

BAB III

GAMBARAN UMUM TENTANG TINDAK PIDANA PEMILUKADA DI INDONESIA

A. Sejarah Pemilukada

Masyarakat hari ini sudah tidak asing lagi dengan proses pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung. sedikit berbeda memang dengan kondisi disaat pemerintahan masa orde baru karena dimasa itu pemilihan kepala daerah dilaksanakan oleh lembaga legislatif pada tingkatannya. namun sebelum masa orde baru bahkan sebelum Indonesia Merdeka jabatan kepala daerah sudah memiliki sistem (konstitusi) yang mengaturnya¹ [1].

Sejak masa pemerintahan kolonial sampai orde baru, kedaulatan rakyat untuk memilih kepala daerah dikuasai oleh elit - elit politik karena kepala daerah tidak dipilih langsung oleh rakyatnya. Sejarah demokrasi di Indonesia mencatat kepemilihan kepala daerah terjadi mulai pada zaman kolonial Belanda. Pemerintahan Hindia Belanda membuat undang - undang pada tanggal 23 Juni 1903 yang dikenal dengan *decentralisatie wet* 1903.

Decentralisatie wet 1903 menyerahkan implementasi ketentuan - ketentuan untuk pengaturannya lebih lanjut kepada pejabat yang berwenang membuat ordonansi di Hindia Belanda. Dengan dasar ketentuan yuridis, decentralisatie wet 1903, lahirlah koninklijk desluit tertanggal 20 Desember 1904 (dikenal dengan decentralisatie desluit 1904)². Peraturan ini memberikan arahan pada upaya pembentukan Raden, Pemilihan Raad (dewan semacam DPRD) setempat, hak dan kewajiban dan ketua serta sekretarisnya serta kewenangan dan cara kerja badan itu. Secara sederhana, pada zaman Hindia Belanda, pengaturan tentang pemerintahan

¹ Mariam Budiharjo, edisi revisi, Dasar - Dasar Ilmu Politik PT. Gramedia, Jakarta, 2008., hal 134 - 135.

² Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung; Filosofi, Sistem, dan Problema Penerapan di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005., hal 38.

daerah dibedakan antara daerah Jawa dan Madura dengan daerah luar Jawa dan Madura.

Pemerintahan Pangrehpraja saat itu bersifat hierarkis dan sentralistik, mulai dari gewest (propinsi) yang dipimpin gubernur, karesidenan yang dipimpin residen; afdeling (asisten residen). Pada tingkat pamong praja, terdapat kabupaten (bupati), district atau kawedanan (wedana) dan onderdistrict atau kecamatan (camat)³.

Jabatan gubernur, residen, dan asisten residen dijabat oleh orang - orang Belanda, sedangkan untuk jabatan lainnya dipegang oleh bangsa Indonesia. Untuk semua jabatan tersebut, pemilihan kepala daerah dilakukan dengan sistem penunjukan atau pengangkatan oleh penguasa kolonial atau tepatnya gubernur jenderal, dengan kewajiban pribumi yang menduduki jabatan memberikan kompensasi ekonomi (upeti).

Pendudukan Jepang di Indonesia memaklumkan tiga undang - undang yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan yang disebut dengan 3 osamu sirei (dalam bahasa Indonesia disebut oendang - oendang). Ketiga oendang - oendang itu adalah oendang - oendang nomor 27 tentang perubahan pemerintah (tertanggal 5 - 8 - 2602), oendang - oendang nomor 28 tentang pemerintahan syuu (tertanggal 7 - 8 - 2602) dan oendang - oendang nomor 30 tentang mengubah nama negeri dan nama daerah (tertanggal 1 - 9 - 2602)⁴.

Dalam tatanan pembagian daerah masa pendudukan Jepang yang termaktub dalam undang - undang ini adalah keresidenan yang disebut syuu dan residennya disebut syuutyoo. Setelah keresidenan terdapat dua pembagian daerah yang disebut ken dan si. Kedua daerah itu dikepalai oleh pembesar negara yang diberi nama Kentyoo dan Sityoo. Sementara itu, di tingkatan kawedanan, keasistenan, dan desa dikenal dengan nama Gunson dan Ko, sedangkan kepala

³ Ibid. hlm. 40.

⁴ Ibid. hlm. 42.

daerahnya masing - masing disebut Guntyoo, Sontyoo dan Kutyoo. Jabatan Guntyoo, Sontyoo dan Kutyoo dipegang oleh orang - orang pribumi Indonesia, sementara itu jabatan lain di atasnya dijabat oleh perwira - perwira Jepang. Seperti halnya pada masa kolonial Belanda, pada era pendudukan Jepang sistem rekrutmen kepala daerah juga tidak demokratis karena kepala daerah diangkat atau ditunjuk oleh penguasa Jepang.

Setelah Indonesia merdeka, undang - undang yang menyinggung kedudukan kepala daerah adalah undang - undang nomor 1 tahun 1945, tentang peraturan mengenai kedudukan komite nasional daerah yang diundangkan pada tanggal 23 November 1945. dalam undang - undang tersebut dinyatakan bahwa kepala daerah menjalankan fungsi eksekutifnya sebagai pemimpin komite nasional daerah, juga menjadi dan ditetapkan sebagai ketua legislatif dalam badan perwakilan daerah.

Pada masa undang - undang nomor 1 tahun 1945, kepala daerah yang diangkat adalah kepala daerah pada masa sebelumnya, hal itu dilakukan karena situasi politik, keamanan, dan hukum ketatanegaraan pada saat itu tidak baik. UU nomor 1 tahun 1945 hanya berusia 3 tahun saja, karena pada tahun 1948, dibuatlah penggantinya yaitu UU nomor 22/1948 tentang pemerintahan di daerah. Dalam undang - undang ini yang dimaksud pemerintahan daerah adalah propinsi, kabupaten (kota besar), dan desa (kota kecil), nagari atau marga.

