



**PENERAPAN KETENTUAN IZIN PEMERIKSAAN PEJABAT
BAGI CALON LEGISLATIF *INCUMBENT* YANG MENJADI
TERSANGKA DALAM DUGAAN TINDAK PIDANA
PEMILIHAN UMUM**

SKRIPSI

**NAMA : GRENATA LOUHENAPESY
NPM : 0505007087**

**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
DEPOK
JULI 2009**



**PENERAPAN KETENTUAN IZIN PEMERIKSAAN PEJABAT
BAGI CALON LEGISLATIF *INCUMBENT* YANG MENJADI
TERSANGKA DALAM DUGAAN TINDAK PIDANA
PEMILIHAN UMUM**

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum

**NAMA : GRENATA LOUHENAPESSY
NPM : 0505007087**

**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
DEPOK
JULI 2009**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

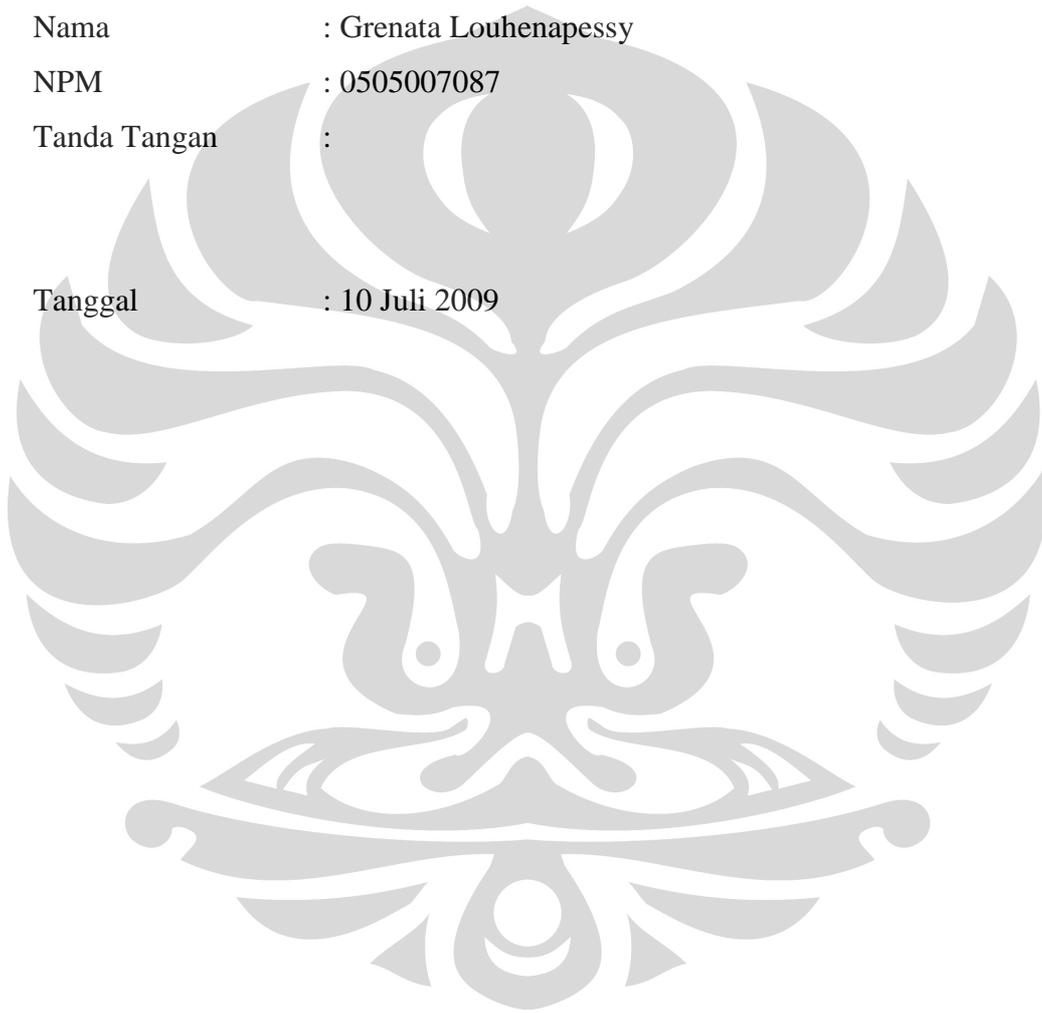
**Skripsi ini adalah hasil karya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Grenata Louhenapessy

NPM : 0505007087

Tanda Tangan :

Tanggal : 10 Juli 2009



HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh:

Nama : Grenata Louhenapessy

NPM : 0505007087

Program Studi : Ilmu Hukum (Program Kekhususan Praktisi Hukum)

Judul Skripsi : Penerapan Ketentuan Izin Pemeriksaan Pejabat bagi Calon Legislatif *Incumbent* yang Menjadi Tersangka dalam Dugaan Tindak Pidana Pemilihan Umum

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Praktisi Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Chudry Sitompul, SH, MH (.....)

Pembimbing : Topo Santoso, SH, MH (.....)

Penguji : Febby Mutiara Nelson, S.H., M.H (.....)

Penguji : Ana Rusmanawati, S.H., LL.M (.....)

Penguji : Thorkis Pane, S.H (.....)

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 10 Juli 2009

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur saya panjatkan kepada Tuhan, karena atas berkat dan anugerah-Nya, saya dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

1. Tuhan dan Juru Selamat saya, YESUS KRISTUS yang membuat segala sesuatu indah pada waktunya, yang tidak pernah meninggalkan saya dalam kondisi apapun, dan yang memampukan saya menyelesaikan skripsi ini.
2. My Mom in heaven... Edith Debora Louhenapessy. Terima kasih untuk sembilan tahun yang sangat berarti.... I love u
3. My Dad, Richard Louhenapessy. Terima kasih untuk dukungan dan motivasi yang selalu diberikan. Juga untuk waktu yang diberikan di sela kesibukan yang padat untuk membantu saya. thx pa... I Love u
4. My partner in crime, Grimaldy Louhenapessy. Thx a lot bro untuk semua bantuannya dan tindakan-tindakan bodoh yang menghibur hahaha...I Love u
5. My lil' bro Grivandro Louhenapessy and my sister Erleen Louhenapessy Sahumena....terima kasih untuk dukungan dan doanya...bahkan di waktu-waktu terakhir menyempatkan diri untuk ada di sisi saya untuk memberi motivasi dan menguatkan...thx a lot, I love u so much ☺ juga buat Faith, Lovely, Elgry yang sangat menghibur dan Tante Debbie untuk semua dukungannya.
6. Bapak Chudry Sitompul, SH, MH., sebagai Pembimbing dan ketua jurusan PK III terima kasih untuk bimbingan dan koreksi yang telah diberikan, untuk setiap waktu yang telah diluangkan untuk membantu penulis dalam melakukan penulisan skripsi ini.
7. Bapak Dr. Topo Santoso, SH, MH sebagai Pembimbing terima kasih untuk masukan dan bimbingannya dan atas semua bantuan dan waktu yang telah diberikan ditengah kesibukan, penulis mengucapkan terima kasih. Adalah

suatu kebanggaan dan keberuntungan saya untuk dapat dibimbing oleh bapak bersama Bang Ucok, terima kasih.

8. Terima Kasih kepada Bu Yuli selaku Pembimbing akademis saya, untuk setiap nasehat dan bimbingan selama empat tahun ini.
9. Terima kasih untuk bang Acil yang sudah membantu saya selama masa awal pembuatan outline. Untuk segala ide dan saran ketika saya sudah kehilangan ide dalam menentukan judul penulisan skripsi ini.
10. Terima kasih kepada seluruh dosen yang mengajar di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, setiap ilmu yang diberikan akan menjadi modal yang sangat berharga dalam kemajuan saya di masa yang akan datang. Tiada kata yang dapat diucapkan selain terima kasih yang teramat sangat atas segala ilmu yang telah dibagikan.
11. Kepada segenap pengurus biro pendidikan, khususnya Pa Medi dan Pa Slam, yang telah membantu penulis dalam membuat surat-surat yang dibutuhkan. Terima kasih atas kesabarannya memenuhi setiap permintaan dan pertanyaan saya.
12. Sahabat-sahabat terbaik saya selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Timok (Christy), Nyutjel (Iyut), Onjel (Melly), dan Ikeks (Ulrike), terima kasih untuh kebersamaan dalam suka maupun duka selama ini.
13. Merlyn dan Elkana, terima kasih untuk semua doa, dukungan, waktu, bantuan, selama 10 tahun terakhir, terutama dalam waktu-waktu sulit penyusunan skripsi ini. terima kasih banyak.
14. K' Feitty, dira, hanna, maria, christy , terima kasih untuk doa dan dukungannya selama ini.
15. Semua teman2 yang tidak bisa disebutkan satu persatu, adalah suatu kebanggaan menjadi bagian dari keluarga besar angkatan 2005, terima kasih.

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Grenata Louhenapessy
NPM : 0505007087
Program Studi : Praktisi Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

**Penerapan Ketentuan Izin Pemeriksaan Pejabat bagi Calon Legislatif
Incumbent yang Menjadi Tersangka dalam Dugaan Tindak Pidana
Pemilihan Umum**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pankalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis dan pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada Tanggal : 10 Juli 2009

Yang Menyatakan

(Grenata Louhenapessy)

ABSTRAK

Nama : Grenata Louhenapessy
Program studi : Ilmu Hukum
Judul : Penerapan Ketentuan Izin Pemeriksaan Pejabat bagi Calon Legislatif *Incumbent* yang Menjadi Tersangka dalam Dugaan Tindak Pidana Pemilihan Umum.

Skripsi ini membahas mengenai penerapan ketentuan izin pemeriksaan pejabat terhadap tersangka yang merupakan caleg *incumbent* dalam tindak pidana pemilu. Ketentuan izin pemeriksaan tersebut diperlukan dalam hal ingin dilakukannya tindakan kepolisian terhadap anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD sebagaimana diatur dalam UU No. 22 Tahun 2003. Persoalannya tindak pidana pemilu merupakan tindak pidana khusus yang jangka waktu penyelesaiannya menurut UU No. 10 Tahun 2008 lebih singkat dibandingkan dengan tindak pidana lainnya. Penelitian hukum yang dilakukan adalah penelitian normatif, dengan metode pengolahan data yang bersifat kualitatif. Berdasarkan penelitian yang dilakukan disarankan agar sebaiknya ketentuan izin pemeriksaan tidak diterapkan dalam penyelesaian tindak pidana pemilu, sehingga pelanggaran pidana pemilu yang melibatkan caleg *incumbent* dapat segera diselesaikan.

Kata kunci: Tindak pidana pemilu, izin pemeriksaan, caleg *incumbent*.

ABSTRACT

Name : Grenata Louhenapessy
Study Program: Law
Title : The Implementation of the Regulation Concerning the Permit to Investigate Legislative Candidates Accused of General Election Crime

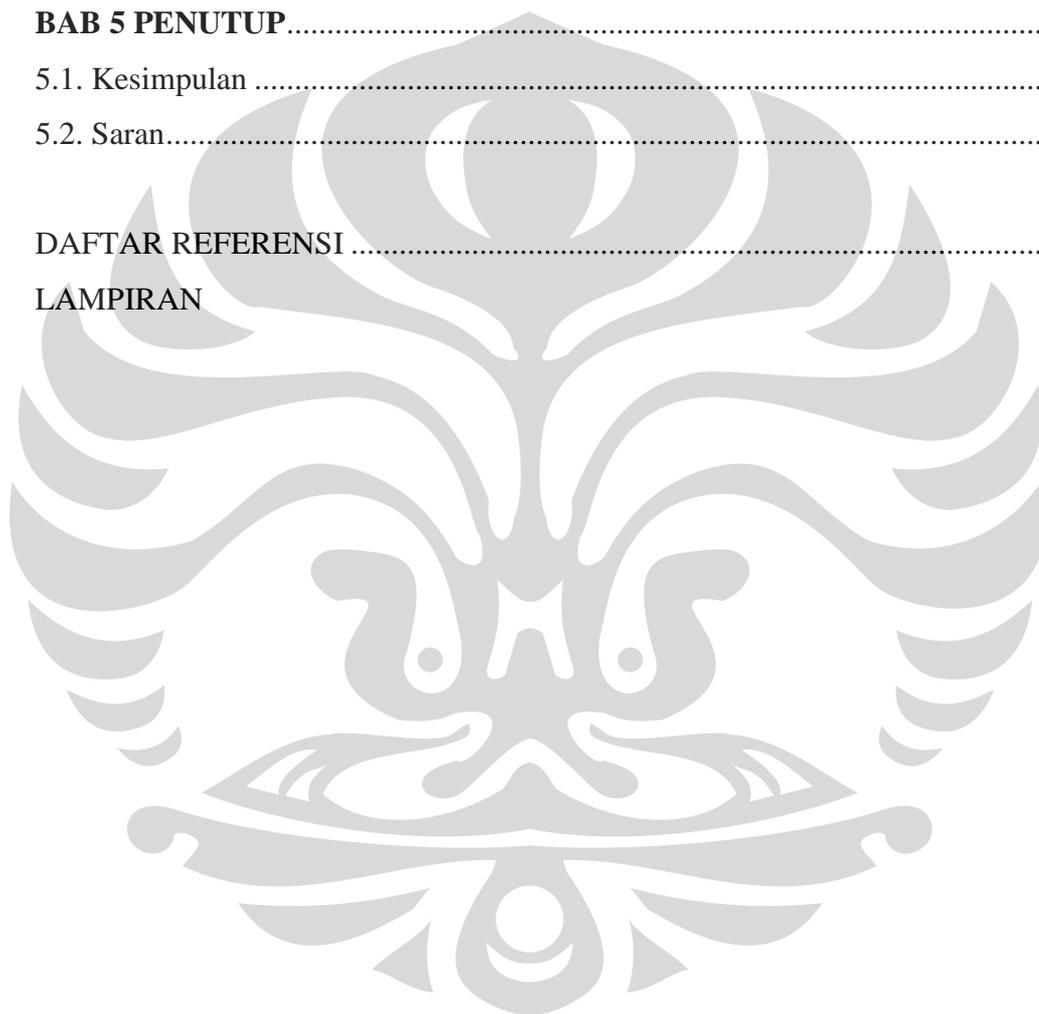
This thesis discusses the implementation of the regulation concerning permission to investigate an incumbent legislative candidate who is accused of general election crime. A law regulating such examination permit is required in order to enable the police to take measures towards members of the People's Consultative Assembly (MPR), the House of Representatives (DPR), Regional Representative Council (DPD), and the Regional House of Representatives (DPRD), as stipulated in Law No.22 Year 2003. The problem is that general election crime falls within the category of special crimes, which according to Law No.10 Year 2008 must be resolved faster than other crimes. The study was carried out through normative research with qualitative data processing. Based on the result of this study, it is recommended that the regulation regarding the examination permit should not be implemented in resolving a general election crime so that the general election crimes involving incumbent legislative candidates can be resolved immediately.

Key words: General election crime, investigation permit, incumbent legislative candidate.

DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	ii
Pernyataan Orisinalitas.....	iii
Lembar Pengesahan	iv
Kata Pengantar	v
Lembar Persetujuan Publikasi Karya Ilmiah.....	vii
Abstrak	viii
Daftar Isi.....	x
Daftar Lampiran	xii
Daftar Singkatan.....	xiii
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Pokok Permasalahan	8
1.3 Tujuan Penelitian	8
1.4 Definisi Operasional.....	9
1.5 Metode Penelitian.....	10
1.6 Sistematika Penulisan	12
BAB 2 PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA SERTA SUSUNAN DAN KEDUDUKAN ANGGOTA DPR DAN DPRD	15
2.1 Tinjauan Mengenai Pemilu di Indonesia.....	15
2.2 Ketentuan perundang-undangan mengenai pemilu tahun 2009	29
2.3 Susunan dan Kedudukan Anggota DPR dan DPRD Menurut UU No. 22 Tahun 2003	41
BAB 3 TINDAK PIDANA PEMILU	53
3.1 Ketentuan Tindak Pidana Pemilu 2009.....	53
3.2 Tata Cara Penyelesaian Tindak Pidana Pemilu.....	74
3.3 Ketentuan Mengenai Izin Pemeriksaan Pejabat Negara	78

BAB 4 Analisis Penerapan Ketentuan Izin Pemeriksaan Pejabat Bagi Calon Legislatif <i>Incumbent</i> yang Menjadi Tersangka Dalam Dugaan Tindak Pidana Pemilihan Umum.....	87
4.1 Posisi Kasus	87
4.2 Analisis Kasus.....	91
4.3. Aspek Yuridis	101
BAB 5 PENUTUP.....	104
5.1. Kesimpulan	104
5.2. Saran.....	107
DAFTAR REFERENSI	108
LAMPIRAN	



DAFTAR LAMPIRAN

1. Putusan Pengadilan Tinggi Maluku Reg. No : 05/PID.Pemilu/2009/PT. MAL
2. Surat Edaran Kabareskrim Mabes Polri No. Pol: SE/03/XII/2008



DAFTAR SINGKATAN

Bawaslu	: Badan Pengawas Pemilihan Umum
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPP	: Dewan Perwakilan Pusat
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
Kabareskrim	: Kepala Badan Reserse Kriminal
Kajati	: Kepala Kejaksaan Tinggi
Kajari	: Kepala Kejaksaan Negeri
Kapolda	: Kepala Polisi Daerah
Kapolres	: Kepala Polisi Resort
Kapolri	: Kepala Polisi Republik Indonesia
KPPS	: Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara
KPPSLN	: Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri
KPU	: Komisi Pemilihan Umum
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
Panwaslu	: Panitia Pengawas Pemilihan Umum
PDIP	: Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
PKS	: Partai Keadilan Sejahtera
PPK	: Panitia Pemilihan Kecamatan
PPLN	: Panitia Pemilihan Luar Negeri
PPS	: Panitia Pemungutan Suara
PPSLN	: Panitia Pemungutan Suara Luar Negeri
Sentra Gakumdu	: Sentra Penegakan Hukum Terpadu
TPS	: Tempat pemungutan Suara

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pemilihan umum yang oleh sebagian orang sering disebut sebagai pesta rakyat karena merupakan suatu lembaga yang berfungsi sebagai sarana penyampaian hak-hak demokrasi rakyat,¹ pada dasarnya merupakan hal penting dalam penyelenggaraan negara terutama Indonesia sebagai negara hukum² dan negara demokrasi. Hal tersebut terlihat dari pembukaan Undang – Undang Dasar Tahun 1945 yang menegaskan bahwa, Negara Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat atau negara demokrasi yang berarti bahwa kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat.³ Sehingga adanya pemilu merupakan suatu keharusan sebagaimana perintah UUD 1945, dan harus dilaksanakan sesuai dengan aturan yang ditetapkan dan pelanggaran terhadap aturan hukum wajib ditindak dan diadili sesuai dengan hukum yang berlaku.

Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang – Undang Dasar”. Makna dari kedaulatan berada di tangan rakyat dalam hal ini adalah bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil – wakil rakyat untuk mengawasi jalannya

¹Abdul Bari Azed, “ Sistem Pemilihan Umum di Indonesia”, *Hukum dan Pembangunan* 2 (April 1987)

²Negara hukum merupakan konsepsi negara, dimana kekuasaan negara tunduk pada “aturan main” atau hukum yang berlaku. Kedaulatan sebuah negara tidak hanya berdasarkan kekuasaan semata (*Machstaat*) melainkan juga berdasarkan hukum (*Rechtstaat*). Oleh Karena dalam menjalankan fungsinya negara hukum berpegang pada konstitusi yang telah disepakati bersama dan undang-undang lainnya yang dibuat berdasarkan dan sejalan dengan konstitusi sebagai dasar negara. Lihat Padmo Wahjono, *Ilmu Negara Kumpulan Kuliah* (Teori Pembeneran/Penghalalan Negara), (Jakarta: Indo Hill-Co), hlm. 68-93.

³C.S.T. Kansil, *Inti Pengetahuan Pemilihan Umum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1974), hlm. 25.

pemerintahan. Perwujudan kedaulatan rakyat dimaksud dilaksanakan melalui pemilihan umum secara langsung sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih wakil – wakilnya yang akan menjalankan fungsi melakukan pengawasan, menyalurkan aspirasi politik rakyat, membuat undang – undang sebagai landasan bagi semua pihak di Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menjalankan fungsi masing – masing, serta merumuskan anggaran pendapatan dan belanja untuk membiayai pelaksanaan fungsi – fungsi tersebut.⁴

Hak mengeluarkan pendapat adalah salah satu hak asasi dalam bidang politik yang dapat dinikmati oleh sebagian besar warga negara. Di Indonesia hak tersebut diwujudkan dalam pemilu. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pemilu merupakan sebuah pengakuan terhadap martabat manusia sebagai warga negara,⁵ dan pemilu merupakan instrumen untuk mewujudkan pemerintahan yang *representatif* dan *legitim* dilihat dari sudut kepentingan menegakan demokrasi.⁶

Pemilu pada prinsipnya diselenggarakan berlandaskan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Dengan asas langsung, rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara. Pemilihan yang bersifat umum berarti menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial. Setiap warga Negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya oleh negara, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani. Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain, serta pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Setiap peserta

⁴Indonesia (1), *Undang-Undang Pemilihan Umum*, UU No 10 Tahun 2008, LN No. 51, Tahun 2008, TLN No. 4836, penjelasan umum.

⁵Abdul Bari Azed, ed., *Sistem-Sistem Pemilihan Umum Suatu Himpunan Pemikiran*, (Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000), hal.17.

⁶*Ibid*, hal. 20.

pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.⁷

Terjadinya pelanggaran dalam pelaksanaan pemilu 2009 kenyataannya tidak terhindarkan. Pelanggaran dapat terjadi karena adanya unsur kesengajaan maupun karena kelalaian. Pelanggaran pemilu dapat dilakukan oleh banyak pihak bahkan dapat dikatakan semua orang memiliki potensi untuk menjadi pelaku pelanggaran pemilu. Sebagai upaya antisipasi, UU 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Pemilu) mengaturnya pada setiap tahapan dalam bentuk kewajiban, dan larangan dengan tambahan ancaman atau sanksi.⁸

Pelanggaran pemilu menurut UU No. 10 Tahun 2008 pada dasarnya dibagi menjadi dua, yaitu pelanggaran administrasi pemilu dan pelanggaran pidana pemilu. Pelanggaran administrasi pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 yang bukan merupakan ketentuan pidana pemilu dan terhadap ketentuan lain yang diatur dalam peraturan KPU.⁹ Pelanggaran administrasi pemilu diselesaikan oleh KPU, KPU provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, berdasarkan laporan dari Bawaslu, Panwaslu provinsi, dan Panwaslu kabupaten/kota sesuai dengan tingkatannya.¹⁰ Sedangkan pelanggaran pidana pemilu pada dasarnya adalah pelanggaran terhadap ketentuan pidana pemilu yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu.

Selama ini tidak ada definisi yang diberikan secara tegas oleh peraturan perundang – undangan di Indonesia mengenai apa yang dimaksud dengan tindak pidana pemilihan umum. Dalam Kitab Undang–Undang Hukum Pidana (KUHP)

⁷H. Muchsin, *Tindak Pidana Pemilu Serta Tugas Peradilan Umum*, <http://id.shvoong.com/law-and-politics/law/1859793-tindak-pidana-pemilu-serta-tugas/>, diakses pada Kamis 5 Maret 2009, 16.00 WIB.

⁸Ulysses Ronquillo, *Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Pemilu 2009 dan Mekanisme Penyelesaiannya*, <http://kizatox.wordpress.com/2009/01/13/tata-cara-penyelesaian-pelanggaran-tindak-pidana-pemilu-pada-pemilu-2009/>, diakses pada Kamis 5 Maret 2009, 17.00 WIB.

⁹Indonesia (1), *Op. Cit.*, ps. 248.

¹⁰*Ibid.*, ps. 249.

Indonesia yang merupakan peninggalan Belanda telah dimuat 5 (lima) pasal yang substansinya adalah tindak pidana pemilu tanpa menyebutkan sama sekali apa yang dimaksud dengan tindak pidana pemilu. Begitu pula di dalam beberapa Undang-Undang Pemilu yang pernah berlaku di Indonesia mulai dari UU No. 7 tahun 1953, UU No. 15 Tahun 1969 (yang telah diubah beberapa kali dengan UU No. 4 Tahun 1975, UU No. 2 Tahun 1980, hingga UU No. 1 Tahun 1985), UU No. 3 Tahun 1999 yang menjadi landasan pelaksanaan pemilu 1999, hingga UU No. 12 Tahun 2003 dan UU No. 23 Tahun 2003. Beberapa undang – undang tersebut, memuat ketentuan pidana didalamnya, tetapi semuanya tidak memberi definisi apa yang disebut dengan Tindak Pidana Pemilu.¹¹

Hal serupa juga terjadi dalam Undang-Undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD yang diundangkan tanggal 31 Maret 2008 dan mencabut UU Pemilu sebelumnya serta merupakan pedoman bagi penyelenggara pemilu tahun 2009. Dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tidak ditentukan secara tegas mengenai definisi dari Tindak Pidana Pemilu. Dalam Pasal 252 UU No. 10 Tahun 2008, mengatur tentang tindak pidana pemilu sebagai pelanggaran pemilu yang mengandung unsur pidana. Pelanggaran ini merupakan tindakan yang dalam UU Pemilu diancam dengan sanksi pidana. Sebagai contoh tindak pidana pemilu antara lain adalah sengaja menghilangkan hak pilih orang lain, menghalangi orang lain memberikan hak suara dan merubah hasil suara. Seperti tindak pidana pada umumnya, maka proses penyelesaian tindak pidana pemilu dilakukan oleh lembaga penegak hukum yang ada yaitu kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan.¹²

Dalam melaksanakan tugas-tugasnya, aparat penegak hukum tersebut mendapatkan kewenangan-kewenangan dari negara, dimana kewenangan-kewenangan tersebut bersumber dan diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai Hukum Acara Pidana. Khusus untuk tahap penyidikan yang dilakukan oleh penyidik, kewenangan yang diberikan oleh KUHAP biasa disebut dengan

¹¹Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm. 1.

¹²Indonesia (1), *Op. Cit.*, ps. 252. Pelanggaran pidana pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan pidana pemilu yang diatur dalam Undang – Undang ini yang penyelesaiannya dilaksanakan melalui pengadilan dalam lingkungan peradilan umum.

upaya paksa.¹³ Dalam melaksanakan kewenangannya tersebut, penyidik wajib menjunjung tinggi hukum yang berlaku, sehingga dapat dihindari suatu penyalahgunaan atau pelampauan kewenangan yang dilakukan oleh penyidik dalam melaksanakan tugasnya.¹⁴ Kemudian sebagai pelaksana dari undang-undang tentunya aparat penegak hukum melaksanakan tugasnya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sehingga diperlukan peraturan yang tegas dan jelas mengatur mengenai pelaksanaan hukum formil (Hukum Acara Pidana) sehingga tidak terjadi hambatan dalam proses peradilan untuk kepentingan penegakan hukum.

Berkaitan dengan penyidikan yang merupakan salah satu komponen sistem peradilan di Indonesia, terdapat persoalan yang mengemuka dalam penegakan hukum terkait dengan kasus dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu yang dilakukan oleh caleg *incumbent*. Caleg *incumbent* pada dasarnya merupakan orang yang sedang memegang jabatan tertentu yang ikut pemilihan umum agar dipilih kembali. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD dinyatakan bahwa, penyelesaian pidana pemilihan umum paling lama 51 hari. Dengan kata lain waktu ini lebih singkat dibanding tindak pidana umum. Misalnya, mengenai ketentuan batas waktu melakukan penyidikan dalam tindak pidana pemilu hanya dibatasi paling lama 14 (empat belas) hari.¹⁵ Sedangkan dalam proses penyidikan pada tindak pidana

¹³Upaya paksa merupakan kewenangan yang diberikan oleh KUHAP kepada penyidik dalam hal (1). Penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan, atau penghentian penuntutan (kecuali terhadap penyimpangan perkara untuk kepentingan umum oleh jaksa agung); (2). Ganti kerugian dan/atau rehabilitasi bagi seseorang yang perkara pidananya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan (pasal 77 KUHAP); (3). Sah atau tidaknya benda yang disita sebagai alat pembuktian (pasal 82 ayat 1 dan 3); (4). Tuntutan ganti kerugian oleh tersangka atau ahli warisnya atas penangkapan atau penahanan serta tindakan lain tanpa alasan yang berdasarkan undang –undang atau karena kekeliruan mengenai orang atau hukum yang diterapkan yang perkaranya tidak diajukan ke pengadilan Negeri (pasal 95 ayat 2); (5) Permintaan rehabilitasi oleh tersangka atas penangkapan atau penahanan tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang atau kekeliruan mengenai orang atau hukum yang ditetapkan, yang perkaranya tidak diajukan ke Pengadilan Negeri (pasal 97 ayat 3) Lihat Luhut M. P. Pangaribuan, *Hukum Acara Pidana Surat-Surat Resmi di Pengadilan oleh Advokat Praperadilan, Eksepsi, Pledoi, Duplik, Memori Banding, Kasasi, Peninjauan Kembali*, (Jakarta: Djambatan, 2005), hal. 24-25.

