

**CATATAN ATAS DRAFT RUU PEMILU
KOMISI II DPR RI
30 JUNI 2020
OLEH: PROF. DR. TOPO SANTOSO,SH.MH
DOSEN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS INDONESIA**

A. Pengantar

Kertas kerja ini, sesuai bidang kepakaran saya, hanya akan saya fokuskan pada Buku IV draft RUU Pemilu yaitu tentang Pelanggaran dan Sengketa Pemilu. Saya akan membagi ke dalam dua bagian, pertama: Evaluasi atas UU Pemilu dan UU Pemilihan serta pelaksanaannya (khususnya mengenai kerangka kelembagaan dan mekanisme penyelesaian pelanggaran dan sengketa Pemilu); kedua, tinjauan atas draft RUU Pemilu yang dibuat Komisi II DPR RI (khususnya mengenai kerangka kelembagaan dan mekanisme penyelesaian pelanggaran dan sengketa Pemilu).

International IDEA merilis *International Obligations for Elections* pada tahun 2014. Menurut International IDEA, ada 20 kewajiban internasional untuk Pemilu (international obligations for Elections, yaitu: (International IDEA, 2014: 37-58)

- (1) Right and Opportunity to participate in public affairs;
- (2) Right and opportunity to vote;
- (3) Right and opportunity to be elected;
- (4) Periodic elections;
- (5) Universal suffrage;
- (6) Equal suffrage;
- (7) Secret ballot;
- (8) Freedom from discrimination and equal under the law;
- (9) Equality between men and women;
- (10) Freedom of association;
- (11) Freedom of assembly;
- (12) Freedom of movement;
- (13) Freedom of opinion and expression;
- (14) Right to security of the person;
- (15) Transparency and the right to information;
- (16) Prevention of corruption;

(17) Rule of law;

(18) Right to an Effective remedy;

(19) Right to a fair and public hearing; dan

(20) States must take necessary steps to give effect to rights.

Selain memaparkan 20 kewajiban internasional mengenai Pemilu, International IDEA juga memberikan *guidance* (pedoman) mengenai komponen-komponen yang seharusnya ada dalam perundang-undangan Pemilu di setiap negara yakni sebanyak 21 komponen: (International IDEA, 2014: 59-285).

(1) Structure of the legal framework;

(2) Electoral system;

(3) Electoral boundaries;

(4) Political parties;

(5) Political finance;

(6) Electoral management;

(7) Gender equality;

(8) Equal opportunities for minorities and marginalized groups;

(9) Equal opportunities for persons with disabilities;

(10) Electoral observers;

(11) Civic and voter education;

(12) Voter eligibility;

(13) Voter registration;

(14) Registration of candidacies;

(15) Media environment;

(16) Electoral campaign;

(17) Media campaign;

(18) Polling;

(19) Counting and result management;

(20) Electoral justice; dan

(21) Electoral offences.

Dari 20 kewajiban Pemilu dan 21 komponen Pemilu di atas, paper saya ini tertuju pada kewajiban ke 17 yaitu *Rule of Law*, kewajiban ke 18 yaitu hak atas penyelesaian yang efektif, kewajiban ke 19 yaitu hak atas persidangan yang adil dan terbuka serta tiga komponen yaitu: (1) *Structure of the Legal Framework*, (2) Electoral management (Penyelenggara Pemilu); dan (3) *Electoral justice* (Peradilan/keadilan Pemilu) dan (4) *Electoral Offences* (tindak pidana

Pemilu). Penyelenggara Pemilu di ini saya maksudkan yang berkaitan dengan penyelesaian pelanggaran dan sengketa Pemilu.

B. Evaluasi atas Kerangka Hukum Pemilu

Secara umum sebenarnya, kerangka hukum Pemilu di Indonesia sudah selaras dengan standard Pemilu Internasional, dalam arti cakupan pengaturannya sudah mencakup kewajiban dan komponen Pemilu sebagaimana dibahas di atas. Kerangka hukum Pemilu di Indonesia terdiri atas (1) Undang-Undang Dasar 1945, (2) Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, (3) berbagai peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU), (4) berbagai peraturan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), (5) peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu dan tentang Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu, (6) peraturan Mahkamah Agung (MA) tentang Perkara Pelanggaran Administrasi Pemilu serta peraturan tentang Perkara Tata Usaha Negara Pemilu, serta (7) peraturan Mahkamah Konstitusi tentang Perselisihan Hasil Pemilu. Untuk pelaksanaan Pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota, kerangka hukum di bawah UUD 1945 adalah UU No. 1 Tahun 2005 sebagaimana diubah terakhir dengan Perpu No. 2 Tahun 2020. Keseluruhan kerangka hukum Pemilu di atas menjadi dasar pelaksanaan Pemilu semua jenis pemilu serta memberi landasan dalam penyelesaian sengketa/ pelanggaran Pemilu.

Kerangka hukum Pemilu di Indonesia menjadi jaminan atas *freedoms of assembly, association, opinion, movement or expression, especially if it imposes criminal liability on the exercise of political and civil rights*. Selaras dengan *The UN Handbook on the Legal, Technical and Human Rights Aspects of Elections* highlights, maka kerangka hukum Pemilu di Indonesia telah berusaha memenuhi prinsip-prinsip seperti: *legal certainty, accessibility, coherence, timeliness and stability of the legal framework* (International IDEA, 2014: 59-60).

Persoalan *timeliness* ini mendapat perhatian penting dalam berbagai ketentuan seperti tahapan Pemilu serta penanganan laporan pelanggaran dan sengketa Pemilu yang diatur dalam UU No 7 Tahun 2017, peraturan KPU tentang tahapan penyelenggaraan Pemilu, peraturan Bawaslu tentang penyelesaian pelanggaran dan penyelesaian sengketa Pemilu, peraturan Mahkamah Konstitusi tentang penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu. Kesemua aturan itu mengatur detail dan tegas soal waktu agar semua sesuai dengan jadwal yang ditentukan.

Hanya saja catatan patut diberikan dalam soal "stability of the legal framework". Di Indonesia, undang-undang Pemilu selalu berganti atau berubah setiap lima tahun sekali, khususnya 1- 3 tahun menjelang Pemilu. Hal ini tentu membawa sejumlah perubahan dan konsekuensi bagi stake holder Pemilu, seperti Partai Politik, KPU, Bawaslu, calon-calon yang

akan maju sebagai kandidat presiden, wakil presiden, calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), calon anggota DPRD Provinsi, calon anggota DPRD Kabupaten/Kota. Bahkan, terkadang, ketika tahapan Pemilu sedang berjalan pun kemungkinan masih terjadi perubahan dalam kerangka hukum Pemilu itu, misalnya dalam hal terjadi pengujian atas suatu pasal dalam Undang-Undang Pemilu di Mahkamah Konstitusi dan dikabulkan, maka para *stake holder* harus menyesuaikan dengan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Hal ini sudah terjadi beberapa kali. Merupakan kewenangan dari Mahkamah Konstitusi untuk menguji semua undang-undang dihadapkan kepada UUD 1945, termasuk Undang-Undang Pemilu.