Pengaturan tentang kepala daerah dalam undang - undang ini tertulis dalam pasal 18. dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa kepala daerah propinsi (gubernur) diangkat oleh presiden dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi. Untuk kepala daerah kabupaten, diangkat oleh menteri dalam negeri dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten. Demikian juga untuk kepala daerah desa (kota kecil) yang diangkat

oleh kepala daerah propinsi dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Desa (kota kecil).

Berubahnya konstitusi negara menjadi Republik Indonesia Serikat dan ditetapkannya Undang - Undang Sementara Tahun 1950 sebagai dasar negara menyebabkan terjadinya perubahan pada undang - undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah, yaitu undang - undang nomor 1 tahun 1957. didalam undang - undang ini, tingkatan - tingkatan daerah dibagi menjadi tiga tingkatan, yaitu; daerah tingkat I dipimpin oleh gubernur, daerah tingkat II dipimpin oleh bupati atau walikota dan daerah tingkat III dipimpin oleh camat.

Kepala daerah adalah orang yang dikenal baik oleh rakyat di daerahnya, oleh karena itu harus dipilih langsung oleh rakyat. Atas dasar itu, dibandingkan dengan UU terdahulu dan bahkan setelahnya, nuansa demokrasi dalam arti membuka akses rakyat berpartisipasi sangat tampak dalam pilkada yang diatur UU No.1 tahun 1957. Dalam undang - undang ini, sistem pemerintahan kepala daerah langsung telah dijabarkan namun dalam prosesnya. Berdasarkan keterangan itu, sistem pilkada langsung dalam UU nomor 1/1957 benar - benar merupakan introduksi dalam pentas politik karena secara empirik belum dapat dilaksanakan⁵.

Selain undang - undang, presiden pertama Republik Indonesia membuat sebuah peraturan yang mengatur tentang pengangkatan kepala daerah. Peraturan tersebut adalah Penetapan Presiden Nomor 6 tahun 1959 yang mengatur tentang mekanisme dan prosedur pengangkatan kepala daerah. Oleh karena itu undang - undang ini kelihatan lebih bersifat darurat dalam rangka retooling sebagai tindak lanjut berlakunya kembali Undang - Undang 1945. dalam undang - undang ini, kepala daerah diangkat dan diberhentikan oleh presiden atau menteri dalam negeri.

⁵ Ibid. hlm. 55.

Pengangkatan dilakukan terhadap salah seorang yang diajukan oleh DPRD. Peran DPRD dalam perundangan ini terbatas, karena DPRD hanya berwenang mengajukan calon kepala daerah.

Keluarnya Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 berdampak pada keluarnya undang - undang nomor 18/1965 tentang pokok - pokok pemerintahan daerah. dalam undang - undang nomor 18/1965, bertolak belakang dengan undang - undang nomor 1/1957 karena perubahan format pemerintahan negara sebagai implikasi perubahan konstitusi, sebelumnya sistem federasi (Republik Indonesia Serikat) menjadi sistem kesatuan. Dalam undang - undang ini, kepala daerah diangkat dan diberhentikan oleh presiden atau menteri dalam negeri melalui calon - calon yang diajukan oleh DPRD. Dengan demikian, kedudukan pejabat pusat atas kepala daerah semakin kuat.

Dominasi pemerintah pusat untuk mengendalikan daerah semakin terlihat ketika kedudukan kepala daerah ditetapkan sebagai pegawai negara, yang pengaturannya berdasarkan peraturan pemerintah⁶. Seorang kepala daerah tidak dapat diberhentikan oleh suatu keputusan dari DPRD, pemberhentian kepala daerah merupakan kewenangan penuh presiden untuk gubernur dan menteri dalam negeri untuk bupati atau walikota.

Pemerintahan Orde Baru menerbitkan undang - undang nomor 5 tahun 1974 tentang pokok - pokok pemerintahan di daerah. dengan berlandaskan pada undang - undang 1945 dan Pancasila secara murni dan konsekuen, kekuasaan atau kewenangan daerah dibatasi dan dikontrol oleh rezim Soeharto ketika itu, termasuk terhadap pemilihan kepala daerah. kepala daerah diangkat oleh presiden dari calon yang memenuhi syarat, tata cara seleksi calon yang dianggap patut diangkat oleh presiden dilakukan oleh DPRD. Dengan demikian berarti kepala daerah bukanlah

⁶ Ibid. hlm. 61.

hasil pemilihan dari DPRD, karena jumlah dukungan suara dalam pencalonan atau urutan pencalonan tidak menghalangi presiden untuk mengangkat siapa saja diantara para calon itu. Aturan tersebut terkait dengan kepentingan pemerintah pusat untuk mendapatkan gubernur atau bupati yang mampu bekerjasama dengan pemerintah pusat.

Dalam beberapa kasus, kepala daerah yang dipilih bukanlah pilihan nomor 1 yang diusulkan DPRD setempat. Pada tahun 1985, kandidat nomor 1 gubernur Riau, Ismail Suko dikalahkan oleh Imam Munandar yang merupakan kandidat nomor 2. pada pemilihan bupati Sukabumi, calon nomor 2 Ragam Santika juga akhirnya dipilih sebagai bupati⁷.

Seiring jatuhnya pemerintahan Soeharto, yang ingin mewujudkan suatu tatanan Indonesia Baru maka ditetapkanlah undang - undang nomor 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah pada tanggal 7 Mei 1999. undang - undang ini menimbulkan perubahan pada penyelenggaraan pemerintahan di daerah. perubahannya tidak hanya mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah, tetapi juga hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah.

Sebelumnya hubungan antara pemerintah pusat dan daerah bersifat sentralistis, namun setelah undang - undang ini diberlakukan, hubungannya bersifat desentralistis. Menurut undang - undang nomor 22 tahun 1999, pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan perangkat daerah lainnya, dimana DPRD diluar pemerintah daerah yang berfungsi sebagai badan legislatif pemerintah daerah untuk mengawasi jalannya pemerintahan⁸.