¹⁴Indonesia (2), *Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 74 tahun 1970, TLN No. 2951, ps 7 ayat 3.

¹⁵*Ibid.*, ps. 253 angka 1.

umumnya sebagaimana yang diatur dalam KUHAP batas waktunya relatif lebih lama.

Persoalannya, di dalam UU No 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD dalam pasal 106 disebutkan, bahwa pemeriksaan anggota MPR, DPR, dan DPD harus mendapat persetujuan presiden. Sedangkan pemeriksaan bagi anggota DPRD tingkat I harus mendapat izin Menteri Dalam Negeri dan pemeriksaan anggota DPRD tingkat II harus mendapat izin gubernur. Hal serupa juga diatur dalam Undang – Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu tindakan penyidikan terhadap anggota DPRD dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden bagi anggota DPRD provinsi dari Gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri bagi anggota DPRD kabupaten/kota.¹⁶ Izin pemeriksaan yang telah dikeluarkan untuk pemeriksaan sebagai saksi pada dasarnya tidak dapat digunakan kembali saat yang bersangkutan ditetapkan sebagai tersangka. Sehingga dengan sendirinya membutuhkan waktu yang lama.

Adanya birokrasi meminta izin untuk melakukan pemeriksaan tersebut kenyataannya justru mempersempit gerak penyidik dan memperlambat proses pemeriksaan. Mengingat tenggat waktu untuk melakukan penyidikan, hanyalah 14 hari, sebagaimana diatur dalam Pasal 235 UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif. Padahal, terkait dengan persoalan izin pemeriksaan terhadap tersangka yang merupakan caleg *incumbent* (masih berstatus sebagai legislatif aktif), yang diduga melakukan pelanggaran tindak pidana pemilu, pada dasarnya telah dikeluarkan Surat Edaran Kepala Badan Reserse Kriminal (Kabareskrim) Mabes Polri No. 3/XII/2008 yang mana pada butir *k* dari surat edaran itu disebutkan bahwa kepolisian bisa melakukan penyidikan terhadap pejabat negara yang diduga melakukan tindak pidana pemilu meski belum mendapat izin khusus. Akan tetapi ketentuan ini faktanya tak dapat dijalankan di lapangan.

Salah satu contohnya adalah dengan tidak dipanggilnya anggota DPRD DKI Jakarta dari fraksi PKS Triwisaksana dalam kasus dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu terkait dengan aksi damai PKS dalam rangka mendukung

¹⁶Indonesia (3), *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, UU No 32 Tahun 2004, LN No. 125 tahun 2004, TLN No. 4437, ps. 53 angka 1.

Palenstina pada tanggal 2 Januari 2009. Dalam kasus tersebut Triwisaksana anggota DPRD DKI Jakarta sekaligus calon legislatif DKI Jakarta daerah pemilihan Jakarta Selatan dari partai PKS, dilaporkan oleh Panwaslu ke Mabes Polri atas dugaan adanya pelanggaran tindak pidana pemilu bersama dua tersangka lainnya yaitu Ketua DPP PKS Tifatul Sembiring dan DPD Jakarta Pusat M. Agus. Kasus ini berawal dari demonstrasi solidaritas Palestina PKS pada 2 Januari 2009. Pengawas Pemilu menuduh demonstrasi itu kampanye, sehingga melaporkan Presiden PKS Tifatul Sembiring, Ketua Dewan Pengurus Wilayah DKI Jakarta PKS Triwisaksana dan Ketua Dewan Pengurus Daerah Jakarta Pusat M Agus ke polisi. Beberapa hari setelah laporan 7 Januari 2009, Polisi menetapkan ketiga terlapor itu sebagai tersangka. Ketiganya lalu dipanggil untuk diperiksa dan datang. Namun Triwisaksana tak bisa diperiksa karena selaku anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Jakarta, harus ada izin dari Menteri Dalam Negeri.

Hal inilah yang menjadi persoalan, mengingat telah dikeluarkannya Surat Edaran Kepala Badan Reserse Kriminal (Kabareskrim) Mabes Polri No. 3/XII/2008, sedangkan dalam Undang – Undang Pemilu tidak diatur mengenai keharusan adanya izin pemeriksaan terhadap caleg *incumbent*. Kejaksaan Agungpun telah menyatakan bahwa khusus dalam tindak pidana pemilu yang membutuhkan waktu pemeriksaan yang relatif lebih singkat dibandingkan tindak pidana umumnya maka, seharusnya semua aturan yang bertentangan tidak perlu dilaksanakan.¹⁷ Akan tetapi dalam kenyataannya di lapangan tidak serta merta berjalan sebagaimana mestinya. Bahkan dalam kasus Triwisaksana, ia tidak juga dipanggil untuk diperiksa hingga dikeluarkannya Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) oleh polisi. Hal-hal tersebutlah yang melatarbelakangi penulis untuk melakukan penelitian ini dalam rangka penyusunan skripsi sebagai tugas akhir.

¹⁷Ana, *Periksa Anggota Legislatif Tidak Perlu Izin Presiden*, <http://www.surya.co.id/2009/02/17/periksa-anggota-legislatif-tak-perlu-izin-presiden/>, diakses pada Kamis 5 Maret 2009, 17.30 WIB.

1.2 Pokok Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis uraikan sebelumnya maka yang menjadi pokok permasalahan yang menjadi dasar bagi penulis untuk melakukan penulisan skripsi ini, yaitu :

1. Bagaimana tata cara pemeriksaan tersangka khususnya anggota DPR dan DPRD menurut peraturan perundang – undangan di Indonesia?
2. Bagaimana keberlakuan Pasal 106 UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD setelah dikeluarkannya Surat Edaran Kepala Badan Reserse Kriminal (Kabareskrim) Mabes Polri No. 3/XII/2008 dalam kaitannya dengan izin pemeriksaan pejabat?
3. Bagaimana penerapan ketentuan izin pemeriksaan pejabat bagi calon legislatif *incumbent* yang menjadi tersangka dalam dugaan tindak pidana pemilu?

1.3 Tujuan Penelitian

Penulisan skripsi ini memiliki tujuan, sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui tata cara pemeriksaan tersangka khususnya anggota DPR dan DPRD menurut peraturan perundang – undangan di Indonesia
2. Untuk mengetahui keberlakuan Pasal 106 UU No. 23 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD setelah dikeluarkannya Surat Edaran Kepala Badan Reserse Kriminal (Kabareskrim) Mabes Polri No. 3/XII/2008 dalam kaitannya dengan izin pemeriksaan pejabat
3. Untuk mengetahui penerapan ketentuan izin pemeriksaan pejabat bagi calon legislatif *incumbent* yang menjadi tersangka dalam dugaan tindak pidana pemilu.

1.4 Definisi Operasional

1. 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 Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁸
2. Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁹
3. Badan Pengawas Pemilu atau Bawaslu adalah badan yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁰
4. Panitia Pengawas Pemilu Provinsi dan Kabupaten/Kota atau Panwaslu adalah panitia yang dibentuk oleh Bawaslu untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu diwilayah provinsi dan kabupaten/kota.²¹
5. Partai politik peserta pemilu adalah Partai politik yang telah memenuhi persyaratan sebagai peserta pemilu.²²
6. Kampanye Pemilu adalah kegiatan peserta pemilu untuk meyakinkan para pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program peserta pemilu.²³

¹⁸Indonesia (1), *Op.Cit.*, ps. 1 angka 1.

¹⁹*Ibid.*, ps.1 angka 1.

²⁰*Ibid.*, ps. 1 angka 15.

²¹*Ibid.*, ps. 1 angka 16.

²²*Ibid.*, ps.1 angka 24.

7. Tindak Pidana Pemilihan Umum (pelanggaran pidana pemilu) adalah pelanggaran terhadap ketentuan pidana pemilu yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu yang penyelesaiannya dilaksanakan melalui pengadilan dalam lingkungan peradilan umum.²⁴
8. Calon legislatif adalah orang – orang yang berdasarkan pertimbangan, aspirasi, kemampuan atau adanya dukungan masyarakat, dan dinyatakan telah memenuhi syarat oleh peraturan diajukan partai untuk menjadi anggota legislatif (DPR) dengan mengikuti pemilihan umum yang sebelumnya ditetapkan KPU sebagai caleg tetap.²⁵
9. Incumbent adalah orang yang sedang memegang jabatan yang ikut pemilihan agar dipilih kembali pada jabatan itu.²⁶

1.5 Metode Penelitian

Penulisan skripsi ini merupakan penelitian hukum yaitu suatu kegiatan ilmiah berdasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya.²⁷

Di dalam lapangan ilmu hukum, pada dasarnya penulisan dibagi menjadi dua jenis, yaitu:

1. Penelitian normatif, yaitu penelitian dengan menarik asas hukum, meneliti subjek hukum, hak dan kewajiban, peristiwa hukum, hubungan hukum dan objek hukum, serta mensinkronasikan suatu

²³*Ibid.*, ps. 1 angka 26.

²⁴*Ibid.*, ps 252.

²⁵*Kamus Pemilu Indonesia*, <http://www.pemiluindonesia.com/kamus>, diakses pada tanggal 12 Maret 2009, 16.15 WIB.

²⁶*Ibid.*

²⁷Soerjono soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2007), hlm. 43.

peraturan perundang-undangan, memperbandingkan hukum dan meneliti sejarah hukum.

2. Penelitian empiris (socio legal), yaitu penelitian dengan mengidentifikasi hukum tidak tertulis seperti norma hukum adat dan norma hukum lainnya yang berlaku di masyarakat, serta mengkaji efektifitas hukum meliputi pengetahuan masyarakat, kesadaran masyarakat dan penerapan hukum dalam masyarakat.²⁸

Penelitian hukum yang dilakukan oleh penulis adalah penelitian hukum normatif yang menekankan pada penggunaan data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari kepustakaan.²⁹ Alat pengumpulan data yang penulis gunakan adalah melalui studi dokumen.

Dalam melakukan penulisan ini penulis menggunakan berbagai sumber hukum sebagai sumber untuk melakukan penelitian ini yaitu:

1. Sumber hukum primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat³⁰ yang berhubungan dengan penulisan ini, seperti peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan judul penulisan ini, misalnya UU No. 10 Tahun 2008 dan UU No. 22 tahun 2003 yang merupakan salah satu acuan penulis dalam melakukan penulisan ini.
2. Sumber hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang berupa artikel ilmiah dan buku-buku yang dapat membantu penulis dalam melakukan penulisan ini, khususnya yang berkaitan dengan Tindak Pidana Pemilu dan izin Pemeriksaan pejabat.
3. Sumber hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder³¹ seperti kamus.

²⁸Soekanto, *Op. Cit.*, hlm. 51.

²⁹Sri Mamudji, et. al., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 6.

³⁰*Ibid.*, Hlm. 52.

³¹*Ibid.* .

Untuk mendukung data sekunder tersebut, juga dilakukan wawancara dengan narasumber dan informan yang terkait dengan perkara yang dikaji.

Metode pengolahan/analisis data yang digunakan adalah pendekatan kualitatif yang menghasilkan data deskriptif. Pendekatan kualitatif berarti penyorotan terhadap masalah serta usaha pemecahannya yang dilakukan dengan upaya yang didasarkan pada pengukuran yang memecahkan objek penelitian ke dalam unsur-unsur tertentu, untuk kemudian ditarik suatu generalisasi yang seluas mungkin ruang lingkungannya.³² Sehingga hasil dari penelitian ini adalah bentuk data yang bersifat deskriptif analitis.

1.6 Sistematika Penulisan

Agar penulisan tersaji secara sistematis maka penulis akan membagi penulisan skripsi ini ke dalam lima bab. Masing-masing bab akan dibagi menjadi beberapa sub-bab yang kemudian akan diperinci kembali kedalam beberapa permasalahan. Maka untuk lebih jelas dan mempermudah penulisan dan pembahasan materi dalam skripsi ini sistematika penulisan ini akan diuraikan sebagai berikut:

Pada bab 1 (satu), penulis mengemukakan latar belakang dilakukannya penulisan ini. Kemudian berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, penulis akan mengemukakan pokok permasalahan serta tujuan dari diadakannya penelitian dalam penulisan ini. Selain itu, penulis akan memberikan batasan konseptual mengenai beberapa istilah yang penulis gunakan dalam penulisan ini untuk memudahkan pembaca dalam memahami isi dari skripsi ini. Selanjutnya penulis akan menyampaikan metodologi yang penulis gunakan dalam melakukan penelitian, yaitu penelitian normatif yang menekankan pada studi kepustakaan. Pada bagian akhir dari bab 1 ini akan memuat mengenai sistematika penulisan.

Pada bab 2 (dua) penulis menjelaskan mengenai hal – hal yang berkaitan dengan pemilihan umum itu sendiri. Tinjauan mengenai pemilu di Indonesia, sejarah pemilu di Indonesia, serta ketentuan perundang – undangan pemilu khususnya tahun 2009. Selain itu, penulis juga membahas mengenai susunan dan

³²Soekanto, *Op. Cit.*, hlm. 32.

kedudukan anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD menurut UU No. 22 Tahun 2003.

Pada bab 3 (tiga) penulis menjelaskan mengenai tindak pidana pemilu secara umum serta ketentuan pidana pada pemilu 2009. Penulis juga akan membahas mengenai tindak pidana pemilu baik yang diatur dalam UU No. 10 Tahun 2008 maupun yang terdapat dalam KUHP serta penulis membahas tentang hukum acara tindak pidana pemilu 2009. Dalam bab ini, penulis juga membahas mengenai ketentuan izin pemeriksaan pejabat terkait dengan dugaan tindak pidana pemilu yang dilakukan oleh caleg *incumbent*.

Pada bab 4 (empat) penulis memaparkan kasus posisi dugaan tindak pidana pemilu yang dengan salah satu tersangkanya yaitu Triwisaksana, yang merupakan caleg DKI Jakarta daerah pemilihan Jakarta Selatan sekaligus anggota DPRD Jakarta. Namun hingga dikeluarkannya SP3 (Surat Perintah Penghentian Penyidikan) oleh polisi, Triwisaksana tidak kunjung dipanggil dengan alasan belum diperolehnya izin pemeriksaan dari pejabat yang berwenang berdasarkan ketentuan UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Padahal sebelumnya telah dikeluarkan Surat Edaran Kabareskrim Mabes Polri No. 3/XII/2008 yang menyatakan bahwa kepolisian bisa melakukan penyidikan terhadap pejabat negara yang diduga melakukan tindak pidana pemilu meski belum mendapat izin khusus. Berdasarkan hal tersebut penulis akan mengkaji bagaimana keberlakuan ketentuan izin pemeriksaan tersebut setelah dikeluarkannya Surat Edaran Kabareskrim Mabes Polri No. 3/XII/2008 serta penerapan ketentuan izin pemeriksaan tersebut terhadap caleg *incumbent*. Selain itu, penulis juga akan mencoba membandingkannya dengan kasus tindak pidana pemilu lainnya yang dilakukan oleh calon legislatif *incumbent*.

Terakhir, pada bab 5 (lima) yaitu penutup penulis memberikan kesimpulan dari keseluruhan penulisan ini. Kesimpulan ini akan mencoba menjawab pokok permasalahan yang telah penulis kemukakan pada awal bab 1. Selain berisi kesimpulan, bagian ini juga berisi saran penulis yang terkait dengan penerapan ketentuan izin pemeriksaan pada caleg *incumbent* atas dugaan tindak pidana pemilu. Saran yang penulis berikan berupa masukan seperti usaha-usaha yang

dapat dilakukan agar pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pemilu dapat berjalan dengan efektif demi penegakkan hukum di Indonesia.



BAB 2

PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA SERTA SUSUNAN DAN KEDUDUKAN ANGGOTA DPR DAN DPRD

2.1 Tinjauan Mengenai Pemilu di Indonesia

2.1.1 Pelaksanaan Pemilu di Indonesia

Dalam paham kedaulatan rakyat, pada dasarnya rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Sehingga rakyat yang menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh negara dan pemerintahnya. Sedangkan dalam kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan atau demokrasi (*representative democracy*), rakyat tidak ikut secara langsung jalannya pemerintahan, akan tetapi melalui wakil-wakilnya yang duduk dalam Badan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat. Para wakil rakyat tersebut, bertindak atas nama rakyat dan wakil-wakil rakyat itulah yang menentukan jalannya roda pemerintahan,³³ serta tujuan apa yang hendak dicapai dalam jangka panjang maupun dalam jangka pendek. Dengan demikian, agar para wakil rakyat dapat benar-benar bertindak atas nama rakyat, maka wakil-wakil rakyat itu harus dipilih atau ditentukan sendiri oleh rakyat, yaitu melalui pemilihan umum.

Pemilu menurut Dasim Budimansyah dan Dikdik Baehaqi adalah suatu proses dimana para pemilih memilih orang-orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Jabatan-jabatan yang diisi beraneka ragam mulai dari presiden, wakil rakyat diberbagai tingkat pemerintahan sampai kepala desa. Bahkan dalam kaitan yang lebih luas pemilu dapat juga berarti proses mengisi jabatan-jabatan seperti ketua osis atau juga ketua kelas, walaupun untuk jabatan itu kata pemilihan lebih sering digunakan bukan pemilihan umum (pemilu).³⁴

³³Mashudi, *Pengertian-Pengertian Mendasar Tentang Kedudukan Hukum Pemilihan Umum di Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, (Bandung: Mandar Maju, 1993), hlm. 22.

³⁴Dasim Budimansyah dan Dikdik Baehaqi Arif, *Pemilihan Umum*, (Bandung: PT Genesindo, 2008), hlm. 1.

Selain itu, pemilu juga diartikan sebagai manifestasi kongkrit dari kedaulatan rakyat. Rakyatlah yang berdaulat, rakyatlah yang membentuk dan menjalankan pemerintahan melalui wakil-wakil yang mereka pilih sendiri, sehingga pemerintahan itu, betul-betul berasal dari, oleh dan untuk rakyat sesuai pengertian pemerintahan demokrasi.³⁵

Dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD pada pasal 1 angka 1 menyebutkan bahwa pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tujuan dari penyelenggaraan pemilu itu sendiri, yang disebutkan dalam pasal 22E ayat (2) UUD 1945 pada dasarnya adalah untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sedangkan berdasarkan pasal 2 UU Penyelenggara Pemilu, penyelenggara pemilu berpedoman pada asas mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertip penyelenggara pemilu, kepentingan umum, keterbukaan, proporsional, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, dan efektifitas.³⁶

Menurut teori demokrasi klasik, pemilihan umum dan perwakilan rakyat merupakan suatu “transmission belts of power” sehingga kekuasaan yang berasal dari rakyat dapat beralih menjadi kekuasaan negara yang kemudian menjelma kedalam bentuk wewenang-wewenang pemerintah untuk memerintah dan mengatur rakyat. Pemilihan umum dengan demikian merupakan sarana penghubung antara infrastruktur politik atau kehidupan politik di lingkungan masyarakat dengan suprastruktur politik atau kehidupan politik dilingkungan pemerintah. Melalui pemilu rakyat dapat memasuki kehidupan politik di lingkungan pemerintahan sehingga dimungkinkan terciptanya pemerintahan dari

³⁵Abraham Lincoln mengartikan demokrasi sebagai “government of the people, by the people, and for the people”. Lihat M. Ryaas Rasyid, *Makna Pemerintahan*, (Jakarta: Yarsif Watampone, 1996), hlm. 21-22.

³⁶Indonesia (4), *Undang-Undang Penyelenggara Pemilihan Umum*, UU No. 22 Tahun 2007, LN No. 59 Tahun 2007, ps. 2.

rakyat, pemerintahan oleh rakyat dan pemerintahan untuk rakyat. Itulah sebabnya negara-negara demokrasi secara berkala mengadakan pemilihan umum.³⁷

Terkait dengan penyelenggaraan pemilu di Indonesia, maka dalam usia kemerdekaannya yang telah mencapai lebih dari setengah abad, telah diselenggarakan sepuluh pemilihan umum (pemilu), yaitu pada tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004 dan yang terakhir baru dilaksanakan adalah pemilu 2009 yang diselenggarakan pada tanggal 9 April 2009.

1. Pemilihan Umum 1955

Pemilu pertama dalam sejarah bangsa Indonesia dilangsungkan pada tahun 1955. Pemilu 1955 dikenal sebagai pemilu yang lancar, tertip, aman, dan tidak menimbulkan korban ditengah-tengah persaingan politik yang ketat diantara belasan partai politik peserta pemilu.³⁸ Pemilu pertama ini dilaksanakan saat keadaan negara masih kurang kondusif, akibat beberapa kekacauan yang terjadi dalam negeri.

Pemilu 1955 sesuai tujuannya dilakukan dua kali, pertama pada tanggal 29 September 1955 untuk memilih anggota-anggota DPR dan yang kedua 15 Desember 1955 untuk memilih anggota-anggota dewan Konstituante. Pemilu ini dipersiapkan dibawah pemerintahan Perdana Menteri Ali Sastroadmidjojo. Namun, Ali Sastroadmijoyo mengundurkan diri pada saat pemungutan suara. Kepala pemerintahan kemudian dipegang oleh Perdana Menteri Burhanuddin Harahap. Pemilu 1955, dibagi menjadi dua tahap, yakni tahap pertama adalah pemilu untuk memilih anggota DPR. Tahap ini diikuti oleh 29 partai politik dan individu. Lima besar dalam pemilu ini adalah Partai Nasional Indonesia (PNI), Majelis Syuro Muslimin Indonesia (Masyumi), Nahdatul Ulama (NU), Partai Komunis Indonesia (PKI), dan Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII). Tahap kedua adalah pemilu untuk memilih anggota Konstituante. Tahap ini

³⁷A. S. S. Tambunan, *Pemilihan Umum di Indonesia dan Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD*, (Jakarta: Binacipta), hlm. 3.

³⁸Herbert Fieth, *Pemilu 1955*, (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 1999). Sebagaimana dimuat dalam Tim Peneliti Perludem, *efektifitas Panwas: Evaluasi Pengawasan Pemilu 2004*, (Jakarta: 2006), hlm. 7.

diselenggarakan pada tanggal 15 Desember 1955. Jumlah kursi anggota Konstituante dipilih sebanyak 514.³⁹

Namun disayangkan, pemilu pertama tersebut tidak berlanjut dengan pemilu kedua lima tahun berikutnya, meskipun tahun 1958 Pejabat Presiden Soekarno sudah melantik Panitia Pemilihan Indonesia II. Yang terjadi kemudian adalah berubahnya format politik dengan keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, sebuah keputusan presiden untuk membubarkan Konstituante dan pernyataan kembali ke UUD 1945.

2. Pemilihan Umum 1971

Pemilu kedua baru bisa diselenggarakan tanggal 5 Juli 1971, artinya setelah empat tahun Presiden Soeharto berada di kursi kepresidenan. Menjelang pemilu 1971, pemerintah bersama DPRGR menyelesaikan UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilu dan UU No. 16 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Hal yang sangat signifikan yang berbeda dengan pemilu 1955 adalah bahwa para pejabat negara pada pemilu 1971 diharuskan bersikap netral. Sedangkan pada pemilu 1955 pejabat negara termasuk perdana menteri, yang berasal dari partai bisa ikut menjadi calon partai secara formal. Namun demikian, pada prakteknya, pada pemilu 1971 para pejabat pemerintah berpihak kepada salah satu peserta pemilu, yaitu Golkar. Jadi sesungguhnya pemerintahpun merekayasa ketentuan-ketentuan yang menguntungkan Golkar seperti menetapkan seluruh pegawai negeri sipil harus menyalurkan aspirasinya kepada salah satu peserta pemilu itu.⁴⁰ Pemilu tahun 1971 ini menghasilkan lima partai besar pemenang pemilu yaitu Golongan Karya (Golkar), Nahdatul Ulama (NU), Partai Muslimin Indonesia (Parmusi), Partai Nasional Indonesia (PNI), dan Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII).

3. Pemilihan Umum Orde Baru 1977-1997

Pemilu ketiga diselenggarakan kurang lebih enam tahun setelah pemilu 1971, yaitu tahun 1977. Setelah itu, pelaksanaan pemilu yang periodik dan teratur mulai terlaksana, yakni sekali dalam lima tahun. Selama periode 1977-1997,

³⁹Arif, *Op. Cit.*, hlm 8.

⁴⁰*Ibid.*, hlm. 11.

pemilu dilaksanakan masing-masing tanggal 2 Mei 1977, 4 Mei 1982, 23 April 1987, 9 Juni 1992, dan 29 Mei 1997.

Sejak pemilu 1977, peserta pemilu jauh lebih sedikit, yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Demokrasi Indonesia (PDI) dan Golkar. Ini terjadi setelah sebelumnya pemerintah bersama-sama dengan DPR berusaha menyederhanakan jumlah partai dengan UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golkar. Hasilnya Golkar selalu menjadi pemenang, bahkan sejak pemilu 1971. Keadaan ini secara langsung maupun tidak langsung membuat kekuasaan eksekutif dan legislatif berada di bawah kontrol Golkar.⁴¹

4. Pemilihan Umum 1999

Pada era reformasi setelah berakhirnya orde baru, pemilu pertama kali diselenggarakan pada tanggal 7 Juni 1999, dibawah pemerintahan Presiden B. J. Habibie, dan diikuti oleh 48 partai politik. Lima besar partai pemenang pemilu 1999 adalah Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Golkar, Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Amanat Nasional (PAN). Walaupun PDIP meraih suara terbanyak (dengan perolehan suara sekitar 35 persen), yang diangkat menjadi presiden bukanlah calon dari partai itu melainkan dari PKB, yaitu Abdurrahman Wahid. Hal ini dapat terjadi karena pemilu 1999 hanya bertujuan untuk memilih anggota MPR, DPR, dan DPRD, sementara pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan oleh MPR.

Sebelum menyelenggarakan pemilu tahun 1999, pemerintah mengajukan RUU tentang Partai Politik, RUU tentang Pemilu dan RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Setelah RUU disetujui DPR dan disahkan menjadi UU, presiden kemudian membentuk Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang anggotanya adalah wakil dari partai politik dan wakil dari pemerintah. Satu hal yang sangat menonjol yang membedakan pemilu 1999 dengan pemilu sebelumnya sejak 1971 adalah pemilu 1999 ini diikuti oleh banyak sekali peserta, yakni 48 partai. Hal ini dimungkinkan karena adanya kebebasan untuk mendirikan partai politik.⁴²

⁴¹*Ibid.*, hlm 17.

⁴²*Ibid.*, hlm 19.

5. Pemilihan Umum 2004

Pemilu 2004 merupakan pemilu pertama di Indonesia yang memberikan hak bagi rakyat untuk memilih secara langsung, presiden dan wakil presiden Republik Indonesia. Pemilu ini dibagi menjadi beberapa tahap, pertama (pemilu legislatif) adalah pemilu untuk memilih partai politik (untuk persyaratan pemilu presiden) dan anggotanya untuk dicalonkan menjadi anggota DPR, DPRD dan DPD. Partai-partai politik yang memperoleh suara lebih besar atau sama dengan tiga persen dapat mencalonkan pasangan calonnya untuk dapat maju ke tahap selanjutnya yaitu pada pemilu presiden pilihan pertama. Tahap ini dilaksanakan pada tanggal 5 April 2004 dan diikuti oleh 24 partai politik.

