

Berdasarkan uraian di atas, kita dapat mengemukakan bahwa delik itu adalah perbuatan yang dilarang atau suatu perbuatan yang diancam dengan hukuman kepada barang siapa yang melakukannya, mulai dari ancaman yang serendah-rendahnya sampai kepada yang setinggi-tingginya sesuai dengan pelanggaran yang dilakukan.

Sifat ancaman delik seperti tersebut, maka yang menjadi subyek dari delik adalah manusia, di samping yang disebutkan sebagai badan hukum yang dapat bertindak seperti kedudukan manusia (orang). Ini mudah terlihat pada perumusan-perumusan dari tindak pidana dalam KUHP, yang menampakkan daya berpikir sebagai syarat bagi subjek tindak pidana itu, juga terlihat pada wujud hukuman/pidana yang termuat dalam pasal-pasal KUHP, yaitu hukuman penjara, kurungan dan denda.

Adanya perkumpulan dari orang-orang, yang sebagai badan hukum turut serta dalam pergaulan hidup kemasyarakatan, timbulgejala-gejala dari perkumpulan itu, yang apabila dilakukan oleh oknum, jelas masuk perumusan pelbagai delik.

2. Unsur-Unsur Tindak Pidana

Perbuatan dikategorikan sebagai tindak pidana bila memenuhi unsur-unsur, (Lamintang, 1984 : 184) sebagai berikut:

a. Harus ada perbuatan manusia;
b. Perbuatan manusia tersebut harus sesuai dengan perumusan pasal dari undang-undang yang bersangkutan;
c. Perbuatan itu melawan hukum (tidak ada alasan pemaaf);
d. Dapat dipertanggungjawabkan

Sedangkan menurut Moeljatno (Djoko Prakoso, 1988:104) menyatakan bahwa:

a. Kelakuan dan akibat
b. Hal ikhwal atau keadaan yang menyertai perbuatan.
c. Keadaan tambahan yang memberatkan pidana
d. Unsur melawan hukum yang objektif
e. Unsur melawan hukum yang subjektif

Selanjutnya menurut Satochid Kartanegara (Leden Marpaung, 2005:10) mengemukakan bahwa, unsur tindak pidana terdiri atas unsur objektif dan unsur subjektif. Unsur objektif adalah unsur yang terdapat di luar diri manusia, yaitu berupa:

a. suatu tindakan;

b. suatu akibat dan;

c. keadaan (*omstandigheid*)

Kesemuanya itu dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang. Unsur subjektif adalah unsur-unsur dari perbutan yang dapat berupa:

a. Kemampuan (*toerekeningsvatbaarheid*);

b. Kesalahan (*schuld*).

Sedangkan (Tongat,2002 : 3-5) menguraikan bahwa unsur-unsur tindak pidana terdiri atas dua macam yaitu:

a. Unsur Objektif, yaitu unsur yang terdapat di luar pelaku (*dader*) yang dapat berupa :

    1) Perbuatan, baik dalam arti berbuat maupun dalam arti tidak berbuat. Contoh unsur objektif yang berupa "perbuatan" yaitu perbuatan-perbuatan yang dilarang dan diancam oleh undang-undang. Perbuatan-perbuatan tersebut dapat disebut antara lain perbuatan-perbuatan yang dirumuskan di dalam Pasal 242, Pasal 263 dan Pasal 362 KUHPidana.

    1) Di dalam ketentuan Pasal 362 KUHPidana misalnya, unsur objektif yang berupa "perbuatan" dan sekaligus merupakan perbuatan yang dilarang dan diancam oleh undang-undang adalah perbuatan mengambil.

2) Akibat, yang menjadi syarat mutlak dalam delik materiil. Contoh unsur objektif yang berupa suatu "akibat" adalah akibat-akibat yang dilarang dan diancam oleh undang-undang dan merupakan syarat mutlak dalam delik antara lain akibat-akibat sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 351 dan Pasal 338 KUHPidana.

3) Dalam ketentuan Pasal 338 KUHPidana misalnya, unsur objektif yang berupa "akibat" yang dilarang dan diancam dengan undang-undang adalah akibat yang berupa matinya orang.

4) Keadaan atau masalah-masalah tertentu yang dilarang dan diancam oleh undang-undang. Contoh unsur objektif yang berupa suatu "keadaan" yang dilarang dan diancam oleh undang-undang adalah keadaan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 160, Pasal 281 dan Pasal 282 KUHPidana. Dalam ketentuan Pasal 282 KUHPidana misalnya, unsur objektif yang berupa "keadaan" adalah di tempat umum.

b. Unsur Subjektif, yaitu unsur yang terdapat dalam diri si pelaku (*dader*) yang berupa:

1) Hal yang dapat dipertanggungjawabkannya seseorang terhadap perbuatan yang telah dilakukan (kemampuan bertanggungjawab).

2) Kesalahan (*schuld*) seseorang dapat dikatakan mampu bertanggungjawab apabila dalam diri orang itu memenuhi tiga syarat, yaitu :

a) Keadaan jiwa orang itu adalah sedemikian rupa, sehingga ia dapat mengerti akan nilai perbuatannya dan karena juga mengerti akan nilai perbuatannya itu.

b) Keadaan jiwa orang itu adalah sedemikian rupa, sehingga ia dapat menentukan kehendaknya terhadap perbuatan yang ia lakukan.

c) Orang itu harus sadar perbuatan mana yang dilarang dan perbuatan mana yang tidak dilarang oleh undang-undang.

Sebagaimana diketahui, bahwa kesalahan (*schuld*) dalam hukum pidana dibedakan menjadi dua bentuk, yaitu :

1. *Dolus* atau *opzet* atau kesengajaan

Menurut Memorie van Toelicting (selanjutnya di singkat MvT) (Rusli Effendy, 1989:80), dolus atau sengaja berarti menghendaki mengetahui (*willensen wettens*) yang berarti si pembuat harus menghendaki apa yang dilakukannya dan harus mengetahui apa yang dilakukannya. Tingkatan sengaja dibedakan atas tiga tingkatan yaitu :

1) Sengaja sebagai niat : dalam arti ini akibat delik adalah motif utama untuk suatu perbuatan, yang seandainya tujuan itu tidak ada maka perbuatan tidak akan dilakukan.

2) Sengaja kesadaran akan kepastian : dalam hal ini ada kesadaran bahwa dengan melakukan perbuatan itu pasti akan terjadi akibat tertentu dari perbuatan itu.

3) Sengaja insyaf akan kemungkinan : dalam hal ini dengan melakukan perbuatan itu telah diinsyafi kemungkinan yang dapat terjadi dengan dilakukannya perbuatan itu.

b. Culpa atau kealpaan atau ketidaksengajaan

Menurut Memorie van Toelicting atas risalah penjelasan undang-undang culpa itu terletak antara sengaja dan kebetulan. Culpa itu baru ada kalau orang dalam hal kurang hati-hati, alpa dan kurang teliti atau kurang mengambil tindakan pencegahan. Yurisprudensi menginterpretasikan culpa sebagai kurang mengambil tindakan pencegahan atau kurang hati-hati. Lebih lanjut (Rusli Effendy,1989:26) menerangkan bahwa kealpaan (culpa) dibedakan atas :

1) Kealpaan dengan kesadaran (bewuste schuld). Dalam hal ini, si pelaku telah membayangkan atau menduga akan timbulnya suatu akibat, tetapi walaupun ia berusaha untuk mencegah toh timbul juga akibat tersebut.

2) Kealpaan tanpa kesadaran (onbewuste schuld). Dalam hal ini, si pelaku tidak membayangkan atau menduga akan timbulnya suatu akibat yang dilarang dan diancam hukuman oleh undang-undang, sedang ia seharusnya memperhitungkan akan timbulnya suatu akibat.

Mengenai MvT tersebut, Satochid Kartanegara (Leden Marpaung, 2005:13) mengemukakan bahwa :

> Yang dimaksud dengan *opzet willens en weten* (dikehendakidan diketahui) adalah seseorang yang melakukan suatu perbuatan dengan sengaja harus menghendaki (*willen*) perbuatan itu serta harus menginsafi atau mengerti (*weten*) akan akibat dari perbuatan itu.

Sedangkan menurut D. Simons (Leden Marpaung, 2005 :25) mengemukakan bahwa kealpaan adalah :

> Umumnya kealpaan itu terdiri atas dua bagian, yaitu tidak berhati-hati melakukan suatu perbuatan, di samping dapat menduga akibat perbuatan itu.

Namun, meskipun suatu perbuatan dilakukan dengan hati-hati, masih mungkin juga terjadi kealpaan jika yang berbuat itu telah mengetahui bahwa dari perbuatan itu mungkin akan timbul suatu akibat yang dilarang undang-undang. Kealpaan terdapat apabila

seseorang tetap melakukan perbuatan itu meskipun ia telah mengetahui atau menduga akibatnya.

Dapat diduganya akibat itu lebih dahulu oleh si pelaku adalah suatu syarat mutlak. Suatu akibat yang tidak dapat diduga lebih dahulu tidak dapat dipertanggungjawabkan kepadanya sebagai kealpaan. Tentu dalam hal mempertimbangkan ada atau tidaknya "dapat diduga lebih dahulu" itu, harus diperhatikan pribadi si pelaku. Kealpaan tentang keadaan-keadaan yang menjadikan perbuatan itu suatu perbuatan yang diancam dengan hukuman, terdapat kalau si pelaku dapat mengetahui bahwa keadaan-keadaan itu tidak ada.

C. Sistem Peradilan Pidana Indonesia

Sistem Peradilan Pidana adalah suatu susunan atau tatanan yang teratur, suatu keseluruhan yang terdiri atas bagian yang berkaitan satu sama lain, tersusun menurut suatu rencana atau pola, hasil dari suatu pemikiran untuk mencapai tujuan. Dalam suatu sistem yang baik tidak boleh terjadi suatu pertentangan atau perbenturan antara bagian-bagian tersebut, dan juga tidak boleh terjadi suatu duplikasi atau tumpang tindih *(overlapping)* diantara bagian-bagian itu.[18]

Sistem peradilan sebagai suatu sistem pada dasarnya merupakan suatu *open system,* dalam pengertian sistem peradilan pidana dalam geraknya akan

[18] Soebekti, *Sistem Hukum Nasional Yang akan Datang,* Termuat Dalam Hukum dan Pembangunan No.4 Tahun IX, Juli 1979, Jakarta: Fakultas Hukum UI. Hal.349

selalu mengalami *interface* (interaksi, interkoneksi, dan interpendensi) dengan lingkungannya dalam peringkat-peringkat masyarakat: ekonomi, politik, pendidikan, dan teknologi, serta subsistem-subsistem dari sistem peradilan pidana itu sendiri *(subsystem of criminal justice system).*[19]

Sistem peradilan pidana di dalamnya terkandung gerak sistematis dari subsistem pendukungnya, yakni Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, Lembaga Pemasyarakatan, secara keseluruhan dan merupakan suatu kesatuan (totalitas) berusaha mentransformasikan masukan menjadi keluaran yang menjadi tujuan sistem peradilan pidana yaitu, menanggulangi kejahatan atau mengendalikan terjadinya kejahatan agar berada dalam batas-batas toleransi yang dapat diterima masyarakat.[20]

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada baik yang terdapat di dalam ataupun diluar Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) dapat diterangkan bahwa sistem peradilan pidana di Indonesia mempunyai perangkat struktur atau sub-sistem kepolisian, kejaksaan, pengadilan, lembaga pemasyarakatan dan Advokat atau Penasihat Hukum sebagai quasi sub sub sistem. Masing-masing sub sistem ini akan diuraikan sebagai berikut.[21]

1. **Sub Sistem Kepolisian**

   Setiap aparat Kepolisian harus dapat mencerminkan kewibawaan negara dan menunjukkan disiplin yang tinggi dikarenakan polisi pada

[19] Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana,* BP Undip Semarang, 1995.
[20] Rusli Muhammad, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia,* UII Press Yogyakarta, 2011. Hal 13
[21] Ibid. 14

hakekatnya adalah sebagai pengatur di dalam penegakan hukum di Indonesia. Hal ini sesuai dengan UU No.2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, khususnya dalam Pasal 5 disebutkan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.[22] Tugas pokok Negara Republik Indonesia pada Pasal 13 adalah:

1. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat
2. Menegakkan hukum
3. Memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat

Sebagai penegak hukum, polisi masuk dalam jajaran sistem peradilan pidana, sebagai salah satu sub sistem. Dalam sistem peradilan pidana, polisi merupakan "pintu gerbang" bagi para pencari keadilan. Pada posisi awal ini menempatkan polisi pada posisi yang tidak menguntungkan. Sebagai penyidik polisi harus melakukan penangkapan dan (bila perlu) penahanan, yang berarti polisi harus memiliki dugaan yang kuat bahwa orang tersebut adalah pelaku kejahatan. Satjipto Raharjo

[22] Ibid 14

menyebut tugas kepolisian sebagai "multi fungsi", yaitumtidak sebagai polisi saja tetapi juga sebagai jaksa dan hakim sekaligus.[23]

Sebagai penegak hukum, tugas kepolisian telah dicantumkan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Dalam KUHAP, wewenag kepolisian baik sebagai penyelidik maupun penyidik telah dicantumkan secara terperinci dalam Pasal 5 dan seterusnya, yang secara garis besar dapat disebutkan sebagai berikut:

1. Di bidang penyidikan kepolisian mendapat porsi sebagai penidik tindak pidana umum.
2. Kepolisian mempunyai kewenangan melakukan penyidikan tambahan.
3. Kepolisian berperan sebagai koordinator dan pengawas Penyidik Pegawai Negeri Sipil.[24]

Ruang lingkup penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyelidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini.[25]

Penyelidik karena kewajibannya mempunyai wewenang menerima laporan, mencari keterangan dan barang bukti, menyuruh berhenti orang

---

[23] Satjipto Raharjo, *Studi Kepolisian Indonesia: Metodologi dan Substansi,* Makalah disampaikan pada Simposium Nasional Polisi Indonesia, Diselenggarakan oleh Pusat Studi Kepolisian FH Undip bekerjasama dengan Akademi Kepolisian Negara (Akpol) dan Mabes Polri, Semarang, 19-20 Juli 1993

[24] Rusli Muhammad, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia,* UII Press Yogyakarta, 2011. Hal 14

[25] UU Nomor 26 Tahun 2000, Pasal 1 angka 5

yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri, dan mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggungjawab.[26] Berdasarkan ketentuan Pasal 16 ayat (1) KUHAP, untuk kepentingan penyelidikan, penyelidik atas perintah penyidik dapat melakukan penangkapan. Namun untuk menjamin hak-hak asasi tersangka, perintah penangkapan tersebut harus didasarkan pada bukti permulaan yang cukup.[27]

Adapun bukti permulaan yang cukup adalah sebagaimana disebutkan dalam SK Kapolri No.Pol.SKEP/04/I/1982 tanggal 18 Februari 1982 yang menentukan bahwa bukti permulaan yang cukup merupakan keterangan dan data yang terkandung dalam dua antara:[28]

1. Laporan polisi
2. Berita acara pemeriksaan polisi
3. Laporan hasil penyelidikan
4. Keterangan saksi/saksi ahli
5. Barang Bukti

Penyelidikan yang dilakukan penyelidik dalam hal ini tetap harus menghormati asas praduga tak bersalah *(presumption of Innocence)* sebagaimana disebutkan dalam penjelasan umum butir 3 KUHAP. Penerapan ini tidak lain adalah untuk melindungi kepentingan hukum dan hak-hak tersangka dari kesewenang-wenangan kekuasaan para aparat

[26] Indonesia, *Undang-Undang Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana,*UU Nomor 8, LN No. 76 Tahun 1981, TLN.3209, pasal 5
[27] Ibid, pasal 17.
[28] Darwan Prinst, *Hukum Acara Pidana dalam Praktek,* (Jakarta, Djambatan. 1998).

penegak hukum. Selanjutnya kesimpulan hasil penyelidikan ini disampaikan kepada Penyidik. Apabila didapati tertagkap, tanpa harus menunggu perintah penyidik, penyelidik dapat segera melakukan tindakan yang diperlukan seperti penangkapan, larangan meninggalkan tempat, penggeledahan dan penyitaan. [29] Selain itu penyelidik juga dapat melakukan pemeriksaan surat dan penyitaan surat serta mengambil sidik jari dan memotret atau mengambil gambar orang atau kelompok yang tertangkap tangan tersebut. Selain itu penyelidik juga dapat membawa dan menghadapkan orang atau kelompok tersebut kepada penyidik. Dalam hal ini Pasal 105 KUHAP menyatakan bahwa dalam melaksanakan penyelidikan, penyelidik dikoordinasi, diawasi dan diberi petunjuk oleh penyidik.[30]

Penyidikan adalah suatu istilah yang dimaksudkan sejajar dengan pengertian *opsporing* (Belanda) dan *investigation* (Inggris) atau penyiasatan atau siasat (Malaysia), KUHAP sendiri memberikan pengertian dalam Pasal 1 angka 2, sebagai berikut: Serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.[31]

---

[29] Rusli Muhammad, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia,* UII Pres 2011 dan Hal tertangkap tangan diatur dalam UU No.26 Tahun 2000 Pasal 11 ayat (4)

[30] Ibid, hal 16.

[31] Ibid, hal 17.

Penyidik yang dimaksud di dalam ketentuan KUHAP adalah Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia dan Pejabat Pegawai Negeri Sipil Tertentu yang diberi kewenangan oleh UU. Adapun wewenang yang dimiliki penyidik, sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 7 Ayat (1) huruf b sampai dengan huruf j KUHAP, yaitu:

1. Menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya suatu tindak pidana.
2. Melakukan tindakan pertama pada saat ditempat kejadian.
3. Menyuruh berhenti seseorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka.
4. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan
5. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat
6. Mengambil sidik jari dan memotret seseorang
7. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi
8. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara
9. Mengadakan penghentian penyelidikan
10. Mengadakanl lain menurut hukum yang bertanggung jawab

Penyelidikan yang dilakukan tersebut didahului dengan pemberitahuan kepada penuntut umum bahwa penyidikan terhadap suatu

peristiwa pidana telah mulai dilakukan. Secara formal pemberitahuan tersebut disampaikan melalui mekanisme Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyelidikan (SPDP). Hal tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 109 KUHAP. Namun kekurangan yang dirasa sangat menghambat adalah tidak ada ketegasan dari ketentuan tersebut kapan waktunya penyidikan harus diberitahukan kepada Penuntut Umum. Tiap kali penyidik melakukan tugas dalam lingkup wewenangnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 KUHAP tanpa mengurangi ketentuan dalam undang-undang, harus selalu dibuat berita acara tentang pelaksanaan tugas tersebut.[32]

Apabila dalam penyidikan tersebut, tidak ditemukan bukti yang cukup atau peristiwa tersebut bukanlah peristiwa pidana atau penyidikan dihentikan demi hukum.[33] Dalam hal ini apabila surat perintah penghentian tersebut telah diterbitkan maka penyidik memberitahukan hal itu kepada penuntut umum, tersangka atau keluarganya. Apabila korban atau keluarganya tidak dapat menerima penghentian penyidikan tersebut, maka korban atau keluarganya, sedarah atau semenda dalam garis lurus ke atas atau ke bawah sampai dengan derajat ketiga, dapat mengajukan praperadilan kepada ketua pengadilan sesuai dengan daerah hukumnya dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Mekanisme keberatan tersebut diatur dalam Pasal 77 butir a KUHAP tentang praperadilan. Dalam hal penyidik telah selesai melakukan penyidikan,

[32] Ibid, hal 18.

[33] Indonesia, *Undang-Undang Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*,UU Nomor 8, LN No. 76 Tahun 1981, TLN.3209, pasal 109 ayat (2)

penyidik wajib segera menyerahkan berkas perkara tersebut kepada penuntut umum. Dan dalam hal penuntut umum berpendapat bahwa hasil penyidikan tersebut kurang lengkap, penuntut umum segera mengembalikan berkas perkara tersebut kepada penyidik disertai petunjuk untuk dilengkapi. Apabila pada saat penyidik menyerahkan hasil penyidikan, dalam waktu 14 hari penuntut umum tidak mengembalikan berkas tersebut, maka penyidikan dianggap selesai.[34]

2. Sub Sistem Kejaksaan

Lebaga kejaksaan sebagai lembaga yang bertugas melakukan penuntutan terhadap suatu tindak pidana. Dalam peraturan perundang-undangan tentang Organisasi Peradilan dan Kebijaksanaan Justisi atau *Reglement op de Rechterlijke Organisatie en het beleid der justitie (O.M),* yang bertugas sebagai lembaga penuntut dan pelaksana dari putusan pengadilan pidanadari semua tingk pengadilan.

Di Hindia Belanda perihal O.M. itu diatur dalam Pasal 55 R.O., H.I.R dan *Reglement op de Strafvordering (Sv)* dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya. Adapun tugas-tugasnya adalah:

1. Mempertahankan ketentuan dan undang-undang
2. Melakukan penyidikan dan penyelidikan lanjutan
3. Melakukan penuntutan tindak-tindak pidana pelanggaran dan kejahatan

[34] Rusli Muhammad, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia,* UII Pres 2011 Hal 18

Tugas O.M di bidang hukum pidana dan hukum acara pidana selain yang telah disebutkan di dalam no.2, 3, dan 4 masih ada tugas dan wewenang lain, diantaranya ialah:

1. Berwenang untuk mengesampingkan perkara berdasarkan asas opportunitas tidak tertulis.
2. Dapat naik banding *(appel)* dan memajukan permohonan kasasi pihak atas putusan pengadilan yang berwenang yang tidak merupakan putusan bebas (Pasal 128, 169 dan 171 R.O.)
3. *Procureur General (PG)* dapat memajukan kasasi demi kepentingan hukum baik dalam perkara pidana maupun perdata (Pasal 170 R.O)
4. *Procureur General (P.G)* adalah Kepala Kepolisian Kehakiman *(gerechtelijke politie)* preventif dan represif (Pasal 180 dan 181 R.O). Untuk keperluan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana, P.G. berwenang untuk meminta keterangan selain dari pegawai O.M. juga dari Angkatan Perang dan Praja.

Pasal 2 *Osamu Seirei* No.3 Tahun 1942 menggariskan kekuasaan Kejaksaan sebagai berikut:

1. Mencari (menyidik) kejahatan dan pelanggaran
2. Menuntut perkara
3. Menjalankan putusan pengadilan dalam perkara kriminal
4. Mengurus pekerjaan lain-lain yang wajib dilakukan menurut hukum.

Di dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia Pasal 2 dinyatakan bahwa Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang. Kekuasaan tersebut dilaksanakan secara merdeka, artinya dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya.

Untuk dapat melaksanakan tugasnya secara merdeka, maka seorang jaksa dilarang merangkap menjadi:

1. Pengusaha, pengurus atau karyawan badan usaha milik negara/daerah, atau badan usaha swasta
2. Advokat
3. Dan lain-lain

Selain melaksanakan penuntutan, undang-undang juga memberikan kewenangan lain kepada instansi kejaksaan, hal ini dinyatakan dalam Pasal 30 UU Nomor 16 Tahun 2004, kewenangan tersebut diantaranya:

a. Dalam bidang pidana, kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang
   - Melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap. Dalam melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan, kejaksaan memperhatikan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat

dan perikemanusiaan berdasarkan Pancasila tanpa mengesampingkan ketegasan dalam bersikap dan bertindak.

- Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat. Yang dimaksud dengan keputusan lepas bersyarat adalah keputusan yang dikeluarkan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang pemasyarakatan (dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004).
- Melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang.
- Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke Pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.

b. Di bidang perdata dan tata usaha negara, kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.

c. Dalam bidang ketertiban dan ketenteraman umum, kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan:

    - Peningkatan kesadaran hukum masyarakat
    - Pengamanan kebijakan penegakan hukum
    - Pengawasan peredaran barang cetakan

- Pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara
- Pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama
- Penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal

Dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya tersebut diatas, jaksa senantiasa berdasarkan hukum, artinya selalu berpedoman pada asas legalitas. Namun juga wajib mengindahkan norma-norma agama, kesopanan, dan kesusilaan serta menggali dan menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan yang hidup dalam masyarakat, juga menjaga kehormatan dan martabat profesinya.

Jaksa sebagai bagian dari sistem peradilan pidana memiliki posisi yang strategis dalam pencapaian tujuan dari sistem tersebut. Posisi penting yang dimiliki oleh institusi kejaksaan adalah berkaitan dengan lingkup pekerjaan yang diembannya yang melingkupi tahap praajudikasi, ajudikasi, dan purnaajudikasi. Lingkup pekerjaan yang diemban oleh institusi kejaksaan melingkupi sejak awal proses hingga proses peradilan pidana itu berakhir inilah yang menyebabkan jaksa dalam menjalankan tugas dan kewenagannya akan selalu bersinggungan dengan tugas dan kewenangan instansi lainnya yaitu polisi dan hakim.