Demikian juga dalam hal pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang pada masa - masa sebelumnya sangat dicampur tangani oleh pemerintah. Undang - undang nomor 22 tahun 1999

⁷ Ibid. hlm. 65.

⁸ Koirudin, Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia; Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah, Averroes Press, Malang, 2005., hal 75.

ini mengisyaratkan tentang pemilihan kepala daerah yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

berbeda dengan di masa - masa sebelumnya, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya mengusulkan nama - nama calon kepala daerah dan kemudian kepala daerah tersebut dipilih oleh presiden dari calon - calon tersebut. Dalam sistem pemilihan kepala daerah, sesuai dengan undang - undang ini, sistem rekrutmen kepala daerah yang terbuka serta demokratis juga dibarengi dengan praktik politik uang. Hal ini sudah menjadi rahasia umum, bahwa calon kepala daerah selalu mengobrol uang untuk membeli suara para DPRD dalam pemilihan, serta untuk membiayai kelompok - kelompok social dalam rangka menciptakan opini publik.

Undang - undang nomor 22 tahun 1999 memang disusun dalam tempo singkat dan tidak melibatkan partisipasi masyarakat luas. Karena itu, tidaklah mengejutkan bila UU No. 22/1999 tidak sepenuhnya aspiratif sehingga menimbulkan banyak kritik dan tuntutan revisi⁹.^[9] Untuk menggantikan undang - undang nomor 2 tahun 1999, ditetapkanlah undang - undang nomor 32 tahun 2004. Undang - undang ini mengatur tentang pemilihan kepala daerah secara langsung, hal ini dibuktikan dari 240 pasal yang ada, sebanyak 63 pasal berbicara tentang pilkada langsung.

Tepatnya mulai pasal 56 hingga pasal 119, secara khusus berbicara tentang pilkada langsung. Lahirnya undang - undang nomor 32 tahun 2004 tidak serta merta langsung menciptakan pilkada langsung, namun harus melalui proses, yaitu dilakukannya judicial review atas undang - undang tersebut, kemudian pemerintah menerbitkan peraturan pemerintah pengganti undang - undang (perpu) No. 3/2005, yang pada akhirnya juga berimplikasi pada perubahan PP No.6/2005 tentang pedoman pelaksanaan pilkada langsung menjadi PP

⁹ *Ibid.*, hal 97 - 98.

No.17/2005.

Dengan demikian, pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung dimana calon kontesannya adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh 15 persen kursi DPRD atau dari akumulasi perolehan suara sah pada pemilihan legislatif sebelumnya. Pemilu kepada daerah langsung sesuai dengan Undang - undang ini terlaksana pertama kali pada tanggal 1 juni 2005.

Pemilihan kepala daerah langsung yang termaktub dalam undang - undang nomor 32 tahun 2004 adalah sebuah proses demokratisasi di Indonesia. Perjalanan pembelajaran demokrasi di Indonesia sebelum masa kemerdekaan sampai dengan saat ini. Perjalanan demokrasi selanjutnya melahirkan sistem yang baru, ketidakpuasan (kekurangan) undang - undang nomor 32 tahun 2004 mengenai otonomi daerah ini melahirkan sebuah konsepsi undang - undang yang baru demi menciptakan sebuah tatanan yang lebih demokratis lagi.

Salah seorang DPRD kabupaten lombok yang bernama Lalu Ranggawale mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan uji materil pada UU No.32 tahun 2004. akhirnya keluarlah Keputusan MK No 5/PUU-V/2007 yang menganulir UU 32/2004 pasal 56, 59 dan 60 tentang persyaratan pencalonan kepala daerah memberikan peluang kepada calon independen untuk maju dalam Pilkada. ^{[[[]]]}Revisi undang - undang nomor 32 tahun 2004 melahirkan undang - undang nomor 12 tahun 2008. Undang - undang nomor 12 tahun 2008 ini tentang perubahan terhadap undang - undang nomor 32 tahun 2004 mengenai pelaksanaan otonomi daerah.

Hal yang paling berbeda dari Undang - undang ini mengenai pemilihan kepala daerah. dimana didalam undang undang sebelumnya, kepala daerah dipilih langsung dari usulan partai

politik atau gabungan partai politik, sedangkan dalam Undang - undang ini, pemilihan kepala daerah secara langsung dapat mencalonkan pasangan calon tanpa didukung oleh partai politik, melainkan calon perseorangan yang dicalonkan melalui dukungan dari masyarakat yang dibuktikan dengan dukungan tertulis dan fotokopi KTP.

B. Sejarah regulasi yang mengatur tentang sengketa pemilu

Pemilihan umum ada suatu kontstasi politik yang memiliki karakter tersendiri, sesuai dengan perkembangan pemikiran masyarakat tersebut. Hal ini yang mempengaruhi regulasi tentang pesta demokrasi terus berubah sesuai dengan sifat daripada hukum itu sendiri yaitu dinamis. Ada regulasi yang pernah ada di Indonesia terkait hal tersebut antara lain¹⁰:

1. Tindak Pidana Pemilu dalam KUHP (UU No. 1 Tahun 1946)

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Indonesia yang merupakan Kitab Undang-Undang warisan belanda terdapat lima Pasal yang mengatur mengenai tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu. Lima Pasal yang terdapat dalam Bab IV Buku Kedua KUHP mengenai tindak pidana :kejahatan dalam melaksanakan kewajiban dan hak kenegaraan” adalah Pasal 148 yang mengatur tentang “merintang orang yang menjalankan haknya dalam memilih” dengan ancaman pidana paling lama satu tahun empat bulan. Pasal 149 penyipuan dengan sanksi pidana Sembilan bulan dan denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah, Pasal150 mengatur perbuatan tipu muslihat diancam pidana penjara Sembilan bulan, Pasal151 yang mengatur tentang tindak pidana yang mengaku sebagai orang lain diancam pidana satu tahun empat bulan, dan Pasal152 memuat tindakan “menggagalkan pemungutan suara yang telah dilakukan atau melakukan tipu muslihat” diancam pidana dua tahun.