Tahap kedua (atau pemilu presiden putaran pertama) adalah untuk memilih pasangan calon presiden dan wakil presiden secara langsung. Tahap ini dilaksanakan pada tanggal 5 Juli 2004 Tahap ketiga (atau pemilu presiden putaran kedua) adalah babak terakhir yang dilaksanakan hanya apabila pada tahap kedua belum ada pasangan calon yang mendapatkan suara paling tidak 50 persen (bila keadaannya demikian, maka dua pasangan calon yang mendapatkan suara terbanyak akan diikutsertakan pada pemilu presiden putaran kedua. Tahap ini dilaksanakan pada tanggal 20 September 2004.⁴³

2.1.2 Lembaga Penyelenggara dan Pengawas Pemilu di Indonesia

Pemilihan umum pada dasarnya harus mampu menjamin prinsip keterwakilan, akuntabilitas, dan legitimasi.⁴⁴ Selanjutnya, untuk menjamin pemilihan umum yang bebas dan adil diperlukan perlindungan bagi para pemilih, bagi para peserta pemilu, maupun bagi rakyat umumnya dari segala ketakutan, intimidasi, penyuapan, penipuan dan praktik-praktik curang lainnya yang akan mempengaruhi kemurnian hasil pemilihan umum. Karena jika pemilihan umum dimenangkan melalui cara-cara curang (*malpractices*), maka sulit dikatakan bahwa para pemimpin atau para legislator yang terpilih di parlemen merupakan wakil-

⁴³Okezzone, *Sejarah Pemilu*, <http://pemilu.okezzone.com/sejarah/2004>, diakses pada tanggal 20 april 2009 pukul 23:20 WIB.

⁴⁴Topo Santoso dan Didik Supriyanto, *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2004), hlm. 53.

wakil rakyat yang sejati. Lazimnya di negara-negara demokrasi diperlukan lembaga yang dibentuk untuk menjamin penyelenggaraan pemilu berjalan dengan baik serta mengawasi agar tidak terjadi kecurangan-kecurangan dalam penyelenggaraan pemilu.

2.1.2.1 KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota

Dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 disebutkan sebagai berikut: *Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional tetap dan mandiri.* Penetapan “nasional” mempunyai arti bahwa Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan bersifat tetap dimaksudkan bahwa Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga penyelenggara menjalankan tugasnya secara berkesinambungan, meskipun keanggotaannya dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sementara yang bersifat mandiri dimaksudkan bahwa dalam menyelenggarakan dan melaksanakan pemilu, Komisi Pemilihan Umum bersifat mandiri dan bebas dari pengaruh pihak manapun atau siapapun disertai dengan transparansi dan pertanggung jawaban yang jelas sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴⁵

Struktur organisasi penyelenggara pemilu terdiri atas: (1) KPU yang berkedudukan di di ibu kota negara Republik Indonesia, (2) KPU Provinsi yang berkedudukan di ibu kota provinsi, dan (3) KPU Kabupaten/Kota yang berkedudukan di ibu kota kabupaten atau kota.⁴⁶ Dalam menjalankan tugasnya, KPU dibantu oleh Sekretariat Jendral, sedangkan KPU provinsi dan KPU Kabupaten/Kota masing-masing dibantu oleh Sekretariat. KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota pada dasarnya bersifat hirarkis. Menurut Pasal 6 UU No. 22 Tahun 2007, jumlah anggota KPU sebanyak 7 (tujuh) orang, KPU Provinsi sebanyak 5 (lima) orang, dan KPU Kabupaten/Kota sebanyak 5 (lima) orang. Keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota terdiri atas seorang ketua merangkap anggota dan anggota. Ketua KPU, KPU Provinsi dan KPU

⁴⁵L. Sumartini, *Money Politics Dalam Pemilu*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI), hlm. 70.

⁴⁶Indonesia (4), *Op. cit.*, ps. 4.

Kabupaten/kota dipilih oleh para anggota. Komposisi keanggotaan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang – kurangnya 30% (tiga puluh persen).

Dalam Penyelenggaraan pemilu, KPU Kabupaten/Kota membentuk Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) untuk menyelenggarakan pemilu di tingkat kecamatan, dan Panitia Pemungutan Suara (PPS) untuk menyelenggarakan pemilu di tingkat desa/kelurahan. Dalam melaksanakan pemungutan suara di tempat pemungutan suara, PPS membentuk Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS). Sedangkan dalam rangka penyelenggaraan pemilu di luar negeri, KPU membentuk Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN), yang selanjutnya PPLN membentuk Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN) untuk melaksanakan pemungutan suara luar negeri.

Terkait dengan tugas dan kewenangan KPU, maka dalam Pasal 8 UU Penyelenggaraan Pemilu menyebutkan bahwa dalam penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD, KPU memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut :

- a. merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal;
- b. menyusun dan menetapkan tatakerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/ Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, KPPLN;
- c. menyusun dan menetapkan pedoman yang bersifat teknis untuk tiap-tiap tahapan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- d. mengkoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan;
- e. memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;
- f. menerima daftar pemilih dari KPU Provinsi;
- g. menetapkan peserta pemilu;
- h. menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi perhitungan suara tingkat nasional berdasarkan hasil rekapitulasi perhitungan suara di KPU Provinsi untuk pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan hasil rekapitulasi hasil perhitungan suara di tiap-tiap KPU Provinsi untuk

pemilu anggota Dewan Perwakilan Daerah dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;

- i. membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta pemilu dan Bawaslu;
- j. menerbitkan Keputusan KPU untuk mengesahkan hasil pemilu dan mengumumkannya;
- k. menetapkan dan mengumumkan perolehan jumlah kursi anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap parpol peserta pemilu anggota DPR dan DPRD;
- l. mengumumkan calon anggota DPR dan DPD terpilih untuk membuat berita acaranya;
- m. menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan;
- n. memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, KPU Provinsi, PPLN, KPPSLN;
- o. menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Bawaslu;
- p. menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif kepada anggota KPU, KPU Provinsi, PPLN, dan KPPSLN, Sekretaris Jendral KPU, dan pegawai Sekretarian Jendral KPU yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi Bawaslu dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- q. melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat;
- r. menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye;
- s. melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan pemilu; dan
- t. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.

Dalam hal penegakan hukum, KPU mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan pelanggaran pemilu yang bersifat administratif setelah temuan pelanggaran tersebut diteruskan oleh Panwaslu. Penerusan temuan pelanggaran administratif oleh Panwaslu dilakukan sesuai tingkatannya, misalnya temuan pelanggaran administrasi ditemukan oleh Panwaslu Kabupaten, maka temuan tersebut diteruskan kepada KPU Kabupaten. Sebelumnya, kewenangan untuk menyelesaikan pelanggaran administratif diberikan kepada Panitia Pengawas, namun pada pemilu 2004 kewenangan beralih kepada KPU karena para pembuat undang-undang merasa bahwa masalah administratif berkaitan dengan pelaksanaan pemilu dimana hal tersebut berhubungan dengan KPU sebagai badan penyelenggara pemilu. Apabila penyelenggara pemilu melakukan pelanggaran administratif maka laporan atau temuannya juga akan diterima pengawas pemilu untuk kemudian diteruskan kepada KPU sesuai tingkatannya. Apabila tidak mendapat solusi maka akan dirujuk ke KPU di atasnya.

2.1.2.2 Bawaslu (Badan Pengawas Pemilu) dan Panwaslu (Panitia Pengawas Pemilu)

Pada dasarnya lembaga pengawas pemilu baru muncul pada pemilu 1982, pemilu ketiga yang diselenggarakan rezim Orde Baru.⁴⁷ Pengawasan penyelenggaraan pemilu dilaksanakan oleh Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Luar Negeri.⁴⁸ Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri dibentuk paling lambat 1 (satu) bulan sebelum tahapan pertama penyelenggara pemilu dimulai, dan berakhir paling lambat 2 (dua) bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu selesai.

Keanggotaan Bawaslu terdiri dari kalangan profesional yang mempunyai kemampuan untuk melakukan pengawasan dan tidak menjadi anggota partai politik. Jumlah anggota Bawaslu sebanyak 5 (lima) orang, Panwaslu Provinsi

⁴⁷Syamsudin Harris, *Menggugat Pemilu Orde Baru*, (Jakarta: Yayasan Obor 1998), sebagaimana dimuat dalam Tim Peneliti Perludem, *Op. Cit.*

⁴⁸*Ibid.*, ps. 70.

sebanyak 3 (tiga) orang, Panwaslu Kabupaten/Kota sebanyak 3 (tiga) orang, dan Panwaslu Kecamatan Sebanyak 3 (tiga) orang. Sedangkan jumlah Pengawas Pemilu Lapangan disetiap desa/kelurahan sebanyak 1 (satu) orang.

Dalam pasal 74 ayat (1) UU Penyelenggara Pemilu, disebutkan bahwa tugas dan wewenang Bawaslu adalah :

a. Mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilu yang meliputi:

1. pemutakhiran data pemilih berdasarkan data data kependudukan dan penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap;
2. penetapan peserta pemilu;
3. pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tatacara pencalonan anggota DPR, DPD, DPRD, pasangan calon presiden dan wakil presiden, dan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah;
4. proses penetapan calon anggota DPR, DPD, DPRD, pasangan calon presiden wakil presiden, serta pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah;
5. pelaksanaan kampanye;
6. perlengkapan pemilu dan pendistribusiannya;
7. pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil pemilu di TPS;
8. pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
9. proses rekapitulasi suara di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Profinsi dan KPU;
10. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, pemilu lanjutan dan pemilu susulan;
11. proses penetapan hasil pemilu.

b. menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai pemilu;

c. menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU untuk ditindaklanjuti;

- d. meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
- e. menetapkan standar pengawasan tahapan penyelenggaraan pemilu sebagai pedoman kerja bagi pengawas pemilu di setiap tingkatan;
- f. mengawasi pelaksanaan penetapan daerah pemilihan dan jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- g. mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi peneraan sanksi kepada anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Sekretaris Jendral KPU, pegawai Sekretariat Jendral KPU, Sekretaris KPU Provinsi, Pegawai Sekretariat KPU Provinsi, sekretaris KPU Kabupaten/Kota, dan Pegawai Sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan, yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilu yang sedang berlangsung;
- h. mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan pemilu; dan melaksanakan tugas dan wewenang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.

Dalam pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana disebutkan diatas, maka Bawaslu berwenang:⁴⁹

- a. memberikan rekomendasi kepada KPU untuk menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif atas pelanggaran sebagaimana dimaksud pada Pasal 74 ayat (1) UU Penyelenggaraan Pemilu huruf g;
- b. memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan terhadap tindakan yang mengandung unsur tindak pidana pemilu.

Sedangkan Kewajiban yang dipikul oleh Bawaslu berdasarkan Pasal 75 UU No. 22 Tahun 2007, sebagai berikut:

- a. bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
- b. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pengawas pemilu pada semua tingkat;

⁴⁹*Ibid.*, ps 74 ayat (2).

- c. menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai pemilu;
- d. menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Presiden, DPR, KPU sesuai dengan tahapan pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan; dan
- e. melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Sedangkan mengenai tugas, wewenang serta kewajiban mulai dari Panwaslu Provinsi sampai Panwaslu Luar Negeri hanya memiliki sedikit perbedaan dengan tugas, wewenang dan kewajiban Bawaslu, hal ini dapat dilihat dari Pasal 76 sampai dengan Pasal 85 Undang-Undang No. 22 Tahun 2007. Beberapa perluasan tugas dan wewenang pengawas pemilu dalam UU No. 22 Tahun 2007 meliputi tiga hal, yakni (1) mengawasi pelaksanaan rekomendasi pengenaan sanksi buat anggota KPU/KPUD dan petugas pemilu; (2) mengawasi pelaksanaan sosialisasi, dan (3) melaksanakan tugas lain yang diperintahkan oleh undang-undang.

Sesuai dengan ketentuan undang-undang pemilu terutama Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, kita dapat mengklasifikasikan penyimpangan atau pelanggaran pemilu menjadi dua kelompok, yaitu pelanggaran administrasi dan pelanggaran aturan pemilu yang mengandung unsur pidana atau juga disebut tindak pidana pemilu. Terhadap kedua persoalan tersebut, peran pengawas pemilu berbeda-beda. Untuk jelasnya, terhadap pelanggaran administratif maka peran pengawas pemilu bukan menyelesaikan melainkan menerima laporannya, mengkaji dan kemudian meneruskan kepada KPU atau KPU Daerah. Sementara terhadap tindak pidana pemilu, pengawas pemilu juga tidak berwenang menyelesaikannya, melainkan mesti mengkaji dan kemudiam meneruskannya kepada penyidik polri. Meskipun hanya meneruskan, bukan berarti peranan pengawas pemilu untuk tindak pidana pemilu kurang berarti.⁵⁰

⁵⁰Supriyanto, *Op.Cit.*, hlm. 89-90.

Karena pengawas pemilu pada dasarnya bukanlah hakim maka tidak pada tempatnya jika pengawas pemilu langsung menyatakan bahwa seseorang bersalah atau tidak bersalah. Itu merupakan tugas dan wewenang hakim setelah melalui proses persidangan yang kasusnya diajukan oleh jaksa penuntut umum, yang mendapat limpahan perkara dari penyidik polri. Oleh sebab itu yang penting dari pengawas pemilu adalah meneliti apakah memang laporan atau temuan yang masuk memang telah memenuhi syarat-syarat laporan sebagaimana ditentukan oleh undang-undang serta meneliti jenis persoalannya. Jika memang hal itu diduga kuat merupakan pelanggaran yang mengandung unsur pidana, maka hal itu kemudian mestinya diteruskan kepada penyidik. Tugas dan wewenang polisilah dalam melakukan penyidikan tindak pidana pemilu ini. Yang jelas, polisi tidak bekerja dari nol sebab pengawas pemilu telah melakukan pekerjaan awal menyaring laporan atau temuan sehingga hanya yang diduga kuat mengandung unsur pidana saja yang sampai ke tangan polisi.

Untuk memenuhi tuntutan kepentingan publik dan tanggung jawab moral diharapkan pengawas pemilu yang telah meneruskan laporan atau temuan kepada penyidik dapat memonitor perkembangan kasus yang diteruskannya. Namun hal ini sama sekali tidak dimaksudkan untuk melakukan intervensi terhadap penyidik. Begitu juga, jika perkara tersebut telah sampai ke tangan jaksa serta kemudian ke pengadilan. Proses peradilan pidanalah yang menentukan terbukti tidaknya kesalahan terdakwa tindak pidana pemilu.⁵¹ Pengawasan dan penegakan hukum pemilu mempunyai arti penting dalam proses demokratisasi yang sedang berjalan, sebab dengan pengawasan dan penegakan hukum (khususnya atas tindak pidana pemilu) mereka yang melakukan kecurangan akan mendapatkan konsekuensi tindakannya, dan mereka yang mengikuti proses secara jujur tidak dirugikan. Karena masalah penegakan hukum atas tindak pidana pemilu juga bukan hanya menyangkut kepentingan elit politik saja, sebab justru rakyatlah yang merasakan betapa terpilihnya wakil rakyat secara curang hanya akan memperpanjang persoalan di negeri kita.⁵²

⁵¹Topo Santoso, *Hukum dan Proses Demokrasi (Problematika Seputar Pemilu dan Pilkada)*, (Jakarta: Kemitraan, 2007), hlm. 14.

2.2 Ketentuan perundang-undangan mengenai pemilu tahun 2009

2.2.1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008

Sesuai dengan ketentuan Pasal 22E ayat (6) UUD 1945, pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diselenggarakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali. Pemilihan umum dimaksud diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan, yang artinya setiap orang warga negara Indonesia terjamin memiliki wakil yang duduk di lembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasi rakyat di setiap tingkatan pemerintahan dari pusat hingga daerah.

Terkait dengan perwujudan pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, maka pelaksanaan pemilu harus diatur secara tegas dan jelas dalam peraturan perundang-undangan, guna menciptakan pemilu yang bersih dan terhindar dari kemungkinan kecurangan yang dapat terjadi. Mengingat terjadinya pelanggaran dalam pelaksanaan pemilu kenyataannya sulit terhindarkan. Pelanggaran dapat terjadi karena adanya unsur kesengajaan maupun karena kelalaian.⁵³ Pelanggaran pemilu dapat dilakukan oleh banyak pihak bahkan dapat dikatakan semua orang memiliki potensi untuk menjadi pelaku pelanggaran pemilu. Sebagai upaya antisipasi, UU 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU Pemilu) mengaturnya pada setiap tahapan dalam bentuk kewajiban, dan larangan dengan tambahan ancaman atau sanksi.

Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang di undangkan tanggal 31 Maret 2008 mencabut UU Pemilu sebelumnya dan merupakan pedoman bagi penyelenggara pemilu 2009 dan semua pihak-pihak yang terlibat didalamnya serta memberikan sanksi kepada yang menyelenggarakannya dan sanksi pidana tersebut pada hakikatnya adalah untuk mengawal pemilu yang luber dan jurdil tersebut.

⁵²*Ibid.*, hlm 15.

⁵³Ronquillo, *Op. Cit.*

Dalam UU No. 10 Tahun 2008 dijelaskan bahwa pemilu diselenggarakan lima tahun sekali untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, yang dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Tahapan penyelenggaraan pemilu 2009, sesuai dengan ketentuan pasal 4 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2008 meliputi:

- a. pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih;
- b. pendaftaran peserta pemilu;
- c. penetapan peserta pemilu;
- d. penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan;
- e. pencalonan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota;
- f. masa kampanye;
- g. masa tenang;
- h. pemungutan dan penghitungan suara;
- i. penetapan hasil pemilu; dan
- j. pengucapan sumpah/ janji anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Ketentuan lebih lanjut mengenai tahapan penyelenggaraan pemilu di atur di dalam peraturan KPU.

Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proposional terbuka.⁵⁴ Sedangkan pemilu untuk memilih anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak.⁵⁵ Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD Dan DPRD diselenggarakan oleh KPU, dan pengawasan penyelenggaraan pemilu dilaksanakan oleh Bawaslu. Peserta pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD

⁵⁴Sistem Proporsional adalah sistem pemilu yang mendasarkan pada jumlah penduduk. Artinya terpilih atau tidaknya seseorang sebagai anggota DPR atau DPRD ditentukan oleh angka-angka dari banyaknya jumlah penduduk yang memilih partai atau calon legislatifnya. Sedangkan mengenai sistem proposional dengan varian daftar terbuka pada dasarnya alokasi atau penentuan kursi memakai metode pemerinkatan suara terbanyak. Lihat Wawan Tunggul Alam, "Perluakah Mengubah Sistem Pemilu Untuk Meningkatkan Bobot DPR", dalam *Sistem-Sistem Pemilihan Umum Suatu Himpunan Pemikiran*, editor Abdul Bari Azed, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indoensia, 2000), hlm.18.

⁵⁵Sistem distrik adalah sistem pemilu yang bertumpu pada pembagian wilayah, yang mana negara dibagi dalam distrik-distrik pemilihan yang jumlahnya sama dengan jumlah yang ditentukan dalam Dewan Perwakilan rakyat. Dalam sitem distrik berwakil banyak, setiap distrik tidak hanya diwakili satu orang wakil tetapi banyak atau beberapa orang wakil. Lihat, *Ibid*.

Kabupaten/Kota pada dasarnya partai politik peserta pemilu pada pemilu sebelumnya dapat menjadi peserta pemilu pada pemilu berikutnya dan partai politik yang telah memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 8 UU No. 10 Tahun 2008.

Partai politik dapat menjadi peserta pemilu dengan mengajukan pendaftaran untuk menjadi calon peserta pemilu kepada KPU. Pendaftaran tersebut diajukan dengan surat yang ditanda tangani oleh ketua umum dan sekretaris jendral atau sebutan lain pada kepengurusan pusat partai politik, serta dilengkapi dengan dokumen persyaratan. Jadwal waktu pendaftaran partai politik peserta pemilu ditetapkan oleh KPU. Selanjutnya KPU akan melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran persyaratan, yang selesai dilaksanakan paling lambat 9 (sembilan) bulan sebelum hari/tanggal pemungutan suara.

Partai politik calon peserta pemilu yang lulus verifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 UU No. 10 Tahun 2008 ditetapkan sebagai peserta pemilu oleh KPU yang dilakukan dalam sidang pleno KPU. Kemudian penetapan nomor urut partai politik peserta pemilu dilakukan secara undi dalam sidang pleno KPU terbuka dan dihadiri oleh wakil seluruh partai politik peserta pemilu, yang kemudian hasilnya diumumkan oleh KPU.

Mengenai bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang ingin menjadi calon anggota DPR dan DPRD baik provinsi maupun kabupaten/kota, harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:⁵⁶

- a. warga negara Indonesia yang telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih;
- b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. cakap berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia;
- e. berpendidikan paling rendah tamat Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat;

⁵⁶*Op. Cit.*, ps. 50.

- f. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;
- g. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang terancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- h. sehat jasmani dan rohani;
- i. terdaftar sebagai pemilih;
- j. bersedia bekerja penuh waktu;
- k. mengundurkan diri sebagai pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengurus pada Badan Usaha Milik Negara dan/atau Badan Usaha Milik Daerah, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri dan yang tidak dapat ditarik kembali;
- l. bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat/pengacara, notaris, pejabat pembuat akte tanah (PPAT), dan tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara, serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang dan hak sebagai anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- m. bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, pengurus pada Badan Usaha Milik Negara, dan Badan Usaha Milik Daerah, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;
- n. menjadi anggota partai politik peserta pemilu;
- o. dicalonkan hanya disatu lembaga perwakilan; dan
- p. dicalonkan hanya di satu daerah pemilihan.

Terkait dengan pelaksanaan kampanye pemilu 2009 diatur dalam Bab VIII UU No. 10 Tahun 2008, pada dasarnya dilakukan dengan prinsip bertanggung jawab dan merupakan bagian dari pendidikan politik masyarakat. Kampanye pemilu dilaksanakan oleh pelaksana kampanye dan diikuti oleh peserta kampanye

serta didukung oleh peserta kampanye. Pelaksana kampanye pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota terdiri atas pengurus partai politik, calon anggota DPR dan DPRD, juru kampanye, orang seorang, dan organisasi yang ditunjuk oleh peserta pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Peserta kampanye terdiri atas anggota masyarakat, sedangkan petugas kampanye terdiri atas seluruh petugas yang memfasilitasi pelaksanaan kampanye.

Kampanye pemilu dapat dilakukan melalui: pertemuan terbatas, pertemuan tatap muka, media massa cetak dan media massa elektronik, penyebaran bahan kampanye kepada umum, pemasangan alat peraga di tempat umum, rapat umum dan kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang-undangan.⁵⁷ Kampanye pemilu dapat dilaksanakan sejak 3 (tiga) hari setelah calon peserta pemilu ditetapkan sebagai peserta pemilu sampai dengan dimulainya masa tenang, kecuali terhadap kampanye pemilu berupa rapat umum. Kampanye pemilu dalam bentuk rapat umum dilaksanakan selama 21 (dua puluh satu) hari dan berakhir sampai dengan dimulainya masa tenang. Masa tenang yang dimaksud berlangsung selama 3 (tiga) hari sebelum hari/tanggal pemungutan suara. Ketentuan mengenai pedoman pelaksanaan kampanye pemilu secara nasional diatur dengan peraturan KPU.

Dalam pelaksanaan kampanye pemilu, pelaksana, peserta, dan petugas kampanye dilarang:⁵⁸

- a. mempersoalkan dasar negara Pancasila, Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. melakukan kegiatan yang membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon, dan/atau peserta pemilu yang lain;
- d. menghasut dan mengadu domba perseorangan ataupun masyarakat;

⁵⁷*Ibid.*, ps. 81.

⁵⁸Indonesia(1), *Op. Cit.*, ps. 84 angka 1.

- e. mengganggu ketertiban umum;
- f. mengancam untuk melakukan kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada seseorang, sekelompok anggota masyarakat, dan/atau peserta pemilu yang lain;
- g. merusak dan atau menghilangkan alat peraga kampanye peserta pemilu;
- h. menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan;
- i. membawa atau menggunakan tanda gambar dan/atau atribut lain selain dari tanda gambar dan/atau atribut peserta pemilu yang bersangkutan; dan
- j. menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta kampanye.

Selain itu, pelaksana kampanye dalam kegiatan kampanye dilarang mengikutsertakan:

- a. Ketua, Wakil Ketua, ketua muda, hakim agung, pada Mahkamah Agung, dan hakim pada semua badan peradilan di bawah Mahkamah Agung, dan hakim konstitusi pada Mahkamah Konstitusi;
- b. Ketua, Wakil Ketua dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
- c. Gubernur, Deputy Gubernur Senior, dan Deputy Gubernur Bank Indonesia;
- d. pejabat Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah;
- e. pegawai negeri sipil;
- f. anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- g. kepala desa;
- h. perangkat desa;
- i. anggota badan permusyawaratan desa; dan
- j. Warga Negara Indonesia yang tidak memiliki hak memilih.

Dalam hal terdapat bukti permulaan yang cukup atas adanya pelanggaran larangan kampanye sebagaimana telah disebutkan diatas (Pasal 84 ayat (1) dan ayat (2) oleh pelaksana dan peserta kampanye, maka KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota menjatuhkan sanksi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2008. Mengenai pengawasan atas pelaksanaan kampanye pemilu itu sendiri, berdasarkan undang-undang ini dilaksanakan oleh Bawaslu,

Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri.

Sedangkan mengenai penyelesaian pelanggaran pemilu pada dasarnya menurut UU No. 10 Tahun 2008, warga negara Indonesia yang mempunyai hak pilih, pemantau pemilu atau peserta pemilu dapat menyampaikan laporan pelanggaran pemilu pada setiap tahapan penyelenggara pemilu secara tertulis kepada Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri dengan paling sedikit memuat hal-hal sebagai berikut: nama dan alamat pelapor, pihak terlapor, waktu dan tempat kejadian perkara, dan uraian kejadian. Laporan tersebut disampaikan paling lama 3 (tiga) hari sejak terjadinya pelanggaran pemilu. Kemudian Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu Kabupaten/kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas pemilu Luar Negeri mengkaji setiap laporan pelanggaran yang diterima.

Dalam hal laporan tersebut terbukti kebenarannya, maka Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri wajib menindaklanjuti laporan paling lama 3 (tiga) hari setelah laporan diterima. Dalam hal Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri memerlukan keterangan tambahan dari pelapor mengenai tindak lanjut laporannya dilakukan paling lama 5 (lima) hari setelah laporan diterima. Laporan pelanggaran administrasi pemilu diteruskan kepada KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, sedangkan laporan pelanggaran pidana pemilu diteruskan kepada penyidik kepolisian Negara Republik Indonesia. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaporan pelanggaran pemilu diatur dalam peraturan bawaslu.

2.2.2 Peraturan Badan Pengawas Pemilu

Selain diatur dalam UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD dan UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dalam Peraturan Bawaslu juga disebutkan bahwa badan yang bertindak sebagai pengawas pemilu adalah Bawaslu, Panwaslu

provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri.⁵⁹

Pada dasarnya pengawasan pemilu bertujuan untuk menjamin terselenggaranya pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD secara langsung, umum bebas, rahasia, jujur, adil, dan berkualitas, serta dilaksanakannya peraturan perundang-undangan mengenai pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD secara menyeluruh.⁶⁰ Pengawas pemilu berpedoman kepada asas: mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertip penyelenggara pemilu, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas.

Terkait dengan mekanisme pengawasan pemilu, pada dasarnya diatur dalam bab III Peraturan Bawaslu No. 04 Tahun 2008, dalam Pasal 11 disebutkan bahwa pengawas pemilu melakukan pengawasan pemilu secara aktif, yang dilakukan dengan:

- a. memilih sasaran pengawasan di setiap tahapan pemilu yang dianggap mempunyai potensi besar terjadinya pelanggaran;
- b. mengawasi secara acak pada sasaran pengawasan dan wilayah pengawasan;
- c. meminta informasi yang dibutuhkan dalam rangka pengawasan pemilu kepada penyelenggara pemilu dan pihak-pihak terkait lainnya; dan
- d. melakukan kegiatan lain yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam melakukan pengawasan pemilu, pengawas pemilu dilengkapi dengan surat tugas dan/atau tanda pengenal pengawas pemilu. Surat tugas untuk Pengawas Pemilu Lapangan dikeluarkan oleh Panwaslu Kecamatan, sedangkan untuk Pengawas Pemilu Luar Negeri dikeluarkan oleh Bawaslu. Selain itu, pengawas pemilu membuat juga laporan hasil pengawasan pemilu yang memuat

⁵⁹Badan Pengawas Pemilu, *Peraturan Badan Pengawas Pemilu tentang Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum Bagi Anggota dan Jajaran Sekretariat Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, Pengawas Pemilu Luar Negeri*, Peraturan Bawaslu No. 13 Tahun 2008, ps. 1 angka 10.