Pada tahap praajudikasi, memang posisi jaksa sebagai penuntut umum amat bergantung pada peran yang dimainkan oleh polisi dalam

tahap penyelidikan dan penyidikan. Meskipun didalan KUHAP kewenagan jaksa tidak lagi sebesar peranan yang dimaikan ketika HIR masih berlaku, yang menyatakan kewenagan penyelidikan dan penyidikan pun menjadi kompetensinya.[35]

Tugas dan kewenagan kejaksaan dalam lingkup peradilan semakin dipertegas dalam KUHAP, dimana posisi kejaksaan sebagai lembaga penuntutan dalam sistem peradilan pidana. Dalam perkara tindak pidana khusus, yang dalam hal ini adalah tindak pidana korupsi, kejaksaan diberi kewenangan untuk menyidik perkara tersebut. Dalam lingkup, tugas, wewenang dan institusional kejaksaan terdapat berbagai hal yang akan dibahas lanjut. Dalam hal mana pembahasan ini dengan memperhatikan *Report On Governance Audit Of the Public Proseccution Service of the Republic Indonesia,* yang dibuat oleh Tim dari Kejaksaan Agung, yang didanai oleh *Asian Development Bank.*

Di bidang penyidikan kejaksaan mendapat porsi sebagai penyidik tindak pidana khusus yang meliputi tindak pidana subversi, tindak pidana korupsi, dan tindak pidana ekonomi, walaupun ini sifatnya sementara. Untuk penyidikan tindak pidana umum, polisi memegang kewenangan penyidikan penuh, sedangkan jaksa tidak berwenang.

Dalam UU No.16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dalam Pasal 30 ayat (1)e, diakui bahwa kejaksaan mempunyai

[35] Projodikoro, Wirjono., *Hukum Acara Pidana di indonesia,* (Bandung: Sumur Bandung, 1974)

kewenangan untuk melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan.

Setelah proses penyidikan dilakukan maka penyidik melimpahkan berkas perkara tersebut kepada penuntut umum. Ketika berkas perkara telah diterima oleh penuntut umum atau telah dianggap lengkap oleh penuntut umum maka telah masuk dalam penuntutan. Ketentuan dalam KUHAP memberikan batasan pengertian tentang penuntutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 7, yaitu: "Penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim dalam sidang pengadilan.

Penuntutan perkara dilakukan oleh Jaksa penuntut umum, dalam rangka pelaksanaan tugas penuntutan yang diembannya. Penuntut umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim. Dalam melaksanakan penuntutan yang menjadi wewenangnya, penuntut umum segera membuat surat dakwaan berdasarkan hasil penyidikan. Dalam hal didapati oleh penuntut umum bahwa tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut bukan merupakan peristiwa pidana atau perkara ditutup demi hukum, maka penuntut umum menghentikan penuntutan yang dituangkan dalam suatu surat ketetapan. Selanjutnya surat ketetapan tersebut diberikan kepada tersangka. Turunan surat ketetapan tersebut

disampaikan kepada tersangka atau keluarga atau penasihat hukum, pejabat rumah tahanan negara, penyidik, dan hakim. Atas surat ketetapan ini maka dapatdimohonkan praperadilan, sebagaimana diatur dalam BAB X, bagian kesatu KUHAP dan apabila kemudian didapati alasan baru, penuntut umum dapat melakukan penuntutan terhadap tersangka.[36]

Penuntutan yang telah selesai dilakukan secepatnya harus segera dilimpahkan kepada Pengadilan Negeri setempat, dengan permintaan agar segera mengadili perkara tersebut disertai dengan surat dakwaan. Surat dakwaan yang dibuat oleh penuntut umum diberi tanggal dan ditandatangani olehnya. Surat dakwaan tersebut berisikan identitas tersangka dan uraian secara cermat, jelas, dan lengkap mengenai tindak pidana yang didakwakan dengan menyebutkan waktu dan tempat tindak pidana tersebut dilakukan. Dalam hal penuntut umum hendak mengubah surat dakwaan baik dengan tujuan untuk menyempurnakan maupun untuk tidak melanjutkan penuntutannya, maka hal tersebut hanya dapat dilakukan sebelum pengadilan menetapkan hari sidang.[37] Perubahan surat dakwaan tersebut dapat dilakukan hanya satu kali selambat-lambatnya tujuh hari sebelum sidang dimulai.[38] Dalam hal penuntut umum melakukan perubahan surat dakwaan, maka turunan surat dakwaan disampaikan kepada terdakwa atau penasehat hukumnya dan penyidik.[39]

---

[36] Rusli Muhammad, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia,* UII Pres 2011 Hal 24.
[37] Indonesia, *UU Tentang Undang-Undang Hukum Acara Pidana.* Op Cit. Pasal 144 ayat 1.
[38] Ibid, Pasal 144 ayat 2.
[39] Ibid, Pasal 144 ayat 3.

3. Sub Sistem Pengadilan

Lembaga pengadilan adalah pelaksanaan atu penerapan hukum terhadap suatu perkara dengan suatu putusan hakim yang bersifat melihat, putusan mana dapat berupa pemidanaan, pembebasan, maupun pelepasan dari hukuman terhadap pelaku tindak pidana.[40]

Lembaga pengadilan sangat penting, disini dikarenakan pada hakekatnya pengadilan merupakan pengujian dan perwujudan negara hukum, merupakan barometer daripada kemampuan bangsa melaksanakan norma-norma hukum dalam negara, sehingga tanpa pandang bulu siapa yang melanggar hukum akan menerima hukuman yang setimpal dengan perbuatannya, dan semua kewajiban yang berdasarkan hukum akan terpenuhi.[41]

Berbicara tentang lembaga pengadilan pasti juga berbicara tentang hakim. Hakim dengan kekuasaan kehakiman yang dimiliki mempunyai peranan yang sangat besar juga menentukan dalam pelaksanaan sistem peradilan pidana dan akses publik pencari keadilan ke peradilan pidana. Peranan yang besar dan menentukan tersebut tidak hanya terkait dengan pelaksanaan dari sistem peradilan pidana itu, tapi yang utama juga adalah usaha dari sistem peradilan pidana dalam mencapai tujuannya, yaitu

[40] Rusli Muhammad, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia,* UII Pres 2011 Hal 24.
[41] Djoko Prakoso, *Penyidik, Penuntut umum, Hakim, dalam Proses Hukum Acara Pidana,* (Jakarta: Bina Aksara, 1987).

"usaha yang rasional dari masyarakat dalam upaya penanggulangan" atau pencegahan kejahatan.[42]

Landasan hukum wewenang hakim antara lain dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP), dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1070 jo Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. KUHAP menyatakan bahwa hakim adalah pejabat peradilan negara yang diberi wewenag oleh undang-undang untuk mengadili (Pasal 1 butir 8). Adapun yang dimaksud mengadili adalah serangkaian tindakan hakim untuk menerima, memeriksa, dan memutus perkara pidana berdasarkan asas bebas, jujur, dan tidak memihak di sidang pengadilan dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang (Pasal 1 butir 9). Tampak jelas bahwa wewenag hakim utamanya adalah mengadili yang meliputi kegiatan-kegiatan menerima, memeriksa, dan memutus perkara pidana. Dalam hal ini pedoman pokoknya adalah KUHAP yang dilandasi asas kebebasan, kejujuran, dan tidak memihak.[43]

Hakim memiliki kedudukan dan peranan yang penting demi tegaknya Negara Hukum. Itulah sebabnya, Undang-Undang dasar 1945 mengatur secara khusus masalah kekuasaan kehakiman ini, yakni Pasal 24 dan Pasal 25. Penjelasan kedua pasal tersebut menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas

---

[42] Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana,* Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1995, hal 7.

[43] Rusli Muhammad, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia,* UII Pres 2011 Hal 25.

dari pengaruh pemerintah. Berhubung dengan itu, harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan Hakim.[44]

Apabila terhadap suatu perkara pidana telah dilakukan penuntutan, maka perkara tersebut diajukan ke pengadilan. Tindak pidana tersebut untuk selanjutnya diperiksa, diadili, dan diputus oleh majelis hakim Pengadilan Negeri yang berjumlah 3 (tiga) orang. Pada saat majelis hakim telah ditetapkan, selanjutnya ditetapkan hari sidang. Pemberitahuan hari sidang disampaikan oleh penuntut umum kepada terdakwa di alamat tempat tinggalnya atau disampaikan di tempat kediaman terakhir apabila tempat tinggalnya tidak diketahui.[45]

Dalam hal ini surat pemanggilan memuat tanggal, hari serta jam dan untuk perkara apa ia dipanggil. Surat panggilan termaksud disampaikan selambat-lambatnya tiga hari sebelum sidang dimulai. Surat panggilan kepada terdakwa tersebut dilakukan dengan adanya surat tanda penerimaan. Hal ini penting untuk menentukan apakah terdakwa telah dipanggil secara sah dan patut atau tidak. Dalam hal terdakwa telah dipanggil secara sah tetapi tidak hadir di sidang tanpa alasan yang sah, maka pemeriksaan tersebut dapat dilangsungkan dan hakim ketua sidang memerintahkan agar terdakwa dipanggil sekali lagi. Dalam hal terdakwa lebih dari seorang dan tidak semua hadir pada hari sidang, pemeriksaan terhadap terdakwa yang hadir dapat dilangsungkan. Hakim ketua sidang

[44] Ibid, Hal 25.

[45] Masalah pemanggilan ini diatur dalam Pasal 145 UU No. 8/1981, termasuk tata cara pemanggilan dalam hal terdakwa tidak ada, makan panggilan disampaikan kepada kepala desa dalam daerah hukum tempat kediaman terakhir dimaksud.

memerintahkan agar terdakwa dihadirkan secara paksa dalam hal telah dua kali dipanggil secara sah akan tetapi tidak hadir.[46]

Terdakwa atau penasihat hukum dapat mengajukan keberatan bahwa pengadilan tidak berwenang mengadili perkaranya atau dakwaan tidak dapat diterima atau surat dakwaan harus dibatalkan, kemudian setelah diberi kesempatan kepada penuntut umum untuk menyatakan pendapatnya, hakim mempertimbangkan keberatan tersebut untuk selanjutnya mengambil keputusan. Dalam hal keberatan diterima maka perkara tidak diperiksa lebih lanjut. Namun apabila keberatan tidak dapat diterima atau hakim berpendapat hal tersebut dapat diputus setelah pemeriksaan, maka sidang dilanjutkan. Terhadap keputusan tersebut dapat diajukan perlawanan kepada pengadilan tinggi melalui pengadilan negeri. Dalam hal perlawanan diterimaoleh pengadilan tinggi, maka dalam waktu 14 (empatbelas) hari, dalam surat penetapannya harus tertulis adanya pembatalanputusan pengadilan negeri tersebut dan memerintahkan agar pengadilan negeri yang berwenag untuk melakukan pemeriksaan perkara tersebut.[47]

Salah satu undang-undang yang dimaksud oleh UUD 1945 telah diwujudkan dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 jo Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004, dinyatakan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara

[46] Rusli Muhammad, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia,* UII Pres 2011 Hal 26.
[47] Ibid, Hal 27.

yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan, guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya negara hukum Indonesia.

4. Sub Sistem Pemasyarakatan

Pemasyarakatan adalah sub sistem yang paling akhir dalam sistem peradilan pidana. Sebagai sebuah sub sistem paling akhir, terdapat tujuan dan harapan dari sistem peradilan pidana terpadu. Harapan dan tujuan dari sub sistem ini, berupa aspek pembinaan dari penghuni Lembaga Pemasyarakatan (LAPAS) yang disebut narapidana (NAPI). Tata cara pelaksanaannya pembinaan telah diatur dengan UU No.12 Tahun 1995 tentang Lembaga Pemasyarakatan.[48]

Seperti kita ketahui, bahwa pada tahap purna ajudikasi, status seorang pelaku tindak pidana sudah jelas dinyatakan sebagai orang yang bersalah menurut hukum. Dalam posisi yang demikian ini, sebagai orang yang telah dianggap melanggar dan menyimpang dari norma-norma masyarakat, ia harus dibina agar dapat kembali menjadi warga masyarakat yang taat hukum.[49]

Untuk itu dibentuk sistem pemasyarakatan, yang bertugas menyiapkan terpidana agar dapat berintegrasi secara sehat dengan masyarakat, sehingga dapat berperan kembali sebagai anggota masyarakat yang bebas dan bertanggung jawab.

---

[48] Rusli Muhammad, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia,* UII Pres 2011 Hal 27.
[49] Ibid, hal 27.

Pembinaan merupakan kegiatan yang bersifat kontinyu dan intensif. Melalui pembinaan, terpidana diarahkan agar menyadari kesalahannya, memperbaiki diri dan tidak melakukan tindak pidana lagi. Satu hal yang sangat penting dalam melakukan pembinaan adalah tidak dimaksudkan untuk menderitakan, dan terpidana tetap diakui hak-hak asasinya sebagai manusia. Dengan kata lain, terpidana harus tetap memperoleh keadilan yang sesuai dengan kedudukannya sebagai seorang yang telah dinyatakan bersalah menurut hukum.[50]

Peraturan perundang-undangan telah memberikan sejumlah hak pada terpidana,[51] yang merupakan jaminan bahwa ia tetap akan diperlakukan sebagai manusia yang memiliki harkat dan martabat. Namun yang menjadi permasalahan adalah apakah dalam kenyataannya hak-haknya itu telah dipenuhi, sehingga jaminan itu tidak hanya berhenti pada aturannya saja.[52]

Lembaga Pemasyarakatan sebagai sistem pemasyarakatan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan bagian akhir dari sistem peradilan pidana, dan juga merupakan rangkaian penegakan hukum, bertujuan agar warga binaan pemasyarakatan menyadari kesalahannya,[53] memperbaiki diri, tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat,

---

[50] Ibid, hal 28.

[51] Sebagian besar hak terpidana, dalam hal ini narapidana, diatur dalam UU No.12/1995 tentang Pemasyarakatan, KUHP, KUHAP, UU No.3/195 tentang Grasi.

[52] Rusli Muhammad, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia,* UII Pres 2011 Hal 28.

[53] UU No.12 Tahun 1995, Pasal 1 angka (5) menyebutkan warga binaan pemasyarakatan adalah narapidana, anak didik pemasyarakatan, dan klien pemasyarakatan.

dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab.[54]

Dalam penerapannya sistem pembinaan pemasyarakatan dilaksanakan berdasarkan asas:[55]

a. Pengayoman
b. Persamaan perlakuan dan pelayanan
c. Pendidikan
d. Pembimbingan
e. Penghormatan harkat dan martabat manusia
f. Kehilangan kemerdekaan merupakan satu-satunya penderitaan
g. Terjaminnya hak untuk tetap berhubungan dengan keluarga dan orang-orang tertentu

Penyelidikan terhadap narapidana yang terlibat perkara lain baik sebagai tersangka, terdakwa, atau sebagai saksi yang dilakukan di LAPAS tempat narapidana yang bersangkutan menjalani pidana, dilaksanakan setelah penyidik menunjukkan surat perintah penyidikan dari instansi yang berwenang dan menyerahkan tembusannya kepada Kepala LAPAS. Penyidikan sebagaimana dimaksud hanya dapat dilakukan di luar LAPAS setelah mendapat izin Kepala LAPAS.[56]

---

[54] Rusli Muhammad, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia,* UII Pres 2011 Hal 28.
[55] UU No.12 Tahun 1995, Pasal 1 angka (5) menyebutkan warga binaan pemasyarakatan adalah narapidana, anak didik pemasyarakatan, dan klien pemasyarakatan.
[56] Kepala LAPAS dalam keadaan tertentu dapat menolak pelaksanaan penyidikan di LAPAS.

Narapidana dapat dibawa keluar LAPAS untuk kepentingan penyerahan berkas perkara, rekonstruksi, atau pemeriksaan di sidang pengadilan. Dalam hal terdapat keperluan lain di luar keperluan sebagaimana dimaksud narapidana hanya dapat dibawa ke luar LAPAS setelah mendapat izin tertulis dari Direkur Jendral Pemasyarakatan. Jangka waktu narapidana dapat dibawa ke luar LAPAS sebagaimana dimaksud setiap kali paling lama 1 (satu) hari.[57]

Apabila proses penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan sidang pengadilan terhadap narapidana harus dilakukan di luar wilayah hukum pengadilan negeri yang menjatuhkan putusan pidana yang sedang dijalani, narapidana yang bersangkutan dapat dipindahkan ke LAPAS tempat dilakukan pemeriksaan.[58]

5. Advokat sebagai Quasi Sub- sistem

Posisi Advokat sebagai bagian atau sub sistem dalam sistem peradilan pidana Indonesia masih menjadi perdebatan, hal ini disebabkan karena belum adanya kejelasan wadah dan struktur organisasi yang menyatu dan mengendalikan bekerjanya lembaga Advokat itu. Sebenarnya organisasi ini telah terbentuk yang dikenal dengan nama PERADI, namun

[57] Rusli Muhammad, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia,* UII Pres 2011 Hal 30.
[58] Ibid, hal 30

karena belakangan ini terjadi perpecahan yang kemudian muncul organisasi lain selain PERADI.[59]

Sesungguhnya tidak diragukan lagi keberadaan ini. Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 18 tahun 2003 tentang Advokat menjadi landasan hukum penting bagi profesi Advokat sebagai salah satu pilar penegak hukum. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tersebut, yang menyatakan bahwa Advokat berstatus penegak hukum, bebas, dan mandiri yang dijamin oleh hukum dan peraturan perundang-undangan. Dalam penjelasan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 telah ditegaskan lagi, bahwa yang dimaksud dengan "Advokat berstatus sebagai penegak hukum" adalah Advokat sebagai salah satu perangkat dalam proses peradilan yang mempunyai kedudukan setara dengan penegak hukum lainnya dalam menegakkan hukum dan keadilan.[60]

Jika memperhatikan ketentuan perundang-undangan dan praktik dalam peradilan, dapat dikatakan bahwa Advokat mempunyai berbagai kedudukan dalam sistem peradilan yaitu:[61]

1. Sebagai Penasihat Hukum

   Kedudukan Advokat sebagai penasihat hukum dapat terlihat dalam pemeriksaan tersangka oleh penyidik dan pemeriksaan di sidang pengadilan. Pada pemeriksaan di tingkat penyidikan hak dan wewenang Advokat sangat dibatasi, yakni hanya dibolehkan

[59] Rusli Muhammad, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, UII Pres 2011 Hal 31.
[60] Ibid, hal 32.
[61] Ibid, hal 32.

berhubungan dan berbicara dengan tersangka, namun tidak dibenarkan mengajukan intrupsi terhadap pertanyaan penyidik. Meskipun demikian apabila tersangka menghadapi kesulitan yang bersifat yuridis maka sebelum tersangka memberikan keterangan atas pertanyaan penyidik dapat berkonsultasi lebih dahulu dengan pengacaranya. Demikian pula di sidang pengadilan dapat berkonsultasi dengan Penasihat hukumnya jika ada pertanyaan yang sulit dijawabnya. Dalam keadaan demikian Advokat dapat memberikan bantuan hukum namun terbatas pada pemberian nasihat dalam persoalan hukum belaka. Karena terbatas hanya pada pemberian nasihat hukum saja maka dalam keadaan yang demikian itu barangkali tidak keliru kalau dikatakan kedudukan Advokat hanya sebagai penasihat hukum.

2. Sebagai Pembela (Pleite atau Pleader)

   Kalau dalam pemeriksaan pendahuluan hak dan wewenang Advokat terbatas maka dalam pemeriksaandi sidang pengadilan tidak lagi terbatas sebab pada tahap ini seorang Advokat yang mendampingi kliennya dapat menggunakan hak-hak seperti yang dimiliki jaksa misalnya: hak bertanya jawab, hak mengajukan pembuktian (termasuk saksi a charge), surat-surat dan alat-alat bukti lainnya, dan hak mengajukan pembelaan (pledoi). Dengan alasan yang demikian maka tidak salah pula kalau dikatakan kedudukan Advokat adalah sebagai pembela.

3. Sebagai Penegak Hukum

Tampaknya kedudukan seorang Advokat sebagai penegak hukum telah diterima oleh beberapa kalangan ahli hukum, seperti Bismar Siregar yang dalam hal ini menggunakan istilah pembela. [62]

Kedudukan Advokat sebagai penegak hukum, dapat dikatakan demikian karena disamping kewajibannya yaitu menegakkan hukum juga karena adanya surat keputusan Mahkamah Agung No.1291/5/1970 yang menetapkan kedudukan advokat adalah sejajar dengan alat Negara lainnya.

Dengan dikeluarkannya UU No.18 Tahun 2003, maka jelaslah sudah posisi Advokat, mereka telah memiliki status sebagai penegak hukum sebagai mana yang tercantum di dalam Pasal 5 UU No. 18 Tahun 2003, yang menyebutkan "advokat berstatus sebagai penegak hukum, bebas, dan mandiri yang dijamin oleh hukum dan peraturan perundang-undangan.

6. Sistem Peradilan Pidana Terpadu

Sistem Peradilan Terpadu adalah jaringan peradilan yang bekerja sama secara terpadu di antara bagian-bagiannya untuk mencapai tujuan tertentu baik jangka pendek maupun jangka panjang. Dapat pula dikatakan bahwa sistem peradilan pidana adalah suatu komponen (sub sistem) peradilan pidana yang saling terkait/tergantung satu sama lain dan bekerja untuk mencapai tujuan, yaitu untuk menaggulangi kejahatan sampai batas

[62] Bismar Siregar, Op.Cit hal 54.

yang dapat di toleransi oleh masyarakat. Dari pengertian sistem tersebut sudah menggambarkan adanya keterpaduan antara sub-sub sistem yang ada dalam peradilan.[63]

Menurut Barda Nawawi Arief sistem peradilan pidana pada hakikatnya identik dengan sistem penegakan hukum pidana. Sistem penegakan hukum pidana pada dasarnya merupakan sistem kekuasaan kehakiman di bidang hukum pidana yang diimplementasikan/diwujudkan dalam 4 (empat) sub sistem, yaitu:

1. Kekuasaan penyidikan oleh lembaga penyidik
2. Kekuasaan penuntutan oleh lembaga penuntut umum
3. Kekuasaan mengadili/menjatuhkan putusan oleh badan peradilan
4. Kekuasaan pelaksanaan hukum pidana oleh aparat pelaksana eksekusi

Keempat subsistem itu merupakan satu kesatuan sistem penegak hukum pidana yang integral atau sering disebut dengan istilah Sistem Peradilan Pidana atau SPP terpadu atau *integrated criminal justice system.*[64]

Dalam sistem peradilan pidana terpadu, lembaga atau instansi yang bekerja dalam penegakan hukum, meskipun tugasnya berbeda-beda dan secara internal mempunyai tujuan sendiri-sendiri, tetapi pada hakikatnya masing-masing subsistem dalam sistem peradilan pidana tersebut saling

[63] Rusli Muhammad, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia,* UII Pres 2011 Hal 33.
[64] Ibid, hal 34.

berkerjasama dan terikat pada satu tujuan yang sama. Hal ini bisa terjadi jika didukung adanya sinkronisasi dari segi substansi yang mencakup produk hukum di bidang sistem peradilan pidana yang memungkinkan segenap subsistem dapat bekerja secara koheren, koordinati, dan integratif.[65]

Disamping itu juga di dukung oleh adanya sinkronisasi secara struktural di masing-masing subsistem peradilan pidana seperti kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan, lembaga pemasyarakatan juga dalam hubungan fungsional secara terpadu diantara unsur-unsur peradilan pidana tersebut termasuk dalam hal ini adalah dengan unsur penasihat hukum/advokat dan *last but not least* adalah sinkronisasi kultural dalam arti ada kesamaan nilai-nilai, pandangan-pandangan dan sikap-sikap yang dihayati bersama diantara komponen sistem peradilan pidana tersebut dalam rangka mencapai tujuan akhir sistem peradilan pidana yaitu kesejahteraan masyarakat *(social walfare).* [66]

Perlu kita pahami bahwa eksistensi dan penyelenggaraan *integrated criminal justice system* diartikan proses *management* (perilaku yang mempunyai tujuan tertentu) dari *raw-input, instrumental input, enviromental input* sebagai bagian komponen sistem proses untuk saling berhubungan dalam interrelasi dan interaksi mewujudkan suatu hasil berupa output dari tujuan diadakannya peradilan pidana guna mencapai

[65] Rusli Muhammad, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia,* UII Pres 2011 Hal 35.
[66] Ibid, hal 35

cita-cita *social civilization* dan *unwelfare.*[67] Walaupun banyak pengamat sosial yang memperingatkan bahwa apa yang dinamakan *the integrated criminal justice system* masih dianggap mengindap (laten) masalah *disturbing issue on social problem* dari karakter peradilan pidana, dan kurangnya perhatian terhadap integrasi yang mencakup koordinasi karena *fragmentasi* dan *instansi sentris.*[68]

Adapun yang menjadi fungsi yang seharusnya dijalankan oleh Sistem Peradilan Pidan Terpadu ini adalah:[69]

a. Melindungi masyarakat melalui upaya penanganan dan pencegahan kejahatan, merehabilitasi pelaku kejahatan, dan melakukan upaya inkapasiti terhadap orang yang merupakan ancaman terhadap masyarakat.
b. Menegakkan dan memajukan *the rule of law* dan penghormatan pada hukum, dengan menjamin adanya *due process of law* dan perlakuan yang wajar bagi tersangka, terdakwa, dan terpidana, melakukan penuntutan dan membebaskan orang yang tidak bersalah yang tertuduh melakukan kejahatan.
c. Menjaga hukum dan ketertiban.
d. Menghukum pelaku kejahatan sesuai falsafah pemidanaan yang dianut.
e. Membantu dan memberi nasihat pada korban kejahatan.