Catatan juga perlu diberikan dalam konteks koherensi dalam kerangka hukum Pemilu. Semestinya, semua ketentuan tentang Pemilu dalam kerangka hukum ini koheren dan tidak bertubrukan atau bertentangan satu sama lain, serta tidak ada kekosongan hukum karena akan membingungkan para *stake holder* Pemilu. Namun dalam beberapa hal masih ditemukan persoalan kurang koherensi di sini, misalnya dalam penyelesaian pelanggaran dan sengketa, perbedaan unsur-unsur dan mekanisme penyelesaian tindak pidana di UU Pemilu dan di UU Pemilihan.

Jika dihadapkan kepada beberapa *check list* terkait kerangka hukum Pemilu dari IDEA, maka kerangka hukum Pemilu di Indonesia sudah banyak kesesuaian. Seperti, *Does the legal framework guarantee periodic elections?* (International IDEA, 2014: 61). Maka, kenyatannya Pemilu di Indonesia telah mendapat jaminan konstitusional berlangsung secara periodik setiap lima tahun sekali. Sejak masa reformasi Pemilu diadakan pada 1999, 2004, 2009, 2014, dan terakhir 2019.

Berdasarkan ketentuan dalam *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR), khususnya di Pasal 25 dinyatakan bahwa:

"every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions and without unreasonable restrictions to vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors."

Hal ini jelas sudah dijamin dalam kerangka hukum Pemilu di Indonesia mulai dari UUD 1945 yang mengatur tentang Pemilu dan adanya komisi pemilihan umum, pengaturan dalam Undang-Undang Pemilu yang menjamin adanya asas langsung, umum, bebas, rahasia serta jujur dan adil (dikenal dengan LUBER dan JURDIL).

Contoh dari pertanyaan lain dalam konteks kerangka hukum Pemilu adalah, *Does the legal framework protect electoral rights by law?* (International IDEA, 2014: 63-64).

Berdasarkan ketentuan dalam ICCPR, Pasal 2(2) dinyatakan bahwa:

"each State Party to the present Covenant undertakes to take the necessary steps, in accordance with its constitutional processes and with the provisions of the present Covenant, to adopt such laws or other measures as may be necessary to give effect to the rights recognized in the present Covenant."

Hal ini juga mendapat jaminan baik dalam UUD 1945, UU Pemilu, serta berbagai peraturan lainnya seperti Peraturan KPU, Peraturan Bawaslu, Peraturan DKPP, Peraturan MA, dan Peraturan MK.

Di samping itu, kerangka hukum Pemilu di Indonesia sesuai dengan ketentuan dalam ICCPR, Pasal 26 yang menyatakan bahwa:

"All persons are equal before the law and are entitled without any discrimination to the equal protection of the law. In this respect, the law shall prohibit any discrimination and guarantee to all persons equal and effective protection against discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status."

Juga ketentuan dalam CEDAW, Pasal 5 yang menyatakan bahwa:

"States Parties shall take all appropriate measures: (a) To modify the social and cultural patterns of conduct of men and women, with a view to achieving the elimination of prejudices and customary and all other practices which are based on the idea of the inferiority or the superiority of either of the sexes or on stereotyped roles for men and women."

Dalam Undang-Undang Pemilu sangat jelas adanya jaminan bahwa semua orang bersamaan kedudukannya, dan tidak boleh ada diskriminasi atas dasar race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status. Bahkan dalam hukum Pemilu di Indonesia terdapat upaya pemajuan keterlibatan perempuan dalam partisipasi politik.

C. Penyelenggara Pemilu

Berbeda dengan beberapa negara lain, dimana badan/ lembaga Pemilu biasanya terdiri atas satu badan atau komisi yaitu Komisi Pemilihan Umum (*Electoral Commission/ Election Commission*) yang memiliki fungsi atau kewenangan melaksanakan Pemilu dan mengawasi pelaksanaan Pemilu, bahkan juga menyelesaikan sebagian masalah atau pelanggaran atau sengketa Pemilu (di luar penyelesaian hasil Pemilu yang biasanya diselesaikan oleh Pengadilan Pemilu/ Hakim Pemilu/ Tribunal Pemilu, dll).

Di Indonesia terdapat tiga lembaga yang disebut sebagai penyelenggara Pemilu dengan fungsi atau kewenangan yang berbeda yaitu:

- (1) Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang terdiri atas KPU Nasional, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota;
- (2) Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang terdiri atas Bawaslu Nasional, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota; serta
- (3) Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang hanya terdiri atas DKPP tingkat Nasional saja, namun di daerah ada Pemeriksa Daerah.

Komisi Pemilihan Umum memiliki fungsi dan kewenangan melaksanakan semua tahapan Pemilu, mulai dari persiapan, pendaftaran pemilih, pendaftaran dan penetapan peserta Pemilu, pendaftaran dan penetapan calon kandidat, kampanye Pemilu, pemungutan dan penghitungan suara serta rekapitulasi suara, hingga penetapan hasil Pemilu. Bawaslu memiliki tugas dan kewenangan mengawasi semua tahapan Pemilu tersebut, memproses dan menyelesaikan laporan atau temuan pelanggaran Pemilu, menyelesaikan sengketa dalam proses Pemilu, serta meneruskan laporan/temuan tindak pidana Pemilu ke Penyidik Kepolisian, serta meneruskan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu ke DKPP. Sedangkan, DKPP menyelesaikan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, serta tugas dan kewenangan lainnya.

Hal di atas masih selaras dengan komponen Pemilu Internasional tentang electoral management, misalnya IDEA menyatakan bahwa: "*the complexity skills necessary for electoral management require that an institution (or institutions) be responsible for electoral activities.*" (International IDEA, 2014: 100). Sementara, kerangka hukum dari PBB tidak menentukan suatu model penyelenggara Pemilu (*does not define an electoral management model*), tetapi ditentukan dalam ICPPR bahwa: "*an independent electoral authority should be established to 'supervise' the electoral process and ensure that it is conducted fairly, impartially and in accordance with established laws that are compatible with the Covenant*" (International IDEA, 2014: 101).

Keberadaan tiga lembaga/ badan Pemilu di Indonesia yaitu KPU, Bawaslu dan DKPP adalah dalam rangka menjamin Pemilu dilaksanakan secara *fairly, impartially and in accordance with established laws that are compatible with the Covenant*. Beda dengan negara lain, di Indonesia terjadi pemisahan fungsi yaitu: pelaksana Pemilu, pengawas dan penyelesai sengketa/ pelanggaran Pemilu, dan penyelesai pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu.

Yang terakhir tadi yaitu DKPP memang khas di Indonesia, dimana pelanggaran kode tidak tidak diselesaikan sendiri oleh KPU (jika terjadi atas anggota KPU), dan tidak diselesaikan sendiri oleh Bawaslu (jika terjadi atas anggota Bawaslu), melainkan diselesaikan

dan dijatuhkan sanksi oleh DKPP (yang anggotanya selain sebagian anggota KPU dan Bawaslu, juga ada anggota yang berasal dari masyarakat).

