

# REVIEW PEMILU 2014 MENYONGSONG PEMILU 2019 DITINJAU DARI ASPEK PENEGAKAN HUKUM PEMILU

Febry Chrisdanty<sup>1</sup>

Dosen Fakultas Hukum Universitas Wisnuwardhana Malang

Jl. Danau Sentani 99 Kota Malang

## Abstraksi :

Pemilihan Umum di Indonesia yang sebelumnya ada beberapa macam yaitu pemilu kepala daerah, pemilu legislatif dan Presiden dan Wakil Presiden, saat ini yang disebut sebagai pemilu hanyalah pemilu legislatif dan pemilu Presiden dan wakil Presiden saja, sedangkan untuk kepala daerah disebut hanya pemilihan kepala daerah saja. Dimana ada aturan disana pasti ada upaya pelanggaran yang dilakukan, oleh karena itu selalu dibutuhkan penyempurnaan regulasi, dan aparat penegak hukum yang mampu memastikan penindakan terhadap pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan dalam pemilu sebagai upaya untuk melakukan penegakan hukum pemilu. Pemilu akan selalu menarik untuk dikaji, diantaranya keterkaitan antara aturan, penyelenggara, peserta dan masyarakat yang sangat menentukan keberhasilan suatu proses pemilu. Aturan yang baik tanpa penegak hukum yang kompeten maka akan sulit direalisasikan di lapangan, aturan yang baik, penegak hukum yang baik juga tetap akan kurang maksimal jika masyarakat tetap tidak peduli dengan aturan yang ada. Sehingga keterkaitan antara ketiganya tidak dapat dilepaskan satu dengan yang lainnya. Pemilu tidak hanya diikuti oleh satu dua orang melainkan banyak orang. Banyaknya pihak yang ikut dalam pemilu ini sangat memungkinkan terjadinya banyak pelanggaran terhadap regulasi pemilu. Termasuk pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden terakhir yang dilaksanakan tahun 2014 lalu, ada banyak pelanggaran yang dilakukan oleh peserta pemilu, meskipun sosialisasi terhadap regulasi pemilu telah dilakukan oleh penyelenggara pemilu baik oleh KPU maupun Bawaslu. Tidak saja sosialisai, Bawaslu dan jajarannya juga melakukan pencegahan terhadap segala bentuk upaya untuk melakukan pelanggaran. Sosialisasi dan pencegahan tetap belum dapat meminimalkan dengan signifikan dari jumlah pelanggaran yang ada, karena pada kenyataannya pelanggaran tetap ada dan jumlahnya tidak sedikit, khususnya untuk tahapan kampanye. Oleh karena itu review pelaksanaan pemilu legislatif 2014 diharapkan dapat memberikan pencerahan untuk melakukan penyempurnaan baik dari sisi aturan, penyelenggara, maupun pesertanya.

*Kata Kunci : Pemilu, aturan, pelanggaran, penegakan hukum*

---

<sup>1</sup>Alamat Korespondensi : [danty010682@gmail.com](mailto:danty010682@gmail.com)

## A. Pendahuluan

Tidak ada negara demokratis di era modern dewasa ini yang tidak menyelenggarakan pemilihan umum dalam mekanisme ketatanegaraannya. Dalam negara demokrasi pemilu merupakan mekanisme memperbarui perjanjian sosial warga negara dan pembentukan kelembagaan demokrasi.<sup>2</sup>

Pemilihan Umum merupakan sarana bagi rakyat untuk dapat ikut serta secara langsung memilih dan menentukan pemimpin yang dipercaya untuk mengaspirasikan suara rakyat. Oleh karena itu pelaksanaan pemilihan umum tidak akan pernah lepas dari yang namanya penyempurnaan. Beberapa pemilu telah dilaksanakan di Indonesia, namun pembelajaran terhadap cara berdemokrasi ini tetap menjadi hal yang selalu dikedepankan untuk dapat berjalan dan berkembang menuju titik dimana demokrasi yang berjalan dianggap sudah berintegritas secara utuh.

Berbicara mengenai pemilihan umum pasti juga akan berbicara mengenai penyelenggara pemilu, karena penyelenggara pemilu disini dibentuk untuk menjadi pihak yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pemilu. Mempersiapkan, mengatur dan menertibkan pelaksanaan pemilu. Penyelenggara pemilu

yang aktif dalam pelaksanaan pemilu di lapangan yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Dimana KPU adalah penyelenggara teknis yang berfungsi sebagai pihak yang mempersiapkan segala keperluan untuk terlaksananya pemilu, sedangkan Bawaslu merupakan penyelenggara pemilu yang lebih berfungsi sebagai pihak yang berfungsi untuk mengawasi dan menerima laporan dari berbagai jenis pelanggaran yang dilakukan dalam pelaksanaan tahapan pemilu.