⁶⁰Badan Pengawas Pemilu, *Peraturan Badan Pengawas Pemilu tentang Mekanisme Pengawasan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Peraturan Bawaslu No. 04 Tahun 2008, ps. 3.

temuan yang didapat selama melakukan pengawasan pemilu. Temuan tersebut adalah hasil pengawasan pemilu berupa bukti awal pelanggaran pemilu, seperti surat atau dokumen palsu, surat suara palsu, kaset rekaman, keterangan saksi, alat peraga kampanye, serta catatan atas kegiatan, tindakan, dan kejadian yang dilakukan/dialami seseorang atau sekelompok orang, dan/atau bukti pelanggaran pemilu lainnya.

Kemudian pengawas pemilu segera mengkaji dan menindaklanjuti temuan paling lama 3 (tiga) hari setelah temuan diperoleh. Dalam hal pengawas pemilu memerlukan keterangan dan bukti tambahan, maka proses kajian dan tindak lanjut tersebut dilakukan paling lama 5 (lima) hari setelah temuan diperoleh. Hasil kajian terhadap temuan dikategorikan sebagai, pelanggaran pemilu atau bukan pelanggaran pemilu. Pelanggaran pemilu yang dimaksud dapat berupa, pelanggaran administrasi pemilu atau pelanggaran pidana pemilu. Sedangkan ketentuan mengenai cara pelaporan pelanggaran pemilu pada dasarnya hampir sama dengan yang diatur pada UU No. 10 Tahun 2008 sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya.

Temuan ataupun laporan yang merupakan pelanggaran administrasi pemilu diteruskan kepada KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota sesuai tingkatannya, paling lama 1 (satu) hari setelah diputuskan oleh pengawas pemilu. Sedangkan temuan atau laporan yang merupakan pelanggaran pidana pemilu diteruskan kepada penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia paling lama 1 (satu) hari setelah diputuskan oleh pengawas pemilu. Baik terhadap pelanggaran administrasi maupun pelanggaran pidana yang diketahui berasal dari laporan WNI, pemantau pemilu dan/atau peserta pemilu maka penerusan laporan ke KPU, KPU provinsi atau KPU kabupaten/kota, dan penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai mana disebutkan diatas dilampiri dengan salinan laporan pelapor dan hasil kajian terhadap laporan. Penerusan laporan tersebut pada dasarnya bersifat rahasia.⁶¹ Dalam rangka menjalankan pengawasan pemilu, pengawas pemilu dapat bekerja sama dengan pihak lain yang dapat berupa

⁶¹Badan Pengawas Pemilu, *Peraturan Badan Pengawas Pemilu tentang Tata Cara Pelaporan Pelanggaran Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, dewan, Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Peraturan Bawaslu No. 05 Tahun 2008, ps. 6-7.

lembaga negara, lembaga pemerintahan, lembaga kemasyarakatan, dan lembaga lain sebagai pemangku kepentingan penyelenggaraan pemilu.

Mengenai pengawasan terhadap kampanye pemilu, pada dasarnya juga dilakukan oleh Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri. Pelaksanaan pengawasan atas pelaksanaan kampanye tersebut meliputi pengawasan terhadap materi, dan metode kampanye, termasuk waktu dan jadwal kampanye serta dana kampanye.⁶²

Dalam melakukan pengawasan terhadap materi kampanye yang disampaikan oleh peserta pemilu, pada dasarnya pengawas pemilu mengamati, mengkaji, memeriksa, dan menilai materi kampanye, yang dilaksanakan oleh pelaksana kampanye yang meliputi visi, misi, dan program partai politik untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Materi kampanye yang disampaikan harus dengan cara yang sopan, tertip, mendidik, bijak dan beradab, dan tidak melanggar ketentuan tentang materi kampanye yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan mengenai pemilu. Terkait dengan pengawasan metode kampanye, pada dasarnya pengawas pemilu melakukan pengawasan terhadap kampanye yang dilaksanakan dalam bentuk-bentuk kampanye sebagaimana diatur dalam Pasal 81 UU No. 10 Tahun 2008.⁶³ Pengawasan terhadap metode kampanye dilakukan untuk mengamati, mengkaji, memeriksa, dan menilai bahwa pelaksana, petugas, peserta, waktu, jadwal, tempat, materi, jumlah peserta, serta prosedur pelaksanaan kampanye sesuai atau tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilu.

Terkait dengan larangan kampanye maka, pengawas pemilu mengamati, mengkaji, memeriksa, dan menilai bahwa pelaksana, peserta dan petugas kampanye tidak melanggar larangan yang terdapat dalam Pasal 84 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008 tentang pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD. Sedangkan mengenai metode pengawasan terhadap pelaksanaan kampanye sebagaimana

⁶²Badan Pengawas Pemilu, *Peraturan Badan Pengawas Pemilu tentang Pengawasan Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Peraturan Bawaslu No. 15 Tahun 2008, ps. 2.

⁶³*Ibid.*, ps. 9.

diatur dalam pasal 24 Peraturan Bawaslu No. 15 tahun 2008 dapat dilakukan dengan cara:

- a. mendatangi tempat pelaksanaan kampanye;
- b. mendatangi tempat-tempat terjadinya dugaan pelanggaran;
- c. menggali informasi dari penyelenggara pemilu dan pihak-pihak terkait;
- d. menjalin kerjasama dengan pemantau pemilu dan pihak-pihak terkait lainnya;
- e. merespon informasi awal dari masyarakat tentang dugaan adanya pelanggaran ketentuan kampanye pemilu;
- f. meminta informasi kepada peserta pemilu tentang adanya dugaan pelanggaran atas ketentuan pelaksanaan kampanye; dan/atau
- g. melakukan kegiatan lain yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan mengenai pemilu.

Dalam hal pengawas pemilu menemukan dan/atau menerima laporan dugaan adanya pelanggaran terhadap ketentuan pelaksanaan kampanye pemilu, pengawas pemilu melakukan pengkajian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sama halnya dengan pelanggaran pemilu lainnya, maka terhadap temuan dan/atau laporan yang merupakan pelanggaran administrasi kampanye pemilu diteruskan kepada KPU, KPU provinsi, dan/atau KPU kabupaten/kota. Sedangkan terhadap pelanggaran pidana pemilu diteruskan kepada penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia. Namun, pengawasan oleh Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, serta tindak lanjut KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota terhadap temuan atau laporan yang diterima tidak mempengaruhi jadwal pelaksanaan kampanye yang telah ditetapkan.

2.2.3 Peraturan Komisi Pemilihan Umum

Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 8 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, maka Komisi Pemilihan Umum bertugas dan berwenang merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal penyelenggaraan pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD. Selain itu, dalam pasal 4 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 juga

diatur tentang tahapan penyelenggaraan pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD. Ketentuan selanjutnya mengenai hal ini kemudian diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum.

Tahapan, program dan jadwal penyelenggaraan pemilu tahun 2009 meliputi, dua tahap yaitu:⁶⁴

1. tahapan persiapan; dan
2. tahapan penyelenggaraan pemilu.

Tahapan persiapan meliputi:

1. penataan organisasi;
2. bimbingan teknis, sosialisasi dan koordinasi penyelenggaraan pemilu;
3. pengelolaan data dan informasi pemilu

Sedangkan, tahapan penyelenggaraan pemilu sebagaimana disebutkan di atas, meliputi kegiatan:

1. pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih;
 - a. penyerahan data kependudukan dan data kependudukan bagi WNRI di luar negeri (5 April 2008)
 - b. pidato ketua KPU mengenai tahapan awal penyelenggaraan pemilu: (5 April 2008)
 - c. pemutakhiran data pemilih: (6 April-6 Juli 2008)
 - d. penyusunan dan pengesahan daftar pemilih sementara (DPS)/DPSLN (21 Juli-7 Agustus 2008)
2. pendaftaran peserta pemilu dan penetapan peserta pemilu;
 - a. Partai politik (5 April-9 Juli 2008)
 - b. perseorangan peserta pemilu 2009 calon anggota DPD (mekanisme awal hingga pengumuman DCT anggota DPD dimulai dari tanggal 11 Juli-31 Oktober 2008)
3. penetapan jumlah kursi dan daerah pemilihan;
 - a. penyusunan dan penetapan jumlah alokasi kursi: (1 Juni-12 Juli 2008)

⁶⁴Komisi Pemilihan Umum, *Peraturan Komisi Pemilihan Umum tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2009*, Peraturan KPU No. 09 Tahun 2008, yang kemudian dirubah menjadi Peraturan KPU no. 20 Tahun 2008

- 1) anggota DPR untuk setiap provinsi
- 2) anggota DPRD setiap provinsi
- 3) anggota DPRD setiap kabupaten/kota
- b. penetapan jumlah kursi dan daerah pemilihan: (10-20 Juli 2008)
 - 1) daerah pemilihan anggota DPRD provinsi bagi setiap provinsi
 - 2) daerah pemilihan anggota DPRD kabupaten/kota bagi setiap kabupaten/kota
4. pencalonan anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota;
5. masa kampanye; (12 Juli-5 April 2009)
6. masa tenang (6-8 April 2009);
7. pemungutan suara dan perhitungan suara (9 April 2009)
8. penetapan hasil pemilu, terdiri dari:
 - a. penetapan hasil pemilu (9 Mei 2009);
 - b. penetapan perolehan kursi dan calon terpilih (15-20 Mei 2009).
9. pengucapan sumpah/janji anggota DPRD Kabupaten/Kota, DPRD Provinsi, DPR dan DPD

2.3 Susunan dan Kedudukan Anggota DPR dan DPRD Menurut UU No. 22 Tahun 2003

2.3.1 Susunan dan Kedudukan Anggota DPR

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yang merupakan lembaga perwakilan rakyat.⁶⁵ DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Anggota DPR berjumlah 550 (lima ratus lima puluh) orang, yang terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum untuk masa jabatan 5 (lima) tahun dan berakhir bersamaan pada saat anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah/janji. DPR terdiri atas fraksi dan alat kelengkapan DPR yang meliputi: Pimpinan DPR, Badan Musyawarah, Komisi, Badan Legislatif, Panitia Anggaran, Badan Usaha Rumah Tangga, Badan

⁶⁵Dasim Budimansyah dan Dikdik Baehaqi, *Dewan Perwakilan Rakyat*, (Bandung: PT Genesindo), hlm. 1.

Kerja Sama Antar Parlemen, Badan Kehormatan, dan Panitia Khusus. Dalam penyelenggaraan negara, pada dasarnya DPR memiliki tiga fungsi, yaitu:⁶⁶

1. Fungsi legislasi, adalah fungsi membentuk undang-undang yang dibahas dengan presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
2. Fungsi anggaran, adalah fungsi menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara bersama presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
3. Fungsi pengawasan, adalah fungsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang, dan peraturan pelaksanaannya.

Dalam melaksanakan fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan tersebut, DPR memiliki tugas dan wewenang antara lain:⁶⁷

- a. membentuk undang-undang yang dibahas bersama dengan presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. membahas dan memberikan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. menerima dan membahas usulan rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD yang berkaitan dengan bidang otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah dan mengikutsertakan dalam pembahasannya dalam awal pembicaraan tingkat I;
- d. mengundang DPD untuk melakukan pembahasan rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPR maupun oleh pemerintah sebagaimana dimaksud pada huruf c, pada awal pembicaraan tingkat I;
- e. memperhatikan pertimbangan DPD atas Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan rancangan undang-undang

⁶⁶ Indonesia(5), *Undang-Undang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD*, UU No. 22 Tahun 2003, LN Nomor 92 Tahun 2003, TLN Nomor 4310., ps. 25.

⁶⁷ *Ibid.*, ps. 26.

- yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama dalam awal pembicaraan tingkat I;
- f. menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara bersama presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD, sebagaimana dimaksud pada huruf e;
 - g. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pajak, pendidikan, dan agama;
 - h. memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
 - i. membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggung jawaban keuangan negara yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan;
 - j. mengajukan, memberikan persetujuan, pertimbangan/konsultasi, dan pendapat;
 - k. menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
 - l. melaksanakan tugas dan wewenang lainnya yang ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan undang-undang.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, DPR sebagaimana dimaksud dalam Bab IV pasal 12 dan 13 Tata Tertib DPR RI mempunyai hak, yakni;⁶⁸ (1) Hak interpelasi yaitu hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara; (2) Hak angket yaitu hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;

⁶⁸ *Ibid.*, ps. 27.

dan (3) Hak menyatakan pendapat yaitu hak DPR sebagai lembaga untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau situasi dunia internasional disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi, hak angket terhadap dugaan bahwa presiden dan/atau wakil presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden.⁶⁹

Sedangkan berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD, disebutkan bahwa anggota DPR mempunyai hak:⁷⁰

- a. mengajukan rancangan undang-undang;
- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan pendapat;
- d. memilih dan dipilih;
- e. membela diri;
- f. imunitas;
- g. protokoler; dan
- h. keuangan dan administratif.

Terkait dengan hak anggota DPD untuk mengajukan rancangan undang-undang pada dasarnya hak ini dimaksudkan untuk mendorong, memacu kreatifitas, semangat dan kualitas anggota DPR dalam menyikapi serta menyalurkan dan menindaklanjuti aspirasi rakyat yang diwakilinya dalam bentuk pengajuan usul rancangan undang-undang. Anggota DPR juga mempunyai hak untuk menyampaikan pertanyaan baik secara lisan maupun secara tertulis kepada pemerintah bertalian dengan tugas dan wewenang DPR. Serta menyampaikan usul dan pendapat secara leluasa baik kepada pemerintah maupun kepada DPR sendiri sehingga ada jaminan kemandirian sesuai dengan panggilan hati nurani serta kredibilitasnya. Oleh karena itu setiap anggota DPR tidak dapat diarahkan oleh

⁶⁹Baehaqi, *Op. Cit.*, hlm. 11.

⁷⁰Indonesia(5), *Op. Cit.*, ps. 28.

siapa pun di dalam proses pengambilan keputusan. Namun, tatacara penyampaian usul dan pendapat dimaksud tetap memperhatikan tatakrma, etika, moral, sopan santun dan kepatutan sebagai wakil rakyat.

Sedangkan yang dimaksud dengan hak imunitas atau hak kekebalan hukum anggota DPR pada dasarnya merupakan hak untuk tidak dapat dituntut di muka pengadilan karena pernyataan dan pendapat yang disampaikan dalam rapat-rapat DPR dengan pemerintah dan rapat-rapat DPR lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selain itu, anggota DPR juga mempunyai hak protokoler yaitu hak anggota DPR untuk memperoleh penghormatan berkenaan dengan jabatannya dalam acara-acara kenegaraan atau acara resmi maupun dalam melaksanakan tugasnya.

Selain hak-hak yang dimiliki oleh anggota DPR, pada dasarnya anggota DPR juga mempunyai kewajiban,⁷¹ yaitu:

1. mengamalkan Pancasila;
2. melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati segala peraturan perundang-undangan;
3. melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan;
4. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia;
5. memperhatikan supaya peningkatan kesejahteraan rakyat;
6. menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
7. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
8. memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihnya;
9. menaati kode etik dan Peraturan Tata Tertib DPR; dan
10. menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

⁷¹*Ibid.*, ps. 29.

2.3.2 Susunan dan Kedudukan Anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari ribuan pulau sehingga letaknya terpencar, namun mempunyai satu pemerintahan yaitu Republik Indonesia, dan untuk melaksanakan pemerintahan di bagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.⁷²

DPRD Provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah provinsi, terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum, diresmikan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden. Anggota DPRD Provinsi berjumlah sekurang-kurangnya 35 (tiga puluh lima) orang dan sebanyak-banyaknya 100 (seratus) orang dan berdomisili di ibukota provinsi yang bersangkutan. Masa jabatan anggota DPRD Provinsi adalah lima tahun dan berakhir bersamaan pada saat anggota DPRD Provinsi yang baru mengucapkan sumpah/janji. DPRD Provinsi mempunyai fungsi, sebagai berikut:⁷³

- a. fungsi legislasi, dalam hal ini adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD Provinsi untuk membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur;
- b. fungsi anggaran, yaitu fungsi DPRD Provinsi bersama-sama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang DPRD Provinsi;
- c. fungsi pengawasan, yaitu fungsi DPRD Provinsi untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah, dan

⁷²L. Sumartini, *Op. Cit.*, hlm 102-103.

⁷³Indonesia (5), *Op. Cit.*, ps. 61.

keputusan gubernur serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Dalam pasal 62 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003, disebutkan bahwa DPRD Provinsi mempunyai tugas dan wewenang, sebagai berikut:

- a. membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan gubernur untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. menetapkan APBD bersama dengan gubernur;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan gubernur, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah;
- d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur/wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri;
- e. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah;
- f. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam pelaksanaan desentralisasi.

DPRD Provinsi mempunyai hak,⁷⁴ yaitu:

- a. hak interpelasi, yaitu hak DPRD Provinsi untuk meminta keterangan kepada gubernur mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas bagi kehidupan masyarakat, daerah dan negara;
- b. hak angket, yaitu hak DPRD Provinsi untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan gubernur yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
- c. hak menyatakan pendapat, yaitu hak DPRD Provinsi sebagai lembaga untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan gubernur atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi

⁷⁴*Ibid.*, ps. 63.

penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Sedangkan anggota DPRD Provinsi mempunyai hak, sebagai berikut:⁷⁵

- a. mengajukan rancangan peraturan daerah;
- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan pendapat;
- d. memilih dan dipilih;
- e. membela diri;
- f. imunitas;
- g. protokoler; dan
- h. keuangan dan administratif.

Anggota DPRD Provinsi mempunyai kewajiban:⁷⁶

- a. mengamalkan Pancasila;
- b. melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati segala peraturan perundang-undangan;
- c. melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- d. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia dan daerah;
- e. memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
- f. menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- g. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- h. memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya;
- i. menaati kode etik dan Peraturan Tata Tertib DPRD Provinsi; dan
- j. menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dan lembaga yang terkait.

⁷⁵*Ibid.*, ps. 64.

⁷⁶*Ibid.*, ps. 65.

Sedangkan mengenai susunan dan kedudukan DPRD Kabupaten/Kota pada dasarnya DPRD Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah kabupaten/kota, yang terdiri atas anggota partai politik peserta pemilu yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum, berjumlah sekurang-kurangnya dua puluh orang dan sebanyak-banyaknya empat puluh lima orang. Keanggotaan DPRD Kabupaten/Kota diresmikan dengan keputusan gubernur atas nama Presiden, dan anggota DPRD Kabupaten/Kota berdomisili di Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Masa jabatan anggota DPRD Kabupaten/Kota pada dasarnya sama dengan masa jabatan anggota DPR maupun DPRD Provinsi yakni lima tahun dan berakhir bersamaan pada saat anggota DPRD Kabupaten/Kota yang baru mengucapkan sumpah atau janji.

Sama halnya dengan DPR dan DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota juga mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota juga tidak berbeda dengan yang dimiliki oleh DPRD Provinsi, hanya saja pelaksanaannya dilakukan di wilayah kabupaten atau kota. Sama halnya dengan kewajiban yang dimiliki DPRD Kabupaten/Kota pada prinsipnya sama dengan kewajiban DPRD Provinsi.

Sedangkan terkait dengan kekebalan yang dimiliki oleh anggota DPR dan DPRD baik provinsi maupun kabupaten/kota, pada dasarnya anggota DPR dan DPRD tidak dapat dituntut di hadapan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan dan/atau pendapat yang dikemukakan secara lisan ataupun tertulis dalam rapat-rapat MPR, DPR, DPD, DPRD Provinsi dan kabupaten/kota, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan tata tertip dan kode etik masing-masing lembaga. Namun ketentuan tersebut tidak berlaku dalam hal anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal-hal yang dimaksud oleh ketentuan mengenai pengumuman rahasia negara dalam buku kedua Bab I Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Selain itu, anggota DPR dan DPRD tidak dapat diganti antarwaktu karena pernyataan, pertanyaan dan/atau pendapat yang dikemukakan dalam rapat MPR, DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.⁷⁷

Mengenai larangan yang harus dipatuhi oleh anggota DPR dan DPRD, sebagai berikut:⁷⁸

1. anggota DPR dan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota tidak boleh merangkap jabatan sebagai:
 - pejabat negara lainnya;
 - hakim pada badan peradilan;
 - pegawai negeri sipil, anggota TNI/Polri, pegawai pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah dan/atau badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN/APBD
2. anggota DPR dan DPRD tidak boleh melakukan pekerjaan sebagai pejabat struktural pada lembaga pendidikan swasta, akuntan publik, konsultan, advokat/pengacara, notaris, dokter praktek dan pekerjaan lain yang ada hubungannya dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPR dan DPRD (bagi anggota DPR dan DPRD yang melakukan pekerjaan tersebut, wajib melepaskan pekerjaan itu selama menjadi anggota DPR dan DPRD)
3. anggota DPR dan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota tidak boleh melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Terkait dengan proses penyidikan terhadap anggota DPR dan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, maka berdasarkan pasal 106 UU No. 22 Tahun 2003 disebutkan bahwa dalam hal anggota DPR diduga melakukan perbuatan pidana, maka pemanggilan, permintaan keterangan, dan penyidikan harus mendapat persetujuan tertulis dari presiden. Sedangkan terhadap anggota DPRD Provinsi, dalam hal diduga melakukan perbuatan pidana, maka pemanggilan, permintaan keterangan, dan penyidikannya harus mendapat persetujuan dari menteri dalam negeri atas nama presiden. Juga terhadap anggota DPRD Kabupaten/Kota yang diduga melakukan perbuatan pidana, maka

⁷⁷*Ibid.*, ps. 103.

⁷⁸*Ibid.*, ps. 104.

pemanggilan, permintaan keterangan, dan penyidikannya harus mendapat persetujuan tertulis dari gubernur atas nama menteri dalam negeri.

Dalam penjelasan pasal tersebut, disebutkan bahwa persetujuan yang dimaksud adalah persetujuan tertulis langsung dari presiden atau menteri dalam negeri atau gubernur atas nama menteri dalam negeri tanpa hak substitusi, dan pemanggilan yang dimaksud termasuk pemanggilan sebagai saksi. Namun dalam pasal 106 angka (4) UU No. 22 Tahun 2003 disebutkan bahwa ketentuan mengenai persetujuan tertulis (izin pemeriksaan) tersebut tidak berlaku apabila anggota DPRD dan DPRD melakukan tindak pidana korupsi dan terorisme serta tertangkap tangan. Namun setelah tindakan tersebut dilakukan, harus dilaporkan kepada pejabat yang berwenang agar memberikan izin selambat-lambatnya dalam dua kali 24 jam.

Hal serupa juga diatur dalam pasal 53 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, bahwa tindakan penyidikan terhadap anggota DPRD dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari menteri dalam negeri atas nama presiden bagi anggota DPRD Provinsi dan dari gubernur atas nama menteri dalam negeri bagi anggota DPRD Kabupaten/Kota. Dalam UU No 32 Tahun 2004 diatur lebih lanjut bahwa, dalam hal persetujuan tertulis (izin pemeriksaan) tersebut tidak diberikan dalam waktu paling lama 60 hari semenjak diterimanya permohonan, proses penyidikan dapat dilakukan. Tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan diperlukan persetujuan tertulis dengan cara sebagaimana dimaksud sebelumnya. Kecuali dalam hal, tertangkap tangan melakukan tindak pidana, atau disangka melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati, atau tindak pidana terhadap keamanan negara. Namun tindakan penyidikannya harus segera dilaporkan kepada pejabat yang memberikan izin paling lama 2 X 24 (dua kali dua puluh empat) jam



BAB 3

TINDAK PIDANA PEMILU

3.1 Ketentuan Tindak Pidana Pemilu 2009

Secara ideal pemilihan umum dinyatakan absah kalau dilaksanakan secara jujur dan adil dalam arti sama sekali tidak terdapat pelanggaran, penyimpangan atau kecurangan. Namun nampaknya didunia ini tidak terdapat pemilu yang luput sama sekali dari hal-hal semacam itu. Untuk itu perlu adanya tindakan yang tegas terhadap setiap pelanggaran ataupun kecurangan yang terjadi dalam pemilu, mengingat pemilu merupakan sarana paling demokratis untuk membentuk *representative government*.⁷⁹

Pelanggaran pemilu pada dasarnya dapat dibagi menjadi tiga, yaitu pelanggaran pidana pemilu, pelanggaran administrasi pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Sedangkan dalam Undang-Undang No 10 Tahun 2008 pada dasarnya hanya menyebut dengan tegas tiga macam masalah hukum yaitu, pelanggaran administrasi pemilu, pelanggaran pidana pemilu, dan perselisihan hasil pemilu. Masalah hukum lainnya yakni pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dan sengketa dalam proses/tahapan pemilu meskipun tidak disebut secara tegas dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tetapi secara materi diatur.

Pelanggaran administrasi pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang pemilu yang bukan merupakan ketentuan pidana pemilu dan terhadap ketentuan lain yang diatur dalam peraturan KPU.⁸⁰ Contoh pelanggaran administratif, misalnya tidak memenuhi syarat-syarat untuk menjadi peserta pemilu, atau tidak melaporkan rekening awal dana kampanye dan lain-lain. Sedangkan perselisihan hasil pemilu adalah perselisihan antara KPU dan peserta pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional.⁸¹

⁷⁹A. Malik Haramain dan MF. Nurhuda Y, *Mengawal Transisi Refleksi Atas Pemantauan Pemilu '99* (Jakarta: UNDP, 2000), hlm. 47.

⁸⁰Indonesia(1), *Op. Cit.*, ps. 248.

Mengenai pelanggaran pidana pemilu, pada dasarnya pelanggaran ini merupakan tindakan yang dalam UU Pemilu diancam dengan sanksi pidana, hal inilah yang disebut sebagai tindak pidana pemilu.

Pada dasarnya tidak ada pengaturan tegas yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan di Indonesia mengenai apa yang dimaksud dengan tindak pidana pemilu. Dalam KUHP walaupun menyebutkan beberapa pasal mengenai tindak pidana pemilu akan tetapi tidak satupun pasal yang menyebutkan tentang defenisi tindak pidana pemilu. Beberapa pendapat ahli yang menguraikan pengertian atau defenisi dari tindak pidana pemilu, salah satunya adalah Djoko Prakoso dalam bukunya yang berjudul Tindak Pidana Pemilu. Menurutnya, pengertian tindak pidana pemilu adalah: “setiap orang, badan hukum ataupun organisasi yang dengan sengaja melanggar hukum, mengacaukan, menghalang-halangi atau mengganggu jalannya pemilihan umum yang diselenggarakan menurut undang-undang.”⁸²

Sedangkan menurut Topo Santoso yang dimaksud dengan tindak pidana pemilu adalah: “semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan umum yang diatur didalam undang-undang pemilihan umum maupun didalam undang-undang tindak pidana pemilu.”⁸³ Sedangkan tindak pidana sendiri dapat diartikan sebagai suatu perbuatan (baik aktif maupun pasif) yang melanggar suatu larangan atau keharusan, melawan hukum yang dilakukan oleh orang yang memiliki kesalahan, perbuatan mana terhadap pelakunya dapat dijatuhi pidana.⁸⁴ Dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2008, pada pasal 252 disebutkan bahwa:

“Pelanggaran pidana pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan pidana pemilu yang diatur dalam undang-undang ini yang penyelesaiannya dilaksanakan melalui pengadilan dalam lingkungan peradilan umum.”

⁸¹*Ibid.*, ps. 249.

⁸²Djoko Prakoso, *Tindak Pidana Pemilu*, (Jakarta: Rajawali Pers, Tahun 1987), hlm. 148.

⁸³Santoso, *Op. Cit.*, hlm. 5.

⁸⁴*Ibid.*, hlm. 6.