Berkaitan dengan penyelenggara Pemilu ini, pedoman Pemilu IDEA ini menyatakan bahwa: (International IDEA, 2014: 101)

"Beyond this crucial element, legal frameworks best ensure that an objective, unbiased, independent and effective administrative structure is in place. It involves careful attention to provisions on the appointment, security of tenure, definition of conflicts of interest, swearing in, remuneration, duties, powers, qualifications and reporting structure of electoral staff. Staff must be insulated from bias and political pressure at all levels, and a single line of ultimate authority must be established."

Ketentuan tentang adanya komisi pemilihan umum yang independen mendapat jaminan dalam UUD 1945, selain itu dalam Undang-Undang No 7 Tahun 2017 ada banyak pasal mengatur tentang lembaga Pemilu (KPU, Bawaslu, dan DKPP) mulai dari persyaratan, proses rekrutmen, masa jabatan, tugas dan kewenangan, kewajiban, larangan, dan sebagainya secara sangat detail. Hal itu mengatur mulai dari tingkat pusat hingga tingkat daerah. Kesemua lembaga Pemilu di atas tidak boleh berasal dari partai politik peserta Pemilu, melainkan berasal dari kalangan independen.

Pada proses rekrutmen KPU dan Bawaslu, dilakukan melalui proses yang cukup panjang, ada panitia seleksi yang independen, seleksi yang terbuka (*open recruitment*), melibatkan para tokoh masyarakat dan akademisi, proses bertingkat, hingga akhirnya dipilih oleh DPR. Sementara proses rekrutmen DKPP dilakukan oleh pemerintah dan juga DPR pada saat bersamaan. Proses rekrutmen KPU dan Bawaslu Daerah, juga dilakukan dalam beberapa tahapan, terbuka, melibatkan tokoh masyarakat dan akademisi di daerah. Keterlibatan pemerintah sangat dihindari. Proses seleksi itu dipantau oleh masyarakat serta lembaga swadaya masyarakat, jika ada kecurigaan, maka laporan diberikan kepada panitia seleksi yang segera memprosesnya. Masyarakat juga bebas memberikan pendapat yang dikirimkan kepada panitia seleksi. Semua ini dalam rangka menjamin terpilihnya anggota KPU dan Bawaslu dari pusat hingga daerah yang independen, yang kredibel dan memiliki kapasitas/ kemampuan.

Terkait daftar tanya, *are there provisions to ensure the timely review of EMB decisions?* (International IDEA, 2014: 107), maka dapat dikatakan bahwa terdapat ketentuan mengenai adanya peluang melakukan koreksi atas keputusan-keputusan dari KPU maupun Bawaslu serta bagaimana melakukan hal tersebut. Sementara keputusan dari DKPP tentang pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu sendiri sifatnya final dan tidak dapat dikoreksi lagi. Menurut ketentuan ICCPR, Pasal 2(3):

"Each State Party to the present Covenant undertakes: (a) To ensure that any person

whose rights or freedoms as herein recognized are violated shall have an effective remedy, notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity; (b) To ensure that any person claiming such a remedy shall have his right thereto determined by competent judicial, administrative or legislative authorities, or by any other competent authority provided for by the legal system of the State, and to develop the possibilities of judicial remedy; (c) To ensure that the competent authorities shall enforce such remedies when granted."

Dalam UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum antara lain diatur bahwa keputusan KPU yang menetapkan partai politik peserta pemilu, keputusan KPU yang menetapkan calon presiden dan wakil presiden, keputusan KPU yang menetapkan calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan calon anggota DPRD Provinsi/ Kabupaten/Kota dapat digugat ke Bawaslu. Jika Putusan Bawaslu tentang kasus itu memperkuat keputusan KPU, maka pihak yang merasa dirugikan dapat mengajukannya ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Sementara keputusan KPU mengenai hal-hal lainnya, dapat diajukan keberatan kepada Bawaslu yang akan memberikan putusan final.

Itu adalah contoh, bagaimana standard terkait electoral management dilaksanakan dalam Pemilu di Indonesia. Hanya sedikit catatan adalah bahwa pernah terjadi keputusan KPU tentang penetapan calon anggota DPD (yang didasarkan pada Putusan Mahkamah Konstitusi), digugat ke Bawaslu, oleh seseorang yang tidak ditetapkan sebagai calon oleh KPU. Karena Bawaslu menolak, kemudian menggugat ke PTUN Jakarta. Putusan PTUN mengabulkan gugatan tersebut dan memerintahkan KPU agar mengoreksi keputusannya. Orang yang sama juga mengajukan pengujian atas peraturan KPU ke Mahkamah Agung (MA), dan putusan MA juga sama, memerintahkan KPU mengoreksi keputusannya. Dalam peristiwa ini, KPU tegas-tegas menolak menjalankan putusan dari MA dan dari PTUN, karena menurut KPU, keputusannya didasarkan pada Putusan MK tentang Uji Materi UU Pemilu.

Semua undang-undang pemilu tidak konsisten menggunakan nomenklatur "penyelenggaraan" dan "pelaksanaan." Kedua kata tersebut dipertukarkan secara sembarangan sehingga menimbulkan ketidakpastian. Padahal UUD 1945 menggunakan dua kata itu secara berbeda, demikian juga Kamus Besar Bahasa Indonesia. Istilah "penyelenggaraan" lebih luas pengertiannya daripada "pelaksanaan", karena "penyelenggaraan" meliputi pengaturan, perencanaan, persiapan, dan bahkan pelaporan dan evaluasi. Sedangkan istilah "pelaksanaan" merupakan bagian dari "penyelenggaraan", yakni melaksanakan sesuai dengan apa yang sudah diatur, direncanakan, dan dipersiapkan. Dalam pemilu, "pelaksanaan" berarti

manajemen pemilu atau pelaksanaan tahapan- tahapan pemilu. ¹

D. Electoral Justice

Kerangka hukum Pemilu di Indonesia sudah berusaha mengadopsi standard/ komponen Pemilu demokratis sebagai ditentukan. Indonesia sudah memiliki suatu *electoral justice system* yaitu: "*a country's means or mechanisms to ensure and verify that electoral actions, procedures and decisions comply with the legal framework, and to protect or restore the enjoyment of an electoral right.*" Dimana kerangka hukum bukan hanya menjamin hasil Pemilu saja, melainkan integritas hasil dan keseluruhan proses Pemilu.

Dalam kerangka hukum Pemilu di Indonesia sudah diatur jaminan untuk melindungi hak-hak fundamental seperti hak memilih dan dipilih, kesamaan antara pria dan wanita, hak atas keamanan, dan hak untuk berpartisipasi dalam urusan publik, serta hak-hak fundamental lainnya. Lebih jauh lagi, kerangka hukum Pemilu di Indonesia yang mengakui konsep "electoral justice" telah mengatur mekanisme dan proses untuk menyelesaikan sejumlah pelanggaran dan sengketa yang bisa terjadi selama pelaksanaan Pemilu.

Undang-Undang No 7 Tahun 2017 dan UU Pemilihan telah mengatur adanya enam jenis pelanggaran dan sengketa Pemilu yaitu:

- (1) tindak pidana pemilu;
- (2) pelanggaran administrasi Pemilu;
- (3) pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu;
- (4) sengketa proses Pemilu;
- (5) sengketa tata usaha negara Pemilu; dan
- (6) perselisihan hasil Pemilu.

