

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:⁴⁵

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.⁴⁶

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

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

⁴⁶ *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.⁴⁷

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
A	600	300	750	300	2	1.950
B	450	1.050	650	550	1	2.700
C	450	150	100	650	1	1.350
Jumlah	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

⁴⁷ 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 imbalanced suara yang diperoleh organisasi/ partai politik dalam pemilu tersebut.⁴⁸

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-

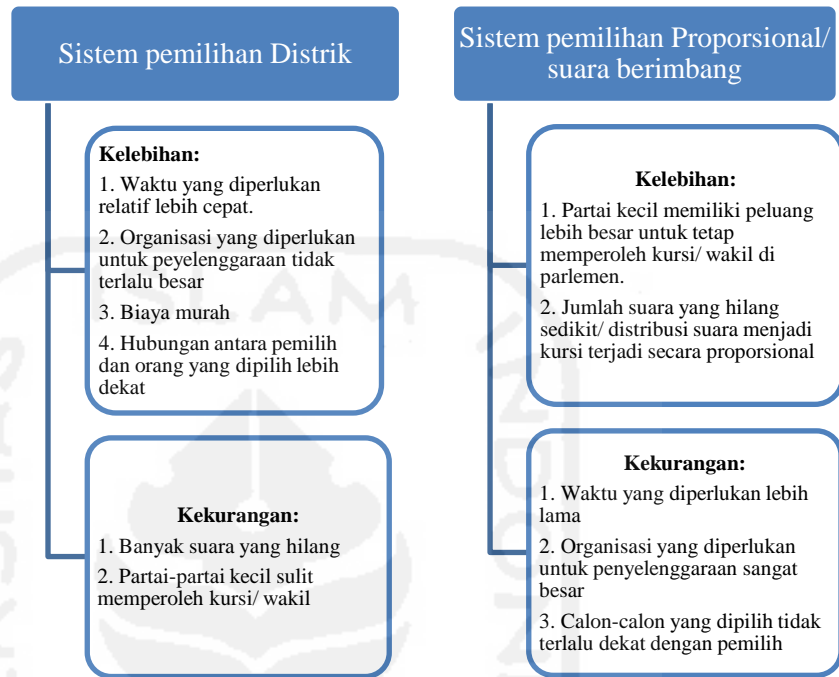
⁴⁸ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara... op. cit.*, hlm. 272

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 Bintang 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.⁴⁹

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:⁵⁰

- 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.

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

⁵⁰ 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:⁵¹

- 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.

⁵¹ *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 sipil⁵² 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 beberapa negara berkembang lainnya.⁵³

c. Pemilu di Indonesia

⁵² 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*

⁵³ 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:⁵⁴

- 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;

⁵⁴ 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 pemilih 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:⁵⁵

- 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:⁵⁶

- 1) Penyusunan daftar Pemilih;

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

⁵⁶ 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.⁵⁷

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

⁵⁷ 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.⁵⁸

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

⁵⁸ <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).⁵⁹

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

⁵⁹ 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.⁶⁰

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

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

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

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*

⁶¹ *Ibid.*, hlm 329.

⁶² 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.⁶³ 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:⁶⁴

- a. Merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal;

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

⁶⁴ 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:⁶⁵

- 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;

⁶⁵ 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:⁶⁶

- 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;

⁶⁶ 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.⁶⁷

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) yaitu⁶⁸:

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

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

⁶⁸ 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, yaitu⁶⁹:

- 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.

⁶⁹ *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.⁷⁰ 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:⁷¹
 - 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

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

⁷¹ 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
 - 4) Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pasangan calon presiden dan wakil
 - 5) 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:⁷²

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

⁷² *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:⁷³

- 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;

⁷³ 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 peneraan 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:⁷⁴

- 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:⁷⁵

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

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ 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.⁷⁶

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

⁷⁶ 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.⁷⁷

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

⁷⁷ *Ibid.*

dan rasa yang dapat merupakan pertimbangan dan perasaan, sampai mengenai tujuannya yang dapat merupakan perbuatan.⁷⁸

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

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,

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

⁷⁹ 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.⁸⁰

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.⁸¹

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

⁸⁰ 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.

⁸¹ *Ibid.*

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

Dari keenam hal tersebut, menurut Jimly, yang terpenting adalah:⁸²

- 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:⁸³

- 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.

⁸² *Ibid.*

⁸³ 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.⁸⁴

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.⁸⁵ Oleh sebab itu setiap pelaku dalam pelanggaran kode etik adalah pasti orang atau person yang berdiri

⁸⁴ 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

⁸⁵ 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.⁸⁶ 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.

⁸⁶ 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.⁸⁷

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.⁸⁸ 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

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

⁸⁸ 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 2012.⁸⁹ Dari 56 pasal yang mengatur mengenai ketentuan pidana, ada 1 (satu) perbuatan tindak pidana yang paling populer yakni politik uang atau *money politic*.⁹⁰ 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

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

⁹⁰ *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.⁹¹

⁹¹ 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:⁹²

- 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:⁹³

- 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

⁹² 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

⁹³ 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.