¹⁰ Damang Averroes Al-Khawarizmi, sejarah tindak pidana pemilu di Indonesia, <http://www.negarahukum.com/hukum/sejarah-tindak-pemilu-di-indonesia.html>, diunduh pada 5 oktober 2018, pukul 22.09.

Dimuatnya ketentuan pidana yang berkaitan dengan pelaksanaan pemilihan umum di dalam KUHP adalah menarik ketika *WvS* mulai berlaku ditahun 1917, Pasal-Pasal tersebut sudah ada, padahal Indonesia masih dijajah oleh Belanda sehingga praktis pemilihan umum belum ada. Tampaknya ketentuan dalam *WvS* Belanda diambil begitu saja untuk Hindia Belanda, oleh karena di Negeri Belanda memang sudah dilaksanakan pada masa itu.

Di Negara yang memiliki sistem bikameral itu, konstitusi 1815 menentukan adanya pemilihan langsung yang dilakukan untuk memilih *second chamber*. Sementara *the first chamber* dipilih secara tidak langsung. Adapun di Indonesia sendiri meskipun dimasa penjajahan Belanda sudah ada wakil-wakil bangsa di perwakilan saat itu (*volksraad*), khususnya sejak 1918 pemilihan umum nasional barulah dilaksanakan sesudah Indonesia merdeka, tepatnya di tahun 1955 yang merupakan pemilu nasional pertama.

2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953

Meskipun praktik melawan hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan pemilu sudah diatur dalam lima Pasal KUHP, sebagaimana diuraikan di atas ternyata di dalam Undang-Undang No 7 Tahun 1953 yang merupakan Undang-Undang Pemilu pertama di muat lagi beberapa Pasal mengenai ketentuan pidana yang dapat disebut tindak pidana pemilu.

Undang-undang Nomor 7 Tahun 1953 mengatur mengenai tindak pidana pemilihan umum yang diatur pada Bab XV mengenai Pasal-Pasal pidana, mulai dari Pasal 113 sampai Pasal 129 jadi ada 17 Pasal pada bab ini. Dari 17 Pasal tersebut, 14 Pasal berisi tindak pidana (Pasal 113- Pasal 126), satu Pasal mengatur tentang perampasan/ pemusnahan barang-barang bukti (Pasal 127), satu Pasal mengenai hukuman tambahan (Pasal 128), dan satu pasal mengenai jenis tindak

pidana (Pasal 129). Dari 14 tindak pidana yang dilarang menurut Undang-undang ini 12 Pasal diantaranya merupakan kejahatan dan 2 Pasal tindak pidana merupakan pelanggaran.

Dari 14 tindak pidana, 9 diantaranya diancam dengan pidana maksimal 5 tahun penjara, sedangkan 5 tindak pidana yang lain diancam hukuman denda dan hukuman penjara antara tiga bulan hingga 3 tahun penjara. Dengan demikian, dibandingkan dengan Pasal-Pasal mengenai tindak pidana pemilu di dalam KUHP yang berjumlah lima tindak pidana, ketentuan tentang tindak pidana pemilu dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 adalah lebih banyak yaitu 14 tindak pidana.

3. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969

Tidak banyak perbedaan antara pengaturan mengenai tindak pidana pemilu di dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang No. 4 Tahun 1975, UU No. 2 Tahun 1980 dan UU No. 1 Tahun 1985 yang kesemua ini merupakan Undang-Undang Pemilu pada masa orde baru.

Khusus mengenai ketentuan pidana pemilu di dalam UU No 15 Tahun 1969 tidak mengalami perubahan meski UU Pemilu itu telah diubah beberapa kali. Perbedaan ketentuan UU Pemilu Orde baru dengan ketentuan pidana pemilu di dalam UU No. 7 Tahun 1953 secara prinsip menyangkut tiga hal yaitu:

1. Hilangnya dua tindak pidana yang berkaitan dengan surat palsu.
2. Dibuatnya satu tindak pidana baru.
3. Perubahan sistematika yang berupa penyederhanaan pasal.

Perbedaan pertama, terlihat dengan hilangnya tindak pidana pemilu berkaitan dengan surat palsu yang ada di dalam Pasal 115 dan Pasal 117, yaitu menyimpan surat palsu dengan maksud

untuk menggunakan atau supaya dipergunakan orang lain. Substansi dari kedua pasalini tidak ada lagi di dalam UUPemilu orde baru. Adapun mengenai tindak pidana berupa meniru atau memalsu surat (Pasal 114UU No 7 Tahun 1953) dan mempergunakan atau menyuruh menggunakan surat palsu (Pasal 116 UU No 7 Tahun 1953) tetap ada di dalam Undang-undang Pemilu orde baru yaitru diatur dalam Pasal 26 ayat 2 dan ayat 3.

Perbedaan kedua, adalah adanya tindak pidana baru yang sebelumnya tidak ada, yaitu di dalam UU Pemilu orde baru Pasal 27 ayat 6 yang menyatakan barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan Pasal 2 ayat 1 dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun. Pasal 2 ayat 1 sendiri adalah mengenai WNI bekas anggota PKI atau organisasi masalnya, atau terlibat langsung/ tidak langsung dengan G-30 S/PKI, atau organisasi terlarang lain tidak diberi hak pilih. Adapun ayat 2 dari pasalini melarang organisasi mencalonkan orang yang tidak diberi hak pilih itu. Pasal ini tentu tidak ada di dalam UU No. 7 Tahun 1953 karena peristiwa G-30 S/PKI sendri baru terjadi pada tahun 1965.

4. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999

Dalam Undang-undang Pemilu ini tindak pidana pemilu diatur dalam Bab XIII terdiri atas empat pasal, yaitu mulai dari Pasal 72 sampai dengan Pasal 75. Pasal 72 terdiri dari tiga ayat dan Pasal 73 yang terdiri atas 11 ayat memuat rumusan dari 14 tindak pidana pemilu. Dari 14 tindak ;pidana pemilu itu, 13 diantaranya telah dimuat dalam UU Pemilu orde baru ditambah satu tindak pidana pemilu baru yang berkaitan dengan pemberian dana kampanye melebihi ketentuan.

Semntara Pasal 74 memberi informasi bahwa tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 dan Pasal 73 ayat 1 dengan ayat 9 adalah kejahatan, sedangkan tindak pidana

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat 10 dan ayat 11 adalah pelanggaran 75 berakaitan dengan perlakuan atas barang-barang bukti dalam tindak pidana pemilu.

5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003

Undang-Undang ini merupakan pengganti dari Undang-undang sebelumnya, yaitu, Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999. Dasar pertimbangan lahirnya Undang-undang ini adalah adanya tuntutan dan perkembangan dinamika masyarakat sebagaimana dituangkan dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945, dimana Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan DPRD Kabupaten/ Kota serta memilih presiden dan wakil presiden.

Dibandingkan dengan Undang-undang Pemilu sebelumnya, terdapat sejumlah perbedaan aturan mulai dari pelaksanaan pemilu, peserta pemilu, daerah pemilihan dan jumlah kursi, pendaftaran pemilih, pencalonan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/ Kota, kampanye, pemungutan suara, penghitungan suara, dan penetapan hasil, penetapan perolehan kursi dan calon terpilih, penggantian calon terpilih, pengawasan hingga sanksi pidana.

Di dalam Undang-undang ini juga diatur perbuatan yang dikategorikan sebagai tindak pidana sebagaimana diatur dalam ketentuan Bab XV, yaitu Pasal 137 hingga Pasal140. Demikian juga ketentuan Pasal141 yang terdapat dalam Bab XV mengatur mengenai dasar pemberatan pidana.

6. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua Atas

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD menjadi Undang-undang dan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu serta adanya perkembangan demokrasi dan dinamika masyarakat, maka Undang-undang No 12 Tahun 2003 tentang pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD perlu adanya perubahan.

Untuk hal tersebut maka lahirlah Undang-Undang No 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Dalam Undang-undang ini yang dimaksud dengan Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Selanjutnya dalam Undang-undang ini juga disebutkan bahwa Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD adalah Pemilu untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/ Kota dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Dalam Undang-undang ini juga diatur mengenai tindak pidana yang dilakukan oleh perorangan, calon, dan tim kampanye, pejabat Negara, PNS, TNI, dan POLRI, petugas anggota KPU, Bawaslu di semua tingkatan, percetakan, lembaga penghitungan hasil pemilu cepat. Agar memudahkan dalam pengkategorian tindak pidana pemilu dapat dilakukan oleh perorangan maupun instansi.

Undang-undang Nomor 8 Tahun 2010 Mengatur 53 Pasal yang berkaitan dengan tindak pidana pemilu, mulai dari Pasal 260 sampai Pasal 311, yang dapat dijerat diantaranya

terhadap pelaku tindak pidana pemilu kepada perorangan, calon dan Tim kampanye, pejabat Negara, PNS, TNI, dan POLRI, petugas dan anggota KPU, Bawaslu disemua tingkatan, percetakan, dan lembaga penghitungan hasil pemilu cepat.

7. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012

UU Pemilu ini mengkategorisasi mana yang menjadi tindak pidana pelanggaran dan mana yang menjadi tindak pidana kejahatan. Hal tersebut terkait dengan denda pidana kurungannya. Selain itu, ketentuan pidana menghapuskan pidana minimum guna memberikan asas kepastian hukum dan memudahkan bagi hakim dalam memberikan putusan.

UU No. 8 Tahun 2012 secara eksplisit memiliki semangat untuk memperkuat peran dan fungsi Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), sebagaimana hal serupa telah dilakukan melalui UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Delapan Pengawas Pemilu (meliputi Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri) menerima laporan pelanggaran Pemilu pada setiap tahapan penyelenggaraan pemilu.

Terhadap waktu penyampaian laporan, terdapat perubahan pengaturan dalam UU Pemilu yang baru. Jika sebelumnya diatur bahwa laporan pelanggaran pemilu disampaikan paling lama 3 hari sejak terjadinya pelanggaran pemilu, sekarang batas waktu pelaporan tersebut diperpanjang durasinya menjadi laporan pelanggaran pemilu disampaikan paling lama 7 hari sejak diketahui dan/atau ditemukannya pelanggaran Pemilu.

Sedangkan lamanya waktu penanganan laporan pelanggaran pemilu oleh jajaran pengawas pemilu tidak mengalami perubahan, tetap sama dengan pemilu 2009 lalu, yaitu pengawas pemilu wajib menindaklanjuti laporan paling lama 3 hari setelah laporan diterima. Namun, dalam hal

pengawas pemilu memerlukan keterangan tambahan dari pelapor, maka tindak lanjut penanganan laporan pelanggaran pemilu dilakukan paling lama 5 hari setelah laporan diterima. Setelah pengawas pemilu menerima dan mengkaji laporan pelanggaran yang masuk, maka pengawas pemilu akan mengkategorisasikan laporan pelanggaran tersebut menjadi beberapa klasifikasi, yaitu:

1. Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu diteruskan kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Pelanggaran kode etik sebelumnya tidak diatur dalam UU Pemilu yang lama.
2. Pelanggaran administrasi pemilu diteruskan kepada KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota.
3. Sengketa pemilu diselesaikan oleh Bawaslu. Dalam UU Pemilu lama tidak diatur masalah sengketa pemilu sebagai masalah hukum yang penyelesaiannya secara spesifik menjadi otoritas Bawaslu.
4. Tindak pidana pemilu diteruskan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri).

