

**PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM YANG
JUJUR, ADIL DAN BERSIH MENURUT
UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017
TENTANG PEMILIHAN UMUM¹
Oleh : Fabio Emiliano Kolang²**

Audi H. Pondaag³

Josina E. Londa⁴

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini untuk mengetahui bagaimanakah penyelenggaraan Pemilihan Umum yang jujur, adil dan bersih menurut Undang-Undang nomor 7 Tahun 2017 dan bagaimanakah pengaturan pelanggaran pemilu dan badan-badan yang berkompoten dalam penyelesaian pelanggaran Pemilu. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, disimpulkan: 1. Penyelenggaraan Pemilu yang jujur, adil dan bersih menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 adalah sikap yang mesti dijaga tidak boleh ada kecurangan di dalam Pemilu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, adil yang artinya setiap pemilih berhak mendapatkan perlakuan yang sama, tidak mendapatkan kecurangan. dan bersih dalam mewujudkan prinsip-prinsip *luber* dalam Pemilu. maka dilakukan beberapa upaya yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum yakni, tetap berpegang pada aturan yang telah ada. 2. Mekanisme Pemilu akan mempengaruhi kualitas pelaksanaan Pemilu yang ditentukan oleh kesiapan semua pihak, pelanggaran Pemilu harus diselesaikan oleh badan-badan yang berkompoten, yakni oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTUN). Efektivitas penggunaan ketentuan pidana terkait dana kampanye kurang terbukti, begitu juga ketentuan pidana terkait "money politics" justru menimbulkan ironi, di satu sisi sulit membuktikan praktik politik uang dalam jumlah besar oleh pelaku elite dengan mengatasnamakan berbagai jenis sumbangan atau sayembara.

Kata Kunci : Penyelenggaraan, Pemilihan Umum, Jujur, Adil, Bersih.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak kemauan rakyat, atau ditinjau dari sudut organisasi berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat. Karena kedaulatan berada di tangan rakyat,⁵ sebagaimana yang termaktub dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 ayat 2, yang menyatakan bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."⁶

Salah satu perwujudan dari pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan adalah pengakuan kepada rakyat untuk berperan secara aktif untuk menentukan wujud penyelenggaraan pemerintahan. Sarana yang diberikan untuk memujudkan kedaulatan tersebut diantaranya dilakukan melalui agenda Pemilihan Umum.

Dalam kedaulatan rakyat dengan perwakilan atau demokrasi perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) yang menjalankan kedaulatan itu adalah wakil-wakil rakyat.⁷

Dalam teori maupun praktek di Indonesia, fungsi pelaksanaan asas kedaulatan rakyat lazim terkait dengan pemilihan umum. Hal ini ditegaskan berulang-ulang dalam Tap MPR No VIII.MPR.1973 tentang Pemilihan Umum. Tap MPR No VII/MPR/1978 tentang Pemilihan Umum, Tap MPR No IV/MPR/1983 tentang Referendum dan Tap MPR No III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum. Dalam Pasal 1 Tap MPR No VIII/MPR/1973, dinyatakan bahwa pemilihan umum diselenggarakan berdasarkan demokrasi Pancasila sebagai sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat dalam negara Republik Indonesia.

Dalam Pasal 1 ayat 1 Tap MPR No VII/MPR/1978 juga ditegaskan bahwa Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila, baik dalam Pasal 1 ayat 1 Tap MPR No IV/MPR/1983 maupun Pasal 1 ayat 2 Tap MPR No III/MPR/1988, hal yang sama ditegaskan lagi.

⁵ Moh Mahfud MD, 2012, *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia*, PT Rineka Cipta, Jakarta, h. 19

⁶ Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁷ Moh Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PUSAR STUDI HUKUM TATA NEGARA, Universitas Indonesia, Jakarta, h. 328

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa Pada Fakultas Hukum UNSRAT
NIM 17071101025

³ Fakultas Hukum UNSRAT, Magister Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum UNSRAT, Magister Ilmu Hukum

Artinya, secara Yuridika pemilihan umum di Indonesia memang dimaksudkan sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat.⁸

Wakil-wakil itu bertindak atas nama rakyat, dicapai baik dalam waktu yang relatif pendek, maupun jangka waktu yang panjang. Agar wakil-wakil rakyat tersebut benar-benar bertindak atas nama rakyat maka wakil-wakil rakyat itu harus sendiri oleh rakyat untuk menentukan biasanya di pergunakan Lembaga Pemilihan Umum. Dengan demikian, Pemilihan Umum tidak lain adalah suatu cara untuk memilih wakil-wakil rakyat, karena bagi suatu negara yang menyebut dirinya sebagai negara demokrasi, pemilihan umum harus dilaksanakan dalam waktu tertentu.

Adanya Pemilu, setiap warga negara yang memenuhi persyaratan undang-undang dapat memilih dan dipilih. Memilih dan dipilih merupakan hak politik warga negara yang dijamin oleh konstitusi dan undang-undang. Untuk itu, pelaksanaan ini diatur oleh hukum sebagai *rule* yang sah, agar setiap orang dapat tunduk kepada *rule* tersebut.⁹

Dipilih berarti seseorang menjadikan dirinya sebagai calon yang akan dijadikan pilihan dalam Pemilu, baik pemilu eksekutif maupun legislatif, sedangkan memilih berarti seseorang menjadi pelaku pemilihan. Ia memiliki hak sebebaskan-bebasnya untuk menentukan calon mana yang ingin dipilih. Memilih dan dipilih menjadi hak politik yang mutlak bagi warga negara. Dipilih menjadi hak bagi peserta yang mencalonkan diri dalam pemilu, sedangkan memilih menjadi hak warga negara untuk menentukan pilihannya.

Sebagai salah satu hak politik, memilih pada saat pemilihan umum menjadi hal yang cukup mengundang antusiasme bagi warga negara terutama di Indonesia. Mulai dari saat pencalonan, kampanye hingga waktu pencoblosan mereka selalu menyertakan diri terhadap calon yang mereka hendak pilih. Selain itu, dukungan berupa materil dan non-materil pun tidak jarang mereka keluarkan hanya karena ingin melihat calon yang mereka dukung memenangkan konteslasi politik tersebut. Saking antusias dan fanatisnya mereka, tidak jarang pula keributan menjadi akhir dari kontestasi politik

yang sedang berlangsung. Adu gengsi dan merasa dirugikan pada saat pemilihan umum menjadi factor utama, hasilnya semuanya bermuara pada jalur hukum tanpa adanya hasil yang memuaskan semua pihak.

Namun di balik polemik dan dinamika kontestasi politik tersebut, ternyata masih banyak pula kalangan warga negara yang lebih memilih untuk tidak menentukan pilihan pada saat pemilihan umum dilaksanakan. Tentu hal ini sedikit banyaknya mempengaruhi perpolitikan di Indonesia. Di satu sisi memilih pada saat pemilihan umum merupakan hak bagi warga, dan di sisi lain tidak memilih pada saat pemilihan umum merupakan hak bagi warga negara, karena konteks memilih pada saat pemilihan umum merupakan hak bagi warga negara. Hal ini dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Bab IV, Pasal 198 tentang Hak memilih.

Dalam kurun waktu tahun 1945 sampai dengan tahun 201, Indonesia telah menyelenggarakan dua belas kali pemilu, yakni pemilu pertama kali pada tahun 1955, sebanyak enam kali pada era Orde Baru yakni pada tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992 dan 1997, dan lima kali dalam era Reformasi 1999, 2004, 2009, 2014, serta pemilu serentak yang baru saja dilaksanakan yakni pada tahun 2019. Salah satu konsekuensi dari Pemilu adalah melahirkan lembaga perwakilan.¹⁰

Sejak tahun 1999, Undang-Undang Pemilu tercatat telah mengalami 5 kali perubahan hingga kini, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 dan perubahan terakhir Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

Di dalam amanah Konstitusi Negara Indonesia yaitu ketentuan Pasal 221 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 :

1. Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.
2. Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁸ Soedarmo, 2016, *Naskah Akademik RUU Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum*, Kemendagri, Jakarta, h. 20-21.

⁹ Fajlurrahman Jurdi, 2018, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana Prenadamedia Group, h. 99-100

¹⁰ M Solly Lubis, 1980, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, h. 83

3. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik
4. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
5. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri."¹¹

Perwujudan demokrasi di Indonesia salah satunya dilakukan Pemilihan Umum, hal ini merupakan suatu kontestasi politik yang tidak jarang menghadirkan sengketa. Kesuksesan dari suatu pemilihan umum tidak hanya ditentukan dari bagaimana jalannya pemungutan suara. Namun kesuksesan pemilihan umum tersebut juga harus dilihat dari bagaimana penyelesaian sengketa yang terjadi.

Sebaik-baik sistem penyelenggaraan pemilu dirancang di dalamnya selalu ada kemungkinan terjadi pelanggaran yang dapat mereduksi kualitas pemilu, untuk itu sebaik-baik sistem penyelenggaraan pemilu, di dalamnya senantiasa tersedia mekanisme kelembagaan terpercaya untuk menyelesaikan berbagai jenis keberatan dan sengketa pemilu.¹² Pelanggaran pemilu dapat terjadi sejak perencanaan, persiapan, tahapan hingga perhitungan suara hasil pemilu.