Menurut hemat saya, *electoral justice* dalam konteks Indonesia adalah metode negara melalui lembaga-lembaga nya dalam menyelesaikan keenam jenis pelanggaran pemilu, tindak pidana dan sengketa pemilu untuk memenuhi hak pihak yang dirugikan dan melindungi semua proses pemilu serta menjatuhkan sanksi bagi pelanggar pereturan pemilu.

Kesemua jenis pelanggaran atau sengketa itu sudah diatur bagaimana cara mengajukan gugatan/ laporan/ pengaduan serta ke lembaga mana, dan berapa batasan waktu dalam penyelesaian setiap jenis laporan/ gugatan itu.

Selain diatur dalam UU Pemilu, penyelesaian atas pelanggaran/ sengketa Pemilu itu

¹ Policy Brief [02] Kodifikasi Undang-undang Pemilu Oleh Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-undang Pemilu.

juga diatur dalam Peraturan KPU, Peraturan Bawaslu, Peraturan DKPP, Peraturan Mahkamah Agung, dan Peraturan Mahkamah Konstitusi. Keseluruhan kerangka hukum di atas, terbuka untuk umum dan dapat diakses di website masing-masing lembaga. Sesuai dengan ketentuan dalam ICCPR's *Right to an Effective Remedy*, maka kerangka hukum Pemilu di Indonesia telah memberikan jaminan kepada setiap pemilih, kandidat, dan partai politik untuk mengajukan gugatan/ komplain apalagi ada hak nya yang dilanggar selama proses Pemilu hingga penetapan hasil Pemilu, melalui berbagai mekanisme yang tersedia serta kepada lembaga yang berwenang. Telah ditentukan pula bagaimana cara nya dan batasan waktunya, serta apa bentuk putusannya, dan kemana lagi jika belum puas dengan putusan lembaga tersebut, kecuali atas putusan yang sifatnya final seperti putusan dari Mahkamah Konstitusi atas perselisihan hasil Pemilu.

Apa definisi dari tindak pidana Pemilu? Dalam UU No 7 Tahun 2017 tidak ada definisi Tindak Pidana Pemilu. Dalam UU No 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD, Tindak Pidana Pemilu didefinisikan sebagai pelanggaran terhadap ketentuan pidana Pemilu yang diatur dalam UU yang penyelesaiannya dilaksanakan melalui pengadilan dalam lingkungan peradilan umum. Menurut hemat saya, Tindak pidana pemilu dapat diartikan sebagai setiap tindakan/perbuatan (aktif/ pasif) yang melanggar ketentuan dalam tahapan-tahapan penyelenggaraan pemilu yang diancam dengan sanksi pidana dalam undang-undang Pemilu.

Landasan hukum Pemilu 2019 adalah UU No 7 Tahun 2017. Terdapat 77 tindak pidana Pemilu yang diatur di 66 pasal ketentuan pidana di UU No 7 Tahun 2017 ini. Jumlah ini meningkat dibanding undang-undang Pemilu sebelumnya, di UU No 8 Tahun 2012 terdapat 56 tindak pidana Pemilu yang diatur di 48 pasal.

Meski demikian, catatan juga perlu diberikan pada beberapa ketentuan seperti ketentuan pidana Pemilu dimana:

1. Penyelenggara Pemilu mendapat ancaman pidana yang sangat banyak (sekitar 20 persen dari seluruh 77 jenis tindak pidana Pemilu adalah untuk penyelenggara Pemilu, termasuk perbuatan karena kelalaian petugas);
2. Ada beberapa kekurangsinkronan dalam pengaturan tindak pidana Pemilu, baik mengenai norma perintah/ larangan dengan ketentuan pidana nya, tentang subyek tindak pidananya, tentang kurang jelas unsur-unsurnya, dan sebagainya. Hal-hal ini mesti diperbaiki pada masa mendatang.
3. Subyek (pelaku) dari tindak pidana Pemilu ada beberapa macam yakni, setiap orang (sebanyak 22 tindak pidana dari 77 tindak pidana Pemilu). Ini biasa disebut delik komun

(tindak pidana yang bisa dilakukan setiap orang). Dan sisanya yakni sebanyak 55 tindak pidana merupakan delik propria (tindak pidana yang subyeknya tertentu/tidak setiap orang), dalam UU No 7 Tahun 2017 subyeknya bermacam-macam yakni penyelenggara Pemilu mulai dari paling bawah (anggota KPPS) hingga paling atas (Ketua KPU);

4. Terdapat 23 tindak pidana Pemilu dari 77 tindak pidana Pemilu, atau sekitar 18 persen dari seluruh tindak pidana Pemilu subyeknya adalah penyelenggara Pemilu dari Ketua KPU hingga KPPS. Pengawas Pemilu dari paling bawah hingga paling atas menjadi subyek tindak pidana pada 3 (tiga) tindak pidana Pemilu;

5. Sementara pelaksana kampanye Pemilu, peserta kampanye Pemilu, peserta Pemilu, calon Presiden dan wakil presiden serta pimpinan partai politik menjadi subyek pada 13 tindak pidana Pemilu. Artinya lebih banyak tindak pidana diancamkan bagi penyelenggara Pemilu dibandingkan pelaksana kampanye, peserta kampanye, peserta Pemilu, calon Presiden dan wakil presiden, serta pimpinan partai politik;

6. Subyek tindak pidana Pemilu lainnya adalah kepala desa, perangkat desa, dan/atau anggota badan permusyawaratan desa aparatur sipil negara, anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, pelaksana Pemilu/ tim kampanye, peserta Pemilu, majikan/atasan, Ketua/Wakil Ketua/ketua muda/hakim agung/hakim konstitusi, hakim pada semua badan peradilan, Ketua/Wakil Ketua dan/atau anggota Badan Pemeriksa Keuangan, Gubernur, Deputy Gubernur Senior, dan/atau deputy gubernur Bank Indonesia serta direksi, komisaris, dewan pengawas, dan/ atau karyawan badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, Sekretaris Jenderal KPU, pegawai Sekretariat Jenderal KPU, sekretaris KPU Provinsi, pegawai sekretariat KPU Provinsi, sekretaris KPU Kabupaten/Kota, dan/atau pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah, perusahaan pencetak surat suara, calon presiden/ wakil presiden, pimpinan partai politik, gabungan partai politik, pejabat negara, dan perusahaan pencetak surat suara;

7. Yang menjadi masalah adalah, Pasal 529 dan Pasal 530 UU No 7 tahun 2017 subyeknya/ pelaku tindak pidana nya jelas-jelas disebut suatu korporasi yakni perusahaan pencetak surat suara. Meskipun subyek/ pelaku tindak pidana dalam Pasal 529 dan 530 UU No 7 Tahun 2017 itu korporasi (perusahaan) tetapi perusahaan itu tidak bisa menjadi pelaku tindak pidana karena sanksi pidana diancamkan secara kumulatif yakni penjara dan denda. Dimana perusahaan tidak mungkin dijatuhi kedua sanksi pidana sekaligus. Sehingga dalam praktiknya, mungkin pimpinan perusahaan itu yang menjadi terdakwanya, dan bukan korporasinya;