Selain itu, terkait dengan masalah hukum pemilu, dalam UU No. 8 Tahun 2012 ini juga dikenal adanya: (a) Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu, dan (b) Perselisihan Hasil Pemilu. Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu oleh UU No. 8 Tahun 2012 diartikan sebagai pelanggaran terhadap etika penyelenggara pemilu yang berpedomankan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu. Tata cara penyelesaian pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang ada dalam UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Pengaturan dan definisi pelanggaran administrasi pemilu diatur lebih kongkrit dalam UU No. 8 Tahun 2012 dibandingkan pengaturan sebelumnya.

Pelanggaran administrasi pemilu didefinisikan sebagai 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. Penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu dilakukan oleh KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota berdasarkan rekomendasi Bawaslu, paling lama 7 hari sejak diterimanya rekomendasi tersebut. Sedangkan sengketa pemilu dimaknai sebagai sengketa yang terjadi antarpeserta pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.

Penyelesaian sengketa pemilu ini disinkronkan dengan UU No. 15 Tahun 2011, yakni diselesaikan oleh Bawaslu paling lama 12 hari sejak diterimanya laporan atau temuan (Pasal 258). Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelesaian sengketa pemilu diperintahkan untuk diatur dalam Peraturan Bawaslu (Pasal 259 ayat 5) 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.

Terkait sengketa pemilu yang berkaitan dengan verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu dan Daftar Calon Tetap anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, bila tidak dapat diselesaikan oleh Bawaslu maka pihak yang merasa dirugikan kepentingannya dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN). Selain itu UU No. 8 Tahun 2012 mengganti semua terminologi pelanggaran pidana pemilu yang ada dalam UU Pemilu yang lama dengan terminologi baru yang lebih konsisten, yaitu tindak pidana pemilu. Skema waktu penyelesaian tindak pidana pemilu juga diatur sedemikian rupa sehingga tidak mengganggu tahapan penyelenggaraan pemilu berikutnya.

Terkait penanganan tindak pidana pemilu, UU Pemilu baru juga mengatur tentang pembentukan Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu) dengan tujuan untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana pemilu antara Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia. Ketentuan lebih lanjut mengenai Sentra Gakkumdu ini akan diatur berdasarkan kesepakatan bersama antara Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia, dan Ketua Bawaslu.

Sama seperti UU Pemilu sebelumnya, terkait dengan penyelesaian tindak pidana pemilu, UU No. 8 Tahun 2012 kembali memerintahkan untuk dibentuknya Majelis Khusus di Pengadilan Negeri dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana pemilu. Majelis Khusus tersebut terdiri atas hakim khusus yang merupakan hakim karier pada Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi yang ditetapkan secara khusus untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana Pemilu.

Hakim khusus harus memenuhi syarat telah melaksanakan tugasnya sebagai hakim minimal 3 tahun, kecuali dalam suatu pengadilan tidak terdapat hakim yang masa kerjanya telah mencapai 3 tahun. Selain harus menguasai pengetahuan tentang pemilu, hakim khusus selama memeriksa, mengadili, dan memutus tindak pidana pemilu dibebaskan dari tugasnya untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara lain. Ketentuan lebih lanjut mengenai hakim khusus ini akan diatur dengan Peraturan Mahkamah Agung (Pasal 266).

C. Sejarah penyelesaian sengketa tindak pidana pemilukada

Meski jenis pelanggaran Pemilu bermacam-macam, tetapi tata cara penyelesaian yang diatur dalam undang-undang hanya mengenai pelanggaran pidana Pemilu. Pelanggaran

administrasi diatur lebih lanjut melalui Peraturan KPU Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pedoman Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu, dan mengenai perselisihan hasil perolehan suara telah diatur dalam UU Mahkamah Konstitusi.

1. Mekanisme Pelaporan

Penyelesaian pelanggaran Pemilu diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 BAB XX. Secara umum, pelanggaran diselesaikan melalui Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) sesuai dengan tingkatannya sebagai lembaga yang memiliki kewenangan melakukan pengawasan terhadap setiap tahapan pelaksanaan Pemilu. Dalam proses pengawasan tersebut, Bawaslu dapat menerima laporan, melakukan kajian atas laporan dan temuan adanya dugaan pelanggaran, dan meneruskan temuan dan laporan dimaksud kepada institusi yang berwenang.

Selain berdasarkan temuan Bawaslu, pelanggaran dapat dilaporkan oleh anggota masyarakat yang mempunyai hak pilih, pemantau pemilu dan peserta pemilu kepada Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota paling lambat 3 (tiga) hari sejak terjadinya pelanggaran Pemilu. Bawaslu memiliki waktu selama 3 (tiga) hari untuk melakukan kajian atas laporan atau temuan terjadinya pelanggaran. Apabila Bawaslu menganggap laporan belum cukup lengkap dan memerlukan informasi tambahan, maka Bawaslu dapat meminta keterangan kepada pelapor dengan perpanjangan waktu selama 5 (lima) hari.

Berdasarkan kajian tersebut, Bawaslu dapat mengambil kesimpulan apakah temuan dan laporan merupakan tindak pelanggaran Pemilu atau bukan. Dalam hal laporan atau temuan tersebut dianggap sebagai pelanggaran, maka Bawaslu membedakannya menjadi :

- a. pelanggaran pemilu yang bersifat administratif, dan

b. pelanggaran yang mengandung unsur pidana.

Bawaslu meneruskan hasil kajian tersebut kepada instansi yang berwenang untuk diselesaikan. Aturan mengenai tata cara pelaporan pelanggaran Pemilu diatur dalam ketentuan Pasal 247 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang diperkuat dalam Peraturan Bawaslu Nomor 05 Tahun 2008.

2. Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Administrasi

Pelanggaran Pemilu yang bersifat administrasi menjadi kewenangan KPU untuk menyelesaikannya. UU membatasi waktu bagi KPU untuk menyelesaikan pelanggaran administrasi tersebut dalam waktu 7 (tujuh) hari sejak diterimanya dugaan laporan pelanggaran dari Bawaslu. Sesuai dengan sifatnya, maka sanksi terhadap pelanggaran administrasi hendaknya berupa sanksi administrasi. Sanksi tersebut dapat berbentuk teguran, pembatalan kegiatan, penonaktifan dan pemberhentian bagi pelaksana Pemilu. Aturan lebih lanjut tentang tata cara penyelesaian pelanggaran administrasi dibuat dalam peraturan KPU. Peraturan KPU mengenai hal ini adalah Peraturan KPU Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pedoman Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu.

Meski kewenangan menyelesaikan pelanggaran administrasi menjadi domain KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam ketentuan UU Pemilu Pasal 248 sampai Pasal 251, tetapi UU Pemilu juga memberikan tugas dan wewenang kepada Panwaslu kabupaten/kota, Panwaslu provinsi dan Bawaslu untuk menyelesaikan temuan dan laporan pelanggaran terhadap ketentuan kampanye yang tidak mengandung unsur pidana (Pasal 113 ayat (2), Pasal 118 ayat (2), dan 123 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008). Terhadap pelanggaran yang menyangkut masalah perilaku yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu seperti anggota KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota

dan jajaran sekretariatnya, maka Peraturan KPU tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu dapat diberlakukan. Hal yang sama juga berlaku bagi anggota Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota dan jajaran sekretariatnya, yang terikat dengan Kode Etik Pengawas Pemilu.

3. Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Pidana Pemilu

a. Proses Penyidikan

Sebenarnya penanganan tindak pidana Pemilu tidak berbeda dengan penanganan tindak pidana pada umumnya, yaitu melalui kepolisian kepada kejaksaan dan bermuara di pengadilan. Secara umum perbuatan tindak pidana yang diatur dalam UU Pemilu juga terdapat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Tata cara penyelesaian juga mengacu kepada Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Dengan asas *lex specialist derogat lex generali* maka aturan dalam UU Pemilu lebih utama. Apabila terdapat aturan yang sama maka ketentuan yang diatur KUHP dan KUHAP menjadi tidak berlaku.

Mengacu kepada Pasal 247 angka (9) UU Pemilu, temuan dan laporan tentang dugaan pelanggaran Pemilu yang mengandung unsur pidana, setelah dilakukan kajian dan didukung dengan data permulaan yang cukup, diteruskan oleh Bawaslu kepada penyidik kepolisian. Proses penyidikan dilakukan oleh penyidik Polri dalam jangka waktu selama-lamanya 14 (empatbelas) hari terhitung sejak diterimanya laporan dari Bawaslu. Kepolisian mengartikan 14 (empatbelas) hari tersebut termasuk hari libur. Hal ini mengacu kepada KUHAP yang mengartikan hari adalah 1 x 24 jam dan 1 bulan adalah 30 hari. Guna mengatasi kendala waktu dan kesulitan penanganan pada hari libur, pihak kepolisian telah membentuk tim kerja yang akan menangani tindak pidana Pemilu. Setiap tim beranggotakan antara 4 sampai 5 orang.

Dengan adanya tim kerja tersebut maka penyidikan akan dilakukan bersama-sama. Setelah menerima laporan pelanggaran dari Bawaslu, penyidik segera melakukan penelitian terhadap :

- (1) kelengkapan administrasi laporan yang meliputi keabsahan laporan (format, stempel, tanggal, penomoran, penanda tangan, cap/stempel), kompetensi Bawaslu terhadap jenis pelanggaran, dan kejelasan penulisan; dan
- (2) materi laporan yang antara lain : kejelasan identitas (nama dan alamat) pelapor, saksi dan tersangka, tempat kejadian perkara, uraian kejadian/pelanggaran, waktu laporan. Berdasarkan identitas tersebut, penyidik melakukan pemanggilan terhadap saksi dalam waktu 3 (tiga) hari dengan kemungkinan untuk memeriksa saksi sebelum 3 (tiga) hari tersebut yang dapat dilakukan di tempat tinggal saksi. 14 (empatbelas) hari sejak diterimanya laporan dari Bawaslu, pihak penyidik harus menyampaikan hasil penyidikan beserta berkas perkara kepada penuntut umum (PU).

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

Untuk memudahkan proses pemeriksaan terhadap adanya dugaan pelanggaran pidana Pemilu, Bawaslu, kepolisian dan kejaksaan telah membuat kesepahaman bersama dan telah membentuk sentra penegakan hukum terpadu (Gakumdu). Adanya Gakumdu memungkinkan pemeriksaan perkara pendahuluan melalui gelar perkara.

b. Proses Persidangan

Tindak lanjut dari penanganan dugaan pelanggaran pidana Pemilu oleh kejaksaan adalah pengadilan dalam yuridiksi peradilan umum. Mengingat bahwa Pemilu berjalan cepat, maka proses penanganan pelanggaran menggunakan proses perkara yang cepat (*speed tryal*). Hakim dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara pidana Pemilu menggunakan KUHAP sebagai pedoman beracara, kecuali yang diatur secara berbeda dalam UU Pemilu. Perbedaan tersebut terutama menyangkut masalah waktu yang lebih singkat dan upaya hukum yang hanya sampai banding di Pengadilan Tinggi.

7 (tujuh) hari sejak berkas perkara diterima, Pengadilan Negeri memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana Pemilu. Batasan waktu ini akan berimbas kepada beberapa prosedur yang harus dilalui seperti pemanggilan saksi dan pemeriksaan khususnya di daerah yang secara geografis banyak kendala. Untuk itu maka UU memerintahkan agar penanganan pidana Pemilu di pengadilan ditangani oleh hakim khusus yang diatur lebih lanjut melalui Peraturan Mahkamah Agung Nomor 03/2008. MA juga telah mengeluarkan Surat Edaran Nomor 07/A/2008 yang memerintahkan kepada Pengadilan Tinggi untuk segera mempersiapkan/menunjuk hakim khusus yang menangani tindak pidana Pemilu.