Saat ini dunia mengalami kegoncangan nilai dan norma yang cukup kuat. Krisis moral dan etika kehidupan berbangsa terutama krisis nilai pada aspek politik begitu terasa. Penyimpangan etika privat dan etika publik dalam bernegara mengalami peningkatan dan kekacauan norma seakan-akan terus terjadi dalam praktik pengelolaan negara sehingga dalam suasana globalisasi kita merasa takut menghadapinya, dengan sikap responsif.¹³

Sebagai negara demokrasi dan menganut pluralisme tugas dan tanggung jawab negara adalah mengembalikan harkat dan martabat

bangsa yang semestinya agar bangsa Indonesia mampu tampil dengan negara-negara lain di dunia. Perbaikan kualitas moral bangsa salah satunya lewat memperkuat basis integritas penyelenggara pemilu.

Pemilu merupakan serangkaian kegiatan politik yang dilakukan secara demokratis untuk menampung kepentingan masyarakat yang kemudian dirumuskan dalam berbagai bentuk kebijakan (*policy*). Pemilu yang dilaksanakan menjadi representasi dari rakyat selaku pemegang kedaulatan khususnya dalam menentukan pemimpin dalam rangka perwujudan demokrasi Pancasila.¹⁴

Dalam pemilihan umum, sistem keadilan pemilu dikembangkan untuk mencegah dan mengidentifikasi "ketidakberesan" pada pemilu, sekaligus sebagai sarana dan mekanisme untuk membenahi ketidakberesan tersebut dan memberikan sanksi kepada pelaku pelanggaran.¹⁵

Bagi sejumlah negara yang menerapkan atau mengklaim diri sebagai negara demokrasi, pemilu memang dianggap sebagai lambang sekaligus tolak ukur utama dan pertama dari demokrasi.¹⁶ Artinya, pelaksanaan dan hasil pemilu merupakan refleksi dari suasana keterbukaan dan aplikasi dari nilai dasar demokrasi, di samping perlu adanya kebebasan berpendapat dan berserikat yang dianggap cerminan pendapat warga negara.¹⁷

Melalui Pemilu, demokrasi sebagai sistem yang menjamin kebebasan warga negara terwujud melalui penyerapan suara sebagai bentuk partisipasi publik secara luas. Dengan kata lain bahwa Pemilu merupakan simbol daripada kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat berarti rakyatlah yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi, rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan, dan rakyatlah yang menentukan tujuan apa yang hendak dicapai.¹⁸ Pelaksanaan pemilu menjadi penentu dalam sistem demokrasi Indonesia sebagai sarana

¹¹ Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹² Firdaus, 2014. *Penyelesaian Sengketa Pemilu sebagai Upaya Memulihkan Kepercayaan dan Memperkuat Legitimasi Pemerintahan Demokrasi*, Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Vol.8 No.2 Tahun 2014, Fakultas Hukum Universitas Lampung, h. 209

¹³ Jimly Asshiddiqie, 2013. *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: Raja Grafindo, h. 22

¹⁴ Marzuki Lubis, 2016. *Kewenangan Bawaslu/Panwaslu Dalam Pilkada Serentak Pada Perspektif Hukum Tata Negara dan Demokrasi di Indonesia Terkait Dengan Revisi Undang-Undang Pilkada*, *Makalah Tentang Evaluasi Pilkada*, Sumatra Utara

¹⁵ IDEA, 2010. *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan Intenational IDEA*, SUMUT: Penyuntingan CETRO, h. 5

¹⁶ Sodikin, 2014. *Hukum Pemilu: Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Jakarta: Gramata Publishing, h. 19

¹⁷ Titik Triwulan Tutik, 2010. *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Prenada Media Group, h. 329

¹⁸ *Ibid*, h. 330

pergantian kekuasaan dan kepemimpinan nasional lima tahun sekali, dimana para elit maupun partai politik saling berkompetisi untuk mendapatkan atensi publik dalam meraih kekuasaan politik legislatif maupun eksekutif yang legitimasinya sah secara undang-undang dan konstitusional.

Salah satu hal baru dalam pemilu kali ini di Indonesia adalah dalam hal mekanisme gugatan keberatan terhadap penyelesaian proses sengketa pemilu. Mekanisme ini tidak dikenal dalam pemilu-pemilu sebelumnya. Lahirnya UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu misalnya, memuat terobosan penguatan kewenangan Badan Pengawas Pemilu dalam menegakkan hukum pemilu. Selain soal tindak pidana pemilu, kewenangan kuat yang paling mencolok adalah menindak dan memutus pelanggaran administrasi.

Bicara soal penegakan hukum pemilu, berarti bicara dua hal: pelanggaran pemilu dan sengketa pemilu. Pelanggaran pemilu terdiri atas pelanggaran pidana, pelanggaran administrasi, dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Sementara sengketa pemilu terbagi atas sengketa hasil dan sengketa non hasil pemilu atau sengketa dalam proses pemilu.¹⁹ Persoalan penyelesaian sengketa pemilu memang merupakan masalah hukum yang kerap terjadi. Problematika ini merupakan suatu sengketa dalam tahapan pemilu yang semestinya ada mekanisme yang jelas dan kongkrit dalam proses penyelesaiannya. Banyak kalangan yang menilai, perkembangan pemilu di Indonesia masih terdapat banyak kekurangan dan menjadi pekerjaan rumah baru yang perlu diperbaiki bersama oleh segenap elemen bangsa.²⁰ Pelaksanaan pemilu di Indonesia masih diiringi berbagai sengketa maupun pelanggaran yang dilakukan oleh berbagai pihak.

Pemilihan Umum juga merupakan sarana dari pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Sesuai

dengan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa "Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar".²¹ Makna dari kedaulatan ditangan Rakyat ini ialah rakyat memiliki kedaulatan, tanggungjawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan, guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Dan yang menjalankan kedaulatan rakyat itu adalah lembaga perwakilan rakyat yang disebut parlemen.²²

Dalam pelaksanaan pemilu meskipun telah ada undang-undang serta peraturan yang khusus mengatur tentang pelaksanaan pemilu supaya dapat berjalan dengan baik namun masih juga terjadi pelanggaran dan kecurangan. Pelanggaran dan kecurangan ada yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu, oleh peserta pemilu dan bahkan oleh masyarakat. Oleh karena itu diperlukan adanya suatu pengawasan supaya pemilu benar-benar dapat dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.²³

Pada tahun 2019, cukup banyak perkara yang ditangani atau diputus oleh Panwas Kabupaten/Kota khususnya di Provinsi Sulawesi Utara. Dari total 6.649 laporan dan temuan yang masuk, terdapat 4.759 adalah kasus pelanggaran administrasi dan 548 lainnya adalah pelanggaran pidana Pemilihan Umum (Pemilu).²⁴ Selain itu, Bawaslu juga melakukan proses terhadap 107 pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Sementara 105 pelanggaran masih diproses dan belum dikategorikan,²⁵ serta masih banyak lagi kasus-kasus pelanggaran administrasi pemilu yang terjadi di daerah-daerah lainnya. Permasalahan ini menjadi menarik untuk dikaji berdasarkan aspek hukum administrasi maupun hukum tata negara yang berlaku di Indonesia.

Persoalan di atas merupakan masalah hukum pemilu yang semakin lama kerap terjadi

²¹ Undang-undang Dasar 1945

²² Jimly Asshiddiqie, 2010. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta. h. 414

²³

www.repository.usu.ac.id/123456789/31378/4/Chapter%201.pdf, diakses pada tanggal 3 Desember 2021, Universitas Sumatera Utara.

²⁴ Kumparan.com, 2021. Ada 6.649 Laporan dan Temuan yang Diproses Bawaslu Sulut. <https://kumparan.com/manadobacirita/ada-6-649-laporan-dan-temuan-yang-diproses-bawaslu-sulut-1qpWmDiPa1>, diakses pada 6 Desember 2021

²⁵ *Ibid*

¹⁹ Rezim Penegakan Hukum Pemilu di Tangan Bawaslu yang Makin Kuat", <https://rumahpemilu.org/rezim-penegakan-hukum-pemilu-di-tangan-bawaslu-yang-makin-kuat/>, diakses 15 September 2020.

²⁰ Triono, "Menakar Efektifitas Pemilu Serentak 2019", *Jurnal Wacana Politik Program Studi Hubungan Internasional Universitas Megou Pak Tulang Bawang*, (Vol. 2, No. 2, Oktober), 2017, h. 157.

dan kian pelik. Problematika ini merupakan suatu sengketa dalam pemilu yang semestinya ada mekanisme yang jelas dan kongkrit dalam proses penyelesaiannya.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimanakah penyelenggaraan Pemilihan Umum yang jujur, adil dan bersih menurut Undang-Undang nomor 7 Tahun 2017 ?
2. Bagaimanakah pengaturan pelanggaran pemilu dan badan-badan yang berkompeten dalam penyelesaian pelanggaran Pemilu ?

C. Metode Penulisan

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*), yaitu suatu pendekatan yang dilakukan dengan mengkaji landasan hukum berkaitan dengan Pemilihan Umum. Adapun Jenis data yang dipakai dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh dari bahan hukum primer yang bersifat otoritatif artinya mempunyai otoritas yang bersumber dari ketentuan yang mengatur tentang penyelenggaraan Pemilu dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017²⁶.

Data sekunder lainnya berupa bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer seperti jurnal-jurnal hukum, majalah, koran dan karya tulis ilmiah (makalah dan buku). Sedangkan bahan hukum tersier bersumber dari dokumen yang berisi konsep-konsep dan keterangan-keterangan yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, ensiklopedia, dan lain-lain²⁷.

Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), selanjutnya data yang terkumpul disusun dan dikategorisasi sesuai dengan permasalahan, dan dianalisa dengan menggunakan analisa data kualitatif yaitu menganalisa secara kompeherensif keseluruhan data sekunder yang diperoleh sehingga dapat menjawab permasalahan-permasalahan dalam penelitian ini.

PEMBAHASAN

²⁶ Peter Mahmud Marzuki.2009. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Perdana Media Group. h. 141

²⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji,2001 *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT. Radja Grafindo, 2001, h. 31

A. Penyelenggaraan Pemilu Yang Jujur, Adil Dan Bersih Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu

Pemilihan umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁸ Pemilu dipandang sebagai sarana dimana preferensi rakyat diaggresikan untuk memilih pemimpin, baik legislative (DPR, DPD, dan DPRD) maupun eksekutif (Presiden-wakil Presiden dan kepala daerah).

Di Indonesia semenjak Pemilu tahun 2004, Pemilu diklasifikasikan ke dalam tiga jenis, yaitu Pemilu Legislatif (Pileg), Pemilu Presiden-wakilpresiden (Pilpres), dan Pemilu kepala daerah (Pilkada atau Pemilukada) :

- a. Memperkuat system ketatanegaraan yang demokratis;
- b. Mewujudkan Pemilu yang adil dan berintegritas;
- c. Menjamin konsistensi pengaturan system Pemilu;
- d. Memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengaturan Pemilu; dan
- e. Mewujudkan Pemilu yang efektif dan efisien.²⁹

Fungsi Pemilu, menurut Aurel Croissant, dapat dikelompokkan ke dalam tiga jenis, yaitu :

1. Fungsi Keterwakilan (*Representativeness*), dalam arti kelompok-kelompok masyarakat memiliki perwakilan ditinjau dari aspek geografis, fungsional dan deskriptif.
2. Fungsi Integrasi, dalam arti terciptanya penerimaan rtai terhadap partai lain dan masyarakat terhadap partai.
3. Fungsi Mayoritas yang cukup besar untuk menjamin stabilitas

²⁸ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Pasal 1 ayat 1.

²⁹ Gotfridus Goris Seran,2013, *Kamus Pemilu Populer:Kosa Kata Umum, Pengalaman Indonesia dan Negara Lain*, Graha Ilmu, Yogyakarta, h. 483

pemerintahan dan kemampuannya untuk memerintah (*governability*).³⁰

Ramlan Surbakti menekankan 3 (tiga) hal pokok dalam fungsi Pemilu :

Pertama ; Pemilu menjadi mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan umum. *Kedua*; Pemilu menjadi mekanisme untuk memindahkan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil rakyat yang terpilih atau melalui partai-partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi masyarakat tetap terjamin. *Ketiga*: Pemilu menjadi sarana untuk memobilisasi dan/atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik.³¹

Pendapat diatas menjelaskan bahwa tujuan Pemilu adalah sebagai sarana menyalurkan aspirasi masyarakat sebagai wujud pelaksanaan demokrasi sebagaimana dijelaskan pada Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 bahwa “ Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar “.

Prinsip dalam asas-asas Pemilu tidak lagi asing didengar, tentunya jika kita membahas mengenai Pemilu tentunya tidak lepas dari kata prinsip. Prinsip-prinsip ini tentunya adalah hal yang sangat penting jika tanpa prinsip ini tentunya hak-hal yang ada dalam pemilu bisa saja dilanggar dengan berbagai macam cara, dengan adanya undang-undang yang menjelaskan tentang prinsip ini tentu ada acuan yang menjadi titik ukur dalam mewujudkan prinsip tersebut.

Prinsip tersebut adalah prinsip yang memang tidak bisa lepas dari pemilihan umum, sebab menjadi tolok ukur dalam penyelenggaraan pemilu. Menjadi suatu komponen penting pun jika dijadikan acuan untuk mewujudkan pemilihan bebas dari unsur-unsur pelanggaran yang tidak disiplin. Prinsip – prinsip yang ditetapkan berdasarkan undang-undang Pemilu yang berlaku di Indonesia adalah sebagai berikut :

1. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1998 (Pemilu DPR 1999), adalah sebagai berikut :

- a. Jujur, artinya dalam penyelenggaraan, pelaksanaan, pemerintah dan partai politik peserta pemilu, pengawas dan pemantau pemilu, sudah termasuk pemilih. Serta semua pihak yang terlibat jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak boleh ada kebohongan di dalamnya ataupun sesuatu yang disembunyikan.
- b. Adil, artinya dalam semua penyelenggaraan, pelaksanaan pemilu partai politik peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama bebas dari kecurangan pihak manapun tidak ada keberpihakan dalam bentuk apapun.
- c. Langsung, artinya peserta pemilih (rakyat pemilih), mempunyai hak sepenuhnya untuk terlibat secara langsung memberikan hak suaranya sesuai dengan kehendak hati nuraninya tanpa perantara.
- d. Umum. artinya semua warga negara yang telah berusia 17 tahun atau telah menikah mempunyai hak untuk ikut memilih dan bagi usia 21 tahun berhak untuk dipilih dengan tanpa adanya diskriminasi (pengecualian) dari pihak manapun ataupun dari siapapun.
- e. Bebas, artinya rakyat yang menjadi pemilih berhak memilih menurut hati nuraninya tanpa adanya pengaruh dari pihak manapun, tekanan ataupun paksaan dari siapapun dan kondisi apapun.
- f. Rahasia, artinya rakyat sebagai pemilih dijamin oleh peraturan tidak akan diketahui untuk siapa suaranya diberikan oleh pihak siapapun dan dengan jalan apapun siapa yang akan dipilihnya hanya pemilih yang tahu siapa dipilihnya pada pada saat pemilihan berlangsung.³².

2. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pemilu bahwa Pemilu dilaksanakan berdasarkan asas-asas adalah sebagai berikut :³³.

- a. Langsung, bahwa dalam penyelenggaraan pemilu, pelaksanaannya pemerintah maupun partai politik peserta pemilu, pengawas dan pemantau pemilu, serta

³⁰ Joko J Prihatmoko, 2008, *Mendemokratiskan Pemilu, Dari Sistem Sampai Elemen Teknis*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, h. 4-5

³¹ Ramlan Surbakti, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, h. 181-182.

³² A, Rahman HI, 2007, *Sistem Politik Indonesia*, Graha Ilmu, Yogyakarta, h. 149

³³ Lihat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.

semua yang terlibat di dalamnya, mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan hati nurani tanpa diwakili dan tanpa perantara.

- b. Umum, bahwa semua berhak memilih apabila telah memenuhi semua syarat-syarat yang telah tercantum dalam undang-undang dan telah berhak dipilih jika sudah dimaksudkan telah dewasa dalam hukum keperdataan, tanpa ada pengecualian sedikitpun.
- c. Bebas, bahwa rakyat yang memilih mempunyai hak penuh memilih sesuai dengan hati nuraninya atau sesuai kehendak sendiri tanpa ada paksaan, tekanan, maupun pengaruh dari siapa pun ataupun alasan apapun itu.
- d. Rahasia, bahwa pemilih harus dijamin oleh undang-undang yang berlaku dalam penyelenggaraan pemilu bahwa hak suaranya tidak akan diketahui oleh siapa pun kepada siapa suaranya diberikan.
- e. Jujur, artinya bahwa sikap yang mesti dijaga tidak boleh ada kecurangan di dalam pemilu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- f. Adil, artinya bahwa setiap pemilih berhak mendapatkan perlakuan yang sama tanpa ada sekat dari kalangan mana dia berasal atau dari pihak manapun tidak mendapatkan kecurangan.

Berdasarkan kedua undang-undang diatas maka dapat di tarik kesimpulan bahwa prinsip atau asas-asas dalam pemilihan merupakan suatu wadah atau tempat untuk menyelenggarakan pemilu yang mesti dipegang erat agar penyelenggaraannya berjalan dengan lancar tanpa ada pelanggaran. Prinsip-prinsip yang telah diatur dalam undang-undang harus dilaksanakan sebaik-baiknya, tentunya peranan Pemerintah yang diwakili Komisi Pemilihan Umum (KPU) sangat berpengaruh untuk mewujudkan prinsip-prinsip tersebut.

Komisi Pemilihan Umum merupakan suatu kondisi yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, untuk menyelenggarakan pemilihan umum. Komisi Pemilihan Umum, secara umum adalah bahwa suatu komisi yang mempunyai wewenang dalam penyelenggaraan pemilihan umum, yang bertugas mengawasi dan wadah untuk melakukan penyelenggaraan pemilihan atau lebih singkatnya tempat pemungutan suara

bagi masyarakat yang melakukan pesta rakyat atau pemilihan umum.

Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 22 E ayat 5, menyebutkan, " Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap dan mandiri".³⁴ Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU merupakan suatu lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, dan tetap dalam melaksanakan penyelenggaraan pemilu.³⁵

Pemilu tentunya memiliki tujuan yakni memilih wakil rakyat, wakil daerah membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat dan jadi lebih maju untuk kedepannya, sehingga dalam penyelenggaraan pesta rakyat diperlukan suatu lembaga yang sangat berperan penting tentunya untuk terlaksananya sesuai dengan mestinya pesta tersebut, maka lembaga ini dibentuk dengan yang lebih dikenal KPU.