8. Sanksi pidana yang diancamkan bagi pelaku Tindak Pidana Pemilu ada beberapa macam yakni pidana penjara, pidana kurungan, dan pidana denda. sanksi pidana penjara dan denda

diancamkan secara kumulatif. Tidak dinyatakan secara tegas tindak pidana mana yang jenisnya kejahatan dan mana yang pelanggaran;

9. Ditinjau dari segi unsur kesalahan, maka kita dapat melihat tindak pidana Pemilu ada yang unsur kesalahannya berupa dengan sengaja atau disebut juga sebagai delik dolus, dan ada juga yang unsur kesalahannya adalah kealpaan/kelalaian atau disebut juga sebagai delik culpa, dan sebagaian delik proparte dolus proparte culpa karena ada unsur sengaja dan kealpaan sekaligus dalam pasal tersebut. Yang jelas-jelas menggunakan unsur dengan sengaja sebanyak 42 tindak pidana. Bukan berarti hanya 42 tindak pidana yang merupakan delik dolus, sebab ada juga delik dolus tetapi tidak menggunakan kata sengaja, tetapi menggunakan kata lainnya, yang dapat ditafsirkan dengan sengaja, seperti Pasal 491 yang ada unsur : mengacaukan, menghalangi, atau mengganggu jalannya kampanye Pemilu. Tentu saja ini merupakan delik dolus dengan melihat pada unsur-unsur tersebut. Yang jelas menggunakan unsur karena kelalaian/kealpaan sebanyak 4 tindak pidana. Sedangkan Pasal 550 memiliki unsur dengan sengaja dan unsur karena kelalaian, dengan demikian Pasal 550 merupakan proparte dolus proparte culpa;

10. Apabila dilihat dari segi jenis delik materiil (delik yang selesai dengan terjadinya akibat) atau formil (delik yang selesai dengan dilakukannya perbuatan), maka tindak pidana Pemilu di UU No 7 Tahun 2017 ini sebagian merupakan delik formil dan sebagian merupakan delik materiil. Delik formil tampak jelas misalnya pada Pasal 488 yang unturnya memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain tentang suatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar Pemilih. Sementara delik materiil tampak misalnya pada Pasal 495 ayat (1) yang unturnya adalah: dengan sengaja mengakibatkan terganggunya pelaksanaan Kampanye Pemilu di tingkat kelurahan/desa;

11. Jika dilihat dari jenis delik komisi (dilakukan dengan perbuatan aktif) dan omisi (dilakukan dengan perbuatan pasif/tidak berbuat) maka dalam UU No 7 Tahun 2017 ini terdapat kedua jenis delik itu. Delik komisi misalnya dapat kita lihat di Pasal 490 yang unturnya: dengan sengaja membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu Peserta Pemilu dalam masa Kampanye. Sementara, delik omisi ada pasal 489 yang unturnya: dengan sengaja tidak mengumumkan dan/atau memperbaiki daftar pemilih sementara setelah mendapat masukan dari masyarakat dan/atau Peserta Pemilu;

12. Pada UU No 7 Tahun 2017 ini tindak pidana tidak dibedakan antara delik Kejahatan dan

delik Pelanggaran.²

Dalam perkembangan Tindak Pidana Pemilu di Indonesia pembedaan antara Kejahatan dan Pelanggaran terdapat pada:

- 1). Undang-Undang No. 7 Tahun 1953;
- 2). Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980, dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985;
- 3) Undang-Undang No. 3 Tahun 1999;
- 4) Undang-Undang No 8 Tahun 2012

Pembedaan Tindak Pidana Pemilu menjadi Kejahatan dan Pelanggaran itu tidak ada dalam:

- 1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 dan
- 2) Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 dan Undang-Undang No 7 Tahun 2017.

Masalah pembedaan kejahatan dan pelanggaran ini penting sebab dalam kaitan berlakunya Pasal 5 KUHP tentang asas nasionalitas aktif yakni hukum pidana Indonesia berlaku bagi perbuatan yang dilakukan di luar Indonesia jika perbuatan itu menurut hukum pidana Indonesia adalah Kejahatan dan menurut hukum negara tempat dilakukan delik merupakan perbuatan yang dapat dipidana. Selama KUHP yang saat ini masih berlaku dan Pasal 5 KUHP tersebut juga masih ada maka penting membedakan kejahatan dan pelanggaran. Jadi bagaimana kita mengetahui tindak pemilu yang mana merupakan delik Kejahatan dan yang mana delik Pelanggaran?

E. Meninjau Model Penyelesaian Pelanggaran dan Sengketa Pemilu

² Pembagian / Jenis kejahatan antara Kejahatan dan Pelanggaran penting karena beberapa hal: (a) penerapan asas nasional aktif sesuai Pasal 5 KUHP, khususnya Pasal 5 (1) ke-2, yaitu ketika seorang warga negara Indonesia di luar Indonesia melakukan tindak pidana yang di Indonesia merupakan Kejahatan dan di negara tempat dilakukan perbuatan itu merupakan perbuatan yang dapat dihukum; (b) membantu kejahatan dipidana sedangkan membantu pelanggaran tidak dipidana; (c) percobaan melakukan tindak pidana dipidana, percobaan melakukan pelanggaran tidak dipidana. Beberapa ciri yang juga berbeda antara Kejahatan dan Pelanggaran: Dalam hal Kejahatan diadakan pembedaan antara Sengaja (opzet) dan karena Salahnya (Culpa). Sebaliknya dalam Pelanggaran tidak dibedakan antara Sengaja dan Karena Salahnya;

- a. Masa Daluwarsa Kejahatan lebih panjang daripada Pelanggaran;
- b. Pada umumnya Kejahatan diancamkan pidana lebih berat daripada Pelanggaran;
- c. Pada Pelanggaran yang ancamannya hanya denda saja, dapat diselesaikan di luar pengadilan, sedangkan pada Kejahatan hal ini tidak bisa;
- d. Delik aduan hanya ada pada kejahatan dan tidak ada pada pelanggaran;
- e. Penjara diancamkan untuk Kejahatan, sedangkan kurungan diancamkan untuk Pelanggaran.