---

[67] Bambang Poernomo, *Sistem Peradilan Pidana,* Modul Kuliah Program Pasca Sarjana UGM, 2001, hal 57.
[68] Ibid.
[69] Malcolm Devies, Hazel and Jane Tyrer: 1995: Criminal Justice, London Longman, 4-6, dalam Tim FH-UII:2001:23

Konsepsi integrasi-koordinasi mengandung pengertian *the achievement of unification through shared norm and value* yang harus tampak dalam penyelenggaraan peradilan pidana. Sehubungan dengan karakter peradilan pidana dan upaya sistem peradilan pidana yang demikian itu perlu pemahaman lebih lanjut untuk menumbuhkan sinkronisasi dari struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum.[70]

Dengan pandangan tersebut, maka dapat digambarkan bahwa kajian terhadap sistem peradilan pidana, selalu mempunyai konsekuensi dan implikasi sebagai berikut:[71]

1. Semua subsistem akan saling tergantung *(interpendent),* karena produk *(output)* suatu subsistem merupakan masukan *(input)* bagi subsistem lain.
2. Pendekatan sistem mendorong adanya *inter-agency consultation and cooperation,* yang pada gilirannya akan meningkatkan upaya penyusunan strategi dari keseluruhan sistem.
3. Kebijakan dan keputusan yang dijalankan oleh satu subsistem akan berpengaruh pada subsistem lain.[72]

Apabila keterpaduan dalam bekerjanya sistem tidak dilakukan, diperkirakan akan terdapat tiga kerugian sebagai berikut:

1. Kesukaran dalam dalam menilai sendiri keberhasilan atau kegagalan masing-masing instansi, sehubungan dengan dengan tugas mereka bersama.

[70] Rusli Muhammad, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia,* UII Pres 2011 Hal 38.
[71] Ibid
[72] Tim FH-UII: 2001:25.

2. Kesulitan dalam memecahkan sendiri masalah-masalah pokok masing-masing (sebagai subsubsistem dari sistem peradilan pidana)
3. Karena tanggung jawab masing-masing instansi sering kurang jelas terbagi, maka setiap instansi tidak terlalu memperhatikan efektivitas menyeluruh dari Sistem Peradilan Pidana.

D. Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum. Sistem hukum yang hendak dibangun harus mampu menyediakan landasan dan menjadi petujuk dalam mengawal dan mengarahkan perubahan menuju masyarakat yang dicita-citakan. Sistem hukum sesungguhnya dibangun oleh tiga komponen, yaitu substansi hukum (legal substance), struktur hukum (legal structure), dan budaya hukum (legal culture). Ketiga komponen sistem hukum tersebut sesungguhnya bersifat komplementer dan berada dalam suatu hubungan fungsional. Untuk menegakkan supremasi hukum, ketiga komponen sistem hukum tersebut harus dikembangkan secara simultan dan integral. Menurut Friedman, pertama-tama sistem hukum mempunyai struktur, sistem hukum terus berubah, namun bagian-bagian sistem hukum itu berubah dalam kecepatan yang berbeda, dan setiap bagian berubah tidak secepat bagian tertentu lainnya. Artinya terdapat pola jangka panjang yang berkesinambungan yaitu aspek sistem yang berada di sini kemarin atau

bahkan pada abad yang terakhir, akan berada di situ dalam jangka panjang. Inilah yang disebut struktur sistem hukum.[73]

1. Struktur Hukum

Struktur dalam sistem hukum adalah kerangka, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Menurut Sorjono Soekanto dikatakan bahwa komponen ini menunjuk adanya kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum. Lembaga ini antara lain adalah Lembaga Kepolisian, Lembaga Kejaksaan, Lembaga Pengadilan dan Lembaga Kepengacaraan. Secara singkat dapat dikatakan bahwa komponen yang bersifat struktural ini memungkinkan masyarakat untuk mengharapkan bagaimana suatu sistem hukum itu seharusnya bekerja (*law in the books*).

Sebagai contoh Frietman menjelaskan struktur Mahkamah Agung di Amerika Serikat. Mahkamah Agung di Amerika Serikat berdiri sejak akhir abad kedelapan belas, sampai pada abad keduapuluh satu ini kebiasaan kerjanya berubah secara perlahan. Struktur dari hukum terdiri dari unsur: jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya, dan cara mengajukan upaya hukum. Struktur juga meliputi bagaimana badan legislatif diatur jumlah anggotanya. Dari sini dapat disimpulkan struktur dari sistem hukum merupakan kerangka bentuk yang permanen dari sistem hukum yang menjaga proses tetap berada di dalam batas-batasnya.[74]

---

[73] Muhammad Taufiq, *Keadilan Substansial Memangkas Rantai Birokrasi Hukum,* Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2014

[74] Lawrence M. Friedman, *American Law an Introduction: Hukum Amerika Sebuah Pengantar,* (diterjemahkan oleh Wishnu Basuki). Tata Nusa Jakarta 2001

2. Substansi Hukum

Substansi dalam sistem hukum diartikan sebagai aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi diartikan pula sebagai produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu, termasuk keputusan yang mereka keluarkan maupun yang akan disusun. Dalam unsur kedua ini, Friedman menekankan pada hukum yang hidup *(living law)* bukan hanya dalam hukum tertulis *(law books).*[75]

Sebagai negara yang masih menganut sistem *Civil Law System* atau sistem Eropa Kontinental (meski sebagaian peraturan perundang-undangan juga telah menganut *Common Law Sistem* atau Anglo Sexon) dikatakan hukum adalah peraturan-peraturan yang tertulis sedangkan peraturan-peraturan yang tidak tertulis bukan dinyatakan hukum. Sistem ini mempengaruhi sistem hukum di Indonesia. Salah satu pengaruhnya adalah adanya asas Legalitas dalam KUHP. Dalam Pasal 1 KUHP ditentukan "*tidak ada suatu perbuatan pidana yang dapat di hukum jika tidak ada aturan yang mengaturnya*". Sehingga bisa atau tidaknya suatu perbuatan dikenakan sanksi hukum apabila perbuatan tersebut telah mendapatkan pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan.

3. Budaya Hukum

Unsur ketiga dalam sistem hukum adalah budaya hukum, yaitu sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, meliputi kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapan. Dengan kata lain bagian dari budaya umum itulah

[75] Ibid. Hal. 7-8

yang menyangkut sistem hukum. Budaya hukum meliputi pula suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan. Tanpa budaya hukum sistem hukum itu sendiri tidak akan berdaya, Friedman mengibaratkan ini seperti ikan mati yang terkapar di keranjang, bukan seperti ikan hidup yang berenang di laut. Setiap masyarakat, setiap negara, setiap komunitas mempunyai budaya hukum. Selalu ada sikap dan pendapat mengenai hukum. Tentu itu tidak berarti bahwa setiap orang dalam komunitas memberikan pemikiran yang sama. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum. Cara lain menggambarkan tiga unsur hukum itu dengan mengibaratkan struktur hukum seperti mesin. Substansi adalah apa yang dihasilkan atau dikerjakan oleh mesin itu. Budaya hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu digunakan.[76]

[76] Ibid

BAB III

PENANGANAN PELANGGARAN TINDAK PIDANA PEMILU

A. Pengertian Tindak Pidana Pemilu Legislatif

Tindak pidana Pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pemilu.[96] Rumusan atau defenisi tindak pidana pemilu baik dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD, maupun dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD tidak dijelaskan secara rinci, apa yang dimaksud tindak pidana.[97]

Secara sederhana dapat dikatakan bahwa ada tiga kemungkinan pengertian dan cakupan dari tindak pidana pemilu: *pertama,* semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu yang diatur dalam undang-undang pemilu; *kedua,* semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu yang diatur baik di dalam maupun di luar undang-undang pemilu (misalnya Undang-Undang Partai Politik dan KUHP); *ketiga,* semua tindak pidana yang terjadi pada saat pemilu (termasuk pelanggaran lalu lintas, penganiayaan). Tetapi yang dipakai sebenarnya adalah pengertian yang pertama, karena merupakan pengertian yang paling tegas dan

[96]Pasal 260, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012.

[97]Rani Nurroufah Pratiwi, *Penyelesaian Tindak Pidana Pemilu Legislatif oleh Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014* &Djoko Prakoso, *Tindak Pidana Pemilu,* Jakarta: Sinar Harapan, 1987), hal. 148.

paling fokus yaitu hanya tindak pidana yang diatur di dalam UU Pemilu saja, sebab pengertian yang kedua dan ketiga masing terlalu luas.[98]

Tindak Pidana Pemilu adalah semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggara Pemilu yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu maupun di dalam Undang-Undang Tindak Pidana Pemilu (di beberapa Negara ada Undang-Undang Tindak Pidana Pemilu).[99]Namun tidak semua tindak pidana merupakan tindak pidana Pemilu, sebagaimana kita tahu bahwa Kitab Undang-Undang Hukum Pidana hanya mengatur suatu tindak pidana yang sifatnya umum sedangkan yang lebih khusus akan diatur oleh Undang-Undang asalkan tidak menyimpang dari Undang- Undang Dasar 1945.[100]

Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Indonesia yang merupakan peninggalan Belanda telah dimuat lima pasal (Pasal 148, 149, 150, 151 dan 152) yang substansinya adalah tindak pidana Pemilu tanpa menyebutkan sama sekali apa yang dimaksud dengan tindak pidana Pemilu. Begitu juga di dalam beberapa Undang-Undang Pemilu yang pernah berlaku di Indonesia mulai dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969, Undang-Undang Nomor Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 dan sekarang digunakan yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, beberapa undang-undang tersebut memuat ketentuan

[98]Ibid, hal 198 dan Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu*, hal.4. (Jakarta: Sinar Grafika, 2006).
[99]Topo Santoso, *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi*, (Jakarta: Murai Kencana, 2004), hal. 203.
[100]Bill Nope, "Penegakan Hukum terhadap Tindak Pidana Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008", *Jurnal Konstitusi*, Fakultas Hukum Undana, Volume II, Nomor 1 Juni 2009, hal. 83.

pidana di dalamnya, tetapi semuanya tindak memberi definisi apa yang disebut tindak pidana Pemilu.[101]

B. Jenis-Jenis Tindak Pidana Pemilu

Adapun jenis-jenis tindak pidana Pemilu dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibagi dalam dua kategori yaitu berupa tindak pidana Pemilu yang digolongkan sebagai pelanggaran dari mulai Pasal 273 sampai dengan Pasal 291. Sedangkan tindak pidana Pemilu yang digolongkan kejahatan dari mulai Pasal 292 sampai dengan Pasal 321 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah beserta segala sifat yang menyertainya.[102]

a. Jenis-jenis tindak pidana Pemilu berupa pelanggaran berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah:

[101]Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hal 5.

[102]Aras Firdaus, *"Tinjauan Yuridis Tindak Pidana Pemilihan Umum Menurut Undang-undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD" 2013*, dalam Liza Erwina (editor), *Jurnal Ilmiah*, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan.

1. Dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain tentang suatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar Pemilih sebagaimana diatur dalam Pasal 273.[103]
2. Anggota PPS atau PPLN yang dengan sengaja tidak memperbaiki daftar pemilih sementara setelah mendapat masukan dari masyarakat dan Peserta Pemilu, sebagaimana diatur dalam Pasal 274.[104]
3. Setiap orang yang mengacaukan, menghalangi, atau mengganggu jalannya Kampanye Pemilu, sebagaimana diatur dalam Pasal 275.
4. Setiap orang yang dengan sengaja melakukan Kampanye Pemilu di luar jadwal yang telah ditetapkan oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota untuk setiap Peserta Pemilu, sebagaimana diatur dalam Pasal 276.
5. Setiap pelaksana Kampanye Pemilu yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 ayat (2), sebagaimana diatur dalam Pasal 277.
6. Setiap pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, kepala desa, dan perangkat desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 ayat (3), sebagaimana diatur dalam Pasal 278.

[103]Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 Pasal 273.
[104]*Ibid.*, Pasal 274.

7. Pelaksana kampanye, peserta kampanye, dan petugas kampanye yang dengan sengaja mengakibatkan terganggunya pelaksanaan Kampanye Pemilu di tingkat desa atau nama lain/kelurahan, sebagaimana diatur dalam Pasal 279.
8. Pelaksana kampanye, peserta kampanye, dan petugas kampanye yang karena kelalaiannya mengakibatkan terganggunya pelaksanaan Kampanye Pemilu di tingkat desa atau nama lain/kelurahan, sebagaimana diatur dalam Pasal 279.
9. Peserta Pemilu yang dengan sengaja memberikan keterangan tidak benar dalam laporan dana Kampanye Pemilu, sebagaimana diatur dalam Pasal 280.
10. Seorang majikan/atasan yang tidak memberikan kesempatan kepada seorang pekerja/karyawan untuk memberikan suaranya pada hari pemungutan suara, kecuali dengan alasan bahwa pekerjaan tersebut tidak bisa ditinggalkan, sebagaimana diatur dalam Pasal 281.
11. Setiap anggota KPPS/KPPSLN yang dengan sengaja tidak memberikan surat suara pengganti hanya 1 (satu) kali kepada Pemilih yang menerima surat suara yang rusak dan tidak mencatat surat suara yang rusak dalam berita acara, sebagaimana diatur dalam Pasal 282.
12. Setiap orang yang membantu Pemilih yang dengan sengaja memberitahukan pilihan Pemilih kepada orang lain, sebagaimana diatur dalam Pasal 283.
13. Setiap anggota KPPS yang dengan sengaja tidak melaksanakan keputusan KPU Kabupaten/Kota untuk pemungutan suara ulang di TPS, sebagaimana diatur dalam Pasal 284.

14. Setiap anggota KPPS/KPPSLN yang dengan sengaja tidak membuat dan menandatangani berita acara kegiatan dan/atau tidak menandatangani berita acara pemungutan dan penghitungan suara serta sertifikat hasil penghitungan suara, sebagaimana diatur dalam Pasal 285.
15. Setiap orang yang karena kelalaiannya menyebabkan rusak atau hilangnya berita acara pemungutan dan penghitungan suara dan/atau sertifikat hasil penghitungan suara, sebagaimana diatur dalam Pasal 286.
16. Anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, dan PPS yang karena kelalaiannya mengakibatkan hilang atau berubahnya berita acara rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara dan/atau sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara, sebagaimana diatur dalam Pasal 287.
17. Setiap anggota KPPS/KPPSLN yang dengan sengaja tidak memberikan salinan 1 (satu) eksemplar berita acara pemungutan dan penghitungan suara, serta sertifikat hasil penghitungan suara kepada saksi Peserta Pemilu, Pengawas Pemilu Lapangan/Pengawas Pemilu Luar Negeri, PPS/PPLN, dan PPK melalui PPS, sebagaimana diatur dalam Pasal 288.
18. Setiap Pengawas Pemilu Lapangan yang tidak mengawasi penyerahan kotak suara tersegel dari PPS kepada PPK dan tidak melaporkan kepada Panwaslu Kecamatan dan Setiap Panwaslu Kecamatan yang tidak mengawasi penyerahan kotak suara tersegel dari PPK kepada KPU Kabupaten/Kota dan tidak melaporkan kepada Panwaslu Kabupaten/Kota, sebagaimana diatur dalam Pasal 289.

19. Setiap anggota PPS yang tidak mengumumkan salinan sertifikat hasil penghitungan suara dari seluruh TPS di wilayah kerjanya, sebagaimana diatur dalam Pasal 290.
20. Setiap orang yang mengumumkan hasil survei atau jajak pendapat tentang Pemilu dalam Masa Tenang, sebagaimana diatur dalam Pasal 291.

b. Jenis-jenis tindak pidana Pemilu berupa kejahatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah:
   1. Setiap orang yang dengan sengaja menyebabkan orang lain kehilangan hak pilihnya, sebagaimana diatur dalam Pasal 292.
   2. Setiap orang yang dengan kekerasan, dengan ancaman kekerasan, atau dengan menggunakan kekuasaan yang ada padanya pada saat pendaftaran Pemilih menghalangi seseorang untuk terdaftar sebagai Pemilih dalam Pemilu menurut Undang-Undang, sebagaimana diatur dalam Pasal 293.
   3. Setiap anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan PPLN yang tidak menindaklanjuti temuan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri dalam melakukan pemutakhiran data pemilih, penyusunan dan pengumuman daftar pemilih sementara, perbaikan dan pengumuman daftar pemilih sementara hasil perbaikan, penetapan dan pengumuman daftar pemilih tetap, daftar pemilih tambahan, daftar pemilih

khusus, dan rekapitulasi daftar pemilih tetap yang merugikan Warga Negara Indonesia yang memiliki hak pilih, sebagaimana diatur dalam Pasal 294.[105]

21. Setiap anggota KPU Kabupaten/ Kota yang sengaja tidak memberikan salinan daftar pemilih tetap kepada Partai Politik Peserta Pemilu, sebagaimana diatur dalam Pasal 295.
22. Setiap anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota yang tidak menindaklanjuti temuan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan verifikasi partai politik calon Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (3) dan/atau pelaksanaan verifikasi kelengkapan administrasi bakal calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/ Kota, sebagaimana diatur dalam Pasal 296.
23. Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatancurang untuk menyesatkan seseorang, dengan memaksa,dengan menjanjikan atau dengan memberikan uang ataumateri lainnya untuk memperoleh dukungan bagi pencalonananggota DPD dalam Pemilu, sebagimana diatur dalam Pasal297.
24. Setiap orang yang dengan sengaja membuat surat atau dokumen palsu dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang memakai, atau setiap orang yang dengan sengaja memakai surat atau dokumen palsu untuk menjadi bakal calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/ Kota atau calon Peserta Pemilu, sebagaimana diatur dalam Pasal 298.

[105] *Ibid.*, Pasal 281- Pasal 294.

25. Setiap pelaksana, peserta, dan petugas Kampanye Pemilu yang dengan sengaja melanggar larangan pelaksanaan Kampanye Pemilu, sebagaimana diatur dalam Pasal 299.
26. Setiap Ketua/ Wakil Ketua/ Ketua Muda/ Hakim Agung/Hakim Konstitusi, Hakim pada semua badan peradilan, Ketua/ Wakil Ketua dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan, Gubernur, Deputi Gubernur Senior, dan Deputi Gubernur Bank Indonesia serta Direksi, Komisaris, Dewan Pengawas, dan karyawan badan usaha milik negara/ badan usaha milik daerah yang melanggar larangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 300.
27. Setiap pelaksana kampanye Pemilu, peserta atau petugas dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta kampanye/ pemilih secara langsung atau tidak langsung, sebagaimana diatur dalam Pasal 301.
28. Anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/ Kota, Sekretaris Jenderal KPU, pegawai Sekretariat Jenderal KPU, sekretaris KPU Provinsi, pegawai sekretariat KPU Provinsi, sekretaris KPU Kabupaten/Kota, dan pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang terbukti dengan sengaja atau kelalaiannya melakukan tindak pidana Pemilu dalam pelaksanaan Kampanye Pemilu, sebagaimana diatur dalam Pasal 302.
29. Setiap orang, kelompok, perusahan, dan/ atau badan usaha non pemerintah yang memberikan dana Kampanye Pemilu melebihi batas yang ditentukan, sebagaimana diatur dalam Pasal 303.

30. Setiap orang, kelompok, perusahan, dan/ atau badan usaha non pemerintah yang memberikan dana Kampanye Pemilu melebihi batas yang ditentukan, sebagaimana diatur dalam Pasal 304.
31. Peserta Pemilu yang terbukti menerima sumbangan dana Kampanye Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 305.
32. Setiap perusahaan pencetak surat suara yang dengan sengaja mencetak surat suara melebihi jumlah yang ditetapkan oleh KPU untuk kepentingan tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 306.
33. Setiap perusahaan pencetak surat suara yang tidak menjaga kerahasiaan, keamanan, dan keutuhan surat suara sebagaimana diatur dalam Pasal 307.
34. Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan kekerasan, dan/atau menghalangi seseorang yang akan melakukan haknya untuk memilih, melakukan kegiatan yang menimbulkan gangguan ketertiban dan ketenteraman pelaksanaan pemungutan suara, sebagaimana diatur dalam Pasal 308.
35. Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan yang menyebabkan suara seorang Pemilih menjadi tidak bernilai atau menyebabkan Peserta Pemilu tertentu mendapat tambahan suara, sebagaimana diatur dalam Pasal 309.
36. Setiap orang yang dengan sengaja pada saat pemungutan suara mengaku dirinya sebagai orang lain dan/atau memberikan suaranya lebih dari 1 (satu) kali, sebagaimana diatur dalam Pasal 310.

37. Setiap orang yang dengan sengaja merusak ataumenghilangkan hasil pemungutan suara yang sudah disegel,sebagaimana diatur dalam Pasal 311.
38. Setiap orang yang dengan sengaja mengubah, merusak,dan/atau menghilangkan berita acara pemungutan danpenghitungan suara dan/atau sertifikat hasil penghitungansuara, sebagaimana diatur dalam Pasal 312.
39. Setiap orang yang dengan sengaja merusak, mengganggu ataumendistorsi sistem informasi penghitungan suara hasil Pemilu,sebagaimana diatur dalam Pasal 313.
40. Setiap anggota KPPS/ KPPSLN yang tidak menjaga,mengamankan keutuhan kotak suara, sebagaimana diaturdalam Pasal 314.
41. PPS yang tidak menyerahkan kotak suara tersegel, berita acararekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara, sebagaimanadiatur dalam Pasal 315.
42. PPK yang tidak menyerahkan kotak suara tersegel, beritaacara rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara,sebagaimana diatur dalam Pasal 316.
43. Pelaksanaan kegiatan penghitungan cepat yang melakukanatau mengumumkan prakiraan hasil penghitungan cepat, sebagaimana diatur dalam Pasal 317.
44. Setiap anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/ Kota yang tidak melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana diatur dalam Pasal 318.

45. Dalam hal KPU tidak menetapkan perolehan hasil Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota secara nasional sebagaimana diatur dalam Pasal 319.
46. Setiap anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/ Kota, Panwaslu Kecamatan, dan/atau Pengawas Pemilu Lapangan/ Pengawas Pemilu Luar Negeri yang dengan sengaja tidak menindaklanjuti temuan dan/atau laporan pelanggaran Pemilu, sebagaimana diatur dalam Pasal 320.
47. Dalam hal penyelenggara Pemilu melakukan tindak pidana Pemilu, sebagaimana diatur dalam Pasal 321.

C. Unsur-unsur Tindak PidanaLegislatif

Pasal 115 sampai dengan 119 Undang-Undang 2008, Pemilu mengatur tentang tindak pidana Pemilu sebagai pelanggaran Pemilu yang mengandung unsur pidana. Pelanggaran ini merupakan tindakan yang dalam UU Pemilu diancam dengan sanksi pidana. Sebagai contoh tindak pidana Pemilu terdapat dalam pasal 115 sampai dengan pasal 119 UU 12 Tahun 2008, antara lain adalah:

- Setiap orang dengan sengaja memberikan keterangan tidak benar mengenai diri sendiri atau orang lain.
- Setiap orang dengan sengaja menyebabkan orang lain kehilangan hak pilihnya.
- Dengan sengaja memalsukan surat.

- Setiap orang yang menghalang-halangi seseorang untuk terdaftar sebagai pemilih.
- Setiap orang dengan sengaja menggunakan surat palsu.
- Larangan melakukan kampanye.
- Menggangu jalannya kampanye.
- Setiap orang memberi dana kampanye
- Setiap orang dengan sengaja memberi atau menjanjikan uang atau materi lainnya.
- Menggagalkan pemngutan suara.
- Merusak/menghilangkan hasil pemungutan suara.
- Merusak/menghilangkan hasil pemungutan suara/penghitungan suara.

Sebagai contoh unsur-unsur tindak pidana Pemilu dalam kategori *money politics* sebagai berikut:

a. Dengan sengaja; perbuatan itu memang diketahui dan dikehendaki oleh pelakunya;
b. Menjanjikan; sudah cukup perbuatan pelaku hanya dengan perkataan saja;
c. Memberikan; sudah ada suatu perbuatan pelaku dalam bentuk memberikan atau menyerahkan sesuatu kepada orang lain;
d. Uang atau suatu materi lainnya; pemberian itu bisa saja bukan dalam bentuk uang tetapi dalam bentuk barang;

e. Sebagai imbalan; hal ini merupakan upah atau imbalan jasa yang diberikan pelaku kepada seseorang;

f. Kepada peserta kampanye;

g. Langsung atau tidak langsung;

h. Untuk tidak menggunakan hak pilih; atau

i. Menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu, sehingga suaranya tidak sah.[106]

D. Pola Penanganan Tindak Pidana Pemilu Legislatif

Dalam Penyelesaian tindak pidana Pemilu, Bawaslu adalah lembaga yang mempunyai tugas untuk melaksanakan penyelesaian tindak pidana Pemilu dari tahapan awal sampai dengan tahap akhir Pemilu dan sekaligus bertugas untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu.[107] Tindak pidana Pemilu yang semakin banyak dalam setiap kali diadakannya Pemilu, hal ini yang menjadikan Bawaslu harus bertindak lebih tegas dalam menyelesaikan tindak pidana Pemilu tersebut.

Penyelesaian pelanggaran Pemilu diatur dalam BAB XX UU Pemilu Legislatif. Secara umum, pelanggaran diselesaikan melalui Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan sesuai dengan tingkatannya sebagai lembaga yang memiliki kewenangan melakukan pengawasan terhadap setiap tahapan pelaksanaan

[106]M. Hamdan, "Tindak Pidana Pemilu dan Prosedur Penegakan Hukumnya", *Jurnal Konstitusi,* LK Sps Universitas Sumatera Utara, Volume I, Nomor 1 Juni 2009, hal.12.