Berdasarkan rumusan tersebut maka dapat diartikan bahwa tidak semua tindak pidana yang terjadi pada masa pemilu atau yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu, digolongkan sebagai tindak pidana pemilu. Sebagai contoh, pembunuhan terhadap lawan politik pada saat berkampanye. Meskipun peristiwa terjadinya pada tahapan pemilu berlangsung atau berkaitan dengan peserta pemilu tertentu, namun karena pidana tersebut tidak diatur dalam Undang-Undang Pemilu, maka perbuatan tersebut tidak digolongkan sebagai tindak pidana pemilu, melainkan merupakan tindak pidana umum yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Begitu juga tidak pidana lainnya yang bisa jadi berkaitan dengan pemilu, tetapi tidak diatur dalam Undang-Undang Pemilu. Misalnya penyimpangan keuangan dalam pengadaan surat suara bukanlah tindak pidana pemilu, melainkan tindak pidana korupsi.

Terkait dengan subjek atau pelaku tindak pidana pemilu, berikut adalah pelaku atau subjek tindak pidana pemilu yang diatur dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2008, antara lain:⁸⁵

a. yang subjeknya setiap orang:

- sengaja menyebabkan orang lain kehilangan hak pilihnya;
- sengaja memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain tentang suatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar pemilih;
- dengan kekerasan atau ancaman kekerasan atau dengan menggunakan kekuasaan menghalang-halangi seseorang untuk terdaftar sebagai pemilih;
- dengan sengaja melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan seseorang atau dengan memaksa atau dengan menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memperoleh dukungan bagi pencalonan;

⁸⁵Hasyim Asyari, "Pelanggaran Pidana Pemilu", (makalah disampaikan pada diskusi terbuka dalam rangka bulan kajian ilmiah 2009 yang diselenggarakan oleh Lembaga Kajian Keilmuan (LKK) Fakultas Hukum, Universitas Indoensia, Kampus FHUI Depok, tanggal 20 Maret 2009).

- dengan sengaja membuat surat atau dokumen dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang memakai, atau menggunakan surat atau dokumen yang dipalsukan untuk menjadi bakal calon;
 - dengan sengaja melakukan kampanye diluar jadwal;
 - dengan sengaja melanggar larangan pelaksanaan kampanye pemilu;
 - pelaksana kampanye dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye secara langsung ataupun tidak langsung agar tidak menggunakan haknya untuk memilih, atau memilih peserta pemilu tertentu, atau menggunakan haknya untuk memilih dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah;
 - memberi atau menerima dana kampanye melebihi batas yang ditentukan;
 - menerima sumbangan dan/atau bantuan yang terlarang;
 - dengan sengaja, mengacaukan, menghalangi, atau mengganggu jalannya kampanye pemilu;
 - sengaja atau karena kelalaiannya mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilu;
 - dengan sengaja memberikan keterangan tidak benar dalam laporan dana kampanye;
 - mengumumkan shasil survey atau hasil jajak pendapat dalam masa tenang;
 - dengan sengaja pada saat pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih peserta pemilu tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah.
- b. yang subjeknya penyelenggara dan pelaksana pemilu:
- PPS/PPSLN dengan sengaja tidak memperbaiki daftar pemilih sementara;

- anggota KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, PPK, PPS, dan PPLN tidak menindaklanjuti temuan pengawas pemilu dalam melakukan pemutakhiran data pemilih, penyusunan dan pengumuman daftar pemilih sementara, perbaikan dan pengumuman daftar pemilih sementara, penetapan dan pengumuman daftar pemilih tetap, dan rekapitulasi daftar pemilih tetap yang merugikan WNI yang mempunyai hak pilih;
 - anggota KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota tidak menindaklanjuti temuan Bawaslu, Panwaslu provinsi dan Panwaslu kabupaten/kota dalam melaksanakan verifikasi;
 - anggota KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, Sekretaris Jendral KPU, pegawai sekretariat jendral KPU, sekretaris KPU provinsi, pegawai sekretariat KPU provinsi, sekretaris KPU kabupaten/kota, pegawai sekretariat KPU kabupaten/kota melakukan tindak pidana pemilu dalam pelaksanaan kampanye pemilu.
- c. yang subjeknya pejabat/pegawai negeri/aparat negara:
- ketua/ wakil ketua/ ketua muda/ hakim agung/ hakim konstitusi, hakim-hakim pada semua badan peradilan, ketua/ wakil ketua dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan, Gubernur, Deputy Gubernur senior, dan Deputy Gubernur Bank Indonesia serta pejabat badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah melanggar larangan kampanye;
 - pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, kepala desa dan perangkat desa dan anggota badan permusyawaratan desa melanggar larangan kampanye.

Terkait dengan bentuk-bentuk dari tindak pidana pemilu (pelanggaran pidana pemilu), pada dasarnya pertama kali diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Dalam KUHP terdapat 5 (lima) pasal mengenai tindak

pidana “Kejahatan terhadap Melakukan Kewajiban dan Hak Kenegaraan” yang mempunyai hubungan dengan pemilihan umum yaitu pasal 148, 149, 150, 151, dan 152 KUHP. Perbuatan-perbuatan yang dilarang menurut pasal-pasal tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Merintang orang menjalankan haknya dalam memilih,

Pasal 148 KUHP menyatakan:

“Barangsiapa pada waktu diadakan pemilihan berdasarkan aturan-aturan umum, dengan kekerasan atau ancaman kekerasan dengan sengaja merintang seseorang memakai hak pilihnya dengan bebas dan tidak terganggu, diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan.”

- b. Penyuapan,

Pasal 149 KUHP ayat (1) menyatakan:

“Barangsiapa pada waktu diadakan pemilihan berdasarkan aturan-aturan umum, dengan memberi atau menjanjikan sesuatu, menyuap seseorang supaya tidak memakai hak pilihnya, atau supaya memakai hak itu menurut cara yang tertentu, diancam dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah.”

Pasal 149 ayat (2) KUHP menyatakan:

“Pidana yang sama diterapkan kepada pemilih yang dengan menerima pemberian atau janji, mau disuap supaya memakai atau tidak memakai haknya seperti diatas.”

- c. Perbuatan tipu muslihat,

Pasal 150 KUHP menyatakan:

“Barangsiapa pada waktu diadakan pemilihan berdasarkan aturan-aturan umum melakukan, tipu muslihat sehingga suara seorang pemilih menjadi tidak berharga atau menyebabkan orang lain daripada yang dimaksud oleh pemilih itu menjadi terpilih, diancam dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan.”

- d. Mengaku sebagai orang lain,

Pasal 151 KUHP menyatakan:

“Barangsiapa dengan sengaja memakai nama orang lain untuk ikut dalam pemilihan berdasarkan aturan-aturan umum, diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan.”

- e. Menggagalkan pemungutan suara yang telah dilakukan atau melakukan tipu muslihat,

pasal 152 KUHP menyatakan:

“Barangsiapa pada waktu diadakan pemilihan berdasarkan aturan-aturan umum dengan sengaja menggagalkan pemungutan suara yang telah diadakan atau melakukan tipu muslihat yang menyebabkan putusan pemungutan suara itu lain dari yang seharusnya diperoleh berdasarkan kartu-kartu pemungutan suara yang masuk secara sah atau berdasarkan suara-suara yang dikeluarkan secara sah, diancam dengan pidana penjara paling lama dua tahun.”

Sedangkan bentuk-bentuk tindak pidana pemilu atau pelanggaran pidana pemilu yang diatur dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 adalah sebagai berikut.⁸⁶

UU 10/2008	Kualifikasi Delik	Unsur-Unsur Pelanggaran Pidana Pemilu	Ancaman Pidana
Tahapan Pemutahiran Data dan Penyusunan Daftar Pemilih			
Pasal 260	Menyebabkan orang lain kehilangan hak pilih	1. setiap orang 2. dengan sengaja 3. menyebabkan orang lain kehilangan hak pilih	Pidana penjara 12-24 bulan dan denda 12-24 juta
Pasal 261	Memberi keterangan tidak benar	1. setiap orang 2. dengan sengaja 3. memberi keterangan tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain 4. tentang sesuatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar pemilih	Pidana penjara 3-12 bulan dan denda 3-12 juta
Pasal 262	Menghalang-halangi seseorang untuk terdaftar sebagai pemilih	1. setiap orang 2. dengan kekerasan atau ancaman kekerasan 3. menggunakan kekuasaan	Pidana penjara 12-36 bulan dan denda 12-36 juta

⁸⁶*Ibid.*

		<p>yang ada padanya pada saat pendaftaran pemilih</p> <p>4. menghalangi seseorang untuk terdaftar sebagai pemilih dalam pemilu</p>	
Pasal 263	Tidak memperbaiki daftar pemilih sementara	<p>1. petugas PPS/PPLN</p> <p>2. dengan sengaja</p> <p>3. tidak memperbaiki daftar pemilih sementara</p> <p>4. setelah mendapat masukan dari masyarakat dan peserta pemilu</p>	Pidana penjara 3-6 bulan dan denda 3-6 juta
Pasal 264	Tidak menindaklanjuti temuan Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, PPL dan PPLN	<p>1. setiap anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS dan PPLN</p> <p>2. tidak menindaklanjuti temuan Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, PPL dan PPLN</p> <p>3. dalam melakukan pemutakhiran data pemilih, penyusunan dan pengumuman daftar pemilih sementara perbaikan dan pengumuman daftar pemilih sementara, penetapan dan pengumuman daftar pemilih tetap, dan rekapitulasi daftar pemilih tetap</p> <p>4. merugikan WNI yang memiliki hak pilih</p>	Pidana penjara 6-36 bulan dan denda 6-36 juta
Pendaftaran peserta pemilu/penetapan peserta pemilu/penetapan jumlah kursi/pencalonan DPR, DPD, DPRD			
Pasal 265	Melakukan perbuatan curang	<p>1. setiap orang</p> <p>2. dengan sengaja</p> <p>3. melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan seseorang atau dengan memaksa atau dengan menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya</p>	Pidana penjara 12-36 bulan dan denda 12-36 juta

		4. untuk memperoleh dukungan bagi pencalonan anggota DPD (sebagaimana dimaksud Pasal 13)	
Pasal 266	Membuat surat atau dokumen palsu, atau menggunakan surat/dokumen palsu	<ol style="list-style-type: none"> 1. setiap orang 2. dengan sengaja 3. membuat surat atau dokumen 4. dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang memakai atau 5. sengaja menggunakan surat atau dokumen yang dipalsukan 6. untuk menjadi bakal calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota atau calon peserta pemilu (sebagaimana dimaksud Pasal 63 dan Pasal 73) 	Pidana penjara 36-72 bulan dan denda 36-72 juta
Pasal 267	Tidak menindaklanjuti temuan Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Kabupaten/Kota	<ol style="list-style-type: none"> 1. setiap anggota KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota 2. tidak menindaklanjuti temuan Bawaslu, Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota dalam melaksanakan verifikasi partai politik calon peserta pemilu (sebagaimana dimaksud Pasal 18 ayat 3) 	Pidana penjara 6-36 bulan dan denda 6-36 juta
Pasal 268	Tidak menindaklanjuti temuan Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Kabupaten/Kota	<ol style="list-style-type: none"> 1. setiap anggota KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota 2. tidak menindaklanjuti temuan Bawaslu, Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan verifikasi partai politik calon peserta pemilu dan verifikasi kelengkapan administrasi 	Pidana penjara 6-36 bulan dan denda 6-36 juta

		<p>bakal calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota (sebagaimana dimaksud Pasal 60 ayat 3 dan Pasal 70 ayat 3)</p>	
Tahapan masa kampanye			
Pasal 269	Melakukan kampanye diluar jadwal waktu	<ol style="list-style-type: none"> 1. setiap orang 2. dengan sengaja 3. melakukan kampanye diluar jadwal waktu yang telah ditetapkan KPU, KPU Provinsi, Kabupaten/Kota untuk masing-masing peserta pemilu (sebagaimana dimaksud Pasal 82) 	Pidana penjara 3-12 bulan dan denda 3-12 juta
Pasal 270 jo. Pasal 84 ayat (1) huruf a-i	Melanggar larangan pelaksanaan kampanye	<ol style="list-style-type: none"> 1. setiap orang 2. dengan sengaja 3. mempersoalkan dasar negara Pancasila, Pembukaan UUD 1945, dan bentuk negara kesatuan RI, atau 4. melakukan kegiatan yang membahayakan keutuhan NKRI, atau 5. menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon, dan atau peserta pemilu yang lain, atau 6. menghasut dan mengadu domba perseorangan ataupun masyarakat 7. mengganggu ketertiban umum atau 8. mengancam untuk melakukan kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada seseorang, sekelompok anggota 	Pidana penjara 6-24 bulan denda 6-24 juta

		<p>masyarakat dan atau peserta pemilu lain, atau</p> <p>9. merusak dan atau menghilangkan alat peraga kampanye peserta pemilu, atau</p> <p>10. menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan, atau</p> <p>11. membawa atau menggunakan tanda gambar dan atau atribut lain selain dari tanda gambar dan atau atribut peserta pemilu yang bersangkutan atau</p> <p>12. menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta kampanye</p>	
<p>Pasal 271 jo. Pasal 84 ayat (2)</p>	<p>Melanggar larangan kampanye mengikut sertakan pejabat tertentu</p>	<p>1. setiap pelaksana kampanye</p> <p>2. mengikutsertakan ketua, wakil ketua, ketua muda, hakim agung pada MA, dan hakim pada semua badan peradilan dibawah MA dan hakim konstitusi pada MK; atau</p> <p>3. ketua, wakil ketua dan anggota BPK; atau</p> <p>4. gubernur, deputi gubernur senior, dan deputi gubernur BI; atau</p> <p>5. pejabat BUMN/BUMD; atau</p> <p>6. PNS; atau</p> <p>7. anggota TNI dan POLRI; atau</p> <p>8. kepala desa; atau</p> <p>9. perangkat desa; atau</p> <p>10. anggota badan</p>	<p>Pidana penjara 3-12 bulan dan denda 30-60 juta</p>

		permusyawaratan desa; atau 11. WNI yang tidak memiliki hak memilih	
Pasal 272 jo. Pasal 84 ayat (3)	Pejabat ikut serta sebagai pelaksana kampanye	<ol style="list-style-type: none"> 1. setiap ketua/wakil ketua/ketua muda/hakim agung/hakim kenstitusi, hakim-hakim pada semua badan peradilan, 2. ketua/wakil ketua dan anggota BPK, 3. gubernur, deputi gubernur senior dan deputi gubernur Bank Indonesia 4. pejabat BUMN/BUMD ikut serta sebagai pelaksana kampanye 	Pidana penjara 6-24 bulan dan denda 25-50 juta
Pasal 273 jo. pasal 84 ayat (3)	Pegawai negeri sipil sebagai pelaksana kampanye	<ol style="list-style-type: none"> 1. setiap PNS, anggota TNI dan POLRI, kepala desa dan perangkat desa dan anggota BPD 2. ikut serta sebagai pelaksana kampanye 	Pidana penjara 3-12 bulan dan denda 3-12 juta
Pasal 273 jo. pasal 84 ayat (5)	Pegawai negeri sipil sebagai peserta kampanye	<ol style="list-style-type: none"> 1. setiap PNS 2. mengerahkan PNS di lingkungan kerjanya atau 3. menggunakan fasilitas negara 	Pidana penjara 3-12 bulan dan denda 3-12 juta
Pasal 274	Memberi uang atau materi lain kepada peserta lain	<ol style="list-style-type: none"> 1. pelaksana kampanye 2. dengan sengaja 3. menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye 4. secara langsung atau tidak langsung agar tidak menggunakan haknya untuk memilih, atau memilih peserta pemilu tertentu, atau menggunakan haknya 	Pidana penjara 6-24 bulan dan denda 6-24 juta

		<p>untuk memilih dengan cara tertentu</p> <p>5. sehingga surat suaranya tidak sah (sebagaimana yang dimaksud Pasal 87)</p>	
Pasal 275 jo. pasal 123 ayat (1)	Mengakibatkan terganggunya tahapan atau pelaksanaan kampanye	<ol style="list-style-type: none"> 1. anggota KPU, KPU provinsi, kabupaten/kota, Sekjen KPU, pegawai sekretariat jenderal KPU, sekretaris KPU provinsi, pegawai sekretariat provinsi, sekretaris KPU kabupaten/kota dan pegawai sekretariat KPU kabupaten/kota 2. dengan sengaja atau lalai 3. melakukan tindak pidana pemilu atau pelanggaran administrasi pemilu yang mengakibatkan terganggunya tahapan kampanye yang sedang berlangsung 	Pidana penjara 6-24 bulan dan denda 6-24 juta
Pasal 276	Memberi atau menerima dana kampanye melebihi batas yang ditentukan	<ol style="list-style-type: none"> 1. setiap orang 2. memberi/menerima dana kampanye melebihi batas yang ditentukan Pasal 131 a (1 dan 2) dan Pasal 133 a (1 dan 2) 	Pidana penjara 6-24 bulan dan denda 1-5 milyar
Pasal 277 jo. Pasal 139	Menerima sumbangan kampanye dari pihak asing	<ol style="list-style-type: none"> 1. peserta pemilu 2. terbukti menerima sumbangan dan atau bantuan kampanye dari pihak asing; tidak jelas identitas penyumbang; pemerintah, pemerintah daerah, BUMN dan BUMD; atau pemerintah desa dan badan usaha milik desa 3. tidak melaporkan dana itu kepada KPU dan 	Pidana penjara 12-36 bulan dan denda 12-36 juta

		tidak menyerahkannya kepada kas negara paling lambat 14 hari setelah kampanye berakhir	
Pasal 278	Mengacaukan jalannya kampanye	<ol style="list-style-type: none"> 1. setiap orang 2. dengan sengaja 3. mengacaukan, menghalangi, mengganggu jalannya kampanye pemilu 	Pidana penjara 6-24 bulan dan 6-24 juta
Pasal 279 ayat (1) jo. Pasal 107	Karena kelalaiannya mengakibatkan terganggunya tahapan pemilu	<ol style="list-style-type: none"> 1. pelaksana kampanye 2. karena kelalaiannya 3. mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggara pemilu di tingkat desa/kelurahan 	Pidana penjara 3-12 bulan dan denda 3-12 juta
Pasal 279 ayat (2) jo. Pasal 107	Sengaja mengakibatkan terganggunya tahapan pemilu	<ol style="list-style-type: none"> 1. pelaksana kampanye 2. dengan sengaja 3. mengakibatkan terganggunya 4. tahapan penyelenggaraan pemilu di tingkat desa/kelurahan 	Pidana penjara 6-18 bulan dan denda 6-18 juta
Pasal 280	Sengaja atau lalai mengakibatkan terganggunya tahapan pemilu	<ol style="list-style-type: none"> 1. setiap pelaksana, peserta, atau petugas kampanye 2. terbukti dengan sengaja atau lalai 3. mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilu 	Pidana penjara 6-24 bulan dan denda 6-24 juta
Pasal 281	Memberi keterangan tidak benar dalam laporan dana kampanye	<ol style="list-style-type: none"> 1. setiap orang 2. dengan sengaja 3. memberikan keterangan tidak benar dalam laporan dana kampanye (sebagaimana dimaksud Pasal 134, 135 (1 dan 2)) 	Pidana penjara 6-24 bulan dan denda 6-24 juta
Tahapan masa tenang			
Pasal 282 jo. Pasal 245 ayat (2)	Mengumumkan hasil survey dalam masa tenang	<ol style="list-style-type: none"> 1. setiap orang 2. mengumumkan hasil survey/jajak pendapat dalam masa tenang 	Pidana penjara 3-12 bulan dan 3-12 juta

Tahap pemungutan dan penghitungan suara			
Pasal 283	Menetapkan jumlah surat suara yang dicetak melebihi yang ditentukan	<ol style="list-style-type: none"> 1. ketua KPU 2. dengan sengaja 3. menetapkan jumlah surat suara yang dicetak melebihi jumlah yang ditentukan (sebagaimana dimaksud Pasal 145 ayat (2, 3, 4)) 	Pidana penjara 12-24 bulan dan denda 120-240 juta
Pasal 284	Sengaja mencetak surat suara melebihi jumlah yang ditetapkan	<ol style="list-style-type: none"> 1. setiap perusahaan percetakan surat suara 2. dengan sengaja 3. mencetak surat suara melebihi jumlah yang ditetapkan oleh KPU (sebagaimana dimaksud Pasal 146 (1)) 	Pidana penjara 24-48 bulan dan denda 500 juta -10 milyar
Pasal 285	Tidak menjaga kerahasiaan surat suara	<ol style="list-style-type: none"> 1. setiap perusahaan percetakan surat suara 2. tidak menjaga kerahasiaan, keamanan dan keutuhan surat suara (sebagaimana dimaksud Pasal 146 ayat (1)) 	Pidana penjara 24-48 bulan dan denda 500 juta -10 milyar
Pasal 286	Sengaja memberi uang kepada pemilih	<ol style="list-style-type: none"> 1. setiap orang 2. dengan sengaja 3. saat pemungutan suara 4. menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih 5. supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih peserta pemilu tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu 6. sehingga surat suaranya tidak sah 	Pidana penjara 12-36 bulan dan denda 6-36 juta
Pasal 287	Menghalangi seseorang menggunakan hak pilih	<ol style="list-style-type: none"> 1. setiap orang 2. dengan sengaja 3. menggunakan kekerasan 	Pidana penjara 6-24 bulan dan denda 6-24 juta

		atau ancaman kekerasan dan/atau menghalangi seseorang yang akan melakukan haknya untuk memilih atau 4. melakukan kegiatan yang menimbulkan gangguan ketertiban dan ketentraman pelaksanaan pemungutan suara	
Pasal 288	Menyebabkan suara pemilih tidak bernilai	<ol style="list-style-type: none"> 1. setiap orang 2. dengan sengaja 3. melakukan perbuatan yang menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak bernilai atau menyebabkan peserta pemilu tertentu mendapat tambahan suara atau perolehan suara peserta pemilu menjadi berkurang 	Pidana penjara 12-36 bulan dan denda 12-36 juta
Pasal 289	Sengaja mengaku dirinya sebagai orang lain	<ol style="list-style-type: none"> 1. setiap orang 2. dengan sengaja 3. pada saat pemungutan suara dirinya sebagai orang lain 	Pidana penjara 6-18 bulan dan denda 6-18 juta
Pasal 290	Memberi suara lebih dari satu	<ol style="list-style-type: none"> 1. setiap orang 2. dengan sengaja 3. pada waktu pemungutan suara memberikan suaranya lebih dari satu kali di satu TPS atau lebih 	Pidana penjara 6-18 bulan dan denda 6-18 juta
Pasal 291	Menggagalkan pemungutan suara	<ol style="list-style-type: none"> 1. setiap orang 2. dengan sengaja 3. menggagalkan pemungutan suara 	Pidana penjara 24-60 bulan dan denda 24-60 juta
Pasal 292	Majikan tidak memberikan kesempatan pekerja memberikan suara	<ol style="list-style-type: none"> 1. seorang majikan atau atasan 2. tidak memberikan kesempatan seorang pekerja 	Pidana penjara 6-12 bulan dan denda 6-12 juta

		3. memberikan suaranya pada pemungutan suaranya, kecuali dengan alasan bahwa pekerjaan tersebut tidak dapat ditinggalkan	
Pasal 293	Merusak hasil pemungutan suara	1. setiap orang 2. dengan sengaja 3. merusak atau menghilangkan hasil pemungutan suara yang sudah disegel	Pidana penjara 12-36 bulan dan denda 12-36 juta
Pasal 294 jo. pasal 155 ayat (2)	Tidak memberikan surat suara pengganti	1. ketua dan anggota KPPS/KPPSLN 2. dengan sengaja 3. tidak memberikan surat suara pengganti hanya satu kali kepada pemilih yang menerima surat suara yang rusak dan tidak mencatat suara yang rusak dalam berita acara	Pidana penjara 3-12 bulan dan denda 3-12 juta
Pasal 295 jo. Pasal 156 ayat (2)	Memberitahu pilihan pemilih kepada orang lain	1. setiap orang yang bertugas membantu pemilih 2. dengan sengaja 3. memberitahukan pilihan pemilih kepada orang lain	Pidana penjara 3-12 bulan dan denda 3-12 juta
Pasal 296 ayat (1) jo. Pasal 220 ayat (2)	Tidak menetapkan pemungutan suara ulang	1. anggota KPU kabupaten/kota 2. tidak menetapkan pemungutan suara ulang di TPS, padahal pemungutan ulang telah diusulkan oleh KPPS dan telah diteruskan kepada BPK	Pidana penjara 6-24 bulan dan denda 6-24 juta
Pasal 296 ayat (2)	Tidak melaksanakan pemungutan suara ulang	1. ketua dan anggota KPPS 2. dengan sengaja 3. tidak melaksanakan	Pidana penjara 3-12 bulan dan denda 3-12 juta

		ketetapan KPU untuk melaksanakan pemungutan suara ulang diatas TPS	
Penetapan hasil pemilu			
Pasal 297	Merusak atau menghilangkan berita acara pemungutan suara	<ol style="list-style-type: none"> 1. setiap orang 2. karena kelalaiannya 3. menyebabkan rusak/hilangnya berita acara pemungutan, penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara yang sudah disegel 	Pidana penjara 12-60 bulan dan denda 500 juta – 1 milyar
Pasal 298	Mengubah berita acara hasil pemungutan suara	<ol style="list-style-type: none"> 1. setiap orang 2. dengan sengaja 3. mengubah berita acara hasil penghitungan suara dan/atau sertifikat hasil penghitungan suara 	Pidana penjara 12-60 bulan dan denda 500 juta – 1 milyar
Pasal 299 ayat (1)	Karena kelalaiannya mengakibatkan berita acara hasil rekapitulasi hilang atau rusak	<ol style="list-style-type: none"> 1. anggota KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota dan PPK 2. karena kelalaiannya 3. mengakibatkan hilang atau berubahnya berita acara hasil rekapitulasi penghitungan perolehan suara dan/atau sertifikat penghitungan suara 	Pidana penjara 6-12 bulan dan denda 6-12 juta
Pasal 299 ayat (2)	Dengan sengaja mengakibatkan berita acara hasil rekapitulasi hilang atau rusak	<ol style="list-style-type: none"> 1. anggota KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota dan PPK 2. dengan sengaja 3. mengakibatkan hilang atau berubahnya berita acara hasil rekapitulasi penghitungan perolehan suara dan/atau sertifikat penghitungan suara 	Pidana penjara 12-24 bulan dan denda 12-24 juta
Pasal 300	Merusak sistem informasi penghitungan suara	<ol style="list-style-type: none"> 1. setiap orang 2. dengan sengaja 3. merusak atau 	Pidana penjara 60-120 bulan dan denda 500 juta – 1 milyar

		mengganggu atau mendistorsi sistem informasi perhitungan suara hasil pemilu	
Pasal 301	Sengaja tidak membuat berita acara perolehan suara	<ol style="list-style-type: none"> 1. ketua dan anggota KPPS/KPPSLN 2. dengan sengaja 3. tidak membuat dan menandatangani berita acara perolehan suara peserta pemilu dan calon anggota DPR, DPD dan DPRD (sebagaimana dimaksud Pasal 154 ayat (3)) 	Pidana penjara 12-36 bulan dan denda 6-12 juta
Pasal 302	Tidak memberi salinan berita acara pemungutan suara	<ol style="list-style-type: none"> 1. setiap KPPS/KPPSLN 2. dengan sengaja 3. tidak memberikan salinan satu lembar eksemplar berita acara pemungutan dan penghitungan suara kepada saksi peserta pemilu, PPL, PPS dan PPK melalui PPS (sebagaimana dimaksud Pasal 180 ayat (2 dan 3)) 	Pidana penjara 3-12 bulan dan denda 3-12 juta
Pasal 303	Tidak mengamankan kotak suara	<ol style="list-style-type: none"> 1. setiap KPPS/KPPSLN 2. tidak menjaga, mengamankan keutuhan kotak suara dan menyerahkan kotak suara tersegel yang berisi surat suara, berita acara pemungutan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara, kepada PPK melalui PPS atau kepada PPLN bagi KPPSLN pada hari yang sama (sebagaimana yang dimaksud pasal 180 ayat (4 dan 5)) 	Pidana penjara 6-18 bulan dan denda 6-18 juta

Pasal 304	Panwaslu tidak mengawasi penyerahan kotak suara	<ol style="list-style-type: none"> 1. setiap Panwaslu lapangan 2. tidak mengawasi penyerahan kotak suara tersegel kepada PPK dan Panwaslu kecamatan yang tidak mengawasi penyerahan kotak suara tersegel kepada KPU kabupaten/kota (sebagaimana dimaksud pasal 180 ayat (6)) 	Pidana penjara 6-24 bulan dan denda 6-24 juta
Pasal 305	Tidak mengumumkan hasil penghitungan suara	<ol style="list-style-type: none"> 1. setiap PPS 2. tidak mengumumkan hasil penghitungan suara dari seluruh TPS di wilayah kerjanya (sebagaimana dimaksud pasal 181) 	Pidana penjara 3-12 bulan dan denda 3-12 juta
Pasal 306	KPU tidak menetapkan hasil pemilu	<ol style="list-style-type: none"> 1. setiap anggota KPU 2. tidak menetapkan perolehan hasil pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPR Kabupaten/kota secara nasional (sebagaimana dimaksud pasal 199 ayat (2)) 	Pidana penjara 24-60 bulan dan denda 240-600 juta
Pasal 307 jo. Pasal 245 ayat (3)	Mengumumkan hasil penghitungan cepat pada hari pemungutan suara	<ol style="list-style-type: none"> 1. setiap orang atau lembaga yang melakukan penghitungan cepat 2. mengumumkan hasil penghitungan cepat pada hari/tanggal pemungutan suara 	Pidana penjara 6-18 bulan dan denda 6-18 juta
Pasal 308 jo. Pasal 245 ayat (4)	Tidak memberitahukan hasil penghitungan cepat bukan merupakan hasil resmi pemilu	<ol style="list-style-type: none"> 1. setiap orang atau lembaga 2. melakukan penghitungan cepat 3. tidak memberitahukan hasil penghitungan cepat bukan merupakan hasil 	Pidana penjara 6-18 bulan dan denda 6-18 juta

		resmi pemilu	
Pasal 309	KPU tidak melaksanakan putusan pengadilan	<ol style="list-style-type: none"> 1. ketua dan anggota KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota 2. tidak melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (sebagaimana dimaksud pasal 257 ayat (2)) 	Pidana penjara 12-24 bulan dan denda 12-24 juta
Pasal 310	Bawaslu tidak menindaklanjuti temuan pelanggaran pemilu oleh KPU	<ol style="list-style-type: none"> 1. ketua dan anggota Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, Panwaslu lapangan, Panwaslu LN 2. dengan sengaja 3. tidak menindaklanjuti temuan dan/atau laporan pelanggaran pemilu yang dilakukan oleh KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, PPK, PPS/PPLN, dan/atau KPPS/KPPSLN dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu 	Pidana penjara 3-36 bulan dan denda 3-36 juta
Pasal 311	Pemberatan	Penyelenggaraan pemilu melakukan pelanggaran pidana pemilu sebagaimana dimaksud dalam pasal 260, 261, 262, 265, 266, 269, 270, 276, 278, 281, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 293, 295, 297, 298 dan 300	Pidana ditambah 1/3 (satu per tiga) dari ketentuan pidana yang ditentukan dalam pasal-pasal tersebut

3.2 Tata Cara Penyelesaian Tindak Pidana Pemilu

Dari segi hukum acara, terdapat perkembangan yakni ditentukannya waktu penyelesaian yang singkat, mulai dari penyidikan hingga pemeriksaan sidang pengadilan. Ketentuan waktu singkat ini dapat dikatakan sudah sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai dari pengaturan pidana pemilu itu sendiri. Sebab tindak pidana pemilu dapat dipandang sebagai suatu tindakan terlarang yang serius sifatnya. Karena itu, harus diselesaikan dalam waktu singkat agar tujuan mengadakan ketentuan pidana pemilu itu dapat tercapai, yakni untuk melindungi proses demokrasi melalui pemilu.