Undang-Undang Pemilu dan UU Pemilihan yang berlaku saat ini mempunyai model penyelesaian pelanggaran pemilu, tindak pidana pemilu dan sengketa pemilu kurang lebih seperti ini:

No	Jenis	Yang Menemukan atau menerima laporan	Yang memproses dan menjatuhkan sanksi/ Keputusan	Yang Melaksanakan Putusan	Yang mengawasi Pelaksanaan Sanksi	Subyek yang diproses/ dijatuhkan sanksi	Sifat Putusan
1	tindak pidana pemilu	Bawaslu/Bawaslu Prov/Bawaslu Kab/Kota	Gakkumdu - Penyidik - JPU - PN - PT	Jaksa	Bawaslu/Bawaslu Prov/Bawaslu Kab/Kota	- setiap orang - penyelenggara - peserta - calon - pejabat negara - dll	- PN - PT (Berkekuatan hukum tetap)
2	pelanggaran administrasi Pemilu	Bawaslu/Bawaslu Prov/Bawaslu Kab/Kota	Bawaslu/Bawaslu Prov/Bawaslu Kab/Kota	KPU/KPU Prov/KPU Kab/Kota	Bawaslu/Bawaslu Prov/Bawaslu Kab/Kota	- KPU/KPU Prov/KPU Kab/Kota - Selain penyelenggara (peserta pemilu, calon, dll)	Tetap, kecuali putusan yang membatalkan peserta pemilu atau penetapan calon karena pelanggaran Terstruktur, Sistematis dan Masif
	putusan Bawaslu atas pelanggaran administrasi yang membatalkan peserta pemilu	Pihak yang dijatuhkan sanksi oleh Bawaslu	MA	KPU	Bawaslu	- peserta Pemilu - Calon	Final

	atau penetapan calon karena pelanggaran Terstruktur, Sistematis dan Masif						
3	pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu	- Bawaslu - Peserta pemilu - dll, di luar KPU	- DKPP - Pemeriksa Daerah	- KPU/KPU - KPU/KPU Prov/KPU Kab/Kota - Bawaslu/Bawaslu Prov/Bawaslu Kab/Kota	Bawaslu/Bawaslu Prov/Bawaslu Kab/Kota	- KPU/KPU Prov/KPU Kab/Kota - Bawaslu/Bawaslu Prov/Bawaslu Kab/Kota	Final
4	sengketa proses Pemilu	Bawaslu/Bawaslu Prov/Bawaslu Kab/Kota melalui pengawasaan dan menerima laporan	Bawaslu/Bawaslu Prov/Bawaslu Kab/Kota melalui Ajudikasi	KPU	Bawaslu/Bawaslu Prov/Bawaslu Kab/Kota	- KPU/KPU Prov/KPU Kab/Kota - Selain penyelenggara (peserta pemilu, calon, bakal calon, dll)	Final, kecuali Putusan atas penetapan peserta Pemilu dan penetapan calon
5	sengketa tata usaha negara Pemilu : Putusan Bawaslu atas penetapan peserta Pemilu dan penetapan calon	- Calon peserta pemilu - Bakal capres/cawapres, bakal calon Gub/bupati/wabup/walkot/cawalkot	PTUN (Pemilu) PT TUN (Pemilihan)	KPU	Bawaslu	- Calon peserta pemilu - Bakal capres/cawapres, bakal calon Gub/bupati/wabup/walkot/cawalkot	Final
6	perselisihan hasil	- Peserta Pemilu	MK	KPU	Bawaslu	- KPU - Peserta	Sesuai PerUU

	Pemilu	- Calon				Pemilu - Calon	yang terkait
7	pelanggaran UU lain	Bawaslu/Bawaslu Prov/Bawaslu Kab/Kota	Lembaga yang berwenang	Lembaga yang berwenang	Bawaslu	- Peserta Pemilu - Calon - Setiap orang	

Apa yang terjadi dalam model tersebut di atas?

1. Bawaslu terlalu banyak tugas dan kewenangan: pengawasan, penerimaan laporan, menginvestigasi, pemrosesan, penerusan laporan/temuan, mengajudikasi (Bawaslu seperti polisi, jaksa, hakim), pengawasan putusan/ keputusan hampir semua lembaga;
2. Laporan pelanggaran bisa berubah menjadi sengketa atau sebaliknya (sengketa menjadi pelanggaran) karena kedua jenis masalah ini Bawaslu yang menemukan, memproses dan menyelesaikan;
3. Tidak adanya mekanisme *check and balances* dalam mekanisme penyelesaian sengketa proses Pemilu, dimana Bawaslu bisa menjadi pihak yang menemukan sengketa dan mengajudikasi sengketa, memediasi, mengajudikasi dan memutuskan sengketa; Jadi arah putusan sudah jelas sesuai dengan yang menemukan yaitu Bawaslu;
4. Tidak adanya mekanisme *check and balances* dalam mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilu, dimana Bawaslu bisa menjadi pihak yang menemukan pelanggaran dan mengajukan, memproses dan memutuskan pelanggaran; Jadi arah putusan sudah jelas sesuai dengan yang menemukan yaitu Bawaslu;
5. Pada pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, KPU/ KPU Provinsi/KPU Kabupaten/Kota menjadi pihak yang paling dirugikan: a. dalam hal KPU/KPU Provinsi/KPU Kab/Kota dianggap tidak menjalankan putusan Bawaslu/Bawaslu Provinsi/Bawaslu Kab/Kota maka KPU/KPU Provinsi/KPU Kab/Kota diadukan ke DKPP dan kemungkinan dijatuhi sanksi; b. Bawaslu/Bawaslu Provinsi/Bawaslu Kab/Kota dapat mengadukan KPU/KPU Provinsi/KPU Kab/Kota ke DKPP, tapi tidak sebaliknya; Jadi KPU/KPU Prov/KPU Kab/Kota menjadi sasaran ketidakpuasan Bawaslu/Bawaslu Provinsi/Bawaslu Kab/Kota dan peserta Pemilu/ Calon;
6. KPU/KPU Provinsi/KPU Kab/Kota menjadi pihak paling lemah, padahal di seluruh dunia, KPU adalah lembaga terkuat dan paling berwenang dalam penyelenggaraan dan pengawasan Pemilu. Dalam konteks kerangka hukum Indonesia, KPU diperiksa/diproses dan dijatuhi sanksi oleh:

- a. Bawaslu dalam pelanggaran administrasi.
- b. Bawaslu dalam sengketa proses;
- c. DKPP dalam pelanggaran kode etik penyelenggara;
- d. Bawaslu-Gakkumdu-Penyidik-JPU-Hakim PN-Hakim PT pada tindak pidana Pemilu;
- e. MK dalam perselisihan hasil Pemilu.

F. Batasan Waktu Penanganan Pelanggaran pemilu, Tindak Pidana, dan Sengketa pemilu dalam UU No 7/2017

Dalam UU Pemilu, ada batasan waktu sejak dari pelaporan/ temuan, proses hingga putusannya, kurang lebih sebagai berikut:

1. Tindak Pidana Pemilu

Jenis Pelanggaran/Sengketa	Pelaporan/ Temuan	Tindak Lanjut Bawaslu	Penerusan ke Polisi	penyelidikan, Penyidikan dan Penuntutan	Pemeriksaan dan Putusan	Banding/Upaya Hukum
Tindak Pidana pemilu	7 hari sejak ditemukan/ diketahu i	7 hari sejak temuan/ laporan diterima (harus ada koordinasi dalam Gakkumdu	1 X 24 jam sejak Bawaslu menyatakan sebagai tindak pidana Pemilu)	1 x 24 jam 14 hari sejak terima laporan 3 hari jpu - penyidik 3 hari penyidik - jpu - jpu 5 hari - PN	7 hari setelah pelimpahan berkas	- permohonan banding diajukan 3 hari setelah putusan - pelimpahan 3 hari - PT memeriksa dan memutus 7 hari

2. Pelanggaran Administrasi

No	Jenis Pelanggaran/Sengketa	Pelaporan/ Temuan	Tindak Lanjut Bawaslu	Pemeriksaan dan Putusan	Banding/Upaya Hukum
1	Pelanggaran	7 hari sejak	7 hari	14 hari kerja	Final dan