Sudah menjadi tugas dari KPU dan Bawaslu untuk melakukan berbagai macam sosialisasi terkait dengan pelaksanaan pemilu, sehingga masyarakat memiliki gambaran, dan pembelajaran mengenai pelaksanaan pemilu yang demokratis. Berbekal berbagai peraturan yang ada, KPU dan Bawaslu juga berfungsi untuk melakukan penegakan terhadap pelanggaran aturan-aturan pemilu. Tidak berjalan sendiri, selain KPU dan Bawaslu, juga ada lembaga lain yang terlibat dalam proses penegakan hukum pemilu yaitu Kepolisian, Kejaksaan dan lembaga pengadilan.

Proses penegakan hukum pemilu harus didukung dengan regulasi yang mengatur secara jelas dan tidak ambigu. Selain itu juga personil dari aparat penegak hukum pemilu

---

<sup>2</sup> Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012, hlm. 22.

juga harus memiliki visi dan misi yang sama yaitu menegakkan aturan hukum pemilu. Tidak hanya itu saja, personil penegak hukum pemilu yang berasal dari beberapa lembaga negara juga harus memiliki kesamaan pengetahuan, dan pemahaman terhadap isi dari regulasi pemilu sendiri. Namun saat ini ternyata masih banyak ketidaksepahaman pemahaman mengenai masing-masing tupoksi dari antar anggota personil penegak hukum pemilu sendiri. Hal ini lah yang menjadi salah satu penghambat terhadap jalannya proses penegakan hukum pemilu, termasuk juga pemilu 2014 yang lalu.

Penyelenggaraan Pemilu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil merupakan tujuan pemilu yang diharapkan semakin hari dapat terlaksana dengan maksimal. Tidak saja sinergisitas antara lembaga negara (Bawaslu, Kepolisian, Kejaksaan, Lembaga Peradilan) yang berfungsi untuk menegakkan hukum pemilu saja, di lapangan juga masih sering terjadi gesekan antar lembaga penyelenggara pemilu sendiri, dimana seringkali mereka saling menonjolkan dirinya sendiri, beranggapan menjadi pihak yang lebih tinggi daripada yang lain demi untuk menunjukkan kinerja terbaik. Padahal secara yuridis sudah cukup jelas bahwa kedudukan antara lem-

baga penyelenggara pemilu ini adalah sama dan sejajar. oleh karena itu pula memerlukan pemahaman yang sama dan matang terhadap tugas dan wewenang mereka masing-masing yaitu semata-mata demi terlaksananya pemilihan umum yang luber dan jujur.

Oleh karena itu dalam hal ini mereka tidak hanya dituntut memahami posisi dan fungsi masing-masing, tetapi juga harus menyadari posisi dan fungsi lembaga yang lain. Sehingga persaingan bisa berubah menjadi bentuk kerjasama yang saling mendukung satu dengan yang lain.

Masalah penegakan hukum pemilu tidak berhenti sampai disini, ada beberapa lembaga peradilan yang dianggap memiliki wewenang untuk menyelesaikan pelanggaran aturan hukum pemilu, juga menjadi masalah, dimana seringkali putusan yang diberikan berbeda, sebagai salah satu contoh terhadap pembatalan salah satu calon anggota legislatif Kota Malang pemilu 2014 yang dilakukan oleh KPU diputuskan tidak sah, karena dianggap calon legislatif tersebut tidak melakukan pelanggaran pemilu Oleh PTUN Surabaya, yang jelas bertentangan dengan putusan dari Pengadilan Ne-

geri Kota Malang yang sudah diputuskan sebelumnya, dengan isi putusan yang bersangkutan terbukti telah melakukan pelanggaran pemilu. Hal-hal seperti inilah yang akhirnya membuat kepastian hukum dari penegakan hukum pemilu dipertanyakan, apakah regulasinya yang tidak jelas? atukah sumber daya manusianya yang tidak faham atas isi dari regulasi pemilu?.

Berdasarkan putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 maka pemilu serentak merupakan bagian dari produk hukum di Indonesia yang akan diberlakukan mulai tahun 2019 hingga seterusnya selama ketentuan perundang-undangan menghendaki. Menurut Ali Safa'at dkk seiring diberlakukan pemilu serentak di Indonesia maka terdapat beberapa analisis berkaitan dengan pelaksanaannya kedepan. Yang paling krusial adalah pemilu serentak akan memberikan dampak pada administrasi yang lebih rumit.<sup>3</sup>

Oleh karena itu terkait dengan proses penegakan hukum pemilu pengawasan dari masyarakat juga dibutuhkan dalam pelaksanaan penegakan hukum pemilu

sehingga masyarakat tidak saja mengkritisi namun juga ikut berperan dalam proses penegakan hukum pemilu. Berdasarkan uraian diatas, ada beberapa pokok masalah yang akan diangkat yaitu mengenai : bagaimana penegakkan hukum Pemilu 2014?; apa sajakah kelemahan Penegakan Hukum Pemilu 2014; dan bagaimana konsep penyempurnaan Penegakan Hukum untuk Pemilu 2019?.