Peranan yang lebih dominan dikenal dengan istilah lakonan yang mesti dilakukan oleh suatu lembaga ini tentunya memiliki pengaruh yang sangat besar dalam pelaksanaan pemilu diharapkan mampu menjadi suatu perwujudan penyusunan tata kehidupan untuk tetap mempertahankan jiwa nasionalisme dan mempertahankan cita-cita kemerdekaan dalam penyusunan tata kehidupan kedepannya.

Komisi pemilihan umum tentunya suatu wujudan penyalur untuk rakyat dalam menyuarakan hak pilihnya sebagai warga demokrasi, dibentuknya KPU merupakan sebuah sarana atau upaya agar penyelenggaraan pemilu berjalan dengan baik, dapat membantu terselenggaranya pemilu tanpa ada kendala ataupun kericuhan saat berlangsung pemilihan umum tersebut.

Berdasarkan undang-undang telah disebutkan bahwa Komisi Pemilihan Umum merupakan suatu lembaga yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggung jawab Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilu mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan KPU

³⁴ Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Indonesia 1945, Bab VII B, pasal 22 E

³⁵ Republik Indonesia, Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2010, Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, Pasal 1 ayat 8.

dalam menyelenggarakan pemilihan umum bebas dari pengaruh pihak manapun.³⁶

Undang-Undang menjelaskan bahwa untuk Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, merupakan penyelenggara pemilihan gubernur, untuk Pemilihan Umum kabupaten/kota adalah penyelenggaraan Pemilihan Bupati/Walikota, selanjutnya disebut juga bahwa dalam penyelenggaraan pemilu dibentuk beberapa pengawas, panitia pemilihan kecamatan, dan Panitia Pemungutan Suara (PPS). Pada saat sedang berlangsungnya sebuah pemilu, maka dibentuk Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS), yang dibentuk langsung oleh PPS.

Peran Komisi Pemilihan Umum juga adalah memperlakukan semua calon pemimpin secara adil dan merata, tanpa keberpihakan antara satu dan lainnya atau bersifat netral. Memberikan informasi kepada seluruh masyarakat tentang akan terselenggaranya pemilihan umum, dan dalam terselenggaranya pemilihan, diharapkan mampu mewujudkan semua prinsip pemilihan umum yang berasas jujur, adil, langsung, umum, bebas dan rahasia.

B. Pengaturan Pelanggaran, Kepatuhan dan Penegakan Hukum pelanggaran Pemilu dan Badan-Badan Yang Berkompeten Dalam Penyelesaian Pelanggaran Pemilu

1. Pengaturan Pelanggaran Pemilu

Pemilihan umum merupakan wadah menghasilkan wakil rakyat yang bersedia dan mampu untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam ajaran demokrasi dan sesuai dengan amanah konstitusi. Pemilu merupakan salah satu mekanisme demokrasi untuk menentukan pergantian pemerintahan dimana rakyat dapat terlibat dalam proses pemilihan wakil mereka di parlemen dan pemimpin nasional maupun daerah yang dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil dan aman. Prinsip-prinsip ini sangatlah penting dalam proses pemilihan umum sebagai indikator kualitas demokrasi.

Pelaksanaan Pemilu melalui proses pendaftaran pemilih, pencalonan, kampanye, penyerahan suara, dan perhitungan suara. pelaksanaan setiap tahapan tersebut didasarkan

pada asas-asas penyelenggaraan Pemilu yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Rumusan asas seperti itu sudah atau dipandang sempurna bila dilandaskan pada asumsi bahwa pemilih mempunyai kemandirian politik yang memadai dan pelaksanaan Pemilu berlangsung secara formal dan materil.

Tidak terpenuhinya standar demokrasi seperti yang diamanatkan oleh Undang-Undang Pemilu melahirkan berbagai sengketa/perselisihan Pemilu yang membutuhkan penanganan lebih lanjut. Sebagai negara hukum yang demokratis tentunya Pemilu yang demokratis juga harus menyediakan mekanisme hukum untuk menyelesaikan kemungkinan adanya pelanggaran-pelanggaran Pemilu dan perselisihan mengenai hasil Pemilu agar tetap legitimate. Pelanggaran mungkin saja akan terjadi baik disengaja maupun tidak disengaja.³⁷ Oleh karena itu, perlu mekanisme hukum dalam pelaksanaan Pemilu untuk menyelesaikan pelanggaran Pemilu dan Perselisihan hasil Pemilu.

2. Kepatuhan dan Penegakan Hukum Pelanggaran Pemilu

Pembagian Sengketa dan Pelanggaran Pemilu Sengketa hukum dan pelanggaran pemilu dapat dibagi menjadi enam jenis, yakni:

- (1) pelanggaran pidana pemilu (tindak pidana pemilu);
- (2) sengketa dalam proses pemilu;
- (3) pelanggaran administrasi pemilu;
- (4) pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu;
- (5) perselisihan (sengketa) hasil pemilu; dan
- (6) sengketa hukum lainnya.

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

³⁶ Muhammad Fajri Ihsan dan Muhajirah Hasanuddin, "Kinerja Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2013, Makassar, nomor 2, Oktober, h. 117

³⁷ Sodikin, 2014, *Hukum Pemilu: Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Gramata Publishing, Jakarta, h. 217

mengakui keberadaannya, yaitu masalah hukum lainnya. Penting diingat bahwa tidak semua persoalan hukum yang terjadi adalah sengketa hukum atau pelanggaran pemilu. Kenapa hal ini perlu dibatasi? Karena jika diartikan terlampaui luas, hal itu sangat menyulitkan dalam memfokuskan pengawasan pemilu. Misalnya saja pelanggaran lalu lintas pada masa kampanye. Hal ini bukanlah pelanggaran kampanye pemilu karena merupakan pelanggaran atas perundang-undangan umum. Sama halnya jika penyelenggara pemilu dituduh melakukan korupsi, tentu hal ini menyangkut undang-undang korupsi dan bukan perundang-undangan pemilu. Uraian di bawah hanya membahas penegakan atas tindak pidana pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, dan kode etik.

Banyak negara menciptakan aturan pelanggaran pemilu dalam undang-undang pemilu mereka. Setiap ketentuan pidana yang dibentuk untuk keperluan hukum harus merefleksikan tujuan penyusunan undang-undang. Misalnya: "Setiap upaya tindakan pencegahan pelanggaran, praktik korup, dan praktik-praktik ilegal di pemilu; dan aturan tentang gugatan pemilu." Dalam rangka penegakan demokrasi, upaya perlindungan integritas pemilu sangat penting. Oleh karenanya, pembuat undang-undang harus mengatur beberapa praktik curang atau pelanggaran pidana pemilu. Dalam keterkaitannya dengan peraturan pemilu, UU tidak hanya mengatur proses pemilu, tetapi mereka juga melarang perlakuan yang dapat menghambat esensi pemilu yang bebas dan adil. Berdasarkan deskripsi di atas, dapat disimpulkan bahwa maksud penyusunan peraturan pelanggaran pemilu tidak hanya melindungi peserta pemilu (partai politik atau kandidat), tetapi juga lembaga pelaksana dan pemilih. Ketentuan tentang pelanggaran pemilu ditujukan untuk melindungi proses pemilu dari segala bentuk pelanggaran. Perlindungan ini akan meningkatkan kualitas pelayanan yang ditujukan oleh perwakilan terpilih atau pimpinan pemerintah dalam merepresentasikan aspirasi pemilih.

Untuk menjamin pemilu yang bebas dan adil, diperlukan perlindungan bagi para pemilih, bagi para pihak yang mengikuti pemilu, maupun bagi rakyat umumnya dari segala ketakutan, intimidasi, penyupaan, penipuan, dan praktik-praktik curang lainnya yang akan memengaruhi kemurnian hasil pemilihan umum. Jika pemilihan dimenangi melalui cara-cara

curang (*malpractices*), sulit dikatakan bahwa para pemimpin atau para legislator yang terpilih di parlemen merupakan wakil-wakil rakyat dan pemimpin sejati.

Guna melindungi kemurnian pemilu yang sangat penting bagi demokrasi itulah para pembuat undang-undang telah menjadikan sejumlah perbuatan curang dalam pemilu sebagai suatu tindak pidana. Dengan demikian, undang-undang tentang pemilu di samping mengatur tentang bagaimana pemilu dilaksanakan, juga melarang sejumlah perbuatan yang dapat menghancurkan hakikat free and fair election itu serta mengancam pelakunya dengan hukuman.

Pasal 252 UU No. 10/2008, yang secara garis besar menyatakan sebagai pelanggaran terhadap ketentuan pidana pemilu yang diatur dalam undang-undang tersebut.¹⁷ Berdasarkan rumusan dalam ketentuan itu, dapat diartikan bahwa tidak semua tindak pidana yang terjadi pada masa pemilu atau yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu, digolongkan sebagai tindak pidana pemilu. Sebagai contoh, pembunuhan terhadap lawan politik pada saat berkampanye, atau seorang calon anggota DPR yang diduga melakukan penipuan. Meski peristiwanya terjadi pada saat tahapan pemilu berlangsung atau berkaitan dengan kontestan pemilu tertentu, namun karena pidana tersebut tidak diatur dalam Undang-undang Pemilu; perbuatan itu tidak digolongkan sebagai tindak pidana pemilu. Perbuatan tersebut adalah tindak pidana umum yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Begitu juga tindak pidana lainnya yang bisa jadi berkaitan dengan pemilu, tetapi tidak diatur dalam UU Pemilu. Misalnya, penyimpangan keuangan dalam pengadaan surat suara bukanlah tindak pidana pemilu, melainkan tindak pidana korupsi. Secara singkat dapat dikatakan bahwa tindak pidana pemilu dipandang sebagai sesuatu tindakan terlarang yang serius sifatnya dan harus diselesaikan agar dapat tercapai tujuan mengadakan ketentuan pidana itu untuk melindungi proses demokrasi melalui pemilu. Tindak pidana pemilu diatur pada Bab XXI, mulai Pasal 260 sampai Pasal 311. Pasal 252 UU No. 10/2008 selengkapnya berbunyi: Pelanggaran pidana Pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan pidana Pemilu yang diatur dalam Undang-Undang ini yang penyelesaiannya dilaksanakan melalui pengadilan dalam lingkungan peradilan umum.

Penanganan Pelanggaran Pemilu UU No. 10/2008. Mengingat kebiasaan di Indonesia,

undang-undang diubah setiap pemilu, kemungkinan pengaturan tindak pidana pemilu ini juga mengalami perubahan dalam UU Pemilu yang akan datang. Jadi, uraian ini hanya membahas tindak pidana pada UU Pemilu terakhir. Subyek tindak pidana pemilu ini meliputi pengurus partai politik; pelaksana kampanye; calon anggota DPR, DPD, DPRD; penyelenggara pemilu, pengawas pemilu; hingga setiap orang. Dari segi kesalahan, tindak pidana pemilu ada yang berunsur sengaja dan kealpaan. Dari segi sanksi, tindak pidana pemilu diancam sanksi penjara dan denda yang diancam secara kumulatif (ada kata “dan”) dan tidak alternatif seperti pada UU No. 12/2003. Artinya, terdakwa yang terbukti bersalah harus dijatuhi penjara dan denda sekaligus. Untuk sanksi penjara, ada ancaman pidana minimum dan maksimum. Dengan demikian, dari segi politik hukum, sejak di dalam KUHP, para pembuat undang-undang telah melihat adanya sejumlah perbuatan yang berkaitan dengan pemilu yang berbahaya bagi pencapaian tujuan pemilihan sehingga harus dilarang dan diancam dengan pidana. Terlihat kecenderungan peningkatan cakupan dan peningkatan ancaman pidana dalam beberapa undang-undang pemilu yang pernah ada di Indonesia. Misalnya, jumlah tindak pidana pemilu pada UU No. 10/2008 lebih dua kali lipat dibanding tindak pidana pemilu yang diatur dalam UU No. 12/2003. Hal ini dapat dipahami sebagai suatu politik hukum pembuat undang-undang guna mencegah terjadinya tindak pidana ini. Masalahnya, apakah kriminalisasi yang dilakukan sudah tepat? Dalam UU No. 10/2008, hampir seluruh penambahan tindak pidana adalah menyangkut penyelenggara pemilu. Termasuk di antaranya adalah hal-hal yang masuk wilayah administrasi pemilu dan layak diberi sanksi administrasi atau kode etik, namun justru diancam dengan sanksi pidana.

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

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

Sepanjang sejarah pemilu di Indonesia, yang dapat menjadi subyek tindak pidana pemilu adalah manusia selaku pribadi kodrati. Dengan kata lain, korporasi atau badan hukum dan partai politik bukanlah subyek tindak pidana pemilu. Meskipun dalam Pasal 282 (lembaga survei), Pasal 284 dan 285 (perusahaan pencetakan suara), Pasal 307 dan 308 (lembaga yang melakukan penghitungan cepat) dari UU No. 10/2008 menyebut lembaga atau perusahaan sebagai subyek atau pelaku tindak pidana, ketentuan tersebut sebetulnya tidak tepat sebab dalam pasal-pasal itu sanksi pidananya kumulatif penjara dan denda. Hanya manusia saja yang bisa dijatuhi sanksi penjara. Dengan demikian, subyek tindak pidana dalam UU No. 10/2008 sebenarnya adalah orang, bukan lembaga/perusahaan/korporasi. Penyebutan kata lembaga/perusahaan dalam Undang-Undang tersebut tidak disertai dengan siapa yang mewakili lembaga/perusahaan yang harus bertanggung jawab. Meskipun demikian, karena UU No. 10/2008 menyebut subyek “lembaga” atau “perusahaan”; jika terjadi tindak pidana mengenai pasal-pasal yang memuat kata “lembaga” atau “perusahaan” tersebut, harus ada dari pihak “lembaga” atau “perusahaan” tersebut yang bertanggung jawab secara pidana. Dalam peraturan hukum pidana, orang yang dapat dipidana adalah orang yang dapat dipersalahkan telah melakukan suatu perbuatan yang dilarang, yaitu orang yang melakukan suatu perbuatan yang dilarang atau melakukan perbuatan yang menimbulkan akibat yang dilarang undang-undang. Jadi, harus dicari siapakah orang dalam “lembaga” atau “perusahaan” yang bertanggung jawab terhadap perbuatan atau akibat yang dilarang undang-undang. Untuk itu, setiap kasus harus dilihat satu persatu dan tidak bisa digeneralisir. Di samping itu, ajaran hukum pidana juga mengenai adanya penyertaan pidana, termasuk di dalamnya orang yang turut serta, menggerakkan, menyuruh melakukan tindak pidana, atau membantu tindak pidana.

Perubahan dari Undang-Undang Pemilu Sebelumnya Jumlah tindak pidana pemilu pada UU No. 10/2008 meningkat dua kali lipat daripada yang diatur dalam undang-undang pemilu sebelumnya (UU No. 12/2003). Ada

perkembangan yang cukup drastis dalam undang-undang terbaru ini, yaitu semakin beratnya ancaman hukuman minimal dan maksimal terhadap pelaku tindak pidana pemilu tersebut, baik berupa denda maupun sanksi penjara yang dapat dijatuhkan sekaligus. Misalnya saja, tindak pidana pemalsuan surat untuk menjalankan suatu perbuatan dalam pemilu, dalam UU No. 12/2003 hanya diancam dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan atau paling lama 18 (delapan belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 600.000 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp 6.000.000 (enam juta rupiah). Dalam UU No. 10/2008, perbuatan seperti itu diancam dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah) dan paling banyak Rp 72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah). Dalam UU No. 10/2008, ada peningkatan jumlah ketentuan pidana terhadap tindakan menyimpang atau pelanggaran yang mungkin dilakukan oleh penyelenggara pemilu dalam menjalankan tugas-tugas kepemiluan, yakni 15 ketentuan pidana terhadap anggota KPU dan aparatnya serta 2 ketentuan bagi jajaran pengawas pemilu. B.5 Penanganan Tindak Pidana Pemilu Dari segi hukum acara, terdapat perkembangan, yakni ditentukannya waktu penyelesaian yang singkat –mulai dari penyidikan hingga pemeriksaan di sidang pengadilan. Ketentuan waktu-singkat ini dapat dikatakan sudah sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai dari pengaturan pidana pemilu itu sendiri. Tindak pidana pemilu dapat dipandang sebagai sesuatu tindakan terlarang yang serius sifatnya. Karena itu, tindak pidana itu harus diselesaikan dalam waktu singkat agar tujuan mengadakan ketentuan pidana pemilu itu dapat tercapai, yakni untuk melindungi proses demokrasi melalui pemilu. Meski demikian, sebetulnya pembatasan waktu di dalam UU No. 10/2008 terlampau singkat sehingga justru mengakibatkan banyak pelanggaran yang secara materiil terjadi tidak bisa diproses lebih lanjut.

Perkembangan penting dalam penyelesaian tindak pidana Pemilu 2009 dibandingkan dengan Pemilu 2004 paling tidak menyangkut lima hal, yaitu:

- (1) waktu penyelidikan/penyidikan, penuntutan, serta pemeriksaan di pengadilan lebih cepat;
- (2) waktu dan mekanisme alur pergerakan berkas perkara diatur lebih detail;

- (3) pemeriksaan perkara dilakukan oleh hakim khusus;
- (4) putusan pengadilan negeri boleh dibanding ke pengadilan tinggi, tanpa membedakan besar ancaman hukumannya; dan
- (5) adanya keharusan pengadilan untuk memutus perkara pidana pemilu yang dapat mempengaruhi perolehan suara peserta pemilu, paling lambat lima hari sebelum hasil pemilu ditetapkan secara nasional.

Ketentuan tersebut pada kenyataannya telah “mengubur” banyak laporan tindak pidana pemilu baik yang sedang diproses pengawas pemilu, disidik polisi, ditangani jaksa, ataupun yang masuk pengadilan. Penyelesaian pelanggaran pidana pemilu dilaksanakan melalui pengadilan dalam lingkungan peradilan umum.¹⁹ Penegak hukum yang berperan dalam penyelesaian tindak pidana pemilu adalah kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Dalam pemilu, kepolisian bertugas dan berwenang melakukan penyidikan terhadap laporan atau temuan tindak pidana pemilu yang diterima dari pengawas pemilu dan menyampaikan berkas perkara kepada penuntut umum sesuai waktu yang ditentukan. Penuntut umum bertugas dan berwenang melimpahkan berkas perkara tindak pidana pemilu yang disampaikan oleh penyidik/Polri ke pengadilan sesuai waktu yang ditentukan. Perkara tindak pidana pemilu diselesaikan oleh Peradilan Umum, di tingkat pertama oleh pengadilan negeri, di tingkat banding dan terakhir oleh pengadilan tinggi. Pengadilan negeri dan pengadilan tinggi memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana pemilu menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, ditambah beberapa ketentuan khusus dalam UU Pemilu.

Pemeriksaan dilakukan oleh hakim khusus, yaitu hakim karier yang ditetapkan secara khusus untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana pemilu. Putusan pengadilan tinggi tidak dapat dilakukan upaya hukum lain. Meskipun disebut hakim khusus, pada kenyataannya kesiapan dan 18 Lihat pasal 257 UU No. 10/2008 19 Pasal 252 UU No. 10/2008. 16 Penanganan Pelanggaran Pemilu kemampuan khusus ini tentang berbagai peraturan pemilu masih kurang, sehingga perlu ditingkatkan lagi. Artinya, hakim khusus ini mestinya bukan hakim yang “sekadar” mendapat surat perintah sebagai hakim khusus pemilu, tetapi mesti disiapkan secara mendalam tentang kepemiluan dan tentang kepidanaan. Jadi, para

hakim tersebut tidak cukup hanya menguasai hukum pidana dan acara pidana, tetapi seluk-beluk kepemiluan juga mesti dikuasai.

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

Dalam hal penyelesaian tindak pidana pemilu, undang-undang memberi aturan atau mekanisme mulai dari pelaporannya, penyidikan, penuntutan, hingga peradilannya (paling tidak ditentukan batasan waktunya), serta penyelesaian tindak pidana pemilu yang juga memberi aturan mengenai batasan waktu, bahkan juga tahapan penyelesaian sengketanya. Sebaliknya, pada pelanggaran administrasi ini, Undang-Undang Pemilu hanya menyatakan bahwa laporan yang merupakan pelanggaran administrasi diserahkan kepada 20 Pasal 248 UU No. 10/2008.

Jadi tidak jelas bagaimana KPU menyelesaikan pelanggaran administrasi ini serta berapa lama KPU dapat menyelesaikannya. Pelanggaran administrasi pemilu diteruskan kepada KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sesuai tingkatannya paling lama 1 (satu) hari setelah diputuskan oleh Pengawas

Pemilu. Penerusan laporan dilampiri dengan salinan laporan pelapor dan hasil kajian terhadap laporan. Beberapa contoh pelanggaran administrasi pemilu adalah sebagai berikut: pemasangan alat peraga peserta kampanye, seperti poster, bendera, umbulumbul, spanduk, dan lain-lain dipasang sembarangan. Undang-Undang melarang pemasangan alat peraga di tempat ibadah, tempat pendidikan, lingkungan kantor pemerintahan; Peraturan KPU melarang penempatan alat peraga kampanye di jalan-jalan utama atau protokol dan jalan bebas hambatan atau jalan tol. Arak-arakan atau konvoi menuju dan meninggalkan lokasi kampanye rapat umum dan pertemuan terbatas tidak diberitahukan sebelumnya kepada polisi sehingga tidak memiliki kesempatan untuk mengatur perjalanan konvoi. Selain itu, peserta konvoi sering keluar dari jalur yang telah ditetapkan oleh panitia. Kampanye rapat umum dilakukan melebihi waktu yang ditentukan. Kampanye melintasi batas daerah pemilihan. Perubahan jenis kampanye, dalam hal ini KPU dan peserta pemilu sudah menetapkan bahwa parpol tertentu melakukan kampanye terbatas di tempat tertentu, namun dalam pelaksanaannya kampanye terbatas tersebut berubah menjadi kampanye rapat umum yang pada akhirnya juga diikuti oleh arak-arakan. Apakah sanksi pelanggaran administrasi pemilu? Pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan tentang pelaksanaan kampanye Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dikenai sanksi sesuai ketentuan tentang peraturan perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait.

Bawaslu dan KPU menetapkan secara bersama-sama sanksi terhadap pelanggaran administrasi oleh pelaksana dan peserta kampanye, selain sanksi administrasi yang terdapat dalam UU No. 10/2008 dan UU No. 42/2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Menurut hemat Penulis, hal tersebut tidak tepat karena KPU dan Bawaslu adalah pelaksana dan pengawas pemilu, bukan pembuat norma penting pemilu, 21 Pasal 125 ayat (2) UU No. 10/2008 dan Pasal 90 ayat (2) UU No. 42/2008. 18 Penanganan Pelanggaran Pemilu apalagi menentukan sanksi. Jadi semestinya UU Pemilu menetapkan secara jelas apa saja pelanggaran administrasi pemilu serta sanksi untuk masing-masing pelanggaran itu. Sayangnya, pembuat UU Pemilu tidak melakukan itu, justru hanya membuat definisi umum dari pelanggaran administrasi dan membiarkan apa sanksi

pelanggaran itu kepada KPU dan Bawaslu. Pada UU Pemilu ke depan, mestinya kekurangan ini diperbaiki. Bagaimana penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu? Penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu ini dimaksudkan untuk menjaga kemandirian, integritas, akuntabilitas, dan kredibilitas penyelenggara pemilu. Penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu ini bertujuan untuk memastikan penyelenggaraan pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Pelanggaran administrasi pemilu diselesaikan oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota berdasarkan laporan dari Bawaslu, Panwaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya. Laporan pelanggaran administrasi pemilu dapat disampaikan oleh warga negara Indonesia yang mempunyai hak pilih; pemantau pemilu; atau peserta Pemilu. Laporan pelanggaran administrasi pemilu disampaikan secara tertulis kepada Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri, dengan memuat nama dan alamat pelapor; pihak terlapor; waktu dan tempat kejadian perkara; serta uraian kejadian. Dalam proses pemeriksaan dokumen laporan pelanggaran administrasi pemilu; KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dapat menggali, mencari, dan menerima masukan dari berbagai pihak untuk kelengkapan dan kejelasan pemahaman laporan pelanggaran tersebut. Di dalam perkembangannya, Bawaslu menghendaki agar pihaknya diberi wewenang mengawasi dan sekaligus menjatuhkan sanksi administrasi itu. Hal ini kemudian direspons positif oleh legislatif dalam UU Penyelenggara Pemilu yang baru. Aspirasi Bawaslu ini didasari pada kesulitan dalam praktik, di mana saat terjadi pelanggaran administrasi yang mestinya diselesaikan secara cepat, tidak bisa dilakukan karena proses penerusan laporan dari pengawas pemilu ke KPU/KPUD tidak segera cepat diproses dan diberi putusan serta tindakan. Hal ini disebabkan juga karena tidak ditentukannya jenis-jenis pelanggaran secara tegas dan sanksinya oleh UU serta tidak adanya unit khusus di KPU/ KPUD yang menerima, memproses, dan menjatuhkan sanksi administrasi.

Menurut hemat Penulis, Bawaslu atau Panwaslu dapat saja diberi wewenang menyelesaikan pelanggaran administrasi pemilu

yang sifatnya tidak terlampaui serius dan butuh penanganan segera.

Pelanggaran Kode Etik melalui Dewan Kehormatan Pelanggaran kode etik adalah pelanggaran terhadap prinsip-prinsip moral dan etika penyelenggara pemilu yang berpedoman kepada sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu dan asas penyelenggara pemilu yang diberlakukan dan ditetapkan oleh KPU. Maksud kode etik adalah untuk menjaga kemandirian, integritas, akuntabilitas, dan kredibilitas penyelenggara pemilu. Sedangkan tujuan kode etik adalah memastikan terselenggaranya pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Menurut UU Penyelenggara Pemilu lama (UU No. 22/2007), untuk memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU dan anggota KPU Provinsi, dibentuk Dewan Kehormatan KPU yang bersifat ad hoc yang ditetapkan dengan keputusan KPU. Dewan Kehormatan KPU tersebut berjumlah 5 (lima) orang yang terdiri atas 3 (tiga) orang anggota KPU dan 2 (dua) orang dari luar anggota KPU. Dewan Kehormatan KPU terdiri atas seorang ketua merangkap anggota dan anggota.

Berdasarkan hasil pemeriksaan, Dewan Kehormatan KPU menetapkan rekomendasi yang bersifat mengikat. KPU wajib melaksanakan rekomendasi Dewan Kehormatan KPU. Hal ini kemudian berubah, di dalam UU Penyelenggara Pemilu yang lahir 2011, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (yang memeriksa pelanggaran kode etik, baik untuk KPU maupun Bawaslu) atau disingkat DKPP bersifat permanen dan bertugas menangani pelanggaran kode etik serta berkedudukan di ibukota negara. Keanggotaannya pun lebih beragam, yaitu ada unsur KPU, Bawaslu, partai politik, masyarakat, dan unsur pemerintah. 22 Pasal 111 UU No. 22/2007. 20 Penanganan Pelanggaran Pemilu E. Sengketa Hukum Lainnya Salah satu masalah hukum lain yang kerap muncul adalah gugatan terhadap keputusan penyelenggara pemilu mengenai peserta pemilu. Hal terakhir ini tidak diatur penyelesaiannya dalam UU No. 10/2008. Sengketa ini terjadi antara pihak yang merasa dirugikan (khususnya partai politik atau bakal calon) dengan penyelenggara pemilihan yang mengeluarkan keputusan itu. Undang-Undang Pemilu tidak menegaskan atau mengatur dengan jalan bagaimana dan melalui lembaga apa pihak-pihak yang dirugikan oleh keputusan KPU dapat

menyelesaikan keberatannya. Karena UU Pemilu tidak mengaturnya, kerap kali para pihak yang merasa dirugikan mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara atau ke Peradilan Umum. Kasus gugatan partai-partai yang dinyatakan tidak memenuhi syarat sebagai peserta pemilu oleh KPU ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan contoh dari sengketa hukum ini.

Pengertian Sengketa Tata Usaha Negara, sebagaimana disebut pada Pasal 1 butir 4 UU No. 5/1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan Keputusan Tata Usaha Negara, sebagaimana disebut pada Pasal 1 butir 3 Undang-Undang tersebut, adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Berdasarkan pengertian di atas, sengketa tata usaha negara sedikitnya mengandung unsur-unsur:

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

Keputusan-keputusan yang diambil oleh KPU terkait dengan penyelenggaraan pemilu pada praktiknya termasuk dalam kategori "putusan tata usaha negara". Pada beberapa tahapan pemilu dan pemilihan kepala daerah 2004-2008, beberapa pihak yang merasa dirugikan oleh keputusan KPU/KPUD juga menggunakan haknya untuk menggugat keputusan penyelenggara pemilu tersebut ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Bahkan, salah satu gugatan atas putusan KPU Provinsi Riau dikabulkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Pekanbaru dan dikuatkan oleh PT TUN Medan.

Pada Pemilu 2009, gugatan empat partai yang oleh KPU dinyatakan tidak lolos sebagai peserta Pemilu 2009 dikabulkan oleh PTUN Jakarta, dan kemudian berdasar putusan KPU itu partai-partai politik tersebut diterima sebagai peserta Pemilu 2009. Apakah Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus suatu sengketa atas putusan KPU/KPUD dalam penyelenggaraan Pemilu 2009? Berdasarkan ketentuan sebagaimana diatur dalam UU No. 9/2004 tentang Perubahan atas UU No. 5/1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dalam pasal 2 disebutkan ada 7 (tujuh) jenis keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang tersebut. Salah satu di antaranya adalah Keputusan Komisi Pemilihan Umum, baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum. Meskipun demikian, putusan dari PTUN ini juga perlu dikritisi karena dengan tidak adanya ketentuan khusus yang mengaturnya di UU Pemilu, proses di PTUN (begitu juga di PN) bisa berlangsung lama dan sering kali bermasalah. Masalah tersebut adalah: Pertama, secara substansi putusan itu mungkin kurang selaras dengan maksud dan tujuan dalam UU Pemilu dan juga kurang respeknya para pihak (penyelenggara khususnya) atas putusan-putusan dari PTUN karena memang tidak diatur dalam UU Pemilu. Kedua, putusan yang diambil sudah melewati tahapan-tahapan tertentu sehingga sering tidak dilaksanakan karena tahapannya sudah terlewati.

3. Badan-badan yang berkompeten dalam menyelesaikan pelanggaran Pemilu

Untuk menjamin siklus kekuasaan yang bersifat teratur, diperlukan mekanisme Pemilu yang diselenggarakan secara berkala, sehingga demokrasi dapat terjamin, dan pemerintahan yang sungguh-sungguh mengabdikan kepada kepentingan seluruh rakyat dan dapat benar-benar bekerja efektif dan efisien. Mekanisme Pemilu tersebut akan mempengaruhi kualitas pelaksanaan Pemilu yang ditentukan oleh kesiapan semua pihak.

Beberapa permasalahan penting yang selalu menjadi pembicaraan terkait dengan Pemilu diantaranya adalah masalah sistem dan mekanisme pemilihan, partai politik dan peserta Pemilu dan penyelenggaraan Pemilu. semua permasalahan tersebut dapat terjadi karena kesengajaan, kelalaian, baik kesalahan teknis

atau kelemahan yang bersifat administratif dalam perhitungan atau disebabkan faktor lain selama proses pelaksanaan Pemilu sehingga menimbulkan berbagai pelanggaran Pemilu, maka setiap pelanggaran tersebut harus diselesaikan oleh lembaga yang diamanahkan bertanggung jawab dan berwenang di bidang itu, yang dapat dijabarkan sebagai berikut :

a. Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu (DKPP)

Untuk menunjang berfungsinya system hukum diperlukan suatu system etika yang ditegakkan secara positif berupa kode etika di sektor publik.³⁸ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dalam Pasal 1 ayat 24 menyebutkan. “ Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang selanjutnya disingkat DKPP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu”.

Penjelasan tentang DKPP diatur secara terinci pada Bab III. Pasal 155- Pasal 166. Tugas DKPP disebutkan pada Pasal 156 ayat 1, yakni :

1. Menerima aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu; dan
2. Melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu.

Selanjutnya, DKPP memiliki kewenangan antara lain :

1. Memanggil Penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan;
2. Memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain;
3. Memberikan sanksi kepada Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik; dan
4. Memutus pelanggaran kode etik (Pasal 159 ayat 2).

DKPP juga perlu memberikan dukungan penguatan kepada KPU dan Bawaslu sendiri

untuk menjalankan fungsi tanpa harus menangani semua urusan dugaan pelanggaran kode etik sendiri. Hal-hal yang dapat diselesaikan sendiri oleh KPU dan Bawaslu, tidak boleh secara langsung ditangani oleh DKPP dengan mengabaikan mekanisme internal KPU dan Bawaslu sendiri lebih dulu.³⁹

Kasus-kasus pelanggaran kode etik yang secara langsung dapat diajukan dan ditangani oleh DKPP dibatasi hanya untuk kasus-kasus dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu di tingkat Provinsi atau tingkat Pusat, sedangkan untuk kasus-kasus pelanggaran yang dilakukan pada tingkat kabupaten/kota kebih dahulu harus diklarifikasikan dan ditangani oleh KPU Pusat atau Bawaslu Pusat.

Jika laporan atau pengaduan berawal langsung dari masyarakat, partai politik, ataupun penyelenggara Pemilu tingkat local yang ditujukan kepada DKPP, maka laporan atau pengaduan tersebut akan diperiksa dan diselesaikan lebih dahulu oleh KPU atau Bawaslu melalui anggota-anggota KPU atau anggota Bawaslu yang duduk sebagai anggota DKPP, maka secara khusus tugas dan wewenang Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu ialah memeriksa, mengadili, dan memutus pengaduan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu dengan objek utama adalah anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota. Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota serta sekretariat dan jajaran di bawahnya.⁴⁰

b. Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Komisi pemilihan umum sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan lembaga khusus penyelenggara pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Salah satu tugas dan wewenang dari KPU bahwa KPU harus segera menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran Pemilu. Laporan dugaan pelanggaran administrasi Pemilu disampaikan

³⁸ Jimly Asahidique.2008, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, h. 76

³⁹ Jimly Asahidique 2013, *Pengenalan DKPP untuk Penegak Hukum*, (Forum Rapat Pimpinan Kepolisian Republik Indonesia, Kepolisian Republik Indonesia, Jakarta.

⁴⁰ Jimly Asahidique, 2013, *Sosialisai Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia*, Pemerintahan Provinsi Aceh

oleh pelapor paling lama 7 (tujuh) hari sejak diketahui atau ditemukan adanya pelanggaran.⁴¹ Pelapor dalam hal ini ialah warga negara Indonesia yang mempunyai hak pilih, pemantau Pemilu atau peserta Pemilu.

⁴²

c. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)

Pasal 99, Pasal 103, Pasal 106, Pasal 109, Pasal 112 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu menyatakan bahwa Bawaslu memiliki kewenangan sebagai berikut :

- 1) Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan pelanggaran Pemilu;
- 2) Memeriksa dan mengkaji pelanggaran Pemilu dan merekomendasikan pada pihak terkait.
- 3) Menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu.
- 4) Merekomendasikan hasil pengawasan terhadap pelanggaran netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye.
- 5) Mengambil alih sementara tugas, wewenang dan kewajiban bawaslu di tingkat bawahnya.
- 6) Meminta bahan keterangan yang kepada pihak dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran pemilu dan sengketa proses pemilu.

Kewenangan Bawaslu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu tersebut diatas, dalam penanganannya administratif dilakukan melalui proses yang terbuka, adjudikasi serta outputnya adalah produk putusan. Dari sisi hukum, kekuatan putusan dengan rekomendasi itu berbeda. Rekomendasi kekuatan eksekutorialnya agak lemah, sedangkan putusan, kekuatan eksekutorialnya jelas, apalagi dalam undang-undang disebutkan bahwa putusan tersebut final dan *binding* (mengikat).

Penanganan pelanggaran bersifat Terstruktur Sistematis dan Masif (TSM), dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu semua jenis pelanggaran bisa masuk

kualifikasi TSM, kalau memang memenuhi kualifikasi TSM. Penanganannya bisa dilakukan melalui ajudikasi dan dengan putusannya bisa mendiskualifikasi.

Bawaslu selain menangani pelanggaran Pemilu, juga berwenang menangani sengketa proses Pemilu. Sengketa proses Pemilu menurut ketentuan Pasal 466 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, meliputi sengketa yang terjadi antar peserta Pemilu dan sengketa peserta Pemilu dengan Penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/Kota.