[107] Pasal 69 Undang-Undang 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

Pemilu. Dalam proses pengawasan tersebut, Jajaran Pengawas Pemilu dapat menerima laporan, melakukan kajian atas laporan dan temuan adanya dugaan pelanggaran, dan meneruskan temuan dan laporan dimaksud kepada institusi yang berwenang. Bawaslu/ Panwaslu tidak berwenang melakukan penyelidikan ataupun penyidikan tindak pidana Pemilu, jadi Bawaslu/ Panwaslu hanya menerima laporan adanya tindak pidana Pemilu dan kemudian melanjutkannya kepada instansi penegakhukum lainnya yaitu kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan.[108]

Selain berdasarkan temuan Pengawas Pemilu, pelanggaran dapat dilaporkan oleh Warga Negara Indonesia anggota masyarakat yang mempunyai hak pilih, pemantau Pemilu dan peserta Pemilu kepada Bawaslu, Panwaslu Propinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan paling lambat 7 (tujuh) hari sejak diketahui dan atau ditemukannya pelanggaran Pemilu. Bawaslu berserta jajarannya memiliki waktu selama 3 (tiga) hari untuk melakukan kajian atas laporan atau temuan terjadinya pelanggaran.[109]

Apabila Pengawas Pemilu menganggap laporan belum cukup lengkap dan memerlukan informasi tambahan, maka Pengawas Pemilu dapat meminta keterangan tambahan dari pelapor mengenai tindak lanjut dan dilakukan paling lama 5 (lima) hari setelah laporan diterima.[110]

Berdasarkan Pasal 249 ayat (3) tentang Penanganan laporan Pelanggaran Pemilu, Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR,

---

[108] Pasal 249 Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD
[109] *Ibid, Pasal 249 ayat 4 & 5*
[110] *Ibid, Pasal 249 ayat 6*

DPD, dan DPRD. Bahwa laporan disampaikan secara tertulis dengan memuat sedikitnya:

a. Nama dan alamat pelapor;
b. Pihak terlapor;
c. Waktu dan tempat kejadian perkara; dan
d. Uraian kejadian.

Laporan disampaikan paling lama 7 hari sejak diketahui dan/ atau ditemukannya pelanggaran Pemilu. Setelah Bawaslu menerima laporan, kemudian dikaji dan terbukti kebenarannya baik Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/ Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri wajib menindaklanjuti laporan paling lama 3 (tiga) hari setelah laporan diterima. Sedangkan lamanya waktu penanganan laporan pelanggaran Pemilu oleh jajaran pengawas Pemilu tidak mengalami perubahan, tetap sama dengan Pemilu 2009 lalu, yaitu pengawas Pemilu wajib menindaklanjuti laporan paling lama 3 hari setelah laporan diterima. Namun, dalam hal pengawas Pemilu memerlukan keterangan tambahan dari pelapor, maka tindak lanjut penanganan laporan pelanggaran Pemilu dilakukan paling lama 5 hari setelah laporan diterima.

Setelah pengawas Pemilu menerima dan mengkaji laporan pelanggaran yang masuk, maka pengawas Pemilu akan mengkategorisasikan laporan pelanggaran tersebut menjadi beberapa klasifikasi, yaitu:

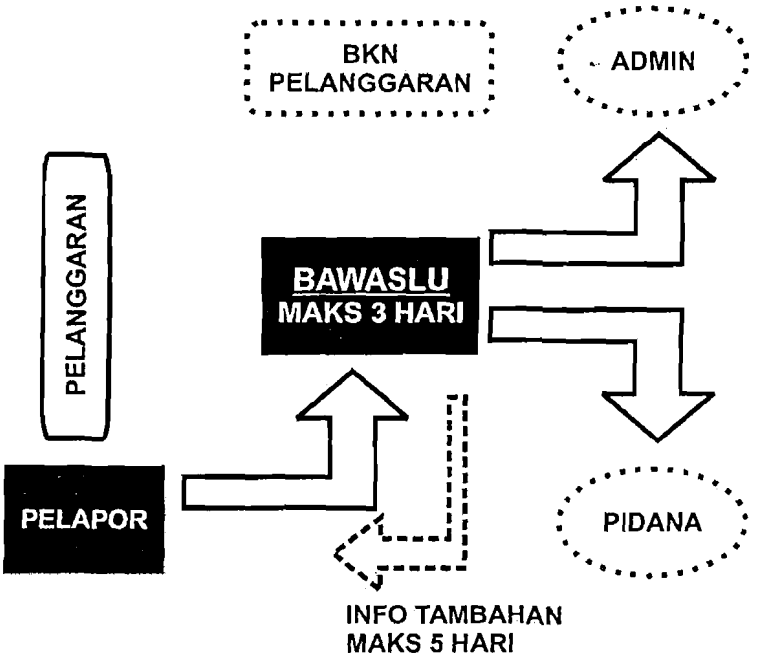
a. Pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu diteruskan kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Pelanggaran kode etik sebelumnya tidak diatur dalam UU Pemilu yang lama.

b. Pelanggaran administrasi Pemilu diteruskan kepada KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota.

c. Sengketa Pemilu diselesaikan oleh Bawaslu. Dalam UU Pemilu lama tidak diatur masalah sengketa Pemilu sebagai masalah hukum yang penyelesaiannya secara spesifik menjadi otoritas Bawaslu.

d. Tindak pidana Pemilu diteruskan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Gambar III.1 : Penanganan Laporan di Pengawas Pemilu



Upaya Bawaslu dalam menangani Tindak Pidana Pemilu Legislatif 2014. Ada dua strategi, sebagai berikut. Pertama, pencegahan (preventif) dan kedua penindakan/ penanganan (represif). Strategi ini merupakan desain kelembagaan atas lembaga pengawas Pemilu seperti tertuang dalam Pasal 73 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, dalam pasal tersebut disebutkan "Bawaslu bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya Pemilu yang demokratis" Merujuk pada ketentuan di atas Bawaslu mengartikan bahwa pengawasan Pemilu pada dasarnya diarahkan pada pencegahan, namun bilamana ditemukan pelanggaran maka tetap dilakukan penindakan.

Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia menyampaikan hasil penyidikannya disertai berkas perkara kepada penuntut umum paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya laporan. Dalam hal hasil penyidikan belum lengkap, dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari penuntut umum mengembalikan berkas perkara kepada Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi. Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari sejak tanggal penerimaan berkas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus sudah menyampaikan kembali berkas perkara tersebut kepada penuntut umum. Penuntut umum melimpahkan berkas

perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) kepada pengadilan negeri paling lama 5 (lima) hari sejak menerima berkas perkara. [111]

Pengadilan negeri memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana Pemilu paling lama 7 (tujuh) hari setelah pelimpahan berkas perkara. Dalam hal putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan banding, permohonan banding diajukan paling lama 3 (tiga) hari setelah putusan dibacakan. Pengadilan negeri melimpahkan berkas perkara permohonan banding kepada pengadilan tinggi paling lama 3 (tiga) hari setelah permohonan banding diterima. Pengadilan tinggi memeriksa dan memutus perkara banding sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 7 (tujuh) hari setelah permohonan banding diterima. Putusan pengadilan tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) merupakan putusan terakhir dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain.

Putusan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 263 ayat (1) dan ayat (4) harus sudah disampaikan kepada penuntut umum paling lambat 3 (tiga) hari setelah putusan dibacakan. Putusan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 263 harus dilaksanakan paling lambat 3 (tiga) hari setelah putusan diterima oleh jaksa. Putusan pengadilan terhadap kasus tindak 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. KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Salinan putusan pengadilan

[111]Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 Pasal 261

sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus sudah diterima KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota dan Peserta Pemilu pada hari putusan pengadilan tersebut dibacakan.

Sama seperti Undang-Undang Pemilu sebelumnya, terkait dengan penyelesaian tindak pidana Pemilu, UU No. 8 Tahun 2012 kembali memerintahkan untuk dibentuknya Majelis Khusus di Pengadilan Negeri dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana Pemilu. Majelis Khusus tersebut terdiri atas hakim khusus yang merupakan hakim karier pada Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi yang ditetapkan secara khusus untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana Pemilu. Hakim khusus harus memenuhi syarat telah melaksanakan tugasnya sebagai hakim minimal 3 tahun, kecuali dalam suatu pengadilan tidak terdapat hakim yang masa kerjanya telah mencapai 3 tahun. Selain harus menguasai pengetahuan tentang Pemilu, hakim khusus selama memeriksa, mengadili, dan memutus tindak pidana Pemilu dibebaskan dari tugasnya untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara lain. Ketentuan lebih lanjut mengenai hakim khusus diatur dengan Peraturan Mahkamah Agung.

Alat bukti yang digunakan dalam perkara ini sama saja dengan alat bukti yang ada dalam KUHAP Pasal 184 yaitu:

a. Keterangan Saksi;

b. Keterangan Ahli;

c. Surat;

d. Petunjuk; dan

e. Keterangan Terdakwa.

E. Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Pidana Pemilu Legislatif

a. Proses Penyidikan

Sebenarnya penanganan tindak pidana Pemilu tidak berbeda dengan penanganan tindak pidana pada umumnya yaitu melalui kepolisian kepada kejaksaan dan bermuara di pengadilan. Sistem peradilan pidana penanganan dugaan pelanggaran Pemilu mengikuti sistem peradilan pidana yang berlaku secara umum di Indonesia. Dalam mekanisme penyelesaian pelanggaran pidana Pemilu melibatkan pihak kepolisian, kejaksaan, kehakiman, lembaga pemasyarakatan, advokat, dan ditambah lembaga pengawas Pemilu sebagai pintu gerbang penanganan semua dugaan pelanggaran Pemilu. Secara umum perbuatan tindak pidana yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu juga terdapat dalam KUHP. Tata cara penyelesaian juga mengacu kepada KUHAP. Dengan asas *lex specialist derogat lex generali* maka aturan dalam Undang-Undang Pemilu lebih utama. Apabila terdapat aturan yang sama maka ketentuan yang diatur KUHP dan KUHAP menjadi tidak berlaku.[112]

Mengacu kepada Pasal 261 UU No.8 Tahun 2012, temuan dan laporan tentang dugaan pelanggaran Pemilu yang mengandung unsur pidana, setelah dilakukan kajian dan didukung dengan data permulaan yang cukup, diteruskan oleh Pengawas Pemilu kepada Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia. Proses penyidikan dilakukan

[112] Yulianto & Veri Junaidi, Pelanggaran Pemilu 2009 dan Tata Cara Penyelesaiannya, KRHN & Tifa. Jakarta 2008.

oleh Penyidik Polri dalam jangka waktu selama-lamanya 14 hari terhitung sejak diterimanya laporan dari Pengawas Pemilu. Kepolisian mengartikan 14 hari tersebut termasuk hari libur. Hal ini mengacu kepada KUHAP yang mengartikan hari adalah 1 x 24 jam dan 1 bulan adalah 30 hari.

Untuk mengatasi keterbatasan waktu yang ditentukan perundang-undangan, dibentuklah tim kerja Pengawas Pemilu, Kepolisian, dan Kejaksaan yang diwadahi dalam Sentra Penegakan Hukum Terpadu atau disingkat Sentra Gakkumdu di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Dengan adanya tim kerja tersebut maka penyidikan akan dilakukan bersama-sama. Setelah menerima laporan pelanggaran dari Pengawas Pemilu, Penyidik Kepolisian segera melakukan penelitian terhadap:[113]

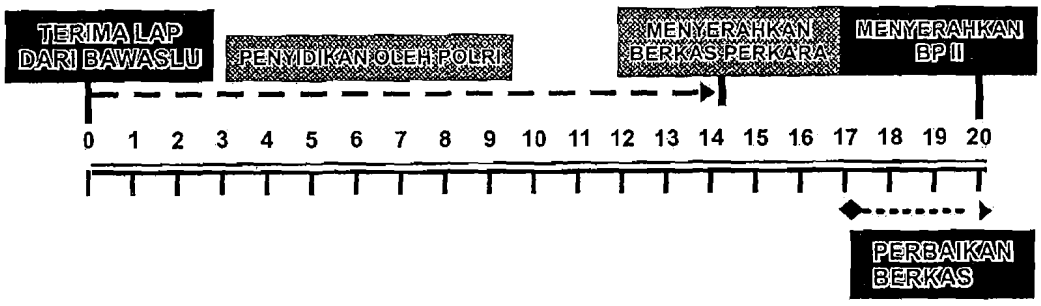
1. Kelengkapan administrasi laporan yang meliputi : keabsahan laporan (format, stempel, tanggal, penomoran, penanda tangan, cap/stempel), kompetensi Pengawas Pemilu terhadap jenis pelanggaran, dan kejelasan penulisan.
2. Materi/laporan yang antara lain : kejelasan indentitas (nama dan alamat) pelapor, saksi dan tersangka, tempat kejadian perkara, uraian kejadian/pelanggaran, waktu laporan.

Berdasarkan indentitas tersebut, penyidik melakukan pemanggilan terhadap saksi dalam waktu 3 hari dengan kemungkinan untuk memeriksa saksi sebelum 3 hari tersebut yang dapat dilakukan di tempat tinggal saksi. 14 hari sejak diterimanya

[113] Ibid, hal 19.

lapaoran dari Pengawas Pemilu, pihak Penyidik Kepolisian harus menyampaikan hasil penyidikan beserta berkas perkara kepada Penuntut Umum.[114]

Gambar III.2. Waktu Penyidikan



b. Proses Penuntutan

Undang-Undang Pemilu legislatif No.8 Tahun 2012 tidak mengatur secara khusus tentang penuntut umum dalam penanganan pidana Pemilu. Melalui Surat Keputusan Jaksa Agung telah menunjuk Jaksa khusus Pemilu di seluruh Indonesia (Kejaksaan Tinggi, Kejaksaan Negeri, dan Cabang Kejaksaan Negeri). Masing-masing Kejaksaan Negeri dan Cabang Kejaksaan Negeri ditugaskan 2 orang Jaksa khusus untuk menangani pidana Pemilu tanpa menangani kasus lain di luar pidana Pemilu. Di tingkat Kejaksaan Agung ditugaskan 12 orang jaksa yang dipimpin Jaksa Agung Muda Pidana Umum (Jampidum) untuk menangani perkara Pemilu di pusat dan Luar Negeri. Penugasan ini dituangkan dalam Keputusan Jaksa Agung.[115]

---

[114] Indonesia, UU No.8 Tahun 2012, Pasal 261 ayat 1.

[115] Yulianto & Veri Junaidi, Pelanggaran Pemilu 2009 dan Tata Cara Penyelesaiannya, KRHN & Tifa. Jakarta 2008.

Jika hasil penyidikan dianggap belum lengkap, maka dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari Penuntut Umum mengembalikan berkas perkara kepada penyidik kepolisian disertai dengan petunjuk untuk melengkapi berkas bersangkutan. Perbaikan berkas oleh Penyidik Kepolisiaan maksimal 3 (tiga) hari untuk kemudian dikembalikan kepada Penuntut Umum.[116]

Maksimal 5 (lima) hari sejak berkas diterima, Penuntut Umum melimpahkan berkas perkara kepada pengadilan. [117] Karena sejak awal penanganan kasus di kepolisian pihak kejaksaan sudah dilibatkan untuk mengawal proses penyidikan maka duduk perkara sudah dapat diketahui sejak Bawaslu melimpahkan perkara ke penyidik. Dengan demikian maka Penuntut Umum dapat mempersiapkan rencana awal penuntutan/matrik yang memuat unsur-unsur tindak pidana dan fakta-fakta perbuatan. Pada saat tersangka dan barang bukti dikirim/diterima dari kepolisian maka surat dakwaan sudah dapat disusun pada hari itu juga. Karena itu masalah limitasi waktu tidak menjadi kendala.[118]

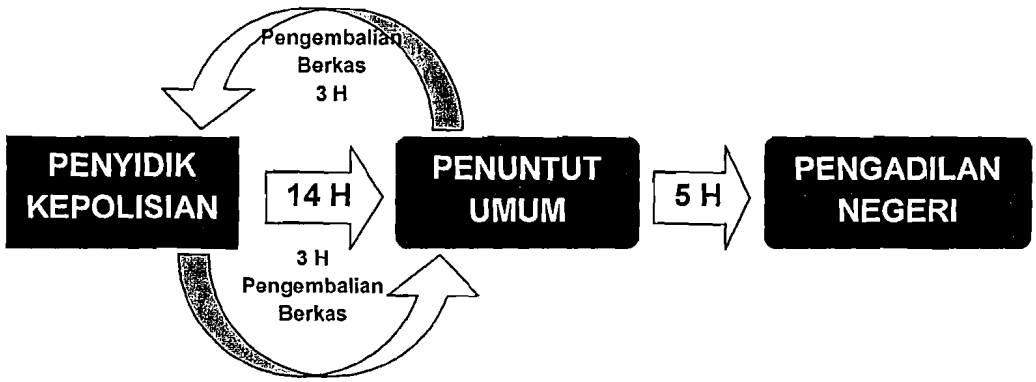
Untuk memudahkan proses pemeriksaan terhadap adanya dugaan pelanggaran pidana Pemilu, Bawaslu, Kepolisian dan Kejaksaan telah membuat kesepahaman bersama dan telah membentuk sentra penegakan hukum terpadu (Sentra Gakumdu).

---

[116] Indonesia, UU No.8 Tahun 2012, Pasal 261 ayat 2 dan 3.
[117] Ibid, Pasal 261 ayat 4
[118] Yulianto & Veri Junaidi, Pelanggaran Pemilu 2009 dan Tata Cara Penyelesaiannya, KRHN & Tifa. Jakarta 2008.

Adanya Sentra Gakumdu memungkinkan pemeriksaan perkara pendahuluan melalui gelar perkara.[119]

Gambar III.3. Proses Penuntutan



c. Proses Persidangan

Tindak lanjut dari penanganan dugaan pelanggaran pidana Pemilu oleh Kejaksaan adalah pengadilan dalam yuridiksi peradilan umum. Mengingat bahwa Pemilu berjalan cepat, maka proses penanganan pelanggaran dimungkinkan dilakukan dengan persidangan secara maraton, bahkan jika diperlukan persidangan dapat dilanjutkan hingga malam hari. Hakim dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara pidana Pemilu menggunakan KUHAP sebagai pedoman beracara kecuali yang diatur secara berbeda dalam UU Pemilu. Perbedaan tersebut terutama

[119] Ibid, hal 21.

menyangkut masalah waktu yang lebih singkat dan upaya hukum yang hanya sampai banding di Pengadilan Tinggi.[120]

Pengajuan perkara pidana Pemilu, berdasarkan SEMA 12 Tahun 2008 tentang Petunjuk Pelaksanaan Proses Persidangan Pelanggaran Pidana Pemilu, dapat dilakukan melalui 2 cara, baik acara biasa maupun acara singkat. Acara biasa digunakan untuk perkara pidana Pemilu dengan ancaman hukuman lebih dari 5 (lima) tahun, antara lain Pasal 266, 291, 297, 298, 300 dan Pasal 306 UU Pemilu Legislatif. Terhadap pelanggaran pidana Pemilu itu, penyidik, penuntut umum dan hakim dapat melakukan penahanan terhadap terdakwa. [121]

Pelanggaran pidana Pemilu dengan ancaman hukuman kurang dari 5 (lima) tahun, dimana pembuktiannya mudah (sumir), maka perkaranya diajukan dengan acara singkat. Perkara dengan pembuktian sumir, jika tidak dihadiri terdakwa tidak dapat diputus verstek, maka berkas perkara dikembalikan kepada penuntut umum (vide Bab XVI KUHAP).[122]

Persidangan pelanggaran pidana Pemilu dilakukan dalam 7 hari sejak berkas perkara diterima Pengadilan Negeri. Batasan waktu ini akan berimbas kepada beberapa prosedur yang harus dilalui seperti pemanggilan saksi dan pemeriksaan khususnya di daerah yang secara geografis banyak kendala. Untuk itu maka UU memerintahkan agar penanganan pidana Pemilu di pengadilan ditangani oleh Hakim

---

[120] Yulianto, Veri Junaidi, *Pelanggaran Pemilu 2009 dan Tata Cara Penyelesaiannya.* Konsorsium Reformasi Hukum Nasional 2009.
[121] Ibid.
[122] Ibid

Khusus yang diatur lebih lanjut melalui Peraturan MA. PERMA No. 03/2008 tentang Penunjukan Hakim Khusus Perkara Pidana Pemilu, menegaskan bahwa Hakim khusus sebagaimana dimaksud berjumlah minimal 4 orang hakim untuk Pengadilan Negeri dan 6 orang untuk Pengadilan Tinggi, dengan kriteria telah bekerja selama 3 tahun. MA juga telah mengeluarkan Surat Edaran No. 07/A/2008 yang memerintahkan kepada Pengadilan Tinggi untuk segera mempersiapkan/menunjuk hakim khusus yang menangani tindak pidana Pemilu.[123]

Dalam hal terjadi penolakan terhadap putusan PN tersebut, para pihak memiliki kesempatan untuk melakukan banding ke Pengadilan Tinggi. Permohonan banding terhadap putusan tersebut diajukan paling lama 3 hari setelah putusan dibacakan. Pengadilan Negeri melimpahkan berkas perkara permohonan banding kepada Pengadilan Tinggi paling lama 3 hari sejak permohonan banding diterima.[124]

Pengadilan Tinggi memiliki kesempatan untuk memeriksa dan memutus permohonan banding sebagaimana dimaksud paling lama 7 hari setelah permohonan banding diterima. Putusan banding tersebut merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat sehingga tidak dapat diajukan upaya hukum lain.[125]

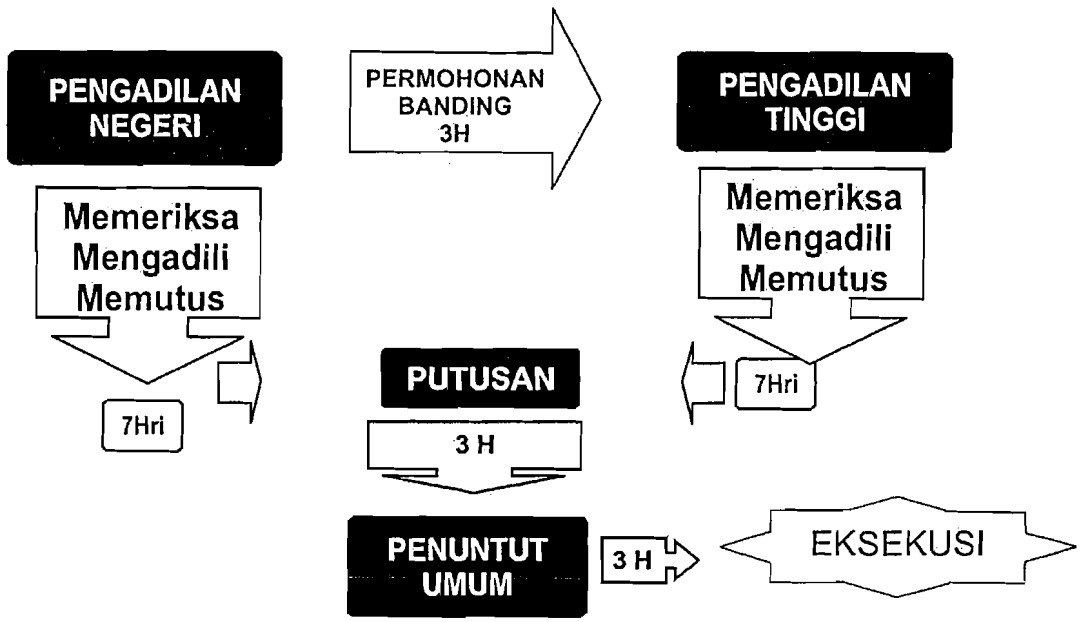
---

[123] Ibid, hal 22

[124] Indonesia, UU No.8 Tahun 2012, Pasal 263 ayat 2 dan 3.

[125] Ibid, Pasal 263 ayat 4.

Gambar III.4. Proses Persidangan



d. Proses Pelaksanaan Putusan

3 hari setelah putusan pengadilan dibacakan, Pengadilan Negeri/Pengadilan Tinggi harus telah menyampaikan putusan tersebut kepada Penuntut Umum. Putusan sebagaimana dimaksud harus dilaksanakan paling lambat 3 hari setelah putusan diterima jaksa.[126]

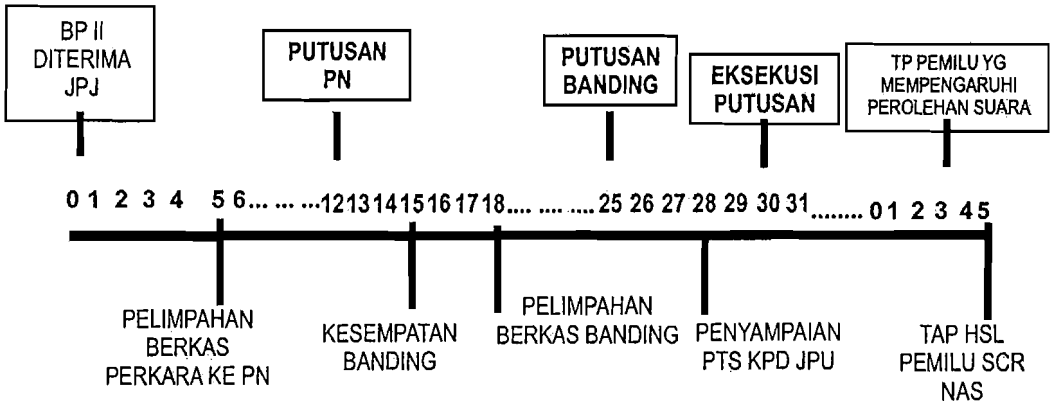
Jika perkara pelanggaran pidana Pemilu menurut Undang-Undang Pemilu dipandang dapat mempengaruhi perolehan suara peserta Pemilu maka putusan pengadilan atas perkara tersebut harus sudah selesai paling lama 5 hari sebelum KPU

[126]Yulianto, Veri Junaidi, Pelanggaran Pemilu 2009 dan Tata Cara Penyelesaiannya. Konsorsium Reformasi Hukum Nasional dan Yayasan Tifa, 2009.

menetapkan hasil Pemilu secara nasional. Khusus terhadap putusan yang berpengaruh terhadap perolehan suara ini, KPU, KPU Propinsi dan KPU Kabupaten/Kota dan peserta harus sudah menerima salinan putusan pengadilan pada hari putusan dibacakan. KPU berkewajiban untuk menindaklanjuti putusan sebagaimana dimaksud.[127]

Demikian pengecualian hukum beracara untuk menyelesaikan tindak pidana Pemilu menurut UU Pilleg dan UU Pilpres yang diatur berbeda dengan KUHAP. Sesuai dengan sifatnya yang cepat, maka proses penyelesaian pelanggaran pidana Pemilu paling lama 59 hari sejak terjadinya pelanggaran sampai dengan pelaksanaan putusan oleh jaksa. Pengaturan ini jauh lebih cepat jika dibandingkan dengan UU 12/2003 yang memakan waktu 121 hari.[128]

Gambar III.5. Proses Penuntutan & Persidangan



[127] Ibid hal 23.
[128] Ibid, hal 23.