## B. Pembahasan

### 1. Penegakan hukum Pemilu 2014

Mengacu pendapat Friedman bahwa sistem hukum terdiri dari substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*) dan budaya hukum (*legal culture*). Penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.<sup>4</sup> Sementara itu Satjipto Rahardjo menyatakan penegakan hukum bahwa hukum harus secara nyata atau konkrit dilaksanakan dalam

<sup>3</sup> Ali Safaat, dkk, Transformasi Model Pemilu Serentak Di Indonesia Tahun 2019 Pasca Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

<sup>4</sup> Soerjono Soekanto, Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 5

kehidupan masyarakat sehari-hari.<sup>5</sup> Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi adalah faktor substansi hukum, struktur penegak hukum, sarana-fasilitas pendukung, masyarakat dan kebudayaan.<sup>6</sup>

Dalam konteks hukum pemilu faktor substansi berupa peraturan perundang-undangan pemilu. Pada pemilu 2014 peraturan perundangan yang digunakan adalah:

1. Undang-undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu
2. Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD
3. Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Selain undang-undang tersebut diatas juga terdapat peraturan yang dikeluarkan oleh Penyelenggara Pemilu baik peraturan Komisi Pemilihan Umum maupun peraturan Badan Pengawas Pemilu.

Berkaitan dengan penegakan hukum pemilu dalam peraturan perundang-undangan pemilu membagi beberapa jenis pelanggaran pemilihan umum, yaitu menjadi : pelanggaran

pidana pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, dan pelanggaran kode etik pemilu.

Menurut Pasal 260 Undang-undang No. 8 tahun 2012 definisi tentang tindak pidana pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana pemilu sebagaimana diatur dalam UU ini. Sementara itu dalam pasal 253 Undang-undang No. 8 tahun 2012, pelanggaran Administrasi Pemilu adalah pelanggaran yang meliputi tata cara prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu diluar tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Sedangkan pengertian pelanggaran kode etik dirumuskan dalam pasal 251 Undang-undang No. 8 tahun 2012 sebagai pelanggaran terhadap etika penyelenggara pemilu yang berpedomankan sumpah dan/ atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu.

### **1.1 Analisis Susbtansi Hukum**

Penanganan dan penyelesaian tindak pidana pemilu DPR, DPD dan DPRD secara formil dilakukan melalui peradilan umum. Hukum acara yang digunakan berdasarkan pada Undang-undang No. 8 tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, ke-

<sup>5</sup> Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, Hlm. 181

<sup>66</sup> Soerjono Soekanto, Op.Cit. Hlm 8.

cuali ditentukan lain dalam undang-undang No. 8 tahun 2012. Sehingga yang berlaku adalah asas *Lex Specialis Derogat Lex Generalis*, bahwa ketentuan yang bersifat khusus mengesampingkan ketentuan yang bersifat umum. Kedudukan undang-undang No. 8 tahun 2012 secara formil merupakan ketentuan khusus (*Lex Specialis*) sehingga ketentuannya harus didahulukan dari pada ketentuan dalam KUHAP.

Salah satu ketentuan khusus dalam tindak pidana pemilu adalah ketentuan tentang tenggang waktu penyelesaian penanganan tindak pidana. Dalam Undang-undang No. 8 tahun 2012 ketentuan tentang tenggang waktu tersebut lebih singkat dibanding penyelesaian tindak pidana umum menurut KUHAP, yaitu membutuhkan tenggang waktu paling lama 51 hari untuk menangani dan menyelesaikan tindak pidana pemilu sampai putusan berkekuatan hukum tetap di tingkat banding di Pengadilan Tinggi.

Rincian tenggang waktu penyelesaian penanganan tindak pidana pemilu adalah sebagai berikut:

No	Proses	Waktu
1	Masuknya Temuan atau Laporan ke Pengawas Pemilu	7 hari
2	Proses pengumpulan	5 hari

	alat bukti, pengkajian, dan keputusan untuk ditindak lanjut atau tidak di Pengawas pemilu	
3	Proses di Kepolisian	14 hari
4	Proses di Kejaksaan	5 hari
5	Pemeriksaan sampai putusan di Pengadilan Negeri	7 hari
6	Permohonan Banding melalui Pengadilan Negeri	3 hari
7	Pelimpahan ke Pengadilan Tinggi	3 hari
8	Proses pemeriksaan sampai putusan banding di Pengadilan Tinggi	7 hari
Total waktu penanganan pelanggaran pidana pemilu		51 hari

*Sumber : UU No. 8 Tahun 2012*

Jika dilihat dari tabel diatas, tenggang waktu yang diberikan oleh Undang-undang kepada penegak hukum pemilu untuk melakukan penindakan terhadap pelanggaran pidana pemilu relatif cukup singkat, sehingga dalam hal proses penegakan hukumnya apabila melewati batas waktu yang telah ditentukan,

akan batal demi hukum. Dalam pelaksanaannya hal ini menjadi salah satu titik lemah dari penegakan hukum pemilu, karena dapat dengan mudah dimanfaatkan untuk tidak melanjutkan proses penindakan.