Pada prinsipnya penyelesaian tindak pidana pemilu 2009 hampir sama dengan penyelesaian tindak pidana pemilu 2004, tentu saja dengan beberapa perkembangan baru. Perkembangan penting dalam penyelesaian tindak pidana pemilu 2009 dibandingkan dengan pemilu 2004 sekurang-kurangnya menyangkut lima hal yaitu,⁸⁷ waktu penyelidikan hingga pemeriksaan di pengadilan yang lebih singkat, kemudian waktu dan mekanisme alur pergerakan berkas perkara diatur lebih detail, adanya hakim khusus yang melakukan pemeriksaan perkara, putusan pengadilan negeri boleh dibanding ke pengadilan tinggi tanpa membedakan ancaman hukumannya, serta adanya keharusan pengadilan untuk memutus perkara pidana pemilu yang dapat mempengaruhi perolehan suara peserta pemilu paling lambat lima hari sebelum hasil pemilu ditetapkan secara nasional.⁸⁸

Penyelesaian pelanggaran pemilu diatur dalam UU Pemilu BAB XX. Secara umum, pelanggaran diselesaikan melalui Bawaslu dan 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,

⁸⁷*Ibid.*

⁸⁸Indonesia(1), *Op. Cit.*, ps 257.

Panwaslu Propinsi, 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 1) pelanggaran pemilu yang bersifat administratif dan 2) pelanggaran yang mengandung unsur pidana. Kemudian Bawaslu meneruskan hasil kajian tersebut kepada instansi yang berwenang untuk diselesaikan. Aturan mengenai tata cara pelaporan pelanggaran pemilu diatur dalam ketentuan pasal 247 UU 10/2008 yang diperkuat dalam Peraturan Bawaslu No.05 /2008.

Laporan pelanggaran pidana pemilu kemudian diteruskan kepada penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pada prinsipnya hukum acara yang digunakan dalam melakukan penyidikan tindak pidana pemilu menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP), kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2008. Pada tahap penyidikan,⁸⁹ penyidik mempunyai waktu paling lama 14 (empat belas) hari untuk menyampaikan hasil penyidikan (berkas perkara) kepada Jaksa Penuntut Umum (JPU) sejak menerima laporan dari Bawaslu atau Panwaslu. Kepolisian mengartikan 14 hari tersebut termasuk hari libur. Hal ini mengacu kepada KUHP yang mengartikan hari adalah 1 x 24 jam dan 1 bulan adalah 30 hari.⁹⁰ Dalam hal hasil penyidikan ternyata belum lengkap, maka pengembalian berkas perkara (P-19) dari JPU kepada penyidik paling lama 3 (tiga) hari setelah berkas perkara diterima JPU disertai dengan petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi.

⁸⁹ *Penyidikan* yaitu serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya. Indonesia (2), *Op. Cit.*, ps. 1 angka 2.

⁹⁰ Indonesia(2), *Ibid.*, ps. 1 angka 31.

Penyerahan berkas perkara kembali dari penyidik kepada JPU paling lama 3 (tiga) hari sejak berkas perkara diterima.⁹¹

Terkait dengan Penuntut umum dalam tindak pidana pemilu, UU Pemilu tidak mengatur secara khusus tentang penuntut umum dalam penanganan pidana pemilu. Melalui Surat Keputusan (September 2008) Jaksa Agung telah menunjuk jaksa khusus pemilu di seluruh Indonesia (31 Kejaksaan Tinggi, 272 kejaksaan Negeri, dan 91 Cabang Kejaksaan Negeri). Masing-masing Kejaksaan Negeri dan Cabang Kejaksaan Negeri ditugaskan 2 (dua) orang jaksa khusus untuk menangani pidana pemilu tanpa menangani kasus lain di luar pidana pemilu. Di tingkat Kejaksaan Agung ditugaskan 12 (dua belas) orang jaksa yang dipimpin Jaksa Agung Muda Pidana Umum (Jampidum) untuk menangani perkara pemilu di pusat dan Luar Negeri. Penugasan ini dituangkan dalam Keputusan Jaksa Agung No. 125/2008. Maksimal 5 (lima) hari sejak berkas diterima, JPU 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.

Tindak lanjut dari penanganan dugaan pelanggaran pidana pemilu oleh Kejaksaan adalah pengadilan dalam yuridiksi peradilan umum. 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

⁹¹Indonesia(1), op. Cit., Ps 253.

singkat dan upaya hukum yang hanya sampai banding di Pengadilan Tinggi. Paling lama 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 Undang-Undang memerintahkan agar penanganan pidana pemilu di pengadilan ditangani oleh hakim khusus⁹² yang diatur lebih lanjut melalui Peraturan Mahkamah Agung. PERMA No. 03/2008 menegaskan bahwa Hakim khusus sebagaimana dimaksud berjumlah antara 3 (tiga) sampai 5 (lima) orang hakim dengan kriteria telah bekerja selama 3 (tiga) tahun. Mahkamah Agung juga telah mengeluarkan Surat Edaran No. 07/A/2008 yang memerintahkan kepada Pengadilan Tinggi untuk segera mempersiapkan atau menunjuk hakim khusus yang menangani tindak pidana pemilu. Dalam hal terjadi penolakan terhadap putusan Pengadilan Negeri tersebut, 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 sebagaimana dimaksud 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 lain.

Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tinggi harus telah menyampaikan putusan tersebut kepada Penuntut Umum, paling lama 3 (hari) hari setelah putusan pengadilan dibacakan. Putusan sebagaimana dimaksud 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

⁹²Hakim khusus yang dimaksud dalam hal ini adalah hakim karir pada pengadilan negeri dan pengadilan tinggi yang ditetapkan secara khusus untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara pidana pemilu. Indonesia(1), *Op. Cit.*, ps. 254.

nasional. Khusus terhadap putusan yang berpengaruh terhadap perolehan suara ini, KPU, KPU propinsi dan KPU kabupaten/kota dan peserta harus sudah menerima salinan putusan pengadilan pada hari putusan dibacakan. KPU berkewajiban untuk menindaklanjuti putusan sebagaimana dimaksud. Sesuai dengan sifatnya yang cepat, maka proses penyelesaian pelanggaran pidana pemilu paling lama 53 hari sejak terjadinya pelanggaran sampai dengan pelaksanaan putusan oleh jaksa. Pengaturan ini jauh lebih cepat jika dibandingkan dengan UU No. 12 Tahun 2003 yang memakan waktu 121 hari.

3.3 Ketentuan Mengenai Izin Pemeriksaan Pejabat Negara

Pejabat adalah pegawai pemerintah yang memegang jabatan penting sebagai unsur pimpinan.⁹³ Sedangkan pejabat negara adalah pimpinan dan anggota lembaga tertinggi/tinggi negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh undang-undang.⁹⁴

Pejabat negara terdiri dari.⁹⁵

1. Presiden dan Wakil Presiden;
2. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
4. Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung, serta Ketua, Wakil Ketua dan Hakim pada semua badan peradilan;
5. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung;
6. Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
7. Menteri, dan jabatan setingkat menteri;
8. Kepala Perwakilan RI di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan berkuasa penuh;
9. Gubernur dan Wakil Gubernur;

⁹³Sudarsono, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2002), hlm. 190.

⁹⁴Indonesia, *Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian*, UU No. 43, LN. No. 169 Tahun 1999, TLN No. 3893, ps 1 angka 5.

⁹⁵*Ibid.*, ps 11.

10. Bupati/ Walikota dan Wakil Bupati/ Wakil Walikota;
11. Pejabat lain yang ditetapkan oleh undang-undang.

Tidak semua pemeriksaan terhadap pejabat negara memerlukan izin dari pejabat yang berwenang memberi izin. Pejabat-pejabat negara yang memerlukan izin sebelum dilakukan pemeriksaan terhadap pejabat tersebut, antara lain adalah:

1. Anggota Legislatif (DPR/DPRD Provinsi/DPRD Kabupaten/Kota)

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD mengatur mengenai tata cara melakukan penyidikan terhadap anggota legislatif. Dalam pasal 106 disebutkan bahwa dalam hal anggota MPR, DPR dan DPD yang diduga melakukan tindak pidana maka pemanggilan (termasuk pemanggilan sebagai saksi), permintaan keterangan (pemeriksaan) dan penyidikan harus mendapat persetujuan tertulis secara langsung dari presiden (tanpa hak substitusi). Sedangkan terhadap anggota DPRD Provinsi harus mendapat persetujuan tertulis dari Mendagri atas nama Presiden (tanpa hak substitusi) dan terhadap anggota DPRD Kabupaten/Kota harus mendapat persetujuan dari Gubernur atas nama Mendagri (tanpa hak substitusi). Ketentuan ini tidak berlaku bagi anggota MPR, DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota apabila tindak pidana yang diduga dilakukan tergolong sebagai tindak pidana korupsi atau tindak pidana terorisme atau tindak pidana lain dalam keadaan tertangkap tangan. Namun bagi penyidik masih ada keharusan untuk melaporkan dalam waktu 2 x 24 Jam kepada pejabat yang berwenang untuk memperoleh izin atau persetujuan.

2. Pimpinan dan Hakim Mahkamah Agung

Dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung pasal 17 sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, diatur bahwa penangkapan atau penahanan terhadap Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda dan Hakim Anggota Mahkamah Agung dilakukan atas perintah Jaksa Agung setelah mendapat persetujuan Presiden. Ketentuan ini tidak berlaku dalam hal tertangkap tangan

melakukan tindak pidana kejahatan, atau berdasarkan bukti permulaan yang cukup, disangka melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati atau tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara, namun pelaksanaan penangkapan atau penahanan ini harus dilaporkan kepada Jaksa Agung.

3. Pimpinan dan Hakim Pengadilan

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum diatur tentang penangkapan dan penahanan terhadap hakim dan pimpinan pengadilan. Dalam pasal 26 disebutkan bahwa Ketua, Wakil Ketua dan Hakim Pengadilan dapat ditangkap atau ditahan atas perintah Jaksa Agung setelah mendapat persetujuan Ketua Mahkamah Agung. Meskipun dalam peraturan perundang-undangan menyebutkan diperlukan ijin hanya untuk tindakan penangkapan dan penahanan terhadap Ketua, wakil Ketua, Ketua Muda dan Hakim Agung anggota Mahkamah Agung serta Ketua, Wakil Ketua dan Hakim pengadilan, namun fatwa Mahkamah Agung RI⁹⁶ menyatakan bahwa meskipun ketentuan perundang-undangan hanya mensyaratkan penangkapan dan penahanan terhadap hakim atas perintah Jaksa Agung setelah mendapat Persetujuan Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Kehakiman/Menteri Agama, namun untuk memanggil atau meminta keteranganpun harus ada perintah Jaksa Agung setelah mendapat persetujuan Menteri Kehakiman/Menteri Agama, sepanjang hal itu dilakukan dalam hubungan adanya dugaan bahwa seorang hakim telah melakukan tindak pidana atau menjadi saksi dalam perkara pidana.

Namun ketentuan izin ini tidak berlaku dalam hal Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim Pengadilan Negeri atau Pengadilan Agama atau Pengadilan Tata Usaha Negara tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan,

⁹⁶Fatwa Mahkamah Agung RI Nomor: KMA/1125/RHS/VIII/1991 tanggal 31 Agustus 1991, perihal Permohonan Fatwa yang dikeluarkan untuk menjawab Surat Jaksa Agung RI Nomor B-029/A-5/7/1991 tanggal 12 Juli 1991 perihal Permohonan Fatwa mengenai penyidikan terhadap para hakim, baik Hakim Agung, Hakim Pengadilan Umum maupun Hakim Pengadilan Agama.

disangka telah melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana mati, atau disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara.

4. Anggota Badan Pemeriksa Keuangan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan mengatur tentang tindakan kepolisian terhadap anggota BPK, yaitu dalam pasal 15 ayat (1) yang menyatakan bahwa terhadap anggota Badan Pemeriksaan Keuangan tidak dapat dikenakan tindakan kepolisian guna pemeriksaan suatu perkara kecuai atas perintah Jaksa Agung setelah terlebih dahulu mendapat persetujuan presiden. Dikecualikan dari ketentuan tersebut adalah apabila anggota Badan Pemeriksa Keuangan tertangkap tangan melakukan suatu tindak pidana yang diancam dengan hukuman lebih dari satu tahun penjara, maka ia dapat ditangkap dan ditahan paling lama 2 x 24 jam. Namun penahan tersebut harus dilaporkan kepada Jaksa Agung untuk kemudian dilaporkan kepada Presiden. Penahanan lebih lanjut hanya dapat dilaksanakan atas perintah Jaksa Agung setelah terlebih dahulu diperoleh persetujuan Presiden.

5. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Gubernur/Wakil Gubernur dan Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota)

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, pasal 36 ayat (1) menyatakan bahwa tindakan penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Presiden atas permintaan penyidik. Namun apabila dalam waktu 60 (enam puluh) hari izin tersebut tidak diberikan terhitung sejak diterimanya permohonan, proses penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tetap dapat dilakukan. Namun ketentuan tersebut tidak berlaku dalam hal kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan, disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati.

6. Gubernur, Deputy Gubernur Senior, Deputy Gubernur dalam Dewan Gubernur Bank Indonesia

Gubernur, Deputy Gubernur Senior, Deputy Gubernur dalam Dewan Gubernur Bank Indonesia yang patut diduga telah melakukan tindak pidana, maka pemanggilan, permintaan keterangan dan penyidikan harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan tertulis dari Presiden sesuai dengan ketentuan pasal 49 Undang-Undang Bank Indonesia.⁹⁷

Terkait dengan latar belakang diberlakukannya ketentuan tentang ijin pemeriksaan bagi pejabat negara tertentu, pada dasarnya disebabkan oleh beberapa hal yaitu guna menjaga kewibawaan dan martabat pejabat negara, selain itu adanya latar belakang sejarah dan latar belakang budaya militer yang mempengaruhi. Terkait dengan guna menjaga kewibawaan dan martabat pejabat negara maka menurut Sofyan Sitompul⁹⁸ latar belakang perlunya izin sebelum melakukan pemeriksaan terhadap pejabat negara tertentu, didasarkan pada pertimbangan bahwa pejabat negara merupakan cerminan atau representasi dari negara. Pejabat negara merupakan bentuk nyata dari negara, sehingga untuk melakukan pemeriksaan, penangkapan atau penahanan harus dilakukan dengan hati-hati dan benar. Hal ini berkaitan dengan kedudukan dan martabat sebagai pejabat negara yang harus dihargai dan dijaga kewibawaannya. Mengingat pejabat negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, maka perlunya prosedur izin tersebut adalah sebagai bentuk kehati-hatian agar pejabat-pejabat tersebut tidak diperlakukan secara sembrono dan semena-mena yang pada akhirnya akan menjatuhkan martabat dan wibawa pejabat negara tersebut. Martabat yang dimaksud dalam hal ini, secara harafiah adalah tingkatan, derajat, pangkat,

⁹⁷ Indonesia, *Undang-Undang Bank Indonesia*, UU No. 3 Tahun 2004, LN No. 7 Tahun 2004, TLN No. 4357, ps. 49.

⁹⁸Sofyan Sitompul, Direktur Litigasi, Direktorat Jendral Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, hasil wawancara tanggal 14 Juni 2007, diambil dari Tyas Widiarto (Tesis Mahasiswa Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2007), hlm. 57

gengsi,⁹⁹ sedangkan wibawa atau kewibawaan adalah kekuasaan dan hak memberi perintah (yang harus ditaati).¹⁰⁰

Sedangkan menurut Satya Arinanto,¹⁰¹ ketentuan tentang prosedur izin tersebut mencerminkan kehendak dari penguasa saat itu agar aparat penegak hukum tidak semena-mena memperlakukan pejabat-pejabat negara tertentu. Sehingga tidak hanya seenaknya untuk melakukan pemanggilan, pemeriksaan, penangkapan atau penahanan terhadap pejabat tersebut tanpa seijin atau sepengetahuan dari atasan pejabat tersebut atau pejabat yang berwenang memberikan izin, yang pada akhirnya dapat menjatuhkan kewibawaan pejabat negara yang bersangkutan. Sungguh ironis apabila atasan dari pejabat tersebut baru tahu kalau anak buahnya diperiksa, ditangkap ataupun ditahan dari media massa, sedangkan sebelumnya dia sendiri tidak diberitahu atau dimintakan izin untuk melakukan tindakan kepolisian terhadap yang bersangkutan.

Pejabat-pejabat negara tertentu tersebut adalah pejabat yang memegang kekuasaan negara dibidang eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Mereka adalah orang-orang terpilih yang diberi amanat dan kepercayaan dari negara dan masyarakat untuk melaksanakan tugas-tugas negara dalam ketiga bidang kekuasaan tersebut, sehingga apabila pejabat-pejabat tersebut diduga terlibat suatu tindak pidana yang berkaitan dengan tugas-tugasnya, maka ia harus diperlakukan dengan hati-hati dan tidak semena-mena agar tidak menjatuhkan martabat dan kewibawaan pejabat tersebut.

Hal ini juga dapat dilihat dari dasar normatif peraturan perundang-undangan terkait yang mengatur tentang ketentuan izin pemeriksaan terhadap pejabat tertentu. Setelah dilakukan penelitian terhadap undang-undang terkait, maka dasar normatif ataupun pertimbangan diberlakukannya ketentuan tersebut, disebutkan antara lain sebagai berikut:

⁹⁹W.J.S. Poerwodarminto, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: PN Balai Pustaka, 1982), hlm. 634

¹⁰⁰*Ibid.*, hal. 1151

¹⁰¹Satya Arinanto, hasil wawancara tanggal 26 Januari 2007, diambil dari Tyas Widiarto (Tesis Mahasiswa Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2007), hlm. 55

1. Untuk menjamin dan menjaga martabat, wibawa dan posisi pejabat negara yang harus dihormati.

Dasar pertimbangan ini dapat dilihat dari bagian pertimbangan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1970 tentang Tata Cara Tindakan Kepolisian terhadap Anggota/Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong, yang menyebutkan bahwa dalam rangka menjamin martabat Majelis Hakim Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong, perlu diadakan ketentuan tentang tata cara tindakan kepolisian terhadap pimpinan/anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong. Pertimbangan serupa juga dapat dilihat dalam Inpres Nomor 9 Tahun 1974 tentang Tata Cara Tindakan Kepolisian Terhadap Pimpinan/Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I dan Tingkat II, yang menyatakan Tata Cara Tindakan Kepolisian terhadap pejabat negara tersebut dilakukan untuk menjaga martabat dan wibawa DPRD Tingkat I dan Tingkat II.

2. Untuk menjamin pelaksanaan tugas dari pejabat negara yang bersangkutan.

Dalam melaksanakan tugas yang dibebankan negara kepadanya, pejabat negara memerlukan jaminan agar dapat melaksanakan tugasnya dengan baik. Hal ini dapat dilihat dari penjelasan pasal 15 UU No. 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan, yang menyebutkan bahwa dalam maksud diberlakukannya ketentuan tentang tata cara tindakan kepolisian terhadap anggota BPK adalah agar anggota BPK dapat leluasa dan dengan sebaik-baiknya dapat melakukan tugas dengan mendapat jaminan hukum sebagaimana mestinya sebagai anggota lembaga tinggi negara.

Selain dari alasan untuk menjaga kewibawaan dan martabat pejabat negara, adanya ketentuan tentang perlunya izin sebelum melakukan pemeriksaan terhadap pejabat negara, menurut Sofyan Sitompul juga tidak terlepas dari latar belakang sejarah. Pada era Presiden Soekarno, Jaksa Agung Soeprapto telah melakukan pemeriksaan kepada kedua menteri tanpa izin presiden, karena pada saat itu memang tidak diatur tentang perlunya izin presiden sebelum melakukan

pemeriksaan terhadap pejabat negara. Jaksa Agung Suprpto telah menangkap Menteri Kehakiman dan Menteri Luar Negeri tanpa izin terlebih dahulu dari Presiden atau Perdana Menteri.¹⁰²

Menteri Luar Negeri, Roeslan Abdulgani dipersalahkan karena membawa sejumlah dolar Amerika keluar negeri sedangkan Menteri Kehakiman, Djody Gondokusuma disangka melakukan tindak pidana korupsi. Penangkapan atas kedua menteri tersebut mendapat reaksi keras dari Perdana Menteri Ali Sastroamidjyo dan Presiden Soekarno, yang meminta kepada Jaksa Agung agar kedua kasus tersebut dihentikan. Bahkan terjadi perdebatan sengit pada saat sidang cabinet terbatas, ketika Perdana Menteri meminta Jaksa Agung untuk mengabaikan kasus tersebut tapi Jaksa Agung tetap menolaknya dan memilih meneruskan penyelesaian kedua kasus tersebut.¹⁰³ Dari sejarah latar belakang tersebut, maka pada era orde baru lahir berbagai ketentuan perundang-undangan yang mensyaratkan perlunya izin dari pejabat yang berwenang sebelum melakukan pemeriksaan terhadap pejabat negara tertentu.

Setelah pemerintahan Soekarno “jatuh”, maka pemegang kekuasaan negara adalah orde baru. Presiden, menteri-menteri dan pejabat-pejabat negara pada saat itu sebagian besar berasal dari kalangan militer. Terkait dengan latar belakang sejarah yang telah diuraikan diatas, rezim orde baru sebagai pemegang kekuasaan saat itu, merasa perlu untuk melakukan control atau pengendalian dalam pemeriksaan pejabat-pejabat negara tertentu yang diduga terlibat tindak pidana. Hal ini tidak terlepas dari budaya militer yang menganut sistem hirarki dan komando dalam pelaksanaan tugas kemiliteran. Dalam sistem militer, untuk melakukan tindakan terhadap seorang tentara harus sepengetahuan dan ijin dari atasan langsung, termasuk untuk melakukan pemeriksaan terhadap yang bersangkutan. Hal inilah yang melatar belakangi pola pikir dan pola tindakan dari penguasa orde baru yang sebagian berasal dari militer. Dengan demikian berpengaruh terhadap lahirnya ketentuan dalam peraturan perundang-undangan

¹⁰²Andi Hamzah, “Kelemahan Penyidikan Tindak Pidana Korupsi”. (Makalah disampaikan pada seminar di Pusat Penelitian dan Pengembangan, Jakarta: 28 September 2004).

¹⁰³Iip D. Yahya, *Mengadili Menteri Memeriksa Perwira, Jaksa Agung Suprpto dan Penegakan Hukum di Indonesia Periode 1950-1959*, (Jakarta: Gramedia Pusaka Utama, 2004), hlm 44-54 dan 197-198.

yang memberikan perlakuan khusus berupa perlunya izin sebelum melakukan pemeriksaan terhadap pejabat-pejabat negara tertentu yang diduga terlibat dalam suatu tindak pidana.

Dari ketiga hal di atas yang menjadi pertimbangan ataupun latar belakang lahirnya ketentuan perundang-undangan yang memberikan perlakuan khusus kepada pejabat-pejabat negara tertentu, juga didukung oleh adanya kehendak politik yang melatarbelakanginya, karena hukum merupakan produk politik yang memandang hukum sebagai formalitas atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan saling bersaing.¹⁰⁴

Seiring perkembangan Indonesia ke arah negara yang demokratis, sudah banyak dikeluarkan produk hukum yang bersifat populistik, namun ketentuan tentang prosedur izin sebelum melakukan pemeriksaan terhadap pejabat negara tertentu ini tetap dipertahankan dalam undang-undang yang lahir setelah masa reformasi. Hal ini dapat dilihat dari UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD mengatur tentang tata cara melakukan penyidikan terhadap anggota legislatif dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Meskipun kedua undang-undang tersebut lahir setelah masa reformasi menandai pergantian dari masa otoriter menuju ke arah demokratis, tapi ketentuan tentang izin pemeriksaan terhadap pejabat tertentu masih tetap dicantumkan. Kondisi ini menurut Karl Manheim (*Man and Society in an Age of Reconstruction: 1950*), dalam Soepomo¹⁰⁵ bahwa “pun dizaman revolusi, adalah suatu kenyataan bahwa hal-hal yang lama dan hal-hal yang baru adalah campur baur” (“even in so called revolutionary periods the old and the new are blended”).

¹⁰⁴Mohamad Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 1998), hlm. 7.

¹⁰⁵Soepomo, *Sistem Hukum Sebelum Perang Dunia Kedua*, (Jakarta: Pradnya Paramitha, 2002), hlm. 5.

BAB 4

Analisis Penerapan Ketentuan Izin Pemeriksaan Pejabat Bagi Calon Legislatif *Incumbent* yang Menjadi Tersangka Dalam Dugaan Tindak Pidana Pemilihan Umum

4.1 Posisi Kasus

1. Kasus pelaksanaan kampanye sebelum jadwal oleh Partai Keadilan Sejahtera (PKS), dengan tersangka Triwisaksana (anggota DPRD DKI Jakarta)

Dalam bab ini ada beberapa kasus yang akan dibahas sebagai bahan perbandingan untuk menganalisa penerapan ketentuan izin pemeriksaan pejabat bagi calon legislatif (caleg) *incumbent* yang menjadi tersangka dalam dugaan tindak pidana pemilihan umum. Kasus yang pertama adalah kasus pelaksanaan kampanye sebelum jadwal oleh PKS dengan tersangka Triwisaksana.