F. Sentra Penegakan Hukum Terpadu

Untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilu, Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia membentuk sentra penegakan hukum terpadu. Untuk pembentukan sentra penegakan hukum terpadu di luar negeri Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia berkoordinasi dengan Kementerian Luar Negeri. Ketentuan lebih lanjut mengenai sentra penegakan hukum terpadu diatur berdasarkan kesepakatan bersama antara Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia, dan Ketua Bawaslu.[129]

Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, dengan terminologi baru yang lebih konsisten, yaitu tindak pidana Pemilu. Skema waktu penyelesaian tindak pidana Pemilu juga diatur sedemikian rupa sehingga tidak mengganggu tahapan penyelenggaraan Pemilu berikutnya. Terkait penanganan tindak pidana Pemilu, Undang-Undang Pemilu baru juga mengatur tentang pembentukan Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu) dengan tujuan untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilu antara Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia. Adapun Sentra Penegakan Hukum Terpadu terdapat dalam Pasal 267 Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

[129]Indonesia, UU No.8 Tahun 2012, Pasal 267

BAB IV

PENYAJIAN DATA DAN PEMBAHASAN

A. Tindak Pidana Pemilu Legislatif Di Indonesia

4.1. Data Tindak Pidana Pemilu Legislatif di Indonesia Tahun 1999

NO	PROVINSI	Tindak Pidana Pemilu (A)	Money Politics (B)	Jumlah (A+B)	Di Selesaikan Panwas	Di Limpahkan ke Polisi	Di Limpahkan ke Pengadilan
1	Aceh	9	4	13	6	7	-
2	Sumut	79	-	79	42	37	-
3	Sumbar	82	4	86	60	37	-
4	Sumsel	8	-	8	1	7	-
5	Jambi	6	4	10	4	5	1
6	Lampung	2	2	4	1	4	-
7	Bengkulu	3	2	5	-	5	-
8	Riau	13	1	14	7	7	-
9	DKI	9	-	9	8	1	-
10	Jabar	73	10	83	65	7	1
11	Jatim	49	7	56	34	17	5
12	Jateng	63	5	68	38	20	10
13	DIY	63	10	73	69	4	-
14	Kalbar	21	-	21	13	8	-
15	Kaltim	25	4	29	18	10	1
16	Kalteng	10	5	15	1	13	1
17	Kalsel	14	3	17	14	3	-
18	Bali	-	-	-	-	-	-
19	NTT	25	12	37	32	5	-
20	NTB	24	12	36	24	12	-
21	Malaku	4	4	8	5	3	-
22	Sulut	44	16	60	54	6	-
23	Sulteng	21	1	22	17	5	-
24	Sultra	11	3	14	5	9	-
25	Sulsel	35	17	52	21	28	-
26	Irian Jaya	6	4	10	7	2	1
27	Timtim	5	2	7	4	3	-
	TOTAL	704	132	836	550	236	20

Sumber : Diolah dari Buku Pengawasan Pemilihan Umum Tahun 1999, Pertanggungjawaban Pengawasan Pemilihan Umum Tingkat Pusat[130]

[130] Topo Santoso, S.H., M.H., *Tindak Pidana Pemilu*, Sinar Grafika Jakarta 2006

Dengan mengamati data di atas, dapat dilihat secara umum (kecuali Bengkulu, Sumatera Selatan, Lampung, Kalimantan tengah, dan Sulawesi Tenggara) penyelesaian tindak pidana Pemilu sebagian besar dilakukan oleh Panwas sendiri sebelum diserahkan perkaranya ke kepolisian. Sementara angka penyelesaian oleh Panwas bervariasi dari sangat besar hingga sangat kecil. Di Jawa Barat Panwas menyelesaikan 65 dari 83 kasus tindak pidana Pemilu. Di Yogyakarta Panwas menyelesaikan 69 dari 73 kasus tindak pidana Pemilu. Di Jawa Timur Panwas menyelesaikan 34 dari 56 tindak pidana Pemilu. Di Sulawesi Utara Panwas menyelesaikan 54 dari 60 kasus tindak pidana Pemilu. persen dari seluruh kasus yang dicatat Panitia Pengawas. Dengan demikian, penyelesaian di tingkat Panitia Pengawas hampir mencapai 70 persen.[131]

Sementara itu angka penyelesaian di tingkat kepolisian paling banyak terjadi di Bengkulu (lima kasus tindak pidana Pemilu diselesaikan di tingkat kepolisian), Sumatera Selatan (7 dari 8 kasus diselesaikan di tingkat kepolisian), serta Lampung (4 dari 5 kasus diselesaikan di tingkat kepolisian). Di provinsi lainnya angka penyelesaian laporan tindak pidana Pemilu oleh kepolisian jauh di bawah penyelesaian oleh Panitia Pengawas. Secara keseluruhan penyelesaian

[131] Topo Santoso, S.H., M.H., *Tindak Pidana Pemilu,* Sinar Grafika Jakarta 2006, hal 96

kasus tindak pidana Pemilu di tingkat kepolisian mencapai 236 kasus atau 28 persen dari seluruh kasus yang dicatat oleh Panitia Pengawas.[132]

Sedikit sekali dari kasus-kasus yang telah diserahkan kepada kepolisian yang pada akhirnya bermuara di pengadilan. Panwas mencatat dari seluruh laporan tindak pidana Pemilu seperti dipaparkan di atas yang berjumlah 836 kasus hanya 20 kasus yang sampai ke pengadilan atau hanya 2,4 persen dari seluruh kasus. Masih menurut data Panitia Pengawas, hanya di 7 (tujuh) provinsi saja ada kasus tindak pidana Pemilu yang dilimpahkan ke pengadilan. Terbanyak ada di Jawa Tengah, yaitu 10 kasus dan Jawa Timur ada 5 (lima) kasus. Sisanya masing-masing satu kasus di Jambi, Jawa Barat, kalimantan Tengah, kalimantan Timur, dan Irian Jaya. Dalam buku Laporan Panitia Pengawas Pemilu yang dilimpahkan ke pengadilan, 8 (delapan) di antaranya sudah mendapat putusan.[133]

[132] Ibid. Hal 96
[133] Ibid, Hal 96

4.2. Data Tindak Pidana Pemilu Legislatif di Indonesia Tahun 2004

Data Tindak Pidana Pemilu Legislatif 2004 dan Penyelesainnya

No	Tahapan Pemilu	Pelanggaran Pidana				
		Laporan diterima	Ke Penyidik	Ke Kejaksaan	Ke Pengadilan	Vonis Pengadilan
1	Pendaftaran Pemilih (P4B)	0	0	0	0	0
2	Verifikasi Calon Peserta Pemilu	170	84	62	54	52
3	Penetapan Daerah Pemilihan & Jumlah Kursi	0	0	0	0	0
4	Verifikasi Calon Legislatif	1.186	995	587	537	516
5	Kampanye	1.203	924	382	293	297
6	Pemungutan Perhitungan Suara	594	410	222	181	157
7	Penetapan Hasil Pemilu	0	0	0	0	0
8	Penetapan Perolehan Kursi & Calon Terpilih	0	0	0	0	0
9	Pengucapan Sumpah/Janji	0	0	0	0	0
	Jumlah	3.153	2.413	1.253	1.065	1.022

Sumber : Laporan Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD 2004

Pada saat tahapan Pendaftaran Pemilih (P4B) Pengawas Pemilu belum terbentuk, oleh karena itu, pelanggaran-pelanggaran yang terjadi, baik pelanggaran administrasi maupun pidana Pemilu tidak sempat ditangani oleh pengawas Pemilu diberbagai tingkatan (pusat, provinsi, kabupaten/kota, dan kecamatan). Terhadap (potensi) pelanggaran pidana yang terjadi terkait dengan Pendaftaran Pemilih (P4B), seperti pengumuman DPS, DPT, dan pembagian kartu pemilih, yang mana pada saat pengawas Pemilu sudah terbentuk, pengawas Pemilu langsung melimpahkan ke KPU daerah agar bisa ditangani. [134]

[134] Tim Peneliti Perludem, *Efektifitas Panwas: Evaluasi Pengawasan Pemilu 2004 & Resume Laporan Pengawasan Pemilu 2004,* hal 83. Jakarta 2006

Pelaksanaan Tahapan Pendaftaran Penelitian dan Penetapan Peserta Pemilu menunjukkan adanya pelanggaran pidana, seperti tampak pada tabel Data Tindak Pidana Pemilu Legislatif 2004 dan Penyelesainnya. Sayangnya pelanggaran-pelanggaran pidana tersebut tidak bisa segera diselesaikan oleh pengawas Pemilu dan institusi berwenang. Penyebabnya, *Pertama,* jajaran Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota dan Panwas Kecamatan, belum sepenuhnya siap, karena pada saat berlangsungnya pendaftaran dan penelitian peserta Pemilu, jajaran pengawas sedang atau belum dilatih; *Kedua*, koordinasi antara pengawas Pemilu (khususnya Panwas Pemilu Kabupaten/Kota) dengan Penyidik Kepolisian (khususnya Polres/Polresta) dan kejaksaan (Kejaksaan Negeri) belum berjalan dengan baik, sehingga kasus-kasus pelanggaran pidana yang diteruskan ke Penyidik Kepolisian dan Kejaksaan oleh Panwas Pemilu Kabupaten/Kotatidak tertangani dengan baik.[135]

Jika antara Pengawas Pemilu, Penyidik Kepolisian, dan Kejaksaan sudah berkoordinasi dengan baik sehingga dapat membawa kasus ke Pengadilan, belum tentu para Hakim membuat keputusan yang memuaskan. Dibeberapa Pengadilan Negeri/Tinggi, ternyata hakim-hakim yang ditunjuk untuk menyidang kasus-kasus pelanggaran pidana

[135] Ibid, hal 84

Pemilu, ternyata belum memahami ketentuan pemidanaan atas pelanggaran Pemilu.[136]

Pada Tahapan Penetapan Jumlah Kursi dan Daerah Pemilihan, jajaran Pemgawas Pemilu di berbagai tingkatan tidak menemukan atau menerima laporan dari masyarakat maupun pemantau tentang adanya pelanggaran pidana.[137]

Efektifitas penanganan pelanggaran pidana dalam Tahap Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, bisa dilihat dalam Tabel diatas. Dari tabel tersebut tampak, dari 1.186 temuan dan laporan yang ada di pengawas pemilu berbagai tingkatan, setelah dikaji pengawas Pemilu memutuskan terdapat 995 kasus pelanggaran pidana, dan sejumlah itu pula yang diteruskan ke penyidik kepolisian agar ditindaklanjuti proses pemidanaannya. Polisi ternyata mampu memberikan 587 kasus ke Kejaksaan sehingga tingkat efektifitas penanganan kasus pelanggaran pidana dari Pengawas Pemilu ke Kepolisian adalah 59%.[138]

Mengapa banyak kasus pelanggaran pidana yang direkomendasikan Pengawas Pemilu tidak diproses lebih lanjut oleh Kepolisian? *Pertama,* koordinasi antar Pengawas Pemilu dengan Kepolisian belum berjalan dengan baik. Pada bulan Desember 2003 di

[136] Ibid, hal 84
[137] Ibid, hal 85
[138] Ibid, hal 85

Jakarta telah ditandatangani Surat Keputusan Bersama Pengawas Pemilu, Kepolisian Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia untuk menangani kasus-kasus pelanggaran pidana Pemilu. Namun Keputusan Bersama itu belum tersosialisasi sampai di jajaran bawah, sehingga antara Pengawas Pemilu, Kepolisian, dan Kejaksaan belum terjalin koordinasi yang maksimal. *Kedua,* adanya penilaian Polisi bahwa bukti-bukti yang bisa digunakan untuk menjerat pelaku tidak cukup. Terdapat banyak alasan dalam wilayah ini, mulai dari alasan yang bisa dipahami, misalnyakarena pelaku utamanya menghilang dan Polisi tidak bisa menemukan dalam jangka 30 hari, sampai dengan alasan yang terkesn mengada-ada, misalnya Polisi butu bukti forensik untuk memastikan palsu tidaknya ijazah, padahal lembaga yang berwenang mengeluarkan ijazah tersebut sudah menyatakan bahwa ijazah itu tidak pernah dikeluarkan alias palsu. *Ketiga,* adanya keputusan diskresi dari Polisi untuk tidak menindaklanjuti kasus-kasus pelanggaran pidana yang disampaikan oleh Pengawas Pemilu, dengan alasan, antara lain karena tersangka sudah dicoret dari daftar calon dan reputasinya sudah jatuh di mata publik karena ketahuan menggunakan ijazah palsu; atau karena pelaku adalah tokoh masyarakat yang dihormati sehingga apabila diproses pidana bisa menimbulkan ketegangan sosial yang pada akhirnya akan bisa mengganggu ketertiban umum. *Keempat,* adalah pembiaran kasus tanpa alasan yang jelas. Dalam hal ini kasus-kasus yang diajukan Pengawas Pemilu dibiarkan begitu saja hingga akhirnya kadaluwarsa.

Seperti diketahui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 membatasi penanganan kasus di Kepolisian hanya 30 hari. Dan sayangnya, justru pada wilayah ini sebagian besar kasus yang tidak tertangani terjadi. [139]

Selanjutnya pada Tabel Data Tindak Pidana Pemilu Legislatif 2004 dan Penyelesainnya memperlihatkan, dari 587 berkas perkara yang dilimpahkan Kepolisian ke Kejaksaan, ternyata Kejaksaan berhasil membawa ke Pengadilan sebanyak 537 perkara. Ini berarti efektifitas penanganan perkara pidana Pemilu dari Polisi ke Kejaksaan mencapai 91%. Mengapa ada beberapa perkara yang tidak berhasil dilimpahkan Kejaksaan ke Pengadilan? Jawabnya secara umum sama dengan sebab-sebab kasus tidak dituntaskan oleh Kepolisian, yakni tidak adanya koordinasi antar instansi penegak hukum, kekurangan bukti, Kejaksaan mengambil langkah diskresi dan pembiaran perkara hingga kadaluwarsa.[140]

Hampir semua perkara yang berhasil disidangkan oleh Pengadilan Negeri menunjukkan bahwa Hakim memutuskan tersangka bersalah. Memang ada beberapa yang bebas, tetapi hal itu sangat sedikit. Meskipun tersangka dinyatakan bersalah, namun mereka mendapatkan hukuman yang sangat ringan, bisa denda atau hukuman percobaan. Vonis yang

[139] Ibid, hal 86
[140] Ibid, hal 86

menghantarkan pemalsuan dokumen Pemilu ke penjara hanya beberapa.[141]

Pada Tahap kampanye, Pengawas Pemilu mendapatkan temuan dan laporan sebanyak 1.203 kasus. Dari jumlah tersebut, setelah dilakukan pengkajian terdapat 924 kasus pelanggaran pidana Pemilu yang langsung diteruskan ke Penyidik Kepolisian. Setelah melakukan penyidikan Polisi melimpahkan ke Kejaksaan sebanyak 382 kasus. Dari data tersebut bissa disimpulkan bahwa efektifitas penanganan kasus pidana Pemilu dari Pengawas Pemilu ke Kepolisianmencapai 41%. Sedangkan bila sudah sampai di Pengadilan, maka sebagian besar, yakni 88,5% perkara divonis bersalah oleh Hakim. Dari keseluruhan vonis Pengadilan yang dijatuhkan, terdapat putusan bebas sebanyak 118 kasus. Mengapa banyak kasus pelanggaran pidana pada masa kampanye yang direkomendasikan Pengawas Pemilu tidak diproses lebih lanjut oleh Kepolisian dan Kejaksaan? Alasannya hampir sama dengan yang terjadi pada tahapan pencalonan anggota legislatif. *Pertama,* yang mengemuka adalah terbatasnya personil Kepolisian dan Kejaksaan sehingga mereka harus menangani kasus-kasus yang dinilai penting saja. *Kedua,* adanya penilaian Polisi atau Jaksa bahwa bukti-bukti yang bisa digunakan untuk menjerat pelaku tidak cukup. Misalnya, dalam kasus pengrusakan alat peraga pelaku utamanya tidak diketahui sampai batas akhir masa penyidikan yang hanya 30 hari, atau pelakunya telah kabur sebelum

[141] Ibid, hal 87

kasus dilimpahkan ke Pengadilan oleh Jaksa. *Ketiga,* adanya keputusan diskresi dari Polisi dan Jaksa untuk tidak menindaklanjuti kasus-kasus pelanggaran Pemilu, dengan beberapa alasan, antara lain karena tersangka sudah mengaku bersalah dan berjanji tidak mengulangi lagi perbuatannya; atau karena pelaku adalah tokoh masyarakat yang dihormati sehingga apabila diproses pidana bisa menimbulkan ketegangan sosial. *Keempat,* adalah pembiaran kasus tanpa alasan yang jelas. Dalam hal ini kasus-kasus yang diajukan Pengawas Pemilu dibiarkan begitu saja hingga akhirnya kadaluwarsa oleh Polisi maupun Jaksa.[142]

Pada Tahap Pemungutan dan Perhitungan Suara, Pengawas Pemilu mendapatkan temuan dan laporan sebanyak 594 kasus. Dari jumlah tersebut, setelah dilakukan pengkajian oleh Pengawas Pemilu di setiap tingkatan, terdapat 410 kasus yang dinyatakan memenuhi unsur pelanggaran pidana dan selanjutnya dilaporkan ke Polisi. Setelah melakukan penyidikan, Polisi melanjutkan kasusnya ke Kejaksaan. Dari total 410 kasus yang dilaporkan ke Polisi, sebanyak 222 kasus masuk ke Kejaksaan. Dari total 222 kasus yang masuk ke kejaksaan, sebanyak 181 kasus bergulir ke Pengadilan, dan akhirnya terdapat 157 kasus divonis. Berdasrkan angka-angka tersebut, bisa disimpulkan bahwa efektivitas penanganan kasus pidana Pemilu pada masa pemungutan dan penghitungan, dari Pengawas Pemilu ke Polisi mencapai 54%, dari Polisi

[142] Ibid, hal 88

ke Kejaksaan 84%. Sementara dari jumlah kasus yang masuk ke Pengadilan, sebagian besar divonis bersalah oleh Hakim. Dari kasus-kasus yang divonis bersalah oleh Hakim tersebut yang menonjol adalah kasus politik uang (menjanjikan dan atau memberikan uang dan atau barang untuk memilih peserta atau calon tertentu), kasus pengubahan hasil rekapitulasi penghitungan suara (penggelembungan suara) dan ancaman atau kekerasan.[143]

Penetapan hasil Pemilu merupakan otoritas KPU, sementara KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota hanya membantu perumusan penetapan dengan mengirimkan hasil rekapitulasi penghitungan suara. Pada tahapan ini Panwas Pemilu menerima laporan beberapa pelanggaran pidana, tetapi hanya 1 (satu) kasus yang setelah dikaji bisa diteruskan ke Polisi. Dalam hal ini Panwas Pemilu melihat adanya unsur kesengajaan dalam proses penetapan hasil Pemilu yang merugikan Partai Amanat Nasional (PAN) dan calon anggota DPRD Provinsi NAD sebagaimana dilaporkan Sdr. Mirza Kemala. Panwas Pemilu pun meneruskan kasus ini ke Mabes Polri untuk ditindaklanjuti. Namun sampai masa penyedikan lewat 30 hari Polisi tidak berhasil menemukan tersangkanya, sehingga kasus tersebut dengan sendirinya kadaluwarsa.[144]

Kasus-kasus calon terpilih bermasalah ini sebagian sudah muncul pada tahapan pencalonan anggota DPR dan DPRD, serta pada tahapan

---

[143] Ibid, hal 89
[144] Ibid, hal 89

penetapan peserta Pemilu perseorangan untuk calon anggota DPD. Beberapa kasus baru muncul karena sebelumnya tidak terdeteksi. Oleh karena itu, jika kasus yang sudah muncul pada tahapan terkait sebelumnya, muncul lagi pada Tahap Penetapan Perolehan Jumlah Kursi dan Calon Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota Terpilih, berarti proses penyelesaian kasus tersebut tersendat. Kasusnya menjadi kadaluwarsa atau tidak diproses lebih lanjut oleh Kepolisian dan Kejaksaan atau dibebaskan oleh Hakim. Sedangkan untuk kasus baru, sebagian besar yang diteruskan ke Penyidik Kepolisian tidak mendapatkan penyelesaian maksimal. Pada Tahapan Pengucapan Sumpah/Janji tidak terjadi pelanggaran pidana. [145]

4.3. Data Tindak Pidana Pemilu Legislatif di Indonesia Tahun 2009

Tindak Pidana Pemilu Legislatif 2009 dan Penyelesainnya

NO	PROVINSI	Tahapan Pemungutan & Penghitungan Suara	Tahapan Kampanye Rapat Umum	Tindak lanjut Pelanggaran Tahapan Kampanye Rapat Umum
1	Aceh	22	16	1
2	Sumut	9	19	0
3	Sumbar	23	37	15
4	Sumsel	4	9	4
5	Jambi	1	9	1
6	Lampung	20	4	0
7	Bengkulu	3	5	0
8	Babel	6	2	0
9	Kepri	2	19	0
10	Riau	10	37	0
11	DKI	3	32	8
12	Jabar	13	18	0
13	Jatim	18	59	0

[145] Ibid, hal 90

14	Jateng	11	12	1
15	DIY	0	9	0
16	Banten	27	10	0
17	Kalbar	5	11	0
18	Kaltim	13	4	0
19	Kalteng	6	16	5
20	Kalsel	1	8	10
21	Bali	4	8	0
22	NTT	3	14	2
23	NTB	4	20	0
24	Malut	6	16	0
25	Malaku	4	30	7
26	Sulut	2	29	3
27	Sulteng	2	76	26
28	Sultra	12	29	19
29	Sulsel	18	31	1
30	Gorontalo	0	13	0
31	Sulbar	14	2	0
32	Papua	2	29	0
33	Papua Barat	16	2	0
	TOTAL	284	635	103

Sumber : Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu Di Indonesia,* Fajar Media Press, 2011 Hal 182 & 185

Pelanggaran pidana Pemilu berjumlah 635 kasus pelanggaran dalam KPU, dengan jenis-jenis pelanggaran sebagai berikut: [146]

1. Pelibatan anak-anak dalam kampanye sebanyak 372 pelanggaran;
2. Parpol maupun caleg melakukan kampanye diluar jadwal kampanye, sebanyak 51 pelanggaran;
3. Pengerusakan atau penghilangan alat peraga kampanye, sebanyak 10 pelanggaran;

[146] Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu Di Indonesia,* Fajar Media Press, 2011

4. Penggunaan fasilitas negara atau pemerintahan, sebanyak 68 pelanggaran;
5. Pelaksana dan petugas kampanye melakukan penghinaan peserta kampanye lain, sebanyak 10 pelanggaran;
6. Materi kampanye telah melanggar ketentuan UU No.10 Tahun 2008, sebanyak 13 pelanggaran;
7. Pelibatan pejabat negara/daerah/TNI/perangkat desa, sebanyak 21 pelanggaran;
8. Praktik politi uang, sebanyak 42 pelanggaran;
9. Mobilisasi PNS di lingkungan kerjanya sebanyak 2 pelanggaran;
10. Membawa/menggunakan tanda gambar dan/atau atribut lain selain tanda gambar dan/atau Partai Politik yang bersangkutan, sebanyak 1 pelanggaran.

Sesuai Pasal 247 UU No.10 Tahun 2008, dinyatakan bahwa penanganan laporan pelanggaran Pemilu melalui mekanisme penerimaan laporan pelanggaran dari masyarakat, pemantau Pemilu, dan peserta Pemilu kepada Pengawas Pemilu (Bawaslu dan jajarannya hingga ke tingkat desa/kelurahan). Laporan pelanggaran dimaksud bila terbukti kebenarannya, maka Pengawas Pemilu menindaklanjuti laporan tersebut kepada Penyidik Kepolisian Negara Republik.