Salah satu tahapam krusial dalam penyelenggaraan pemilu adalah tahapan kampanye. Secara substansi hukum terdapat beberapa problematika dalam perumusan redaksional pasal yang mengatur tentang larangan dalam kampanye menurut UU Nomor 8 tahun 2012. Terdapat kompleksitas dalam penerapan pasal-pasal yang mengatur tentang kampanye pemilihan umum yang harus mendapat pencermatan. Uraian dibawah ini merupakan analisis terhadap penormaan aturan kampanye dalam undang-undang yang menimbulkan kompleksitas dalam penerapannya ketika dihubungkan dengan peristiwa hokum konkrit sebagaimana yang terjadi pada penegakan hukum pemilu yang terjadi di wilayah hukum Kota Malang.

Norma pelarangan kampanye di tempat pendidikan telah secara jelas diatur pada pasal 86 ayat (1) huruf (h), bahwa pelaksana, peserta, dan petugas kampanye pemilu dilarang menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan. Sementara ketentuan pidananya jelas dicantumkan pada pasal 299 UU Nomor 8 tahun 2012:

“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 dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).”

Berdasarkan pasal 299 tersebut jelas bahwa ketentuan pasal 86 ayat (1) huruf (h) jelas memiliki konsekuensi pidana jika dilakukan pelanggaran. Namun terdapat pasal 86 ayat (4) yang dapat membuka penafsiran yang berbeda. Pasal 86 ayat (4) memiliki penegasan: pelanggaran terhadap larangan ketentuan pada ayat (1) huruf c, huruf f, huruf g, huruf i dan huruf j, dan ayat (2) merupakan tindak pidana pemilu.

Secara teori ada kalanya suatu peristiwa tidak secara khusus diatur oleh undang-undang, tetapi kebalikan dari suatu peristiwa diatur oleh undang-undang. Cara menemukan hukumnya ialah dengan pertimbangan bahwa apabila undang-undang menetapkan hal-hal tertentu untuk peristiwa tertentu maka peraturan itu terbatas pada peristiwa tertentu itu dan untuk peristiwa diluarnya berlaku kebalikannya. Penafsiran tersebut dikenal dengan

metode *a contrario*, ialah suatu cara penafsiran atau penjelasan undang-undang yang didasarkan pada pengertian sebaliknya dari peristiwa yang diatur dalam undang-undang.

Dalam konteks peraturan pada pasal 86 ayat (4) maka sebagian kalangan ber-pendapat bahwa secara *a contrario* dapat dimaknai bahwa selain rumusan perbuatan kampanye yang disebut dalam pasal 86 ayat (1) huruf c, huruf f, huruf g, huruf i, dan huruf j, dan ayat (2) adalah bukan merupakan tindak pidana, termasuk menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan. Hal tersebut karena menurut pasal 86 ayat (4) yang dapat dikategorikan sebagai pelanggaran pidana hanyalah ketentuan pada pasal 86 ayat (1) huruf c, huruf f, huruf g, huruf i, huruf j, dan pasal 86 ayat (2) saja.

Penggunaan metode *argumentum a contrario* tersebut tentu akan bertentangan dengan ketentuan pasal 299 UU Nomor 8 Tahun 2012 yang jelas secara eksplisit menyebut pasal 86 ayat (1) huruf h adalah tindakan yang dapat dikualifikasi sebagai pelanggaran pidana pemilu yang disertai ancaman hukuman juga. Bagaimana kemudian mendudukan bahwa seolah telah terjadi konflik hukum? Menurut Soedikno, seringkali *analogi* dan *a contrario* dikategorikan dalam metode interpretasi. *Analogi* dan *a contrario* merupakan bentuk

penalaran hukum (*reasoning, redenering, dan argumentation*). Namun *analogi* dan *a contrario* bukan merupakan argumentasi untuk membenarkan rumusan peraturan tertentu, tetapi untuk mengisi kekosongan atau ketidaklengkapan undang-undang<sup>7</sup>.

Oleh karena pada pasal 299 UU Nomor 8 Tahun 2012 telah secara eksplisit disebutkan bahwa ketentuan pasal 86 ayat (1) huruf h adalah norma larangan yang ditentukan sebagai pelanggaran pidana maka pandangan yang didasarkan pada metode *argumentum a contrario* tidak dapat diterima dan dikalahkan dengan norma hukum yang telah mengaturnya sebagaimana dirumuskan pada pasal 299 UU Nomor 8 Tahun 2012. Namun demikian tentu lebih elok sekiranya pembentuk undang-undang juga harus lebih hati-hati dalam merumuskan norma sehingga suatu peraturan perundang-undangan lebih sinkron sehingga tidak mengakibatkan multi interpretasi.