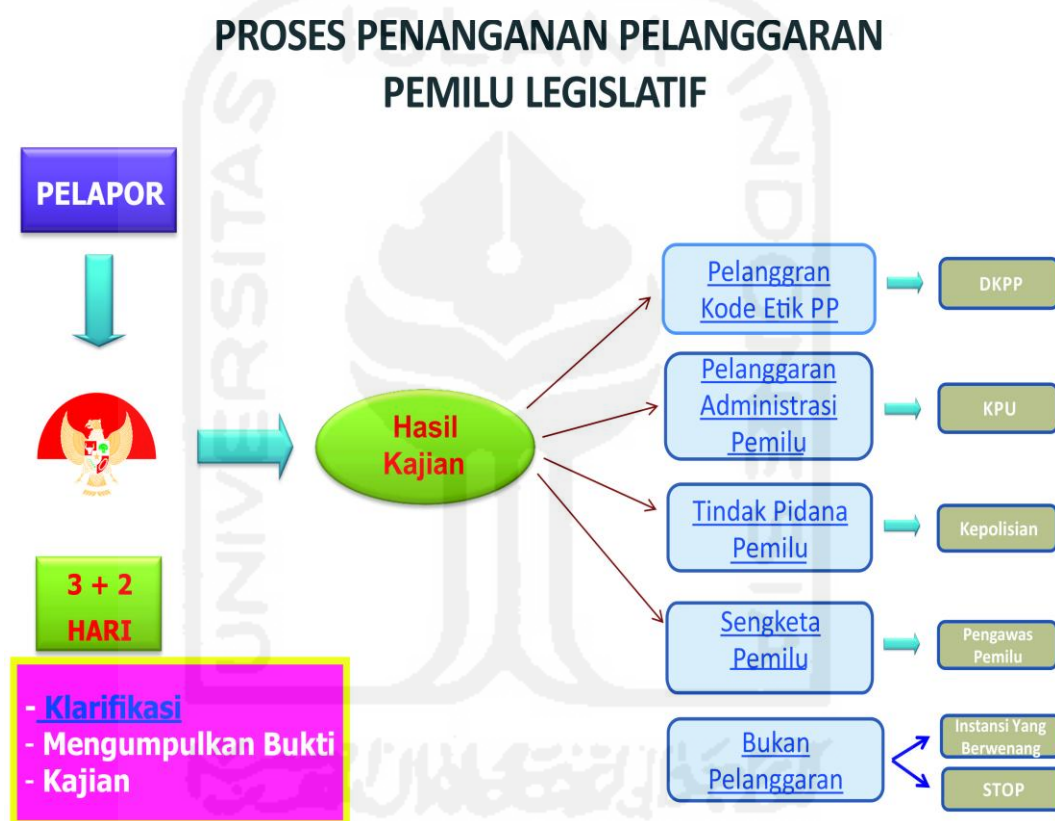
Setiap temuan atau laporan yang masuk ke Bawaslu wajib ditindaklanjuti oleh Bawaslu dengan melakukan kajian. Kajian tersebut dilakukan paling lama 3 (tiga) hari dan dapat ditambah 2 (dua) hari jika diperlukan atau dengan kata lain, Pengawas Pemilu memiliki waktu paling lama 5 (lima) hari untuk menindaklanjuti sebuah laporan atau temuan.⁹⁴ 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

⁹⁴ 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.



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.⁹⁵

*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

⁹⁵ 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.⁹⁶

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

⁹⁶ 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:⁹⁷

- 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:⁹⁸

- 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.⁹⁹

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.

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

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ 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.¹⁰⁰ Undang-undang No. 8 Tahun 2012 secara tegas mengatakan bahwa hukum acara tindak pidana pemilu mengikuti KUHAP, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang ini.¹⁰¹ 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

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

¹⁰¹ 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.¹⁰² 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