Tindak Pidana Pemilu Legislatif 2009 dan Tindaklanjutnya

NO	PANWASLU PROVINSI	LAPORAN PELANGGARAN PIDANA	KEPOLISIAN		KEJAKSAAN		PENGADILAN	
			DILIMPAHKAN KE KEJAKSAAN	DIHENTIKAN KEPOLISIAN	DILIMPAHKAN KE KEJAKSAAN	DIHENTIKAN KEPOLISIAN	DILIMPAHKAN KE KEJAKSAAN	DIHENTIKAN KEPOLISIAN
1	Aceh	0	0	0	0	0	0	0
2	Sumut	0	0	0	0	0	0	0
3	Sumbar	0	0	0	0	0	0	0
4	Riau	0	0	0	0	0	0	0
5	Kepri	0	0	0	0	0	0	0
6	Jambi	0	0	0	0	0	0	0
7	Bengkulu	0	0	0	0	0	0	0
8	Sumsel	0	0	0	0	0	0	0
9	Lampung	0	0	0	0	0	0	0
10	Babel	0	0	0	0	0	0	0
11	Banten	0	0	0	0	0	0	0
12	***Jabar***	**1**	0	0	0	0	0	0
13	DKI	0	0	0	0	0	0	0
14	Jateng	0	0	0	0	0	0	0
15	DIY	0	0	0	0	0	0	0
16	***Jatim***	**11**	0	0	0	0	0	0
17	Bali	0	0	0	0	0	0	0
18	***NTB***	**1**	0	0	0	0	0	0
19	NTT	0	0	0	0	0	0	0
20	Kalbar	0	0	0	0	0	0	0
21	Kalteng	0	0	0	0	0	0	0
22	Kalsel	0	0	0	0	0	0	0
23	***Kaltim***	**1**	0	0	0	0	0	0
24	***Sulsel***	**8**	0	0	0	0	0	0
25	***Sulteng***	0	**1**	0	**1**	0	**1**	**1**
26	***Sultra***	**2**	0	0	0	0	0	0
27	Gorontalo	0	0	0	0	0	0	0
28	***Sulut***	**1**	0	0	0	0	0	0
29	Sulbar	0	0	0	0	0	0	0
30	***Maluku***	**5**	0	0	0	0	0	0
31	Malut	0	0	0	0	0	0	0
32	Papua	0	0	0	0	0	0	0
33	***Papua Barat***	**1**	0	0	0	0	0	0
	TOTAL	**31**	**1**	**3**	**1**	**0**	**1**	**1**

Sumber : Bawaslu RI, *Materi Keterangan Bawaslu RI Kepada Panitia Angket DPR RI Tentang Hak Konstitusional Warga Negara Untuk Memilih,* Tabel 10, Jakarta 10 September 2009 (Laporan Panwaslu Provinsi per 10 September 2009)

4.4. Data Tindak Pidana Pemilu Legislatif di Indonesia Tahun 2014

1. Pelanggaran Pidana

Jumlah Pelanggaran Pidana Seluruh Indonesia seluruh tahapan pada Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014.

NO	PROVINSI	PADA TAHAPAN PEMILU LEGISLATIF 2014					
		LAPORAN	TEMUAN	TOTAL	TIDAK DITERUSKAN PANWASLU	DI TINDAK LANJUTI PANWASLU	DI TERUSKAN KE POLISI
1	Aceh	12	1	13	4	9	9
2	Sumut	-	2	2	-	2	2
3	Sumbar	4	9	13	10	3	3
4	Sumsel	-	-	-	-	-	-
5	Jambi		1	1		1	1
6	Lampung	-	-	-	--	-	-
7	Bengkulu	24	30	54	36	18	18
8	Babel	7	7	14	13	1	1
9	Kepri	25	16	41	33	8	8
10	Riau	2	-	2	-	2	2
11	DKI	86	32	118	114	4	4
12	Jabar	70	75	145	62	83	83
13	Jatim	15	-	15	2	13	13
14	Jateng	10	7	17	8	9	9
15	DIY	1	1	2	-	2	2
16	Banten	-	2	2	-	2	2
17	Kalbar	1	8	9	1	8	8
18	Kaltim	-	3	3	-	3	3
19	Kalteng	-	-	-	-	-	-
20	Kalsel	18	42	60	53	7	7
21	Bali	35	3	38	29	9	9
22	NTT	15	10	25	9	16	16
23	NTB	-	5	5	-	5	5
24	Malut	13	4	17	16	1	1
25	Malaku	7	-	7	7	-	-
26	Sulut	18	10	28	0	28	28
27	Sulteng	18	9	27	11	16	16
28	Sultra	22	7	29	12	17	17
29	Sulsel	3	2	5	-	5	5
30	Gorontalo	-	-	-	-	-	-
31	Sulbar	15	10	25	22	3	3
32	Papua	14	7	21	6	15	15
33	Papua Barat	-	-	-	-	-	-
	TOTAL	435	303	738	448	290	290

Dengan mengamati data di atas, total dugaan pelanggaran pidana Pemilu legislatif 2014 sebanyak 738 kasus yang terdiri dari laporan

sebanyak 435 kasus atau 59% dan temuan oleh Pengawas Pemilu sebanyak 303 kasus atau 41%. Total dugaan pelanggaran pidana Pemilu Legislatif 2014 terdapat di provinsi Jawa Barat dengan jumlah kasus 145 kasus atau 19,6%, posisi kedua terbanyak yaitu provinsi Jawa Barat dengan jumlah kasus sebanyak 118 kasus atau 15,9%, selanjutnya posisi ketiga terbanyak yaitu provinsi Kalimantan Selatan dengan jumlah kasus sebanyak 60 kasus atau 8,1%.

Ada 5 provinsi yang sama sekali tidak ada laporan dugaan pelanggaran pidana Pemilu Legislatif 2014 baik yang bersifat laporan ataupun temuan oleh Pengawas Pemilu yaitu provinsi Sumatera Selatan, Lampung, Kalimantan Tengah, Gorontalo, dan Papua Barat.

Ada 10 provinsi yang laporan dugaan pelanggaran pidana Pemilu Legislatif 2014 dibawah 10 kasus yaitu provinsi Sumatera Utara 2 kasus, Jambi 1 kasus, Riau 2 kasus, Banten 2 kasus, DI Yogyakarta 2 kasus, Kalimantan Timur 3 kasus, Nusa Tenggara Barat 5 kasus, Sulawesi Selatan 5 kasus, Maluku 7 kasus, dan Kalimantan Barat 9 kasus.

Laporan dugaan pelanggaran pidana Pemilu legislatif paling banyak terdapat di provinsi DKI Jakarta yaitu sebanyak 86 kasus dan temuan dugaan pelanggaran pidana Pemilu paling banyak terdapat di provinsi Jawa Barat yaitu sebanyak 75 kasus.

Dari total dugaan pelanggaran pidana Pemilu legislatif 2014 sebanyak 738 kasus, sebanyak 448 kasus atau 60,7% tidak diteruskan

oleh Pengawas Pemilu dengan alasan..... Ada 290 kasus atau 39,3% dugaan pelanggaran Pemilu legislatif 2014 yang ditindak lanjuti oleh Pengawas Pemilu karena memenuhi syarat formal dan syarat material sebuah dugaan tindak pidana Pemilu sesuai dengan peraturan yang berlaku.

NO	PROVINSI	PADA TAHAPAN PEMILU LEGISLATIF 2014					
		LAPORAN & TEMUAN DI POLISI	DI HENTIKAN POLISI	DI TERUSKAN KE KEJAKSAAN	DI HENTIKAN KEJAKSAAN	DI LIMPAHKAN KE PN	PUTUSAN PN
1	Aceh	9	5	4	1	3	3
2	Sumut	2	2	-	-	-	-
3	Sumbar	3	1	2	1	1	1
4	Sumsel	-	-	-	-	-	-
5	Jambi	1	1	-	-	-	-
6	Lampung	-	-	-	-	-	-
7	Bengkulu	18	13	5	1	4	4
8	Babel	1	1	-	-	-	-
9	Kepri	8	2	6	1	5	5
10	Riau	2	2	-	-	-	-
11	DKI	4	3	1	-	1	1
12	Jabar	83	71	12	1	11	11
13	Jatim	13	5	8	-	8	8
14	Jateng	9	-	9	-	9	9
15	DIY	2	2	-	-	-	-
16	Banten	2	2	-	-	-	-
17	Kalbar	8	7	1	-	1	1
18	Kaltim	3	-	3	-	3	3
19	Kalteng	-	-	-	-	-	-
20	Kalsel	7	6	1	1	-	-
21	Bali	9	2	7	1	6	6
22	NTT	16	10	6	2	4	4
23	NTB	5	5	-	-	-	-
24	Malut	1	-	1	1	-	-
25	Malaku	-	-	-	-	-	-
26	Sulut	28	24	4	1	3	3
27	Sulteng	16	4	12	2	10	10
28	Sultra	17	14	3	-	3	3
29	Sulsel	5	5	-	-	-	-
30	Gorontalo	-	-	-	-	-	-
31	Sulbar	3	-	3	-	3	3
32	Papua	15	9	6	4	2	2
33	Papua Barat	-	-	-	-	-	-
	TOTAL	290	196	94	17	77	77

Berdasarkan pengamatan data tabel diatas, dari seluruh total dugaan pelanggaran pidana Pemilu legislatif 2014 yang diteruskan oleh Pengawas Pemilu kepada pihak Kepolisian sebanyak 290 kasus. Dari 290 kasus dugaan pelanggaran pidana Pemilu legislatif 2014 yang masuk ke

pihak Kepolisian baik yang berupa laporan ataupun temuan ada 196 kasus atau 67,6% yang dihentikan. Hal ini disebabkan..... Ada 94 kasus atau 32,4% dugaan pelanggaran pidana Pemilu legislatif 2014 yang masuk ke pihak Kepolisian, yang selanjutnya diteruskan kepada pihak Kejaksaan Republik Indonesia.

Berdasarkan data tabel diatas, dari seluruh total dugaan pelanggaran pidana Pemilu legislatif 2014 yang diteruskan oleh Kepolisian Republik Indonesia kepada pihak Pengadilan sebanyak 94 kasus. Dari 94 kasus dugaan pelanggaran pidana Pemilu legislatif 2014 yang masuk ke pihak Pengadilan ada 17 kasus atau 18% yang dihentikan oleh pihak Kejaksaan republik Indonesia. Hal ini disebabkan..... Ada 77 kasus atau 82% dugaan pelanggaran pidana Pemilu legislatif 2014 yang masuk ke pihak Pengadilan, yang selanjutnya diputus oleh pihak Pengadilan, baik oleh Pengadilan Negeri ataupun oleh Pengadilan Tinggi untuk kasus-kasus yang melakukan upaya banding.

Secara umum hanya ada 77 kasus atau 10,4% yang diputus oleh pihak Pengadilan dari seluruh kasus dugaan pelanggaran pidana Pemilu legislatif 2014 di Indonesia yaitu sebesar 738 kasus. Hal ini menunjukan angka yang relatif rendah bila dilihat rentang nilai 0 sampai 100%. Hal ini menunjukan masih banyak masalah ditahapan-tahapan proses penanganan dugaan tindak pidana Pemilu legislatif 2014.

Tahapan Pemutakhiran Data Pemilih

NO	PROVINSI	PADA TAHAPAN PEMILU LEGISLATIF 2014					
		LAPORAN & TEMUAN DI POLISI	DI HENTIKAN POLISI	DI TERUSKAN KE KEJAKSAAN	DI HENTIKAN KEJAKSAAN	DI LIMPAHKAN KE PN	PUTUSAN PN
1	Jabar	1	-	1	1	-	-
2	Banten	2	2	-	-	-	-
	Total	3	2	1	1	-	-

Pada tahapan pemutakhiran data pemilih Pemilu Legislatif 2014, dugaan pelanggaran pidana Pemilu legislatif 2014 paling sedikit kasus yang terjadi yaitu 3 kasus di 2 provinsi yaitu di provinsi Jawa Barat dan provinsi Banten, yang tiga-tiganya gugur dalam proses penegakan hukum yang artinya tidak sampai diputus oleh pihak Pengadilan.

Tahapan Pencalonan

NO	PROVINSI	PADA TAHAPAN PEMILU LEGISLATIF 2014					
		LAPORAN & TEMUAN DI POLISI	DI HENTIKAN POLISI	DI TERUSKAN KE KEJAKSAAN	DI HENTIKAN KEJAKSAAN	DI LIMPAHKAN KE PN	PUTUSAN PN
1	Aceh	1	-	1	1	-	-
2	Kepri	2	-	2	-	2	2
3	NTT	1	1	-	-	-	-
4	NTB	1	1	-	-	-	-
5	Sulut	3	3	-	-	-	-
6	Sulsel	1	1	-	-	-	-
7	Papua	1	-	-	-	-	-
	Total	10	6	3	1	2	2

Pada tahapan pencalonan data pemilih Pemilu Legislatif 2014, dugaan pelanggaran pidana Pemilu legislatif 2014 terjadi 10 kasus di 7 provinsi yaitu di provinsi Aceh, Kepulauan Riau, Nusa Tenggara Timur, Nusa Tenggara Barat, Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan, dan Papua. Dalam proses penegakan hukum dari 10 kasus hanya 2 yang sampai diputus oleh pihak Pengadilan yaitu 2 kasus di provinsi Kepulauan Riau.

Tahapan Kampanye

NO	PROVINSI	PADA TAHAPAN PEMILU LEGISLATIF 2014					
		LAPORAN & TEMUAN DI POLISI	DI HENTIKAN POLISI	DI TERUSKAN KE KEJAKSAAN	DI HENTIKAN KEJAKSAAN	DI LIMPAHKAN KE PN	PUTUSAN PN
1	Aceh	8	5	3	-	3	3
2	Sumut	2	2	-	-	-	-
3	Sumbar	3	1	2	1	1	1
4	Jambi	1	1	-	-	-	-
5	Bengkulu	4	2	2	1	1	1
6	Babel	1	1	-	-	-	-
7	Kepri	1	-	1	-	1	1
8	DKI	3	3	-	-	-	-
9	Jabar	28	23	5	-	5	5
10	Jateng	9	-	9	-	9	9
11	DIY	1	1	-	-	-	-
12	Kalbar	8	7	1	-	1	1
13	Kalsel	2	2	-	-	-	-
14	Bali	2	-	2	-	2	2
15	NTT	9	5	4	2	2	2
16	NTB	4	4	-	-	-	-
17	Sulut	2	1	1	1	-	-
18	Sulteng	5	2	3	1	2	2
19	Sultra	11	10	1	-	1	1
20	Sulsel	1	1	-	-	-	-
21	Sulbar	1	-	1	-	1	1
21	Papua	3	1	2	1	1	1
	TOTAL	109	70	36	7	29	29

Pada tahapan kampanye merupakan tahapan yang paling banyak terjadi dugaan pelanggaran pidana Pemilu legislatif 2014 yang terjadi yaitu 109 kasus dan terjadi di sebagian besar provinsi yaitu 21 provinsi di provinsi Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Jambi, Bengkulu, Bangka Belitung, Kepulauan Riau, DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Bali, Nusa Tenggara Timur, Nusa Tenggara Barat, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Selatan, Sulawesi Barat, dan

Papua. Dalam proses penegakan hukum dari 109 kasus ada 29 yang sampai diputus oleh pihak Pengadilan yaitu 2 kasus.

Tahapan Masa Tenang

NO	PROVINSI	PADA TAHAPAN PEMILU LEGISLATIF 2014					
		LAPORAN & TEMUAN DI POLISI	DI HENTIKAN POLISI	DI TERUSKAN KE KEJAKSAAN	DI HENTIKAN KEJAKSAAN	DI LIMPAHKAN KE PN	PUTUSAN PN
1	Bengkulu	5	4	1	-	1	1
2	Kepri	2	2	-	-	-	-
3	Jabar	12	7	5	1	4	4
4	DIY	1	1		-	-	-
5	Bali	1	-	1	-	1	1
6	NTT	1	-	1	-	1	1
7	Sulut	15	15	-	-	-	-
8	Sulteng	2	1	1	-	-	-
9	Sultra	3	3	-	-	-	-
10	Sulbar	1	-	1	-	1	1
	TOTAL	43	29	10	-	8	8

Pada tahapan masa tenang Pemilu Legislatif 2014, dugaan pelanggaran pidana Pemilu legislatif 2014 terjadi 43 kasus di 10 provinsi yaitu di provinsi Bengkulu, Kepulauan Riau, Jawa Barat, DI Yogyakarta, Bali, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, dan Sulawesi Barat. Dalam proses penegakan hukum dari 43 kasus hanya 8 yang sampai diputus oleh pihak Pengadilan yaitu 8 kasus di provinsi Bengkulu 1 kasus, Jawa Barat 4 kasus, Bali 1 kasus, Nusa Tenggara Timur 1 kasus, dan Sulawesi Barat 1 kasus.

Tahapan Pemungutan Suara

NO	PROVINSI	PADA TAHAPAN PEMILU LEGISLATIF 2014					
		LAPORAN & TEMUAN DI POLISI	DI HENTIKAN POLISI	DI TERUSKAN KE KEJAKSAAN	DI HENTIKAN KEJAKSAAN	DI LIMPAHKAN KE PN	PUTUSAN PN
1	Bengkulu	2	1	1	-	1	1
2	Kepri	1	-	1	-	1	1

3	DKI	1	-	1	-	1	1
4	Jabar	6	5	1	-	1	1
5	Kaltim	1	-	1	-	1	1
6	Kalsel	4	-	-	-	-	-
7	Bali	6	2	4	1	3	3
8	NTT	5	4	1	-	1	1
9	Malut	1	-	1	-	-	-
10	Sulut	2	1	1	-	1	1
11	Sulteng	5	1	4	-	4	4
12	Sulteng	1	-	1	-	1	1
13	Sulbar	1	-	1	-	1	1
14	Papua	3	-	2	-	1	1
	TOTAL	39	14	20	1	17	17

Tahapan Rekapitulasi

NO	PROVINSI	PADA TAHAPAN PEMILU LEGISLATIF 2014					
		LAPORAN & TEMUAN DI POLISI	DI HENTIKAN POLISI	DI TERUSKAN KE KEJAKSAAN	DI HENTIKAN KEJAKSAAN	DI LIMPAHKAN KE PN	PUTUSAN PN
1	Kepri	2	-	2	1	1	1
2	Jabar	40	39	1	-	1	1
3	Kaltim	2	-	2	-	2	2
4	Kalsel	1	-	1	-	-	-
5	Sulut	6	4	2	-	2	2
6	Sulteng	4	-	4	-	4	4
7	Sultra	2	1	1	1	-	-
8	Papua	8	2	2	-	-	-
	TOTAL	65	46	15	1	10	10

Pada Tahapan Pemungutan Suara Pemilu Legislatif 2014, dugaan pelanggaran pidana Pemilu legislatif 2014 terjadi 39 kasus di 14 provinsi yaitu di provinsi Bengkulu, Kepulauan Riau, DKI Jakarta, Jawa barat, Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan, Bali, Nusa Tenggara Timur, Maluku Utara, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, dan Sulawesi Barat. Proses penegakan hukum dari 39 kasus yang ada hanya 17 yang sampai diputus oleh pihak Pengadilan yaitu di Provinsi Bengkulu 1 kasus, Kepulauan Riau 1 kasus, DKI Jakarta 1 kasus, Jawa Barat 1 kasus, Kalimantan Timur 1 kasus, Bali 3 kasus, Nusa Tenggara Timur 1 kasus, Sulawesi Utara 1 kasus, Sulawesi Tenggah 1 kasus, Sulawesi Tenggara 1 kasus, Sulawesi Barat 1 kasus, dan Papua 1 kasus.

Dalam tahapan ini ada 14 kasus dari 39 kasus di 6 Provinsi (Bengkulu, Jawa Barat, Bali, Nusa Tenggara Barat, Sulawesi Utara, dan Sulawesi Tenggah) yang dihentikan oleh pihak Kepolisian dan 1 kasus di Provinsi Bali dihentikan oleh pihak Kejaksaan.

Tahapan Rekapitulasi

NO	PROVINSI	PADA TAHAPAN PEMILU LEGISLATIF 2014					
		LAPORAN & TEMUAN DI POLISI	DI HENTIKAN POLISI	DI TERUSKAN KE KEJAKSAAN	DI HENTIKAN KEJAKSAAN	DI LIMPAHKAN KE PN	PUTUSAN PN
1	Kepri	2	-	2	1	1	1
2	Jabar	40	39	1	-	1	1
3	Kaltim	2	-	2	-	2	2
4	Kalsel	1	-	1	-	-	-
5	Sulut	6	4	2	-	2	2
6	Sulteng	4	-	4	-	4	4
7	Sultra	2	1	1	1	-	-
8	Papua	8	2	2	-	-	-
	TOTAL	**65**	**46**	**15**	**1**	**10**	**10**

Pada Tahapan Rekapitulasi Hasil Pemungutan Suara Pemilu Legislatif 2014, dugaan pelanggaran pidana Pemilu terjadi 65 kasus di 8 provinsi yaitu di Provinsi, Kepulauan Riau, Jawa barat, Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, dan Papua. Proses penegakan hukum dari 65 kasus yang ada hanya 10 yang sampai diputus oleh pihak Pengadilan yaitu di Provinsi Kepulauan Riau 1 kasus, Jawa Barat 1 kasus, Kalimantan Timur 2 kasus, Sulawesi Utara 2 kasus, dan Sulawesi Tenggah 4 kasus.

Dalam tahapan ini ada 46 kasus dari 65 kasus di 4 Provinsi (Jawa Barat, Sulawesi Tenggara, dan Papua) yang dihentikan oleh pihak Kepolisian dan 2 kasus di Provinsi Kepulauan Riau dan Sulawesi Tenggara dihentikan oleh pihak Kejaksaan.

BAB V

PEMBAHASAN

A. Tindak Pidana Pemilu Legislatif Tahun 1999 dan Penyelesaiannya

NO	PROVINSI	Tindak Pidana Pemilu (A)	Money Politics (B)	Jumlah (A+B)	Di Selesaikan Panwas	Di Limpahkan ke Polisi	Di Limpahkan ke Pengadilan
1	Jambi	6	4	10	4	5	1
2	Jabar	73	10	83	65	7	1
3	Jatim	49	7	56	34	17	5
4	Jateng	63	5	68	38	20	10
5	Kaltim	25	4	29	18	10	1
6	Kalteng	10	5	15	1	13	1
7	Irian Jaya	6	4	10	7	2	1
	TOTAL	704	132	836	550	236	20

Sumber: Diolah dari Buku Pengawasan Pemilihan Umum Tahun 1999, Pertanggungjawaban Pengawasan Pemilihan Umum Tingkat Pusat.

Ringkasan tabel Tindak Pidana Pemilu Lagislatif Tahun 1999 dan Penyelesainnya diatas dapat diketahui bahwa proses penegakan hukum dugaan tindak pidana Pemilu yang sampai pada tahap proses Pengadilan adalah 20 kasus dari 704 kasus atau 2,39%. Hal ini menunjukkan angka yang sangat kecil.

Diamati dari keseluruhan kasus yang masuk ke Pengawas Pemilu sebanyak 704 kasus, baik yang berupa laporan ataupun temuan. Jumlah itu relatif tidak banyak jika dibandingkan dengan banyaknya tahapan Pemilu, jumlah daerah provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, desa atau kelurahan, dan Tempat Pemungutan Suara di seluruh Indonesia yang menyelenggarakan Pemilu Legislatif. Bila diamati secara sederhana

dugaan pelanggaran pidana Pemilu Legislatif tahun 1999, tidak ada dua kasus per kabupaten/kota di seluruh Indonesia.

Jumlah kasus yang masuk ke tahapan penyelidikan dan penyidikan oleh polisi hanya 236 kasus dari 836 kasus yang masuk kepada Pengawas Pemilu atau 28,33%. Hal ini juga menimbulkan pertanyaan lebih lanjut yaitu apakah sebabnya? Apakah karena ketidakmampuan Pengawas Pemilu untuk menindak lanjuti laporan dan temuan dugaan pelanggaran pidana Pemilu ataukah pihak Kepolisian yang tidak mau menerima atau menindaklanjuti tahapan atau proses hukum terhadap dugaan pelanggaran tindak pidana Pemilu. Ataukah karena sebab lain diluar kemampuan Pengawas Pemilu ataupun pihak Kepolisian.

Dilihat dari wilayah sebaran kasus yang hanya di 7 provinsi dan hanya Provinsi Jawa Tenggah dengan 10 kasus dan 5 kasus di Provinsi Jawa Timur, sedangkan 5 provinsi lainnya hanya 1 kasus. Hal ini bila dicermati lebih jauh menimbulkan pertanyaan lebih lanjut, yaitu apa problematika masalah tersebut?

Demikian pula jika diamati lebih jauh jumlah kasus yang masuk ke tahapan pengadilan hanya ada 20 kasus atau 2,39% dari 836 kasus yang masuk kepada Pengawas Pemilu Hal ini juga menimbulkan pertanyaan besar yaitu apakah sebabnya? Apakah karena ketidakmampuan Pengawas Pemilu untuk menindak lanjuti laporan dan temuan dugaan pelanggaran pidana Pemilu ataukah pihak Kepolisian yang tidak mau menerima atau menindaklanjuti tahapan atau proses hukum terhadap dugaan

pelanggaran tindak pidana Pemilu. Ataukah karena pihak kejaksaan yang tidak optimal dalam melakukan penuntutan ataukah permasalahan regulasi yang menyebabkan hal tersebut bisa terjadi.