Catatan dari Perludem, terdapat beberapa kelemahan substansi peraturan perundang-undangan atau Pengaturan Materi Hukum Kepemiluan yang menyebabkan terhambatnya proses penegakan hukum yaitu diantaranya :

a. Definisi kampanye yang multitafsir

---

<sup>7</sup> Sudikno Mertokusumo, , Mengenal Hukum, 2009, hlm. 71.

Pasal 1 angka 29 UU 8 Tahun 2012 menyebutkan bahwa kampanye pemilu adalah “kegiatan peserta pemilu untuk meyakinkan para pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program peserta pemilu”. Pemahaman para penegak hukum khususnya Kepolisian, kampanye dipahami secara kumulatif: mulai dari visi, misi, dan program haruslah secara jelas disampaikan, baik itu di media cetak, media televisi, radio, dan lainnya. Oleh karena itu dalam hal satu unsure saja tidak terpenuhi maka suatu kegiatan yang dilakukan peserta kampanye tidak dapat dikatakan kampanye. Selain itu, visi, misi dan program yang disampaikan dalam kampanye haruslah sama dengan apa yang didaftarkan ke Komisi Pemilihan Umum (KPU). Misalnya ada partai politik yang menyampaikan visi, misi ataupun program di media cetak/elektronik di luar jadwal kampanye, namun apa yang disampaikan tersebut tidak sama dengan visi, misi dan program yang didaftarkan ke KPU, maka itu tidak termasuk kampanye pemilu. Maka implikasinya tidak dapat dikualifikasi sebagai pelanggaran pidana pemilu. Dalam pemahaman yang lebih progresif tentu pemahaman seperti itu sulit diterima. Namun demikianlah adanya tidak jarang terdapat

perbedaan persepsi pemahaman peraturan perundang-undangan antara kepolisian dengan jajaran pengawas pemilu.

b. Pasal salah rujuk untuk sanksi politik uang

Terkait sanksi pelanggaran rumusan dalam UU Nomor 8 Tahun 2012 juga keliru membangun konstruksi pasal-pasal yang saling merujuk, sehingga potensil memunculkan penafsiran yang mengganggu aspek kepastian hukum. Sebagai contoh adalah rumusan pasal 90 UU No. 8 Tahun 2012 yang berbunyi:

“Putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap terhadap pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 88 yang dikenai kepada pelaksana Kampanye Pemilu yang berstatus sebagai calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota digunakan sebagai dasar KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota untuk mengambil tindakan berupa: a. pembatalan nama calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/ kota dari daftar calon tetap; atau b. pembatalan penetapan calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota sebagai calon terpilih.”

Pasal yang dirujuk pasal 90 adalah pasal 88, yang berbunyi :

“Dalam hal terdapat bukti permulaan yang cukup atas adanya pe-

langgaran larangan Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 ayat (1) dan ayat (2) oleh pelaksana dan peserta Kampanye Pemilu, maka KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota menjatuhkan sanksi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini. Pasal 88 lebih lanjut juga merujuk pada pasal 86 ayat (1) dan (2).”

Semestinya pasal 90 langsung merujuk pada pasal 89 yang lebih tegas mengatur terkait adanya peserta, pelaksana kampanye pemilu yang menjanjikan uang atau barang untuk mempengaruhi hak pilihnya, yang berbunyi :

“Dalam hal terbukti pelaksana Kampanye Pemilu menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung untuk: a. tidak menggunakan hak pilihnya; b. menggunakan hak pilihnya dengan memilih Peserta Pemilu dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah; c. memilih Partai Politik Peserta Pemilu tertentu; d. memilih calon anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota tertentu; atau e. memilih calon anggota DPD tertentu, dikenai sanksi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.”

c. Identifikasi pelaku politik uang yang sering tidak konsisten

Substansi UU No. 8 Tahun 2012 juga memiliki titik lemah dalam merumuskan soal subjek yang disebutkan sebagai pihak yang dapat dikenai sanksi ketika melakukan perbuatan politik uang. Pengaturan subjek sangat beragam, misalnya:

- Pasal 86 yang mengatur larangan kampanye, pada ayat (1) menyebutkan bahwa subjek yang dapat dikenai sanksi adalah: pelaksana, peserta, dan petugas kampanye pemilu.
- Pasal 88, subjeknya tidak ada petugas kampanye, hanya pelaksana dan peserta kampanye pemilu saja.
- Pasal 89, subjeknya hanya menyebut pelaksana kampanye pemilu saja.
- Pasal 90, subjeknya adalah pelaksana kampanye pemilu yang berstatus sebagai calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk dapat dikenai sanksi pencoretan sebagai calon, dan pembatalan untuk dilantik.