¹⁰² Lihat Standart Operasional Prosedur (SOP) Sentra Gakkumdu

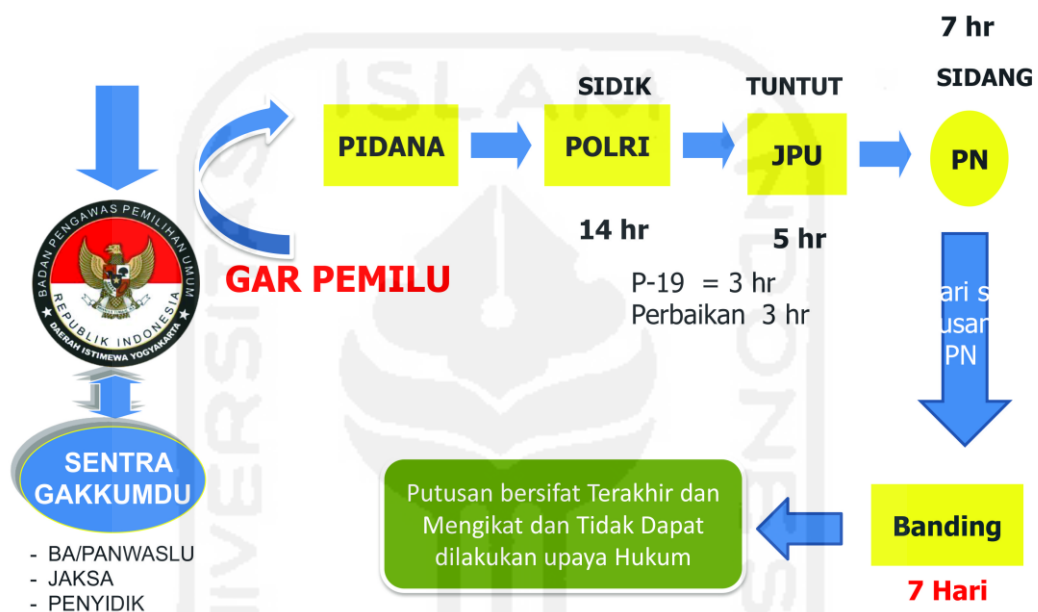
berkas. Apabila berkas dinyatakan kurang lengkap maka Kejaksaan mengembalikannya ke Penyidik disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi. Selambat-lambatnya Kepolisian harus melengkapi kekurangan tersebut dalam waktu 3 hari sejak diterimanya berkas untuk diserahkan ke Kejaksaan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

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

¹⁰³ 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.¹⁰⁴

PROSES PENANGANAN TINDAK PIDANA PEMILU LEGISLATIF



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

¹⁰⁴ 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:¹⁰⁵

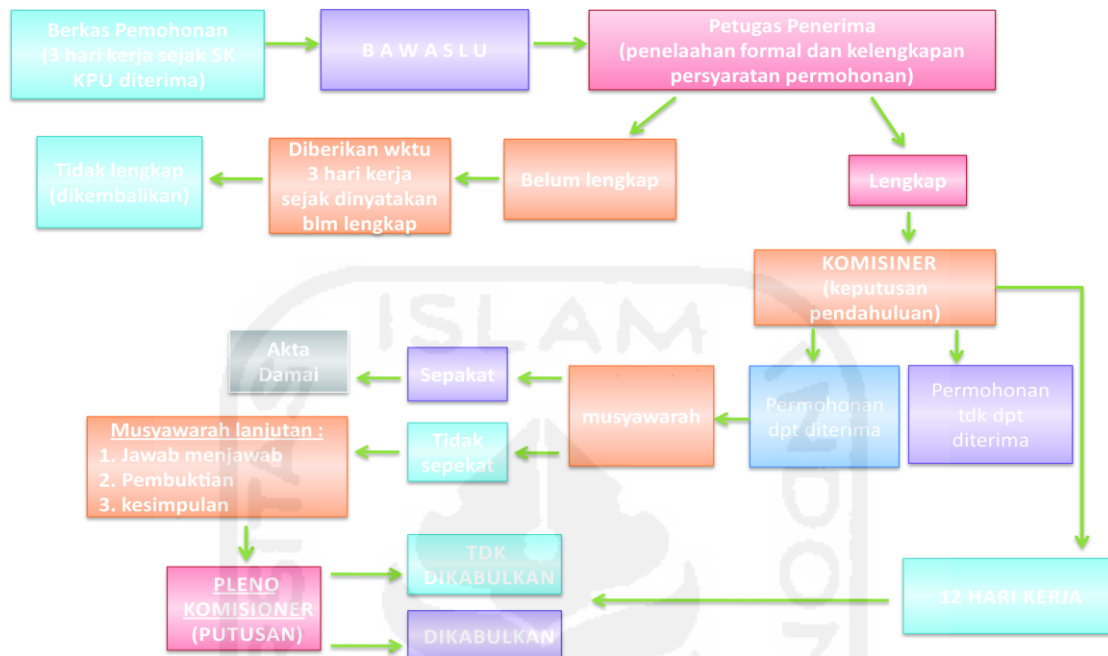
- a. Perbedaan penafsiran atau suatu ketidakjelasan tertentu yang berkaitan dengan suatu masalah fakta kegiatan, peristiwa, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu antar peserta Pemilu; dan/atau
- b. Keadaan dimana pengakuan atau pendapat dari salah satu peserta Pemilu mendapatkan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

¹⁰⁵ 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.¹⁰⁶

Sentra Gakkumdu berfungsi untuk:¹⁰⁷

- 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;

¹⁰⁶ 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

¹⁰⁷ 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:¹⁰⁸

- 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.

¹⁰⁸ 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/2013.¹⁰⁹

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.

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