B. Tindak Pidana Pemilu Legislatif Tahun 2004 dan Penyelesaiannya

Data Tindak Pidana Pemilu Legislatif 2004 dan Penyelesainnya

No	Tahapan Pemilu	Pelanggaran Pidana				
		Laporan diterima	Penyidik	Kejaksaan	Pengadilan	Vonis Pengadilan
1	Pendaftaran Pemilih (P4B)	0	0	0	0	0
2	Verifikasi Calon Peserta Pemilu	170	84	62	54	52
3	Penetapan Daerah Pemilihan & Jumlah Kursi	0	0	0	0	0
4	Verifikasi Calon Legislatif	1.186	995	587	537	516
5	Kampanye	1.203	924	382	293	297
6	Pemungutan Perhitungan Suara	594	410	222	181	157
7	Penetapan Hasil Pemilu	0	0	0	0	0
8	Penetapan Perolehan Kursi &Calon Terpilih	0	0	0	0	0
9	Pengucapan Sumpah/Janji	0	0	0	0	0
	Jumlah	**3.153**	**2.413**	**1.253**	**1.065**	**1.022**

Sumber : Laporan Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD 2004

Tabel Tindak Pidana Pemilu Legislatif Tahun 2004 dan Penyelesainnya diatas dapat diketahui bahwa proses penegakan hukum dugaan tindak pidana Pemilu yang sampai pada tahap proses Pengadilan adalah 1.022 kasus dari 3.153 kasus atau 32,41%. Hal ini menunjukkan angka yang relatif moderat dibandingkan dengan Pemilu Legislatif Tahun 1.999 yang hanya 2,39%.

Jumlah kasus yang masuk ke tahapan penyelidikan dan penyidikan oleh polisi sebanyak 2.413 kasus dari 3.153 kasus yang masuk kepada Pengawas Pemilu atau 76,53%. Dari pengamatan penulis hal ini menunjukkan peran dan kerjasama Pengawas Pemilu dan Kepolisian cukup baik dan kuat. Kenapa hal ini tidak terjadi pada Pemilu Legislatif tahun 1999 yang tingkat keberhasilan penanganan laporan dugaan pelanggaran pidana Pemilu dari Pengawas Pemilu kepada Kepolisian hanya 28,33%.

Pada tahapan pendaftaran pemilih, penetapan daerah pemilihan dan jumlah kursi, pemungutan perhitungan suara, penetapan hasil Pemilu, penetapan perolehan kursi dan calon terpilih dan pengucapan sumpah dan janji tidak ada sama sekali temuan ataupun laporan dugaan pelanggaran pidana Pemilu. Hal ini bila dicermati lebih jauh ada beberapa sebab, untuk tahapan pendaftaran pemilih lebih banyak karena struktur lembaga Pengawas Pemilu belum terbentuk secara lengkap sampai pada tingkat kelurahan, sehingga pelayanan terhadap dugaan pelanggaran Pemilu belum tersedia secara optimal. Untuk tahapan Pemilu lainnya yang sama sekali tidak ada pelanggaran pidananya lebih disebabkan karena sifat tahapan Pemilu tersebut yang tidakbanyak melibatkan masyarakat.

Demikian pula jika diamati lebih jauh jumlah kasus yang masuk ke tahapan penuntutan sebesar 1.253 kasus atau 39,74% dari 3.153 kasus yang masuk kepada Pengawas Pemilu. Hal ini menunjukkan semakin berkurangnya keberhasilan proses penegakan hukum terhadap dugaan

pidana Pemilu Legislatif tahun 2004. Keberhasilan pihak Kepolisian menindaklanjuti ke tahapan penuntutan sebesar 51,93% dari 2.413 kasus.

Tahapan selanjutnya yaitu pelimpahan berkas perkara dari Penuntut Umum kepada pihak Pengadilan yaitu 1.022 kasus atau 32,41% dari 3.153 kasus dugaan tindak pidana Pemilu Legislatif tahun 2004. Bila diukur dari pihak kejaksaan adalah 81,56% dari 1.253 kasus. Pada tahapan ini tingkat keberhasilannya cukup tinggi.

C. Tindak Pidana Pemilu Legislatif Tahun 2009 dan Penyelesaiannya

Tindak Pidana Pemilu Legislatif 2009 dan Tindaklanjutnya

NO	PANWASLU PROVINSI	LAPORAN PELANGGARAN PIDANA	KEPOLISIAN		KEJAKSAAN		PENGADILAN	
			DILIMPAHKAN KE KEJAKSAAN	DIHENTIKAN KEPOLISIAN	DILIMPAHKAN KE KEJAKSAAN	DIHENTIKAN KEPOLISIAN	DILIMPAHKAN KE KEJAKSAAN	DIHENTIKAN KEPOLISIAN
1	*Jabar*	1	0	0	0	0	0	0
2	*Jatim*	11	0	0	0	0	0	0
3	*NTB*	1	0	0	0	0	0	0
4	*Kaltim*	1	0	0	0	0	0	0
5	*Sulsel*	8	0	0	0	0	0	0
6	*Sulteng*	0	1	0	1	0	1	1
7	*Sultra*	2	0	0	0	0	0	0
8	*Sulut*	1	0	0	0	0	0	0
9	*Maluku*	5	0	0	0	0	0	0
	TOTAL	31	1	3	1	0	1	1

Sumber : Bawaslu RI, *Materi Keterangan Bawaslu RI Kepada Panitia Angket DPR RI Tentang Hak Konstitusional Warga Negara Untuk Memilih,* Tabel 10, Jakarta 10 September 2009 (Laporan Panwaslu Provinsi per 10 September 2009)

Tabel Tindak Pidana Pemilu Legislatif Tahun 2009 dan Penyelesainnya diatas dapat diketahui bahwa proses penegakan hukum dugaan tindak pidana Pemilu yang sampai pada tahap proses Pengadilan hanya ada 1 kasus dari 31 kasus atau 3,23%. Hal ini menunjukkan angka yang sangat sedikit dibandingkan dengan jumlah kasus padaPemilu

Legislatif tahun 1.999 yaitu 836 kasus dan tahun 2004 3.153 kasus. Pada saat ini Penyelenggara Pemilu menggunakan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu nomor 22 Tahun 2007 dimana keberadaan pengawas Pemilu ditingkat pusat bersifat tetap bernama Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia. Dari sisi kelembagaan mengalami penguatan tetapi dari sisi waktu semua struktur yang ada sampai pada tingkat kelurahan mengalami keterlambatan karena sebab struktural . Demikian juga dengan lembaga penegak hukum lainnya yaitu Kepolisian dan Kejaksaan benar-benar terpisah dari lembaga Badan Pengawas Pemilu. Hal ini benar-benar menjadi perubahan yang fundamental dari PemiluLegislatif sebelumnya, menjadi pertanyaan mendasar apakah dengan demikian penegakan hukum terhadap dugaan pelanggaran pidana Pemilu Legislatif menjadi lebih baik atau sebaliknya.

Jumlah kasus yang masuk ke tahapan penyelidikan dan penyidikan oleh polisi sebanyak 4 kasus dari 31 kasus yang masuk kepada Pengawas Pemilu atau 12,90%. Dari pengamatan penulis hal ini menunjukkan angka yang sangat rendah, dari pengamatan penulis ada beberapa sebab yaitu keterlambatan pembentukan struktur Pengawas Pemilu di seluruh Indonesia, hambatan kerjasama dengan penegak hukum lainnya dalam hal ini Kepolisian dan Kejaksaan dan ketidak profesionalnya sub sistem peradilan dalam menangani dugaan tindak pidana PemiluLegislatif.

Demikian pula jika diamati lebih jauh jumlah kasus yang masuk ke tahapan penuntutan sebesar 1 kasus atau 25% dari 4 kasus yang masuk

kepada pihak Kepolisian. Hal ini menunjukkan semakin berkurangnya keberhasilan proses penegakan hukum terhadap dugaan pidana Pemilu Legislatif tahun 2009. Tahapan selanjutnya yaitu pelimpahan berkas perkara dari Penuntut Umum kepada pihak Pengadilan yaitu 1 kasus atau 100% dari 1 kasus dugaan tindak pidana Pemilu Legislatif tahun 2009.

D. Tindak Pidana Pemilu Legislatif Tahun 2014 dan Penyelesaiannya

Tindak Pidana Pemilu Legislatif 2014 dan Tindaklanjutnya

NO	PROVINSI	PADA TAHAPAN PEMILU LEGISLATIF 2014					
		LAPORAN & TEMUAN DI POLISI	DI HENTIKAN POLISI	DI TERUSKAN KE KEJAKSAAN	DI HENTIKAN KEJAKSAAN	DI LIMPAHKAN KE PN	PUTUSAN PN
1	Aceh	9	5	4	1	3	3
2	Sumut	2	2	-	-	-	-
3	Sumbar	3	1	2	1	1	1
4	Sumsel	-	-	-	-	-	-
5	Jambi	1	1	-	-	-	-
6	Lampung	-	-	-	-	-	-
7	Bengkulu	18	13	5	1	4	4
8	Babel	1	1	-	-	-	-
9	Kepri	8	2	6	1	5	5
10	Riau	2	2	-	-	-	-
11	DKI	4	3	1	-	1	1
12	Jabar	83	71	12	1	11	11
13	Jatim	13	5	8	-	8	8
14	Jateng	9	-	9	-	9	9
15	DIY	2	2	-	-	-	-
16	Banten	2	2	-	-	-	-
17	Kalbar	8	7	1	-	1	1
18	Kaltim	3	-	3	-	3	3
19	Kalteng	-	-	-	-	-	-
20	Kalsel	7	6	1	1	-	-
21	Bali	9	2	7	1	6	6
22	NTT	16	10	6	2	4	4
23	NTB	5	5	-	-	-	-
24	Malut	1	-	1	1	-	-
25	Malaku	-	-	-	-	-	-
26	Sulut	28	24	4	1	3	3
27	Sulteng	16	4	12	2	10	10
28	Sultra	17	14	3	-	3	3

29	Sulsel	5	5	-	-	-	-
30	Gorontalo	-	-	-	-	-	-
31	Sulbar	3	-	3	-	3	3
32	Papua	15	9	6	4	2	2
33	Papua Barat	-	-	-	-	-	-
	TOTAL	**290**	**196**	**94**	**17**	**77**	**77**

Total dugaan pelanggaran pidana Pemilu legislatif 2014 yang diteruskan oleh Pengawas Pemilu kepada pihak Kepolisian sebanyak 290 kasus atau 39,29% dari 738 kasus. Dari 290 kasus dugaan pelanggaran pidana Pemilu yang masuk, ada 196 kasus atau 67,6% yang dihentikan oleh pihak Kepolisian. Ada 94 kasus atau 32,4% dugaan pelanggaran pidana Pemilu legislatif 2014 yang masuk ke pihak Kepolisian, yang selanjutnya diteruskan kepada pihak jajaran Kejaksaan Republik Indonesia.

Seluruh dugaan pelanggaran pidana Pemilu legislatif pada tahun 2014 yang masuk kepada Kejaksaan Republik Indonesia sebanuak 94 kasus. Dari 94 kasus dugaan pelanggaran pidana Pemilu legislatif 2014 masuk ke pihak Pengadilan sebanyak 77 kasus yang berarti ada 17 kasus atau 18% yang dihentikan oleh pihak Kejaksaan Republik Indonesia. Ada 77 kasus atau 82% dugaan pelanggaran pidana Pemilu legislatif 2014 yang masuk ke pihak Pengadilan, yang selanjutnya diputus oleh pihak Pengadilan, baik oleh Pengadilan Negeri ataupun oleh Pengadilan Tinggi untuk kasus-kasus yang melakukan upaya banding.

Secara keseluruhan ada 77 kasus atau 10,4% yang diputus oleh pihak Pengadilan dari seluruh kasus dugaan pelanggaran pidana Pemilu

legislatif 2014 di Indonesia yaitu sebesar 738 kasus. Hal ini menunjukan angka yang relatif masih rendah. Hal ini menunjukan masih banyak masalah ditahapan-tahapan proses penanganan dugaan tindak pidana Pemilu legislatif 2014.

E. Pembahasan Tindak Pidana Pemilu Legislatif Penyelesaiannya berdasarkan Teori Lawrence M. Friedman

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum. Sistem hukum yang hendak dibangun harus mampu menyediakan landasan dan menjadi petujuk dalam mengawal dan mengarahkan perubahan menuju masyarakat yang dicita-citakan. Sistem hukum dibangun oleh tiga komponen, yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*). Ketiga komponen sistem hukum tersebut bersifat komplementer dan berada dalam suatu hubungan fungsional. Untuk menegakkan supremasi hukum, ketiga komponen sistem hukum tersebut harus dikembangkan secara simultan dan integral.

Dalam konteks Penegakah Hukum terhadap dugaan tindak pidana Pemilu Legislatif di Indonesia belum berjalan secara optimal. Hal ini dapat dilihat dari rendahnya persentase yang rendah putusan pengadilan terhadap dugaan tindak pidana Pemilu terhadap seluruh jumlah dugaan tindak pidana Pemilu yang masuk kepada Pengawas Pemilu. Hal ini tidak

lepas dari penjelasan teori hukum Lawrence M. Friedman yang mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum tersebut.

PROSENTASE KEBERHASILAN TAHAPAN PENEGAKAN HUKUM

NO	PEMILU TAHUN	JUMLAH PELANGGARAN PIDANA PEMILU LEGISLATIF					
		LAPORAN & TEMUAN	PENGAWAS PEMILU	KEPOLISIAN	KEJAKSAAN	PENGADILAN	PUTUSAN PENGADILAN
1	1999	836	550	236		20	20
				(28,33%)		(2,39%)	
2	2004	3.153	3.153	2.413	1.253	1.022	1.022
				(76,53%)	(39,74%)	(32,41%)	
3	2009	31	31	4	1	1	1
				(12,90%)	(3,23%)	(3,23%)	
4	2014	738	738	290	94	77	77
				(39,29%)	(12,74%)	(12,74%)	

EFEKTIFITAS LEMBAGA PENEGAKAN HUKUM

NO	PEMILU TAHUN	JUMLAH PELANGGARAN PIDANA PEMILU LEGISLATIF					
		LAPORAN & TEMUAN	PENGAWAS PEMILU	KEPOLISIAN	KEJAKSAAN	PENGADILAN	PUTUSAN PENGADILAN
1	1999	836	550	236		20	20
				(28,33%)			
2	2004	3.153	3.153	2.413	1.253	1.022	1.022
				(76,53%)	(51,93%)	(81,56%)	
3	2009	31	31	4	1	1	1
				(12,90%)	(25%)	(100%)	
4	2014	738	738	290	94	77	77
				(39,29%)	(32,41%)	(81,91%)	

1. Struktur Hukum

Uraian data Pemilu Legislatif di Indonesia dari tahun 1999, 2004, 2009, dan 2014 relevan dengan apa yang dikatakan Lawrence M. Friedman, beliau mengungkapkan tiga komponen dari sistem hukum. Ketiga komponen dimaksud adalah struktur, substansi, dan *culture* atau

budaya. Pertama-tama menurut Friedman sistem hukum mempunyai struktur. Sistem hukum terus berubah, namun bagian-bagian sistem itu berubah dalam kecepatan yang berbeda, dan setiap bagian berubah tidak secepat bagian tertentu lainnya. Struktur dari sistem hukum merupakan kerangka bentuk yang permanen dari sistem hukum yang menjaga proses tetap berada di dalam batas-batasnya.[130] Demikian juga struktur dari penegakan hukum terhadap dugaan tindak pidana Pemilu Legislatif, setiap lima tahun mengalami perubahan bentuk dan sistem pada strukturnya. Pada Pemilu Legislatif tahun 1999 dan 2004 sub sistem hukum pidana yang merupakan satu-satunya pintu untuk proses hukum pidana lebih lanjut yaitu lembaga Pengawas Pemilu bersifat *ad Hoc* atau tidak tetap.

Dalam konteks Pemilu struktur adalah aparat penegak hukum ditambahkan Bawaslu dan Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Struktur hukum dalam penegakan hukum tindak pidana Pemilu bisa dikatakan tidak pernah dalam kondisi optimal. Hali ini dikarenakan dalam proses penegakan hukum tindak pidana Pemilu menambahkan Pengawas Pemilu sebagai pintu gerbang proses penanganan pelanggaran pemilu seperti tercantum dalam Undang-Undang Penyelenggara Pemilu. Selanjutnya proses penegakan hukumnya samaseperti pada kasus pidana lainnya, hanya ada batasan waktu yang sangat ketat.

---

[130]Lawrence M.Friedman, 2001. *American Law and Introduction: Hukum Amerika Sebuah Pengantar* (diterjemahkan oleh: Wishnu Basuki), Jakarta: Tatanusa). Hlm.7

Struktur hukum di Pengawas Pemilu bersifat lemah, karena Pengawas Pemilu di tingkat kabupaten/kota ke bawah bersifat ac-hoc, sehingga kapasitas dan kapabilitasnya tidak optimal. Hal ini juga diperparah dengan pembentukan Pengawas Pemilu yang terlambat dari ketentuan perundang-undangan.

Faktor yang perlu diperlihatkan dalam upaya pembangunan penegakan hukum tindak pidana Pemilu adalah proses rekrutmen personel Pengawas Pemilu yang profesional dan mempunyai latar belakang hukum. Rekrutmen aparat penegak hukum dalam proses penegakan hukuk tindak pidana Pemilu benar-benar yang memiliki integritas dan profesional. Penegakan` hukum yang akuntabel juga menyangkut *the scientific investigation of legal problem*, maka dari itu diperlukan penegak hukum yang memiliki insting yuridis yang tajam dalam segala kebutuhan masalah hukum dan menyelesaikannya secara cepat, tepat, adil dalam rangka mewujudkan penegakan hukum terhadap tindak pidana Pemilu yang adil.

Berdasarkan Teori Lawrence M. Friedman tentang sistem hukum, khususnya tentang sub sistem struktur dan hasil pengamatan terhadap rinkasan tabel prosentase keberhasilan tahapan penegakan hukum dan efektifitas lembaga penegakan hukum terhadap dugaan tindak pidana Pemilu Legislatif di Indonesia dapat ditarik beberapa kesimpulan , antara lain:

a. Keterlambatan Pembentukan Struktur Pengawas Pemilu

Banyak dugaan pelanggaran pidana pemilu legislatif terjadi di Indonesia tidak tertangani dengan baik, baik pada tingkat kabupaten/kota atau provinsi. Dari hasil pengamatan data yang ada pada Pemilu Legislatif tahun 1999 tidak ada pelanggaran tindak pidana Pemilu pada tahapan Pemutakhiran data pemilih, demikian juga pada Pemilu Legislatif tahun 2004, 2009. Pada Pemilu Legislatif 2014 hanya ada 1 temuan atau laporan di Provinsi Jawa Barat dan 2 laporan atau temuan di Provinsi Banten.

Dari pengamatan penulis hal ini disebabkan karena pada tahapan pemutakhiran data pemilih dan tahapan pencalonan, struktur lembaga Pengawas Pemilu di tingkat provinsi dan kabupaten/kota belum terbentuk. Pada tahapan Ada beberapa faktor yang menyebabkan hal ini yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal merupakan hal-hal yang menghambat proses penegakan hukum dugaan tindak pidana Pemilu Legislatif dijajaran penyelenggara Pemilu. Dalam hal ini sesuai UU No.15 Tahun 2011 yaitu Lembaga Pengawas Pemilu.

Struktur Lembaga Pengawas Pemilu terdiri dari Bawaslu Pusat, dan Bawaslu Provinsi bersifat tetap. Sedangkan dari tingkat Kabupaten/kota sampai dengan tingkat kelurahan bersifat *ad-hoc.* Problematika pertama adalah pembentukan Pengawas Pemilu di tingkat kabupaten/kota ke bawah yang selalu terlambat.Dari pengalaman Pemilu 1999, 2004, 2009, dan 2014 pembentukan

Pengawas Pemilu di tingkat kabupaten/kota semuanya terlambat. Tahapan Pemilu sudah berjalan beberapa tahapan sedangkan Lembaga Pengawas Pemilu di tingkat kabupaten/kota ke bawah belum terbentuk. Padahal Lembaga pengawas Pemilu merupakan pintu masuk pertama proses penegakan hukum dugaan tindak pidana Pemilu.

Dari data yang ada di Pemilu Legislatif 2014, hanya ada 3 laporan atau temuan pada Tahapan Pemutakhiran Data Pemilih, dari 3 laporan atau temuan yang ada tidak satupun yang sampai pada tahap putusan Pengadilan. Hal ini menunjukkan lemahnya kualitas pengawasan dan kualitas hasil pengawasan sehingga gugur dalam proses penegakan hukumnya. Hal ini disebabkan belum terbentuknya struktur lembaga pengawasan

b. Pembentukan Struktur Pengawas Pemilu di Tingkat Kabupaten/Kota bersifat *Ad-Hoc*

Di seluruh Indonesia saat ini ada 34 provinsi dan 514 kabupaten/kota atau tepatnya 413 kabupaten dan 98 kota. Dari 514 kabupaten/kota Pengawas Pemilunya dari Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota sampai dengan Pengawas Pemilu Lapangan di tingkat kelurahan bersifat *Ad-Hoc*. Seperti dibahas diatas bahwa Pengawas Pemilu di tingkat kabupaten/kota dibentuk terlambat dari ketentuan undang-undang yaitu,Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar

Negeri dibentuk paling lambat 1 (satu) bulan sebelum tahapan pertama penyelenggaraan Pemilu dimulai dan berakhir paling lambat 2 (dua) bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu selesai.[131]

Beban tanggung jawab pengawasan tersebut akan ditanggung oleh Panwaslu Daerah setempat, yang notabene terbentuk secara ad hoc dan bisa juga dikatakan belum mempunyai jam terbang yang cukup. Padahal pada saat yang sama Panwaslu Kabupaten/Kota harus melakukan:

a. Tugas pengawasan tahapan Pemilu
b. Membentuk struktur Pengawas Pemilu dibawahnya
c. Membentuk jajaran Sekretariat
d. Membentuk Kantor Sekretariat
e. Membangun kerjasama dengan instansi terkait

Banyaknya beban tugas dan tanggung jawab yang harus dilakukan menyebabkan tidak efektifnya tugas pegawasan dan penegakan dugaan tindak pidana Pemilu. Hal ini dapat dilihat dari data-data dugaan pelanggaran tindak pidana Pemilu Legislatif di Indonesia.

c. Belum optimalnya Sentra Penegakan Hukum Terpadu

Tujuan dibentuknya Sentra Gakkumdu adalah Untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilu,

[131]Pasal 70 Undang-Undang 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia. Akan tetapi dalam prakteknya di sebagian besar Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota Sentra Penegakan Hukum Terpadu belum berjalan secara optimal sebagaimana diharapkan.

Menurut pengamatan penulis ada beberapa hal yang menjadi penyebab belum efektifnya Sentra Penegakan Hukum Terpadu antara lain :

1. Perbedaan persepsi tentang wewenang dan tanggung jawab antara Pengawas Pemilu, Kepolisian, dan Kejaksaan.
2. Belum adanya mekanisme penyelesaian pelanggaran dugaan tindak pidana Pemilu yang efektif.
3. Kurangnya pemahaman dari sisi aparat penegak hukumnya.
4. Kurang seriusnya aparat penegak hukum dengan alasan politik
5. Ketidaksinkronan pengaturan dalam regulasi khususnya mengenai mekanisme dan prosedur penegakan hukum.

d. Ketidak Profesional Pengawas Pemilu dan Aparat Penegak Hukum

Tidak terpenuhinya syarat formil dan materiil suatu laporan tindak pidana Pemilu legislatif, yang mengakibatkan Pengawas Pemilu kesulitan untuk menindaklanjuti suatu laporan.Mengenai syarat materiil salah satunya mencari saksi-saksi, hal itu sangat sulit dilakukan oleh pengawas Pemilu karena pengawas Pemilu tidak

memiliki upaya paksa untuk memanggil saksi-saksi sehingga hasil kajiannya terkadang tidak lengkap.

Sedangkan untuk tahapan proses selanjutnya yakni tahapan penyidikan oleh kepolisian, kepolisian meminta data/ berkas perkara dari pengawas Pemilu harus lengkap, padahal wewenang Pengawas Pemilu sangat terbatas. Menurut pemahaman penulis peran Pengawas Pemilu sebagai pintu pembuka proses penegakan hukum tindak pelanggaran Pemilu, selanjutnya memilah menjadi 3 jenis pelanggaran yaitu pelanggaran pidana, pelanggaran administrasi, dan pelanggaran kode etik. Selanjutnya cukup meneruskan kepada instansi yang berwenang dengan bukti permulaan yang cukup.

Semestinya pemahaman seperti itu sudah cukup, tetapi sering hal tersebut diperumit dengan saling lempar batasan wewenang antara Pengawas Pemilu dengan pihak kepolisian dan kejaksaan. Hal ini menimbulkan dugaan apakah ada konflik kepentingan dalam proses ini, atau adanya ketidaksiapan aparat penegak hukum dikarenakan kapasitas dan kapabilitas.

2. Substansi Hukum

Substansi Hukum diartikan sebagai norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi diartikan pula sebagai produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu, termasuk keputusan yang mereka keluarkan maupun yang akan disusun.

Dalam unsur yang kedua ini, Friedman menekankan pada hukum yang hidup *(living law)* bukan hanya aturan dalam hukum tertulis *(law books).*[132]

Dalam konteks Pemilu yang termasuk dalam sub substansi adalah Pancasila, UUD 1945, perangkat Undang-Undang yang berkaitan dengan Pemilu yaitu Undang-Undang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Pemilu Legislatif, Undang-Undang Penyelenggara Pemilu, Undang-Undang Pemerintah Daerah, Undang-Undang Partai Politikl, serta peraturan lainnya yang terkait dengan soal Pemilu.