Semestinya undang-undang konsisten menyebutkan bahwa setiap pelaksana kampanye, peserta kampanye, petugas kampanye, serta calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan PRD kabupaten/Kota dapat

dijerat dengan sanksi sebagaimana diatur dalam pasal 90. Kelemahan mendasar dari rumusan tersebut memberi konfirmasi bahwa sebenarnya UU memang tidak berniat member pengatur yang tegas agar dapat menjerat pelaku tindak pidana politik uang. Penegak hukum cenderung berpikir positivis bahwa jika pelaku tindak pidana politik uang tidak termasuk dalam tim sukses dan pelaksana kampanye yang notabene didaftarkan di KPU maka yang bersangkutan tidak bisa dijerat pidana pemilu.

### **1.2 Substansi Pengaturan Hukum Administrasi Pemilu**

Suatu peristiwa dianggap masuk sebagai kategori dugaan Pelanggaran administrasi pemilu yaitu berasal dari hasil pengawasan pengawas pemilu dan jajarannya di lapangan, yang menilai bahwa peristiwa tersebut telah melanggar ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang setelah dikaji oleh pengawas pemilu memenuhi unsur-unsur pelanggaran administrasi. Setelah ditentukan oleh pengawas pemilu sebagai pelanggaran administrasi, pengawas pemilu memberikan rekomendasi kepada KPU untuk segera melakukan penindakan dengan cara memberikan sanksi terhadap pelanggaran tersebut.

Namun catatan dalam prakteknya hal tersebut diatas tidak semudah seperti apa yang dijabarkan, penegakan hukum terhadap pelanggaran administrasi pemilu dirasa masih sangat lemah karena sanksi yang dirumuskan oleh Undang-undang tidak cukup memberikan efek jera kepada pelaku pelanggaran sehingga sangat dimungkinkan pelanggaran tersebut terjadi berulang-ulang baik oleh pelaku yang sama ataupun lainnya.

Selain itu di lapangan sering terjadi gesekan antara sesama penyelenggara pemilu, dimana kendala tersebut tidak lain adalah KPU tidak cukup taat dalam menjalankan rekomendasi pengawas pemilu untuk segera memberikan sanksi kepada peserta pemilu yang melakukan pelanggaran administrasi. Termasuk juga sanksi awal telah dijatuhkan berupa memberikan surat rekomendasi pelanggaran administrasi tersebut kepada stake holders (Satuan Polisi Pamong Praja) untuk segera mencabut alat peraga yang melanggar, hal ini tidak terlaksana dengan sempurna karena tidak ada eksekusi langsung di lapangan dari KPU. KPU hanya mengirimkan surat saja dan tidak ada tindakan yang memastikan terlaksananya sanksi tersebut. Sehingga kembali lagi pengawas pemilu yang harus turun ke lapangan untuk memastikan pembersihan terhadap alat peraga yang melanggar tersebut.

Bahkan sering kali karena keterbatasan tenaga dari satpol PP sebagai petugas yang bertugas untuk menertibkan alat peraga, dibantu oleh personil pengawas pemilu untuk menertibkan alat peraga yang melanggar. Padahal jika sesuai undang-undang pengawas pemilu hanya berwenang untuk memberikan rekomendasi saja bukan termasuk untuk turun ke lapangan mengeksekusi secara langsung.

### **1.3 Analisis Struktur Penegak Hukum**

Lembaga-lembaga penegak hukum yang memiliki kewenangan dalam proses penegakan hukum pemilu yaitu: peradilan umum, kepolisian negara Republik Indonesia, Kejaksaan, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, Mahkamah Konstitusi.

Penegakan hukum pidana pemilu berada dalam satu sistem penegakan hukum pidana (Criminal Justice System), yang terdiri dari Pengawas Pemilu, Kepolisian, Kejaksaan dan lembaga Pengadilan. Aparat penegak hukum melalui lembaganya pada dasarnya merupakan pihak-pihak yang diberi mandat oleh peraturan perundang-undangan untuk menangani dan menyelesaikan permasalahan-permasalahan hukum.

Kelembagaan penegakan hukum pidana pemilu oleh Undang-undang 8 Tahun 2012 diintegrasikan dalam sistem penegakan hukum

terpadu atau gakkumdu yang terdiri dari: Pengawas Pemilu, Kepolisian, dan Kejaksaan. Filosofi terbentuknya Sentra Penegakan Hukum Terpadu adalah untuk merumuskan suatu proses penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan yang terintegrasi. Setiap laporan/temuan yang diproses di pengawas pemilu sejak awal sudah dikomunikasikan untuk mendapat masukan dari penyidik kepolisian. Namun demikian proses itu sering tidak berlangsung secara efektif. Muncul ego kelembagaan masing-masing karena kepolisian cenderung menginginkan setiap laporan/temuan yang diteruskan kepada kepolisian telah disertai alat bukti yang lengkap. Posisi kelembagaan pengawas sendiri tidak memiliki kekuatan hukum untuk memaksa terlapor untuk memenuhi panggilan pemeriksaan klarifikasi, sehingga tuntutan untuk memberikan alat bukti yang lengkap cukup sulit dipenuhi oleh pihak pengawas pemilu, belum lagi jangka waktu yang diberikan untuk melakukan pengumpulan alat bukti dan pengkajian terhadap dugaan pelanggaran cukup sempit.