Kasus ini bermula dengan demonstrasi yang dilakukan oleh kurang lebih 1500 (seribu lima ratus) orang pendukung Partai Keadilan Sejahtera (PKS) di depan Kedutaan Besar Amerika Serikat di Jalan Medan Merdeka Selatan Jakarta pada tanggal 31 Desember 2008. Demonstrasi tersebut terkait dengan invasi Israel ke jalur Gaza. Aksi unjuk rasa yang dilakukan oleh pendukung Partai Keadilan Sejahtera tersebut adalah untuk menentang invasi tersebut. Setelah 1 (satu) jam berdemonstrasi di depan Kedutaan Besar Amerika Serikat, Presiden PKS Tifatul Sembiring lalu memberikan petisi kepada Kedutaan Besar Amerika Serikat.

Petisi berisi empat hal itu diterima oleh Saad Bokhari, *human rights officer* Kedutaan Besar Amerika Serikat untuk Indonesia. Isi pertama dari petisi itu adalah PKS akan berdemonstrasi kembali pada hari jumat, tanggal 2 Januari 2009, dengan mengerahkan massa yang lebih besar, sekitar 150.000-200.000 (seratus lima puluh ribu hingga dua ratus ribu) orang. Isi kedua PKS mengutuk serangan Israel yang telah menewaskan 370 (tiga ratus tujuh puluh) orang lebih di jalur Gaza, Palestina. Petisi ketiga, pemimpin negara-negara dunia segera menghentikan tindakan Israel di Jalur Gaza. Keempat, PKS meminta pemerintah Amerika Serikat menghentikan dukungan pada Israel yang telah menyerang

Palestina. PKS juga meminta pemerintah Indonesia melakukan lobi atau diplomasi yang lebih atraktif untuk menyelesaikan krisis di Timur Tengah.

Setelah demonstrasi di depan Kedutaan Amerika tersebut, pada tanggal 2 Januari 2009, PKS kembali menggelar demonstrasi solidaritas Palestina. Demonstrasi solidaritas Palestina tersebut diikuti oleh kurang lebih 200.000 (dua ratus ribu) orang. Aksi tersebut dinilai oleh anggota Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Panwaslu sebagai kampanye politik. Alasannya karena pada aksi tersebut terdapat orasi dari calon legislator PKS. Orasi tersebut menurut Bawaslu dapat ditafsirkan menyampaikan visi misi yang sejalan dengan politik luar negeri PKS. Selain itu, dalam aksi solidaritas Palestina tersebut peserta aksi membawa bendera partai politik bernomor 8 (delapan) yang merupakan nomor urut Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dalam pemilihan umum 2009.

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) menilai demonstrasi Partai Keadilan Rakyat pada jumat 2 Januari 2009 tersebut memenuhi unsur-unsur kampanye sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pemilu. Sehingga Badan Pengawas Pemilu mendukung langkah Panitia Pengawas Pemilu Daerah Khusus Ibukota Jakarta melaporkan PKS ke Kepolisian Daerah Metropolitan Jakarta Raya. Panwaslu menuduh aksi yang dilakukan oleh PKS merupakan kampanye diluar masa kampanye (di luar jadwal) sehingga melanggar Pasal 269 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Pasal tersebut menyatakan bahwa setiap orang yang dengan sengaja melakukan kampanye di luar jadwal waktu yang telah ditetapkan oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota untuk masing-masing peserta pemilu sebagaimana dimaksud Pasal 82 Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 akan dipidana penjara maksimal 12 (dua belas) bulan dan denda maksimal Rp. 12.000.000,- (dua belas juta rupiah).

Berdasarkan peraturan KPU No. 9 Tahun 2008 yang kemudian diubah menjadi Peraturan KPU No. 20 Tahun 2008 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2009 seharusnya penyelenggaraan pemilu dalam bentuk rapat umum baru mulai dilaksanakan pada tanggal 16 Maret 2009 dan berakhir tanggal 5 April 2009.

Sehingga aksi demonstrasi solidaritas Palestina yang dilakukan PKS tersebut dianggap sebagai kampanye di luar jadwal.

Oleh sebab itu pada tanggal 7 Januari 2009, Panwaslu membuat laporan pelanggaran pemilu ke polisi. Kepolisian kemudian menerbitkan surat pemanggilan tersangka kepada 3 (tiga) pimpinan Partai Keadilan Sejahtera (PKS) yaitu, Tifatul Sembiring (Presiden PKS), Triwisaksana (Ketua DPW PKS DKI Jakarta dan M. Agus Setiawan (Ketua DPD PKS Jakarta Pusat). Pada tanggal 15 Januari 2009 ketiga tersangka diperiksa di Polda Metro Jaya. Namun Triwisaksana tidak dapat diperiksa dengan alasan karena selaku anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Jakarta, pemeriksaan terhadapnya harus terlebih dahulu memperoleh izin dari Menteri Dalam Negeri.¹⁰⁶

Akhirnya, penyidik Polda Metro Jaya pada tanggal 27 Januari 2009 resmi menghentikan penyidikan kasus kampanye terselubung Partai Keadilan Sejahtera (PKS). Berdasarkan kesimpulan penyidik bahwa status kampanye terselubung PKS tersebut terbukti tidak mempunyai bukti yang kuat adanya pelanggaran tindak pidana pemilu sebagaimana yang dilaporkan oleh pelapor. Hingga di keluarkannya Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3), Triwisaksana tidak juga dipanggil untuk diperiksa atau memberikan keterangan.

2. Kasus pelanggaran pidana pemilu dengan tersangka Ir. Alambarcis Pelupessy (Putusan Pengadilan No. 05/Pid.Pemilu/2009/PT.Mal)

Kasus ini terjadi pada tanggal 9 April 2009, antara pukul 07.00 WIT sampai dengan pukul 12.00 WIT, bertempat di Tempat Pemungutan Suara (TPS) XI (sebelas) di Kayu Tiga RT.001/RW.03 desa Soya, kecamatan Sirimau, Kota Ambon dan di TPS XII (dua belas) kelurahan Amatelu, kecamatan Sirimau, Kota Ambon. Bahwa pada hari tersebut yakni tanggal 9 April 2009 pada waktu pelaksanaan pemungutan suara untuk memilih anggota DPR, DPD dan DPRD

¹⁰⁶VivaNews, *Partai Keadilan Sejahtera Menuju Pemilu 2009*, <http://smsplus.blogspot.com/2009/01/kasus-pks-ditentukan-hari-ini.html>, diakses pada Kamis 5 Maret 2009, 18.00 WIB.

Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Ir. Alam Barcis Pelupessy alias Barcis yang namanya terdaftar pada 2 (dua) Daftar Pemilih Tetap sekaligus yaitu DPT pada TPS XI dan DPT pada TPS XII. Masing-masing DPT tersebut dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Ambon, tertanggal 7 Januari 2009.

Ir. Barcis yang merupakan anggota DPRD Kota Ambon pada hari tersebut, datang ke TPS XI bersama-sama dengan isterinya dan anaknya, kemudian mendaftarkan diri pada anggota Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS). Setelah itu Ir. Barcis masuk ke dalam bilik suara untuk melakukan pencontrengan, kemudian memasukan masing-masing surat suara ke dalam kotak suara yang telah tersedia dan yang bersangkutan menandai jarinya dengan tinta yang tersedia. Setelah yang bersangkutan selesai melakukan pencontrengan di TPS XI (sebelas), kemudian ia datang bersama isteri dan anaknya menuju TPS XII (dua belas) di Karang Panjang untuk memenuhi undangan (formulir C.4).

Selanjutnya Ir. Barcis dicatat dalam daftar hadir yang di buat oleh anggota KPPS pada TPS XII (dua belas) dan diberi nomor kehadiran yaitu nomor urut 155 (seratus lima puluh lima). Kemudian yang bersangkutan diberikan 4(empat) buah surat suara dan dipersilakan menuju ke bilik suara guna melakukan pencontrengan. Setelah melakukan pencontrengan, yang bersangkutan kemudian memasukan surat suara ke dalam kotak suara, dan ditandai dengan tinta yang telah tersedia.

Perbuatan Ir. Barcis sebagaimana diatur dan diancam pidana pasal 290 UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemeriksaan terhadapnya dijadwalkan untuk dilakukan pada hari kamis tanggal 16 April 2009, namun dikarenakan yang bersangkutan tidak hadir maka pemeriksaan terhadapnya dilakukan pada hari jumat tanggal 17 April 2009. Pemeriksaan terhadap Ir. Alambarcis pada dasarnya tanpa menunggu terlebih dahulu adanya izin pemeriksaan dari Gubernur Maluku.

4.2 Analisis Kasus

4.2.1. Latar belakang ketentuan izin khusus dari pejabat yang berwenang dalam pemeriksaan anggota DPR atau DPRD

Dalam suatu tindakan penyidikan, pemeriksaan terhadap tersangka merupakan salah satu prosedur yang harus dilakukan oleh penyidik untuk mendapatkan keterangan dari tersangka tentang suatu tindak pidana yang terjadi. Namun dalam ketentuan pemeriksaan untuk pejabat negara tertentu terdapat ketentuan mengenai mekanisme khusus untuk pemanggilan dan pemeriksaan terhadapnya, sebagaimana telah dibahas dalam bab sebelumnya. Menurut peraturan perundang-undangan diperlukan adanya suatu prosedur khusus yaitu izin dari pejabat di atasnya (pejabat yang berwenang) sebelum penyidik memanggil dan memeriksa pejabat negara tersebut.

Hal ini diperlukan agar pejabat negara sebagai representasi dari negara terjaga martabatnya dan dihormati sebagai simbolitas dari negara. Selain itu, prosedur izin ini juga diperlukan untuk menjaga stabilitas lembaga negara sebagai pelaksana tugas negara apabila salah satu pelaksana tugasnya (pejabat negaranya) dipanggil dan diperiksa sebagai tersangka. Terkait dengan pemeriksaan anggota DPR dan DPRD sebagaimana telah dijelaskan dalam bab-bab sebelumnya maka terhadap pemeriksaan anggota DPR harus mendapat persetujuan tertulis dari Presiden, dan terhadap anggota DPRD Provinsi harus mendapat persetujuan tertulis dari Mendagri atas nama Presiden. Sedangkan terhadap anggota DPRD Kabupaten/Kota harus mendapat persetujuan tertulis dari Gubernur atas nama Mendagri.¹⁰⁷

Dasar pertimbangan dari adanya ketentuan izin pemeriksaan terhadap anggota DPR dan DPRD adalah untuk menjamin serta menjaga martabat, wibawa dan posisi dari anggota DPR dan DPRD sebagai pejabat negara yang harus dihormati. Dasar pertimbangan ini dapat dilihat pada bagian pertimbangan dari Undang-undang Nomor 13 tahun 1970 tentang Tata Cara Tindakan Kepolisian terhadap Anggota/Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong, yang menyebutkan bahwa dalam

¹⁰⁷Indonesia (5), *Op. Cit.*, ps. 106

rangka **menjamin martabat** Majelis Hakim Permusyawaratan Rakyat Sementara Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong, perlu diadakan ketentuan tentang tata cara tindakan kepolisian terhadap anggota/pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong.¹⁰⁸ Sehingga anggota DPR dan DPRD selaku pejabat negara, tidak diperlakukan semena-mena oleh aparat penegak hukum. Dalam hal ini penegak hukum tidak bisa seenaknya untuk melakukan pemanggilan, pemeriksaan, penangkapan, atau penahanan terhadap anggota DPR dan DPRD tanpa seijin atau sepengetahuan dari pejabat yang berwenang memberikan izin.

Pertimbangan serupa juga dapat dilihat pada Inpres Nomor 9 Tahun 1974 tentang Tata Cara Tindakan Kepolisian terhadap Pimpinan/Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Tingkat I dan Tingkat II, yang menyatakan tata cara tindakan kepolisian terhadap pejabat negara tersebut dilakukan untuk **menjaga martabat dan wibawa** Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I dan II.

Jadi ketentuan tentang adanya prosedur izin tersebut pada dasarnya adalah untuk menjamin kewibawaan, martabat dan kedudukan dari anggota/pimpinan DPR dan DPRD selaku pejabat negara yang harus dihormati oleh masyarakat, termasuk juga oleh aparat penegak hukum yang melakukan penyidikan terhadap pejabat tersebut.

4.2.2. Kendala-kendala yang dihadapi penyidik dalam pengajuan izin pemeriksaan bagi pejabat negara

1. Birokrasi yang rumit

Kendala pertama yang dihadapi penyidik dalam penanganan yang tindak pidana yang melibatkan pejabat negara adalah masalah birokrasi yang panjang dan “bertele-tele”. Izin yang diajukan oleh Jaksa Agung atau Kapolri hanya dapat dilakukan untuk satu tindakan kepolisian dan tidak bisa dilaksanakan sekaligus atau dalam “satu paket” untuk seluruh tindakan penyidikan yang meliputi

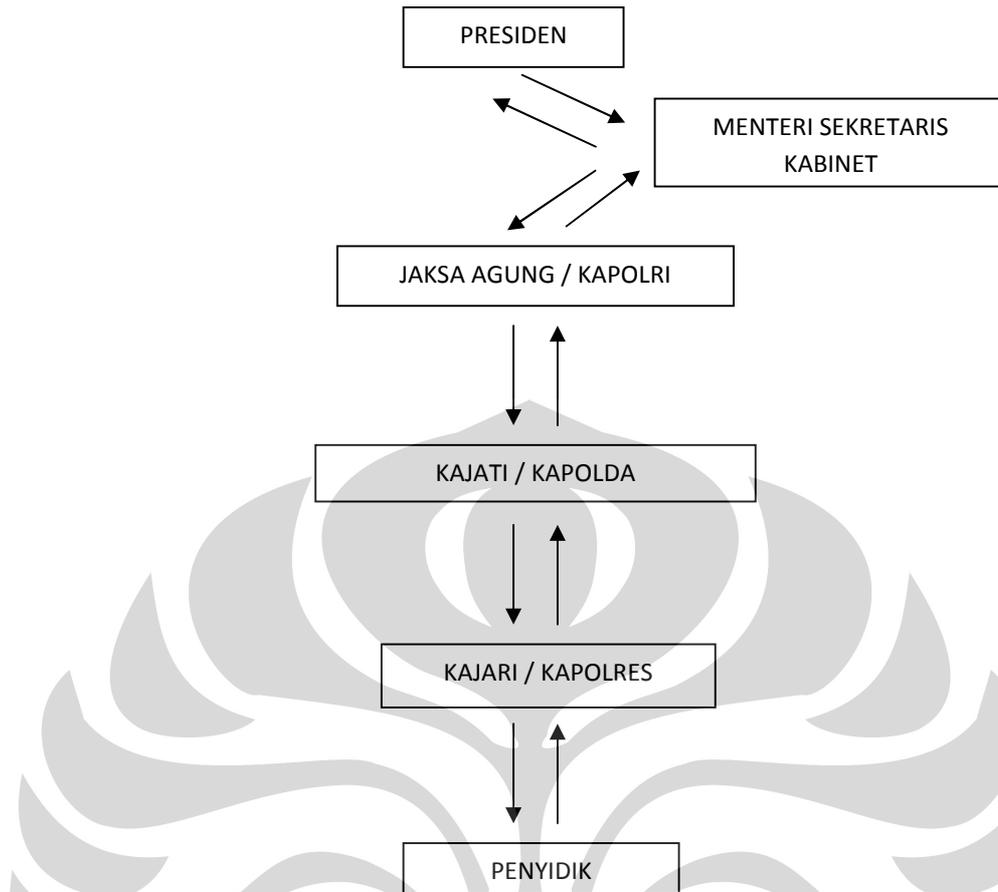
¹⁰⁸Indonesia, *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1970 Tentang Tata Cara Tindakan Kepolisian Terhadap Anggota/Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong*, UU No. 13 Tahun 1970, LN. 73 Tahun 1970, TLN No. 2950.

pemeriksaan, penangkapan, ataupun penahanan. Misalnya untuk suatu pejabat tertentu apabila dimintakan izin untuk pemeriksaan saja, ternyata setelah dilakukan pemeriksaan terhadap yang bersangkutan penyidik perlu melakukan tindakan penahanan, maka penyidik harus kembali mengajukan permohonan izin penahanan terhadap pejabat tersebut kepada pejabat yang berwenang, sehingga penyidik tidak dapat segera melakukan penahanan kepada pejabat tersebut, dikarenakan harus menunggu terlebih dahulu keluarnya izin penahanan dari pejabat yang berwenang.

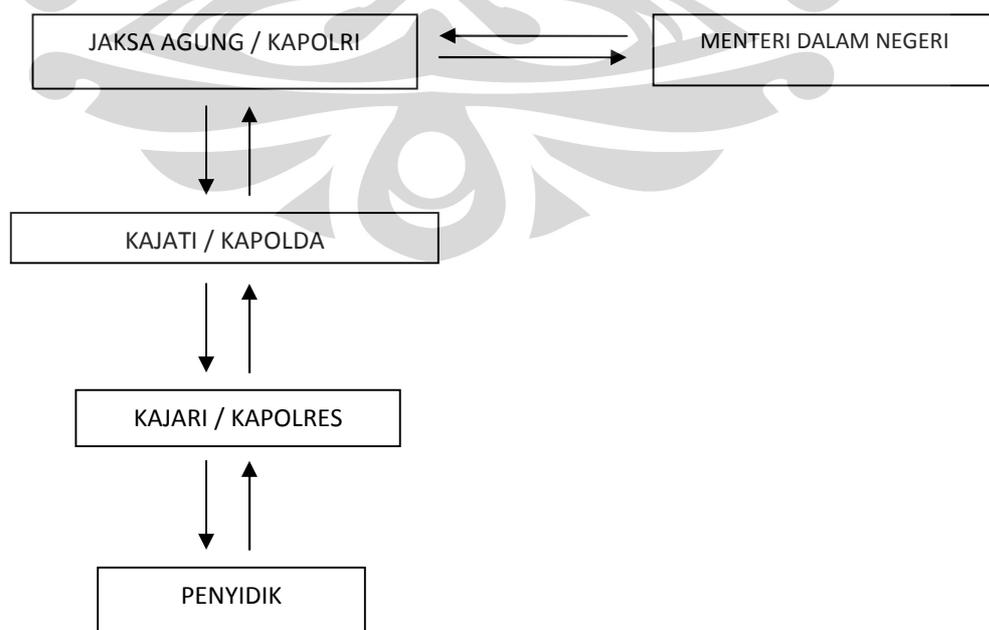
Dengan demikian permohonan izin yang diajukan oleh penyidik, harus dengan jelas menyebutkan status pejabat yang diperiksa, apakah sebagai saksi atau sebagai tersangka. Saat izin pemeriksaan diajukan untuk pejabat dengan status sebagai saksi disetujui oleh pejabat yang berwenang, maka pemeriksaan terhadap yang bersangkutan dapat dilakukan. Namun ketika dilakukan pemeriksaan, ternyata posisi pejabat tersebut berubah menjadi tersangka, maka untuk melakukan pemeriksaan terhadap pejabat tersebut, penyidik harus kembali meminta izin terlebih dahulu kepada pejabat yang berwenang, karena izin pertama yang diberikan hanyalah izin pemeriksaan terhadap pejabat tersebut dengan status sebagai saksi.

Berikut adalah mekanisme pengajuan izin pemeriksaan terhadap anggota DPR, pertama-tama penyidik yang akan melakukan pemeriksaan terhadap anggota DPR mengajukan permohonan izin pemeriksaan terhadap yang bersangkutan kepada Presiden secara berjenjang, yaitu dari Kepala Kejaksaan Negeri (Kajari)/Kepala Polres (Kapolres) disampaikan kepada Kepala Kejaksaan Tinggi(Kajati) atau Kepala Kepolisian Daerah (Kapolda) agar diteruskan kepada Jaksa Agung/Kapolri untuk dibuatkan surat permohonan izin pemeriksaan kepada Presiden. Untuk kasus yang melibatkan anggota MPR/DPR/DPD sebagian besar ditangani langsung oleh Kejaksaan Agung/Kapolri, sehingga permohonan izin pemeriksaan langsung diajukan oleh jaksa Agung/Kapolri. Mekanismenya dapat dilihat dari skema dibawah ini:¹⁰⁹

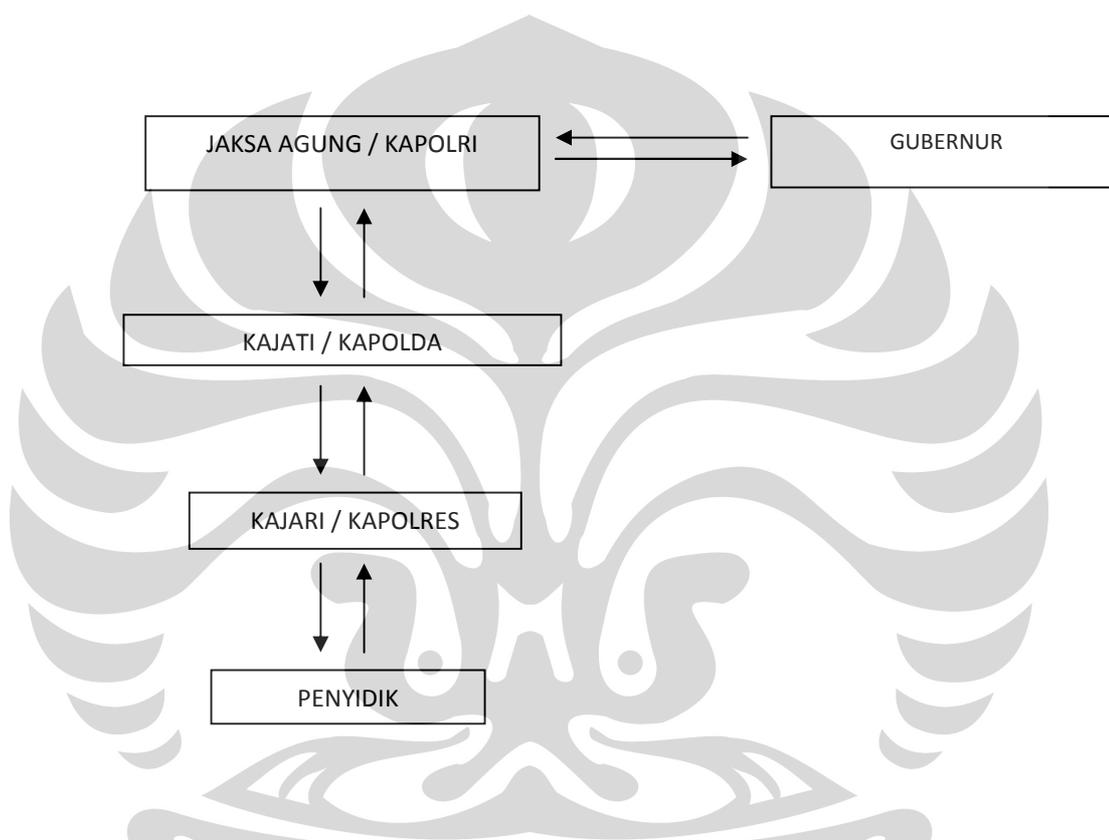
¹⁰⁹Surat Edaran Jaksa Agung Nomor: SE-002/JA/5/1999 tentang Pedoman Tindakan Kepolisian terhadap Pimpinan/Anggota/ MPR, DPR, DPRD I dan DPRD II, tanggal 24 Mei 1999



Sedangkan mekanisme pengajuan izin pemeriksaan terhadap anggota DPRD Provinsi dapat dilihat dari skema dibawah ini:



Surat pengajuan permohonan izin pemeriksaan terhadap anggota DPRD Provinsi diajukan secara berjenjang dari Kajari/Kapolres sampai dengan Jaksa Agung/Kapolri. Namun untuk anggota DPRD Provinsi permohonan izin dari Jaksa Agung/ Kapolri diajukan kepada Menteri Dalam Negeri, dan apabila permohonan tersebut disetujui, maka surat tersebut dikirim kepada Jaksa Agung/Kapolri untuk selanjutnya secara berjenjang diteruskan kepada Kajari/Kapolres.



Mengenai mekanisme pengajuan permohonan izin pemeriksaan terhadap anggota DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana terlihat dari skema diatas, pada dasarnya juga sama dengan DPRD Provinsi. Surat permohonan tersebut diajukan secara berjenjang dari Kajari/Kapolres kepada Kajati/Kapolda untuk diajukan kepada gubernur, mengingat izin pemeriksaan terhadap pimpinan atau anggota DPRD Kabupaten/Kota diajukan kepada gubernur. Apabila permohonan tersebut disetujui maka surat tersebut dikirim kepada Kajati/Kapolda untuk diteruskan kepada Kajari/Kapolres.

2. Jangka waktu keluarnya izin

Dari uraian sebelumnya terlihat bahwa pengajuan izin pemeriksaan harus melalui proses yang panjang, terutama apabila izin pemeriksaan tersebut diajukan oleh penyidik pada kejaksaan negeri (kejarri) atau kepolisian resort (polres). Ijin pemeriksaan yang diajukan oleh Jaksa Agung, sampai ditanda tangani oleh Presiden membutuhkan waktu yang cukup lama tanpa ada patokan atau limitasi waktu yang jelas, mungkin satu bulan, mungkin juga dua bulan, bahkan mungkin lebih.

Hal serupa juga terjadi terhadap izin yang dimintakan dari Menteri Dalam Negeri maupun Gubernur. Izin yang diajukan oleh Jaksa Agung atau Kapolri, sampai ditanda tangani oleh Menteri Dalam Negeri atau Gubernur membutuhkan waktu yang cukup lama tanpa patokan atau limitasi waktu yang jelas.

4.2.3. Jangka waktu penyelesaian pelanggaran pidana pemilu dan penerapan izin pemeriksaan anggota DPR dan DPRD

Kendala mengenai jangka waktu keluarnya izin yang relatif lama disebabkan oleh birokrasi yang rumit inilah yang pada dasarnya menjadi kendala utama dalam penyelesaian dugaan tindak pidana pemilu yang dilakukan oleh calon legislatif *incumbent*. Caleg *incumbent* pada dasarnya adalah orang yang sedang memegang jabatan tertentu dalam hal ini sebagai seorang legislator yang ikut pemilihan umum agar dipilih kembali pada jabatan tersebut. Dengan demikian di satu sisi, yang bersangkutan berstatus sebagai seorang calon legislatif. Namun di sisi yang lain, orang tersebut juga merupakan anggota legislatif (DPR/DPRD) yang sedang menjabat. Mengingat bahwa seorang anggota DPR dan DPRD baik ditingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota menjabat untuk masa jabatan 5 (lima) tahun dan baru berakhir bersamaan pada saat anggota DPR atau DPRD yang baru mengucapkan sumpah/janji.

Dalam hal terjadinya pelanggaran pidana pemilu atau tindak pidana pemilu, maka berdasarkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, jangka waktu yang diberikan untuk kepada penyidik dalam melakukan penyidikan hanyalah 14 hari. Bahkan keseluruhan proses penyelesaian suatu tindak pidana pemilu pada pemilu 2009

kurang lebih 53 (lima puluh tiga) hari sejak adanya laporan sampai dengan pelaksanaan putusan oleh jaksa. Waktu tersebut lebih singkat jika dibandingkan dengan tindak pidana pada umumnya. Bahkan jika dibandingkan dengan pengaturan pada UU Pemilu sebelumnya yakni UU No. 12 Tahun 2003 yang memakan waktu 121 hari.

Hal ini tentu saja berpengaruh kepada penyelesaian pelanggaran pidana pemilu (tindak pidana pemilu) yang dilakukan oleh calon legislatif (*caleg*) *incumbent*. Selaku calon legislatif, apabila melakukan pelanggaran pidana pemilu sebagaimana diatur dalam UU No. 10 Tahun 2008 maka diperlukan adanya tindakan tegas yang dilakukan penyidik guna penyelesaian pelanggaran tersebut, dalam jangka waktu yang relatif cepat yaitu tidak melebihi 14 (empat belas) hari. Akan tetapi selaku anggota DPR atau DPRD maka setiap tindakan penyidikan yang hendak dilakukan oleh penyidik terhadap yang bersangkutan berdasarkan UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota DPR, DPD, dan DPRD harus terlebih dahulu memperoleh izin dari pejabat yang berwenang memberikan izin.