Dalam hal terjadi penolakan terhadap putusan Pengadilan Negeri, para pihak memiliki kesempatan untuk melakukan banding ke Pengadilan Tinggi. Permohonan banding terhadap putusan tersebut diajukan paling lama 3 (tiga) hari setelah putusan dibacakan. Pengadilan Negeri melimpahkan berkas perkara permohonan banding kepada Pengadilan Tinggi paling lama 3 (tiga) hari sejak permohonan banding diterima. Pengadilan Tinggi memiliki kesempatan untuk memeriksa dan memutus permohonan banding paling lama 7 (tujuh) hari setelah permohonan

banding diterima. Putusan banding tersebut merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat sehingga tidak dapat diajukan upaya hukum.

c. Proses Pelaksanaan Putusan

Tiga hari setelah putusan pengadilan dibacakan, Pengadilan Negeri/Pengadilan Tinggi harus telah menyampaikan putusan tersebut kepada penuntut umum.

Putusan harus dilaksanakan paling lambat 3 (tiga) hari setelah putusan diterima jaksa. Jika perkara pelanggaran pidana Pemilu menurut UU Pemilu dipandang dapat mempengaruhi perolehan suara peserta Pemilu maka putusan pengadilan atas perkara tersebut harus sudah selesai paling lama 5 (lima) hari sebelum KPU menetapkan hasil Pemilu secara nasional.

Khusus terhadap putusan yang berpengaruh terhadap perolehan suara ini, KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota, dan peserta Pemilu harus sudah menerima salinan putusan pengadilan pada hari putusan dibacakan. KPU berkewajiban untuk menindaklanjuti putusan sebagaimana dimaksud.

D. Problem Penegakan Hukum Pidana Pemilu

Problem penegakan hukum pidana pemilu setidaknya dapat disigi dengan melihat masing-masing komponen dalam sistem hukum yang secara langsung berpengaruh terhadap penegakan hukum. Lawrence M. Friedman menilai, berhasil atau tidaknya hukum ditegakkan tergantung pada tiga komponen sistem hukum. Pertama, substansi hukum (legal substance). Substansi hukum adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu¹¹.

¹¹ Lawrence M. Friedman, *American Law: An Introduction*, Second Edition, Penerjemah : Wishnu Basuki, Jakarta : PT. Tatanusa, 2001, hlm. 7.

Kedua, struktur hukum (legal structure) atau struktur sistem hukum. Friedman menyebutnya sebagai kerangka atau rangka atau bagian yang tetap bertahan atau bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan¹². Keberadaan struktur hukum sangat penting, karena betapapun bagus norma hukum, namun jika tidak ditopang aparat penegak hukum yang baik, penegakan hukum dan keadilan hanya sia-sia. Ketiga, budaya hukum (legal culture).

Kultur hukum adalah opini-opini, kepercayaan-kepercayaan (keyakinankeyakinan), kebiasaan-kebiasaan, cara berfikir, dan cara bertindak, baik dari para penegak hukum maupun dari warga masyarakat tentang hukum dan berbagai fenomena yang berkaitan dengan hukum. Berangkat dari tiga indikator tersebut, belum efektifnya penegakan hukum pidana pemilu juga tidak dapat dilepaskan dari masalah yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan pemilu, khususnya terkait tindak pidana pemilu.

Masalah profesionalisme aparat penegakan Hukum Yang Terdiri Dari Pengawas Pemilu, Kepolisian, Kejaksaan dan Hakim pada Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi, dan budaya hukum penyelenggaraan pemilu yang jauh dari kondisi sehat.

Pada taraf norma, peraturan perundang-undangan sebagaimana diuraikan pada bagian sebelumnya belum cukup jelas dan lengkap mengatur hukum materil maupun hukum formil. Bahkan hukum formil yang ada tidak cukup memadai untuk menegakkan hukum pidana pemilu secara efektif.

Sementara pada level struktur, penegak hukum dihadapkan pada persoalan masih belum memadainya pemahaman aparat terhadap jenis tindak pidana pemilu, belum profesional dan

¹² Ibid. Hlm. 12.

masih terjadinya “tolakmenolak” yang berujung pada kebuntuan dalam menangani perkara pidana pemilu. Sedangkan pada ranah budaya hukum, pihak-pihak berkepentingan, terutama peserta pemilu masih berkecenderungan untuk “mengakali” aturan yang ada sehingga dapat berkelit dari tuntutan hukum. Masyarakat politik bukannya membangun kesadaran akan perlunya mengikuti pemilu sesuai aturan-aturan yang ada, melainkan justru membangun sikap culas atas aturan yang ada.

Tiga persoalan penegakan hukum pidana pemilu tersebut berkelindan sedemikian rupa sehingga penegakan hukum pemilu tidak dapat berjalan secara efektif dan maksimal. Akibatnya, perkara-perkara dugaan tindak pidana pemilu pun tidak tertangani dengan baik.

Jika ditelusuri lebih jauh, nampaknya masih ada keengganan masyarakat untuk melaporkan pelanggaran yang terjadi karena ada kesan prosedur pelaporan yang birokratis. Masyarakat pada umumnya tidak mau direpotkan dengan proses pemeriksaan / pembuatan berita acara ketika laporan mereka diperifikasi oleh Panwas, atau saat mereka diminta untuk menghadirkan bukti-bukti dari laporannya. Realitas tersebut menjadikan Panwas semakin kesulitan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya untuk menegakkan hukum guna mewujudkan prinsip Pemilu yang bersih, jujur dan adil.