Substansi hukum dapat dikatakan sebagai salah satu faktor yang memberikan kontribusi terhadap banyaknya kasus tindak pidana pemilu. Banyak kasus tindak pidana Pemilu Legislatif terjadi karena lemahnya sub sistem hukum substansi. Lemahnya sub sistem hukum substansi bisa karena disengaja ataupun tidak disengaja. Sub sistem hukum substansi lemah karena sengaja dilemahkan untuk kepentingan politik tertentu. Cara sederhana, menjadikan norma hukum yang tidak jelas atau kabur. Substansi hukum yang tidak jelas bukan hanya mudah untuk melakukan tindak pidana Pemilu Legislatif, tetapi juga memberikan kesempatan yang luas untuk aparat penegak hukum untuk mempermainkan atau merekayasanya sesuai dengan kepentingannya masing-masing. Bagi penegak hukum yang bekerja demi kepentingan penegakan hukum, aturan yang tidak jelas dapat digunakan untuk menjerat pelaku tindak

[132] *Ibid.* Hlm 7-8

pidana Pemilu yang memanfaatkan aturan hukum yang tidak jelas itu. Sementara bagi penegak hukum yang ingin meraih keuntungan finansial, substansi hukum yang demikian akan diperdagangkan dengan mereka yang tersangkut kasus tindak pidana Pemilu Legislatif.

Substansi hukum (*legal substance*) dapat dikatakan sebagai salah satu faktor yang memberi kontribusi besar terhadap banyaknya tindak pidana Pemilu Legislatif di Indonesia. Hal itu terjadi karena substansi hukum direkayasa untuk memudahkan melakukan tindak pidana Pemilu Legislatif. Tidak hanya itu, substansi hukum juga dirancang sedemikian rupa sehingga memudahkan mereka yang tersangkut dugaan tindak pidana Pemilu untuk mengelak dari jeratan hukum. Cara paling sederhana, membuat norma hukum yang tidak jelas atau kabur, sebagai contohnya soal difinisi kampanye yang harus terpenuhi unsus-unsurnya secara kumulatif.

Dari penjelasan itu, dapat disimpulkan banyaknya tindak pidana pemilu Legislatif terjadi karena salah satunya disebabkan oleh kelemahan sub sistem hukum substansi. Kelemahan itu dimanfaatkan secara bersama-sama oleh pelaku tindak pidana Pemilu Legislatif dan penegak hukum untuk membangun relasi simbiosis mutualisme. Karena itu, amat jarang pelaku tindak pidana Pemilu Legislatif terungkap untuk di proses penegakan hukumnya dan dijatuhi pidana secara optimal dan maksimal.

Untuk memperbaiki sub sistem hukum substansi, diperlukan political will untuk mereformasi semua aturan yang memudahkan terjadinya tindak pidana tindak pidana Pemilu Legislatif menjadi lebih sederhana dan lebih rasional untuk diterapkan di lapangan. Melihat aturan hukum yang ada, sulit untuk menghambat atau melakukan penegakan hukum terhadap praktik tindak pidana Pemilu Legislatif di Indonesia. Beberapa masalah yang berkaitan dengan substansi hukum dalam rangka penegakan hukum terhadap dugaan pelanggaran pidana Pemilu antara lain:

a. Batasan Waktu Bagi Panwaslu dan Aparat Penegak Hukum Dalam Melakukan Penanganan dan Tindak Lanjut Pelanggaran.

Seperti diuraikan pada Bab III, Sub Bab D tentang Pola Penaganan Tindak Pidana Pemilu Legislatif ada ketentuan yang sangat *rigit* tentang waktu penanganan pelanggaran dugaan tindak pidana Pemilu. Pada tahap proses penanganan dugaan pidana Pemilu di Pengawas Pemilu paling lambat 7 (tujuh) hari sejak diketahui dan atau ditemukannya pelanggaran Pemilu. Selanjutnya Pengawas Pemilu jajarannya memiliki waktu selama 3 (tiga) hari untuk melakukan kajian atas laporan atau temuan terjadinya pelanggaran. Pada prakteknya batasan waktu ini menghambat proses penegakan hukum dugaan tindak Pidana Pemilu karena kurangnya waktu. Total dugaan

pelanggaran pidana Pemilu legislatif 2014 sebanyak 738 kasus. Dari total dugaan pelanggaran pidana Pemilu legislatif 2014 sebanyak 738 kasus, sebanyak 448 kasus atau 60,7% tidak diteruskan oleh Pengawas Pemilu dengan alasan tidak memenuhi syarat formal dan syarat material untuk dilanjutkan ke tahap selanjutnya. Ada 290 kasus atau 39,3% dugaan pelanggaran Pemilu legislatif 2014 yang ditindak lanjuti oleh Pengawas Pemilu karena memenuhi syarat formal dan syarat material sebuah dugaan tindak pidana Pemilu sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dari 448 kasus atau 60,7% tidak diteruskan ke tahap berikutnya salah satunya karena terkndala batasan waktu.

b. Tidak Semua Laporan Dugaan Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu Bisa Diterima Pihak kepolisian

Adanya perbedaaan interprestasi oleh aparat penegak hukum khususnya pihak Kepolisian dalam menerima laporan dari Pengawas Pemilu. Hal yang paling memberatkan adalah penyerahan beban kepada Pengawas Pemilu untuk memenuhi syarat laporan yang memenuhi bukti awal cukup.

- Penentuan bukti permulaan yang cukup
- Pengumpulan barang bukti dan alat bukti
- Keterpenuhan unsure-unsur suatu delik pidana
- Identifikasi pelapor, terlapor, dan saksi

Disisi lain Pengawas Pemilu tidak mempunyai wewenang untuk melakukan panggilan paksa jika yang diundang untuk dilakukan klarifikasi tidak hadir memenuhi undangan Pengawas Pemilu. Pengawas Pemilu tidak mempunyai wewenag untuk menahan seseorang jika orang tersebut tertangkap tangan melakukan dugaan tindak pidana Pemilu. Serta Pengawas Pemilu tidak mempunyai wewenang untuk menyita barang bukti dugaan tindak pidana Pemilu.

Tidak terpenuhinya syarat formil dan materiil suatu laporan tindak pidana Pemilu legislatif, yang mengakibatkan Pengawas Pemilu kesulitan untuk menindaklanjuti suatu laporan, mengenai syarat materiil salah satunya mencari saksi-saksi itu sangat sulit dilakukan oleh pengawas Pemilu karena pengawas Pemilu tidak memiliki upaya paksa untuk memanggil saksi-saksi sehingga hasil kajiannya terkadang tidak lengkap. Sedangkan untuk tahapan proses selanjutnya yakni tahapan penyidikan oleh kepolisian, kepolisian meminta data/ berkas perkara dari pengawas Pemilu harus lengkap.

c. **Lemahnya Ketentuan Peraturan Perundang-undangan tentang Money Politic dan Penahanan**

Peraturan dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 memungkinkan adanya manipulasi terhadap terjadinya money politics, misalnya money politics yang dilakukan pada masa kampanye, jika dilihat mengenai definisi kampanye yang terdapat dalam Undang-undang No. 8 Tahun 2012, kampanye Pemilu adalah kegiatan peserta

Pemilu untuk menyakinkan para pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program peserta Pemilu. Dari definisi tersebut maka unsur kampanye bersifat kumulatif, dengan demikian satu saja unsur tidak terpenuhi tidak bisa digunakan untuk menjerat adanya dugaan pelanggaran pemilu. Dalam kasus money politics untuk menghindari jeratan hukum, peserta Pemilu maupun caleg pada saat menyerahkan uang dan/ atau barang kepada masyarakat/ pemilih tanpa disertai penyampaian visi, misi atau tidak mengeluarkan kalimat ajakan untuk memilih.

Kepolisian dan/ atau Kejaksaan tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan penahanan. Dalam Undang-undang pemilu (UU No. 8 Tahun 2012) tidak memberikan kewenangan kepada kepolisian dan/ atau kejaksaan untuk melakukan penahanan terhadap tersangka/terdakwa dugaan pelanggaran pidana Pemilu. Misalnya jika tersangka tidak hadir dalam penyidikan di kepolisian atau bahkan melarikan diri dan baru muncul pada hari ke 15 setelah diteruskan dari pengawas Pemilu kepada Kepolisian, maka kepolisian tidak bisa menindaklanjuti karena kadaluwarsa ditingkat penyidikan.

3. Budaya Hukum

Unsur ketiga dalam sub sistem hukum adalah budaya hukum. Budaya hukum yaitu sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum

meliputi kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapan. Budaya hukum meliputi pula suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum. Tanpa budaya hukum sistem hukum itu sendiri tidak akan berdaya, Friedman mengibaratkan ini seperti ikan mati yang terkapar di keranjang, bukan seperti ikan hidup yang berenang di laut. Setiap masyarakat, setiap negara, setiap komunitas mempunyai budaya hukum, selalu ada sikap dan pendapat mengenai hukum.[133]

Masyarakat Indonesia sendiri belum terlalu paham dan patuh dengan proses penegakan hukum yang ada. Pelaksanaan penegakan hukum terhadap tindak pidana Pemilu Legislatif di Indonesia belum optimal dan adil. Ada keengganan masyarakat untuk melaporkan dugaan tindak pidana Pemilu Legislatif di Indonesia. Masyarakat cenderung mentolerir dan mendiamkan saja terjadinya tindak pidana Pemilu Legislatif dengan alasan merasa enggan berurusan dengan proses hukum yang rumit dan panjang. Bahkan di beberapa daerah masyarakat menganggap tindak pidana Pemilu Legislatif bukan merupakan sebuah

[133] Lawrence M. Friedman, *American Law an Introduction: Hukum Amerika Sebuah Pengantar,* (diterjemahkan oleh Wishnu Basuki). Tata Nusa Jakarta 2001

tindak pidana Pemilu Legislatif contohnya *money politics*. Sebagian masyarakat menganggap *money politics* adalah sesuatu yang lumrah dan biasa dalam setiap pelaksanaan Pemilu.

Ada juga budaya masyarakat yang cenderung tidak mau melaporkan dugaan pelanggaran tindak pidana Pemilu Legislatif karena takut akan intimidasi dan tindak kekerasan oleh oknum partai politik atau tim sukses caleg. Beberapa kasus pelapor dugaan tindak pidana Pemilu tidak mendapatkan perlindungan yang cukup terhadap intimidasi dan tindak kekerasan oleh oknum partai politik atau tim sukses caleg.

Sebagian masyarakat tidak mau melaporkan dugaan tindak pidana Pemilu karena tidak mau berurusan dengan proses hukum yang panjang dan rumit. Mereka tidak mau repot menghabiskan waktu, tenaga, biaya, dan pikiran untuk mengikuti proses hukum tindak pidana Pemilu Legislatif. Bahkan beresiko terhadap dirinya sendiri.

Selama ini, diduga sebagian pelapor tindak pidana Pemilu Legislatif bersedia melaporkan tindak pidana tersebut, karena ada kepentingan tertentu yaitu kepentingan persaingan partai politik atau persaingan antar caleg. Dalam beberapa kasus hal tersebut memang terbukti berlatar belakang persaingan. Hal tersebut dengan tujuan menjatuhkan partai politik dan caleg tertentu serta memenangkan partai dan caleg yang didukungnya.

Tindak pidana Pemilu Legislatif dari tiap periode menjadi sebuah perilaku hukum yang negatif dan dilakukan terus menerus di masyarakat.

Untuk mengubah budaya hukum tersebut, kita harus memahami nilai-nilai, tradisi, kebiasaan, sikap dan aspek hidup masyarakat. Dibutuhkan keseriusan dari semua stakeholder untuk mengajak dan mendidik masyarakat dalam mencegah dan menegakkan hukum terhadap tindak pidana Pemilu Legslatif di Indonesia.

a. Keengganan Masyarakat untuk melaporkan dugaan tindak pidana Pemilu

Jika dilihat dari data yang ada dari Pemilu Legislatif Tahun 1999, 2004, 2009, dan 2014 yang masuk sebagai laporan atau temuan Pengawas Pemilu, bisa dikatakan jumlah dugaan pelanggaran tindak pidana Pemilu Legislatif relatif sedikit jika dibandingkan dengan pelanksanaan tahapan Pemilu yang relatif banyak melibatkan banyak orang. Selain itu juga kita sering mendengar bahwa *money politic* sudah menjadi semacam budaya yang ada di masyarakat. Masyarakat cenderung mentolerir atau justru juga mengharapkan adanya *money politic.* Hal ini tentu akan sangat menyulitkan bagi proses penegakan hukumnya.

Selain itu, calon pelapor yang notabene masyarakat sipil merasa enggan berurusan dengan proses hukum yang rumit dan panjang. Menurut pengamatan penulis dilapangan, alasan ini banyak ditemui dilapangan. Masyarakat cenderung mendiamkan saja terhadap terjadinya pelanggaran tindak pidana Pemilu.Ada juga alasan calon

pelapor terhadap dugaan pelanggaran tindak pidana Pemilu karena takut akan intimidasi dan tindak kekerasan oleh oknum partai politik atau tim sukses caleg.

Selanjutnya berdasarkan beberapa kasus yang ada pelapor tidak mendapatkan perlindungan yang cukup terhadap intimidasi dan tindak kekerasan oleh oknum partai politik atau tim sukses caleg. Hal ini terjadi di beberapa daerah pada masing-masing Pemilu Legislatif.tidak adanya saksi karena orang yang mengetahui kejadian tidak berani bersaksi akibat adanya intimidasi, sementara pengawas Pemilu tidak memiliki kewenangan untuk melindungi saksi. Ketiadaan saksi ini menjadi hambatan besar dalam penegakan hukum, dugaan tindak pidana pemilu baru bisa ditindaklanjuti minimal jika ada 2 (dua) orang saksi. Ketidaksediaan warga untuk menjadi saksi atas terjadinya tindak pidana tersebut antara lain disamping faktanya pada umumnya partisipasi rakyat masih sangat rendah.

BAB VI

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan

Terkait dengan pokok permasalahan yang telah dirumuskan pada bab pendahuluan yaitu, problematika penegakah hukum terhadap dugaan tindak pidana Pemilu Legislatif di Indonesia,serta berdasarkan uraian pada bab-bab selanjutnya maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

Pertama, keterlambatan pembentukan struktur Pengawas Pemilu. Struktur Lembaga Pengawas Pemilu terdiri dari Bawaslu Pusat, dan Bawaslu Provinsi bersifat tetap. Sedangkan dari tingkat Kabupaten/kota sampai dengan tingkat kelurahan bersifat ad-hoc. Problematika pertama adalah pembentukan Pengawas Pemilu di tingkat kabupaten/kota ke bawah yang selalu terlambat dari ketentuan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu. Dari pengalaman Pemilu 1999, 2004, 2009, dan 2014 pembentukan Pengawas Pemilu di tingkat kabupaten/kota semuanya terlambat. Tahapan Pemilu sudah berjalan beberapa tahapan sedangkan Lembaga Pengawas Pemilu di tingkat kabupaten/kota ke bawah belum terbentuk. Padahal Lembaga pengawas Pemilu merupakan pintu masuk pertama proses penegakan hukum dugaan tindak pidana Pemilu.

Kedua, pembentukan struktur Pengawas Pemilu di tingkat kabupaten/kota bersifat Ad-Hoc. Beban tanggung jawab pengawasan tersebut akan ditanggung oleh Panwaslu Daerah setempat, yang notabene terbentuk secara ad hoc dan bisa juga dikatakan belum mempunyai jam terbang yang cukup. Padahal pada saat yang sama Panwaslu Kabupaten/Kota harus melakukan:

a. Tugas pengawasan tahapan Pemilu
b. Membentuk struktur Pengawas Pemilu dibawahnya
c. Membentuk jajaran Sekretariat
d. Membentuk Kantor Sekretariat
e. Membangun kerjasama dengan instansi terkait

Banyaknya beban tugas dan tanggung jawab yang harus dilakukan menyebabkan tidak efektifnya tugas pegawasan dan penegakan dugaan tindak pidana Pemilu. Hal ini dapat dilihat dari data-data dugaan pelanggaran tindak pidana Pemilu Legislatif di Indonesia.

Ketiga, batasan waktu bagi Pengawas Pemilu dan aparat penegak hukum dalam melakukan penanganan dan tindak lanjut pelanggaran. Penaganan Tindak Pidana Pemilu Legislatif ada ketentuan yang sangat *rigit* tentang waktu penanganan pelanggaran dugaan tindak pidana Pemilu. Pada tahap proses penanganan dugaan pidana Pemilu di Pengawas Pemilu paling lambat 7 (tujuh) hari sejak diketahui dan atau ditemukannya pelanggaran Pemilu. Selanjutnya Pengawas Pemilu jajarannya memiliki waktu selama 3 (tiga) hari untuk melakukan kajian atas laporan atau temuan terjadinya pelanggaran. Pada prakteknya batasan

waktu ini menghambat proses penegakan hukum dugaan tindak Pidana Pemilu karena kurangnya waktu

Keempat, tidak semua laporan dugaan pelanggaran tindak pidana Pemilu bisa diterima pihak kepolisian. Adanya perbedaaan interprestasi oleh aparat penegak hukum khususnya pihak Kepolisian dalam menerima laporan dari Pengawas Pemilu. Hal yang paling memberatkan adalah penyerahan beban kepada Pengawas Pemilu untuk memenuhi syarat laporan yang memenuhi bukti awal cukup.

Kelima, keengganan masyarakat untuk melaporkan dugaan tindak pidana Pemilu. Masyarakat cenderung mentolerir dan mendiamkan saja terjadinya tindak pidana Pemilu dengan alasan merasa enggan berurusan dengan proses hukum yang rumit dan panjang. Ada juga alasan calon pelapor tidak jadi melaporkan dugaan pelanggaran tindak pidana Pemilu karena takut akan intimidasi dan tindak kekerasan oleh oknum partai politik atau tim sukses caleg.Beberapa kasus pelapordugaan tindak pidana Pemilu tidak mendapatkan perlindungan yang cukup terhadap intimidasi dan tindak kekerasan oleh oknum partai politik atau tim sukses caleg.

Keenam, belum optimalnya Sentra Penegakan Hukum Terpadu. Tujuan dibentuknya Sentra Gakkumdu adalah Untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilu, Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia. Akan tetapi dalam

prakteknya di sebagian besar Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota Sentra Penegakan Hukum Terpadu belum berjalan secara optimal sebagaimana diharapkan.

Ketujuh, ketidak profesional Pengawas Pemilu dan Aparat Penegak Hukum. Tidak terpenuhinya syarat formil dan materiil suatu laporan tindak pidana Pemilu legislatif, yang mengakibatkan laporan dugaan tindak pidana Pemilu Legislatif tidak dapat diproses lebih lanjut. Pengawas Pemilu kesulitan untuk menindaklanjuti suatu laporan.Sementara kepolisian menganggap terpenuhinya syarat formal dan syarat material menjadi tangung jaawab Pengawas Pemilu.Padahal wewenang Pengawas Pemilu sangat terbatas. Semestinya pemahaman seperti itu sudah cukup, tetapi sering hal tersebut diperumit dengan saling lempar batasan wewenang antara Pengawas Pemilu dengan pihak kepolisian dan kejaksaan. Hal ini menimbulkan dugaan apakah ada konflik kepentingan dalam proses ini, atau adanya ketidaksiapan aparat penegak hukum dikarenakan kapasitas dan kapabilitas.

Kedelapan, lemahnya ketentuan peraturan perundang-undangan tentang money politic dan penahanan. definisi kampanye yang terdapat dalam Undang-undang No. 8 Tahun 2012, kampanye Pemilu adalah kegiatan peserta Pemilu untuk menyakinkan para pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program peserta Pemilu. Dari definisi tersebut maka unsur kampanye bersifat kumulatif, dengan demikian satu saja unsur tidak terpenuhi tidak bisa digunakan untuk

menjerat adanya dugaan pelanggaran pemilu. Dalam kasus money politics untuk menghindari jeratan hukum, peserta Pemilu maupun caleg pada saat menyerahkan uang dan/ atau barang kepada masyarakat/ pemilih tanpa disertai penyampaian visi, misi atau tidak mengeluarkan kalimat ajakan untuk memilih.

Kepolisian dan/ atau Kejaksaan tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan penahanan. Dalam Undang-undang pemilu (UU No. 8 Tahun 2012) tidak memberikan kewenangan kepada kepolisian dan/ atau kejaksaan untuk melakukan penahanan terhadap tersangka/terdakwa dugaan pelanggaran pidana Pemilu. Misalnya jika tersangka tidak hadir dalam penyidikan di kepolisian atau bahkan melarikan diri dan baru muncul pada hari ke 15 setelah diteruskan dari pengawas Pemilu kepada Kepolisian, maka kepolisian tidak bisa menindaklanjuti karena daluwarsa ditingkat penyidikan.

5.2. Rekomendasi

Penegakan hukum terhadap pelanggaran tindak pidana Pemilu Legislatif menjadi bagian yang penting pada pelaksanaan Pemilu Legislatif yang harus didorong terus. Komitmen, profesionalisme, dan netralitas Pengawas Pemilu dan aparat penegak hukum menjadi pondasi dasar kesuksesan pelaksanaan penegakan hukum terhadap tindak pidana Pemilu legislatif di Indonesia. Tanpa itu, proses penegakan hukum terhadap tindak pidana Pemilu Legislatif akan berkurang kredibilitasnya. Proses demokrasi 5 tahunan dalam Pemilu legislatif yang telah

menghabiskan energi, pikiran dan biaya yang sangat besar tidak akan optimal dalam menghasilkan wakil rakyat yang sesungguhnya. Penulis merekomendasikan beberapa hal untuk mendorong penegakan hukum terhadap tindak pidana Pemilu Legislatif, yaitu :

1. Menyederhanakan dan mempertegas aturan hukum dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penegakan hukum terhadap tindak pidana Pemilu Legislatif.
2. Pembentukan struktur lembaga pengawas Pemilu harus sesuai ketentuan perundang-undangan.
3. Pembentukan Struktur Pengawas Pemilu di Tingkat Kabupaten/Kota yang pada periode yang lalu bersifat *Ad-Hoc* diubah menjadi bersifat tetap.
4. Batasan waktu bagi Pengawas Pemilu dan aparat penegak hukum dalam melakukan penanganan dan tindak lanjut pelanggaran tindak pidana Pemilu Legislatif diperlonggar menjadi dua kalinya.
5. Menegaskan batasan tugas dan wewenang Pengawas Pemilu dan Pihak Kepolisian yang berkaitan dengan terpenuhinya syarat laporan yang memenuhi bukti awal yang cukup.
6. Mengajak dan mendidik masyarakat secara serius dalam mencegah dan menegakkan hukum terhadap tindak pidana Pemilu Legslatif di Indonesia.
7. Memasukkan dalam ketentuan perundang-undangan tentang perlindungan terhadap pelapor, saksi, dan korban terhadap pelanggaran Pemilu Legislatif.

8. Keberadaan Sentra Gakkumdu harus bisa mempermudah dan mempercepat proses penegakan hukum tindak pidana Pemilu Legislatif.
9. Rekruitmen Pengawas Pemilu dan Aparat Penegak Hukum yang menangani penegakan hukum tindak pidana dalam Pemilu Legislatif harus secara obyektif dan profesional serta mempunyai integritas, kapasitas, kapabilitas, dan berlatar belakang hukum.
10. Memperbanyak pendidikan dan pelatihan Pengawas Pemilu dan Aparat Penegak Hukum yang menangani penegakan hukum tindak pidana dalam Pemilu Legislatif.

DAFTAR PUSTAKA

Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia,* Sinar Grafika, Jakarta 2011.

Arief B. Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Hukum*, Mandar Maju, bandung, 1999

Cornelis Lay, dkk. *Kapita Selekta Masalah-Masalah Pemerintahan.* Jakarta. Badan Pendidikan dan Pelatihan Dalam Negeri. 1997.

Cornelis Lay. *Pilkada Langsung dan Pendalaman Demokrasi.*Yogyakarta. 2006

Dedi Mulyadi, *Kebijakan Legislasi Tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif Di Indonesia Dalam Perspektif Demokrasi,* Gramata Publising 2012

Donald Eugene Smith, *Religion, Politics and Social Change in the Third World.* The Free Press, Ltd, London, 1971.

Edi Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia, dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain*, Nusamedia, Bandung, 2007

Hertz Noreena, Dr., *The Silent Takeover, Global Capitalism and the Death of Demoracy,* Harper Callins Publisher Inc. N.Y. 2003

Irvan Mawardi. *Pikada dan Partisipasi Politik*, artikel dalam *www.jppr.org.*

J. Remmelink, *Hukum Pidana*, 2003

Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara.* Rajawali Press, 2012

John Rawls, *A Theory of Justice,* London: Oxford University press, 1973, yang sudah diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, 2006.*Teori Keadilan,* Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Lawrence M.Frietman, 2001. *American Law and Introduction: Hukum Amerika Sebuah Pengantar* (diterjemahkan oleh: Wishnu Basuki), Jakarta: Tatanusa.

Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia,* Fajar Media Press, 2011

Mohamad Najih, Politik Hukum Pidana Pasca Reformasi, Implementasi Hukum Pidana sebagai Instrumen dalam Mewujudkan Tujuan Negara, In'Trans Publishing, Malang, 2008

Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia.* LP3ES, Jakarta 1998

Rusli Muhammad, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia,* UII Press, 2011

Sarosa Hamongpranoto, *Strategi Peningkatan Partisipasi Masyarakat Pada Pemilu,* Jakarta. 2010.

Sjachran Basah, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, Alumni, Bandung, 1986

Syaukani, HR, Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid, Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Pustaka Pelajar bekerja dengan Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan Yogyakarta, 2003

Sondang P. Siagian, Filsafat Administrasi, Gunung Agung, Jakarta, 1986

Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 1995

Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu,* Sinar Grafika, 2005

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No.8 Tahun 2012 Tentang Pemilu DPR, DPRD, dan DPD

Undang-Undang No.42 Tahun 2008 Tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden

Undang-Undang No.15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum