

**PROBLEM PELAKSANAAN WEWENANG PENANGANAN  
PELANGGARAN PEMILIHAN UMUM DI DAERAH  
ISTIMEWA YOGYAKARTA**

(Studi Kasus Penanganan Pelanggaran Pemilu DPR, DPD dan DPRD  
Tahun 2014 di Daerah Istimewa Yogyakarta)

**TESIS**



Oleh :

**ZUHAD AJI FIRMANTORO, SH.**  
NOMOR MHS. : 13912001  
BKU : HTN&HAN

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCA SARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
2016**

**PROBLEM PELAKSANAAN WEWENANG PENANGANAN  
PELANGGARAN PEMILIHAN UMUM DI DAERAH  
ISTIMEWA YOGYAKARTA**

(Studi Kasus Penanganan Pelanggaran Pemilu DPR, DPD dan  
DPRD Tahun 2014 di Daerah Istimewa Yogyakarta)

**TESIS**

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh  
Gelar Magister (Strata-2) Pada Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Oleh :

**Zuhad Aji Firmantoro, SH.**

**NOMOR MHS. : 13912001**

**BKU : HTN&HAN**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCA SARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA**

**2016**

**PROBLEM PELAKSANAAN WEWENANG  
PENANGANAN PELANGGARAN PEMILIHAN UMUM DI  
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

(Studi Kasus Penanganan Pelanggaran Pemilu DPR, DPD dan  
DPRD Tahun 2014 di Daerah Istimewa Yogyakarta)

**TESIS**

Diajukan Untuk **Memenuhi Persyaratan** Guna Memperoleh  
Gelar Magister (Strata-2) Pada Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Oleh :

**Zuhad Aji Firmantoro, SH.**

**NOMOR MHS. : 13912001**

**BKU : HTN&HAN**



**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCA SARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA**

**2016**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**PROBLEM PELAKSANAAN WEWENANG PENANGANAN  
PELANGGARAN PEMILIHAN UMUM DI DAERAH ISTIMEWA  
YOGYAKARTA**

(Studi Kasus Penanganan Pelanggaran Pemilu DPR, DPD dan DPRD Tahun  
2014 di Daerah Istimewa Yogyakarta)

**TESIS**

Oleh :

**ZUHAD AJI FIRMANTORO, SH.**

Nomor Mhs : 13912001

BKU : HTN&HAN

Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji pada tanggal 27 November 2015  
dan dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 27 November 2015

**Tim Penguji**

**Tanda Tangan**

Ketua : **Dr. Ridwan HR, S.H., M.Hum.**

Anggota : **Dr. Ni'matul Huda, SH., M. Hum.**

Anggota : **Zairin Harahap, SH., M.Hum.**

Mengetahui

Ketua Program Pasca Sarjana

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

**Drs. Agus Triyanto, MA. MH. Ph.D.**

## SURAT PERNYATAAN

### ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA PROGRAM PASCA SARJANA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

*Bismillahirrohman nirrohim*

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya :

Nama : ZUHAD AJI FIRMANTORO, SH.  
No. Mhs. : 13912001  
BKU : HTN&HAN

adalah benar-benar mahasiswa Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah "melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan judul:

**"PROBLEM PELAKSANAAN WEWENANG PENANGANAN PELANGGARAN  
PEMILIHAN UMUM DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA"**  
(Studi Kasus Penanganan Pelanggaran Pemilu DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014  
di Daerah Istimewa Yogyakarta)

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendarasan yang diselenggarakan oleh Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang 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 ilmiah ini adalah benar-benar Asli (Orisinal), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan '*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*'
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan dilingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat ijan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda-tangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan 'Majelis' atau 'Tim Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Program Pasca Sarjana 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: 02 Februari 2016  
Yang membuat Pernyataan



*[Signature]*  
D AJI FIRMANTORO, SH.

## **MOTTO**

*Sungguh bila ia menghendaki terjadinya suatu, cukuplah ia perintahkan;*

*“Jadilah!” adan terjadilah ia.*

*(Q.S. Yaa Siin: 82)*

*Fainnama'al ' usri yusro.. innamal' al usri yusro*

*Sesungguhnya bersama dengan kesulitan, ada kemudahan, bersama dengan*

*kesulitan, ada kemudahan.*

*(Q.S Al- Insyirah: 6-7)*

*Man Jadda Wa Jadda (Barang siapa yang bersungguh-sungguh maka akan*

*berhasillah)*

*Jangan pernah remehkan impian*

*Walau setinggi apapun*

*Sesungguhnya Allah SWT Maha Mendengar*

*Teruslah bergerak hingga kelelahan itu lelah mengikutimu*

*Teruslah berlari hingga kebosanan itu bosan mengerjarmu*

*Teruslah Berjalan hingga keletihan itu lebih bersamamu*

*Teruslah bertahan hingga kefuturan itu future menyertaimu*

*Tetaplah berjaga hingga kelesuan itu lesu menemanimu*

*Yakin Usaha Sampai .....*

## *Halaman Persembahan*

*Karya ini penulis persembahkan kepada:*

*Almarhum ayahanda dan Ibunda tercinta yang tak pernah letih mencurahkan kasih sayangnya.*

*Kaknda dan Ayunda tercinta yang selalu memberikan perhatian*

*Almamaterku, tempatku menimba ilmu yang bermanfaat*

*Saudara-saudara seimanku*

## KATA PENGANTAR

*Assalamu'alaikum Wr. Wb.*

Segala puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat serta hidayahnya hingga akhirnya tesis ini dapat diselesaikan dengan dengan segala kekurangan dan keterbatasan penulis. Sholawat beserta salam semoga selalu tercurahkab kepada junjungan nabi besar Muhammad SAW yang telah berhasil merubah peradaban umat manusia menjadi lebih martabat.

Alhamdulillah, dengan semua usaha yang telah penulis lakukan serta segenap penantian. Akhirnya penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis yang berjudul “ Penetapan tarif asuransi oleh OJK dalam perspektif hukum persaingan usaha ” Namun karena terbatasnya kemampuan dan pengetahuan, penulis menyadari bahwa dalam menyelesaikan Tesis ini masih terdapat kekurangan jauh dari kesempurnaan.

Dalam menyelesaikan Tesis ini, penulis menyadari bahwa semua tidak lepas dari bantuan, bimbingan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Drs. Agus Triyanta, MA.MH. P.hD. Sebagai ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
2. Dr Ridwan HR S.H., M.Hum, selaku dosen pembimbing penulis, yang telah meluangkan waktu, tenaga, serta pengarahan kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.



3. Seluruh staf administrasi Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
  4. Kedua orangtuaku, Ayahanda tercinta pemberi arahan berfikir, penanaman prinsip, dan seseorang yang membuatku tetap istiqomah hingga tak sadar akan ketergantunganmu oleh kasih sayangnya, Almarhumah Ibunda tercinta sosok penyayangmu yang tiada tara, yang tidak pernah lelah memberikan cinta dan kasih sayangnya, yang selalu mengerti aku dengan ketidaksempurnaan yang aku miliki.
  5. Ayunda dan Adinda.
  6. Keluarga besar, kerabat dekat atau jauh dan semua pihak yang menyayangi dan selalu mendoakanku.
  7. Teman-teman seperjuangan yang tidak dapat disebutkan satu persatu
  8. Pihak lain yang ikut berperan dan mendoakan dalam penyelesaian tesisku.
- Terima kasih banyak, semoga Allah SWT memberikan balasan yang setimpal.

Semoga Tesis ini dapat bermanfaat bagi semua pihak, Penulis menyadari sepenuhnya bahwa Tesis masih jauh dari yang diharapkan pembaca. Maka dari itu, kritik dan saran sangat penulis harapkan demi kesempurnaan tesis ini.

*Wassalamu' alaikum Wr. Wb*

Yogyakarta, 18 Januari 2016

Penulis

(Zuhad Aji Firmantoro, SH.)

## DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL .....	i
HALAMAN JUDUL.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
HAHALAMAN PENGESAHAN.....	iv
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN .....	v
HALAMAN MOTTO .....	vi
KATA PENGANTAR .....	vii
DAFTAR ISI.....	x
ABSTRAK.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	7
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Orisinalitas Penelitian.....	8
E. Telaah Pustaka.....	10
a. Negara Hukum dan Demokrasi .....	10
b. Wewenang .....	21
F. Metode Penelitian.....	30
G. Sistematika Penulisan.....	35
BAB II PENANGANAN PELANGGARAN PEMILU DI INDONESIA ...	37
A. Teori Pemilu .....	37
B. Penyelenggara Pemilu .....	56
1. Komisi Pemilihan Umum .....	57
2. Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) .....	67
3. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum .....	79
C. Penanganan Pelanggaran Pemilu.....	92
1. Jenis-jenis pelanggaran pemilu.....	92

2. Tata cara penanganan pelanggaran pemilu .....	105
3. Sengketa.....	117
4. Sentra Gakkumdu .....	120
<b>BAB III HARAPAN DAN TANTANGAN PENEGAKAN HUKUM</b>	
<b>PEMILU DI YOGYAKARTA .....</b>	<b>125</b>
A. Penanganan Pelanggaran Pemilu di DIY .....	125
B. Problem Pelaksanaan Wewenang Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilu; Studi Kasus Penertiban Alat Peraga Kampanye di Yogyakarta .....	127
C. Problem Pelaksanaan Wewenang Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilu di Yogyakarta .....	138
1. Pemenuhan Unsur Kampanye dan Alat Bukti Money Politic di Kota Yogyakarta (Studi kasus temuan Bawaslu DIY No. 01/TM/PILEG/III/2014) .....	139
2. Limitasi Waktu Penanganan Pelanggaran Money Politic di Gunungkidul (Studi kasus laporan Bawaslu DIY No. 07/LP/PILEG-DIY/IV/2014) .....	148
3. Wewenang Penghentian Penyidikan (Studi kasus laporan Bawaslu DIY No. 05/LP/PILEG-DIY/IV/2014) ....	159
D. Problem Pelaksanaan Wewenang Penanganan Pelanggaran Kode Etik di Yogyakarta; Studi Kasus Laporan Panwaslu Kabupaten Gunungkidul Nomor 01/LP/PILEG-GK/III/2014.....	165
E. Problem Pelaksanaan Wewenang Penyelesaian Sengketa Pemilu (Studi Kasus Permohonan Nomor 01/SKT/PILEG-DIY/IV/2014).....	170
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>174</b>
A. Praktek Wewenang Penanganan Pelanggaran Pemilu di DIY Pada Pemilu Legislatif Tahun 2014 .....	175

B. Implikasi praktek penanganan pelanggaran pemilu di DIY terhadap penegakan hukum pemilu di DIY pada pemilu Legislatif tahun 2014 .....	177
C. Problem Pelaksanaan Wewenang Penanganan Pelanggaran Pemilu di DIY	178
DAFTAR PUSTAKA .....	181

## ABSTRAK

Meski penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD (Pemilu Legislatif) tahun 2014 telah berlangsung dengan lancar sesuai dengan jadwal dan tahapan yang disusun oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) tetapi tidak bisa dikatakan penyelenggaraannya terbebas dari persoalan pelanggaran hukum. Penyebab terjadinya pelanggaran hukum tersebut diantaranya adalah karena kesalahpahaman, perbedaan penafsiran peraturan, ketidakjelasan pengaturan, ketidakpuasan, ketersinggungan, kecurigaan, tindakan curang atau tidak jujur, kesewenang-wenangan atau ketidakadilan dan sebagainya.

Pelanggaran hukum dalam penyelenggaraan Pemilu Legislatif tahun 2014 dikualifikasikan dalam 3 jenis pelanggaran, yaitu pelanggaran administratif, pelanggaran pidana, dan pelanggaran kode etik. Sedangkan pelanggaran lain yang tidak masuk dalam 3 jenis kategori pelanggaran di atas masuk dalam jenis Sengketa Pemilu.

Tidak semua masalah hukum yang terjadi selama Pemilu Legislatif tahun 2014 bisa diselesaikan secara tuntas. Hal ini karena faktor kesiapan dan profesionalisme penyelenggara Pemilu, penegak hukum dan masyarakat dalam memahami, menyikapi dan menyelesaikannya. Sulitnya penerapan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar yuridis penegakan hukum Pemilu menjadi faktor utama tidak berjalannya penegakan hukum Pemilu Legislatif yang mencerminkan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.

Penanganan pelanggaran pemilu tidak dapat dilaksanakan dengan mudah. Penegak hukum harus memastikan terpenuhinya seluruh unsur formil dan materiil dalam sebuah peristiwa sebagaimana yang dimaksud dalam peraturan. Pemenuhan unsur tersebut mesti didukung dengan alat bukti dan saksi yang tidak bisa dipenuhi dengan mudah tanpa adanya kerjasama dengan masyarakat karena berbagai keterbatasan yang dimiliki oleh penegak hukum.

**Kata Kunci :** Penanganan Pelanggaran Pemilu, DPR, DPD, DPRD

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Demokrasi yang memiliki pengertian pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat meniscayakan lahirnya prosedur untuk mengartikulasi suara rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi ke dalam bentuk keputusan politik. Prosedur tersebut terwujud dalam sistem pemilihan umum atau yang lebih akrab kita sebut dengan pemilu. Secara teoretik, pemilu adalah arena kompetisi untuk mengisi jabatan-jabatan politik di pemerintahan yang didasarkan pada pilihan formal dari warga negara yang memenuhi syarat.<sup>1</sup>

Berdasarkan teori tersebut Indonesia turut mempraktekkan pemilu untuk melakukan rekrutmen kepemimpinan. Sejak awal berdirinya, Indonesia telah menggunakan pemilu sebagai satu prosedur untuk memilih pemimpin dengan berbagai catatan kekurangan dan kelebihan di tiap-tiap pelaksanaannya. Sejarah indonesia mencatat telah melaksanakan 11 (sebelas) kali pemilu sejak tahun 1955 sampai yang terakhir tahun 2014.

Jejak sejarah kepemiluan di Indonesia melahirkan banyak evaluasi terhadap penyelenggaraan pemilu. Salah satu hasil evaluasi tersebut adalah dengan lahirnya pengawas pemilu. Konsep pengawasan pelaksanaan pemilu muncul di Indonesia pertama kali pada tahun 1982 sebagai respon terhadap dugaan adanya kecurangan-kecurangan yang dilakukan para petugas pemilu

---

<sup>1</sup> Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, Cetakan pertama (Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gajah Mada), 2009, hlm. 3

pada pemilu tahun 1971. Akibatnya muncul *distrust* terhadap proses penyelenggaraan pemilu pada tahun 1982 untuk mengurangi ketidakpercayaan public akhirnya pemerintah meresponnya dengan membentuk lembaga pengawas pemilu yang bernama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu).

Pengawas pemilu pasca reformasi semakin mendapat dukungan untuk diperkuat. Situasi ini akhirnya membuat terjadinya beberapa perubahan mendasar terhadap kelembagaan pengawas pemilu baik dari segi struktur sampai dengan kewenangannya. Dimulai dengan lahirnya UU No. 12 tahun 2003. Menurut UU ini dalam pelaksanaan pengawasan Pemilu dibentuk sebuah lembaga *ad hoc* terlepas sama sekali dari struktur KPU. Lembaga *ad hoc* yang dimaksud terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan. Selanjutnya kelembagaan Pengawas Pemilu diperkuat melalui UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Adapun aparatur Bawaslu dalam pelaksanaan pengawasan berada sampai dengan tingkat kelurahan/desa dengan nama Panitia Pengawas Pemilu Provinsi untuk level provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota untuk level kabupaten/kota, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan untuk level kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) untuk level kelurahan/desa. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, sebagian kewenangan dalam pembentukan Pengawas Pemilu

merupakan kewenangan dari KPU. Namun selanjutnya berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 11/PUU/VIII/2010 mengenai *judicial review* yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, rekrutmen pengawas Pemilu sepenuhnya menjadi kewenangan dari Bawaslu. Namun demikian perlu diperhatikan bahwa kewenangan utama dari Pengawas Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 adalah untuk mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana pemilu, serta kode etik.

Tidak berhenti di sana, Secara kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan kembali dengan dibentuknya lembaga tetap Pengawas Pemilu di tingkat provinsi dengan nama Badan Pengawas Pemilu Provinsi (Bawaslu Provinsi) melalui UU No. 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Bagian kesekretariatan Bawaslu juga didukung oleh unit kesekretariatan eselon I dengan nomenklatur Sekretariat Jenderal Bawaslu. dalam konteks kewenangan, selain kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, Bawaslu berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 juga memiliki kewenangan untuk menangani sengketa Pemilu.

Tidak semua wewenang yang diberikan kepada Bawaslu berupa wewenang mandiri yang tidak menyangkut sama sekali dengan wewenang lembaga-lembaga lain. Kewenangan Bawaslu dalam melaksanakan penanganan pelanggaran banyak bersinggungan dengan wewenang lembaga lain seperti Pemda, Polisi, dan KPU. Keterkaitan tersebut terutama dalam hal



penanganan pelanggaran pemilu. Dalam hal pelanggaran pidana maka Bawaslu akan meneruskan penanganannya kepada pihak kepolisian sebagai satu-satunya lembaga yang diberi kewenangan oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan dan penyelidikan. Dalam hal pelanggaran administratif maka Bawaslu meneruskannya kepada KPU untuk selanjutnya KPU bekerjasama dengan Pemda setempat. Dalam hal pelanggaran kode etik maka Bawaslu akan meneruskannya kepada DKPP sebagai lembaga peradilan etik penyelenggara pemilu.

Melihat posisi wewenang Bawaslu yang saling terkait dengan lembaga-lembaga lain, maka bisa dipastikan akan terjadi dinamika yang kompleks dalam pelaksanaannya. Dinamika tersebut berpotensi melahirkan masalah serius yang pada akhirnya justru menghambat penegakan hukum pemilu. Oleh sebab itulah peneliti mencoba meneliti tentang berbagai problem yang ada dalam pelaksanaan wewenang serta implikasinya terhadap proses penegakan hukum pemilu khususnya di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Sebagaimana yang kita ketahui bersama, dalam pelaksanaan pemilu pada tahun 2014 yang lalu, Yogyakarta disebut-sebut menjadi salah satu provinsi yang tergolong sukses dalam menyelenggarakan pemilu. Kesuksesan tersebut dapat dilihat dari beberapa indikasi berupa : *pertama*, DIY merupakan satu-satunya provinsi yang tidak memiliki sengketa hasil Pemilu DPR, DPD dan DPRD. *Kedua*, DIY merupakan satu-satunya provinsi yang penyelenggara Pemilunya tidak ada yang terbukti melakukan pelanggaran Kode Etik, bahkan tidak ada kasus pelanggaran Kode Etik Penyelenggara

Pemilu di DIY yang sempat disidangkan di DKPP. *Ketiga*, DIY merupakan provinsi dengan tingkat partisipasi pemilih tertinggi kedua se-Indonesia, baik saat Pileg maupun Pilpres. *Keempat*, penyelenggara Pemilu level provinsi di DIY, baik KPU DIY maupun Bawaslu DIY masing-masing mendapatkan penghargaan di tingkat nasional terhadap penyelenggaraan dan pengawasan Pemilu, yakni KPU DIY meraih Award sebagai KPU Provinsi terbaik dalam kategori Pemilu Akses serta menjadi nominator untuk kategori ILM Kreatif serta Kreasi Pemilu dan Partisipasi Pemilu dari KPU RI. Sedangkan Bawaslu DIY memperoleh Award dari Bawaslu RI sebagai Bawaslu Provinsi terbaik dalam kategori Pengawasan Partisipatif.

Disisi yang lain tidak bisa diabaikan tingginya angka pelanggaran pemilu secara nasional. Bawaslu menunjukkan angka tingginya pelanggaran dalam pemilu legislatif tahun 2014 yang lalu seperti terlihat dalam table berikut ini:<sup>2</sup>

Tabel 1. Jumlah Pelanggaran Pemilu DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 di Indonesia

Penerimaan		Bukan Pelanggaran	Ditindaklanjuti (Rekomendasi)		
Temuan	Laporan		Pelanggaran Administrasi	Pelanggaran Pidana	Pelanggaran Kode Etik
7.478	2.075	2.033	7.296	186	38
<b>Total= 9.553</b>					

Sumber: Ketua Bawaslu RI

<sup>2</sup> Muhammad, "Evaluasi Peran Bawaslu Dalam Melakukan Pencegahan, Pengawasan dan Penindakan Pelanggaran Pemilu Legislatif Tahun 2014", dalam M. Imam Nasef dan Zuhad AJi F. (ed), *Prosiding Seminar Nasional & Lokakarya "Evaluasi Penyelenggaraan Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2014 di Indonesia"*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dengan Hans Seidel Foundation Indonesia), 2014 hlm 64.

Fakta-fakta di atas membuat penelitian ini semakin menemukan arti pentingnya untuk dilakukan. Dengan kata lain, penelitian ini sesungguhnya bermaksud untuk memotret prestasi Yogyakarta dari sisi yang lain, yaitu sisi penanganan pelanggaran pemilu. Mengingat secara sosiologis, fakta adanya *money politic* dan pelanggaran-pelanggaran pemilu lainnya tidak bisa dipungkiri telah terjadi di Yogyakarta. Tetapi fakta sosiologis tersebut tidak satu pun yang mampu terverifikasi menjadi fakta hukum pelanggaran pemilu.

Misalnya dalam kasus dugaan pelanggaran pidana pemilu berupa *money politic* yang dilakukan oleh Gandung pardiman selaku peserta pemilu. Gandung Pardiman jelas memberikan atau membagi-bagikan barang kepada konstituennya. Hal itu diakui secara langsung oleh Gandung Pardiman tetapi fakta tersebut tetap saja tidak bisa ditindaklanjuti atau dikonversi menjadi fakta hukum melalui prosedur pembuktian yang sangat rumit. Polisi menyatakan bahwa kasus ini tidak memiliki cukup alat bukti serta waktu penindakan yang sudah kadaluwarsa untuk ditindaklanjuti. Senada dengan hal tersebut, Bawaslu DIY yang menemukan dugaan pelanggaran ini menjelaskan bahwa kekurangan alat bukti seperti dimaksud oleh Kepolisian tidak mampu dipenuhi oleh Bawaslu DIY karena Bawaslu DIY tidak memiliki wewenang untuk melakukan penyitaan barang bukti maupun penangkapan sebagaimana wewenang yang dimiliki oleh Kepolisian.<sup>3</sup>

Lain dengan pelanggaran administratif berupa pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye (APK). Prosedur penanganan pelanggaran

---

<sup>3</sup> <http://www.kabarkota.com/berita-839-sulit-peroleh-bukti-kasus-gandung-pardiman-tak-diproses.html>, diakses tanggal 3 Juli 2015.

alat peraga kampanye dimulai dari rekomendasi Panwas Kabupaten/ Kota kepada KPU Kabupaten/ Kota yang selanjutnya bersama dengan pemda melalui Polisi Pamong Prajaya melakukan penertiban dengan mencopot seluruh APK yang melanggar. Faktanya, Polisi Pamong Praja sangat keberatan jika harus melakukan penertiban dengan tanpa didampingi oleh anggota Panwaslu Kabupaten/Kota.<sup>4</sup>

## **B. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang yang sudah dikemukakan di atas dapat ditarik setidaknya dua pertanyaan sebagai rumusan masalah, yaitu:

- a. Bagaimanakah praktek wewenang penanganan pelanggaran pemilu pada pemilu DPR, DPD dan DPRD di DIY tahun 2014?
- b. Apa implikasi praktek penanganan pelanggaran pemilu di DIY terhadap penegakan hukum pemilu pada pemilu tahun 2014?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian diarahkan untuk menjawab dan memecahkan permasalahan sebagaimana diurai dalam rumusan masalah. Oleh karenanya, penelitian ini ditujukan untuk beberapa hal sebagai berikut:

1. Mengetahui praktek wewenang penanganan pelanggaran pemilu oleh Bawaslu DIY, Polda DIY, KPU DIY dan Pemda DIY pada pemilu tahun 2014.

---

<sup>4</sup> Wawancara pra penelitian dengan Ibu Budi Murwati, SE., Anggota Panwaslu Kota Yogyakarta, di Kantor Bawaslu D.I.Yogyakarta, jl. Nyi Ageng Niss No. 544, Peleman, Rejowinangun, Yogyakarta, tanggal 12 Januari 2015.

2. Mengatahui implikasi praktek penanganan pelanggaran pemilu yang dilakukan oleh Bawaslu DIY terhadap penegakan hukum pemilu di DIY pada pemilu tahun 2014 di DIY.

#### **D. Orisinalitas Penelitian**

Berdasarkan penelusuran dan pengamatan yang penulis lakukan, setidaknya tercatat ada 2 (dua) karya tulis baik berupa penulisan hukum, skripsi maupun tesis berkaitan dengan penegakan hukum pemilu. Beberapa karya tulis ilmiah yang penulis maksud adalah sebagai berikut:

1. Penulisan hukum yang berjudul "*Upaya Non-Penal Dalam Penanggulangan Tindak Pidana Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Daerah Kabupaten Sleman*". Penulisan hukum ini dibuat oleh Primayuda Yutama pada tahun 2010 di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Adapun rumusan masalah yang diangkat yaitu:  
1) apa yang dilakukan oleh Kepolisian Republik Indonesia Resort Sleman (Polres Sleman), Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Sleman, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Sleman dalam mencegah terjadinya tindak pidana pemilukada di Kabupaten Sleman ?;  
dan 2) Kendala apa saja yang dihadapi oleh Kepolisian Republik Indonesia Resort Sleman, Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Sleman, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Sleman dalam mencegah terjadinya tindak pidana pemilukada di Kabupaten Sleman?

2. Penulisan hukum berupa tesis yang berjudul “*Peran Badan Pengawas Pemilihan Umum Propinsi Dan Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota Dalam Penyelesaian Tindak Pidana Pemilihan Umum*”. Penulisan hukum ini dibuat oleh Muhammad Irham Fuady pada tahun 2014 di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Adapun rumusan masalah yang diangkat yaitu: 1) Bagaimana upaya yang dilakukan Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota dalam rangka penyelesaian tindak pidana pemilu?; dan 2) Kendala apa saja yang dihadapi oleh Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota dalam penyelesaian tindak pidana pemilu ?.

Meskipun tampak ada karya tulis ilmiah hukum yang sama dengan yang akan penulis bahas namun sesungguhnya tidaklah sama. Pada karya tulis pertama, penulis mencatat bahwa Prima Yuda Yutama mengkhususkan penelitiannya mengkaji tentang upaya non-penal penegakan hukum pidana pemilu yang dilakukan oleh Polres Sleman, Panwaslu Kabupaten Sleman dan KPU Sleman. Studi kasusnya-pun mengkaji kasus pemilukada kabupaten Sleman. Hal ini tentu sangat berbeda dengan penelitian yang akan ditulis oleh penulis, terutama dari sisi lokasi penelitian dan objek penelitian. Dalam hal ini penulis meneliti di level Provinsi DIY dan objek penelitiannya adalah tentang semua pelanggaran pemilu pada Pemilu legislatif tahun 2014.

Karya tulis kedua yang ditulis oleh Muhammad Irham Fuady memang tulisan yang lebih kontemporer dengan lokasi penelitian di DIY tetapi objek penelitiannya khusus mengenai pelanggaran pidana. Hal ini tentu

sangat berbeda dengan yang akan diteliti oleh penulis yang objek kajian pelanggarannya lebih luas tidak hanya mengenai pelanggaran pidana. Itulah karya tulis ilmiah hukum yang menurut hemat penulis paling mirip dengan penelitian yang akan ditulis oleh penulis. Dengan demikian dapat disimpulkan, sejauh yang penulis tahu belum pernah ada penelitian dengan objek penelitian yang sama dengan objek penelitian yang akan diteliti oleh penulis.

## **E. Kajian Pustaka**

### **1. NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI**

Sejarah sudah berakhir dan demokrasi adalah pemenang akhir dari pertarungan seluruh ideologi yang pernah ada di dunia. Demikian kira-kira yang diucapkan oleh Francis Fukuyama dalam bukunya yang berjudul *the end of history*. Tesis yang memaksa kita semua untuk mengatakan demokrasi sebagai sistem politik terbaik dari semua sistem yang pernah ada.

Tiba-tiba semua orang menemukan demokrasi. Antusiasme universal akan hadirnya demokrasi *tidak* terbatas hanya pada dataran teoritis semata. Di hampir semua negara yang ada di muka bumi ini, terus berusaha mengganti sistem pemerintahan otoritarian atau rezim “satu partai” dengan rezim “multi partai”. Seolah-olah sejarah melenyapkan alternatif lain selain demokrasi.

Fasisme sudah gagal sejak lama, komunisme sudah tidak ada, dan militer tidak dapat menciptakan pemerintahan yang efektif. Yang kita saksikan saat ini hanyalah sisa-sisa sejarah, yaitu demokrasi liberal dengan ditambah kapitalisme di bidang ekonomi. Ada yang menyambutnya dengan gembira dan ada yang terpaksa menerima dengan setengah hati.<sup>5</sup> Dengan demikian maka wajar jika semua orang mengatakan kita saat ini hidup dalam era demokrasi.

Dalam sejarah Indonesia sendiri, pertarungan sengit demokrasi terlihat ketika agama muncul sebagai ide dasar negara Indonesia. Pertarungan ini dapat kita lacak dari perdebatan-perdebatan para *founding fathers* kita saat itu. Perdebatan itu sampai sekarangpun masih menyisakan jejak peninggalan yang jelas, misalnya piagam jakarta.

*Democracy* masuk dalam perbendaharaan bahasa Inggris baru pada abad 16. Kata demokrasi sendiri berasal dari Yunani yang dalam bahasa aslinya disebut “*demos*”. Akar maknanya “*demos*” bermakna rakyat, dan “*Cratein*” yang bermakna memerintah.<sup>6</sup> Dari sana kita saat ini lebih akrab menyebut demokrasi dalam pengertiannya yang normatif yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Pengertian tersebut menegaskan bahwa kedaulatan tertinggi dalam sebuah negara yang demokratis adalah berada di tangan rakyat, bukan pada tangan penguasa. Wilayah yang pertama dan menjadi sumber

---

<sup>5</sup> Anthony Giddens, *Melampaui Ekstrim Kiri dan Kanan: Masa Depan Politik Radikal* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm 148.

<sup>6</sup> A. Syabirin Harahap, *Pokok-Pokok Pikiran Filsuf-filsuf Islam & Barat* (Semarang: Pustaka Nizamiyah, Tanpa Tahun), hlm 137.



bagi perkembangan demokrasi modern adalah Athena. Athena merupakan salah satu kota yang ada di Yunani. Jejak-jejak demokrasi modern itu dapat kita telusuri dari berbagai sumber. Salah satu sumber itu berasal dari pidato Pericles. Seorang jenderal dan politisi Athena yang cukup disegani pada zamannya. Dokumentasi pidato itu kemungkinan ditulis oleh Thucydides, tiga puluh tahun pasca pidato itu disampaikan oleh Pericles. Dalam pidato itu dia menyampaikan:

*“Konstitusi kita disebut demokrasi karena kekuasaan tidak di tangan minoritas, tetapi semua rakyat. Apabila ada problema untuk menyelesaikan perselisihan privat, semua orang sama kedudukannya di depan hukum. apabila problemanya adalah menempatkan seseorang di depan orang lain dalam kedudukan tanggungjawab publik, yang diperhitungkan bukanlah kedudukannya dalam kelas tertentu, tetapi kemampuan nyata yang dimiliki oleh orang tersebut.*

*Kita adalah bebas dan toleran dalam kehidupan privat kita. Tetapi dalam urusan publik, kita tunduk pada hukum. Hal tersebut disebabkan oleh perintah untuk melakukan penghormatan yang dalam.*

*Kita memberikan kepatuhan pada mereka yang kita tempatkan untuk berkewenangan, dan kita tunduk pada hukum itu. Khususnya hukum yang melindungi mereka yang ditindas, dan hukum tertulis yang diakui dan dapat menimbulkan rasa malu jika melanggarnya.”<sup>7</sup>*

Pidato tersebut menegaskan praktek demokrasi yang dijalankan di Athena ketika itu, yang kelak berkembang menjadi demokrasi modern dimana kebebasan menjadi salahsatu titik tekannya. Inspirasi demokrasi yang demikian mendorong hilangnya watak diskriminatif terhadap sesama manusia. Watak yang memberikan kebebasan bagi manusia dalam mengembangkan segenap potensi diri yang ada dalam dirinya.

---

<sup>7</sup> Harjono, *Transformasi Demokrasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009), hlm 21-22.

Lebih jelas, Aristoteles menuliskan beberapa ciri demokrasi sebagai berikut.<sup>8</sup>

- a. Pemilihan pejabat oleh semua untuk semua;
- b. Pemerintahan oleh semua untuk masing-masing dan masing-masing pada gilirannya untuk semua;
- c. Jabatan diisi dengan cara undian, atau oleh semuanya, atau tidak sama sekali berdasarkan pengalaman atau ketrampilan;
- d. Masa waktu jabatan tidak didasarkan pada kualifikasi pemilikan harta kekayaan;
- e. Orang yang sama tidak akan menduduki jabatan yang sama untuk kedua kalinya. Kalau dilakukan, harus sangatlah jarang dan hanya dalam hal berhubungan dengan keadaan perang;
- f. Masa jabatan yang sesingkat mungkin;
- g. Juri harus dipilih dari seluruh warga dan mengadili semua hal penting dan dalam tingkat yang tertinggi seperti hal-hal yang mempengaruhi konstitusi dan perjanjian antar individu;
- h. Dewan sebagai kekuasaan yang berdaulat dalam segala hal atau paling tidak, hal-hal yang penting. Pejabat-pejabat tidak mempunyai kewenangan kedaulatan kepada yang lain ataupun pada sedikit orang;
- i. Gaji untuk anggota dewan, hakim peradilan, dan pejabat pemerintahan adalah sama besarnya sebagaimana warga biasa yang berhak mendapatkan makan dalam menjalankan jabatannya;
- j. Karena kelahiran, kekayaan, dan pendidikan adalah tanda-tanda dalam menentukan oligarki, dengan demikian, hal yang sebaliknya, yaitu: dilahirkan dari kalangan rendah, berpendapatan rendah, dan pekerjaan kasar, adalah ciri dari demokrasi;
- k. Tidak ada jabatan yang mempunyai masa berulang bersambung, dan jika diperlukan, pengisian jabatan tersebut harus dilakukan secara undian dari calon-calon yang ada.

---

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm 25-26.

Dalam ruang demokrasi, hak-hak manusia sebagai individu dan sebagai bagian dari masyarakat mendapat jaminan yang luar biasa. Jaminan itu terwujud nyata dalam bentuk hukum yang wajib ditaati oleh setiap warga negara. Karena itu, sebuah negara demokratis tidak bisa tegak tanpa adanya supremasi hukum. W. Friedman mengemukakan dari segi nilai hukum, demokrasi modern dapat dikelompokkan kedalam 4 (empat) unsur:<sup>9</sup>

- a. Hak hukum individu atau kebebasan individu;
- b. Persamaan di depan hukum;
- c. Kontrol oleh rakyat terhadap pemerintah; dan
- d. Negara hukum.<sup>10</sup>

Negara hukum adalah negara yang mendasarkan diri pada aturan hukum yang berlaku. Artinya segala persoalan dalam hidup bermasyarakat dan bernegara diselesaikan dengan aturan hukum yang berlaku oleh pemegang kekuasaan yang sah dalam suatu negara. Pandangan ini menunjukkan tidak adanya ruang bagi nafsu atau dendam dalam menyelesaikan suatu persoalan di sebuah negara hukum. Negara hukum dengan karakter yang seperti itu disebut dengan negara beradab;

---

<sup>9</sup>I Dewa Gede Admadja, *Filsafat Hukum; Dimensi Tematis dan Historis*, Cetakan I (Malang: Setara Press, 2013), hlm 17-18.

<sup>10</sup> Khusus mengenai negara hukum ini Friedman memberikan keterangan bahwa konsepsi nilai demokrasi dalam unsur negara hukum dibangun dengan pilar hak hukum individu dan pertanggungjawaban hukum individu.

negara yang dikelola dengan akal budi manusiawi dan bukan dengan nafsu kebinatangan.<sup>11</sup>

Dalam Qur'an Allah telah menjelaskan tentang hal ini seperti berikut:

*“Sesungguhnya Allah menyuruh kalian menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya dan (menyuruh kalian) apabila menetapkan hukum diantara manusia tetapkanlah hukum dengan keadilan ...”* (QS an-Nisa'[4]: 8)

Mendasarkan pada ayat tersebut, Masdar Farid Mas'udi menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan hukum adalah sistem norma atau aturan yang bersifat mengikat dan karenanya bisa dipaksakan oleh pihak atau lembaga yang secara resmi diberi kewenangan untuk itu. Materi atau isi norma tersebut bisa diambil dari hukum agama, hukum adat, dan bahkan dari hukum negara lain yang telah ditetapkan sebagai hukum positif melalui proses legislasi yang disepakati bersama. Di atas segalanya, semua materi hukum tersebut, dari manapun asal-usulnya, sejalan dengan prinsip-prinsip dasar dalam konstitusi yang muaranya adalah keadilan.<sup>12</sup>

Agak berbeda dengan Masdar, secara lebih rinci sosiolog A.A.G. Peters menyebutkan 5 (lima) ciri hukum modern yang rasional, yaitu:<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Masdar Farid Mas'udi, *Syarah Konstitusi UUD 1945 dalam Perspektif Islam*, Cetakan I (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2010), hlm 52.

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm 53.

<sup>13</sup> I Dewa Gede Admadja, *Filsafat Hukum; Dimensi... Op. Cit.*, hlm 27-28.

- a. Hukumnya berkualitas normative yang berarti hukum yang bersifat umum-abstrak dapat diterapkan untuk semua orang dan berulang-ulang pada kasus serupa;
- b. Berkarakter sebagai hukum positif yang berarti dibuat oleh institusi negara yang sah;
- c. Diperkuat dengan kekuasaan paksaan berupa sanksi dari negara melalui prosedur pengadilan;
- d. Tersusun secara sistematis dalam satu sistem yang taat terhadap asas-asas dan doktrin yang ada;
- e. Wataknya sekuler atau memiliki materi muatan yang terpisah dari agama dan etika.

Semakin kita mencari tahu tentang hukum semakin kita akan bertemu dengan ketidaktahuan, karena faktanya hingga hari ini tidak pernah ditemukan atau setidaknya tidak disepakati oleh para ilmuwan tentang pengertian hukum. Meski begitu, para ahli bersepakat bahwa hukum dan demokrasi dalam perkembangan dunia modern memiliki hubungan “berjalin-berkelindan” saling menautkan diri dalam kekuasaan. Blaise Pascal mengilustrasikan hubungan keduanya dengan menulis adagium, ”Hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman”, Itulah arti penting negara hukum dalam konsepsi negara demokratis.<sup>14</sup>

Banyak ahli yang memberikan penjelasan mengenai kriteria negara hukum namun jika diringkas intinya adalah bahwa semua orang, baik yang memerintah maupun yang diperintah sama-sama tunduk pada

---

<sup>14</sup> *Ibid.* hlm 63.

hukum yang berlaku. Kewajiban tunduk tersebut didasarkan pada asumsi hukum yang berlaku adalah hukum yang adil karena sejatinya, keadilanlah tujuan akhir dari hukum itu.

Indonesia sebagai negara berkembang wajib memastikan hadirnya keadilan dengan salah satu caranya ialah menjamin adanya kepastian hukum. Penting untuk diperhatikan bahwa sistem hukum dalam negara berkembang yang dicirikan dengan kentalnya dominasi tradisi yang bersifat religius ataupun yang lain serta dominasi intervensi politik membuat kepastian hukum menjadi lebih sulit dihadirkan. Oleh karena itu, diperlukan nyali untuk mendobrak sistem hukum keluar dari kungkungan tradisi dan politik.<sup>15</sup> Jika hal itu tidak bisa dilakukan maka selamanya kita akan terjebak pada ketidakpastian hukum. Satu kondisi dimana hukum berpisah sama sekali dengan kenyataan dan akhirnya menjadi sama sekali tidak efektif untuk diterapkan.

Prof. Otto menyebutkan setidaknya ada 3 (tiga) faktor yang mempengaruhi kepastian hukum, yaitu aturan hukumnya, lembaga atau institusi yang membentuk atau menerapkan hukum, dan lingkungan sosial masyarakat dimana hukum diberlakukan. Semakin baik negara hukum berfungsi akan semakin tinggi tingkat kepastian hukumnya. Semakin tinggi tingkat kepastian hukum maka akan semakin mudah melahirkan keadilan.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Jan Michiel Otto, "Kepastian Hukum Yang Nyata di negara Berkembang", dalam Adriaan W. Bedner dkk., ed., *Kajian Sosio Legal*, Edisi Pertama, (Bali: Pustaka Larasan, 2012), hlm 131.

<sup>16</sup> *Ibid.*, 123.

Menempatkan keadilan sebagai salah satu alat kontrol merupakan bagian yang sangat penting dalam rangka peningkatan kualitas pelaksanaan demokrasi. Karena keadilan dalam demokrasi akan menegaskan fungsi kebersamaan dan bekerja dalam konteks kepentingan umum serta memastikan hadirnya kesempatan yang setara dan seimbang dalam berbagai jenis kompetisi politik dari tingkat nasional sampai dengan lokal.<sup>17</sup> Budi Hardiman membahasakannya dengan “kesetaraan inklusif”.

Kesetaraan inklusif merupakan kesetaraan yang dimiliki oleh semua orang dengan tanpa memandang atau membedakan asal suku, agama, kepemilikan modal, komunitas politik maupun pekerjaan. Semua itu bisa dicapai hanya dengan memahami bahwa demokrasi itu untuk *semua* dan bukan hanya untuk *sebagian*, sehingga tidak ada lagi ruang bagi mereka yang masih mengambil preferensi-preferensi tertentu dalam demokrasi. Jika dalam demokrasi masih ada preferensi yang bersemangatkan primordialisme maka yang terjadi adalah lahirnya kesetaraan eksklusif yaitu kesetaraan untuk kelompok-kelompok tertentu semata. Kesetaraan inklusif itu hanya mampu diwujudkan dengan cara penguatan masyarakat warga. Sebuah tataan masyarakat dimana para warganya adalah “subjek” yang setara dan bebas. Dalam konsep normatif demokrasi, masyarakat warga diandaikan mengandung banyak hal:

---

<sup>17</sup> Teguh Yuwono, “Keadilan Dalam Perspektif Politik” dalam Hermansyah SH., M. Hum., red., *Komisi Yudisial dan Keadilan Sosial*, Cetakan ketiga, (Jakarta: Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2010), hlm 26.

Kesadaran hukum, keadilan, kesejahteraan ekonomi, *fairness* dalam prosedur politis, situasi demografis yang ideal, dan seterusnya.<sup>18</sup>

Sayangnya, catatan sejarah Indonesia pasca Suharto menyimpulkan sebaliknya. Kelahiran demokrasi justru dibajak dan dimanfaatkan oleh kekuatan-kekuatan oligarki yang kuat. Mereka memasukan kepentingannya dalam bangunan sistem hukum dan politik yang hampir mustahil dipatahkan. Hal ini diperparah dengan hadirnya kembali politik massa dimana individu-individu dalam masyarakat diperlakukan sebagai kerumunan massa.

Mereka hanya diperlakukan sebagai kuantitas belaka dimana para individu dianggap bodoh, mudah percaya dan emosional. Terbukti hanya dengan slogan-slogan kampanye yang dangkal dan janji-janji yang (kadang) irasional, mereka yang berkompetisi dalam pemilu mudah memobilisasi massa. Pada kondisi demikian, demokrasi akhirnya hanya akan menjadi persekongkolan antara elit pragmatis dan massa untuk mengkhianati demokrasi itu sendiri.<sup>19</sup>

Padahal, kondisi ideal demokrasi mensyaratkan adanya rasionalitas yang diandaikan dalam dua hal yaitu rasionalitas pemilih dan informasi yang cukup atau memadai. Rasionalitas bergantung pada tingkat pendidikan sementara informasi yang cukup bergantung dari *fairness* dalam berpolitik yang kesemuanya mesti dijamin oleh negara.

Khusus mengenai informasi yang memadai harus ditekankan tidak hanya

---

<sup>18</sup> F Budi Hardiman, *Dalam Moncong Oligarki; Skandal Demokrasi di Indonesia*, Cetakan I (Yogyakarta: Kanisius, 2013), hlm 60-61.

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm 62-70.



dalam hal prosedur (semua orang memiliki hak yang sama untuk memperoleh informasi) guna mempengaruhi publik melainkan juga kualitas isi informasi. Tidak boleh atasnama kebebasan berpendapat, lalu orang dengan seenaknya menginformasikan semua hal, termasuk informasi kebencian terhadap minoritas demi mengaget konstituen mayoritas sebagaimana yang pernah dialami Jerman. Dengan kemampuan retorikanya, Hitler memanfaatkan kebebasan berpendapat yang dijamin demokrasi untuk membangun semangat primordialisme antara kaum mayoritas (suku Arya) dengan kaum minoritas (suku Yahudi).<sup>20</sup>

Jika tidak berhati-hati, Indonesia bisa terjebak pada lubang yang sama seperti Jerman. Dahulu sempat ada ekspresi primordialitas pribumi dan tionghoa yang untungnya dapat dikontrol dan dikoreksi oleh demokrasi yang muncul dalam perwujudan pluralisme. Meski begitu banyak resiko, demokrasi tetap menawarkan kepada kita kebebasan dan kesetaraan sebanyak mungkin dan sistem negara hukum memberikan kepada kita tantangan/keteraturan yang diperlukan.

## **2. WEWENANG**

Jika kita melihat dari segi bahasa, kata dasar wewenang yaitu wenang yang dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti hak dan kekuasaan untuk bertindak; Kekuasaan untuk membuat keputusan,

---

<sup>20</sup> Donny Gahral Adian, *Demokrasi Kami*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Koekoesan, 2006), hlm 115-116.

memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain. Black's Law Dictionary menjelaskan tentang wewenang (Authority) sebagai berikut:

*The right or permission to act legally on another's behalf; esp., the power of one person to affect another's legal relation by act done in accordance with the other manifestations of assent; the power delegated by a principal to an agent; also termed power over another person; b) Governmental power or jurisdiction; a governmental agency or corporation that administers a public enterprise. Also termed public authority.*<sup>21</sup>

(Hak atau izin untuk bertindak secara hukum atas nama pihak lain, terutama kekuasaan seseorang untuk memengaruhi hubungan hukum pihak lain dengan tindakan yang dilakukan sesuai dengan manifestasi persetujuan orang lain; kekuasaan yang didelegasikan oleh seorang pejabat kepada wakilnya, juga disebut kekuasaan atas orang lain; b) kekuasaan atau yuridiksi pemerintah, sebuah badan pemerintah atau korporasi yang mengelola suatu perusahaan public juga disebut otoritas public)

Banyak juga ahli yang telah mencoba untuk memberikan definisi terhadap wewenang. Beberapa diantaranya ada Philipus M. Hadjon yang mendefinisikan wewenang (*bevoegdheid*) sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.<sup>22</sup> Agak berbeda dengan Philipus M. Hadjon, F.P.C.L. Tonner berpendapat "*Overheidsbevoegdheid wordt in dit verband opgevat als het vermogen om positief recht vast te stellen en aldus rechtsbetrekkingen tussen burgers onderling en tussen overheid en te scheppen*" (kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan

---

<sup>21</sup> Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Eight Edition (USA: Thomson West, 2004), hlm 142-143.

<sup>22</sup> Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang", *YURIDIKA*, No.5&6 Tahun XII, September – Desember, 1997, hlm1.

begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintahan dengan warga negara).<sup>23</sup>

Kewenangan dan wewenang pada prinsipnya memiliki pengertian yang sama. Namun agar ada kesamaan paham, penting untuk diketahui bahwa kewenangan adalah kekuasaan yang diformalkan, baik terhadap golongan orang tertentu maupun terhadap sebuah bidang pemerintahan tertentu secara utuh, sedangkan wewenang hanya mengenai satu bidang tertentu saja atau dengan kata lain, kewenangan berarti kumpulan dari wewenang-wewenang.<sup>24</sup>

Wewenang dalam Bahasa Belanda sering disebut *bevoegdheid*. Istilah ini sering digunakan dalam konsep perdata dan hukum publik. Perlu ditekankan bahwa konsep wewenang yang dimaksud dalam penelitian ini adalah wewenang publik sebagaimana yang dikatakan oleh F.A.M. Stroink bahwa kewenangan berdasarkan hukum publik adalah kemampuan yuridis dari badan.<sup>25</sup> Wewenang yang dimaksud merupakan keseluruhan hak dan kewajiban yang terletak pada badan itu.

Wewenang public dapat bersifat ketatanegaraan (*staatsrechtelijk bevoegdheid*) maupun administratif (*administratief bevoegdheid*).

Wewenang ketatanegaraan merupakan wewenang yang diberikan dan

---

<sup>23</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2006), hlm 100.

<sup>24</sup> SF. Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, Dikutip dari SF. Marbun, *Hukum Administrasi Negara II*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII Press, 2013), hlm110.

<sup>25</sup> F.A.M. Stroink, *Pemahaman Tentang Dekonsentrasi*, diterjemahkan oleh Ateng Syafrudin, Refika Aditama, Bandung, 2006, hlm 24, dikutip kembali dalam Dr. ridwan, SH., MHum., *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hlm 112-113.

dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara, sedangkan wewenang yang bersifat administrasi merupakan wewenang yang diberikan dan dilaksanakan oleh organ administrasi atau pemerintahan.<sup>26</sup>

Setiap negara hukum pasti mendasarkan tindakannya pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Prinsip ini lebih akrab kita sebut sebagai asas legalitas yang dalam pengertian pidana berarti “*nullum delictum sine praevia lege poenali*” (Tidak ada hukuman tanpa undang-undang). Meski lebih sering didengar dalam hukum pidana namun asas legalitas juga digunakan dalam konteks hukum administrasi dengan ungkapan “*Dat het bestuur aan de wet is onder worpen*” (Bahwa pemerintah tunduk pada undang-undang). Dengan kata lain asas legalitas mengharuskan semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang.<sup>27</sup>

Pengertian tersebut dapatlah memberikan pemahaman mengenai eratnya kaitan antara asas legalitas dengan gagasan negara hukum dan demokrasi. Demokrasi menghendaki rakyat sebagai pemegang kekuasaan mutlak diejawantahkan melalui peraturan perundang-undangan atau hukum buatan para wakil rakyat yang dipilih secara demokratis. Tunduknya pemerintah kepada undang-undang sama artinya dengan tunduknya pemerintah kepada perintah rakyat dan dengan demikian

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> H.D.Stout, *De Betekenissen Van De Wet*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994, hlm 28, dikutip kembali dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Cetakan Kedelapan (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2008), hlm 91.

maka kedaulatan rakyat benar-benar terwujud dalam setiap tindakan pemerintah.

Asas legalitas sebagai satu pilar utama negara hukum memiliki beberapa kelemahan berkaitan dengan hukum positif atau hukum tertulis yang ada. Cara berpikir hukum modern yang menggunakan paradigma positivistik mengharuskan orang melihat hukum dalam teks-teks mati yang di sahkan oleh lembaga resmi bernama negara. Legitimasi tunggal berlakunya hukum dalam perspektif ini adalah kekuasaan Negara yang bersifat memaksa dengan seluruh instrument yang menyertainya. Oleh karenanya, hukum ini memiliki potensi besar disalahgunakan oleh penguasa untuk menjadi alat penjaga *status quo*. Dengan kalimat lain, paradigma hukum ini membuat orang tidak lagi membaca undang-undang untuk dipraktekkan melainkan hanya sekedar mengeja undang-undang semata. Padahal kata kunci dari penegakan hukum yang berorientasi pada kemanusiaan atau keadilan adalah kerelaan untuk membebaskan diri dari *status quo* yang memenjarakan manusia dalam ketertindasan.<sup>28</sup>

Meski masih banyak kelemahan namun perlu diketahui bahwa hadirnya asas legalitas merupakan salah satu upaya sistem dalam menghadirkan kepastian hukum dan kesamaan perlakuan dalam hukum demi tercapainya keadilan. Oleh sebab itu setiap wewenang mesti bersumber dari hukum yang berlaku. Wewenang yang bersumber dari

---

<sup>28</sup> *Ibid*, Hlm 91.

hukum yang berlaku tersebut biasa kita sebut sebagai wewenang yang sah. Jadi, munculnya kewenangan yang sah adalah agar penyelenggara negara dalam melaksanakan pemerintahan terbatas oleh kewenangannya yang sah sehingga penyelenggara negara tidak dapat berlaku sewenang-wenang.

Pada umumnya para ahli menyatakan bahwa wewenang yang bersumber dari hukum dapat diperoleh melalui tiga cara yaitu delegasi, mandat dan atribusi. H.D. Van Wijk/ Willem Konijnenbelt mendefinisikan ketiganya sebagai berikut:<sup>29</sup>

- a. **Atribusi** adalah pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan;
- b. **Delegasi adalah** pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan ke organ pemerintahan yang lain
- c. **Mandat terjadi** ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya

Lebih jauh, Marbun menjelaskan bahwa pembuat undang-undang yang dapat memberi Atribusi (berasal dari Bahasa Belanda *attributie* berarti pembagian) ada dua yaitu pembentuk undang-undang orisinal (DPR) dan pembentuk undang-undang delegasi (menteri-menteri dan organ-organ pemerintah yang berwenang). Dengan kata lain, atribusi adalah cara memperoleh dasar hukum bagi setiap tindakan pemerintah yang paling orisinal. Organ pemerintah yang dapat menerima atribusi

---

<sup>29</sup> H.D. Van Wijk/ Willem Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, dikutip dari Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Ke-8, Edisi Revisi, 2013, hlm 102.

tidak terbatas pada limitasi waktu kelahiran suatu organ pemerintah tetapi pembentuk undang-undang akan memberi atribusi kepada organ pemerintah dengan mempertimbangkan kesesuaian bidangnya, baik organ pemerintahan pusat maupun daerah. Oleh karena atributif merupakan penyerahan suatu wewenang (baru) dari pembuat undang-undang kepada pemerintah atau pejabat administrasi negara maka dapat dipastikan dalam setiap atributif akan ada dua pihak yang terlibat yaitu pemberi wewenang dan penerima wewenang.<sup>30</sup>

Delegasi berasal dari Bahasa Belanda *delegatie* yang berarti penyerahan kewenangan dari organ pemerintahan atau pejabat pemerintahan kepada organ pemerintahan atau pejabat pemerintahan yang lain. Dalam hal ini ada 3 (tiga) pihak yang terlibat, mereka adalah pihak pemilik kewenangan (Presiden); Pihak penerima wewenang delegasi (misalkan Menteri dalam negeri); dan pihak penerima limpahan wewenang delegasi (misalkan Gubernur). Pihak yang melimpahkan wewenang delegasi biasa disebut *delegans* sedangkan pihak menerima limpahan wewenang delegasi disebut *Delegataris*.<sup>31</sup>

*Delegans* tidak dapat lagi menggunakan wewenang yang telah didelegasikan kepada *delegataris* kecuali *delegans* terlebih dahulu mencabut wewenang yang didelegasikannya sesuai dengan asas *contrarius actus*. Oleh sebab itu *delegataris* bertanggungjawab penuh atas pelaksanaan wewenang yang sudah didelegasikan *delegans*

---

<sup>30</sup> S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Cetakan I (Yogyakarta: FH UII Press, 2012), hlm 70-73.

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm 75-79.

kepadanya dengan seluruh konsekwensi yang diakibatkannya secara hukum.<sup>32</sup>

Berbeda dengan delegasi, pada mandat tidak terjadi penyerahan wewenang melainkan hanya pelimpahan wewenang dari pihak pemberi mandat (*mandans*) kepada pihak yang diberi mandat (*mandataris*). Sebagaimana pengertian umumnya, merujuk pada Undang-Undang Administrasi Umum Belanda, mandat berarti suatu kewenangan yang diberikan oleh organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lain untuk atas namanya mengambil keputusan. Dengan begitu *mandans* tetap berwenang melaksanakan wewenang sekalipun wewenang tersebut telah dimandatkan kepada *mandataris*. Penting untuk diperhatikan bahwa seluruh akibat hukum yang terjadi karena dilaksanakannya mandat oleh *mandataris* ditanggung oleh *mandans* kecuali hal tersebut dilarang secara nyata atau ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan atau bertentangan dengan sifat kewenangannya. Oleh sebab itu, *mandataris* harus bertanggungjawab atau memberi laporan kepada *mandans* dalam setiap melaksanakan mandat yang diberikan oleh *mandans*.<sup>33</sup>

Melihat penjelasan di atas maka nyatalah perbedaan antara ketiga sumber wewenang tersebut. Pada atribusi terjadi “penciptaan” wewenang baru; Pada delegasi terjadi “penyerahan” wewenang; Sementara pada mandat hanya terjadi “pelimpahan” wewenang.

---

<sup>32</sup> *Ibid*, hlm 80-81.

<sup>33</sup> *Ibid*. hlm 83-87.



Ditinjau dari segi sifat, Indroharto membagi wewenang dalam 3 (tiga) sifat yaitu<sup>34</sup>:

- a. **Kewenangan Terikat:** apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan.
- b. **Kewenangan fakultatif:** terjadi dalam hal badan tata usaha negara tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan.
- c. **Kewenangan bebas:** apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan **kepada badan** tata usaha negara untuk menentukan mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkan. Kewenangan tersebut oleh **Hadjon** dibagi menjadi 2 yakni kewenangan i) untuk memutus secara mandiri, dan ii) kebebasan penilaian terhadap tersamar.

Ditinjau dari segi batasan, setiap wewenang itu dibatasi oleh isi/materi (*materiae*), wilayah/ruang (*locus*), dan waktu (*tempus*). Cacat dalam aspek-aspek tersebut menimbulkan cacat wewenang atau dalam artian bahwa di luar batas-batas itu suatu tindakan pemerintahan merupakan tindakan tanpa wewenang (*onbevoegdheid*). Tindakan tanpa wewenang bisa berupa<sup>35</sup>:

---

<sup>34</sup> Puspitatata, "Kedudukan, Kewenangan, Dan Tindakan Hukum Pemerintah," dalam <http://puspitatata5.blogspot.com/2013/05/kedudukankewenangan-dan-tindakan-hukum.html>, Akses 19 Juni 2015.

<sup>35</sup> W. Riawan Tjandra, "Perbandingan Sistem Peradilan Tata Usaha Negara dan Conseil d'etat sebagai Institusi Pengawas Tindakan Hukum Tata Usaha Negara," dalam

- a. *Onbevoegdheid ratione materiae*: yaitu apabila suatu keputusan tidak ada dasarnya dalam peraturan perundang-undangan atau apabila keputusan itu dikeluarkan oleh badan atau pejabat TUN yang tidak berwenang mengeluarkannya;
- b. *Onbevoegdheid ratione loci*: keputusan yang diambil oleh badan atau pejabat TUN tersebut menyangkut hal yang berada di luar batas wilayahnya (*geografis*);
- c. *Onbevoegdheid ratione temporis*: badan atau pejabat TUN belum berwenang atau tidak berwenang lagi untuk mengeluarkan keputusan TUN, misalnya karena jangka waktunya sudah lampau atau menerapkan peraturan lain sementara itu sudah berlaku peraturan baru.

Dalam perspektif Hukum Administrasi dikatakan bahwa ketetapan yang tidak sah akan berakibat pada batalnya ketetapan tersebut. Batalnya sebuah ketetapan dapat dibedakan dalam 3 (tiga) jenis kebatalan ketetapan yang tidak sah.<sup>36</sup> *Pertama*, ketetapan yang batal demi hukum (*nietigheid van rechtswege*) adalah suatu ketetapan yang isinya menetapkan adanya akibat suatu perbuatan itu untuk sebagian atau seluruhnya bagi hukum dianggap tidak ada, tanpa diperlukan keputusan pengadilan atau Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang menyatakan batalnya ketetapan tersebut, jadi ketetapan itu batal sejak

---

<http://law.uii.ac.id/images/stories/Jurnal%20Hukum/Jurnal-No-3-Vol-20-Juli-2013/W-Riawan-Tj.pdf>, Akses 19 Juni 2015

<sup>36</sup> Boedi Djatmiko HA, "Karakter Hukum Keputusan PTUN," dalam <http://sertifikattanah.blogspot.com/2009/09/karakter-hukum-keputusan-ptun.html>, Akses 19 Juni 2015

dikeluarkan atau bagi hukum keputusan tersebut dianggap tidak ada ( dihapus ) tanpa diperlukan suatu keputusan hakim atau keputusan suatu badan pemerintah lain yang berkompeten untuk menyatakan batalnya sebagian atau seluruhnya.<sup>37</sup> *Kedua*, ketetapan yang dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) adalah suatu ketetapan baru dapat dinyatakan batal setelah pembatalan oleh hakim atau instansi yang berwenang membatalkan, dan pembatalan tidak berlaku surut. Bagi hukum, perbuatan dan akibat-akibat hukum yang ditimbulkan dianggap sah sampai dikeluarkan keputusan pembatalan (*ex-nunc*) kecuali undang-undang menentukan lain. *Ketiga*, ketetapan yang batal (*nietig*, juga: batal absolut, *absoluut nietig*) merupakan suatu tindakan atau perbuatan hukum yang dilakukan yang berakibat suatu perbuatan dianggap tidak pernah ada.

## **F. Metode Penelitian**

Metode penelitian tesis ini menggunakan metode penelitian hukum normatif-empiris (*applied law research*) sebagaimana yang dijelaskan oleh Prof. Abdul Kadir Muhammad. Artinya penelitian ini menggunakan studi kasus hukum normatif-empiris berupa produk perilaku hukum yang dalam konteks penelitian ini mengkaji implementasi Undang-Undang Pemilu Legislatif. Pokok kajiannya adalah pelaksanaan wewenang penanganan pelanggaran pemilu secara faktual pada setiap peristiwa hukum tertentu yang

---

<sup>37</sup> Mengenai pengertian ini Utrecht berpendapat penting agar pernyataan kebatalan ini ditetapkan oleh hakim atau badan yang berkompeten terhadap suatu pembatalan ketetapan.

terjadi dalam masyarakat guna mencapai tujuan penelitian yang telah ditentukan. Penelitian hukum normatif-empiris (terapan) bermula dari ketentuan hukum positif tertulis yang diberlakukan pada peristiwa hukum *in concreto* dalam masyarakat, sehingga dalam penelitian normatif-empiris selalu terdapat gabungan dua tahap kajian, yaitu<sup>38</sup>:

- a. Kajian mengenai hukum normatif yang berlaku;
- b. Penerapan pada peristiwa *in concreto* guna mencapai tujuan yang telah ditentukan. Penerapan tersebut dapat diwujudkan melalui perbuatan nyata dan dokumen hukum. Hasil penerapan akan menciptakan pemahaman realisasi pelaksanaan ketentuan-ketentuan hukum normative yang dikaji telah dijalankan secara patut atau tidak.

Penulis memilih menggunakan metode penelitian ini mengingat penjelasan Peter Mahmud Marzuki yang menjelaskan bahwa pada prinsipnya tidak ada perbedaan antara metode penelitian hukum normatif dan sosiologi (empiris). Para ahli tidak pernah melakukan pengkodifikasian antara penelitian hukum normatif dan penelitian hukum sosiologis. Lebih tegas dikatakan bahwa kodifikasi demikian sesungguhnya justru menyesatkan karena memang tidak memiliki dasar berpijak. Dikotomi seperti itu tidak dikenal baik dalam sistem *common law* maupun *civil law* kecuali hanya dikenal di Indonesia.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Dikutip dari R.A. Granita Ramadhani, *Analisis Aspek Legalitas Transaksi Efek Short-Selling Pada Masa Krisis Keuangan (Studi Kasus: Penghentian Sementara Perdagangan Bursa Efek Indonesia Tanggal 8-10 Oktober 2008 Disebabkan Penurunan Harga Secara Tajam Terkait Indikasi Short-Selling)*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2009, hlm 58.

<sup>39</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2005), hlm 33.

Sejalan dengan pandangan tersebut, Shidarta menjelaskan bahwa metode penelitian hukum normative sejatinya bekerja dalam dunia keharusan (*das sollen*) dan dunia kenyataan (*das sein*) dalam satu waktu yang bersamaan. Dengan demikian maka metode penelitian hukum normatif harus mengakomodasikan cara kerja metode penelitian empirik. Selain itu, Shidarta berpendapat bahwa teori hukum bersifat interdisipliner, sehingga disinilah terletak pintu masuk untuk menjalin kerja sama dengan ilmu-ilmu lain diluar disiplin hukum (khususnya ilmu-ilmu empiris hukum) bukan pada tataran ilmu hukum dogmatis.<sup>40</sup>

a. Pendekatan Penelitian

Dalam rangka mendapatkan informasi yang diperlukan untuk menganalisis permasalahan hukum yang dikaji, digunakanlah beberapa pendekatan yang lazim digunakan dalam penelitian hukum, antara lain pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan undang-undang (*statutory approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).<sup>41</sup>

*Pertama*, pendekatan historis (*historical approach*) digunakan dalam menganalisis desain undang-undang pemilu legislatif untuk menemukan maksud secara umum pengubah Undang-undang tentang Pemilihan Umum. *Kedua*, pendekatan undang-undang (*statutory approach*) digunakan untuk mengkaji pengaturan mengenai berbagai macam pelanggaran Pemilu Legislatif serta prosedur penanganannya

---

<sup>40</sup> Candra Kusuma, Penelitian Interdisipliner Tentang Hukum, (Jakarta: Epistema Institute, 2013), hlm 16-17.

<sup>41</sup> *Ibid*, hlm 93.

yang mengacu kepada: Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. *Ketiga*, pendekatan konseptual, sebuah pendekatan yang dilakukan dengan memanfaatkan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.<sup>42</sup> Pemahaman terhadap teori, asas, doktrin yang ada memberikan arahan bagi peneliti untuk dapat menemukan korelasi antara praktik yang ada dengan teori yang bersesuaian, sehingga dapat diketemukan alternatif solusi yang terbaik untuk memecahkan permasalahan hukum yang dikaji. Pendekatan ini digunakan untuk menganalisis implikasi pengaturan pelanggaran pemilu serta prosedur penanganannya terhadap penanganan pelanggaran pemilu yang terjadi di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.

*Keempat*, Pendekatan kasus dengan cara telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap. Dalam konteks penelitian ini peneliti akan menelaah beberapa kasus penanganan pelanggaran pemilu yang terjadi di wilayah Yogyakarta.

---

<sup>42</sup> *Ibid*, hlm 95.

b. Objek Penelitian

Penelitian ini akan difokuskan pada problem pelaksanaan wewenang penanganan pelanggaran pemilihan umum di Daerah Istimewa Yogyakarta pada Pemilu Legislatif tahun 2014.

c. Data Penelitian

Data primer yang dipakai dalam penelitian ini diperoleh dengan cara melakukan wawancara dengan narasumber dari Bawaslu DIY, Panwaslu Kabupaten/Kota, KPU DIY dan Pemda DIY. Sedangkan data sekunder dihimpun lewat studi kepustakaan (*library research*), dengan sumber data terdiri dari tiga klasifikasi sumber bahan hukum, yakni sumber bahan hukum primer, sumber bahan hukum sekunder dan sumber bahan hukum tertier yang terdiri dari<sup>43</sup>:

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri dari:
  - a) Undang-Undang Dasar 1945;
  - b) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;
  - c) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- 2) Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yaitu:
  - a) Risalah sidang pembentukan Undang-Undang;
  - b) Hasil-hasil penelitian hukum terdahulu;

---

<sup>43</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan 3, (Jakarta: UI Press, 1986), hlm 51-52.

- c) Naskah Akademik;
  - d) Buku-buku literatur ilmu hukum dan tulisan-tulisan hukum lainnya yang relevan;
  - e) Hasil wawancara.
- 3) Bahan hukum tertier adalah bahan yang memberikan petunjuk sekaligus penjelasan terhadap sumber hukum primer dan sekunder, yaitu:
- a) Kamus Hukum;
  - b) Kamus Bahasa Inggris;
  - c) Internet.

d. Analisa Data

Data yang telah terkumpul selanjutnya dianalisa secara yuridis yaitu suatu bentuk analisis dari berbagai aspek untuk mengungkapkan segi positif dan negatif suatu produk hukum dengan menitikberatkan pada penggunaan data primer serta data sekunder yang bersumber dari para pejabat berwenang, intelektual dan masyarakat bawah.<sup>44</sup>

## G. Sistematika Penulisan

Pada bab pertama, peneliti akan menjabarkan mengenai latar belakang pentingnya penelitian ini dilakukan, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka atau dasar teori, serta metode penelitian. Kemudian pada bab kedua, peneliti akan menjelaskan tentang teori pemilu dalam kerangka negara hukum demokrasi. Lalu dilanjutkan dengan membahas penyelenggara pemilu sampai dengan jenis pelanggaran dan cara penanganan pelanggaran.

---

<sup>44</sup> Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan...op.cit.*, hlm 42.



Pada bab ketiga, dengan menggunakan teori yang sudah dibahas pada bab sebelumnya, peneliti mencoba menganalisis praktek wewenang penanganan pelanggaran yang terjadi selama pemilihan umum tahun 2014 dengan mengacu pada data-data hasil kerja penanganan pelanggaran yang dimiliki oleh Bawaslu DIY.

Berdasarkan analisis tersebut, peneliti akan menyimpulkan hasil dari penelitiannya pada bab ke empat serta memberikan beberapa rekomendasi yang dipandang penting dan perlu untuk penegakan hukum pemilu di Indonesia kedepan.

## **BAB II**

### **PENANGANAN PELANGGARAN PEMILU DI INDONESIA**

#### **A. PEMILIHAN UMUM (PEMILU)**

Berbicara mengenai pemilihan umum, tidak bisa kita bicarakan sebagai satu struktur tunggal yang hadir tanpa induk. Pemilu adalah “anak kandung” dari sistem demokrasi yang sekarang menjadi satu sistem ketatanegaraan yang dianut oleh hampir seluruh Negara di dunia. Demokrasi merupakan satu gagasan yang mengasumsikan bahwa kekuasaan adalah dari, oleh, dan untuk rakyat. Artinya, kekuasaan diakui berasal dari rakyat dan oleh karena itu semua kebijakan, peraturan, dan aktifitas Negara adalah manifestasi dari kehendak rakyat sebagai yang memiliki kekuasaan. Oleh karena itu penyelenggaraan Negara dalam sistem demokrasi memusatkan perhatiannya pada rakyat dengan cara memberikan ruang seluas-luasnya bagi partisipasi rakyat.

Pemahaman demokrasi yang seperti itu melahirkan konsep kedaulatan rakyat. Kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi dalam suatu negara yang berlaku bagi seluruh wilayah dan rakyat negara tertentu. Sedangkan rakyat suatu negara adalah semua orang yang berada didalam wilayah negara dan tunduk kepada kekuasaan negara. Pemahaman ini berdasarkan atas teori kontrak social yang diperkenalkan oleh Jeans Jacque Rousseau dalam buku karangannya yang berjudul *Le Contract Social*.

Teori ini mengajarkan kepada kita bahwa negara memiliki legalitas melakukan tindakan atas dasar perjanjian yang telah dibuat oleh masyarakat.

Masyarakat bersepakat untuk menyerahkan beberapa urusannya diatur oleh institusi negara. Maka setiap anggota masyarakat wajib hukumnya taat kepada setiap tindakan Negara. Dengan pemahaman itulah maka sejatinya dalam demokrasi, rakyat mengatur dan memerintah dirinya sendiri.

Kesadaran tentang arti pentingnya posisi rakyat dalam demokrasi melahirkan mekanisme partisipasi rakyat dalam bernegara. Mekanisme partisipasi rakyat yang kita kenal saat ini ada dua macam, yaitu mekanisme demokrasi langsung dan mekanisme demokrasi tidak langsung. Yang dimaksud dengan demokrasi langsung adalah satu cara dimana masyarakat hadir secara langsung turut menentukan arah kebijakan yang akan ditempuh oleh Negara. Demokrasi tidak langsung adalah cara dimana masyarakat tidak hadir secara langsung melainkan mewakilkannya kepada orang-orang tertentu yang dipercayainya untuk memutuskan kebijakan yang terkait dengan kepentingannya.

Sejarah praktek demokrasi langsung hanya dapat kita jumpai pada Negara klasik seperti di Yunani kuno. Pada zaman itu bentuk negara lebih mirip dengan bentuk kota sekarang, karena secara geografis wilayahnya tidak terlalu luas dan penduduknya juga tidak terlalu banyak. Situasi itu yang memungkinkan demokrasi langsung dapat dipraktekkan dengan cukup mudah. Tetapi jika kita bandingkan dengan situasi negara modern maka demokrasi langsung seperti sesuatu hal yang mustahil. Sebab luas wilayah negara modern sangat luas, jumlah penduduknya banyak dan kompleksitas permasalahannya sangat rumit. Masyarakat awam akan kesulitan untuk

menganalisa dan membuat keputusan secara langsung terhadap persoalan-persoala yang ada. Maka, demokrasi tidak langsung merupakan satu sistem yang paling realistis untuk dipraktikkan dalam satu negara modern saat ini.

Dalam melaksanakan model demokrasi tidak langsung, rakyat disyaratkan harus memiliki wakil dalam parlemen atau institusi negara yang sejenis untuk menyampaikan aspirasinya. Idealnya, mereka yang mewakili rakyat adalah orang-orang yang dipilih secara langsung oleh yang diwakili melalui pemilihan yang secara hukum dapat dinilai adil. Disinilah kita menemukan arti penting diadakannya pemilu.

Pada umumnya ada dua model sistem pemilu yang kita ketahui:<sup>45</sup>

1. Sistem pemilihan organis
2. Sistem pemilihan mekanis

### **1. Sistem Pemilihan Organis**

Sistem ini berangkat dari pandangan bahwa rakyat adalah indiidu-individu yang bergabung dalam persekutuan-persekutuan hidup/ organisasi, baik berdasarkan lapisan social, profesi, maupun asal atau keturunan. Bintan R. Saragih mengatakan persekutuan ini sebagai pengendali hak politik untuk menunjuk wakilnya di lembaga perwakilan.<sup>46</sup>

Kehadiran partai politik dalam sistem pemilihan organis menjadi tidak terlalu penting. Yang terpenting adalah persekutuan-persekutuan

---

<sup>45</sup> Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Cetakan keempat, Edisi Revisi (Jakarta: Gaya Media Pratama), 2000, hlm. 270

<sup>46</sup> *Ibid.*

hidup yang sudah ditentukan, mengirimkan wakilnya ke lembaga perwakilan dengan jumlah sesuai yang ditetapkan oleh undang-undang.

## 2. Sistem Pemilihan Mekanis

Sistem ini menganggap rakyat sebagai individu-individu yang berdiri sendiri. Mereka inilah yang memiliki hak memilih atau suara yang melekat dalam dirinya masing-masing secara merata. Sistem ini masih dapat kita bagi lagi dalam dua model sistem yaitu model pemilihan sistem distrik dan model pemilihan sistem proporsional.

### a. Sistem Pemilihan Distrik

Nama lain dari sistem ini adalah sistem mayoritas atau *single member constituency*. Sistem ini mengharuskan pembagian wilayah negara dalam distrik-distrik dengan jumlah sesuai kursi yang tersedia di parlemen untuk diperebutkan dalam suatu pemilu. Setiap distrik hanya akan mengirimkan satu orang wakilnya yang dipilih dan memperoleh suara terbanyak.

Dengan cara seperti itu sistem ini memiliki kekurangan diantaranya adalah banyaknya *suara* rakyat yang tidak akan terakomodir atau hilang. Fenomena ini disebut sebagai *over representation* dan *under representation* yaitu kondisi dimana perbandingan suara yang diperoleh partai dengan kursi yang diperoleh partai tidak seimbang. Maksud dari *over representation* adalah suara partai yang terbanyak belum tentu dapat memperoleh kursi di parlemen sementara partai yang jumlah suaranya lebih kecil

mungkin justru memiliki kursi di parlemen. Sedangkan *under representation* terjadi ketika jumlah suara partai terbanyak tetapi memiliki kursi sedikit di parlemen. Jika ini terjadi maka muncul persoalan lain dalam hal legitimasi kekuasaan dalam parlemen.<sup>47</sup>

Fenomena *over representation* dan *under representation* dapat kita pahami dari simulasi tabel berikut. Misalkan di setiap distrik, jumlah suara yang diperebutkan adalah 1500 suara.

Tabel 2. Simulasi Bentuk *Over Representation* dan *Under Representation*

Partai	Suara yang diperoleh di				Perolehan di tingkat pusat	
	Distrik I	Distrik II	Distrik III	Distrik IV	Kursi	Suara
<b>A</b>	600	300	750	300	2	1.950
<b>B</b>	450	1.050	650	550	1	2.700
<b>C</b>	450	150	100	650	1	1.350
<b>Jumlah</b>	1500	1.500	1.500	1.500	4	6.000

Tabel di atas menunjukkan partai A mengalami *over representation* karena memperoleh dua kursi dari distrik yang dimenangkannya (distrik I dan distrik III) padahal total suara dukungannya hanya 1.950 lebih kecil dari partai B yang memperoleh

<sup>47</sup> Mahfud M.D., *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 224-225

total dukungan 2.700 suara. Dalam contoh ini partai B mengalami *under representation*. Suara yang hilang tidak diakomodir di distrik I ada 900 suara; di distrik II ada 450 suara; di distrik III ada 750 suara; dan di distrik IV ada 850 suara.

Kekurangan lainnya adalah partai-partai kecil akan kesulitan untuk memenangkan calonnya. Kecuali sistem itu dibarengi dengan sistem dwi partai yang masing-masing partai hanya boleh mengajukan 1 orang calon. Dengan demikian, setiap distrik hanya akan ada dua orang calon yang bertarung dalam pemilu. Sedangkan kebaikan dari sistem ini adalah lebih cepat, biaya tidak terlalu mahal, dan tidak membutuhkan organisasi yang besar serta hubungan antara pemilih dan yang dipilih dekat.

b. Pemilihan Proporsional

Nama lain dari cara ini adalah sistem perwakilan berimbang atau multi-member constituency. Dalam sistem ini, kursi yang ada di parlemen diperebutkan dalam suatu pemilu sesuai dengan imbang suara yang diperoleh organisasi/ partai politik dalam pemilu tersebut.<sup>48</sup>

Wilayah negara yang luas dibagi dalam beberapa daerah pemilihan. Kursi-kursi parlemen dibagikan dalam daerah-daerah pemilihan sesuai dengan jumlah penduduk yang ada pada masing-

---

<sup>48</sup> Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara... op. cit.*, hlm. 272

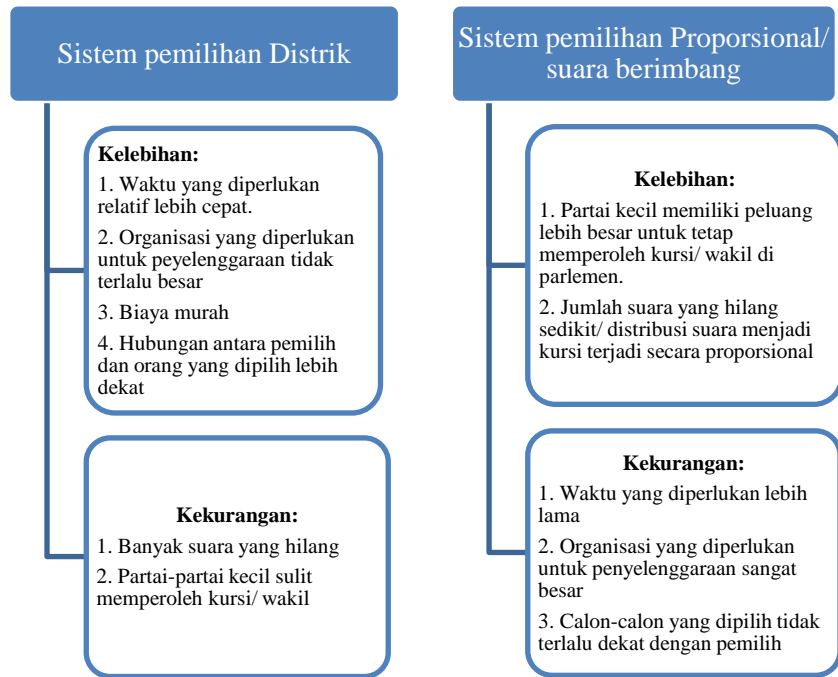
masing daerah pemilihan. Misalkan UU mengatur untuk satu kursi parlemen dihargai dengan 100.000 suara, maka pada satu daerah pemilihan yang memiliki jumlah penduduk dewasa/ memiliki hak memilih 500.000 akan memperoleh jatah 5 kursi untuk diperebutkan dalam pemilu.

Semua partai politik memperebutkan jumlah kursi yang sudah dijatahkan pada daerah pemilihannya masing-masing. Artinya setiap partai bisa memiliki lebih dari satu orang wakil tergantung dari jumlah suara yang diperoleh dalam pemilu. Oleh karena itu sistem ini lebih menjamin distribusi suara kedalam kursi di parlemen berjalan lebih proporsional Karena partai yang mendapat suara dukungan terbanyak juga akan mendapatkan kursi terbanyak.

Sama dengan sistem pemilihan distrik, sistem perwakilan berimbang/ proporsional juga memiliki kelebihan dan kekurangan. Hal itu dapat kita perjelas melalui gambar berikut ini:



Tabel 1. Perbandingan Sistem Pemilihan Distrik dan Sistem Pemilihan Proporsional



Sumber: Diolah dari Buku Ilmu Negara Tulisan Bintan R.

### Saragih

Sistem pemilihan manapun yang akan digunakan, terpenting untuk kita pahami adalah bahwa pemilu merupakan mekanisme yang lahir untuk memberikan legitimasi terhadap kekuasaan yang demokratis. Dalam kalimat yang lain, pemilu pada negara demokrasi bukanlah sembarang pemilu tetapi pemilu yang melahirkan kekuasaan dan wewenang bagi pemerintah.

Paling sedikit ada 3 (tiga) alasan pemilu menjadi alat legitimasi bagi kekuasaan pemerintah. Pertama, pemilu menjadi sarana perbaharuan “kontrak” politik antara pemerintah dengan rakyat. Kedua, melalui pemilu, pemerintah dapat mempengaruhi

perilaku rakyat atau warga negara. Ketiga, dalam logika dunia modern para pemimpin dituntut untuk mengandalkan kesepakatan dari rakyat ketimbang pemaksaan untuk mempertahankan kekuasaannya.<sup>49</sup>

Melihat nilai penting dari sebuah pemilu maka sebuah pemilu haruslah dipastikan berjalan secara demokratis. Ada banyak indikator yang bisa digunakan untuk menilai seberapa demokratisnya sebuah pemilu. Salah satunya 7 (tujuh) indikator yang dibuat oleh Butler et. al. Menurut Butler et. al. sebuah pemilu dapat dikatakan demokratis jika memenuhi 7 kriteria sebagai berikut:<sup>50</sup>

- 1) Semua orang dewasa memiliki hak suara.
- 2) Pemilu secara teratur dalam batas waktu yang ditentukan.
- 3) Semua kursi di legislatif adalah subjek yang dipilih dan dikompetisikan.
- 4) Tidak ada kelompok substansia yang ditolak kesempatannya untuk membentuk partai dan mengajukan kandidat.
- 5) Administrator pemilu harus bertindak adil: Tidak ada pengecualian hukum, tanpa kekerasan, tanpa intimidasi kepada kandidat untuk memperkenalkan pandangan atau pemilih untuk mendiskusikannya.

---

<sup>49</sup> Syamsudin Haris (ed), *Menggugat Pemilu Orde Baru*, dikutip dari Sigit Pamungkas, *Perihal... Op.Cit.* hlm. 5-6

<sup>50</sup> Martin harrop dan William, Mailer, *Election, and Voters: A Competitif Into Introduction*, dikutip dari Sigit Pamungkas, *Perihal... Ibid.*, hlm. 11-12

- 6) Pemilihan dilakukan dengan bebas dan rahasia dihitung dan dilaporkan secara jujur, dan dikonversi menjadi kursi legislatif sebagaimana ditentukan oleh peraturan.
- 7) Hasil pemilihan disimpan dikantor dan sisanya disimpan sampai hasil pemilihan diperoleh.

Secara umum, indikator di atas sudahlah cukup memberikan pemahaman secara komprehensif terhadap penilaian sebuah pemilu yang demokratis. Prinsip-prinsip “luber dan jurdil” nampak sudah ada dalam kriteria tersebut, bahkan secara eksplisit Butler dan kawan-kawan menyatakan kesinambungan waktu masuk dalam kriteria pemilu demokratis. Berkaitan dengan itu, Mackenzie melengkapinya dengan 4 (empat) kondisi agar sebuah pemilu dapat dilaksanakan secara berkesinambungan, yaitu:<sup>51</sup>

- 1) Adanya pengadilan independen yang menginterpretasikan tentang aturan pemilu.
- 2) Adanya lembaga yang jujur, kompeten dan non partisan untuk menjalankan pemilu.
- 3) Adanya pembangunan sistem kepartaian yang cukup terorganisir untuk meletakkan pemimpin dan kebijakan diantara alternative kebijakan yang dipilih.
- 4) Penerimaan komunitas politik terhadap aturan main tertentu dari struktur dan pembatasandalam mencapai kekuasaan.

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, hlm. 12

Kriteria-kriteria pemilu demokratis harus benar-benar diperhatikan dalam pelaksanaannya, terlebih untuk negara-negara berkembang atau negara-negara pasca colonial. Pengalaman diberbagai negara pasca colonial yang gagap dengan demokrasi (pemilu) justru melahirkan implikasi pecahnya konflik horizontal berkepanjangan atau dengan bahasa lain, gagalnya pemilu demokratis berarti gagalnya demokratisasi dan itu berarti pecahnya konflik. Kebanyakan negara-negara yang terjebak dalam konflik sipil<sup>52</sup> pada dasawarsa 1990-an adalah negara-negara yang mengalami kemajuan tanggung. Bagian terbesar konflik tersebut terjadi di negara-negara yang sedang berada dalam fase transisi demokrasi seperti menyelenggarakan pemilihan umum, dan mengizinkan berbagai kelompok politik melancarkan kritik terhadap pemerintahan maupun terhadap yang lainnya. Snyder memotret bahwa demokratisasi tanggung dan peningkatan kebebasan pers yang tanggung selalu menjadi penanda awal pecahnya konflik sipil sebagaimana yang terjadi di Yugoslavia, di Rusia, di Burundi, dan di beberpa negara berkembang lainnya.<sup>53</sup>

c. Pemilu di Indonesia

---

<sup>52</sup> Konflik sipil yang dimaksud bisa konflik yang bersifat nasionalis yang berarti konflik antar bangsa atau konflik yang bersifat SARA sebagaimana yang dijelaskan oleh Jack Snyder dalam buku *From Voting to Violence*

<sup>53</sup> Snyder Jack, *Dari Pemungutan Suara ke Pertumpahan Darah; Demokratisasi dan Konflik Nasionalis*, Cetakan Pertama, Terjemah Martin Aleida dan Parakitri T. Simbolon (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia), 2003, hlm. 18-19

Indonesia termasuk negara yang menjadikan pemilu sebagai bagian terpenting dalam kehidupan bernegara. Secara teoritik, sistem pemilu di Indonesia menggunakan dua model sistem. Untuk pemilu anggota DPR dan DPRD Indonesia menggunakan sistem proporsional terbuka. Sistem Proporsional Terbuka pada dasarnya merupakan kombinasi antara sistem proporsional dan sistem suara terbanyak. Prinsip utama di dalam sistem ini adalah adanya terjemahan capaian suara di dalam pemilu oleh peserta pemilu ke dalam alokasi kursi di lembaga perwakilan rakyat secara proporsional/berimbang.

Dalam sistem ini, satu wilayah besar yang kita kenal dengan istilah daerah pemilihan, memilih beberapa orang wakil. Kemudian untuk menentukan calon yang berhak duduk di lembaga perwakilan rakyat, perolehan suara sah parpol dihitung berdasarkan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP), dan dari angka BPP tersebut kemudian ditetapkan perolehan jumlah kursi tiap partai politik, lalu ditetapkan calon yang akan menduduki kursi tersebut berdasarkan perolehan suara terbanyak meskipun nomor urutnya diurutan terbawah.

Sedangkan dalam pemilu anggota DPD, Indonesia menggunakan sistem Distrik berwakil banyak. Seperti yang sudah kita ketahui, pada sistem distrik, satu distrik/ daerah pemilihan (Dapil) memilih satu wakil tunggal atas dasar suara terbanyak, sementara untuk sistem distrik berwakil banyak telah ditetapkan

terlebih dahulu bahwa jatah kursi anggota DPD adalah empat kursi untuk setiap dapil yaitu tiap-tiap provinsi tanpa mempertimbangkan besar kecilnya wilayah, dan banyak sedikitnya penduduknya. Penentuan calon legislatif DPD terpilih, adalah langsung merengking siapa yang meraih suara terbanyak pertama, kedua, ketiga dan keempat.

Pemilu Indonesia diatur secara tegas dalam konstitusi Indonesia pasal 22 E yang isinya adalah sebagai berikut:<sup>54</sup>

- 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;
- 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 dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri;

---

<sup>54</sup> Lihat UUD 1945 pasal 22 huruf E

6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Komitmen penyelenggaraan pemilu demokratis di Indonesia terangkum dalam prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, serta jujur dan adil yang berarti:

- 1) Langsung: Pemilih diharuskan memberikan suaranya secara langsung dan tidak boleh diwakilkan;
- 2) Umum: Pemilu dapat diikuti seluruh warga negara yang sudah memiliki hak menggunakan suara;
- 3) Bebas: Pemilih diharuskan memberikan suaranya tanpa paksaan atau intervensi oleh apapun dan siapapun;
- 4) Rahasia: Suara yang diberikan oleh pemilih hanya diketahui oleh si pemilih sendiri;
- 5) Jujur: Pemilu harus dilakukan sesuai dengan aturan untuk memastikan setiap warga negara yang memiliki hak suara dapat menggunakan hak suaranya sesuai dengan kehendaknya dan setiap suara peilih memiliki nilai yang sama;
- 6) Adil: Perlakuan yang sama terhadap peserta pemilu dan pemilih tanpa ada diskriminasi.

Prinsip-prinsip tersebut tidak hanya mengikat para peserta pemilu dan pemilih melainkan juga mengikat terhadap seluruh penyelenggara pemilu.

Sebagaimana amanat UUD 1945 maka pemilu di Indonesia dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Secara teknis, tahapan pemilu legislatif dan tahapan pemilu eksekutif sedikit berbeda. Tahapan pemilu legislatif meliputi:<sup>55</sup>

- 1) Perencanaan program dan anggaran, serta penyusunan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu;
- 2) Pemutakhiran data Pemilih dan penyusunan daftar Pemilih;
- 3) Pendaftaran dan verifikasi Peserta Pemilu;
- 4) Penetapan Peserta Pemilu; Penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan;
- 5) Pencalonan anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota;
- 6) Masa Kampanye Pemilu;
- 7) Masa Tenang;
- 8) Pemungutan dan penghitungan suara;
- 9) Penetapan hasil Pemilu; dan
- 10) Pengucapan sumpah janji anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota

Sedangkan tahapan pemilu eksekutif atau pemilu presiden dan wakil presiden meliputi:<sup>56</sup>

- 1) Penyusunan daftar Pemilih;

---

<sup>55</sup> Lihat Undang-undang No. 8 Tahun 2012 tentang pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Pasal 4 Ayat (2)

<sup>56</sup> Pasal 3 Ayat 6 Undang-undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.



- 2) Pendaftaran bakal Pasangan Calon;
- 3) Penetapan Pasangan Calon;
- 4) Masa Kampanye;
- 5) Masa tenang;
- 6) Pemungutan dan penghitungan suara;
- 7) Penetapan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden; dan
- 8) Pengucapan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden.

Kata kunci dalam memahami pemilu di Indonesia saat ini adalah pemahaman bahwa pemilu di Indonesia pasca reformasi merupakan produk dari semangat reformasi yang didesakkan oleh kalangan mahasiswa, intelektual dan kelompok-kelompok sipil lainnya. Karena itu, pemilu sebagai wujud hakiki prosedur demokrasi pasca reformasi bermakna sebagai bentuk perjuangan kepentingan rakyat banyak, sesuai permufakatan bersama yang tertuang dalam konstitusi. Konsekwensinya, pemilu di Indonesia harus memiliki kapasitas untuk memproduksi atau mereproduksi legitimasi dari rakyat (pemilih) melalui kontestasi yang kompetitif berdasarkan prosedur yang sudah ditetapkan dan bukan dari banyaknya agen social politik bernama partai politik semata-mata.<sup>57</sup>

Meski demikian, perlu disadari bahwa sampai dengan saat ini belum ada sistem pemilu yang sempurna mewujudkan keterwakilan

---

<sup>57</sup> Daniel Sparingan, dalam pengantar, *The Golkar Way: Survival Partai Golkar Di Tengah Turbulensi Politik Era Transisi*, Akbar Tanjung, P.T. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2007, hlm. Xxiv, dikutip kembali dalam Nur Hidayat Sarbini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia, Cetakan Pertama* (Yogyakarta: Fajar Media Pess), 2011, hlm. 3

rakyat. Masing-masing sistem memiliki kelebihan dan kekurangan. Dilema ini terjadi karena Demokrasi sesungguhnya bukanlah system yang sempurna. Sejak awal lahirnya gagasan mengenai demokrasi, para penggagasnya sudah memberitahukan tentang “jahatnya” demokrasi sebagai system politik negara.

Ketika diberi pertanyaan, “baikkah Demokrasi itu?” kedua Bapak Demokrasi yaitu Plato dan Aristoteles dengan tegas menjawab “tidak”. Keduanya bahkan tidak mendukung demokrasi menjadi sistem politik dalam kehidupan bernegara. Menurut mereka, demokrasi cenderung menyesatkan karena menyerahkan penentuan pilihan haluan negara sepenuhnya kepada rakyat. Padahal, rakyat itu pada umumnya tidak tahu apa-apa alias awam. Jika demokrasi yang demikian dijalankan maka rakyat dapat saja meentukan pilihannya secara buta, tiba-tiba atau transaksional tergantung pada siapa yang mau membayar.<sup>58</sup>

Aristoteles juga mengingatkan bahwa dalam demokrasi di huni oleh banyak demagog. Demagog adalah agitator yang pandai menipu rakyat dengan pidato-pidato dan janji-janji bohong. Isi dari janji para demagog ini biasanya adalah janji untuk menggratiskan pendidikan, menjamin pengobatan dan segala hal yang dibutuhkan oleh rakyat asalkan mereka dipilih dalam pemilihan. Tetapi biasanya, para demagog tidak akan berbuat banyak untuk

---

<sup>58</sup> <http://mahfudmd.com/index.php?page=web.OpiniLengkap&id=22> diakses tanggal 27 Oktober 2015

merealisasikan janji-janjinya dan bahkan cenderung mengkhianati rakyat yang memilihnya dengan membuat kebijakan yang tidak sesuai dengan keinginan rakyat. Dalam perspektif filsafat politik kontemporer, fenomena pengkhianatan terhadap suara rakyat ini dapat dibaca dengan menggunakan teori suara-lebih.

Teori suara-lebih menyatakan bahwa pertukaran suara masa dengan komoditas politik berupa program yang ditawarkan oleh caleg pasca pemilu tidak lagi bisa terkontrol secara riil. Andaikan seorang caleg menang kemudian memenuhi janji untuk melaksanakan program-programnya maka terwujudlah persamaan pertukaran sebagaimana akad ketika kampanye antara masa sebagai penjual suara dengan caleg sebagai penjual program. Masalahnya ternyata pertukaran tidak berhenti terbatas pada program yang ditawarkan semata melainkan juga sejumlah lebih program lain. Dalam Bahasa yang lebih empirik, ini berarti dengan modal suara yang diperoleh dari rakyat, pemerintah dapat menjalankan berbagai program yang bahkan tidak dikehendaki rakyat sebagai pembeli (pemilik suara).<sup>59</sup>

Apa yang dikhawatirkan oleh Plato dan Aristoteles tampaknya dikonfirmasi oleh demokrasi kita di Indonesia saat ini. Beberapa kali Pemilu yang berlangsung pasca reformasi menunjukkan hasil yang tidak mengembirakan. Pemilu yang seharusnya menjadi

---

<sup>59</sup> Martin Suryajaya, "Teori-Teori Tentang Suara Lebih: Kritik atas Filsafat Politik Kontinental Kontemporer", Makalah disampaikan di acara Diskusi Kenduri Filsafat Masjid Jendral Sudirman, Komplek Kolombo, Yogyakarta pada tanggal 13 Juni 2013

sarana pergantian kekuasaan justru dibajak oleh para kartel untuk menancapkan kekuatannya semakin dalam.

Coba perhatikan bagaimana partai politik yang seharusnya berfungsi sebagai garda depan demokratisasi beramai-ramai meleburkan diri dalam kartel politik untuk mengamankan kebutuhan finansialnya sebagaimana yang disampaikan oleh Katz dan Mair pada tahun 1995. Partai politik pasca tahun 1990-an memiliki kecenderungan menjauh dari rakyat sebagai basis sosialnya dan semakin mendekat dengan negara. Hal ini terjadi karena kelangsungan hidup partai politik lebih banyak tergantung negara ketimbang pada basis sosialnya.<sup>60</sup>

Partai politik menggunakan kekuasaannya dalam Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga politik untuk memobilisasi dana pemerintah (rakyat), baik legal atau illegal. Ironisnya, Kuskridho Ambardi mendapati lebih banyak dana illegallah yang terdistribusi ke partai-partai politik. Dalam penelitiannya, Kuskridho setidaknya mendapati empat macam kekuasaan legal DPR dari Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang sering digunakan oleh partai politik untuk mengumpulkan rente dari pemerintah. Kekuasaan itu adalah kekuasaan membuat Undang-Undang, kekuasaan anggaran, kekuasaan pengawasan dan kekuasaan

---

<sup>60</sup> Kuskridho Ambardi, *Mengungkap Politik Kartel; Studi Tentang sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2009), hlm 285.

untuk “menggertak”.<sup>61</sup> Kenyataan-kenyataan di atas menambah alasan bagi Pataniari Siahaan untuk menyimpulkan telah terjadinya disfungsi partai politik di Indonesia.<sup>62</sup>

Meski begitu, partai politik bukanlah penentu tunggal kualitas system Pemilu karena bobot suatu sistem pemilu lebih banyak terletak pada nilai-nilai demokratis didalamnya, dalam arti sejauh mana pemilu dapat memberikan hak kepada setiap pemilih untuk memberikan suaranya sesuai dengan keyakinan pilihannya, dan bagaimana setiap kontestan pemilihan akan memperoleh dukungan secara adil, yaitu peluang yang sama bagi setiap kandidat untuk berkompetisi secara *fair* guna meraih kemenangan yang bermartabat.

## **B. PENYELENGGARA PEMILU**

Tahapan pelaksanaan pemilu yang sedemikian banyak ditambah dengan wilayah geografis Indonesia yang sangat luas membutuhkan organ penyelenggara pemilu yang juga banyak. Jika dibaca dengan perspektif kelembagaan maka akan kita ketahui bahwa penyelenggara pemilu di Indonesia ada 3 (tiga) yaitu KPU, Bawaslu dan DKPP. Kesimpulan ini diperoleh dalam Undang-undang nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu terutama pada Pasal 1 angka 5 dan angka 22. Pasal 1 angka 5 menyatakan bahwa “*Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang*

---

<sup>61</sup> *Ibid.*, hlm 329.

<sup>62</sup> Pataniari Siahaan, *Politik hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta Pusat: Konpress, 2012), hlm 442-444.

*menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis*". Sedangkan Pasal 1 angka 22 menyatakan bahwa "*Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, selanjutnya disingkat DKPP, adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu*". Berikut akan coba diuraikan secara lebih rinci satu persatu:

#### 1. Komisi Pemilihan Umum

Merujuk pada undang-undang nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Pemilu) dapat diperoleh pengertian bahwa Komisi Pemilihan Umum (KPU) merupakan lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan Pemilu. Sifatnya yang nasional membuat KPU memiliki struktur dari pusat sampai dengan daerah. Struktur itu dapat dilihat sebagai berikut:

- a. Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (pusat) berkedudukan di Jakarta;
- b. Komisi Pemilihan Umum Provinsi (KPU Provinsi): Penyelenggara Pemilu yang bertugas melaksanakan Pemilu di provinsi;

- c. Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota (KPU Kabupaten/Kota): Penyelenggara Pemilu yang bertugas melaksanakan Pemilu di kabupaten/kota;
- d. Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK): Panitia yang dibentuk oleh KPU Kabupaten/Kota untuk melaksanakan Pemilu di kecamatan atau nama lain;
- e. Panitia Pemungutan Suara (PPS): Panitia yang dibentuk oleh KPU Kabupaten/Kota untuk melaksanakan Pemilu di desa atau nama lain/kelurahan;
- f. Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN): Panitia yang dibentuk oleh KPU untuk melaksanakan Pemilu di luar negeri;
- g. Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS): Kelompok yang dibentuk oleh PPS untuk melaksanakan pemungutan suara di tempat pemungutan suara;
- h. Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN): Kelompok yang dibentuk oleh PPLN untuk melaksanakan pemungutan suara di tempat pemungutan suara luar negeri;

Struktur KPU dari pusat sampai pada level Kabupaten/Kota bersifat tetap dan bukan *ad hoc* dengan jumlah anggota yang berbeda-beda. KPU RI memiliki anggota berjumlah 7 orang. Salah satu anggota merangkap sebagai ketua dengan dipilih oleh para anggota. Demikian juga dengan KPU di level Provinsi dan Kabupaten/Kota yang memiliki 5

orang anggota. Salah satu anggota merangkap sebagai ketua dengan cara dipilih oleh para anggota. Jumlah anggota PPK ada 5 orang, jumlah anggota PPS ada 3 orang, yang kesemuanya adalah tokoh masyarakat setempat. Sementara untuk KPPS anggotanya berjumlah 7 orang yang berasal dari anggota masyarakat di sekitar TPS dimana salah satu anggota akan merangkap sebagai ketua. Anggota PPLN berjumlah paling sedikit 3 orang dan paling banyak 7 orang dengan berkedudukan di Kantor perwakilan Republik Indonesia.

Penentuan jumlah anggota tersebut harus dengan memperhatikan kuota 30% perempuan. Selain hal tersebut, perlu diketahui bahwa meski ada jabatan ketua, tetapi dalam konteks kepemimpinan sejatinya KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, menggunakan konsep kolektif kolegial dimana seluruh keputusan harus diambil dalam rapat pleno oleh seluruh anggota sehingga tidak ada satu anggota memiliki kuasa lebih banyak dari anggota yang lain karena semua anggota harus bertanggungjawab kepada rapat pleno.<sup>63</sup> Masing-masing struktur di atas memiliki tugas, wewenang dan kewajiban. Undang-Undang nomor 15 Tahun 2011 mengaturnya sebagai berikut:

Tugas dan wewenang KPU RI dalam penyelenggaraan Pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah meliputi:<sup>64</sup>

- a. Merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal;

---

Pemilu. <sup>63</sup> Pasal 6 dan Pasal 7 Undang-undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara

<sup>64</sup> Pasal 8 ayat 1 Undang-undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.



- b. Menyusun dan menetapkan tata kerja KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, ppk, pps, kpps, ppln, dan kppsln;
- c. Menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilu setelah terlebih dahulu berkonsultasi dengan dpr dan pemerintah;
- d. Mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan pemilu;
- e. Menerima daftar pemilih dari KPU provinsi;
- f. Memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan data Pemilu dan/atau pemilihan gubernur, bupati, dan walikota terakhir dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;
- g. Menetapkan peserta Pemilu;
- h. Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara tingkat nasional berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Provinsi untuk Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan hasil rekapitulasi penghitungan suara di setiap KPU Provinsi untuk Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Daerah dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara; i. Membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu dan Bawaslu;

- i. Menerbitkan keputusan KPU untuk mengesahkan hasil Pemilu dan mengumumkannya;
- j. Menetapkan dan mengumumkan perolehan jumlah kursi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota untuk setiap partai politik peserta Pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- k. Mengumumkan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah terpilih dan membuat berita acaranya;
- l. Menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan;
- m. Menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran Pemilu;
- n. Mengenaikan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Provinsi, anggota PPLN, anggota KPPSLN, Sekretaris Jenderal KPU, dan pegawai Sekretariat Jenderal KPU yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi Bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;
- o. Melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat;

- p. Menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye;
- q. Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu; dan
- r. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tugas dan wewenang KPU Provinsi dalam penyelenggaraan Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah meliputi:<sup>65</sup>

- a. Menjabarkan program dan melaksanakan anggaran serta menetapkan jadwal Pemilu di provinsi;
- b. Melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu di provinsi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan tahapan penyelenggaraan Pemilu oleh KPU Kabupaten/Kota;
- d. Menerima daftar pemilih dari KPU Kabupaten/Kota dan menyampaikannya kepada KPU;
- e. Memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan data Pemilu dan/atau pemilihan gubernur, bupati, dan walikota terakhir dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;

---

<sup>65</sup> Pasal 9 ayat 1 Undang-undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

- f. Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi berdasarkan hasil rekapitulasi di KPU Kabupaten/Kota dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;
- g. Melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah di provinsi yang bersangkutan dan mengumumkannya berdasarkan berita acara hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Kabupaten/Kota;
- h. Membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu, Bawaslu Provinsi, dan KPU;
- i. Menerbitkan keputusan KPU Provinsi untuk mengesahkan hasil Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan mengumumkannya;
- j. Mengumumkan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi terpilih sesuai dengan alokasi jumlah kursi setiap daerah pemilihan di provinsi yang bersangkutan dan membuat berita acaranya;
- k. Menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Bawaslu Provinsi atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran Pemilu;

- l. Mengenaikan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Kabupaten/Kota, sekretaris KPU Provinsi, dan pegawai sekretariat KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;
- m. Menyelenggarakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU Provinsi kepada masyarakat;
- n. Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu; dan
- o. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU dan/atau yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tugas dan wewenang KPU Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah meliputi:<sup>66</sup>

- a. Menjabarkan program dan melaksanakan anggaran serta menetapkan jadwal di kabupaten/kota;
- b. Melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan di kabupaten/kota berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Membentuk ppk, pps, dan kpps dalam wilayah kerjanya;

---

<sup>66</sup> Pasal 10 Ayat 1 Undang-undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

- d. Mengoordinasikan dan mengendalikan tahapan penyelenggaraan oleh ppk, pps, dan kpps dalam wilayah kerjanya;
- e. Menyampaikan daftar pemilih kepada kpu provinsi;
- f. Memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh pemerintah dengan memperhatikan data pemilu dan/atau pemilihan gubernur, bupati, dan walikota terakhir dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;
- g. Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara pemilu anggota dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di ppk dengan membuat berita acara rekapitulasi suara dan sertifikat rekapitulasi suara;
- h. Melakukan dan mengumumkan rekapitulasi hasil penghitungan suara pemilu anggota dewan perwakilan rakyat, anggota dewan perwakilan daerah, dan anggota dewan perwakilan rakyat daerah provinsi di kabupaten/kota yang bersangkutan berdasarkan berita acara hasil rekapitulasi penghitungan suara di ppk;
- i. Membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi peserta pemilu, panwaslu kabupaten/kota, dan kpu provinsi;
- j. Menerbitkan keputusan kpu kabupaten/kota untuk mengesahkan hasil pemilu anggota dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota dan mengumumkannya;

- k. Mengumumkan calon anggota dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota terpilih sesuai dengan alokasi jumlah kursi setiap daerah pemilihan di kabupaten/kota yang bersangkutan dan membuat berita acaranya;
- l. Menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh panwaslu kabupaten/kota;
- m. Mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota ppk, anggota pps, sekretaris kpu kabupaten/kota, dan pegawai sekretariat kpu kabupaten/kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilu berdasarkan rekomendasi panwaslu kabupaten/kota dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;
- n. Menyelenggarakan sosialisasi penyelenggaraan pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang kpu kabupaten/kota kepada masyarakat;
- o. Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan pemilu; dan
- p. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh kpu, kpu provinsi, dan/atau peraturan perundang-undangan.

Selain hal-hal di atas, untuk mendukung kelancaran tugas dan wewenang KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, dibentuk Sekretariat Jenderal KPU, sekretariat KPU Provinsi, dan sekretariat KPU

Kabupaten/Kota. Hubungan ketiganya bersifat hierarkis dalam satu-kesatuan manajemen kepegawaian.<sup>67</sup>

## 2. Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu)

Secara teoritik pengawasan pemilu tidak langsung berhubungan dengan penyelenggaraan pemilu yang demokratis. Para ahli yang merumuskan kriteria tentang pemilu demokratis tidak pernah mencantumkan hadirnya pengawasan pemilu dalam salah satu indikatornya. Pengawas dalam pemilu cukup dilakukan langsung oleh peserta, pemilih dan pemantau. Pelanggaran administrasi ditangani oleh penyelenggara pemilu (KPU/Pemerintah), pelanggaran pidana ditangani oleh polisi dan jaksa untuk kemudian diadili di pengadilan umum.

Pengawas pemilu atau Bawaslu yang ada saat ini merupakan lembaga khas yang hanya dimiliki oleh sistem kepemiluan Indonesia. Sejarah keberadaan pengawas pemilu di Indonesia dimulai pada tahun 1982 sebagai respon terhadap dugaan adanya kecurangan-kecurangan yang dilakukan para petugas pemilu pada pemilu tahun 1971. Dasar bagi pentingnya kehadiran Bawaslu dalam sistem pemilu di Indonesia paling tidak ada 3 (tiga) yaitu<sup>68</sup>:

- a. mandat sejarah;
- b. Konteks sosial, hukum dan budaya; dan
- c. mandat undang-undang.

---

<sup>67</sup> Pasal 55 dan Pasal 56 Undang-undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

<sup>68</sup> Bawaslu RI, "Modul Bimtek Bagi Bawaslu Provinsi Dalam Rangka Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota Tahun 2015", Modul Disampaikan Dalam Training Of Trainers Tahap II, Bawaslu RI, Gowa, ..... Desember 2014, hlm.26-28



*Mandat sejarah:* sejarah membuktikan bahwa proses penyelenggaraan pemilu di Indonesia selalu diwarnai oleh kecurangan-kecurangan yang dilakukan oleh penyelenggara maupun peserta pemilu dan bahkan pemerintah. Proses kompetisi yang tidak adil membuat hasil pemilu tidak dipercaya oleh rakyat. Realitas ini mendorong para pembuat kebijakan untuk melahirkan satu lembaga pengawas pemilu yang secara otomatis menanggung beban sejarah untuk mengembalikan kepercayaan public atas hasil pemilu dengan cara mengawasi pemilu agar benar-benar tercipta pemilu yang demokratis sebagaimana yang diimpikan oleh rakyat.

*Konteks sosial, hukum dan budaya:* Konteks merupakan situasi yang melingkupi sebuah fakta peristiwa. Dalam hal berdirinya Bawaslu, setidaknya diketahui ada 5 konteks yang turut mendorong lahirnya Bawaslu di Indonesia, yaitu<sup>69</sup>:

- a. Merebaknya pragmatisme politik di tengah-tengah masyarakat. Tingginya angka partisipasi masyarakat tidak sebanding dengan tingkat kesadaran masyarakat untuk mengawal suaranya hingga terkonversi dalam kursi parlemen atau presiden.
- b. Integritas penyelenggara pemilu yang masih banyak diragukan oleh masyarakat. Terbukti dengan banyaknya penyelenggara pemilu yang mendapat sanksi karena melakukan pelanggaran.

---

<sup>69</sup> *Ibid.*

- c. Kuatnya kultur feodalistik dan tidak berjalannya fungsi-fungsi partai politik.
- d. Belum efektif dan belum optimalnya kerja lembaga perwakilan rakyat membuat ekspektasi public terhadap lembaga ini turut menurun.
- e. Para peserta pemilu terpilih banyak lupa terhadap janji-janji kepada pemilihnya ketika kampanye.

*Mandat undang-undang:* Undang-undang nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu secara tegas mengatur keberadaan Bawaslu dengan seluruh tugas fungsi dan prinsip-prinsip dasar kerjanya. Karena itu, wajib hukumnya bagi Bawaslu untuk melaksanakan kerja pengawasan sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang yang mengaturnya.

Pengertian Bawaslu secara teknis disebutkan dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum Pasal 1 angka 16 “*Badan Pengawas Pemilu, selanjutnya disingkat Bawaslu, adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia*”. Struktur organisasi Bawaslu dari pusat ke daerah secara berturut-turut terdiri dari:

- a. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Republik Indonesia: lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;

- b. Badan Pengawas Pemilu Provinsi (Bawaslu Provinsi): Badan yang dibentuk oleh Bawaslu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di provinsi;
- c. Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota (Panwaslu Kabupaten/Kota): Panitia yang dibentuk oleh Bawaslu Provinsi yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di kabupaten/kota;
- d. Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan (Panwaslu Kecamatan): Panitia yang dibentuk oleh Panwaslu Kabupaten/Kota yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di kecamatan atau nama lain;
- e. Pengawas Pemilu Lapangan: Petugas yang dibentuk oleh Panwaslu Kecamatan yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di desa atau nama lain/kelurahan;
- f. Pengawas Pemilu Luar Negeri: Petugas yang dibentuk oleh Bawaslu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di luar negeri.

Lembaga Bawaslu dan Bawaslu provinsi bersifat tetap sedangkan lembaga dibawahnya masih bersifat *ad hoc* atau hanya dibuat sementara. Anggota Bawaslu berjumlah 5 orang, anggota Bawaslu Provinsi berjumlah 3 orang, anggota Panwaslu Kabupaten/Kota berjumlah 3 orang, anggota Panwaslu Kecamatan berjumlah 3 orang dan anggota PPL berjumlah paling sedikit 1 orang dan paling banyak 5 orang sesuai dengan wilayah geografis dan sebaran TPS di masing-masing

kelurahan.<sup>70</sup> Struktur keanggotaan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota dan Panwascam terdiri atas seorang ketua merangkap anggota dan anggota. Dalam menentukan jumlah keanggotaan, Bawaslu juga harus memperhatikan keterwakilan 30% perempuan. Sama halnya dengan KPU kepemimpinan Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota dan Panwascam bersifat kolektif kolegial dimana kekuasaan tertinggi ada dalam Pleno. Setiap struktur di atas memiliki tugas, wewenang dan kewajiban masing-masing sesuai dengan levelnya. Undang-Undang nomor 15 Tahun 2011 mengaturnya sebagai berikut:

Bawaslu bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya Pemilu yang demokratis meliputi:

- a. Mengawasi persiapan penyelenggaraan Pemilu yang terdiri atas:<sup>71</sup>
  - 1) Perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu;
  - 2) Perencanaan pengadaan logistik oleh KPU;
  - 3) Pelaksanaan penetapan daerah pemilihan dan jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan untuk pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota oleh KPU sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - 4) Sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan

---

<sup>70</sup> Pasal 69 dan Pasal 72 Undang-undang No. 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

<sup>71</sup> Pasal 73 Undang-undang No. 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

- 5) Pelaksanaan tugas pengawasan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. Mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu yang terdiri atas:
- 1) Pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap;
  - 2) Penetapan peserta Pemilu;
  - 3) Proses pencalonan sampai dengan penetapan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pasangan calon presiden dan wakil presiden;
  - 4) Presiden, dan calon gubernur, bupati, dan walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - 6) Pelaksanaan kampanye;
  - 7) Pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
  - 8) Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu di TPS;
  - 9) Pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
  - 10) Pergerakan surat tabulasi penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke KPU Kabupaten/Kota;

- 11) Proses rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU;
  - 12) Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan;
  - 13) Pelaksanaan putusan pengadilan terkait dengan Pemilu;
  - 14) Pelaksanaan putusan DKPP; dan
  - 15) Proses penetapan hasil Pemilu.
- c. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh Bawaslu dan ANRI;
  - d. Memantau atas pelaksanaan tindak lanjut penanganan pelanggaran pidana Pemilu oleh instansi yang berwenang;
  - e. Mengawasi atas pelaksanaan putusan pelanggaran Pemilu;
  - f. Evaluasi pengawasan Pemilu;
  - g. Menyusun laporan hasil pengawasan penyelenggaraan Pemilu; dan
  - h. Melaksanakan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk melaksanakan tugasnya, Bawaslu berwenang:<sup>72</sup>

- a. Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;

---

<sup>72</sup> *Ibid.*

- b. Menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi Pemilu dan mengkaji laporan dan temuan, serta merekomendasikannya kepada yang berwenang;
- c. Menyelesaikan sengketa Pemilu;
- d. Membentuk Bawaslu Provinsi;
- e. Mengangkat dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi; dan
- f. Melaksanakan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bawaslu Provinsi memiliki tugas dan wewenang untuk:<sup>73</sup>

- a. Mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah provinsi yang meliputi:
  - 1. Pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap;
  - 2. Pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan pencalonan gubernur;
  - 3. Proses penetapan calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan calon gubernur;
  - 4. Penetapan calon gubernur;
  - 5. Pelaksanaan kampanye;
  - 6. Pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;

---

<sup>73</sup> Pasal 75 Undang-undang No. 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

7. Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu;
  8. Pengawasan seluruh proses penghitungan suara di wilayah kerjanya;
  9. Proses rekapitulasi suara dari seluruh kabupaten/kota yang dilakukan oleh KPU Provinsi;
  10. Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan
  11. Proses penetapan hasil Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan pemilihan gubernur;
- b. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh Bawaslu Provinsi dan lembaga kearsipan Provinsi berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh Bawaslu dan ANRI;
  - c. Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;
  - d. Menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Provinsi untuk ditindaklanjuti;
  - e. Meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
  - f. Menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan



penyelenggaraan Pemilu oleh Penyelenggara Pemilu ditingkat provinsi;

- g. Mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang penerapan sanksi kepada anggota KPU Provinsi, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung;
- h. Mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan
- i. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.

Dalam pelaksanaan tugas dan wewenang di atas, Bawaslu Provinsi dapat:<sup>74</sup>

- a. Memberikan rekomendasi kepada KPU untuk menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif atas pelanggaran sebagaimana dimaksud pada huruf (f) di atas; dan
- b. Memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan terhadap tindakan yang mengandung unsur tindak pidana Pemilu.

Tidak jauh berbeda dengan Bawaslu Provinsi, tugas dan wewenang Panwaslu Kabupaten/Kota meliputi:<sup>75</sup>

- a. Mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kabupaten/kota yang meliputi:

---

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> Pasal 77 Undang-undang No. 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

- 1) Pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap;
- 2) Pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan pencalonan bupati/walikota;
- 3) Proses penetapan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan calon bupati/walikota;
- 4) Penetapan calon bupati/walikota;
- 5) Pelaksanaan kampanye;
- 6) Pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
- 7) Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu;
- 8) Mengendalikan pengawasan seluruh proses penghitungan suara;
- 9) Pergerakan surat suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
- 10) Proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota dari seluruh kecamatan;
- 11) Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan
- 12) Proses penetapan hasil Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan pemilihan bupati/walikota;
  - a) Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan
  - b) Mengenai pemilu;

- c) Menyelesaikan temuan dan laporan sengketa penyelenggaraan pemilu yang tidak mengandung unsur tindak pidana;
- d) Menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU kabupaten/kota untuk ditindaklanjuti;
- e) Meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
- f) Menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilu oleh penyelenggara pemilu di tingkat kabupaten/kota;
- g) Mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU kabupaten/kota, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU kabupaten/kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilu yang sedang berlangsung;
- h) Mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan pemilu;  
dan
- i) Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam pelaksanaan tugas di atas, Panwaslu Kabupaten/Kota dapat:

- a. Memberikan rekomendasi kepada KPU untuk menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif atas pelanggaran sebagaimana dimaksud pada huruf (g);
- b. Memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan terhadap tindakan yang mengandung unsur tindak pidana Pemilu.

Untuk mendukung kelancaran tugas dari Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota maka dibentuk Sekretariat Jendral yang dipimpin oleh Sekretaris Jenderal untuk level Bawaslu dan Sekretariat yang dipimpin oleh Kepala Sekretariat untuk level Provinsi dan Kabupaten. Tugas kesekretariatan lebih banyak berada di wilayah teknis administratif dalam rangka memperlancar jalannya pengawasan Pemilu.

### 3. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP)

Kehadiran etika dalam penegakan hukum menjadi sangat penting di tengah-tengah praktek penegakan hukum nasional yang cukup tertatih-tatih seperti saat ini, dimana keadilan hanya bisa didapatkan oleh kaum kaya, kepastian hukum hampir punah oleh oknum penegak hukum yang berbeda-beda tingkat keberanian dan kepekaannya terhadap kemanusiaan sehingga keadilan menjadi barang langka nan mewah. Jimly

berkeyakinan bahwa persoalan ini bisa diatasi dengan adanya sistem penopang dalam penegakan hukum yaitu sistem etika.

Keyakinan tersebut berasal dari pengamatannya terhadap munculnya berbagai fenomena lembaga penegak etik dalam berbagai bidang profesi seperti Komisi Yudisial, majelis kehormatan etika kedokteran, Majelis Kehormatan DPR, Majelis Kehormatan Notaris dan masih banyak lainnya. Namun demikian lembaga-lembaga penegak kode etik tersebut nampak masih bersifat pro-forma bahkan ada yang tidak bisa menjalankan tugasnya secara efektif. Oleh karena itu perlu rekonstruksi lembaga penegak kode etik dengan cara membuatnya lembaga peradilan etik dengan menggunakan prinsip-prinsip peradilan modern yang lazim yaitu, transparansi, independensi dan imparsialitas.<sup>76</sup>

Hal itulah yang ingin dipelopori oleh DKPP guna mewujudkan sistem ketatanegaraan yang didukung oleh sistem hukum dan sistem etik secara bersamaan. Demokrasi yang dipraktekkan selama ini lebih banyak mendasarkan pada sistem hukum (*rule of law*) semata dan hasilnya sekarang kita sering terjebak pada demokrasi yang bersifat prosedural-formal belaka. Karena itu penataan dan penegakan *rule of law* perlu dibarengi dengan penegakan sistem etik (*rule of ethics*). Dengan diegakkannya kedua sistem secara bersamaan peluang kita membebaskan

---

<sup>76</sup> Jimly Asshidiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi; Perspektif Baru Tentang 'Rule of Law and Rule of Ethics' & Constitutional Law and Constitutional of Ethics*, (Jakarta Timur: Sinar Grafika), 2014, hlm 265-267

diri dari demokrasi procedural menuju ke demokrasi substansial akan makin terbuka lebar.<sup>77</sup>

Secara teoritik, etika berasal dari bahasa Yunani yaitu *ethos* yang memiliki arti watak kesusilaan. Oleh karena itu etika sering diartikan sebagai pedoman baik tidaknya tingkah laku manusia. Etika sendiri sebenarnya memiliki beberapa pengertian, diantaranya adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia yang Baru (Dep. P & K, 1988). Dalam kamus ini etika memiliki 3 arti :

- a. Ilmu tentang apa yang baik & apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral (akhlak);
- b. Kumpulan azas/nilai yang berkenaan dengan akhlak;
- c. Nilai mengenai benar dan salah yang dianut suatu golongan/masyarakat.

Menurut ahli seperti Austin Fogothey, Etika berarti berhubungan dengan seluruh ilmu pengetahuan tentang manusia & masyarakat sebagai antropologi, psikologi, sosiologi, ekonomi, ilmu politik, & ilmu hukum. Perbedaannya terletak pada aspek keharusannya (*ought*). Perbedaan dengan teologi moral, karena tidak bersandarkan pada kaidah-kaidah keagamaan, tetapi terbatas pada pengetahuan yang dilahirkan tenaga manusia sendiri. Ki Hajar Dewantara (1962) mengartikan etika sebagai ilmu yang mempelajari segala soal kebaikan (dan keburukan) di dalam hidup manusia semuanya, teristimewa yang mengenai gerak gerik pikiran

---

<sup>77</sup> *Ibid.*

dan rasa yang dapat merupakan pertimbangan dan perasaan, sampai mengenai tujuannya yang dapat merupakan perbuatan.<sup>78</sup>

Dalam perkembangannya, pengertian etik telah berada pada empat tahap atau fase perkembangan generasi pengertian, yaitu:<sup>79</sup>

a. Etika Teologis

Etika teologi merupakan generasi pengertian pertama dimana semua sistem etika berasal dari sistem ajaran agama. Seperti yang diketahui bahwa, semua agama mempunyai ajaran tentang nilai-nilai, sikap, dan perilaku yang baik dan buruk sebagai pegangan hidup bagi para penganutnya. Karena itu, ajaran etika menyangkut pesan-pesan utama misi keagamaan semua agama, dan semua tokoh agama atau ulama, pendeta, rahib, monk, dan semua pemimpin agama akrab dengan ajaran etika itu. Dalam konteks Islam bahkan secara tegas dikatakan oleh nabi Muhammad saw bahwa “Tidaklah aku diutus menjadi Rasul kecuali untuk tujuan memperbaiki akhlaq manusia”. Inilah misi utama kenabian Muhammad saw yang dapat diartikan juga penegakan etika.

b. Etika Ontologis:

Generasi kedua pengertian etika berada dalam objek kajian ilmiah. pada tingkat perkembangan pengertian yang kedua ini,

---

<sup>78</sup> <http://funeducation4life.blogspot.com/2009/02/hubungan-hukum-etika-dan-norma.html>, Akses tanggal 23 Juli 2015

<sup>79</sup> Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik*, dalam <http://www.jimly.com/pemikiran/makalah>, Akses tanggal 23 Juli 2015

etika dapat dikatakan sebagai objek kajian ilmiah, objek kajian filsafat. Perkembangan ini berjalan seiring dengan berkembangnya filsafat manusia yang masuk dalam pembahasan mengenai soal-soal etika dan perilaku manusia. Etika yang semula hanya dilihat sebagai doktrin-doktrin ajaran agama, dikembangkan menjadi '*ethics*' dalam pengertian sebagai ilmu yang mempelajari sistem ajaran moral.

c. Etika Positivist:

Lahirnya pandangan filsafat Positivisme yang dibidani oleh Auguste Comte pada abad ke 18 yang turut mempengaruhi pengertian modern tentang hukum positif akhirnya juga mempengaruhi orang dalam melihat etika. Seiring dengan berkembang pesatnya filsafat positivist pada permulaan abad ke 20, orang mulai berpikir bahwa sistem etika tidak cukup hanya dikaji dan dikhutbahkan secara abstrak dan bersifat umum, tetapi diidealkan dalam bentuk tertulis secara konkrit dan bersifat operasional. Dalam perkembangan generasi ketiga ini, mulai diidealkan terbentuknya sistem kode etika di pelbagai bidang organisasi profesi dan organisasi-organisasi publik seperti Ikatan Dokter Indonesia, dan lain-lain yang sudah sejak dulu mempunyai naskah Kode Etik Profesi. Dewasa ini, semua partai politik juga mempunyai kode etik kepengurusan dan keanggotaan. Pegawai Negeri Sipil juga memiliki kode etika PNS. Inilah taraf perkembangan positivist tentang sistem etika dalam kehidupan



publik. Namun, hampir semua kode etik yang dikenal dewasa ini, hanya bersifat proforma atau dengan kata lain, ada dan tiadanya seolah-olah tidak ada bedanya. Karena itu, sekarang tiba saatnya berkembang kesadaran baru bahwa kode etika-kode etika yang sudah ada itu harus dijalankan dan ditegakkan sebagaimana mestinya.

d. Etika Fungsional Tertutup:

Tahap perkembangan generasi pengertian etika ketiga itulah yang oleh Jimly dinamakan sebagai tahap fungsional, yaitu mulai lahirnya kesadaran untuk memfungsikan dan menegakkan infra-struktur kode etika dengan sebaik-baiknya dalam praktik kehidupan bersama. Untuk itu, diperlukan infra-struktur yang mencakup instrumen aturan kode etik dan perangkat kelembagaan penegaknya dan dengan demikian diharapkan sistem etika dapat benar-benar bersifat fungsional. Sejak saat itu, mulai muncul kesadaran yang luas untuk membangun infra struktur etik ini di lingkungan jabatan-jabatan publik. Ditandai dengan rekomendasi Sidang Umum PBB pada tahun 1996, agar semua negara anggota membangun apa yang dinamakan “*ethics infra structure in public offices*” yang mencakup pengertian kode etik dan lembaga penegak kode etik akhirnya penegakan etika secara serius dilakukan oleh Eropa, Amerika, dan negara-negara lain di seluruh penjuru dunia dengan cara mengembangkan sistem kode etik dan komisi penegak kode etik. Tidak terkecuali Indonesia yang juga mengadopsi ide itu

dengan membentuk Komisi Yudisial yang dirumuskan dalam Pasal 24 B Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001. Bersamaan dengan itu, kita juga membentuk Badan Kehormatan DPR, dan Badan Kehormatan DPD, dan lain-lain untuk maksud membangun sistem etika bernegara. Pada tahun yang sama, MPR-RI juga mengesahkan Ketetapan MPR No. VI Tahun 2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa. Meski demikian, generasi ini merupakan generasi perkembangan etika fungsional yang masih tertutup karena kesalahan etika masih dipandang sebagai hak privat yang tidak boleh diperlihatkan atau diukur kadar kesalahannya dimuka umum.

e. Etika Fungsional Terbuka:

Akibat dari cara pandang tersebut, semua infra-struktur kode etik dan sistem kelembagaan penegakan etika tersebut di atas dapat dikatakan sama sekali belum dikonstruksikan sebagai suatu sistem peradilan etika yang bersifat independen dan terbuka sebagaimana layaknya sistem peradilan modern. Persoalan etika untuk sebagian orang masih dipandang sebagai masalah private yang tidak semestinya diperiksa secara terbuka. Karena itu, semua lembaga atau majelis penegak kode etika selalu bekerja secara tertutup dan dianggap sebagai mekanisme kerja yang bersifat internal di tiap-tiap organisasi atau lingkungan jabatan-jabatan publik yang terkait. Keseluruhan proses penegakan etika itu selama

ini memang tidak dan belum didesain sebagai suatu proses peradilan yang bersifat independen dan terbuka.

Berdasarkan perkembangan etika tersebut menjadikan penting untuk diaturnya etika bagi Penyelenggara Pemilihan Umum dalam bentuk peraturan tertulis guna mempermudah penegakan etika. Penegakan etika bagi Penyelenggara Pemilu dilakukan secara serius sejak tahun 2009 dengan ditandai berdirinya Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK-KPU) yang bertugas untuk menegakkan etika bagi para Penyelenggara Pemilu. Dalam memeriksa dan memutuskan persoalan etika yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu, DK-KPU menggunakan proses persidangan yang diadakan secara terbuka, persis sebagaimana lazimnya persidangan pengadilan tingkat pertama dilakukan.

DK-KPU inilah yang menjadi embrio bagi lahirnya Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang memiliki tugas sama yaitu menegakkan kode etika penyelenggara pemilu. DKPP merupakan satu lembaga penyelenggara pemilu yang terhitung paling muda diantara lembaga penyelenggara pemilu lainnya. Tepatnya, DKPP dilahirkan pada tahun 2011 dengan ditandai oleh disahkannya Undang-Undang No. 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Karena itu DKPP secara kelembagaan belum memiliki sejarah kerja kepemiluan yang panjang.

Undang-Undang No. 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu menyatakan bahwa DKPP dibentuk untuk memeriksa dan

memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPK, anggota PPS, anggota PPLN, anggota KPPS, anggota KPPSLN, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Panwaslu Kabupaten/Kota, anggota Panwaslu Kecamatan, anggota Pengawas Pemilu Lapangan dan anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri atau secara ringkas kita sebut dengan Penyelenggara Pemilu.

Secara struktur kelembagaan, DKPP tergolong lembaga yang unik karena sebagai satu lembaga “peradilan” etik yang independen, dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh sekretariat yang melekat pada Sekretariat Jenderal Bawaslu. Sehingga dalam kinerjanya selama ini benar-benar “menggantungkan diri” pada keberadaan Kesekjenan Bawaslu RI.

DKPP dibentuk paling lama 2 (dua) bulan sejak anggota KPU dan anggota Bawaslu mengucapkan sumpah/janji dengan anggota yang terdiri dari:

- a. 1 (satu) orang unsur KPU;
- b. 1 (satu) orang unsur Bawaslu;
- c. 1 (satu) orang utusan masing-masing partai politik yang ada di DPR;
- d. 1 (satu) orang utusan Pemerintah;
- e. 4 (empat) orang tokoh masyarakat dalam hal jumlah utusan partai politik yang ada di DPR berjumlah ganjil atau 5 (lima) orang tokoh

masyarakat dalam hal jumlah utusan partai politik yang ada di DPR berjumlah genap.

4 (empat) orang anggota DKPP yang berasal dari tokoh masyarakat harus merupakan usulan dari Presiden dan DPR dimana masing-masing mengusulkan 2 (dua) orang. Dalam hal anggota DKPP yang berasal dari tokoh masyarakat berjumlah 5 (lima) orang seperti dimaksud di atas maka Presiden mengusulkan 2 (dua) orang dan DPR mengusulkan 3 (tiga) orang. Seperti halnya Bawaslu dan KPU, struktur keanggotaan DKPP terdiri atas seorang ketua merangkap anggota dan anggota dimana Ketua dipilih dari dan oleh anggota DKPP. Masa tugas keanggotaan DKPP adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat dilantiknya anggota DKPP yang baru. Catatan lain dalam hal keanggotaan adalah bahwa seluruh anggota DKPP dari setiap unsur dapat diganti antar waktu berdasarkan kebutuhan dan pertimbangan masing-masing unsur sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Undang-undang 15 Tahun 2011 mengamanatkan tugas kepada DKPP meliputi:

- a. menerima pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu;
- b. melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu;
- c. menetapkan putusan; dan

- d. menyampaikan putusan kepada pihak-pihak terkait untuk ditindaklanjuti.

Untuk menjalankan tugas tersebut, DKPP diberi wewenang untuk:

- a. memanggil Penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan;
- b. memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak-pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain; dan
- c. memberikan sanksi kepada Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik.

Penting untuk kita pahami bahwa objek perkara yang ditangani oleh DKPP terbatas hanya kepada persoalan perilaku pribadi atau orang per orang pejabat atau petugas penyelenggara pemilihan umum. Tentang Kualifikasi objek pelanggaran etika yang dapat diperkarakan, Jimly menyerupakannya dengan tindak pidana dalam sistem peradilan pidana, yaitu menyangkut sikap dan perbuatan yang mengandung unsur jahat dan melanggar hukum yang dilakukan oleh perseorangan individu secara sendiri-sendiri atau pun bersama-sama yang dipertanggung-jawabkan juga secara individu orang per orang. Dengan perkataan lain, yang dapat dituduh melanggar kode etik adalah individu, baik secara sendiri-sendiri

atau pun secara bersama-sama, bukan sebagai satu institusi (KPU atau Bawaslu), melainkan sebagai orang per orang.<sup>80</sup>

Mengenai putusan, putusan (sanksi) yang diberikan oleh DKPP bersifat final dan mengikat. Artinya tidak ada upaya hukum lain yang dapat digunakan untuk mengoreksi putusan DKPP dan seluruh penyelenggara pemilu wajib untuk melaksanakannya. Putusan DKPP ditetapkan setelah DKPP melakukan penelitian dan/atau verifikasi terhadap pengaduan, mendengarkan pembelaan dan keterangan saksi-saksi, serta memperhatikan bukti-bukti melalui persidangan yang digelar secara terbuka. Setelah menggelar persidangan, DKPP kemudian memutuskan melalui mekanisme rapat pleno. Ada beberapa macam sanksi yang dapat diberikan oleh DKPP yaitu, teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian tetap.<sup>81</sup>

Untuk menentukan ada tidaknya suatu pelanggaran, perlu dibuat satu ukuran tertentu sesuai dengan prinsip kepastian hukum dan keadilan hukum. Dalam konteks DKPP, ukuran yang dimaksud adalah kode etik yang bersifat mengikat serta wajib dipatuhi oleh seluruh penyelenggara Pemilu. Kode Etik Penyelenggara Pemilu berisi ketentuan umum, landasan dan prinsip dasar etika dan perilaku, pelaksanaan prinsip dasar

---

<sup>80</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengenalan Tentang DKPP Dalam Rangka Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu*, Makalah disampaikan dalam rangka Hari Ulang Tahun Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI) ke-61, di Jakarta, Kamis, 20 Maret 2014.

<sup>81</sup> *Ibid.*

etika dan perilaku, sanksi, ketentuan peradilan, dan ketentuan penutup.

Dari keenam hal tersebut, menurut Jimly, yang terpenting adalah:<sup>82</sup>

- a. Prinsip Dasar Etika dan Perilaku
- b. Pelaksanaan Prinsip Dasar Etika dan Perilaku
- c. Ketentuan tentang Sanksi

Kode Etik Penyelenggara Pemilu ditegakkan dengan tujuan untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas anggota penyelenggara pemilihan umum di semua tingkatan dengan berpedoman kepada 12 asas yang ditentukan oleh Undang-Undang, yaitu:<sup>83</sup>

- a. Kemandirian;
- b. Kejujuran;
- c. Keadilan;
- d. Kepastian hukum;
- e. Ketertiban;
- f. Kepentingan umum;
- g. Keterbukaan;
- h. Proporsionalitas;
- i. Profesionalitas;
- j. Akuntabilitas;
- k. Efisiensi; dan
- l. Efektifitas.

---

<sup>82</sup> *Ibid.*

<sup>83</sup> Pasal 5 Peraturan DKPP No. 1 tahun 2012 Tentang Peraturan Bersama Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2012; Nomor 11 Tahun 2012; Nomor 1 Tahun 2012; Tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum



## C. PENANGANAN PELANGGARAN PEMILU

### 1. Jenis-Jenis Pelanggaran

Kajian yang dilakukan oleh Pegawai Pemilu terhadap suatu laporan atau temuan akan disimpulkan dalam 3 (tiga) hal yaitu pelanggaran, bukan pelanggaran atau sengketa. Laporan atau temuan yang masuk dalam hal bukan pelanggaran oleh Pegawai tidak akan ditindaklanjuti, dengan kata lain prosesnya berhenti di kajian Pegawai Pemilu. Terhadap laporan atau temuan yang dikaji Pegawai Pemilu disimpulkan masuk dalam hal pelanggaran akan dikategorikan lagi pada 3 (tiga) jenis pelanggaran yaitu jenis pelanggaran administrasi pemilu, pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dan atau jenis pidana pemilu. Untuk laporan atau temuan yang tidak masuk dalam kedua kategori di atas bisa masuk dalam kategori sengketa.<sup>84</sup>

#### a. Kode Etik

Pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu adalah pelanggaran terhadap etika penyelenggara Pemilu yang berpedomankan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilu.<sup>85</sup> Oleh sebab itu setiap pelaku dalam pelanggaran kode etik adalah pasti orang atau person yang berdiri

---

<sup>84</sup> Lihat Pasal 250 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum No. 14 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaporan dan Penanganan Pelanggaran Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

<sup>85</sup> Lihat Pasal 251 Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

sebagai pribadi dan bukan institusi. Pelanggaran terhadap kode etik ini diselesaikan oleh DKPP melalui pengkajian terlebih dahulu oleh Bawaslu. Pengkajian Bawaslu yang menyimpulkan satu pelanggaran merupakan pelanggaran Kode Etik wajib diteruskan oleh Bawaslu kepada DKPP. Selain melalui Bawaslu, pelanggaran kode etik bisa direkomendasikan oleh DPR RI langsung ke DKPP tanpa pengkajian dari Bawaslu.

b. Administrasi

Pelanggaran administrasi Pemilu adalah pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu di luar tindak pidana Pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu.<sup>86</sup> Ketentuan dan persyaratan menurut undang-undang pemilu tentu saja bisa berupa ketentuan-ketentuan dan persyaratan-persyaratan yang diatur, baik langsung 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 potensi jumlah pelanggaran administrasi menjadi sangat banyak.

---

<sup>86</sup> Lihat Pasal 253 Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Sebagai contoh dari ketentuan yang mengatur administrasi menurut Undang-Undang Pemilu adalah: “Untuk dapat menggunakan hak memilih, warga negara Republik Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih atau dengan menunjukkan identitas WNI.” Ketentuan tersebut mengandung arti apabila ada orang yang tidak terdaftar sebagai pemilih atau tidak memiliki identitas WNI 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 aturan administrasi seperti menyangkut tempat-tempat pemasangan alat peraga kampanye, larangan membawa anak-anak di bawah umur dan sebagainya.

Ketentuan-ketentuan di atas tentu dibarengi dengan adanya sanksi. Ada berbagai macam sanksi yang dapat diberikan kepada para pelaku pelanggaran administrasi. Macam-macam sanksi tersebut dapat berupa teguran lisan, teguran tertulis, pembatalan calon, pencopotan alat peraga kampanye dan lain sebagainya. Pemberi sanksi dalam hal pelanggaran administrasi adalah KPU

sesuai tingkatannya masing-masing dengan berdasarkan pada rekomendasi Pengawas Pemilu.<sup>87</sup>

c. Pidana

Upaya perlindungan terhadap integritas pemilu dengan menggunakan kerangka hukum sangat penting dalam rangka penegakan demokrasi. Standar internasional memberikan penjelasan bahwa sebuah kerangka hukum yang baik harus mengatur sanksi untuk pelanggaran undang-undang, termasuk undang-undang tentang pemilu.<sup>88</sup> Aturan sanksi pelanggaran pemilu dalam undang-undang pemilu yang dimaksud di sini adalah pidana. Setiap ketentuan pidana yang dibentuk untuk keperluan hukum harus mampu mengakomodir tujuan penyusunan undang-undang.

Pembuat undang-undang harus mengatur tentang larangan praktik curang atau pelanggaran pidana pemilu. Dalam keterkaitannya dengan peraturan pemilu, undang-undang tidak hanya mengatur proses pemilu, tetapi mereka juga melarang perlakuan yang dapat menghambat esensi pemilu yang bebas dan adil.

Untuk menjamin pemilu yang bebas dan adil, diperlukan perlindungan bagi para pemilih, bagi para pihak yang mengikuti

---

<sup>87</sup> Lihat Pasal 250 Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

<sup>88</sup> International IDEA, *International Electoral Standards, Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002, hlm. 93.

pemilu, maupun bagi rakyat umumnya dari segala ketakutan, intimidasi, penyupan, penipuan, dan praktik-praktik curang lainnya yang akan memengaruhi kualitas hasil pemilihan umum. Jika pemilihan dimenangkan melalui cara-cara curang maka akan sulit dikatakan bahwa para pemimpin atau para legislator yang terpilih di parlemen merupakan wakil-wakil rakyat dan pemimpin yang sejati. Guna melindungi kualitas 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 hakekat *free and fair election* tersebut disertai ancaman hukuman bagi pelakunya.

Undang-Undang No. 8 tahun 2012 memberikan definisi Pelanggaran tindak pidana Pemilu sebagai tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilu. Terhadap setiap dugaan tindak pidana pemilu yang disimpulkan dalam kajian Bawaslu maka selanjutnya akan diteruskan oleh Bawaslu kepada pihak kepolisian untuk ditindaklanjuti atau diproses lebih lanjut dengan menggunakan hukum “acara pidana khusus”

seperti yang diatur dalam Undang-Undang No. 8 tahun 2012.<sup>89</sup> Dari 56 pasal yang mengatur mengenai ketentuan pidana, ada 1 (satu) perbuatan tindak pidana yang paling populer yakni politik uang atau *money politic*.<sup>90</sup> Berikut adalah pasal-pasal tindak Pidana Pemilu yang diatur dalam Undang-undang No. 8 Tahun 2012:

Tabel 3. Pasal-Pasal Pidana Pemilu dalam Undang-undang No. 8 Tahun 2012

No	Pasal	Perbuatan	Sanksi
1	Pasal 273	Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain tentang suatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar pemilih	Pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)
2	Pasal 274	Setiap anggota PPS (Panitia Pemungutan Suara) atau PPLN (Panitia Pemilihan Luar Negeri) yang dengan sengaja tidak memperbaiki daftar pemilih sementara setelah mendapat masukan dari masyarakat dan peserta pemilu	Pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp 6.000.000,00 (enam juta rupiah)
3	Pasal 275	Setiap orang yang mengacaukan, menghalangi, atau mengganggu jalannya kampanye pemilu	Pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)
4	Pasal 276	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 dimaksud dalam Pasal 83 ayat (2)	Pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)
5	Pasal 277	Setiap pelaksana Kampanye Pemilu yang	Pidana kurungan

<sup>89</sup> Lihat Pasal 260 Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

<sup>90</sup> *Money politic* dalam tulisan ini didefinisikan sebagaimana rumusan dalam Pasal 301 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2012, “Setiap pelaksana Kampanye Pemilu yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah)”

		melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 ayat (2)	paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)
6	Pasal 278	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) yaitu menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon, dan/atau peserta pemilu yang lain	Pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)
7	Pasal 279 ayat (1)	Pelaksana kampanye, peserta kampanye, dan petugas kampanye yang dengan sengaja maupun karena kelalaian mengakibatkan terganggunya pelaksanaan kampanye pemilu di tingkat desa atau nama lain/kelurahan	Pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)
8	Pasal 279 ayat (2)	Pelaksana kampanye, peserta kampanye, dan petugas kampanye yang karena kelalaiannya mengakibatkan terganggunya pelaksanaan Kampanye Pemilu di tingkat desa atau nama lain/kelurahan	Pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah)
9	Pasal 280	Peserta pemilu yang dengan sengaja memberikan keterangan tidak benar dalam laporan dana kampanye pemilu	Pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)
10	Pasal 281	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	Pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)
11	Pasal 282	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	Pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)
12	Pasal 283	Setiap orang yang membantu Pemilih yang dengan sengaja memberitahukan pilihan Pemilih kepada orang lain	Pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)
13	Pasal 284	Setiap anggota KPPS yang dengan sengaja	Pidana kurungan

		tidak melaksanakan keputusan KPU Kabupaten/Kota untuk pemungutan suara ulang di TPS	paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)
14	Pasal 285	Setiap anggota KPPS/KPPSLN yang dengan sengaja tidak membuat dan menandatangani berita acara kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 155 ayat (3) dan Pasal 163 ayat (3) dan/atau tidak menandatangani berita acara pemungutan dan penghitungan suara serta sertifikat hasil penghitungan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 181 ayat (3)	Pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)
15	Pasal 286	Setiap orang yang karena kelalaiannya menyebabkan rusak atau hilangnya berita acara pemungutan dan penghitungan suara dan/atau sertifikat hasil penghitungan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 181 ayat (4)	Pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)
16	Pasal 287	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 dipidana	Pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)
17	Pasal 288	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 dimaksud dalam Pasal 182 ayat (2) dan ayat (3)	Pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)
18	Pasal 289 ayat (1)	Setiap Pengawas Pemilu Lapangan yang tidak mengawasi penyerahan kotak suara tersegel dari PPS kepada PPK dan tidak melaporkan kepada Panwaslu Kecamatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 182 ayat (6)	Pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)
19	Pasal 289 ayat (2)	Setiap Panwaslu Kecamatan yang tidak mengawasi penyerahan kotak suara tersegel dari PPK kepada KPU Kabupaten/Kota dan tidak melaporkan kepada Panwaslu Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 182 ayat (7)	Pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)



20	Pasal 290	Setiap anggota PPS yang tidak mengumumkan salinan sertifikat hasil penghitungan suara dari seluruh TPS di wilayah kerjanya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 183	Pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)
21	Pasal 291	Setiap orang yang mengumumkan hasil survey atau jajak pendapat tentang Pemilu dalam Masa Tenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 247 ayat (2)	Pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)
22	Pasal 292	Setiap orang yang dengan sengaja menyebabkan orang lain kehilangan hak pilihnya	Pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah)
23	Pasal 293	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 ini	Pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah)
24	Pasal 294	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 dimaksud dalam Pasal 50 ayat (2)	Pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah)
25	Pasal 295	Setiap anggota KPU Kabupaten/Kota yang sengaja tidak memberikan salinan daftar pemilih tetap kepada Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (5)	Pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah)
26	Pasal 296	Setiap anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota yang tidak	pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan

		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 dimaksud dalam Pasal 61 ayat (3) dan dalam Pasal 71 ayat (3)	denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah)
27	Pasal 297	Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan seseorang, dengan memaksa, dengan menjanjikan atau dengan memberikan uang atau materi lainnya untuk memperoleh dukungan bagi pencalonan anggota DPD dalam Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13	Pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah)
28	Pasal 298	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 dimaksud dalam Pasal 64 dan dalam Pasal 74	Pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling banyak Rp72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah)
29	Pasal 299	Setiap pelaksana, peserta, dan petugas Kampanye Pemilu yang dengan sengaja melanggar larangan pelaksanaan Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf f, huruf g, huruf h, atau huruf i	Pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah)
30	Pasal 300	Setiap Ketua/Wakil Ketua/ketua muda/hakim agung/hakim konstitusi, hakim pada semua badan peradilan, Ketua/Wakil Ketua dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan, Gubernur, Deputy Gubernur Senior, dan deputy gubernur Bank Indonesia serta direksi, komisaris, dewan pengawas, dan karyawan badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 ayat (3)	Pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah)
31	Pasal 301 ayat (1)	Setiap pelaksana Kampanye Pemilu yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya	Pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak

		sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89	Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah)
32	Pasal 301 ayat (2)	Setiap pelaksana, peserta, dan/atau petugas Kampanye Pemilu yang dengan sengaja pada Masa Tenang menjanjikan atau memberikan imbalan uang atau materi lainnya kepada Pemilih secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal	Pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp48.000.000,00 (empat puluh delapan juta rupiah)
33	Pasal 301 ayat (3)	Setiap orang yang dengan sengaja pada hari pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada Pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Peserta Pemilu tertentu	Pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah)
34	Pasal 302 ayat (1)	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 melakukan tindak pidana Pemilu dalam pelaksanaan Kampanye Pemilu	Pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah)
35	Pasal 302 ayat (2)	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 karena kelalaiannya melakukan tindak pidana Pemilu dalam pelaksanaan Kampanye Pemilu	Pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah)
36	Pasal 303 ayat (1)	Setiap orang, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah yang memberikan dana Kampanye Pemilu melebihi batas yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 131 ayat (1) dan ayat (2)	Pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
37	Pasal 303 ayat (2)	Setiap Peserta Pemilu yang menggunakan kelebihan sumbangan, tidak melaporkan kelebihan sumbangan kepada KPU, dan/atau tidak menyerahkan kelebihan sumbangan kepada kas negara paling lambat 14 (empat belas) hari setelah masa Kampanye Pemilu berakhir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 131 ayat (4)	Pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)

38	Pasal 304 ayat (1)	Setiap orang, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah yang memberikan dana Kampanye Pemilu melebihi batas yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 133 ayat (1) dan ayat (2)	Pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)
39	Pasal 304 ayat (2)	Setiap Peserta Pemilu yang menggunakan kelebihan sumbangan, tidak melaporkan kelebihan sumbangan kepada KPU, dan/atau tidak menyerahkan kelebihan sumbangan kepada kas negara paling lambat 14 (empat belas) hari setelah masa Kampanye Pemilu berakhir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 133 ayat (4)	Pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)
40	Pasal 305	Peserta Pemilu yang terbukti menerima sumbangan dana Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 139	Pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah)
41	Pasal 306	Setiap perusahaan pencetak surat suara yang dengan sengaja mencetak surat suara melebihi jumlah yang ditetapkan oleh KPU untuk kepentingan tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 146 ayat (1)	Pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
42	Pasal 307	Setiap perusahaan pencetak surat suara yang tidak menjaga kerahasiaan, keamanan, dan keutuhan surat suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 146 ayat (2)	Pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
43	Pasal 308	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, atau menggagalkan pemungutan suara	Pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah)
44	Pasal 309	Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan yang menyebabkan suara seorang Pemilih menjadi tidak bernilai atau menyebabkan Peserta Pemilu tertentu mendapat tambahan suara atau perolehan suara Peserta Pemilu menjadi berkurang	Pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp48.000.000,00 (empat puluh delapan juta rupiah)
45	Pasal 310	Setiap orang yang dengan sengaja pada saat pemungutan suara mengaku dirinya sebagai orang lain dan/atau memberikan suaranya lebih dari 1 (satu) kali di 1 (satu) TPS atau lebih	Pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp18.000.000,00

			(delapan belas juta rupiah)
46	Pasal 311	Setiap orang yang dengan sengaja merusak atau menghilangkan hasil pemungutan suara yang sudah disegel	Pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah)
47	Pasal 312	Setiap orang yang dengan sengaja mengubah, merusak, dan/atau menghilangkan berita acara pemungutan dan penghitungan suara dan/atau sertifikat hasil penghitungan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 181 ayat (4)	Pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah)
48	Pasal 313	Setiap orang yang dengan sengaja merusak, mengganggu, atau mendistorsi sistem informasi penghitungan suara hasil Pemilu	Pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).
49	Pasal 314	Setiap anggota KPPS/KPPSLN yang tidak menjaga, mengamankan keutuhan kotak suara, dan menyerahkan kotak suara tersegel yang berisi surat suara, berita acara pemungutan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara kepada PPS atau kepada PPLN bagi KPPSLN pada hari yang sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 182 ayat (4) dan ayat (5)	Pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah)
50	Pasal 315	PPS yang tidak menyerahkan kotak suara tersegel, berita acara rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara, dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara Partai Politik Peserta Pemilu dan suara calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota di tingkat PPS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 187 kepada PPK	Pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah)
51	Pasal 316	PPK yang tidak menyerahkan kotak suara tersegel, berita acara rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara, dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara Partai Politik Peserta Pemilu dan suara calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota di tingkat PPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 191 kepada KPU Kabupaten/Kota	Pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah)
52	Pasal 317 ayat (1)	Pelaksana kegiatan penghitungan cepat yang melakukan penghitungan cepat yang tidak memberitahukan bahwa prakiraan hasil	Pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan

		penghitungan cepat bukan merupakan hasil resmi Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 247 ayat (4)	denda paling banyak Rp18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah)
53	Pasal 317 ayat (2)	Pelaksana kegiatan penghitungan cepat yang mengumumkan prakiraan hasil penghitungan cepat sebelum 2 (dua) jam setelah selesainya pemungutan suara di wilayah Indonesia bagian barat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 247 ayat (5)	Pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah)
54	Pasal 318	Setiap anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota yang tidak melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 265 ayat (2)	Pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah)
55	Pasal 319	Dalam hal KPU tidak menetapkan perolehan hasil Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota secara nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 205 ayat (2), anggota KPU	Pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp60.000.000,00 (enam puluh juta rupiah)
56	Pasal 320	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 yang dilakukan oleh anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS/PPLN, dan/atau KPPS/KPPSLN dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu	Pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah)

Sumber: Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD

## 2. Tata Cara Penanganan Pelanggaran Pemilu

Penanganan pelanggaran pemilu dimulai melalui satu jalur utama yaitu jalur pengawas pemilu atau Bawaslu dengan seluruh jajarannya. Artinya, setiap dugaan pelanggaran pemilu yang terjadi, baik

administrasi, pidana ataupun kode etik, harus dilaporkan terlebih dahulu kepada Bawaslu. Teknis tata cara penanganan pelanggaran pemilu legislatif secara detail diatur dalam Peraturan Bawaslu No. 14 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaporan dan Penanganan Pelanggaran Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pengertian Penanganan Pelanggaran berdasarkan Perbawaslu tersebut adalah serangkaian proses yang meliputi penerusan temuan, penerimaan laporan, pengumpulan alat bukti, klarifikasi, pengkajian, dan/atau pemberian rekomendasi, serta penerusan hasil kajian atas temuan/laporan kepada instansi yang berwenang untuk ditindaklanjuti.

Pintu masuk penanganan pelanggaran pemilu oleh Bawaslu dapat melalui dua pintu, yaitu pintu laporan dan pintu temuan. Laporan dugaan pelanggaran adalah laporan yang disampaikan secara tertulis oleh seorang/lebih warga Negara Indonesia yang mempunyai hak pilih, pemantau Pemilu, maupun Peserta Pemilu kepada Pengawas Pemilu tentang dugaan terjadinya pelanggaran Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Sedangkan temuan adalah hasil pengawasan Pengawas Pemilu, yang didapat secara langsung maupun tidak langsung berupa data atau informasi tentang dugaan terjadinya pelanggaran Pemilu.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> Lihat Pasal 1 angka 16 dan 17 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum No. 14 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaporan dan Penanganan Pelanggaran Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Agar sebuah laporan bisa ditindaklanjuti pada proses penanganan pelanggaran maka harus dipastikan laporan tersebut memenuhi syarat formal dan syarat materiil. Syarat formal yang dimaksud adalah:<sup>92</sup>

- a. pihak yang berhak melaporkan adalah yang memiliki *legal standing*, yaitu:
  - 1) Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak pilih;
  - 2) pemantau Pemilu; atau
  - 3) Peserta Pemilu.
- b. waktu pelaporan tidak melebihi ketentuan batas waktu yaitu paling lambat 7 (tujuh) hari sejak diketahuikan/atau ditemukannya pelanggaran Pemilu; dan
- c. keabsahan Laporan Dugaan Pelanggaran yang meliputi: 1) kesesuaian tanda tangan dalam formulir Laporan Dugaan Pelanggaran dengan kartu identitas; dan 2) tanggal dan waktu.

Syarat materiil yang dimaksud meliputi:<sup>93</sup>

- a. identitas Pelapor;
- b. nama dan alamat terlapor;
- c. peristiwa dan uraian kejadian;
- d. waktu dan tempat peristiwa terjadi;
- e. saksi-saksi yang mengetahui peristiwa tersebut; dan

---

<sup>92</sup> Lihat Pasal 10 Ayat 2 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum No. 14 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaporan dan Penanganan Pelanggaran Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

<sup>93</sup> Lihat Pasal 10 Ayat 3 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum No. 14 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaporan dan Penanganan Pelanggaran Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah



f. barang bukti yang mungkin diperoleh atau diketahui.

Setiap temuan atau laporan yang masuk ke Bawaslu wajib ditindaklanjuti oleh Bawaslu dengan melakukan kajian. Kajian tersebut dilakukan paling lama 3 (tiga) hari dan dapat ditambah 2 (dua) hari jika diperlukan atau dengan kata lain, Pengawas Pemilu memiliki waktu paling lama 5 (lima) hari untuk menindaklanjuti sebuah laporan atau temuan.<sup>94</sup> Jika dibutuhkan, Bawaslu juga memiliki kewenangan mengundang para pihak terkait untuk dimintai keterangannya (klarifikasi).

Kajian yang dilakukan Pengawas Pemilu terhadap satu laporan atau temuan akan menghasilkan dua kesimpulan utama yaitu pelanggaran pemilu atau bukan pelanggaran pemilu. Jika kajian menyimpulkan bahwa suatu laporan atau temuan adalah pelanggaran pemilu maka dijelaskan lebih lanjut kategori dugaan pelanggarannya: pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, pelanggaran pidana atau sengketa. Terhadap dugaan pelanggaran administrasi maka Bawaslu meneruskannya ke KPU; terhadap dugaan pelanggaran kode etik selanjutnya Bawaslu meneruskan kepada DKPP; dan terhadap dugaan pelanggaran pidana selanjutnya Bawaslu meneruskan kepada Kepolisian.

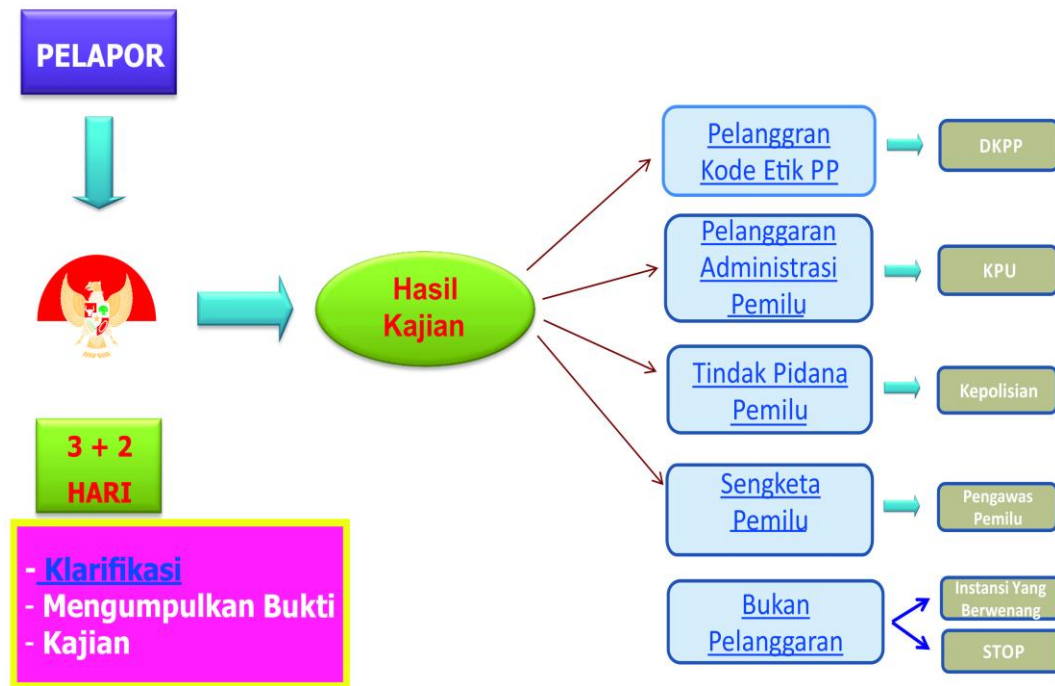
Kajian menyimpulkan tidak adanya pelanggaran pemilu memiliki dua kemungkinan yaitu memang sama sekali tidak terjadi pelanggaran

---

<sup>94</sup> Lihat Pasal 13 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum No. 14 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaporan dan Penanganan Pelanggaran Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

atau ada pelanggaran tetapi bukan pelanggaran yang melanggar Undang-undang pemilu melainkan Undang-undang tertentu. Terhadap pelanggaran Undang-undang lain maka pengawas pemilu meneruskan atau melaporkan kepada pihak lain yang berwenang.

## PROSES PENANGANAN PELANGGARAN PEMILU LEGISLATIF



Sumber: Bawaslu DIY

Bagan 1. Proses Penanganan Pelanggaran Pemilu

Rekomendasi yang telah dikeluarkan oleh Bawaslu wajib ditindaklanjuti oleh pihak yang memperoleh rekomendasi tersebut. Untuk menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu berupa pelanggaran administrasi, KPU memiliki waktu paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya

rekomendasi. Jika KPU tidak melakukan tindak lanjut seperti rekomendasi Bawaslu maka Bawaslu memiliki wewenang memberikan teguran lisan dan/atau tertulis kepada KPU.<sup>95</sup>

*Terkait dengan penanganan pelanggaran administrasi berupa pemasangan alat peraga kampanye tidak pada tempatnya, ditemukan adanya pengaturan yang agak aneh. Meskipun secara jelas pasal 250 ayat (1) huruf b Undang-undang No. 8 Tahun 2012 menyatakan bahwa pelanggaran administrasi diteruskan oleh Bawalsu kepada KPU tetapi Pasal 17 ayat (4) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD malah menyatakan bahwa *Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Pemerintah Daerah setempat dan aparat keamanan berwenang mencabut atau memindahkan tanpa harus memberitahukan kepada peserta pemilihan umum tersebut.**

Ada beberapa catatan mengenai pasal 17 ayat (4) di atas: *pertama*, peraturan KPU ini justru membuat dan memberikan “wewenang baru” kepada lembaga lain yaitu Pengawas Pemilu dan Pemerintah Daerah untuk mengeksekusi rekomendasi. Kedua, Sanksi dalam ayat ini tidak memberikan kejelasan digunakan untuk pelanggaran pasal yang mana. Kedua catatan itu membuat Bawaslu protes hingga akhirnya KPU merubah dengan mengeluarkan Peraturan Komisi

---

<sup>95</sup> Lihat Pasal 256 Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2013. Dalam perubahannya, pasal 17 ayat (4) menyatakan bahwa *dalam hal Peserta Pemilu tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah Daerah setempat dan aparat keamanan berdasarkan rekomendasi Bawaslu, Bawaslu Provinsi atau Panwaslu Kabupaten/Kota berwenang mencabut atau memindahkan alat peraga kampanye dengan memberitahukan terlebih dahulu kepada Peserta Pemilu tersebut.* Walau sudah berubah, namun bunyi pasal ini nampaknya memperlihatkan semangat ke-enggan-an KPU untuk terlibat dalam penegakan hukum berupa penertiban alat peraga kampanye yang melanggar ketentuan. Hal ini terlihat dari tiadanya penyebutan KPU di pasal atau ayat tersebut yang secara tegas dan jelas diberi mandat oleh Undang-undang sebagai lembaga penerima rekomendasi dari Bawaslu. KPU dalam pasal 17 hanya disebut jelas di ayat 3 yang berbunyi “*KPU, KPU/KIP Provinsi, dan atau KPU/KIP Kabupaten/Kota berwenang memerintahkan Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf a dan ayat (2) untuk mencabut atau memindahkan alat peraga tersebut.*”

*Tentang rekomendasi berupa pelanggaran kode etik, DKPP melaksanakan wewenangnya dengan menjalankan proses persidangan yang bersifat terbuka untuk umum sebagaimana diatur dalam Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun*

2012 Tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum. Dalam perkembangannya, peraturan tersebut diganti dengan Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum.

Tidak seperti pelanggaran-pelanggaran pemilu yang lain, dimana penyampaian laporan memiliki batas waktu atau masa kadaluwarsa. Laporan dugaan pelanggaran kode etik tidak memiliki masa kadaluwarsa, Artinya, selama Terlapor/Teradu masih menjabat sebagai penyelenggara pemilu maka selama itu pula sebuah dugaan pelanggaran kode etik dapat dilaporkan dan ditindaklanjuti oleh DKPP. Demikian halnya dengan waktu persidangan DKPP yang tidak ditemui ketentuan lamanya waktu persidangan DKPP boleh dilaksanakan. Meski demikian, DKPP menyatakan bahwa persidangan Kode Etik diselenggarakan dengan prinsip cepat dan sederhana.<sup>96</sup>

Pada masa akhir persidangan, DKPP akan menetapkan putusan. Penetapan putusan dilakukan dalam rapat pleno DKPP yang bersifat tertutup paling lama 3 (tiga) Hari setelah sidang pemeriksaan dinyatakan selesai. Putusan yang telah ditetapkan tersebut kemudian diucapkan

---

<sup>96</sup> Lihat Pasal 2 Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum

dalam Persidangan dengan memanggil pihak Teradu/Terlapor serta pihak Pengadu/Pelapor. Dalam amar putusannya, DKPP dapat menyatakan:<sup>97</sup>

- a. Pengaduan dan/atau Laporan tidak dapat diterima;
- b. Teradu dan/atau Terlapor terbukti melanggar; atau
- c. Teradu dan/atau Terlapor tidak terbukti melanggar.

Sanksi yang dapat diberikan oleh DKPP jika dalam amar putusannya menyatakan Teradu/Terlapor terbukti melanggar dapat berupa:<sup>98</sup>

- a. teguran tertulis;
- b. pemberhentian sementara; atau
- c. pemberhentian tetap.

Tetapi jika Dalam hal amar putusan DKPP menyatakan Pengaduan dan/atau Laporan tidak dapat diterima atau Teradu dan/atau Terlapor tidak terbukti melanggar, DKPP melakukan rehabilitasi kepada Teradu dan/atau Terlapor. Artinya DKPP turut memastikan kembalinya nama baik Terlapor atau Teradu.<sup>99</sup>

*Tentang penanganan pelanggaran pidana, Bawaslu akan meneruskannya kepada kepolisian Sebagaimana penanganan tindak pidana pada umumnya, penanganan tindak pidana pemilu juga melalui proses penyelidikan, penyidikan dan penuntutan dimuka peradilan.*

---

<sup>97</sup> Lihat Pasal 42 Ayat 2 Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum

<sup>98</sup> Ibid.

<sup>99</sup> Ibid.

Mereka yang melaksanakan ketiga tugas tersebut adalah lembaga-lembaga yang diberi kewenangan oleh undang-undang No. 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yaitu kepolisian dan kejaksaan.<sup>100</sup> Undang-undang No. 8 Tahun 2012 secara tegas mengatakan bahwa hukum acara tindak pidana pemilu mengikuti KUHAP, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang ini.<sup>101</sup> Oleh karena itu, laporan terjadinya dugaan tindak pidana pemilu tidak boleh langsung ke polisi melainkan harus dilaporkan lewat Pengawas Pemilu.

Seperti yang sudah diterangkan sebelumnya bahwa batas waktu diterimanya suatu laporan paling lambat adalah 7 (tujuh) hari kalender setelah ditemukan atau diketahui terjadinya sebuah dugaan tindak pidana pemilu. Setelah laporan diterima, Pengawas Pemilu memiliki waktu selambat-lambatnya 5 (lima) hari kalender untuk melakukan kajian dan klarifikasi serta mengeluarkan rekomendasi. Dalam hal dugaan tindak pidana pemilu, waktu 5 (lima) hari diatas termasuk digunakan oleh Pengawas Pemilu untuk melaksanakan rapat koordinasi dengan institusi kepolisian dan kejaksaan dalam satu forum yang bernama Sentra Penegakan Hukum Terpadu atau disebut Sentra Gakkumdu.

Rapat tersebut membahas mengenai perkara yang diduga sebagai tindak pidana pemilu dengan mekanisme pemaparan perkara oleh

---

<sup>100</sup> Lihat Pasal 1 angka 1 sampai dengan angka 8 Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana

<sup>101</sup> Lihat Pasal 262 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Bawaslu Provinsi atau Panwaslu Kabupaten/Kota, kemudian pihak Kepolisian dan Kejaksaan memberikan pendapat hukum, apakah tindakan tersebut memang benar-benar telah memenuhi unsur formil dan unsur materiil sebagai suatu tindak pidana pemilu.<sup>102</sup> Unsur formil yang dimaksud adalah mengenai keabsahan pelapor, waktu laporan dan keabsahan laporan. Sedangkan unsur materiil yang dimaksud adalah:

- a. Identitas Pelapor;
- b. Nama dan alamat terlapor;
- c. Peristiwa dan uraian kejadian;
- d. Waktu dan tempat kejadian;
- e. Saksi-saksi yang mengetahui peristiwa tersebut;
- f. Barang bukti yang mungkin diperoleh atau diketahui;

Melalui pembahasan Sentra Gakkumdu inilah rekomendasi dan status laporan atau temuan dugaan tindak pidana pemilu akan ditentukan. Apabila status tersebut menyatakan ditemukan adanya pelanggaran pidana pemilu, maka perkara tersebut pada hari yang sama diteruskan atau dilimpahkan kepada Kepolisian setempat (Polres/Polresta/Polda sesuai tingkatannya masing-masing) dalam bentuk laporan. Kepolisian memiliki waktu selambat-lambatnya 14 hari untuk melakukan penyidikan. Setelah itu, berkas diserahkan kepada Kejaksaan untuk diperiksa kelengkapannya. Kejaksaan memiliki waktu paling lama 5 (lima) hari sejak diterimanya berkas perkara untuk menilai kelengkapan

---

<sup>102</sup> Lihat Standart Operasional Prosedur (SOP) Sentra Gakkumdu



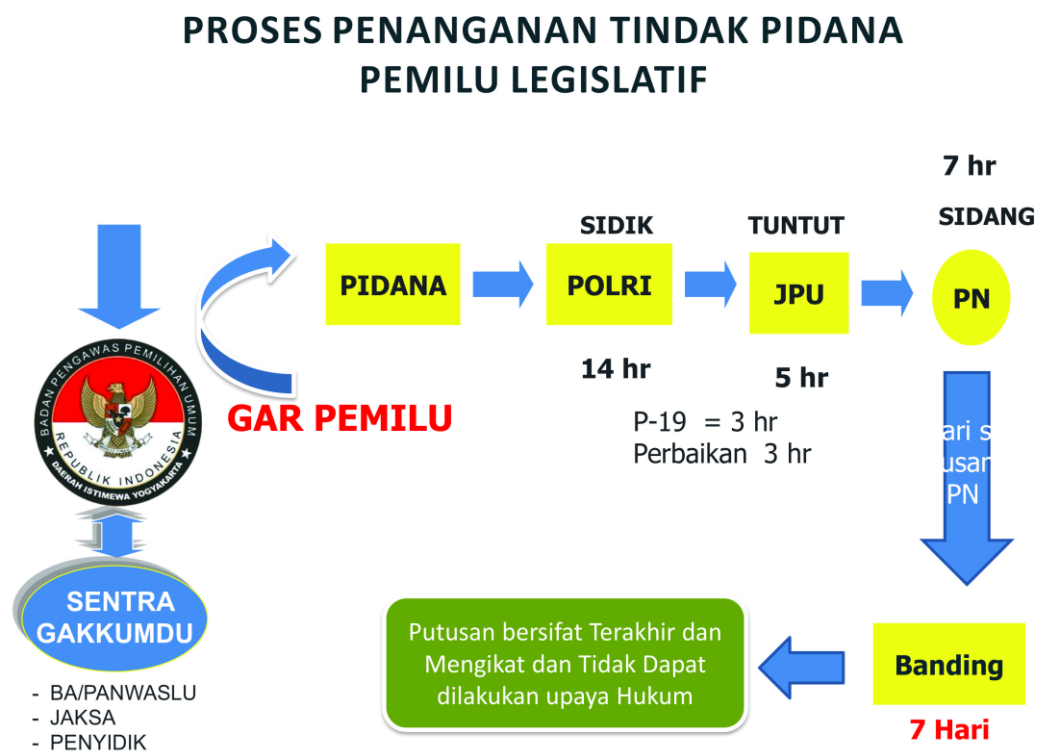
berkas. Apabila berkas dinyatakan kurang lengkap maka Kejaksaan mengembalikannya ke Penyidik disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi. Selambat-lambatnya Kepolisian harus melengkapi kekurangan tersebut dalam waktu 3 hari sejak diterimanya berkas untuk diserahkan ke Kejaksaan kembali. Setelah Jaksa memastikan lagi kelengkapan berkas, kemudian berkas dilimpahkan kepada Pengadilan untuk diperiksa dan diputus oleh majelis hakim khusus.<sup>103</sup>

Waktu dari pelimpahan berkas hingga adanya putusan pengadilan adalah 7 (tujuh) hari kalender. Jika telah ada putusan dari Pengadilan Negeri setempat, tersedia waktu 3 (tiga) hari kalender bagi terdakwa untuk mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi setempat. Waktu yang dimiliki bagi Pengadilan Tinggi untuk memeriksa dan memutus perkara pidana pemilu sama seperti di Pengadilan Negeri yaitu 7 (tujuh) hari kalender. Putusan yang dihasilkan oleh pengadilan tinggi bersifat tetap dan mengikat serta tidak ada upaya hukum lain atas putusan tersebut. Artinya, putusan banding dalam perkara pidana pemilu berstatus *final and binding*. Jadi upaya hukum dalam perkara tindak pidana pemilu hanya sampai pada upaya hukum banding dan tidak terdapat upaya

---

<sup>103</sup> Lihat Pasal 261 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

hukum kasasi maupun upaya hukum Peninjauan Kembali pada tingkatan Mahkamah Agung.<sup>104</sup>



Sumber: Bawaslu DIY

Bagan 2. Proses Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilu

### 3. Sengketa

Terhadap persoalan-persoalan yang muncul selain dari ketiga pelanggaran di atas dapat dimasukkan dalam kategori sengketa pemilu.

Sengketa Pemilu yang dimaksud adalah sengketa yang terjadi antar

<sup>104</sup> Lihat Pasal 263-265 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

peserta Pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Sebab terjadinya sengketa ada 2 hal yaitu:<sup>105</sup>

- a. Perbedaan penafsiran atau suatu ketidakjelasan tertentu yang berkaitan dengan suatu masalah fakta kegiatan, peristiwa, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu antar peserta Pemilu; dan/atau
- b. Keadaan dimana pengakuan atau pendapat dari salah satu peserta Pemilu mendapatkan penolakan, pengakuan yang berbeda, dan/atau penghindaran dari peserta Pemilu yang lain.

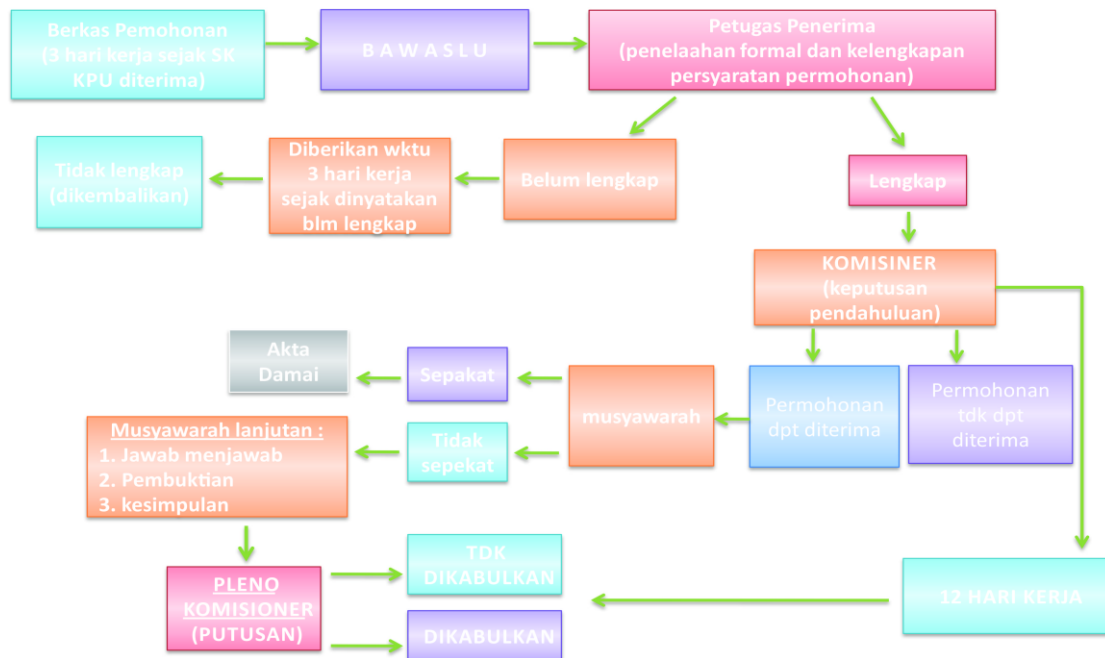
Penyelesaian Sengketa Pemilu sepenuhnya ada di tangan Bawaslu dan jajarannya dengan beberapa pengecualian. Pengecualian itu menyangkut tentang sifat putusan sengketa yang dikeluarkan oleh Bawaslu. Pasal 259 ayat (1) Undang-undang No. 8 Tahun 2012 secara tegas menyatakan bahwa keputusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa Pemilu merupakan keputusan terakhir dan mengikat, “kecuali” keputusan terhadap sengketa Pemilu yang berkaitan dengan verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Maksudnya adalah dalam hal sengketa Pemilu yang berkaitan dengan verifikasi Partai Politik

---

<sup>105</sup> Lihat Pasal 2 Ayat (2) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum No. 14 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2012 Tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD dan DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota tidak dapat diselesaikan, para pihak yang merasa kepentingannya dirugikan oleh keputusan KPU dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan tinggi tata usaha negara. Catatan pentingnya adalah bahwa mekanisme itu dapat ditempuh setelah terlebih dahulu para pihak yang bersengketa mencoba menyelesaikannya di Bawaslu. Para pihak yang ber-hak mengajukan sengketa adalah a.) Partai politik calon peserta Pemilu yang telah didaftarkan di KPU; b.) Partai politik peserta Pemilu; dan c.) Calon anggota DPR, DPD, dan DPRD yang tercantum di dalam daftar calon sementara dan/atau daftar calon tetap.

Lebih detail, Pasal 258 Ayat (3) Undang-undang No. 8 Tahun 2012 memberi batasan waktu bagi Bawaslu paling lama 12 (dua belas) hari sejak diterimanya laporan atau temuan untuk memeriksa dan memutus sengketa Pemilu melalui proses musyawarah yang transparan dan bertanggungjawab. Penyelesaian Sengketa Pemilu dinyatakan selesai apabila telah tercapai mufakat atau Pengawas Pemilu telah membuat putusan yang bersifat terakhir dan mengikat kecuali keputusan Bawaslu atau Bawaslu Provinsi terhadap sengketa Pemilu yang berkaitan dengan verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.



Sumber: Bawaslu DIY

Bagan 3. Proses Penanganan Sengketa Pemilu

#### 4. Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu)

Pasal 267 Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 secara tegas memerintahkan kepada Bawaslu, Kepolisian dan Kejaksaan untuk membentuk Sentra Gakkumdu pada pemilu tahun 2014. Sentra Gakkumdu dibentuk dengan tujuan untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilu antara Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia. Dalam rangka menindaklanjuti perintah itu, ketiga lembaga secara resmi membentuk Sentra Gakkumdu pada tanggal 16 Januari 2013 yang

ditandai dengan penandatanganan Nota Kesepakatan Bersama Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Kejaksaan Republik Indonesia No. 01/NKB/BAWASLU/I/2013; No. B/02/I/2013; No. Kep-005/A/JA/01/2013; Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu

Berdasarkan Nota Kesepakatan Bersama tersebut, Sentra Gakkumdu dibentuk yang terdiri atas Sentra Gakkumdu Pusat, Sentra Gakkumdu Provinsi dan Sentra Gakkumdu Kabupaten/Kota dimana masing-masing secara berturut-turut berkedudukan di Bawaslu RI, Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Dalam hal struktur dari pusat sampai Kabupaten/Kota sama yang terdiri dari Pembina, Ketua dan Anggota.<sup>106</sup>

Sentra Gakkumdu berfungsi untuk:<sup>107</sup>

- a. Sebagai forum koordinasi antara ketiga lembaga dalam proses penanganan tindak pidana pemilu;
- b. Pelaksanaan pola penanganan tindak pidana pemilu;
- c. Sebagai pusat data dan informasi Tindak Pidana Pemilu;
- d. Pertukaran data dan informasi;

---

<sup>106</sup> Lihat Pasal 5 Nota Kesepakatan Bersama Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Kejaksaan Republik Indonesia No. 01/NKB/BAWASLU/I/2013; No. B/02/I/2013; No. Kep-005/A/JA/01/2013; Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu

<sup>107</sup> Lihat Pasal 7 Nota Kesepakatan Bersama Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Kejaksaan Republik Indonesia No. 01/NKB/BAWASLU/I/2013; No. B/02/I/2013; No. Kep-005/A/JA/01/2013; Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu

- e. Peningkatan kompetensi dalam penanganan dugaan tindak pidana pemilu;
- f. Pelaksanaan monitoring dan evaluasi tindak lanjut penanganan dugaan tindak pidana pemilu;

Sementara untuk tugas Sentra Gakkumdu pusat adalah:<sup>108</sup>

- a. Melakukan koordinasi antara ketiga lembaga dalam proses penanganan tindak pidana pemilu;
- b. Melakukan koordinasi dengan Kementerian Luar Negeri dalam proses penanganan tindak pidana pemilu;
- c. Melakukan pelatihan serta bimbingan teknis terhadap Sentra Gakkumdu Provinsi dan Kabupaten/Kota;
- d. Melakukan supervisi dan evaluasi terhadap Sentra Gakkumdu Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Sentra Gakkumdu Provinsi memiliki tugas:

- a. Melakukan koordinasi antara ketiga lembaga dalam proses penanganan tindak pidana pemilu;
- b. Melakukan supervise dan evaluasi terhadap Sentra Gakkumdu Kabupaten/Kota;
- c. Menyampaikan laporan pelaksanaan penanganan Tindak Pidana Pemilu kepada Sentra Gakkumdu Pusat.

---

<sup>108</sup> Lihat Pasal 6 Nota Kesepakatan Bersama Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Kejaksaan Republik Indonesia No. 01/NKB/BAWASLU/I/2013; No. B/02/I/2013; No. Kep-005/A/JA/01/2013; Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu

Sentra Gakkumdu Kabupaten/Kota memiliki tugas:

- a. Melakukan koordinasi antara ketiga lembaga dalam proses penanganan tindak pidana pemilu;
- b. Menyampaikan laporan pelaksanaan penanganan tindak pidana pemilu.

Bawaslu DIY mulai melakukan pembentukan pada bulan Juni 2013 dimana pada bulan itu Polda DIY mengeluarkan surat penugasan nomor B/6278/XII/2013 perihal pengiriman personil yang ditunjuk sebagai anggota Sentra Gakkumdu dan Kejaksaan Tinggi Yogyakarta mengeluarkan Surat Perintah nomor B-115/0.4.4/Es/01/2014 perihal daftar nama jaksa penanganan perkara tindak pidana pemilihan umum. Sementara itu untuk 5 (lima) wilayah kabupaten/kota di DIY menyusul kemudian tepatnya untuk kota Yogyakarta pada tanggal 28 November 2013 dengan dikeluarkannya SK No. 037/KEPT/PANWASLU KOTA/VIII/2013; Kabupaten Bantul tanggal 25 Oktober 2013 melalui SK No. 019/KPTS/PANWASLU KAB. BTL/X/2013; Kabupaten Kulonprogo pada tanggal 5 Oktober 2013 melalui SK No. 01/PANWASLU-KP/SPEN/X/2013; Kabupaten Gunungkidul pada tanggal 20 November 2013 dengan SK No. 73/KPTS/PANWASLU-



GK/XI/2013; dan Kabupaten Sleman pada tanggal 24 Oktober 2013 dengan SK No. 16/KPTS/PANWASLU-SLM/X/2013.<sup>109</sup>

Jika kita mencermati proses penanganan pelanggaran pemilu secara menyeluruh seperti di atas maka dapat kita simpulkan setidaknya tidaknya ada enam institusi yang terlibat dalam penanganan pelanggaran pemilu. Keenam institusi tersebut adalah Bawaslu, KPU, DKPP, Kepolisian, Kejaksaan dan Pemerintah Daerah. Dalam hal ini Bawaslu merupakan *leading sector* penanganan pelanggaran pemilu sehingga kelima lembaga lainnya selalu akan menunggu perintah (rekomendasi) Bawaslu untuk memulai tugasnya menangani pelanggaran pemilu. Oleh karena posisinya yang sangat strategis sebagai pintu gerbang penanganan pelanggaran maka kajian-kajian mengenai penanganan pelanggaran pemilu harus selalu dimulai dari mengkaji proses penanganan pelanggaran yang dilakukan oleh Bawaslu.

Proses penanganan pelanggaran yang dilakukan oleh Bawaslu merupakan kunci utama penanganan pelanggaran pemilu. Pengawas pemilu yang lemah hanya akan menjadi factor utama tidak berhasilnya penanganan pelanggaran pemilu dan sebaliknya, pengawas pemilu yang kuat akan menjadi factor utama keberhasilan penanganan pelanggaran pemilu. Oleh sebab itu maka sangat wajar jika Bawaslu dituntut untuk memastikan kuatnya struktur kelembagaan maupun SDM yang dimiliki.

---

<sup>109</sup> Lihat Laporan Pelaksanaan Sentra Penegakan Hukum Terpadu Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014 halaman 13-23

### BAB III

## Harapan dan Tantangan Penegakan Hukum Pemilu di Yogyakarta

#### A. Penanganan Pelanggaran Pemilu di D.I.Yogyakarta

Sepanjang pelaksanaan seluruh tahapan pelaksanaan Pemilu DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014, Bawaslu DIY dan Panwaslu Kabupaten/Kota se-DIY telah memproses sebanyak 292 pelanggaran, terdiri dari 218 pelanggaran administrasi, 4 kode etik, 1 sengketa, bukan pelanggaran pemilu 21, dihentikan 46. Adapun rekapitulasi jumlah pelanggaran yang ditangani Bawaslu DIY dalam pengawasan seluruh tahapan Pemilu DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 sebagaimana disajikan dalam tabel sebagai berikut :

Tabel 4. Rekapitulasi Jumlah Laporan dan Temuan Bawaslu DIY dalam Pemilu DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 di DIY

No	Pengawas Pemilu	Jumlah total Laporan/temuan diterima oleh Pengawas Pemilu	Jumlah Temuan	Jumlah Laporan	Jumlah Sengketa	Jumlah Pelanggaran Pemilu	Jumlah bukan pelanggaran Pemilu
1	Bawaslu DIY	34	5	28	1	16	18
2	Panwaslu Kota Yogyakarta	23	11	12	0	10	13
3	Panwaslu Kabupaen Bantul	151	137	14	0	135	16
4	Panwaslu Kabupaten Kulonprogo	22	11	11	0	12	10
5	Panwaslu Kabupaten Gunungkidul	21	15	6	0	15	6
6	Panwaslu	41	32	9	0	36	5

	Kabupaten Sleman								
	Jumlah	292	211	80	1	224	68		

Sumber: Laporan Pengawasan Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 Oleh Bawaslu DIY

Lebih detail, berikut jumlah pelanggaran yang ditangani Bawaslu DIY selama masa Pemilu legislatif tahun 2014:

Tabel 5. Rekapitulasi Jumlah pelanggaran yang ditangani oleh Bawaslu DIY dalam Pemilu DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014

No	Provinsi, Kabupaten/ Kota	Pelanggaran yang ditangani									
		Pidana Pemilu				Adm	Kode Etik	Sengketa	Bukan Pelanggaran Pemilu	Dihentikan	Jml Total
		Jml	SG	Kepolisian	Kejaksaan						
1	Bawaslu DIY	5	4	1	0	14	1	1	6	11	34
2	Kota Yogyakarta	7	6	0	0	9	1	0	3	10	23
3	Bantul	8	6	1	0	134	0	0	7	9	151
4	Kulonprogo	1	0	0	0	11	1	0	3	7	22
5	Gunungkidul	6	3	0	0	14	1	0	0	6	21
6	Sleman	0	0	0	0	36	0	0	2	3	41
<b>Jumlah</b>		27	19	2	0	218	4	1	21	46	292

Keterangan:



dari 8 pidana pemilu yang dibahas di SG 6, yang 2 dibahas di SG informal  
dari 6 yang dibahas di SG 3, yang 3 dibahas di SG informal

Sumber: Laporan Pengawasan Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 Oleh Bawaslu DIY

Dibandingkan dengan lembaga-lembaga yang lain, data pelanggaran pemilu yang paling lengkap dimiliki oleh Bawaslu. Hal ini sangatlah wajar mengingat seluruh pelanggaran pemilu memiliki satu pintu masuk penanganan yaitu melalui Pengawas pemilu pada masing-masing level. Tugas berat tersebut sesungguhnya tidak berbanding lurus dengan jumlah tenaga yang dimiliki oleh pengawas pemilu. Pada saat Pemilu DPR, DPD dan DPRD tahun 2014 di DIY terdapat 8.523 TPS, sedangkan jumlah Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) sebanyak 1.314, sehingga jika setiap PPL fokus mengawasi satu TPS maka masih terdapat 7.209 TPS yang tidak terawasi oleh PPL. Jika ditambah dengan jumlah Anggota Panwascam se-DIY sejumlah 234 orang dan Anggota Panwaslu Kabupaten/Kota se-DIY yang berjumlah 18 orang masihlah tidak sanggup mengawasi seluruh TPS yang ada di wilayah DIY. Untuk melihat penanganan pelanggaran di wilayah DIY akan penulis uraikan beberapa proses penanganan pelanggaran yang pernah dilakukan.

B. Problem Pelaksanaan Wewenang Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilu; Studi Kasus Penertiban Alat Peraga Kampanye di Yogyakarta.

Data-data yang ada menunjukkan pelanggaran administrasi menjadi pelanggaran yang paling banyak terjadi di DIY. Dari berbagai bentuk pelanggaran administrasi tersebut, pelanggaran yang paling mencolok jumlahnya adalah pelanggaran administrasi terkait dengan pemasangan APK.

Jika dilihat secara normatif, pengaturan mengenai zonasi pemasangan APK dilakukan di tingkat kabupaten/kota melalui Peraturan Bupati atau

Peraturan Walikota. Berikut peraturan-peraturan yang mengatur mengenai zonasi pemasangan APK di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta:

Tabel 6. Daftar Peraturan yang Mengatur tentang Pemasangan Alat Perga kampanye Pada Pemilu DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 di DIY

NO	KAB/KOTA	PENETAPAN ZONASI
1.	Kota Yogyakarta	Perwal Nomor 21 Tahun 2013 Tanggal 28 Februari 2013
		Perwal Nomor 67 Tahun 2013 Tanggal 17 Oktober 2013
2.	Kab. Bantul	Perbup Bantul Nomor 7 Tahun 2013 Tanggal 8 Januari 2013
		Perbup Bantul Nomor 66 Tahun 2013 Tanggal 8 November 2013
		SK KPU Kab. Bantul Nomor 33/Kpts/KPU-Kab/Btl-013.329600/ Tahun 2013 Tanggal 12 Oktober 2013
3.	Kab. Kulon Progo	Perbup Nomor 2 Tahun 2013 Tanggal 7 Januari 2013
4.	Kab. Gunungkidul	Perbup Nomor 34/Kpts/KPU kab-013.329619/2013 Tanggal 25 Oktober 2013
5	Kab. Sleman	Perbup Nomor 3 Tahun 2013 Tanggal 31 Juli 2013

Sumber: Laporan Pengawasan Pemilu DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014

Mengingat zonasi pemasangan APK diatur melalui peraturan kepala daerah maka dalam hal penegakkannya menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari tanggungjawab Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP). Satpol PP sebagai bagian dari perangkat daerah yang bertugas untuk

menegakkan Perda dan menyelenggarakan ketertiban umum, ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat memiliki wewenang untuk: a.) Melakukan tindakan penertiban nonyustisial terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau peraturan kepala daerah; b.) Menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat; dan c.) Melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau peraturan kepala daerah.<sup>110</sup> Dari situ diketahui ada irisan kewenangan yang nyata dan berkesinambungan dalam hal penindakan pelanggaran administrasi pemilu berupa pelanggaran pemasangan APK antara Pengawas pemilu, KPU dan Satpol PP. Apabila ada salah satu lembaga yang tidak menjalankan tugas dan fungsinya maka bisa dipastikan penanganan pelanggaran administrasi pemilu tersebut tidak akan bisa berjalan.

Faktanya, di DIY masih dijumpai adanya perbedaan pemahaman mengenai penafsiran aturan APK dan perbedaan pengaturan zonasi dan pemasangan APK yang berbeda-beda di masing masing kabupaten/Kota. Misalnya tentang pemasangan sticker, pemasangan di pepohonan milik pribadi, pemasangan APK di rumah pribadi yang ada di pinggir jalan dan penghitungan jumlah APK yang boleh dipasang. Untuk menyelesaikan persoalan-persoalan tersebut, ketiganya telah menyelenggarakan koordinasi secara cukup intensif. Selain koordinasi, Bawaslu DIY sebagai *leading sector*

---

<sup>110</sup> Lihat Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja

dalam penanganan pelanggaran pemilu telah memberikan petunjuk pengawasan pemasangan APK pada jajarannya untuk memastikan:<sup>111</sup>

1. Alat peraga kampanye tidak ditempatkan pada tempat ibadah, rumah sakit atau tempat-tempat pelayanan kesehatan, gedung milik pemerintah, lembaga pendidikan (gedung dan sekolah), jalan-jalan protokol, jalan bebas hambatan, sarana prasarana publik, taman dan pepohonan.
2. Baliho atau papan reklame (billboard) hanya diperuntukkan bagi Partai Politik 1 (satu) unit untuk 1 (satu) desa/kelurahan atau nama lainnya memuat informasi nomor dan tanda gambar partai politik dan atau visi, misi, program, jargon, foto pengurus partai politik yang bukan calon anggota DPR dan DPRD.
3. Calon anggota DPD dapat memasang baliho atau papan reklame (billboard) 1 (satu) unit untuk 1 (satu) desa/kelurahan atau nama lainnya.
4. Bendera dan umbul-umbul hanya dapat dipasang oleh partai politik dan calon anggota DPD pada zona atau wilayah yang ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota bersama dengan pemerintah daerah.
5. Spanduk dapat dipasang oleh partai politik dan calon anggota DPR, DPD dan DPRD dengan ukuran maksimal 1,5 X 7 m hanya 1 (satu) unit pada (satu) zona atau wilayah yang ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota bersama Pemerintah Daerah.
6. Kesesuaian pemasangan alat peraga dengan ketentuan (zonasi) dan/atau pengaturan lain yang berlaku di masing-masing Kabupaten/Kota.

---

<sup>111</sup> Lihat surat Bawasl DIY Nomor 22/Bawaslu-DIY/I/2014 tertanggal 2 Januari 2014

Hasil pengawasan yang dilakukan Bawaslu DIY beserta jajarannya pada Bulan Desember 2013 ditemukan sebanyak 6.591 pelanggaran, Bulan Januari 2014 sebanyak 1.529 pelanggaran, Bulan Februari 2014 sebanyak 11.662 pelanggaran dan Bulan Maret 2014 sebanyak 23.413 pelanggaran.<sup>112</sup> Dari ribuan pelanggaran administrasi tersebut Bawaslu DIY mendapati setidaknya 17 jenis pelanggaran seperti di bawah ini:<sup>113</sup>

Tabel 7. Jenis-Jenis Pelanggaran Alat Peraga Kampanye dalam Pemilu DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 di DIY

NO	JENIS PELANGGARAN
1.	APK dipasang di Rumah Sakit atau tempat pelayanan kesehatan
2.	APK dipasang di tempat ibadah
3.	APK dipasang di gedung milik pemerintah
4.	APK dipasang di Lembaga pendidikan (gedung & sekolah)
5.	Alat peraga yang dipasang di jalan protokol

<sup>112</sup> Lihat laporan Pengawasan Pemilu DPR, DPD dan DPRD Bawaslu DIY Tahun 2014 halaman 81

<sup>113</sup> Hasil wawancara dengan Imam Wahyu Akbar, SH (Asisten Bidang Pengawasan dan Hubungan Antar Lembaga Bawaslu DIY) pada tanggal 22 Agustus 2015 di Jakarta



NO	JENIS PELANGGARAN
6.	Alat peraga dipasang di jalan bebas hambatan
7.	Alat peraga dipasang di sarana & prasarana public
8.	Alat peraga dipasang di taman dan pepohonan
9.	Parpol pasang lebih dari satu unit <i>billboard</i> atau baliho di satu desa/kelurahan
10.	Calon anggota DPR/DPD atau DPRD pasang baliho / <i>billboard</i>
11.	Calon Anggota DPR/DPRD pasang photo diri pada baliho/ <i>billboard</i> yang dipasang oleh parpol
12.	Calon anggota DPD pasang baliho atau billboard lebih dari satu dalam satu desa/kelurahan
13.	Caleg DPR/DPRD pasang umbul-umbul/ bendera
14.	Bendera dan umbul-umbul dipasang di luar zona atau wilayah yang ditentukan
15.	Spanduk melebihi 1,5 X 7 m
16.	Caleg pasang spanduk lebih dari satu di satu zona
17	Pelanggaran dalam bentuk lain

Sumber: laporan Pengawasan Pemilu DPR, DPD dan DPRD Bawaslu DIY Tahun

2014

Dari berbagai jenis pelanggaran pemasangan APK di atas, menurut Bawaslu DIY, jenis pelanggaran yang paling banyak terjadi adalah pelanggaran berupa pemasangan APK pada sarana dan prasarana public, misalnya di tiang listrik dan telepon, jembatan, dan juga pemasangan APK di taman dan pepohonan.

Pelanggaran pemasangan APK merupakan pelanggaran administratif dan karena itu, Bawaslu DIY maupun Panwaslu Kabupaten/Kota mengirimkan rekomendasi pelanggaran tersebut kepada KPU DIY maupun KPU Kabupaten/Kota untuk ditertibkan. Berikut ini adalah data rekomendasi dan penertiban yang telah dilakukan di wilayah DIY selama Pemilu Legislatif tahun 2014:

Tabel 8. Pelaksanaan Penertiban Alat Peraga Kampanye di DIY

No	Kab/Kota	Tanggal Rekomendasi	Tanggal Penertiban	Keterangan (Quantifikasi)
1	YOGYAKARTA	No.131/Panwaslu kota/ XI/2013 tgl: 3 Oktober 2013	Jumat/27 Desember 2013	15 APK
			Senin/30 Desember 2013	40 APK
			Selasa/31 Desember 2013	146 APK
		No.139/Panwaslu kota/ XI/2013 tgl: 28 Nopember 2013	Senin/13 Januari 2014	12 APK
			Rabu/15 Januari 2014	56 APK
			Kamis/16 Januari 2014	74 APK
		No.142/Panwaslu kota/ XII/2013 tgl: 4 Desember 2013	Senin/20 Januari 2014	54 APK
			Selasa/21 Januari 2014	138 APK
			Senin/27 Januari 2014	113 APK

No	Kab/Kota	Tanggal Rekomendasi	Tanggal Penertiban	Keterangan (Quantifikasi)
		No.015/Panwaslu kota/ II/2014 tgl: 13 Februari 2014	Senin/10 Maret 2014	206 APK
			Selasa/11 Maret 2014	128 APK
		No.018/Panwaslu kota/ III/2014 tgl: 5 Maret 2014	Rabu/12 Maret 2014	160 APK
			Kamis/13 Maret 2014	164 APK
			Jumat/14 Maret 2014	192 APK
2	BANTUL	No.015/Panwaslu.Btl/III/2013 No.016/Panwaslu.Btl/III/2013	20 & 21 Maret 2013	ditertibkan sebanyak 725 APK
3	KULON PROGO	-	11 Maret 2014	Penertiban di Kec. Sentolo sebanyak 368 APK
4	GUNUNGKIDUL	9 Oktober 2013	4 & 20 November 2013	129 apk ditertibkan
4	GUNUNGKIDUL	31 Oktober 2013	3 Desember 2013	346 apk ditertibkan
			6 - 10 Maret 2014	4150 apk ditertibkan
4	GUNUNGKIDUL	31 Oktober 2013	3 Desember 2013	346 apk ditertibkan
5	SLEMAN	-	10 - 14 Maret 2014	ditertibkan sebanyak 1001 APK

Sumber: laporan Pengawasan Pemilu DPR, DPD dan DPRD Bawaslu DIY Tahun

2014

Pelaksanaan rekomendasi dari pengawas Pemilu untuk pelanggaran administrasi ternyata tidak berjalan begitu saja dengan mudah. Ada beberapa

persoalan yang terungkap di lapangan. Dari data di atas saja sudah bisa menunjukkan persoalan dimana penertiban APK yang melanggar sering kali terlambat dilakukan atau dengan kata lain, jarak waktu penertiban dengan dikeluarkannya rekomendasi berjarak sangat lama. Akibatnya, ketika penertiban dilakukan akan ditemukan “APK tambahan” yang melanggar tetapi tidak masuk dalam data rekomendasi pengawas pemilu. APK tambahan yang melanggar tetapi tidak masuk dalam data rekomendasi pengawas pemilu untuk ditertibkan, tidak akan turut ditertibkan oleh Satpol PP. Hal ini membuat kesan pengawas pemilu tebang pilih dalam menegakkan hukum.

Persoalan ini sesungguhnya sudah ditangkap oleh pengawas pemilu sejak awal sehingga Bawaslu DIY, dalam rapat koordinasi dengan Satpol PP selalu mengatakan bahwa APK tambahan yang kedapatan nyata melanggar juga harus turut ditertibkan meski belum masuk dalam rekomendasi pengawas pemilu. Namun demikian hal tersebut sering tidak ditindaklanjuti oleh petugas Dintib/Satpol PP sehingga kesan tebang pilih dalam penertiban tidak dapat dihilangkan sama sekali.

Satpol PP dalam melakukan proses penertiban juga memiliki paradigma yang belum sama di beberapa kabupaten. Satpol PP di Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta misalnya secara jelas meminta dan mengharuskan dampingan Pengawas Pemilu untuk melakukan penertiban. Sementara di Kulonprogo, Bantul dan Gunungkidul Satpol PP tidak mengharuskan keikutsertaan Pengawas pemilu dalam melakukan penertiban. Meski tidak diharuskan ikut penertiban, tetapi secara umum pengawas pemilu

di Kulonprogo, Bantul dan Gunungkidul selalu mendampingi penertiban APK yang dilakukan oleh Satpol PP. Menurut Karim Mustofa selaku anggota Panwaslu Kabupaten Sleman, Satpol PP mengharuskan pengawas pemilu mendampingi proses penertiban untuk menjelaskan kepada pihak-pihak yang tidak setuju dengan penertiban APK.<sup>114</sup>

Pengawas pemilu dengan demikian diminta menjadi “bemper” penjelas secara langsung pada mereka yang kontra dengan penertiban APK oleh Satpol PP. Tetapi faktanya, pengawas pemilu tidak sekedar menjadi bemper argumentasi melainkan juga menjadi bemper secara fisik. Terbukti dengan adanya kasus pencekikan atau upaya pemukulan terhadap staf Panwas Kabupaten Sleman atas nama Ibnu Darpito, SH., oleh salah satu calon anggota legislatif (Caleg) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) atas nama Gimmy Rusdin Sinaga, SE.<sup>115</sup>

Kejadian ini bermula ketika caleg tersebut datang ke lokasi penertiban APK yang melanggar di daerah Sambilegi, Maguwoharjo, Depok, Sleman. Maksud kedatangannya adalah untuk melakukan protes terhadap penertiban yang sedang dilakukan oleh Satpol PP Kabupaten Sleman terhadap APK Gimmy Rusdin Sinaga, SE., yang melanggar. Akibatnya, terjadi perdebatan antara Ibnu Darpito, SH., selaku perwakilan Panwas Kabupaten Sleman dengan Gimmy Sinaga, SE. Sengitnya perdebatan tersebut berakhir dengan pencekikan dan upaya pemukulan oleh Gimmy terhadap Ibnu. Kejadian ini

---

<sup>114</sup> Wawancara dengan Karim Mustofa (Pimpinan Panwaslu Kabupaten Sleman divisi Organisasi dan SDM tahun 2014) pada tanggal 2 Oktober 2015 di Yogyakarta.

<sup>115</sup> Lihat Laporan Akhir Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 Kabupaten Sleman oleh Panwaslu Kabupaten Sleman, Halaman 73-74.

sempat dilaporkan ke Polda DIY tetapi berakhir secara kekeluargaan setelah pelaku meminta maaf secara terbuka kepada korban dan Panwas Kabupaten Sleman. Selain itu, Secara umum kendala yang dihadapi dalam proses penertiban APK adalah:<sup>116</sup>

1. Jumlah personil satpol PP yang terbatas;
2. Peralatan terbatas sehingga sering menemui kendala teknis apabila harus menertibkan APK yang lokasi pemasangannya sulit dijangkau atau harus memakai peralatan tertentu (sebagai contoh harus menertibkan APK dengan lokasi yang sangat tinggi atau baliho besar dengan pemasangan permanen (besi), sehingga Satpol PP harus selalu berkoordinasi dengan Dinas PU dan Dinas Pertamanan mengenai peralatan yang dapat digunakan;
3. Minimnya anggaran dari Dintib/ Satpol PP dalam penertiban APK.

#### C. Problem Pelaksanaan Wewenang Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilu di D.I.Yogyakarta.

Penanganan pelanggaran pidana pemilu yang terjadi di DIY tidak ada yang pernah selesai sampai putusan pengadilan. Ketiadaan putusan tersebut tidak bisa langsung disimpulkan DIY bebas dari pelanggar pidana pemilu mengingat banyaknya laporan dan temuan pelanggaran pidana pemilu yang masuk dan ditangani Pengawas Pemilu. Dari sekian banyak laporan dan temuan tersebut, ada tiga kasus yang menurut peneliti cukup representatif

---

<sup>116</sup> Lihat Laporan Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 Provinsi DIY oleh bawaslu DIY halaman 86.

untuk menggambarkan dinamika pelaksanaan wewenang penanganan pelanggaran pidana pemilu di D.I. Yogyakarta. Ketiga kasus tersebut adalah dugaan politik uang atau *money politic* yang terjadi di kota Yogyakarta dengan terduga pelaku adalah Drs. H.M. Gandung Pardiman, MM.; politik uang atau *money politic* yang terjadi di Gunungkidul dengan terduga pelaku adalah Ambar Tjahyono, SE.; dan politik uang atau *money politic* yang terjadi di Kulonprogo dengan terduga pelaku adalah Mujiyanto. Gandung Pardiman merupakan Ketua DPD Partai Golkar DIY yang mencalonkan diri sebagai anggota DPR RI Dapil DIY dengan nomor urut 2. Sedangkan Ambar Tjahyono, SE. merupakan calon anggota DPR RI dari Partai Demokrat Dapil DIY dengan nomor urut 4 dan Mujiyanto adalah relawan pemenangan Ir. Ridwan Heri Mahmudi yang mencalonkan diri sebagai calon anggota DPRD Kabupaten Gunungkidul dari PDIP untuk wilayah Dapil V.

1. Pemenuhan Unsur Kampanye dan Alat Bukti *Money Politic* di Kota Yogyakarta (Studi Kasus Temuan Bawaslu DIY No. 01/TM/PILEG/III/2014)

#### Kasus Posisi

Kasus ini bermula dari hasil pengawasan yang dilakukan oleh petugas Bawaslu DIY dalam acara kampanye rapat umum tingkat pusat yang diselenggarakan oleh Partai Golkar di Alun-alun selatan Yogyakarta pada hari Senin tanggal 17 Maret 2014. Pada sekitar pukul 14.00 WIB acara kampanye dimulai dan berjalan secara berurutan: 1) Pembukaan, 2) Orasi Siti Hediati Soeharto, S.E, 3) Orasi dan bernyanyi

oleh Drs. H.M Gandung Pardiman, M.M, 4) Orasi Rahmad Pribadi, 5) Orasi H. Adi Sutrisno, 6) Orasi Siti Hardiyati Rukmana, 7) Orasi Dr. Ir. Akbar Tandjung, 8) Orasi Haryono Suryono, 9) Orasi Subiakto Tjakrawerdaja 10) Orasi Krisnina Maharani, dan 11) Penutupan. Pada saat Drs. H.M Gandung Pardiman, M.M berorasi dan bernyanyi bersama, yang bersangkutan membagikan suatu barang yang dibungkus plastik warna hitam kepada peserta kampanye dengan cara dilempar dari atas panggung. Pengawas melihat barang yang dilempar itu berasal dari tas warna coklat yang diantarkan seseorang dari belakangnya. Selain itu, pada saat giliran berorasi, Drs. H. M. Gandung Pardiman, M.M juga memberikan barang berupa jam tangan, peci, jaket, rompi sweater, dan kacamata dengan dilempar kepada peserta kampanye pada saat bernyanyi bersama menjelang acara ditutup.<sup>117</sup>

Menurut pengakuan Gandung, barang-barang yang dia bagi ke peserta kampanye adalah Kaos Golkar, Jas Golkar, Arloji berlogo Golkar dan Switer. Mengenai barang dalam bungkus plastik Gandung mengaku bahwa bungkus plastik tersebut berisi jaket kulit seharga Rp. 15.000.00,00. Gandung sengaja membungkusnya dalam plastik karena khawatir jaket tersebut akan sobek ketika diperebutkan oleh peserta kampanye di depan panggung ketika itu.<sup>118</sup> Temuan ini diregister oleh

---

<sup>117</sup> Lihat hasil pengawasan Bawaslu DIY yang tertuang dalam Form A1 tertanggal 17 Maret 2014 dan form model B.2-DD No. 01/TM/PILEG/III/2014 tertanggal 21 Maret 2014

<sup>118</sup> Lihat Berita Acara Klarifikasi Gandung Pardiman yang tertuang dalam form model B.8-DD tertanggal 24 Maret 2014



Bawaslu DIY dengan nomor temuan 01/TM/PILEG DIY/III/2014 tertanggal 21 Maret 2014.

### Analisa Hukum

Menurut kajian awal Bawaslu DIY yang tertuang dalam form A2 tertanggal 18 Maret 2014 terutama pada nomor 3 poin c menyatakan bahwa tindakan Gandung Pardiman patut diduga sebagai tindak pidana pemilu. Karena itu, selanjutnya Bawaslu DIY menyelenggarakan rapat sentra Gakkumdu pada tanggal 20 Maret 2014. Sentra Gakkumdu DIY memberikan 4 poin rekomendasi, yaitu:<sup>119</sup>

- a. Lakukan klarifikasi, panggil Drs. Gandung Pardiman, MM. untuk mengetahui apa yang dibagi, kepada siapa barang tersebut dibagi, apa motivasi pemberian barang tersebut, apakah pemberi mengetahui isi dari nyanyian-nyanyian pada saat dilakukan pemberian tersebut, tentang ajakan dari jurkam-jurkam apakah saat itu Gandung mengetahui;
- b. Temukan barang bukti barang yang diberikan, minimal komitmen penerima barang agar tidak memindah tangan barang yang diberikan, tidak menghilangkan barang yang diberikan, merubah bentuknya;
- c. Untuk pembuktian lebih lanjut kepolisian akan berkoordinasi dengan kejaksaan;

---

<sup>119</sup> Lihat Berita Acara Sentra Gakkumdu Provinsi DIY yang tertuang dalam form model SG-3 tertanggal 20 Maret 2014

d. Setelah mendapatkan data dari hasil klarifikasi, selanjutnya akan dibahas lagi di Sentragakkumdu;

Rekomendasi tersebut benar-benar dijalankan oleh Bawaslu DIY dengan mengumpulkan seluruh alat bukti yang dimiliki lalu memanggil dan melakukan klarifikasi terhadap para saksi yakni 1) Imam Akbar Wahyu N, SH.; 2) Hari Warsa Kusumo; 3) Drs. Gandung Pardiman, MM. 2 orang yang disebut pertama merupakan pengawas pemilu yang menemukan dugaan pelanggaran tersebut sementara saksi ketiga adalah terduga pelaku pelanggaran.

Berdasarkan pencermatan dan penelitian alat bukti serta keterangan para saksi, Bawaslu DIY menduga Drs. Gandung Pardiman, MM. telah melanggar pasal 86 ayat (1) huruf j, jo Pasal 89 huruf c dan d jo Pasal 301 ayat (1) Undang undang No. 8 Tahun 2012 dengan uraian sebagai berikut:<sup>120</sup>

Tabel 9. Pemenuhan Unsur-Unsur dalam Dugaan Pelanggaran Pidana Pemilu Nomor Laporan 01/TM/PILEG/III/2014

No	Bunyi Pasal	Unsur Pasal	Keterangan
1.	Pasal 301 ayat (1) UU No. 8 tahun 2012 berbunyi “ <i>setiap pelaksana Kampanye Pemilu yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye</i> ”	Setiap pelaksana kampanye pemilu	Berdasarkan pengakuan Drs. H.M. Gandung Pardiman, MM dan Salinan Daftar Nama Pelaksana Kampanye Pemilu 2014 DPD Partai Golkar DIY tertanggal 9 Februari 2013, nama yang bersangkutan tercantum dan

<sup>120</sup> Lihat Kajian Bawaslu DIY yang tertuang dalam form model B.9-DD tertanggal 26 Maret 2014

<p><i>Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah)”</i></p>		<p>menjabat sebagai Ketua Pelaksana Kampanye Partai Golkar Daerah Istimewa Yogyakarta;</p>
	<p>dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya</p>	<p>Keterangan saksi Imam Akbar Wahyu, N, S.H menyatakan bahwa saat Drs. H.M. Gandung Pardiman, MM. bernyanyi dari belakang ada yang memberikan bungkus plastik kemudian oleh Drs. H.M. Gandung Pardiman, MM. dilemparkan kepada peserta artinya perbuatan tersebut sengaja dipersiapkan</p>
	<p>sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89</p>	<p>Bahwa maksud diadakan kampanye secara umum patut di ketahui adalah ajakan untuk memilih partai dan/atau caleg tertentu, maka pemberian materi dalam pelaksanaan kampanye dari pelaksana kepada peserta kampanye adalah serangkaian niat untuk tujuan yang sama menawarkan dan memberikan sesuatu yang baik agar peserta mau memilih partai dan caleg-calegnya. Teori pembuktian mengatakan “sesuatu yang diketahui oleh khalayak umum tidak perlu dibuktikan”.</p> <p>Maka pemberian Drs. H.M. Gandung Pardiman, MM. yang dipersaksikan oleh para saksi dan rekaman serta diakui oleh pelaku adalah imbalan tidak langsung bagi peserta kampanye</p>

			untuk memilih partai dan dirinya.
2	Pasal 89 huruf c dan d UU No. 8 Tahun 2012 berbunyi “ <i>Dalam hal terbukti pelaksana Kampanye Pemilu menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung untuk “... c) memilih Partai Politik Peserta Pemilu tertentu; d) memilih calon anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota tertentu...dst”</i> ”	Dalam hal terbukti pelaksana Kampanye Pemilu menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya	Saksi dan bukti rekaman video serta bukti foto jelas memperlihatkan Drs. Gundung Pardiman, MM. adalah pelaksana kampanye yang memberikan materi. Sedangkan dalih pelaku bahwa beberapa barang yang diberikan ada logonya partai juga bukan menjadi alasan bahwa benda/materi yang dipasang logo partai otomatis bisa dianggap sebagai bahan kampanye. Satu unit mobil atau sepeda motor yang ditemplei logo partai kemudian diberikan kepada peserta kampanye tidak akan bisa dianggap sebagai bahan kampanye <sup>121</sup>
		sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu	Maksud diadakan kampanye secara umum patut diketahui adalah untuk memilih partai dan/atau caleg tertentu, maka pemberian materi dalam pelaksanaan kampanye dari pelaksana kampanye kepada peserta kampanye adalah serangkaian niat untuk tujuan yang sama menawarkan dan memberikan sesuatu yang baik agar peserta mau memilih partai dan caleg-calegnya <sup>122</sup>

<sup>121</sup> Pasal 16 huruf b PKPU No. 1 tahun 2013 tentang kampanye menyebutkan bahwa penyebaran bahan kampanye sebagaimana dimaksud pada huruf a, yaitu antara lain berupa kartu nama, selebaran, pulpen, *blocknote*, topi, kaos, payung, dan kalender dengan mencantumkan pesan atau materi kampanye.

<sup>122</sup> Bawaslu DIY dalam hal pembuktian adanya kampanye berpendapat bahwa sesuatu yang oleh khalayak umum diketahui maka tidaklah perlu dibuktikan kembali seperti halnya

		secara langsung ataupun tidak langsung	Pemberian materi oleh Drs. H.M. Gandung Pardiman, MM. yang dipersaksikan oleh para saksi dan rekaman serta diakui oleh pelaku adalah imbalan tidak langsung bagi peserta kampanye untuk memilih partai dan dirinya.
		untuk "... c) memilih Partai Politik Peserta Pemilu tertentu; d) memilih calon anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota tertentu	Dalam hal ini telah jelas pemberian tersebut mengandung maksud untuk memilih Partai Politik Peserta Pemilu tertentu dalam hal ini Partai Golkar dan memilih calon anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota tertentu karena dilakukan bersamaan dalam kampanye dimana ada ajakan-ajakan untuk memilih di dalamnya. Keberadaan Drs. H.M. Gandung Pardiman, MM. sebagai orator kedua dari para juru kampanye adalah bagian dari rangkaian orasi dari Juru Kampanye Partai Golkar yang mengajak untuk memilih Partai Golkar dan Caleg Golkar sebagaimana kesaksian para saksi dan bukti rekaman video.
3	Pasal 86 ayat 1huruf j UU No. 8 Tahun 2012 berbunyi " <i>Pelaksana, peserta, dan petugas Kampanye Pemilu dilarang: ... (j.) menjanjikan</i>	Pelaksana kampanye	Berdasarkan pengakuan Drs. H.M. Gandung Pardiman, MM dan Salinan Daftar Nama Pelaksana Kampanye Pemilu 2014 DPD Partai Golkar DIY

kampanye yang setiap orang sudah pasti mengetahui diadakannya adalah untuk mengajak atau mempengaruhi orang agar memilih partai atau calon tertentu.

	<i>atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta Kampanye Pemilu.”</i>		tertanggal 9 Februari 2013, nama yang bersangkutan tercantum dan menjabat sebagai Ketua Pelaksana Kampanye Partai Golkar Daerah Istimewa Yogyakarta yang terdaftar di KPU;
		menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta Kampanye Pemilu	Keterangan saksi, bukti video dan foto menunjukkan Drs. H.M. Gandung Pardiman, MM. memberikan arloji dan jaket yang bukan merupakan bahan kampanye dengan cara melempar kepada peserta kampanye.

Sumber: Diolah dari Kajian Bawaslu DIY terhadap laporan nomor 01/TM/PILEG/III/2014

Bawaslu DIY yang telah mengantongi bukti berupa keterangan para saksi dan rekaman video kejadian, dalam kajiannya nampak sangat optimis memastikan keterpenuhan seluruh unsur dalam pasal-pasal tersebut hingga pada akhirnya Bawaslu DIY menyimpulkan dan memutuskan bahwa memang benar Drs. Gandung Pardiman, MM., melakukan pelanggaran pidana pemilu.<sup>123</sup> Bermodalkan hasil kajian itu, selanjutnya Bawaslu DIY kembali menggelar rapat Sentra Gakkumdu pada tanggal 27 Maret 2014. Diluar dugaan, Sentra Gakkumdu DIY masih menilai hasil kerja Bawaslu DIY belum memenuhi seluruh

<sup>123</sup> Berita Acara Rapat Pleno Bawaslu DIY Nomor 01/BA-TM/BWASLU-DIY/III/2014 tertanggal 27 Maret 2014

rekomendasi Sentra Gakkumdu yang sebelumnya. Ada (dua) catatan penting dari pihak Kepolisian dan Kejaksaan terhadap proses yang sudah dijalankan oleh Bawaslu DIY, yaitu bahwa Bawaslu DIY belum bisa mencukupkan alat bukti dan belum bisa membuktikan terpenuhinya unsur kampanye. Terhadap pemenuhan alat bukti, Polisi dan Kejaksaan sependapat mengenai keharusan bagi Bawaslu DIY untuk memperoleh atau minimal menunjukkan barang yang dibagi dan siapa orang yang mendapatkan barang tersebut. Keduanya juga sependapat dalam hal pemenuhan unsur-unsur kampanye yang bersifat kumulatif.<sup>124</sup>

Kepolisian dan Kejaksaan berpendapat bahwa pengertian Kampanye yang diatur dalam pasal 1 angka 29 UU No. 8 Tahun 2012 yang berbunyi “Kampanye Pemilu adalah kegiatan Peserta Pemilu untuk meyakinkan para Pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program Peserta Pemilu” memiliki makna unsur kumulatif. Artinya kampanye yang dimaksud dalam pasal itu adalah kegiatan yang didalamnya ada penyampaian visi, misi, dan program peserta pemilu secara menyeluruh dan tidak bisa dipisah-pisahkan. Dengan kata lain, suatu kegiatan yang masuk kategori kampanye adalah kegiatan yang didalamnya ada penyampaian visi, misi, dan program peserta pemilu tanpa kecuali.<sup>125</sup>

Mengenai ketidakcukupan alat bukti Bawaslu DIY menyatakan berat untuk memenuhinya karena keterbatasan waktu penanganan yang

---

<sup>124</sup> Lihat Berita Acara Sentra Gakkumdu Provinsi DIY yang tertuang dalam form model SG-3 tertanggal 27 Maret 2014

<sup>125</sup> Ibid.

sangat singkat dan secara aturan Bawaslu tidak memiliki wewenang untuk menyita. Secara psikologi, Pengawas Pemilu mengalami ketakutan ketika harus mengambil atau merebut benda yang dibagikan ditengah-tengah kerumunan masa partai. Melihat fakta yang ada Bawaslu DIY menawarkan agar dalam menangani pelanggaran ini ketiga lembaga menggunakan paradigma hukum progresif agar kasus ini bisa ditindak untuk membuat rasa jera dari para pelaku.

Tawaran tersebut ditolak oleh Kepolisian dan Kejaksaan dengan alasan keprofesionalitasan penegak hukum. Kejaksaan tinggi DIY secara tegas menanggapi bahwa penegakan hukum pemilu tetap harus professional karena penanganan hukum ini akan memiliki konsekwensi yang besar. Akhirnya, dalam rapat Sentra gakkumdu DIY, Kepolisian dan Kejaksaan merekomendasikan kasus ini untuk tidak diteruskan ke Kepolisian.<sup>126</sup>

2. Limitasi Waktu Penanganan Pelanggaran *Money Politic* di Gunungkidul (Studi kasus laporan Bawaslu DIY No. 07/LP/PILEG-DIY/IV/2014)  
Kasus Posisi

Pada tanggal 14 April 2014, tidak lama setelah berlangsungnya pemungutan suara pemilu legislatif, Ambar Tjahyono, SE. selaku caleg dari Partai Demokrat dapil DIY dilaporkan oleh Indria Gunawan, S.IP ke

---

<sup>126</sup> Ibid.



Bawaslu DIY. Dalam penerimaan laporan Bawaslu DIY nomor register 07/LP/PILEG-DIY/IV/2014 tersebut dikatakan bahwa Ambar Tjahyono diduga telah melakukan pelanggaran pidana pemilu berupa *money politic*. Peristiwa tersebut terjadi pada tanggal 9 Maret di 3 tempat yaitu di Dusun Ngelak, Pacarejo, Semanu, Gunungkidul; Dusun Kangkung A Ngeposari, Semanu, Gunungkidul; dan Dusun Ngepos, Ngeposari, Semanu, Gunungkidul.

Sebelum memberikan bantuan di dusun Ngelak, Ambar Tjahyono terlebih dahulu melakukan perundingan dengan kepala dusun Ngelak. Dalam perundingan tersebut, Ambar Tjahyono, SE. menyatakan bersedia membantu pembangunan balai dusun Ngelak dengan syarat 60 % warga dusun Ngelak yang terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) akan memilih Ambar Tjahyono, SE. pada pemilu yang diselenggarakan tanggal 9 April 2014. Terhadap syarat tersebut sang kepala dusun menyetujuinya. Setelah itu, barang bantuan berupa besi sebanyak 49 batang diserahkan oleh Ambar Tjahyono melalui tim suksesnya bernama Indria Gunawan, S.IP dan diterima langsung oleh Kepala Dusun Ngelak bernama Wasiran pada tanggal 9 Maret 2014.<sup>127</sup>

Ambar mengakui memberikan bantuan bahan bangunan berupa gawangan pintu dan pasir di dusun Ngepos untuk pembangunan dapur

---

<sup>127</sup> Lihat Berita Acara Klarifikasi Bawaslu DIY terhadap Indria Gunawan S.IP. yang tertuang dalam form model B.8-DD tertanggal 19 April 2014

Balai Dusun.<sup>128</sup> Bantuan tersebut dilakukan pada tanggal 23 Februari 2014. Mirip dengan kedua dusun yang lain, di dusun Kakung A, tim sukses Ambar mengumpulkan dan melakukan perundingan dengan tokoh masyarakat setempat. Dari perundingan itu diketahui bahwa para tokoh masyarakat dusun Kakung A meminta dibantu keramik seluas 100 m. untuk balai dusun dengan kesanggupan memberikan 60% suara pemilih di dusun Ngepos yang terdaftar dalam DPT kepada Ambar Tjahyono, SE. Seluruh kegiatan pemberian barang bantuan tersebut ada tanda bukti tertulis.

Pelapor membeberkan bahwa biasanya terlapor tidak akan turun langsung bertemu dengan masyarakat untuk hal-hal teknis pemberian bantuan. Dalam setiap forum yang digunakan untuk sosialisasi atau kampanye sekalipun, Ambar Tjahyono, SE. tidak banyak bicara tetapi tim suksesnya yang akan berbicara sampai tahap teknis. Cara pemberian bantuan kadangkala juga diakali dengan model meminta warga datang ke sekretariat Jaringan Ambar Tjahyono wilayah Wonosari.<sup>129</sup> Hal ini dilakukan agar pengawas pemilu tidak dapat mengetahuinya sekaligus untuk menunjukkan seolah-olah inisiatif permintaan bantuan tersebut datang dari warga masyarakat.<sup>130</sup>

---

<sup>128</sup> Lihat Berita Acara Klarifikasi Bawaslu DIY terhadap Ambar Tjahyono, SE. yang tertuang dalam form model B.8-DD tertanggal 21 April 2014

<sup>129</sup> Untuk proses pemenangannya pada pemilu tahun 2014 sebagai anggota DPR RI periode 2014-2019, Ambar Tjahyono, SE. membuat organisasi bernama Jaringan Ambar Tjahyono (JAT)

<sup>130</sup> Lihat Berita Acara Klarifikasi Bawaslu DIY terhadap Indria Gunawan, S.IP. yang tertuang dalam form model B.8-DD tertanggal 19 April 2014

### Analisis Hukum

Berdasarkan laporan tersebut, selanjutnya Bawaslu DIY melakukan proses penanganan pelanggaran pemilu berupa klarifikasi pada para pihak terkait dan pengumpulan barang bukti. Hasil pencermatan dan penelitian Bawaslu DIY terhadap proses tersebut menyimpulkan bahwa perbuatan terlapor berupa:

- a. Memberikan bantuan berupa besi beton ukuran 8 mm sebanyak 49 batang kepada warga Dusun Ngelak Pacarejo, Semanu, Gunungkidul guna membuat Balai Dusun dengan syarat perjanjian 60 % warga yang terdaftar dalam DPT akan memilih Ambar Tjahyono, SE. yang diterimakan oleh Wasiran selaku Kepala Dusun Ngelak;
- b. Memberi bantuan bahan bangunan untuk Dusun Ngepos, Desa Ngeposari, Kecamatan Semanu, Gunungkidul dan di dusun Kangkung A berupa keramik 100 m, dengan disertai adanya penyampaian Program/visi-misi Ambar Tjahyono, dan sebelumnya dilakukan proses transaksi pemberian suara sebelum bantuan disetujui.

adalah merupakan pelanggaran pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 89 Undang-Undang No. 8 tahun 2012 yang berbunyi: *“Dalam hal terbukti pelaksana Kampanye Pemilu menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung untuk: a. tidak menggunakan hak pilihnya b. menggunakan hak pilihnya dengan*

memilih Peserta Pemilu dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah, c. memilih Partai Politik Peserta Pemilu tertentu; d. memilih calon anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota tertentu; atau e. memilih calon anggota DPD tertentu, dikenai sanksi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini”. Jo pasal 301 ayat (1) Undang-Undang No. 8 tahun 2012 yang berbunyi: “Setiap pelaksana Kampanye Pemilu yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah)”. Dalam kajiannya Bawaslu DIY menerangkan sebagai berikut:

Tabel 10. Pemenuhan Unsur-Unsur Dugaan Pelanggaran Pidana Pemilu dengan Nomor Laporan 07/LP/PILEG-DIY/IV/2014

No	Bunyi Pasal	Unsur Pasal	Keterangan
1	Pasal 89 UU No. 8 tahun 2012 berbunyi: “ <i>Dalam hal terbukti pelaksana Kampanye Pemilu menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung untuk: a. tidak menggunakan hak pilihnya b. menggunakan hak pilihnya dengan</i>	Dalam hal terbukti pelaksana Kampanye Pemilu menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya	Nama Ambar Tjahyono, SE. tercatat dalam daftar pelaksana kampanye Partai Demokrat di KPU dan dengan demikian unsur pelaksana kampanye telah terpenuhi Bahwa sesuai dengan keterangan saksi dan bukti surat tanda terima penyerahan barang jelas menunjukkan bahwa Ambar Tjahyono telah menjanjikan atau

<p><i>memilih Peserta Pemilu dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah, c. memilih Partai Politik Peserta Pemilu tertentu; d. memilih calon anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota tertentu; atau e. memilih calon anggota DPD tertentu, dikenai sanksi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini</i>". Jo pasal 301 ayat (1) Undang-Undang No. 8 tahun 2012 yang berbunyi: "<i>Setiap pelaksana Kampanye Pemilu yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah)</i>"</p>		memberikan uang atau materi lainnya. Dengan demikian menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya telah terpenuhi.
	sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu	Bahwa kesepakatan warga memberikan suara sebesar 60% dari DPT kepada Ambar Tahyono adalah syarat untuk mendapat bantuan material bahan bangunan, maka unsur sebagai imbalan kepada peserta kampanye pemilu telah terpenuhi.
	Secara langsung atau tidak langsung	Bahwa Ambar Tjahyono dengan secara langsung memberikan bantuan kepada Warga Dusun Kangkung A, sedangkan untuk bantuan di dusun Ngelak diserahkan melalui Indria Gunawan dan untuk dusun Ngeposari diserahkan melalui istri Ambar Tjahyono dan dengan demikian unsur secara langsung ataupun tidak langsung telah terpenuhi
	(d.) memilih calon anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota tertentu	Bahwa pemberian barang berupa bahan bangunan (besi) sebanyak 49 batang dan keramik sebanyak 100 kardus tersebut mengandung maksud agar masyarakat yang diberi barang tersebut memilih Ambar Tjahyono, SE. sebagai calon anggota DPR serta dilakukan bersamaan dalam kampanye tatap muka dimana ada

			ajakan untuk memilih didalamnya dan dengan demikian unsur memilih calon anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota tertentu telah terpenuhi.
2	Pasal 301 UU No. 8 Tahun 2012 berbunyi “ <i>Setiap pelaksana Kampanye Pemilu yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah)</i> ”.	Setiap pelaksana Kampanye Pemilu	Nama Ambar Tjahyono, SE. tercatat dalam daftar pelaksana kampanye Partai Demokrat di KPU dan dengan demikian unsur pelaksana kampanye telah terpenuhi
		yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya	✓ Bahwa pelaku (terlapor) memberikan bantuan berupa besi beton ukuran 8 mm sebanyak 49 batang kepada warga Dusun Ngelak Pacarejo, Semanu, Gunungkidul guna membuat Balai Dusun dengan syarat perjanjian 60 % warga yang terdaftar dalam DPT memilih Ambar Tjahyono yang diterimakan oleh Wasiran selaku Kepala Dusun Ngelak;

			<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Bahwa pelaku (terlapor) juga memberi bantuan bahan bangunan untuk Dusun Ngepos, Desa Ngeposari, Kecamatan Semanu, Gunungkidul dan di dusun Kangkung A, bantuan keramik 100 m, dengan disertai adanya penyampaian Program/visi-misi Ambar Tjahyono, dan sebelumnya dilakukan proses transaksi pemberian suara sebelum bantuan disetujui;</li> <li>✓ Bahwa sesuai dengan keterangan saksi dan bukti surat tanda terima penyerahan barang jelas menunjukkan bahwa Ambar Tjahyono telah menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya;</li> <li>✓ Bahwa dengan demikian, unsur yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya telah terpenuhi.</li> </ul>
		<p>sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Bahwa adanya kesepakatan warga memberikan suara sebesar 60% dari DPT kepada Ambar Tahyono lalu diberikan bantuan material bahan bangunan, maka unsur sebagai imbalan kepada peserta kampanye pemilu telah terpenuhi;</li> <li>✓ Bahwa Ambar Tjahyono</li> </ul>

		<p>sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89</p>	<p>(terlapor) secara langsung memberikan bantuan kepada Warga Dusun dusun Kangkung A, sedangkan untuk bantuan di dusun Ngelak diserahkan melalui Indria Gunawan dan untuk dusun Ngeposari diserahkan melalui istrinya. Dengan demikian unsur secara langsung ataupun tidak langsung telah terpenuhi.</p>
--	--	--	--

Sumber: Diolah dari Kajian Bawaslu DIY terhadap laporan nomor 07/LP/PILEG-DIY/IV/2014

Sebelum diputuskan, hasil kajian tersebut terlebih dahulu dibahas dalam rapat Sentra Gakkumdu. Rapat Sentra Gakkumdu kali ini dilakukan dua kali yaitu pada tanggal 22 April 2014 dan tanggal 23 April 2014 di Kantor Sekretariat Sentra Gakkumdu DIY. Dalam rapat yang pertama, muncul perdebatan mengenai definisi daluwarsa menurut UU No. 8 Tahun 2012 dengan definisi daluwarsa menurut KUHP. Pasal 249 ayat (4) UU No. 8 tahun 2012 berbunyi, "*Laporan pelanggaran Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diketahui dan/atau ditemukannya pelanggaran Pemilu.*" Frase diketahui dan/atau ditemukan tersebut dijelaskan dalam Perbawaslu No. 14 Tahun 2012 sebagaimana telah diubah dengan Perbawaslu No. 3 Tahun 2013 terutama pasal 1 angka 16 sebagai hasil pengawasan Pengawas Pemilu, yang didapat secara langsung maupun tidak langsung berupa data atau informasi tentang dugaan terjadinya pelanggaran



Pemilu. Lebih lanjut di pasal 11 ayat (3) diatur bahwa dalam hal Laporan Dugaan Pelanggaran yang tidak memenuhi syarat formal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (2), menjadi informasi awal adanya dugaan pelanggaran yang ditindaklanjuti sebagai Temuan. Berdasarkan argument tersebut Bawaslu DIY menyatakan laporan tersebut wajib ditindaklanjuti karena penghitungan masa kadaluwarsa baru dimulai sejak laporan masuk ke Bawaslu DIY atau dengan kata lain sejak diketahui oleh pengawas pemilu (Bawaslu DIY). Sementara penghitungan masa daluwarsa menurut hukum pidana secara terang dan jelas diatur dalam pasal 79 ayat (1) KUHP yang menyatakan bahwa tenggang daluwarsa mulai berlaku pada hari sesudah perbuatan dilakukan.<sup>131</sup>

Perbedaan pengaturan ketentuan daluwarsa antara UU Pemilu legislatif dengan ketentuan daluwarsa KUHP itulah yang memicu perdebatan. Pada dataran teoritik, kedua lembaga tidak bisa disalahkan karena keduanya memiliki legitimasi teori. Bawaslu DIY berpegang pada aturan pemilu legislatif dengan alasan asas *lex specialist Derogat Legi Generalis*. Sedangkan Kepolisian DIY dan Kejaksaan tinggi DIY memegang argumentasi aturan kedua dengan alasan demi asas kepastian hukum.

---

<sup>131</sup> Lihat Berita Acara Pembahasan Sentra Gakkumdu DIY yang tertuang dalam form model SG.3 tertanggal 22 April 2014

Selain itu, catatan menarik yang muncul di sela-sela perdebatan tersebut adalah hadirnya kalimat dari kepolisian yang menyatakan, *“Indria Gunawan seorang sarjana sehingga ironi jika tidak tahu dengan peraturan. Jadi harus benar-benar kita perhatikan motif dari pelapor karena efeknya panjang, bisa sampai perang saudara karena orang ini “pengkhianat”*. Kalimat ini sesungguhnya tidak relevan dengan hal yang sedang dibahas. Karena itu, kemunculannya menjadi satu pertanda bahwa kepolisian tetap mempertimbangkan dimensi sosial-politik dalam menegakkan hukum pemilu.<sup>132</sup>

Setelah membahasnya secara berpanjang lebar, perdebatan terkait masa tenggang daluwarsa laporan tidak menemui titik temu hingga akhirnya Sentra Gakkumdu yang pertama ini hanya menyimpulkan bahwa unsur formil terkait dengan *tempus* masih belum bisa diputuskan keterpenuhannya. Terhadap kesimpulan tersebut, Sentra Gakkumdu DIY memberikan rekomendasi untuk melanjutkan kasus ini menjadi temuan dan memenuhi unsur formilnya untuk segera diteruskan kepada kepolisian, tetapi harus dimatangkan kembali dalam Sentra Gakkumdu kedua dengan melibatkan Sentra Gakkumdu Kabupaten Gunungkidul untuk menambah perspektif lapangan.

Rapat Sentra Gakkumdu yang kedua masih membahas persoalan yang sama terkait tenggang daluwarsa. Meskipun telah melibatkan Sentra Gakkumdu Kabupaten Gunungkidul sebagai representasi wilayah

---

<sup>132</sup> Ibid.

terjadinya pelanggaran, namun posisi pendapat masing-masing lembaga masih sama dengan ketika Sentra Gakkumdu pertama. Pada akhirnya Sentra Gakkumdu memutuskan rekomendasi untuk tidak menindaklanjuti laporan tersebut karena laporan sudah daluwarsa.<sup>133</sup>

Mengenai daluwarsa dalam pelanggaran pidana pemilu, Maruarar Siahaan memberikan catatan yang sangat mencerahkan. Dengan mencontohkan makna pasal 265 ayat (1) dia menyatakan dengan jelas bahwa tenggang waktu 5 (lima) hari dalam pasal tersebut bukan merupakan tenggat waktu untuk mengukur verjaring (kadaluwarsa) suatu tindak pidana pemilu yang dilakukan tetapi untuk memberikan kepastian kepada KPU dalam melakukan koreksi sebelum menetapkan hasil pemilu secara nasional. Secara tegas maruarar menyimpulkan bahwa ketentuan daluwarsa tetap merujuk kepada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).<sup>134</sup>

### 3. Wewenang Penghentian Penyidikan (Studi kasus laporan Bawaslu DIY No. 05/LP/PILEG-DIY/IV/2014)

Kebanyakan kasus pidana yang ditangani oleh pengawas pemilu berhenti di Sentra Gakkumdu seperti diceritakan di atas. Namun bukan berarti tidak ada kasus yang dinilai layak oleh Sentra Gakkumdu DIY untuk diteruskan ke Kepolisian Yogyakarta. Salah satu contohnya ialah dugaan kasus *money politic* di Kabupaten Kulonprogo. Perkara ini

---

<sup>133</sup> Lihat Berita Acara Pembahasan Sentra Gakkumdu DIY yang tertuang dalam form model SG.3 tertanggal 23 April 2014

<sup>134</sup> Maruarar Siahaan, "Aspek Hukum Dalam Pemilu: Mengawal Tahap Akhir Menuju Konsolidasi Demokrasi", dalam M.Imam Nasef dan Zuhad AJi F. (ed), *Prosiding Seminar Nasional...op. cit.*, hlm 64.

dilaporkan ke Bawaslu DiY pada tanggal 14 April 2014 dan deregister oleh Bawaslu DIY dengan nomor register 05/LP/PILEG-DIY/IV/2014.

### Kasus Posisi

Pada tanggal 8 April 2014 salah seorang warga Sedan, Sidorejo, Lendah, Kulonprogo, memperoleh informasi bahwa telah terjadi perbuatan yang diduga *money politic* di wilayah dusun Jurug, Sidorejo, Lendah, Kulonprogo. Setelah ditelusuri didapatkan adanya fakta bahwa memang benar telah terjadi pembagian uang sebesar Rp.40.000,00 kepada sejumlah warga Jurug oleh Mujiyanto dengan disertai ajakan untuk memilih caleg dari PDIP di daerah pemilihan V Kulonprogo atas nama Ridwan Heri Mahmudi. Saksi yang mengetahui kemudian mengumpulkan kembali uang yang sudah dibagikan untuk dikembalikan kepada si pemberi yang bernama Mujiyanto yang diduga adalah tim sukses caleg tersebut. Keseluruhan uang tidak dikembalikan tetapi ditahan 1 (satu) lembar uang kertas pecahan Rp. 100.000,00 sebagai bukti.<sup>135</sup> Laporan ini diakui dan dibenarkan oleh Mujiyanto yang menyatakan bahwa benar dia memberikan uang kepada 2 (dua) orang warga jurug masing-masing sejumlah Rp.40.000,00. Mujiyanto memperoleh uang dari Supardi sebanyak Rp.160.000,00 untuk dibagi kepada 4 pemilih sama rata. Merasa pernah ditolong dalam pengurusan sertifikat tanahnya oleh caleg yang bersangkutan maka Mujiyanto

---

<sup>135</sup> Lihat Laporan Bawaslu DIY Nomor 05/LP/PILEG-DIY/V/2014 tertanggal 14 April 2014

berinisiatif untuk menambahi dengan uangnya sendiri sebanyak Rp.80.000,00 sebagai bentuk balas jasa kepada sang caleg.<sup>136</sup>

#### Dinamika Penanganan Pelanggaran

Terhadap laporan tersebut Bawaslu menduga telah terjadi pelanggaran pidana pemilu sebagaimana diatur dalam UU No. 8 Tahun 2012. Untuk memperkuat dugaan tersebut, Bawaslu DIY melakukan klarifikasi dan pengumpulan barang bukti. Kajian terhadap keseluruhan proses tersebut berhasil menyimpulkan bahwa perbuatan Pelaku yang membagikan uang kepada sejumlah warga Jurug sebagai imbalan dan rasa terimakasih karena mereka mau memberikan pilihannya kepada Ridwan Heri Mahmudi (Calon Anggota DPRD Kabupaten Kulon Progo Dapil V nomor urut 4 dari PDIP, patut diduga sebagai pelanggaran pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam pasal 84 huruf c Undang-Undang No. 8 tahun 2012 yang berbunyi: “*Selama Masa Tenang sebagaimana dimaksud dalam pasal 83 ayat (3), pelaksana, peserta, dan/atau petugas Kampanye Pemilu dilarang menjanjikan atau memberikan imbalan kepada Pemilih untuk: a) tidak menggunakan hak pilihnya, b) menggunakan hak pilihnya dengan memilih peserta Pemilu dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah, c) memilih Partai Politik Peserta Pemilu tertentu dan/atau d) memilih calon anggota DPD tertentu*”, Jo Pasal 301 ayat (2) Undang-Undang No. 8

---

<sup>136</sup> Lihat Berita Acara Klarifikasi Bawaslu DIY terhadap Mujiyanto yang tertuang dalam form model B.8-DD tertanggal 17 April 2014

tahun 2012 yaitu “setiap pelaksana, **peserta**, dan/atau petugas Kampanye Pemilu yang dengan sengaja pada Masa Tenang menjanjikan atau memberikan imbalan uang atau materi lainnya kepada Pemilih secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 84 dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp. 48.000.000,00 (empat puluh delapan juta rupiah). Dalam kajiannya Bawaslu menerangkan keterpenuhan unsur-unsur pasal di atas dengan cukup konkrit.<sup>137</sup> Selanjutnya kasus ini dibahas dalam rapat Sentra Gakkumdu DIY pada hari Kamis tanggal 17 April 2014.

Sentra Gakkumdu dalam rapat pada tanggal 17 April 2014 menyimpulkan bahwa kasus ini memiliki potensi besar untuk bisa dibawa ke proses penuntutan di pengadilan. Alasan itu muncul muncul karena pendapat dari Kejati DIY yang menyatakan bahwa Bukti awal sampai pada terduga Mujiyanto sudah cukup tinggal menyerahkan ke Polda untuk ditindaklanjuti sampai pada aktor intelektualnya. Kepolisian hanya memberikan catatan sedikit tambahan barang bukti berupa alat peraga kampanye untuk memastikan adanya unsur ajakan dalam pembagian uang tersebut. Mengenai pengumpulan barang bukti ini dibebankan kepada Bawaslu DIY untuk melengkapinya. Menilai besarnya peluang meneruskan kasus ini ke wilayah penuntutan, akhirnya Bawaslu DIY memenuhi permintaan kepolisian untuk mencari barang bukti yang

---

<sup>137</sup> Lihat Kajian Bawaslu DIY terhadap laporan nomor 05/LP/PILEG-DIY/IV/2014 tertanggal 17 April 2014

diminta.<sup>138</sup> Akhirnya hanya dalam tempo satu hari, Bawaslu DIY telah berhasil memenuhi permintaan Kepolisian DIY dengan mendapatkan *specimen surat suara* yang turut dibagikan oleh terlapor. Melihat telah lengkapnya berkas perkara, Sentra Gakkumdu memutuskan untuk meneruskan laporan ke Kepolisian untuk ditindaklanjuti.<sup>139</sup>

Diluar dugaan, tiba-tiba pada tanggal 21 April 2014, berkas penerusan dari Bawaslu DIY dikembalikan oleh Polda DIY. Polda DIY beralasan bahwa pengembalian itu dilakukan dengan mendasarkan pada Keputusan Kepala Badan Reserse Kriminal Polri Nomor Kep/19/V/2013/Bareskrim tentang Pedoman Penyidikan Tindak Pidana Pemilu. Penyidik harus mengembalikan berkas penerusan kepada Pengawas Pemilu untuk dilengkapi manakala masih ada kekurangan syarat formil dan materiilnya.<sup>140</sup>

Atas pengembalian berkas penerusan tersebut Bawaslu DIY memilih untuk tidak mau menerimanya. Setidaknya ada 4 (empat) alasan Bawaslu DIY menolak pengembalian tersebut:<sup>141</sup>

---

<sup>138</sup> Lihat Berita acara Sentra Gakkumdu DIY yang tertuang dalam form model SG-3 tertanggal 17 April 2014

<sup>139</sup> Lihat Berita acara Sentra Gakkumdu DIY yang tertuang dalam form model SG-3 tertanggal 19 April 2014

<sup>140</sup> Lihat surat Polda DIY Nomor B/508/IV/2014/Ditreskrimum perihal Pengembalian Laporan Polisi tertanggal 21 April 2014

<sup>141</sup> Lihat surat Bawaslu DIY nomor 648/Bawaslu-DIY/IV/2014 perihal Tanggapan Atas Pengembalian Laporan Polisi tertanggal 22 April 2014

- a. Bawaslu DIY telah memenuhi permintaan kepolisian untuk menambah barang bukti alat peraga kampanye yaitu spesiment surat suara;
- b. Rekomendasi Sentra Gakkumdu pada tanggal 19 April 2014 menyatakan, “terhadap laporan nomor 05/LP/Pileg-DIY/IV/2014 di Bawaslu DIY merupakan dugaan pelanggaran pemilu pasal 84 Jo. Pasal 301 ayat (2) dan Sentra Gakkumdu merekomendasikan untuk dilimpahkan kepada Polda DIY untuk diteruskan kepada penyidikan;
- c. Secara administratif waktu penanganan yang dimiliki oleh Bawaslu telah habis; dan
- d. Bawaslu DIY merasa tidak memiliki wewenang sama sekali untuk melakukan penyidikan dan penyelidikan

Pada akhirnya Bawaslu DIY menyatakan secara tegas menyerahkan sepenuhnya nasib akhir laporan tersebut kepada pihak Kepolisian DIY.

Polisi akhirnya meneruskan laporan tersebut dengan seluruh keterbatasan yang ada. Hal ini terlihat dari upaya yang telah dilakukan Polda DIY untuk menyelesaikan tugasnya di ranah penyidikan. Dalam menindaklanjuti laporan tersebut, Kepolisian DIY tercatat telah memeriksa 12 orang saksi dalam waktu kurang dari 14 hari. Selain itu polisi telah dua kali berupaya melimpahkan berkas penyidikan tersebut ke kejaksaan tinggi DIY. Pelimpahan pertama pada tanggal 2 Mei 2014 dikembalikan oleh Jaksa Penuntut Umum (JPU) pada hari yang sama dengan disertai petunjuk dari JPU untuk dilengkapi penyidik (P19).



Setelah berusaha memenuhi permintaan JPU untuk melengkapi kekurangan berkas laporan, Polisi melimpahkannya kembali ke JPU pada tanggal 3 Mei 2014 dan sekali lagi berkas tersebut dikembalikan oleh JPU dengan disertai petunjuk (P19) pada hari yang sama dengan alasan yang sama. Melihat kenyataan tersebut Polisi melakukan gelar perkara pada tanggal 6 Mei 2014. Gelar perkara tersebut menyimpulkan bahwa perkara yang oleh Kepolisian DIY diberi nomor laporan LP/304/1V/2014/Gakkumdu/Ditreskrim ini dinyatakan akan di SP3.<sup>142</sup>

Divisi Hukum dan Penanganan Pelanggaran Bawaslu DIY memaparkan bahwa selain persoalan di atas, problem pengungkapan kasus pidana dilihat dari sisi sosiologis adalah karena tiadanya keberanian warga masyarakat untuk menjadi saksi dalam sebuah peristiwa pidana. Sri Rahayu Werdiningsih, SH. mencontohkan pengalamannya dalam menangani dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh relawan pemenangan calon anggota DPR RI dari PAN atas nama Hanafi Rais yang terjadi di Gunungkidul. Dalam peristiwa tersebut, relawan Hanafi Rais membagi-bagikan barang berupa baju batik kepada para pemilih. Terhadap peristiwa tersebut, Bawaslu DIY menduga telah terjadi pelanggaran pidana pemilu. Proses penanganan perkara tersebut

---

<sup>142</sup> Lihat surat Polda DIY Nomor B/587/V/2014/Dit. Reskrimum perihal Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyidikan tertanggal 8 Mei 2014

bantu ketika warga masyarakat yang melihat peristiwa sama sekali tidak mau memberikan kesaksiannya.<sup>143</sup>

D. Problem Pelaksanaan Wewenang Penanganan Pelanggaran Kode Etik di Yogyakarta; Studi Kasus Laporan Panwaslu Kabupaten Gunungkidul Nomor 01/LP/PILEG-GK/III/2014

Kasus Posisi

Kasus ini awal mula diketahui melalui laporan Eko Puji Lestari ke Panwaslu Kabupaten Gunungkidul pada tanggal 2 Maret 2014. Laporan tersebut oleh Panwaslu Kabupaten Gunungkidul diregister dengan nomor 01/LP/PILEG-GK/2014. Laporan itu menerangkan bahwa pada hari Senin tanggal 24 Februari 2014 caleg DPRD Provinsi DIY dapil Gunungkidul dari Partai Kebangkitan Bangsa atas nama Drs. Rojak Harudin diduga telah melakukan kampanye di SMK Ma'arif Semanu. Peserta dalam acara tersebut dibagikan kartu nama caleg yang bersangkutan. Pelapor menerangkan bahwa acara tersebut sebenarnya adalah acara sosialisasi beasiswa bagi siswa SMK Ma'arif yang tergolong miskin. Namun kenyataannya tidak ada penginformasian mengenai beasiswa bagi siswa atau siswi SMK Ma'arif yang tergolong miskin sebagaimana undangan yang disampaikan. Yang didapat oleh para undangan justru adalah spesiment surat suara dan kartu nama Drs.

---

<sup>143</sup> Wawancara dengan Sri Rahayu Werdiningsih, SH. selaku coordinator divisi Hukum dan Penanganan Pelanggaran Bawaslu DIY pada tanggal Agustus 2015 di Kantor Bawaslu DIY

Rojak Harudin yang dalam acara tersebut diperkenalkan juga sebagai warga NU sekaligus pemilik yayasan SMK Ma'arif.<sup>144</sup>

### Dinamika Penanganan Pelanggaran

Laporan tersebut segera diproses oleh Panwaslu Kabupaten Gunungkidul sesuai dengan perturan yang berlaku. Panwas Gunungkidul memanggil dan mengklarifikasi para pihak terkait yang terdiri dari pelapor, terlapor, peserta sosialisasi dan penyelenggara acara. Dari hasil klarifikasi tersebut diketahui bahwa penyelenggara kegiatan ini adalah kepala sekolah SMK Ma'arif yang bernama Purwanto, S.Pd., MM. Purwanto diketahui sebagai masih aktif sebagai Pegawai Negeri Sipil yang juga menjadi anggota PPK.<sup>145</sup>

Mempertimbangkan posisi jabatan para pihak serta sketsa kejadian, Panwas Kabupaten Gunungkidul tidak hanya mengukur pelanggaran yang diduga dilakukan dengan Undang-undang nomor 8 tahun 2012 melainkan juga menggunakan Peraturan Pemerintah nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dan Peraturan Bersama KPU, Bawaslu dan DKPP nomor 13 Tahun 2012, nomor 11 Tahun 2012 dan nomor 1 Tahun 2013 Tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu.

---

<sup>144</sup> Lihat laporan Panwaslu Kabupaten Gunungkidul Nomor 01/LP/PILEG-GK/III/2014 dan Berita Acara klarifikasi terhadap Eko Puji Lestari yang tertuang dalam form model B.8-DD tertanggal 4 Maret 2014

<sup>145</sup> Lihat Surat Keputusan KPU Kabupaten Gunungkidul No. 01/KPTS/KPU Kab-13-329619/2014 tentang Pengangkatan dan Penetapan Kembali Anggota Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) Kabupaten Gunungkidul Dalam Pemilihan Umum Tahun 2014.

Kajian dilakukan dengan mendasarkan pada dugaan pelanggaran terhadap ketiga peraturan di atas. Jika dilihat dari wewenang Pengawas Pemilu sesungguhnya mengenai disiplin PNS tidaklah masuk dalam kewenangan penanganan pelanggaran yang dimiliki oleh Pengawas Pemilu. Meski demikian Panwas Kabupaten Gunungkidul merasa perlu untuk tetap membunyikan pelanggaran disiplin PNS tersebut dalam kajian untuk direkomendasikan kepada Pemerintah. Hal ini dilakukan agar memunculkan rasa takut para PNS yang lain untuk melakukan hal yang sama. Hasil kajian terhadap laporan tersebut memiliki 4 (empat) kesimpulan dugaan pelanggaran yaitu:<sup>146</sup>

1. Terhadap Drs. Rojak Harudin telah ditemukan pelanggaran pidana pemilu berupa penggunaan tempat pendidikan sebagai tempat kampanye sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Pasal 86 ayat (1) huruf h jo. Pasal 299 dan mengikutsertakan PNS dalam kampanye sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 Pasal 277;
2. Terhadap Purwanto, S.Pd., MM., telah ditemukan adanya:
  - a. Pidana pemilu pelanggaran larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi penyelenggara kampanye sebagaimana diatur dalam pasal 86 ayat (3) jo. Pasal 278 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012;
  - b. Pelanggaran disiplin PNS dengan melakukan kegiatan bersama dengan atasan teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam

---

<sup>146</sup> Lihat Kajian Panwaslu Kabupaten Gunungkidul yang tertuang dalam form model B.9-DD tertanggal 7 Maret 2014

maupun di luar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan atau pihak lain, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara sebagaimana diatur dalam Peraturan pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pasal 4 angka 6; dan

- c. Pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu karena sebagai anggota PPK telah memfasilitasi Drs. Rojak Harudin melakukan kampanye di tempat pendidikan yang dipimpinnya sebagaimana diatur pasal 5 Jo. Pasal 10 huruf a Peraturan Bersama Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu dan DKPP No. 13 Tahun 2012, No. 11 Tahun 2013, dan No. 1 Tahun 2013 Tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum.

Terhadap dugaan pelanggaran pidana, Panwaslu Kabupaten Gunungkidul merekomendasikan kepada Kepolisian Resort Gunungkidul untuk ditindaklanjuti. Terhadap dugaan pelanggaran disiplin PNS, Panwaslu Gunungkidul merekomendasikan kepada pemerintah setempat melalui Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten gunungkidul untuk ditindaklanjuti. Sedangkan terhadap dugaan pelanggaran Kode Etik, Panwaslu Kabupaten Gunungkidul meneruskannya ke DKPP melalui Bawaslu Provinsi DIY.<sup>147</sup>

Sesuai dengan Panwaslu Gunungkidul, Bawaslu DIY pada hari dan tanggal yang sama dengan diterimanya penerusan dari Panwaslu Gunungkidul yaitu tanggal 11 Maret 2014 langsung meneruskan dugaan

---

<sup>147</sup> *Ibid.*

pelanggaran kode etik tersebut ke DKPP.<sup>148</sup> Bawaslu DIY menyatakan bahwa tindakan Purwanto, S.Pd., MM. mengundang dan memfasilitasi Drs. Rojak Harudin Caleg DPRD DIY melakukan sosialisasi dan meminta dukungan kepada wali murid untuk memilihnya sambil memberikan simulasi dengan membuka contoh surat suara bagaimana cara mencoblos serta meninggalkan kartu pengenalan melalui Dewan Guru di sekolah yang dipimpin teradu merupakan tindakan yang tidak pantas dilakukan oleh seorang anggota PPK dimana netralitas menjadi sesuatu yang harus dijaga.<sup>149</sup>

Namun pada kenyataannya kasus ini lama tidak ditindaklanjuti oleh DKPP. Bahkan Bawaslu telah berulang kali menanyakan penerusan tersebut ke DKPP, baik secara langsung datang ke Jakarta ataupun secara tidak langsung dengan telpon. Melihat tidak lazimnya waktu penanganan itu, membuat Bawaslu DIY menelusuri keberadaan surat penerusan itu. Hasil penelusuran itu menerangkan bahwa surat penerusan masih berada di bagian persuratan kesekjenan DKPP.<sup>150</sup>

Pasca diketemukannya surat tersebut, Bawaslu DIY masih saja lama menunggu hasil putusan dari DKPP. Setelah ditanyakan ke DKPP ternyata diperoleh kabar bahwa perkara tersebut sudah diputus dan Salinan putusan sudah dikirimkan langsung kepada para pihak tanpa ada tembusan atau pemberitahuan pada Bawaslu DIY ataupun Panwaslu Gunungkidul.

---

<sup>148</sup> Lihat surat Bawaslu DIY Nomor 299/Bawaslu-DIY/III/2014 Hal penerusan Pelanggaran Kode Etik dan Tanda Terima Berkas Penerusan Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu No. 01/P-LP/PILEG/III/2014 tertanggal 11 Maret 2014.

<sup>149</sup> Lihat resume pengaduan nomor 01/LP/PILEG-GK/III/2014 tertanggal 11 Maret 2014

<sup>150</sup> Hasil wawancara dengan Bagus Sarwono, S.Pd.SI pada tanggal 16 September 2015 di Kantor Bawaslu D.I. Yogyakarta.

Kekecewaan berulang ini membuat Bagus Sarwono sebagai Pimpinan Bawaslu DIY yang membidangi urusan Organisasi dan SDM mengajukan protes lisan kepada ketua DKPP. Menurutnya Prof. Jimly Asshidiqie berdalih kejadian tersebut adalah karena lemahnya koordinasi di internal DKPP. Untuk itu Beliau meminta maaf dan mengharap permaklumannya mengingat DKPP merupakan lembaga yang masih baru sehingga wajar ada kekurangan seperti yang demikian.<sup>151</sup>

E. Problem Pelaksanaan Wewenang Penyelesaian Sengketa; Studi kasus Permohonan nomor 01/SKT/PILEG-DIY/IV/2014

Sengketa dalam kacamata hukum pemilu *an sich* memang tidak tepat dikatakan sebagai salah satu bentuk pelanggaran pemilu. Namun demikian, perlu dijelaskan untuk memahami proses penanganan pelanggaran secara utuh mengingat prosedur sengketa mestilah melalui kajian oleh Bawaslu terlebih dahulu (sama seperti proses penanganan pelanggaran pemilu). Simpulan kajian tersebut yang menjadi salah satu dasar bagi Bawaslu untuk menyatakan sengketa tidaknya persoalan.<sup>152</sup>

Pada Penyelenggaraan pemilu DPR, DPD dan DPRD tahun 2014 hanya terdapat 1 (satu) kasus yang masuk dalam kategori sengketa. Sengketa ini melibatkan 2 orang caleg DPRD Kota Yogyakarta dari Partai Gerindra yaitu Kuntari jatningsih dan Dhian Novitasari. Sengketa terkait dengan pembuatan *specimen* surat suara oleh Caleg Partai Gerindra, dimana hanya

---

<sup>151</sup> *Ibid.*

<sup>152</sup> Lihat Kajian laporan Bawaslu DIY No. 02/TM/PILEG/III/2014 yang tertuang dalam Form model B.9-DD tertanggal 31 Maret 2014

mencantumkan nomor urut profil dan nomor urut calegnya namun di dalamnya hanya terdapat 6 baris caleg, padahal seharusnya (dalam surat suara yang nyata) baris sampai dengan nomor 7 sesuai dengan jumlah caleg yang ada. Perbuatan tersebut dianggap merugikan Caleg lain, terutama caleg yang memiliki nomor urut 7. Permohonan sengketaupun diajukan oleh Kuntari Jatningsih Calon Anggota DPRD Kota Yogyakarta yang ada di Daftar Calon Tetap Pemilu DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 nomor urut 7.

Dalam permohonannya, pemohon mendalilkan bahwa termohon Dhian Novitasari mengadakan simulasi surat suara dengan gambar caleg termohon. Profil dan nomor urut calegnya ada, namun di dalamnya hanya terdapat 6 baris caleg, padahal seharusnya baris sampai dengan nomor 7. Dengan adanya simulasi surat suara yang diedarkan oleh Dhian Novitasari (Termohon) tersebut membuat keresahan, kebingungan dan bahkan kader-kader merasa ragu dan mempertanyakan keabsahan nomor urut 7 (Caleg atas nama Kuntari Jatningsih) karena tidak tercantum dalam urutan simulasi surat suara yang dibuat oleh Dhian Novitasari, selanjutnya Pemohon mengajukan tuntutan:<sup>153</sup>

- a. Memperbaiki dan mengganti simulasi surat suara yang sudah beredar, menarik brosur yang ada simulasi surat suara yang dianggap keliru;
- b. Permintaan maaf dari Dhian Novitasari kepada warga yang pernah disosialisasi dengan menggunakan simulasi surat suara yang dianggap keliru tersebut, khususnya kepada seluruh masyarakat yang ada di Dapil

---

<sup>153</sup> Lihat Berita Acara Kesepakatan Penyelesaian Sengketa Peserta Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Nomor Permohonan 01/SKT/PILEG-DIY/IV/2014 yang tertuang dalam Fom Model D-3 tertanggal 2 April 2014



2 baik secara lisan maupun melalui media cetak;

- c. Permintaan maaf yang ditujukan kepada caleg Partai Gerindra Dapil 2 Kota Yogyakarta dengan nomor urut 7 melalui media cetak agar terbaca oleh kader-kader dari Kuntari Jatiningsih.

Terhadap tuntutan tersebut, setelah difasilitasi dan dimediasi oleh Bawaslu DIY ntuk melakukan musyawarah, akhirnya dalam satu kali musyawarah langsung diperoleh kesepakatan antara keduanya yaitu:<sup>154</sup>

- a. Termohon sanggup menarik *specimen* surat suara yang sudah dikeluarkan namun tidak seluruhnya. Untuk menarik 5000 lembar *specimen* yang sudah terlanjur beredar terlalu berat bagi termohon. Dikarenakan keterbatasan waktu, termohon tidak perlu memperbaiki *specimen* tersebut, tetapi untuk selanjutnya tidak akan membagikan *specimen* surat suara yang sama yang belum beredar;
- b. Terhadap tuntutan permintaan maaf kepada warga yang pernah mendapatkan sosialisasi di wilayah dapil 2, berhubung waktunya sudah mepet akan dilakukan melalui tim suksesnya;
- c. Terhadap permintaan maaf kepada media cetak disepakati dan disanggupi dilakukan di harian *Tribun* Jogja maksimal tayang pada hari sabtu tanggal 5 April 2014, dengan ketentuan memuat permintaan maaf 1 kolom dengan ukuran 10 X 4 cm, tidak harus dihalaman depan tetapi disesuaikan dengan kemampuan termohon.

---

<sup>154</sup> *Ibid.*

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

1. Melihat dari berbagai uraian fakta yang sudah dipaparkan sebelumnya, teranglah bahwa dalam praktek pelaksanaan wewenang penanganan pelanggaran pemilu di DIY dilaksanakan secara integratif. Seluruh lembaga penyelenggara Pemilu yang terdiri dari KPU DIY dan jajarannya, Bawaslu DIY dan jajarannya sudah melakukan sinergi dengan para pihak terkait yaitu Kepolisian DIY, Kejaksaan Tinggi DIY serta Pemerintah Daerah DIY. Sinergi yang dilakukan sudah berjalan cukup baik dengan dibuktikan oleh berjalannya proses penanganan pelanggaran pemilu, baik administrasi ataupun pidana meski hasilnya belum bisa dikatakan sempurna.
  
2. Praktek pelaksanaan wewenang penanganan pelanggaran pemilu di DIY membuat banyak dari kita merasa tidak puas. Kebanggaan diri atas tidak adanya pelanggaran pidana pemilu di DIY harus digugat kembali. Sebab ternyata secara sosiologis tidak bisa diabaikan adanya pelanggaran pidana pemilu berupa *money politic* seperti yang terjadi di Gunungkidul, Kulonprogo dan Kota Yogyakarta. Tiadanya pelanggaran pidana pemilu di DIY lebih tepat disebut sebagai indikator gagalnya penindakan pelanggaran pidana pemilu. Bukan karena salah lembaga atau orang melainkan karena disebabkan oleh begitu rumitnya prosedur hukum yang

harus dilalui untuk mengkonversi fakta sosiologis menjadi fakta hukum seperti yang kita inginkan bersama.

3. a.) Secara substansi, terdapat pasal-pasal kunci dalam Undang-undang nomor 8 tahun 2012 yang multi tafsir, tidak sinkron dengan undang-undang yang lain sehingga menjadi tidak *aplicated*. Beberapa pasal yang dimaksud adalah, *pertama*, pasal yang mengatur mengenai definisi kampanye dimana unsur-unsur yang ada dimaknai secara kumulatif hingga hampir mustahil untuk memenuhi kesemua unsur dimaksud. *Kedua*, Pasal yang mengatur mengenai batas daluwarsa. *Ketiga*, pasal yang mengatur mengenai limitasi waktu penanganan pelanggaran.

b.) Mengenai kelembagaan, di masing-masing lembaga memiliki persoalan khas-nya sendiri. Peneliti merekam beberapa persoalan yang dihadapi dalam menegakkan hukum pemilu. *Pertama*, wewenang pengawas pemilu yang sangat terbatas hanya pada pemberian rekomendasi dalam setiap penindakan pelanggaran pemilu yang ditangani tanpa ada wewenang lain yang menguatkannya. *Kedua*, tingginya frekwensi mutasi anggota Kejaksaan dan Kepolisian membuat proses konsolidasi yang telah dilakukan diulang-ulang lagi untuk mengakomodir “anggota baru”. *Ketiga*, Ketatnya pemberian sanksi bagi anggota Kepolisian dan Kejaksaan (atas nama profesionalitas) yang tidak berhasil menyelesaikan perkara yang masuk dalam wewenangnya berakibat pada tidak adanya keberanian

penegak hukum membuat terobosan hukum. *Keempat*, alat dan anggaran penanganan pelanggaran yang masih belum maksimal.

c.) Mengenai budaya masyarakat perlu dipahami bahwa rasa ewuh pakewuh atau kesantunan jawa hingga rasa takut terhadap para caleg yang *notabene* adalah para tokoh, membuat orang enggan untuk bersaksi dalam proses penanganan pelanggaran pidana pemilu. Tidak hanya itu, penegak hukum sendiri ternyata juga ewuh atau merasa tidak enak hati ketika harus mengangkat satu perkara di tengah-tengah *branding* Yogyakarta berhati nyaman yang terkenal dengan kota budaya dan kota pelajar. Akibatnya para penegak hukum dalam menegakkan hukum pemilu terlihat tidak serius.

## B. SARAN

Melihat berbagai persoalan penanganan pelanggaran pemilu legislatif tahun 2014 yang terungkap dalam penelitian ini maka dibutuhkan perbaikan-perbaikan terutama dalam aspek regulasi, yaitu:

- a. Pemenuhan unsur dalam definisi kampanye dibuat menjadi alternatif dengan tetap memperhatikan prinsip kehati-hatian;
- b. Limitasi waktu atau kadaluarsa pelaporan (terutama dalam hal dugaan pelanggaran pidana) diperjelas dan disesuaikan dengan KUHAP;
- c. Waktu penanganan pelanggaran Pemilu perlu ditambah dengan mempertimbangkan waktu penyelenggaraan Pemilu;

d. Perkuat wewenang Bawaslu dengan memberikan tambahan wewenang menyita dan melakukan penahanan.

Selain aspek regulasi di atas, mereka yang memiliki wewenang menegakan regulasi harus memiliki keberanian dan kecerdasan sehingga mampu menghadirkan proses penegakan hukum yang berkepastian dan bermanfaat untuk mencapai keadilan substantif. Demikian juga dengan masyarakat, harus turut mendukung tegaknya peraturan dengan cara membangun budaya taat hukum. Tanpa kerjasama dari semua elemen di atas, sampai kapanpun akan sulit kita dapatkan penegakan hukum yang ideal.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. BUKU

- Adian, Donny Gahral. *Demokrasi Kami*, Cetakan Pertama, Jakarta: Koekoesan, 2006.
- Admadja, I Dewa Gede. *Filsafat Hukum; Dimensi Tematis dan Historis*, Cetakan I, Malang: Setara Press, 2013.
- Ambardi Kuskridho. *Mengungkap Politik Kartel; Studi Tentang sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*, Cetakan Pertama, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2009.
- Asshidiqie Jimly. *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi; Perspektif Baru Tentang 'Rule of Law and Rule of Ethics' & Constitutional Law and Constitutional of Ethics*, Jakarta Timur, Sinar Grafika, 2014.
- Bedner, Adriaan W. dkk., ed., *Kajian Sosio Legal*, Edisi Pertama, Bali: Pustaka Larasan, 2012.
- Fuady, Munir. *Teori negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Cetakan kedua, Bandung: PT Refika Aditama, 2011.
- Garner Bryan A. *Blacks Law Dictionary*, Eight Edition, USA: Thomson West, 2004.
- Giddens, Anthony. *Melampaui Ekstrim Kiri dan Kanan: Masa Depan Politik Radikal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Harahap, A. Syabirin. *Pokok-Pokok Pikiran Filsuf-filsuf Islam & Barat*, Semarang: Pustaka Nizamiyah, Tanpa Tahun.
- Hardiman, F. Budi. *Dalam Moncong Oligarki; Skandal Demokrasi di Indonesia*, Cetakan I, Yogyakarta: Kanisius, 2013.
- Harjono. *Transformasi Demokrasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009.
- Hermansyah. red., *Komisi Yudisial dan Keadilan Sosial*, Cetakan ketiga, Jakarta: Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2010.
- HR Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2006.
- . *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Cetakan Kedelapan, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008.

- Husein Harun. *Pemilu Indonesia: Fakta, Angka dan Studi Banding*, Cetakan Pertama, Jakarta: Perludem, 2014.
- Kusnardi Moh. dan Bintang R. Saragih. *Ilmu Negara*, Cetakan keempat, Edisi Revisi, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000.
- Kusuma Candra. *Penelitian Interdisipliner Tentang Hukum*, Jakarta: Epistema Institute, 2013.
- Marbun S.F. *Hukum Administrasi Negara I*, Cetakan I, Yogyakarta: FH UII Press, 2012.
- . *Hukum Administrasi Negara II*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: FH UII Press, 2013.
- Marzuki Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2005.
- Mas'udi, Masdar Farid. *Syarah Konstitusi UUD 1945 dalam Perspektif Islam*, Cetakan I, Jakarta: Pustaka Alvabet, 2010.
- M.D. Mahfud. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- Muhammad Abdul Kadir. *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cetakan I, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004.
- Pamungkas Sigit. *Perihal Pemilu*, Cetakan pertama, Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gajah Mada, 2009.
- Ridwan. *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: FH UII Press, 2014.
- Sarbini Nur Hidayat. *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Fajar Media Press, 2011.
- Siahaan Pataniari. *Politik hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta Pusat: Konpress, 2012.
- Snyder Jack. *Dari Pemungutan Suara ke Pertumpahan Darah; Demokratisasi dan Konflik Nasionalis*, Cetakan Pertama, Terjemah Martin Aleida dan Parakitri T. Simbolon, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2003.
- Soekanto Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan 3, Jakarta: UI Press, 1986.

Nasef M. Imam dan Zuhad Aji F. (ed), *Prosiding Seminar Nasional & Lokakarya* “Evaluasi Penyelenggaraan Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2014 di Indonesia, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dengan Hans Seidel Foundation Indonesia), 2014 hlm 64.

## **B. MAKALAH DAN MAJALAH**

Asshiddiqie Jimly. *Pengenalan Tentang DKPP Dalam Rangka Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu*, Makalah disampaikan dalam rangka Hari Ulang Tahun Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI) ke-61, di Jakarta, 2014.

International IDEA, *International Electoral Standards, Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral

Bawaslu RI, “Modul Bimtek Bagi Bawaslu Provinsi Dalam Rangka Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota Tahun 2015” Jakarta: Tidak diterbitkan, 2014.

R.A. Granita Ramadhani, *Analisis Aspek Legalitas Transaksi Efek Short-Shelling Pada Masa Krisis Keuangan (Studi Kasus: Penghentian Sementara Perdagangan Bursa Efek Indonesia Tanggal 8-10 Oktober 2008 Disebabkan Penurunan Harga Secara Tajam Terkait Indikasi Short-Selling)*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2009.

Suryajaya Martin, “Teori-Teori Tentang Suara Lebih: Kritik atas Filsafat Politik Kontinental Kontemporer”, Makalah disampaikan di acara Diskusi Kenduri Filsafat Masjid Jendral Sudirman, Komplek Kolombo, Yogyakarta pada tanggal 13 Juni 2013.

YURIDIKA, No. 5 & 6 Tahun XII, September – Desember , 1997.

## **C. DOKUMEN**

Berita Acara Kesepakatan Penyelesaian Sengketa Bawaslu DIY dengan nomor permohonan 01/SKT/PILEG-DIY/IV/2014

Berita Acara Klarifikasi Bawaslu DIY terhadap Drs. Gandung Pardiman, MM. (Form model B.8-DD tertanggal 24 Maret 2014)

Berita Acara Rapat Pleno Bawaslu DIY Nomor 01/BA-TM/BWASLU-DIY/III/2014 tertanggal 27 Maret 2014



Berita Acara Klarifikasi Bawaslu DIY terhadap Mujiyanto (Form model B.8-DD tertanggal 17 April 2014)

Berita Acara Klarifikasi Bawaslu DIY terhadap Indria Gunawan S.IP. (Form model B.8-DD tertanggal 19 April 2014)

Berita Acara Klarifikasi Bawaslu DIY terhadap Ambar Tjahyono, SE. (form model B.8-DD tertanggal 21 April 2014)

Berita Acara klarifikasi terhadap Eko Puji Lestari yang tertuang (form model B.8-DD tertanggal 4 Maret 2014)

Form model A1 tertanggal 17 Maret 2014

Form model SG-3 tertanggal 20 Maret 2014

Form model B.2-DD Nomor 01/TM/*PILEG/III/2014* tertanggal 21 Maret 2014

Form model B.9-DD tertanggal 26 Maret 2014

Form model SG-3 tertanggal 27 Maret 2014

Form model B.9-DD tertanggal 31 Maret 2014

Form model SG-3 tertanggal 17 April 2014

Kajian Bawaslu DIY terhadap laporan nomor 05/LP/*PILEG-DIY/IV/2014* tertanggal 17 April 2014

Form model SG-3 tertanggal 19 April 2014

Form model SG.3 tertanggal 22 April 2014

Form model SG.3 tertanggal 23 April 2014

Keputusan KPU Kabupaten Gunungkidul No. 01/KPTS/KPU Kab-13-329619/2014 tentang Pengangkatan dan Penetapan Kembali Anggota Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) Kabupaten Gunungkidul Dalam Pemilihan Umum Tahun 2014.

Kajian Panwaslu Kabupaten Gunungkidul yang tertuang dalam form model B.9-DD tertanggal 7 Maret 2014.

Laporan Pelaksanaan Sentra Penegakan Hukum Terpadu Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014.

Laporan Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD oleh Bawaslu DIY Tahun 2014

Laporan Bawaslu DIY Nomor 05/LP/PILEG-DIY/V/2014 tertanggal 14 April 2014

Laporan Akhir Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 Kabupaten Sleman oleh Panwaslu Kabupaten Sleman.

Laporan Panwaslu Kabupaten Gunungkidul Nomor 01/LP/PILEG-GK/III/2014.

Resume pengaduan nomor 01/LP/PILEG-GK/III/2014 tertanggal 11 Maret 2014

Standart Operasional Prosedur (SOP) Sentra Gakkumdu

Surat Bawaslu DIY Nomor 22/Bawaslu-DIY/I/2014 tertanggal 2 Januari 2014

Surat Polda DIY Nomor B/508/IV/2014/Ditreskrimum tertanggal 21 April 2014

Surat Bawaslu DIY nomor 648/Bawaslu-DIY/IV/2014 tertanggal 22 April 2014

Surat Polda DIY Nomor B/587/V/2014/Dit. Reskrimum tertanggal 8 Mei 2014

Surat Bawaslu DIY Nomor 299/Bawaslu-DIY/III/2014, Hal penerusan Pelanggaran Kode Etik.

Tanda Terima Berkas Penerusan Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu No. 01/P-LP/PILEG/III/2014 tertanggal 11 Maret 2014.

#### **D. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana, Lembaran Negara 1981/76; TLN NO. 3209.

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 176.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 9.

Peraturan Bersama Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2012; Nomor 11 Tahun 2012; Nomor 1 Tahun 2012; Tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 906.

Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 1603.

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum No. 14 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaporan dan Penanganan Pelanggaran Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 tahun 2013 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan perwakilan Rakyat, Dwan Perwakilan Daerah dan Dewan perwakilan Rakyat Daerah.

Nota Kesepakatan Bersama Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Kejaksaan Republik Indonesia No. 01/NKB/BAWASLU/I/2013; No. B/02/I/2013; No. Kep-005/A/JA/01/2013; Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu

## **E. WAWANCARA**

Wawancara dengan Imam Wahyu Akbar, SH (Asisten Bidang Pengawasan dan Hubungan Antar Lembaga Bawaslu DIY) pada tanggal 22 Agustus 2015 di Jakarta

Wawancara dengan Karim Mustofa (Koordinator Divisi Organisasi dan SDM tahun 2014) pada tanggal 2 Oktober 2015 di Yogyakarta.

Wawancara dengan Budi Murwati, SE., (Koordinator Divisi Organisasi dan SDM Panwaslu Kota Yogyakarta) di Kantor Bawaslu D.I.Yogyakarta, jl. Nyi Ageng Niss No. 544, Peleman, Rejowinangun, Yogyakarta, tanggal 12 Januari 2015.

Wawancara dengan Sri Rahayu Werdiningsih, SH. (Koordinator divisi Hukum dan Penanganan Pelanggaran Bawaslu DIY) di Kantor Bawaslu

D.I.Yogyakarta, jl. Nyi Ageng Niss No. 544, Peleman, Rejowinangun, Yogyakarta, tanggal 20 Agustus 2015.

Wawancara dengan Bagus Sarwono, S.Pd.SI di Kantor Bawaslu D.I.Yogyakarta, jl. Nyi Ageng Niss No. 544, Peleman, Rejowinangun, Yogyakarta, pada tanggal 16 September 2015.

#### **F. DATA ELEKTRONIK ATAU WEBSITE**

Djarmiko Boedi. "Karakter Hukum Keputusan PTUN," dalam <http://sertifikattanah.blogspot.com/2009/09/karakter-hukum-keputusan-ptun.html>, Akses tanggal 19 Juni 2015.

Puspitatata, "Kedudukan, Kewenangan, Dan Tindakan Hukum Pemerintah," dalam <http://puspitatata5.blogspot.com/2013/05/kedudukankewenangan-dan-tindakan-hukum.html>, Akses tanggal 19 Juni 2015.

W. Riawan Tjandra, "Perbandingan Sistem Peradilan Tata Usaha Negara dan Conseil d'etat sebagai Institusi Pengawas Tindakan Hukum Tata Usaha Negara," dalam <http://law.uui.ac.id/images/stories/Jurnal%20Hukum/Jurnal-No-3-Vol-20-Juli-2013/W-Riawan-Tj.pdf>, Akses tanggal 19 Juni 2015.

<http://www.kabarkota.com/berita-839-sulit-peroleh-bukti-kasus-gandung-pardiman-tak-diproses.html>, Akses tanggal 3 Juli 2015.

<http://funeducation4life.blogspot.com/2009/02/hubungan-hukum-etika-dan-norma.html>, Akses tanggal 23 Juli 2015

<http://www.jimly.com/pemikiran/makalah>, Akses tanggal 23 Juli 2015

<http://mahfudmd.com/index.php?page=web.OpiniLengkap&id=22>, Akses tanggal 27 Oktober 2015