	Administrasi	ditemukan/ diketahui	sejak temuan/ laporan diterima	sejak temuan/ laporan diregistrasi	mengikat
2	Pelanggaran administrasi dan Terstruktur, Sistematis, dan Masif	Bawaslu menerima, memeriksa, dan memutus dalam 14 hari kerja			14 hari di MA

3. Sengketa Proses Pemilu

Jenis Pelanggaran/Sengketa	Pelaporan/ Temuan	Pemeriksaan dan Putusan	Banding/Upaya Hukum
Sengketa Proses Pemilu	3 hari sejak penetapan Keputusan KPU/KPU Prov/KPU Kab/Kota yang menjadi sebab	12 hari sejak terima permohonan	Final dan mengikat, kecuali berkaitan dengan verifikasi parpol peserta Pemilu, penetapan daftar calon, penetapan pasangan calon

4. Sengketa TUN Pemilu

Jenis Pelanggaran/Sengketa	Permohonan	Perbaikan Permohonan	Pemeriksaan dan Putusan	Banding/Upaya Hukum
Sengketa TUN Pemilu (Sengketa yang berkaitan dengan verifikasi parpol peserta Pemilu, penetapan daftar calon, penetapan pasangan calon)	5 hari sejak putusan Bawaslu	3 hari	21 hari kerja sejak gugatan lengkap	Final dan mengikat

5. Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu

Jenis Pelanggaran/Sengketa	Permohonan	Panggilan pertama	Panggilan Kedua	Pemeriksaan dan Putusan	Banding/Upaya Hukum
Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara	Tidak diatur kapan	5 hari sebelum sidang	5 hari sebelum sidang	Diatur dalam Per DKPP	Final dan mengikat

pemilu					
--------	--	--	--	--	--

6. Perselisihan Hasil Pemilu

Jenis Pelanggaran/Sengketa	Permohonan	Perbaikan permohonan	Pemeriksaan dan Putusan	Banding/Upaya Hukum
Perselisihan Hasil Pemilu	3 X 24 jam sejak KPU umumkan penetapan perolehan suara Pemilu	3 X 24 jam perbaikan permohonan	14 hari sejak diterima permohonan	Final dan mengikat

Proses penanganan tindak pidana pemilu mengandung kelemahan

Ada batasan waktu yang cukup singkat untuk semua jenis pelanggaran pemilu, tindak pidana pemilu dan sengketa Pemilu di atas, kecuali Pelanggaran UU Lainnya yang tidak tunduk pada pembatasan waktu dalam UU Pemilu dan UU Pemilihan. Termasuk batasan waktu yang singkat untuk memproses tindak pidana pemilu sejak ditemukan/ diketahui, pengkajian di Bawaslu, pembahasan di Gakkumdu, penyidikan, penuntutan, pengadilan di PN, dan banding di PT. Akibat dari batas waktu yang sangat singkat, maka banyak kasus tidak diselesaikan, saksi-saksi tidak datang ketika dipanggil Bawaslu, Bawaslu tidak bisa melengkapi berkas sesuai waktu, Bawaslu tidak mempunyai upaya paksa sehingga tidak bisa memaksa terlapor/ saksi hadir, berkas dari Bawaslu di Gakkumdu mentah, berkas dari Bawaslu ke penyidik banyak dikembalikan karena belum memenuhi permintaan penyidik, penyidik meminta Bawaslu melengkapi berkas/ saksi/ bukti-bukti, dan Bawaslu tidak bisa memenuhi, akibatnya banyak perkara mentah kembali. Kasus-kasus tidak selesai karena batasan waktu sangat singkat. Padahal tindak pidana pemilu harus mencari kebenaran materiil. Jadi, penyelesaiannya tidak dibatasi demikian singkat. Batasan daluwarsa, penyidikan, penuntutan, proses di PN dan PT harus dibedakan waktunya dengan penyelesaian pelanggaran administrasi, sengketa proses, sengketa TUN Pemilu dan perselisihan hasil Pemilu yang berada di jalur cepat (Fast Track), penyelesaian tindak pidana, seharusnya memiliki waktu yang lebih panjang.

G. Komentar atas Tugas dan Wewenang Bawaslu dalam Draft Yang Disusun Komisi II DPR RI

No	Pasal	Rumusan	Komentar
1	1 angka 30	Badan Pengawas Pemilu yang selanjutnya disebut Bawaslu	Di sini tampak dua peran Bawaslu: (1) mengawasi seluruh penyelenggaraan

		adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang mengawasi seluruh penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memeriksa laporan dana kampanye.	Pemilu dan memeriksa laporan dana kampanye. <i>Definisi tidak menggambarkan seluruh peranan Bawaslu yang sangat banyak;</i>
2	109	tugas Bawaslu: a. menyusun standar tata laksana pengawasan b. melakukan pencegahan dan penindakan: 1. pelanggaran Pemilu; dan 2. sengketa proses pemilu	<i>sengketa Proses pemilu semestinya bukan ditindak, tetapi diselesaikan</i>
3	109	tugas Bawaslu c. mengawasi persiapan penyelenggaraan pemilu d. mengawasi pelaksanaan tahapan Penyelenggaraan Pemilu e. mencegah praktik politik uang	<i>apakah politik uang bukan pelanggaran pemilu ? di huruf b sudah ada pencegahan dan penindakan pelanggaran pemilu, semestinya politik uang sudah masuk di dalam pengertian pelanggaran pemilu itu.</i>
4	109	f. mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia	<i>apakah Bawaslu juga yang harus mengawasi netralitas ASN, TNI, Polri? Bukankah masing-masing lembaga sudah ada lembaga pengawasannya: ASN ada Kemenpan RB, Polri ada Kompolnas, TNI ada pengawasnya sendiri dan ada peradilanannya sendiri. Apa bisa dan efektif Bawaslu mengawasinya?</i>
5	109	g. mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan: putusan DKPP; putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa Pemilu; putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota; keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota; dan keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota	<i>1. mengawasi pelaksanaan Putusan DKPP, jika yang dijatuhi sanksi adalah anggota KPU yang mengawasi adalah Bawaslu, jika yang dijatuhi sanksi adalah anggota Bawaslu yang mengawasi adalah Bawaslu. Apakah bisa dijamin netralitasnya? Mengapa bukan DKPP yang mengawasi pelaksanaan putusan DKPP? 2. mengawasi pelaksanaan putusan/Keputusan Bawaslu/Bawaslu Provinsi/Bawaslu Kab/Kota adalah Bawaslu, ini bisa dimengerti dan sudah tepat. mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan KPU/KPU</i>

		Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia.	<i>Provinsi/KPU Kabupaten/Kota adalah Bawaslu. Mengapa bukan KPU sendiri?</i> 3. <i>mengawasi pelaksanaan keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia. mengapa bukan lembaga yang menjatuhkan keputusan itu sendiri yang mengawasi?</i>
6	109	h. menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu kepada DKPP;	1. <i>Bawaslu menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu ke DKPP. Bawaslu bisa menyampaikan dugaan pelanggaran oleh KPU/KPU provinsi/KPU Kab/Kota ke DKPP. Lalu, apakah Bawaslu juga menyampaikan dugaan pelanggaran Bawaslu/Bawaslu Provinsi/Bawaslu Kab/Kota ke DKPP?</i> 2. <i>Bagaimana jika KPU/KPU Provinsi/KPU Kab/kota yang menyampaikan? Jika terdapat perbedaan pendapat/pandangan antara KPU dan Bawaslu, dan Bawaslu tidak puas maka Bawaslu akan menyampaikan hal itu sebagai pelanggaran kode etik ke DKPP. Apakah hal ini fair? Sementara tidak bisa sebaliknya.</i> 3. <i>Hal ini juga menjadikan Bawaslu (terutama) sebagai Pengawas KPU, bukan Pengawas Pemilu.</i>
7	109	g. menyampaikan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Gakkumdu;	1. <i>Bawaslu menyampaikan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Gakkumdu.</i> <i>Pengertian dari Gakkumdu adalah pusat aktivitas penegakan hukum tindak pidana Pemilu yang terdiri atas unsur Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kepolisian Daerah, dan/atau Kepolisian Resor, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Kejaksaan Tinggi, dan/atau Kejaksaan Negeri (Pasal 1 Draft).</i>

		<p><i>Pertanyaannya adalah: mengapa menyampaikan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Gakkumdu, bukan kepada penyidik Polri. Yang berwenang menyidik tindak pidana Pemilu adalah penyidik Polri, bukan Gakkumdu.</i></p> <p><i>2. Di gakkumdu sudah ada Bawaslu, mengapa Bawaslu menyampaikan lagi ke Gakkumdu yang di dalamnya sudah ada anggota Bawaslu?</i></p> <p><i>3. Apakah menyampaikan ke Gakkumdu tidak menambah rantai birokrasi penyelesaian tindak pidana Pemilu? Apakah tujuannya? agar efektif? dalam praktiknya, sering terjadi perbedaan pandangan tajam antara Bawaslu, Polisi dan Jaksa di Gakkumdu. Bawaslu sering merasa dimentahkan di forum Gakkumdu. Jika Gakkumdu dimaksudkan untuk mengefektifkan dan mempercepat proses maka semestinya dari Gakkumdu bisa langsung ke penuntut umum dan terus ke pengadilan. Dalam praktiknya, dari Gakkumdu diputuskan untuk bisa diteruskan ke penyidik, di penyidik ada proses dari awal lagi. Seringkali penyidik minta Bawaslu melengkapi bukti-bukti, saksi-saksi dll, padahal Bawaslu tidak punya upaya paksa, sehingga saksi sering menghilang dan Bawaslu tidak bisa menyelesaikan pemberkasan sehingga perkara terhenti.</i></p> <p><i>4. Sebaiknya masyarakat melaporkan langsung tindak pidana Pemilu ke polisi, tanpa melalui Bawaslu, karena menambah rangkai birokrasi penanganan perkara, sebab di Bawaslu pun pada akhirnya ke Polisi juga. Polisi masih melakukan lagi penyelidikan.</i></p> <p><i>5. Tidak semua anggota Bawaslu memahami tindak pidana Pemilu, bagaimana bisa melakukan pengkajian untuk menentukan ada tindak pidana pemilu atau tidak? Jika dibahas di Gakkumdu pun, hanya menambah birokrasi karena hasilnya</i></p>
--	--	---

			<i>tetap dilimpahkan oleh Bawaslu ke polisi untuk dilakukan penyelidikan.</i>
--	--	--	---

G. Tinjauan atas Tindak Pidana pemilu dalam Draft

Perumusan tindak pidana di draft ini perlu dibahas lebih mendalam lagi, pada kesempatan ini saya hanya menyebut beberapa persoalan saja.

1. Tidak konsisten ancaman penjara dan denda

- Formulasi semua ancaman pidana ada penjara dan denda (kumulatif), mis. Pasal 677, 678, 679 dst, denda disebutkan secara nominal (kecuali di Pasal 701).
- Untuk tindak pidana yang diancam maksimum 2 tahun, tidak ada minum khusus; untuk yang diancam lebih dari 2 tahun, ada minimum khusus (mis Pasal 677, 678, 679 dll); Tapi di Pasal 707 ada minimum khusus 1 tahun dan maksimum khusus 2 tahun.
- Pasal 709 penjara paling lama 4 tahun dan denda 48 juta, tapi tidak ada minimum khususnya baik penjara maupun denda; di Pasal 714 ada penjara paling lama 3 tahun dan denda 1 milyar, tapi tidak ada minimum khususnya baik untuk penjara maupun denda;
- Pasal 684 tidak ada minimum khusus untuk penjara, namun ada minum khusus untuk denda (yaitu 24 juta); Pasal 689 tidak ada minimum khusus penjara, tapi ada minimum khusus denda.
- Tampaknya dalam Draft ini Rasio antara Penjara/Kurungan dan Denda adalah: 1 tahun penjara = Rp 12 juta. Ini dilakukan misalnya di Pasal 676, 677, 678, dll; Tapi di Pasal 683, rasionya : 1 tahun = 60 juta; Pasal 685 rasionya: 1 tahun = 3 juta; di Pasal 686 rasionya: 1 tahun = 6 juta; Pasal 687 rasionya: 1 tahun = 9 juta; Pasal 695 : 1 tahun = 6 juta; Pasal 701 rasio bukan dari penjara, tapi 3 X dari sumbangan yang diterima; Pasal 702 dan 703 rasionya: 1 tahun = 2.5 milyar; Pasal 712 rasionya: 1 tahun = 5 juta; Pasal 714 rasionya: 1 tahun = Rp 333 juta.

2. Tidak konsisten ancaman pidana Penjara atau Kurungan

- Hampir semua tindak pidana di Draft ini diancam dengan pidana PENJARA, khususnya yang diancam pidana lebih dari 1 tahun misalnya: Pasal 678, 679, dst; Yang diancam

hanya 1 tahun dengan KURUNGAN, misalnya Pasal 676, 682; Tapi di Pasal 699, ada ancaman 3 tahun KURUNGAN. Padahal kurungan dalam sistem hukum Indonesia paling lama 1 tahun.

3. Penggunaan unsur "yang terbukti"

Misalnya:

Pasal 688

Setiap peserta atau pelaksana Kampanye **yang terbukti** dengan sengaja atau lalai yang mengakibatkan terganggunya tahapan pelaksanaan Pemilu dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).

Di sini ada unsur "...yang terbukti...", ini berlebihan dan tidak lazim, tidak perlu, sebab yang menyatakan terbukti atau tidak itu hakim dalam putusannya. Semua tindak pidana pelakunya baru bisa dihukum jika "terbukti". Jadi unsur "yang terbukti" di sini harus dihilangkan.

4. Penentuan subyek tindak pidana bisa bermasalah: misalnya pelaksana kampanye, dan seterusnya, bisa membuat Dader (Pembuat) nya lolos dari jerat hukum, walaupun dia yang menggerakkan orang lain melakukan tindak pidana. Ini banyak dihadapi oleh Bawaslu dalam menangani tindak pidana Pemilu.

Depok, 30 Juni 2020

(Topo Santoso)