Dalam praktek sering Sentra Penegakan Hukum terpadu justru menjadi forum untuk mengkondisikan suatu tindak pidana agar tidak ditindaklanjuti pada tahapan berikutnya. Pengawas Pemilu, penyidik kepolisian, dan penuntut umum sering memiliki persepsi pe-

mahaman yang berbeda terkait posisi kasus dugaan tindak pidana pemilu.

Sentra gakummdu merupakan sarana untuk melakukan pengkajian mengenai dugaan pelanggaran pidana pemilu menurut tim sentra gakummdu (pengawas pemilu, Kepolisian dan Kejaksaan), yang di dalam berita acaranya berisi masing-masing penilaian dari masing-masing unsur mengenai terpenuhinya unsur-unsur pelanggaran pidana atau tidak, sehingga keputusan untuk melimpahkan atau tidak berkas dugaan pelanggaran pidana tersebut kepada Kepolisian menjadi kewenangan dari pengawas pemilu.

#### **1.4 Analisis Budaya Hukum**

Masyarakat memiliki peran yang cukup penting dalam pelaksanaan pemilu. Dalam tahapan-tahapan pemilu masyarakat merupakan sasaran utama dari semua tahapan tersebut. Misalnya dalam tahapan pemutakhiran data pemilih, tahapan kampanye dan tahapan pemungutan suara, semuanya berhubungan dengan masyarakat. Oleh karena itu dengan substansi hukum dan struktur hukum yang baik tidak cukup jika kultur di dalam masyarakat belum terbentuk dengan baik. Dengan mempertimbangkan peran serta masyarakat sebagai pihak yang bersentuhan langsung dengan semua proses tahapan di lapangan, kultur yang

dibutuhkan dalam praktek penegakan hukum pemilu adalah kemauan, dan keberanian masyarakat untuk ikut mengawasi dan melaporkan suatu pelanggaran.

Menumbuhkan dan menanamkan jiwa ini di masyarakat tidaklah mudah, membutuhkan kekuatan ekstra untuk bisa mengarahkan masyarakat berperan aktif dalam proses penegakkan hukum pemilu. Perlindungan yang minimal serta intimidasi dari pihak pelaku pelanggaran menjadi salah satu penyebab masyarakat enggan melaporkan peristiwa yang diduga sebagai pelanggaran pemilu.

## **2. Konsep penyempurnaan penegakan hukum untuk Pemilu 2019**

### **2.1 Penyempurnaan substansi Hukum Pemilu**

Penanganan laporan pelanggaran yang berbatas waktu diberlakukan secara selektif, terhadap tindak pidana pemilu yang dikualifikasi menurut berat/ringannya pelanggaran, misalnya terhadap politik uang harus diberikan tenggang waktu yang lebih panjang dan lebih rasional untuk pengumpulan alat bukti, sehingga pengawas pemilu memiliki ruang untuk melengkapi berkas yang akan dilimpahkan kepada Kepolisian.

Terkait undang-undang Nomor 15 tahun 2011 mengenai penyelenggara pemilu

adanya ketidaksamaan masa jabatan antara sesama penyelenggara pemilu, dimana KPU tingkat kota/kabupaten 5 tahun jauh lebih lama dari pada pengawas pemilu tingkat kabupaten/kota yang dibentuk beberapa bulan menjelang pelaksanaan pemilu. Hal ini berakibat munculnya ego penyelenggara yang lebih lama dibentuk untuk tidak mengindahkan rekomendasi dari penyelenggara pengawas yang notabene dibentuk hanya sebagai panitia ad hoc.

Selain itu perbedaan masa jabatan ini pun juga berpengaruh pada kemampuan yang dimiliki panwaslu kabupaten/kota, karena tidak memiliki waktu yang cukup lama untuk menguasai dan menggali lebih dalam mengenai obyek, subyek, strategi dan materi pengawasan yang harus dimiliki sebagai seorang pengawas. Bagaimanapun pengawas harus lebih memiliki kemampuan dan keahlian lebih dari yang akan diawasi, sehingga tidak ada lagi pelanggaran-pelanggaran yang terlewat dari pengawasan karena kurangnya pengalaman dari pengawas pemilu khususnya tingkat kabupaten/kota.

## **2.2 Penguatan kelembagaan pengawas:**

Jika dalam Undang-undang No 8 tahun 2012 Pengawas pemilu hanya memiliki wewenang untuk merekomendasikan pelanggaran

administrasi kepada KPU, maka untuk pemilu kedepan Panwas harus diberikan wewenang lebih untuk memeriksa dan menjatuhkan putusan atas pelanggaran administrasi peserta pemilu serta mengeksekusi langsung pelanggaran tersebut.