Kewenangan Bawaslu selain menangani penyelesaian pelanggaran Pemilu juga adalah menindaklanjuti adanya dugaan tindak pidana Pemilu dengan memberikan rekomendasi terkait dugaan tindak pidana Pemilu kepada Kepolisian. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 476 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.

d. Pengadilan Negeri

Pasal 2 Perma I tahun 2018 mengatur bahwa Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi berwenang, mengadili dan memutus :

- 1) Tindak pidana pemilihan yang timbul karena laporan dugaan tindak pidana pemilihan yang diteruskan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Bawaslu Provinsi, Panitia Pengawas (Panwas) Kabupaten/Kota kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia paling lama 1 x 24 jam (satu kali dua puluh empat jam). Sejak Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota dan/atau Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Kecamatan menyatakan bahwa perbuatan atau tindakan yang diduga merupakan tindak pidana pemilihan;
- 2) Tindak pidana Pemilu yang timbul karena laporan dugaan tindak pidana Pemilu yang diteruskan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dan/atau Panwaslu Kecamatan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia paling lama 1 x 24 jam (satu kali dua puluh empat jam). Sejak Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dan/atau Panwaslu Kecamatan menyatakan bahwa

⁴¹ Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Penanganan temuan dan laporan pelanggaran pemilihan umum Pasal 3 ayat 4.

⁴² *Ibid*, hal Pasal 4 ayat 2

perbuatan atau tindakan yang diduga merupakan tindak pidana Pemilu.

Tindak pidana Pemilihan adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang,⁴³ sedangkan yang dimaksud dengan tindak pidana Pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.⁴⁴

Pengadilan Negeri dalam memeriksa, Mengadili dan memutus perkara tindak pidana Pemilu menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.⁴⁵ Dalam hal putusan Pengadilan Negeri diajukan banding, permohonan banding diajukan paling lama 3 (tiga) hari setelah putusan dibacakan Pengadilan Tinggi memeriksa dan memutus perkara banding paling lama 7 (tujuh) hari setelah permohonan banding diterima. Putusan Pengadilan Tinggi yang memeriksa dan memutus perkara banding dalam tindak pidana Pemilu merupakan putusan terakhir dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain.⁴⁶

e. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara

Di Indonesia kewenangan untuk menguji kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hak warga negara ini diletakkan di dalam satu lembaga peradilan tersendiri, yaitu Peradilan Tata Usaha Negara. Keberadaan PTUN ini tidak lepas dari komitmen bangsa

Indonesia untuk mendirikan negara hukum dan melindungi kepentingan warga negaranya. Kedudukan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam UUD Negara Republik Indonesia 1945 pasca amandemen telah diatur secara tegas, khususnya dalam Pasal 24 ayat 2 UUD 1945, yang berisi : “Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum. lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

Pengaturan secara tegas kedudukan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam konstitusi tersebut dipengaruhi oleh gagasan mengenai perlunya peningkatan kualitas pengawasan terhadap pemerintah, karena potensi terjadinya penyalahgunaan wewenang dari pejabat pemerintah semakin besar yang jelas merugikan masyarakat umum.⁴⁷

Ketentuan mengenai hukum materiil dan hukum formil dari Peradilan Tata Usaha Negara ini kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Kompetensi absolut dari PTUN terdapat dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menentukan bahwa Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara, yang dimaksud dengan tata usaha negara tersebut, menurut Pasal 1 angka 4 adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴⁸

PENUTUP

A. Kesimpulan

⁴⁷ W Riswan Tjandra, 2009, *Peradilan Tata Usaha Negara; Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, h. 1

⁴⁸ R Wiyono, 2007, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 5

⁴³ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

⁴⁴ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

⁴⁵ Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penyelesaian Tindak Pidana Pemilihan dan Pemilihan Umum.

⁴⁶ Pasal 482 ayat 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.

1. Penyelenggaraan Pemilu yang jujur, adil dan bersih menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 adalah sikap yang mesti dijaga tidak boleh ada kecurangan di dalam Pemilu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku ,adil yang artinya setiap pemilih berhak mendapatkan perlakuan yang sama tanpa ada sekat dari kalangan mana dia berasal atau dari pihak manapun, tidak mendapatkan kecurangan. dan bersih dalam mewujudkan prinsip-prinsip luber dalam Pemilu maka dilakukan beberapa upaya yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum yakni, tetap berpegang pada aturan yang telah ada. Bekerja sesuai dengan peraturan yang mengikat. Mengakomodasi pada masyarakat agar terdaftar sebagai daftar pemilih dan mempunyai hak suara, Bersikap adil kepada peserta pemilih tanpa ada diskrimnasi atau menyetarakan peserta Pemilu.
2. Pemilu yang diselenggarakan secara berkala, sehingga demokrasi dapat terjamin, dan pemerintahan yang sungguh-sungguh mengabdikan kepada kepentingan seluruh rakyat dan dapat benar-benar bekerja efektif dan efisien. Mekanisme Pemilu tersebut akan mempengaruhi kualitas pelaksanaan Pemilu yang ditentukan oleh kesiapan semua pihak, Untuk itu setiap pelanggaran Pemilu harus diselesaikan oleh badan-badan yang berkompetem, yakni oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTUN).

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

B. Saran

1. Hendaknya penyelenggara Pemilu melalui Komisi Pemilihan Umum (KPU) dapat tetap mempertahankan eksistensinya dan

tetap memberikan perwujudan yang maksimal untuk peserta pemilu kedepannya, dengan tetap mempertahankan prinsip yang telah ditetapkan.

2. Perlunya revisi undang-undang tentang Pemilu terutama tentang peran Bawaslu, yakni Rekomendasi kekuatan eksekutorialnya agak lemah, sedangkan putusan kekuatan eksekutorialnya jelas, apalagi dalam undang-undang disebutkan bahwa putusan tersebut final dan *binding* (mengikat).

DAFTAR PUSTAKA

- A, Rahman HI, 2007, *Sistem Politik Indonesia*, Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Asshiddiqie Jimly , 2013 , *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: Raja Grafindo.
- _____, 2010. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Firdaus, 2014, *Penyelesaian Sengketa Pemilu sebagai Upaya Memulihkan Kepercayaan dan Memperkuat Legitimasi Pemerintahan Demokrasi*, Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Vol.8 No.2 Tahun 2014, Fakultas Hukum Universitas Lampung.
- Fajhurrahman Jurdi, 2018 , *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana Prenadamedia Group.
- Fajri Muhammad Ihsan dan Muhajirah Hasanuddin, “ *Kinerja Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2013*, Makassar, nomor 2, Oktober
- Kusnadi Moh dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PUSAR STUDI HUKUM TATA NEGARA, Univeritas Indonesia, Jakarta
- Lubis Solly M, 1980, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung.
- Marzuki Mahmud Peter.2009. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Perdana Media Group.
- Marzuki Lubis , 2016 , *Kewenangan Bawaslu / Panwaslu Dalam Pilkada Serentak Pada Perspektif Hukum Tata Negara dan Demokrasi di Indonesia Terkait Dengan Revisi Undang – Undang Pilkada*, *Makalah Tentang Evaluasi Pilkada*, Sumatra Utara.

- Mahfud Moh MD, 2012, *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia*, PT Rineka Cipta, Jakarta.
- Prihatmoko J Joko, 2008, *Mendemokratiskan Pemilu, Dari Sistem Sampai Elemen Teknis*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta,
- Seran Gotfridus Goris , 2013 , *Kamus Pemilu Populer : Kosa Kata Umum, Pengalaman Indonesia dan Negara Lain*, Graha Ilmu, Yogyakarta,
- Surbakti Ramlan, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.
- Sodikin, 2014, *Hukum Pemilu: Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Gramata Publishing, Jakarta.
- Soekanto Soerjono dan Sri Mamudji, 2001 , *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT Radja Grafindo, Jakarta.
- Soedarmo, 2016, *Naskah Akademik RUU Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum*, Kemendagri, Jakarta,
- IDEA, 2010, *Keadilan Pemilu : Ringkasan Buku Acuan Intenational IDEA*, SUMUT: Penyunting CETRO.
- Sodikin, 2014. *Hukum Pemilu: Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Jakarta: Gramata Publishing.
- Titik Triwulan Tutik, 2010, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Prenada Media Group.
- Wiyono R, 2007, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta
- Program Studi Hubungan Internasional Universitas Megou Pak Tulang Bawang, (Vol. 2, No. 2, Oktober), 2017.
- W Riswan Tjandra, 2009, *Peradilan Tata Usaha Negara; Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta
- www.repository.usu.ac.id/123456789/31378/4/Capter%201.pdf, diakses pada tanggal 3 Desember 2021, Universitas Sumatera Utara.
- Kumparan.com, 2021. Ada 6.649 Laporan dan Temuan yang Diproses Bawaslu Sulut. <https://kumparan.com/manadobacirita/ada-6-649-laporan-dan-temuan-yang-diproses-bawaslu-sulut-1qpWmDiPal1>, diakses pada 6 Desember 2021

Perundang-undangan :

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.
- Republik Indonesia, Undang – Undang RI Nomor 1 Tahun 2010, Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, Pasal 1 ayat 8.

Sumber Lain:

- Rezim Penegakan Hukum Pemilu di Tangan Bawaslu yang Makin Kuat”, <https://rumahpemilu.org/rezim-penegakan-hukum-pemilu-di-tangan-bawaslu-yang-makin-kuat/>,
- Triono, “ *Menakar Efektifitas Pemilu Serentak 2019* ”, Jurnal Wacana Politik