Penguatan di lembaga pengawas pemilu dilakukan dengan melengkapi posisi penyidik yang berasal dari Kepolisian yang diperbantukan di dalam struktur lembaga pengawas pemilu. Dengan adanya penyidik di dalam pengawas pemilu maka diharapkan dapat mempermudah pengawas pemilu untuk melakukan tugasnya dalam melengkapi alat bukti dan berkas dugaan pelanggaran pemilu, yang tidak lagi hanya mengundang tetap berubah menjadi memanggil terlapor dan saksi, yang apabila tidak hadir dapat melakukan pemanggilan secara paksa.

Terhadap pasal 267 ayat (1) Undang-undang No. 8 tahun 2012 yang berbunyi “untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana pemilu, Bawaslu, Kepolisian, Kejaksaan membentuk sentra Penegakan hukum terpadu”. Pasal ini menimbulkan penafsiran yang melemahkan posisi pengawas pemilu, dimana tegasan “menyamakan pemahaman” seakan-akan Bawaslu harus setuju dan sama pemahaman persepsinya dalam penindakan pemilu.

Padahal dalam kenyataannya seringkali Bawaslu tidak sefaham dengan penilaian Kepolisian dan Kejaksaan terkait dengan peristiwa yang dianggap sebagai dugaan pelanggaran tersebut. Sehingga yang dibutuhkan adalah penempatan dan pemahaman mengenai tupoksi masing-masing dimana Kepolisian juga harus menerima pelimpahan hasil keputusan pengawas pemilu sesuai dengan hasil penilaian pengawas pemilu, karena dalam hal ini sentra gakummdu bukan dalam posisi untuk mengambil keputusan terhadap suatu dugaan pelanggaran dapat dilanjutkan atau tidak.

Di pemilu 2019 pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden dijadikan satu, sehingga pelaksanaan pengawasan kampanye akan semakin kompleks, sehingga hal ini membutuhkan perumusan materi hukum yang tidak multi tafsir, dengan peristilahan yang konsisten, dan menjamin kepastian hukum dan penegakkannya.

Oleh karena pemilu 2019 adalah pemilu serentak antar dua jenis pemilu yang berbeda maka perumusan peraturan perundang-undangannya harus dilakukan secara terintegrasi sehingga meminimalkan kontradiksi antar keduanya. Ikhtiar yang bisa dilakukan adalah dengan merumuskan aturan pemilu legislatif dan presiden dalam satu kesatuan undang-undang. Akan ada resiko ketika dua penga-

turan itu dipisah dalam dua undang-undang yang berbeda. Jika salah satu dirumuskan terlebih dahulu dan ditetapkan dalam suatu peraturan perundang-undangan maka sangat potensial akan tidak konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang dibuat kemudian, padahal keduanya merupakan satu kesatuan sebagai konsekuensi logis dari disatukannya pemilu legislatif dengan pemilu presiden.

### **C. Penutup**

Sinergisitas tidak hanya dibutuhkan antar lembaga penyelenggara pemilu saja, namun juga diperlukan kesamaan visi, misi, pemahaman dan pengetahuan mengenai aturan pemilu antar lembaga negara (penyelenggara pemilu, Kepolisian, Kejaksaan dan Lembaga peradilan). Masing-masing lembaga tidak hanya dituntut memahami posisi dan fungsi masing-masing, tetapi juga harus menyadari posisi dan fungsi lembaga yang lain sehingga pemilu yang jujur dapat tercipta. Beberapa hal yang perlu untuk dilakukan perubahan adalah mengenai penyempurnaan substansi hukum pemilu dan penguatan kelembagaan pengawas pemilu. Tidak hanya substansi hukumnya dan struktur hukumnya yang dilakukan penyempurnaan, peran kultur di ma-

syarakat juga sangat menentukan, dengan perbaikan dari ketiga hal tersebut akan berimplikasi pada proses pelaksanaan pemilu secara umum dan proses penegakan hukumnya. Aspek penegakan hukum pemilu yang pada pemilihan umum 2014 masih dirasakan lemah kedepan harus diperbaiki untuk mewujudkan pemilihan umum DPR, DPD, dan DPRD dengan pemilihan umum presiden dan wakil presiden yang serentak pada 2019.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

Gaffar, Janedjri, 2012, *Politik Hukum Pemilu*, Konstitusi Press, Jakarta.

Junaidi, Veri; Ramadhanil, Fadli dan Firmansyah, Arifin, *Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu 2014*, Yayasan Perلودem, Jakarta

Rahardjo, Satjipto, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung,.

Soekanto, Soejono, 2014, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta.

Wiyanto, Roni, 2014 *Penegakan Hukum Pemilu DPR, DPD, dan DPRD*, Mandar Maju, Bandung.

### B. Artikel Jurnal

Ali Safaat, dkk, *Transformasi Model Pemilu Serentak Di Indonesia Ta-hun 2019 Pasca Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013*, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Brawijaya