Pada dasarnya dalam Undang-undang No. 10 Tahun 2008 (UU Pemilu), tidak ada ketentuan yang mengatur tentang izin khusus dalam hal penyidik ingin melakukan tindakan kepolisian terhadap pejabat negara tertentu, seperti anggota DPR, DPRD, DPD dan lainnya, yang melakukan pelanggaran pidana pemilu. Berbeda dengan Undang-undang Pemilu sebelumnya yaitu UU No. 12 Tahun 2003, dalam pasal 132 menyebutkan bahwa tindakan kepolisian terhadap pejabat negara sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 1970 tentang Tata Cara Tindakan Kepolisian terhadap Anggota-anggota/Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong tidak berlaku bagi anggota/pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat yang melakukan tindak pidana yang diatur dalam undang-undang ini (UU No. 12 Tahun 2003). Dalam Undang-undang No. 10 tahun 2008 pada dasarnya tidak mengatur secara tegas mengenai ketentuan izin khusus untuk melakukan tindakan kepolisian terhadap anggota legislatif seperti yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2003. Sedangkan, dalam UU No. 22 Tahun 2003 secara tegas mengharuskan adanya izin khusus tersebut, kecuali dalam hal

tertentu seperti tindak pidana korupsi, terorisme, dan tertangkap tangan sebagaimana telah dibahas dalam bab 2 (dua). Hal inilah yang menjadi persoalan, mengingat semua kendala yang harus dihadapi oleh penyidik antara lain jangka waktu dan birokrasi yang rumit.

Dalam SEMA No. 9 Tahun 2009 tentang Petunjuk Izin Penyidikan Terhadap Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dan Anggota DPRD, memang telah diatur bahwa mengenai pemeriksaan gubernur/wakil gubernur serta anggota DPRD, jika dalam waktu 60 (enam puluh) hari izin pemeriksaan tidak juga dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang maka penyidikan dapat dilaksanakan tanpa menunggu adanya izin terlebih dahulu, yang mana juga di atur dalam pasal 53 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004. Namun SEMA tersebut hanya berlaku terhadap gubernur/wakil gubernur atau anggota DPRD, jadi tidak berlaku bagi anggota DPR yang hendak diperiksa. Selain itu, batas waktu 60 (enam puluh) hari untuk menunggu tersebut, jika diterapkan dalam penyelesaian tindak pidana pemilu, maka telah melampaui batas waktu yang telah ditentukan oleh UU No. 10 Tahun 2008, yaitu 53 hari sejak diterimanya laporan. Dengan demikian apabila penyidik harus menunggu selama 60 (enam puluh) hari terlebih dahulu untuk dapat memulai penyidikan dikarenakan belum diperolehnya izin pemeriksaan, maka jelas telah melampaui waktu penyidikan yaitu 14 (empat belas) hari sehingga penyidikan tidak dapat dilanjutkan atau dihentikan. Oleh sebab itu, SEMA inipun tidak tepat jika diberlakukan pada tindak pidana pemilu. Dengan demikian, apabila harus menunggu hingga keluarnya izin pemeriksaan dari pejabat yang berwenang memberikan izin maka hampir dipastikan proses penyidikan akan melebihi jangka waktu yang ditentukan oleh Undang-undang Pemilu. Sehingga hal tersebut dapat berakibat penyidikan tidak dapat dilanjutkan atau dihentikan.

Hal inilah yang terjadi pada kasus Partai Keadilan Sejahtera yang terjadi pada tanggal 2 Januari 2009 dan melibatkan presiden Partai Keadilan Sejahtera (PKS) serta tersangka lainnya yang salah satunya merupakan anggota DPRD DKI Jakarta yaitu Triwisaksana. Dalam kasus ini, hingga dikeluarkannya Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3), tersangka Triwisaksana tidak kunjung dipanggil untuk diperiksa terkait dengan kedudukannya sebagai tersangka dalam

kasus tersebut. Hal tersebut dikarenakan hingga batas waktu yang ditentukan oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan yaitu 14 hari, izin dari Menteri Dalam Negeri untuk memeriksa Triwisaksana belum juga diterima oleh penyidik. Sehingga penyidik tidak dapat melakukan tindakan penyidikan apapun terhadapnya.

Pada dasarnya mengenai jalan keluar untuk menyelesaikan persoalan terkait dengan ketentuan izin pemeriksaan pejabat tersebut, telah ada kesepakatan bersama antara Jaksa Agung Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor: 055/A/JA/06/2008, No.Pol: B/06/VI/2008, Nomor: 01/Bawaslu/KB/6/2008. Untuk pembentukan Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu) dalam pelaksanaan penegakan hukum tindak pidana pemilu legislatif tahun 2009. Selain itu, juga terdapat Surat Edaran Kabareskrim Mabes Polri (Kepala Badan Reserse Kriminal Markas Besar Kepolisian RI) No.Pol: SE/03/XII/2008 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Tugas Gakkumdu Apabila Ada Perbedaan Pendapat Atas Produk Kesepakatan Bersama Nomor: 055/A/JA/06/2008, No. Pol: B/06/VI/2008, Nomor 01/Bawaslu/KB/2008.

Dalam Surat Edaran No. Pol: SE/03/XII/2008 tersebut, terutama point 2 huruf k, menyebutkan bahwa dalam hal penyidik melakukan tindakan kepolisian terhadap pejabat negara tertentu, anggota DPR/DPRD/MPR/DPD serta hakim yang melakukan pelanggaran Pidana Pemilu **tidak memerlukan izin khusus** sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Hal serupa juga diatur dalam Pedoman Penyidikan Tindak Pidana Pemilu yang dikeluarkan oleh Bareskrim Mabes Polri pada bagian Tata Cara Penyidikan. Pedoman inilah yang digunakan oleh penyidik dalam penyidikan terhadap kasus yang kedua yaitu kasus mengenai tindak pidana pemilu yang dilakukan oleh anggota DPRD kota Ambon sekaligus selaku calon legislatif dari Partai Demokrasi Perjuangan (PDIP). Oleh karena di dalam Undang-undang No. 10 Tahun 2008 sendiri sama sekali tidak mengatur mengenai ketentuan adanya izin khusus dalam pemeriksaan pejabat negara yang melakukan tindak pidana pemilu maka penyidik berpedoman pada Surat Edaran Kabareskrim Mabes Polri No. Pol: SE/03/XII/2008 dan Pedoman Penyidikan Tindak Pidana Pemilu yang dikeluarkan oleh Bareskrim Mabes Polri.

Terlihat jelas bahwa dalam prakteknya terdapat penerapan yang berbeda mengenai ketentuan adanya izin khusus dalam pemeriksaan pejabat negara yang melakukan tindak pidana pemilu. Dalam kasus yang pertama penyidik berpegang pada UU No. 22 Tahun 2003 (UU Susduk), yang mewajibkan penyidik untuk memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat yang berwenang memberikan izin. Sedangkan pada kasus yang kedua, penyidik berpegang pada UU No. 10 Tahun 2008 (UU Pemilu) dengan berpedoman pada Surat Edaran Kabareskrim Mabes Polri No. Pol: SE/03/XII/2008, mengingat dalam UU No. 10 Tahun 2008 tidak ada ketentuan mengenai izin khusus dalam pemeriksaan pejabat. Jadi terdapat perbedaan antara penerapan pada kedua kasus tersebut.

Menurut pendapat Hasyim Asyari mengenai persoalan perlu tidaknya penerapan izin pemeriksaan pejabat terhadap caleg *incumbent* yang diduga melakukan tindak pidana pemilu, pada dasarnya ketentuan tersebut seharusnya tidak diterapkan. Menurut pendapatnya, dalam dugaan tindak pidana pemilu yang diperiksa oleh penyidik, seharusnya mereka yang diperiksa dalam hal ini anggota DPR dan DPRD yang sekaligus merupakan caleg *incumbent* dipandang sebagai seorang calon legislatif (caleg), bukannya sebagai anggota DPR dan DPRD. Imunitas yang pada dasarnya berlaku pada anggota DPR dan DPRD semestinya tidak berlaku terhadap calon legislatif yang melakukan pelanggaran pidana pemilu. Dikarenakan kapasitas mereka pada saat melakukan pelanggaran pemilu adalah selaku calon legislatif dan bukan sebagai anggota DPR dan DPRD. Jadi harusnya izin pemeriksaan pejabat tidak perlu diterapkan dalam penyelesaian tindak pidana pemilu.

Akan tetapi hal ini tetap menjadi suatu persoalan hukum, mengingat kedudukan dari Surat Edaran Kabareskrim Mabes Polri tersebut tidak setara dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian tidak dapat secara langsung menyampingkan ketentuan yang terdapat dalam UU No. 22 Tahun 2003. Oleh sebab itu dalam hal terdapat calon legislatif *incumbent* yang merasa dirugikan atau merasa bahwa tindakan kepolisian terhadapnya seperti penangkapan dan penahanan terhadap dirinya yang dilakukan tanpa izin adalah tidak sah. Maka yang bersangkutan pada dasarnya dijamin haknya dalam KUHAP

untuk mengajukan praperadilan sebagaimana diatur dalam pasal 77 dan pasal 79 KUHAP.

4.3. Aspek Yuridis

a. Hierarkis peraturan perundang-undangan

Dalam tata urutan perundang-undangan terdapat perjenjangan yang kira-kira dapat menentukan seberapa penting dan kuatnya eksistensi peraturan perundang-undangan tersebut ada di dalam norma hukum Indonesia. Dalam hal ini, keberadaan DPR dan DPRD pada dasarnya merupakan lembaga hasil amanat Undang-undang Dasar yang pengaturan lebih lanjutnya diatur dalam undang-undang. Demikian juga mengenai susunan dan kedudukannya, pada dasarnya diamanatkan oleh Undang-undang Dasar. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 19 UUD Tahun 1945 amandemen kedua. Sedangkan mengenai penyelenggaraan pemilihan umum pada dasarnya juga merupakan amanat dari Undang-undang Dasar. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 22E UUD 1945 amandemen ketiga tentang pemilihan umum. Sehingga jika dilihat dari tata urutan perundang-undangan, maka antara Undang-undang Pemilu dan Undang-undang Susduk pada dasarnya memiliki kedudukan yang sejajar.

Namun disini yang harus diperhatikan juga bahwa ketentuan dalam Surat Edaran Kabareskrim Mabes Polri No. Pol. SE/3/XII/2008 yang merupakan pedoman bagi kepolisian untuk menyelesaikan pelanggaran pidana pemilu sebagaimana yang diatur dalam UU No. 10 tahun 2008 tidak dapat serta merta menyampingkan ketentuan yang terdapat dalam UU No. 22 Tahun 2003. Walaupun dengan alasan keterbatasan waktu sebagaimana diatur dalam UU No. 10 Tahun 2008. Karena dilihat dari kedudukannya sebagai surat edaran sehingga tidak dapat langsung menyampingkan suatu undang-undang.

b. Asas hukum yang berlaku

Dalam perdebatan ranah hukum, mengemuka permasalahan mengenai asas hukum yang dipakai untuk dijadikan dasar dari keberadaan undang-undang tersebut. Antara lain:

1. *Lex posteriori derogat legi priori*

Undang-undang yang baru atau Undang-undang yang ditetapkan kemudian mengenyampingkan atau mengalahkan Undang-undang yang lama.

Dalam hal ini Undang-undang Pemilu yaitu Undang-undang No. 10 Tahun 2008 adalah Undang-undang yang ditetapkan kemudian karena setelah adanya perubahan dari undang-undang sebelumnya yaitu Undang-undang No. 12 Tahun 2003 maka Undang-undang pemilu ditetapkan sebagai undang-undang tahun 2008. Sedangkan Undang-undang Susduk yaitu UU No. 22 Tahun 2003 yang merupakan perubahan dari undang-undang sebelumnya yakni UU No. 4 Tahun 1999, maka Undang-undang Susduk ditetapkan sebagai undang-undang tahun 2002. Namun yang perlu diperhatikan, asas ini berlaku dalam hal terjadi peretentangan antara dua peraturan perundangan yang mengatur ketentuan yang sama.

2. *Lex Specialis derogate legi generalis*

Dalam hal ini kedua Undang-undang tersebut, khusus klausul tersebut, merupakan peraturan atau undang-undang *lex specialis*. Undang-undang Susduk yang di buat untuk mengatur bagaimana susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD guna melaksanakan tugas dan kewenangannya serta menjamin keterwakilan rakyat dalam penyelenggaraan negara, memerlukan ketentuan khusus mengenai tata cara tertentu dengan izin Presiden atau Menteri Dalam Negeri atau Gubernur untuk pemanggilan dan pemeriksaan anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Sedangkan Undang-undang Pemilu No. 10 Tahun 2008 pada dasarnya tidak mengatur mengenai adanya kewajiban penerapan izin pemeriksaan pejabat bagi anggota DPR atau DPRD Provinsi maupun Kabupaten/Kota yang diduga melakukan tindak pidana pemilu. Berbeda dengan Undang-undang pemilu sebelumnya yang mengatur secara tegas tentang keharusan adanya izin pemeriksaan dari pejabat yang berwenang bagi anggota DPR atau DPRD Provinsi maupun Kabupaten/Kota yang akan diperiksa atau dimintai keterangan. Namun dalam Pasal 253 UU No. 10 Tahun 2003 disebutkan bahwa tindakan penyidikan yang dilakukan oleh penyidik paling lama 14 (empat belas) hari. Sehingga keharusan adanya izin pemeriksaan hampir

tidak mungkin dapat diterapkan, mengingat birokrasi hingga dikeluarkannya suatu izin pemeriksaan membutuhkan waktu yang relatif lama.

3. Asas cepat, sederhana, biaya ringan, jujur dan tidak memihak

Asas cepat, sederhana, biaya ringan, jujur dan tidak memihak, yaitu serangkaian proses peradilan pidana dari penyidikan sampai dengan putusan hakim yang harus dilakukan dengan cepat, ringkas, jujur dan adil. Pengaturannya dapat dilihat dalam pasal 50 KUHAP. Dengan adanya asas ini khususnya asas cepat, maka dalam penyelesaian suatu perkara pidana seharusnya berjalan dengan cepat. Terkait dengan hal ini maka jelas penerapan dari izin pemeriksaan pejabat pada prinsipnya tidak sesuai dengan asas tersebut. Karena keberadaan dari ketentuan izin pemeriksaan pejabat, kenyataannya bukan mempercepat proses penyelesaian suatu tindak pidana, dalam hal ini tindak pidana pemilu. Sebaliknya ketentuan izin pemeriksaan pejabat tersebut justru memperlambat proses penyelesaian suatu tindak pidana, khususnya tindak pidana pemilu.

BAB 5

PENUTUP

5.1. Kesimpulan

Setelah penulis menguraikan latar belakang dan pokok permasalahan pada Bab 1, kemudian Bab 2 mengenai pemilihan umum di Indonesia serta susunan dan kedudukan anggota DPR dan DPRD, Bab 3 mengenai Tindak Pidana Pemilu, dan Bab 4 mengenai analisis kasus penerapan ketentuan izin pemeriksaan pejabat bagi calon legislatif *incumbent* yang menjadi tersangka dalam dugaan tindak pidana pemilu. Maka pada Bab 5 skripsi ini sampailah pada kesimpulan berdasarkan pembahasan yang diuraikan pada bab-bab sebelumnya. Adapun yang dapat disimpulkan adalah sebagai berikut:

1. Bahwa dalam pemeriksaan bagi pejabat tertentu di Indonesia, dikenal adanya mekanisme izin sebelum dilakukannya pemanggilan dan pemeriksaan oleh penyidik terhadap pejabat negara tersebut sebagaimana diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan Indonesia. Bahwa dalam pemanggilan dan pemeriksaan anggota DPR dan DPRD baik ditingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten yang diduga melakukan tindak pidana diharuskan terlebih dahulu memperoleh izin pemeriksaan dari pejabat yang berwenang memberikan izin tersebut. Hal tersebut diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD pada pasal 106 serta Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Terhadap anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana maka pemeriksaan terhadapnya dalam hal ini tindakan penyidikan yaitu pemanggilan dan pemeriksaan, harus terlebih dahulu memperoleh izin pemeriksaan, yang diberikan oleh Presiden. Terhadap anggota DPRD Provinsi, izin pemeriksaan diberikan oleh Menteri Dalam Negeri. Sedangkan terhadap anggota DPRD Kabupaten/Kota izin pemeriksaannya diberikan oleh Gubernur. Hal ini pada dasarnya sejalan dengan pengaturan hak imunitas anggota DPR dan DPRD, mengingat anggota DPR dan DPRD sebagai pejabat negara, maka perlu untuk menjamin serta

menjaga martabat, wibawa, dan posisi dari anggota DPR dan DPRD tersebut. Namun terhadap ketentuan adanya izin pemeriksaan bagi anggota DPR dan DPRD, pada dasarnya ada beberapa pengecualian sebagaimana diatur dalam UU No. 22 Tahun 2003 pasal 106 ayat (4) yaitu dalam hal anggota DPR atau DPRD Provinsi maupun Kabupaten/Kota melakukan tindak pidana korupsi, atau terorisme serta tertangkap tangan.

2. Bahwa berdasarkan ketentuan mengenai jangka waktu penyelesaian tindak pidana pemilu khususnya jangka waktu penyidikan yang sangat singkat sebagaimana diatur dalam UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, dan DPRD yaitu hanya 14 (empat belas hari). Maka untuk memperlancar proses penyidikan agar dapat berjalan sesuai dengan waktu yang ditentukan, dikeluarkanlah Surat Edaran Kabareskrim Mabes Polri No. Pol: SE/03/XII/2008. Dalam surat edaran tersebut pada point 2 huruf k, menyatakan bahwa dalam hal penyidik melakukan tindakan kepolisian terhadap pejabat negara tertentu, dalam hal ini anggota DPR dan DPRD yang diduga melakukan tindak pidana pemilu tidak memerlukan izin khusus sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Hal ini dikarenakan proses penyelesaian tindak pidana pemilu yang membutuhkan waktu yang sangat singkat, sehingga tidak memungkinkan untuk menunggu adanya izin pemeriksaan dari pejabat yang berwenang. Apalagi untuk memperoleh suatu izin pemeriksaan dari pejabat yang berwenang memberikan izin tersebut diperlukan suatu rangkain birokrasi yang rumit sehingga memakan waktu yang relatif lama. Padahal jangka waktu penyidikan tindak pidana pemilu hanya 14 (empat belas) hari. Sehingga dapat dipastikan jika menunggu izin terlebih dahulu maka akan melampaui batas waktu 14 (empat belas) hari yang ditentukan oleh UU Pemilu. Bahwa mengenai hal ini, pada dasarnya masih terdapat persoalan hukum, yaitu apakah suatu surat edaran dapat serta merta menyampingkan ketentuan dalam peraturan perundang-undang. Sedangkan disisi lain dengan diterapkannya ketentuan izin pemeriksaan maka hampir dapat dipastikan ketentuan dalam UU Pemilu tentang jangka waktu penyidikan akan terlampaui. Sehingga demi

menciptakan keadilan dan menyelesaikan seluruh pelanggaran pidana pemilu (tindak pidana pemilu), maka sudah seharusnya izin pemeriksaan tersebut tidak diterapkan dalam penyelesaian tindak pidana pemilu. Akan tetapi dalam hal terdapat caleg *incumbent* yang merasa tindakan kepolisian tertentu terhadapnya dianggap tidak sah. Maka KUHAP pada dasarnya menjamin haknya untuk mengajukan praperadilan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

3. Bahwa pada kenyataannya terkait dengan penerapan izin pemeriksaan terhadap anggota DPR dan DPRD yang diduga melakukan tindak pidana pemilu., terdapat perbedaan tindakan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum terhadap beberapa kasus pelanggaran pidana pemilu yang dilakukan oleh caleg *incumbent*. Dalam kasus dugaan pelanggaran pidana pemilu yang dilakukan oleh PKS dengan tersangka Triwisaksana yang juga merupakan anggota DPRD DKI Jakarta, pemeriksaan terhadapnya tidak dilaksanakan hingga berakhirnya kasus tersebut dengan dikeluarkannya Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3). Dikarenakan belum diperolehnya izin pemeriksaan dari pejabat yang berwenang hingga berakhirnya batas waktu penyidikan. Sedangkan terhadap kasus dugaan pelanggaran pidana pemilu yang diduga dilakukan oleh salah satu calon legislatif dari PDIP yaitu Alambarcis Pelupessy, yang sekaligus merupakan anggota DPRD Kota Ambon, penyidik pada dasarnya berpedoman pada Surat Kabareskrim Mabes Polri No. Pol: SE/03/XII/2008, mengingat tidak ada ketentuan tentang keharusan adanya izin pemeriksaan pejabat pada UU Pemilu. Sehingga penyidik tidak menerapkan ketentuan tersebut dan memeriksa tersangka tanpa adanya izin pemeriksaan terlebih dahulu. Perbedaan penerapan ketentuan izin pemeriksaan pejabat inilah yang menjadi persoalan. Namun, kenyataannya jika ingin menyelesaikan kasus pelanggaran pidana pemilu yang melibatkan anggota DPR atau DPRD maka seharusnya ketentuan mengenai izin pemeriksaan pejabat khususnya dalam tindak pidana pemilu tidak diterapkan.

5.2. Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut diatas, dalam mengakhiri penulisan skripsi ini maka penulis memberikan saran sebagai berikut:

1. Terhadap pelanggaran pidana pemilu sebaiknya tidak perlu diterapkan ketentuan tentang izin pemeriksaan pejabat, dalam hal ini anggota DPR dan DPRD yang merupakan calon legislatif (*incumbent*) yang diduga melakukan pelanggaran pidana pemilu. Karena mengingat batas waktu yang ditentukan oleh undang-undang sangat singkat. Sehingga untuk dapat mewujudkan pemilihan umum yang berjalan dengan baik, maka perlu adanya aturan yang tegas dalam peraturan perundang-undangan mengenai ketentuan izin pemeriksaan pejabat tersebut, agar tidak menghambat penegakan hukum.
2. Dalam penegakan hukum terhadap pelanggaran pidana pemilu diperlukan sikap yang tegas dan tidak ragu-ragu dari aparat penegak hukum dalam hal ini kepolisian pada saat melakukan tindakan penyidikan terhadap calon legislatif *incumbent* yang diduga melakukan tindak pidana pemilu. Mengingat para anggota DPR dan DPRD tersebut tidak hanya dipandang selaku pejabat negara tetapi juga selaku calon legislatif yang diduga melakukan pelanggaran pidana pemilu, guna mewujudkan pemilu yang bersih.
3. Perapan ketentuan izin pemeriksaan pada tindak pidana pemilu tidak bisa hanya melihat dari satu sisi saja melainkan diperlukan pembahasan maupun koordinasi antara penegak hukum, pemerintah maupun legislator agar penegakan hukum yang dilaksanakan tidak mengganggu tatanan atau stabilitas negara terutama dalam pencapaian keadaan dan hasil pemilu yang jujur dan adil.

DAFTAR REFERENSI

Buku :

- Azed, Abdul Bari. ed. *Sistem-Sistem Pemilihan Umum Suatu Himpunan Pemikiran*. Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000.
- Budimansyah, Dasim, dan Dikdik Baehaqi. *Dewan Perwakilan Rakyat*. Bandung: PT Genesindo.
- Budimansyah, Dasim, dan Dikdik Baehaqi Arif. *Pemilihan Umum*. Bandung: PT Genesindo, 2008.
- Fieth, Herbert. *Pemilu 1955*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 1999.
- Harris, Syamsudin. *Menggugat Pemilu Orde Baru*. Jakarta: Yayasan Obor 1998.
- Haramain, A. Malik, dan MF. Nurhuda Y. *Mengawal Transisi Refleksi Atas Pemantauan Pemilu '99*. Jakarta: UNDP, 2000.
- Kansil, C.S.T. *Inti Pengetahuan Pemilihan Umum*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1974.
- Mamudji, Sri. et. al. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Mashudi. *Pengertian-Pengertian Mendasar Tentang Kedudukan Hukum Pemilihan Umum di Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945*. Bandung: Mandar Maju, 1993.
- Pangaribuan, Luhut M. P. *Hukum Acara Pidana Surat-Surat Resmi di Pengadilan oleh Advokat Praperadilan, Eksepsi, Pledoi, Duplik, Memori Banding, Kasasi, Peninjauan Kembali*. Jakarta: Djembatan, 2005.
- Poerwodarminto, W.J.S. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: PN Balai Pustaka, 1982.
- Prakoso, Djoko. *Tindak Pidana Pemilu*. Jakarta: Rajawali Pers, Tahun 1987.
- Rasyid, M. Ryaas. *Makna Pemerintahan*. Jakarta: Yarsif Watampone, 1996.
- Santoso, Topo, dan Didik Supriyanto. *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2004.

- Santoso, Topo. *Hukum dan Proses Demokrasi. Problematika Seputar Pemilu dan Pilkada*. Jakarta: Kemitraan, 2007.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia, 2007.
- Sudarsono. *Kamus Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta, 2002.
- Sumartini, L. *Money Politics Dalam Pemilu*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI.
- Tambunan, A. S. S. *Pemilihan Umum di Indonesia dan Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD*. Jakarta: Binacipta.
- Tim Peneliti Perludem. *Efektifitas Panwas: Evaluasi Pengawasan Pemilu 2004*. Jakarta: 2006.
- Wahjono, Padmo. *Ilmu Negara Kumpulan Kuliah; Teori Pembeneran/Penghalalan Negara*. Jakarta: Indo Hill-Co.

Peraturan Perundang-undangan :

- Badan Pengawas Pemilu. *Peraturan Badan Pengawas Pemilu tentang Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum Bagi Anggota dan Jajaran Sekretariat Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, Pengawas Pemilu Luar Negeri*. Peraturan Bawaslu No. 13 Tahun 2008.
- . *Peraturan Badan Pengawas Pemilu tentang Mekanisme Pengawasan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. Peraturan Bawaslu No. 04 Tahun 2008.
- . *Peraturan Badan Pengawas Pemilu tentang Tata Cara Pelaporan Pelanggaran Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, dewan, Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. Peraturan Bawaslu No. 05 Tahun 2008.
- . *Peraturan Badan Pengawas Pemilu tentang Pengawasn Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. Peraturan Bawaslu No. 15 Tahun 2008.

Fatwa Mahkamah Agung RI. *Perihal Permohonan Fatwa yang dikeluarkan untuk menjawab Surat Jaksa Agung RI Nomor B-029/A-5/7/1991 tanggal 12 Juli 1991 perihal Permohonan Fatwa mengenai penyidikan terhadap para hakim, baik Hakim Agung, Hakim Pengadilan Umum maupun Hakim Pengadilan Agama.* Fatwa MA No: KMA/1125/RHS/VIII/1991. 31 Agustus 1991.

Indonesia. *Undang-Undang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD.* UU No. 22 Tahun 2003. LN Nomor 92 Tahun 2003, TLN Nomor 4310.

----- *Undang-Undang Hukum Acara Pidana.* UU No. 8 Tahun 1981. LN No. 76 Tahun 1981.

----- *Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.* UU No. 43 Tahun 1999. LN. No. 169 Tahun 1999, TLN No. 3893.

----- *Undang-Undang Bank Indonesia.* UU No. 3 Tahun 2004. LN No. 7 Tahun 2004, TLN No. 4357.

----- *Undang-Undang Tata Cara Tindakan Kepolisian Terhadap Anggota/Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong.* UU No. 13 Tahun 1970. LN. 73 Tahun 1970, TLN No. 2950.

----- *Undang-Undang Pemilihan Umum.* UU No 10 Tahun 2008. LN No. 51, Tahun 2008, TLN No. 4836.

----- *Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.* UU No. 8 Tahun 1981. LN No. 74 tahun 1970, TLN No. 2951.

----- *Undang-Undang Pemerintahan Daerah.* UU No 32 Tahun 2004. LN No. 125 tahun 2004, TLN No. 4437.

----- *Undang-Undang Penyelenggara Pemilihan Umum.* UU No. 22 Tahun 2007. LN No. 59 Tahun 2007.

Kejaksaan Agung. *Surat Edaran Tentang Pedoman Tindakan Kepolisian terhadap Pimpinan/Anggota/ MPR, DPR, DPRD I dan DPRD II.* SE Jaksa Agung No: SE-002/JA/5/1999. 24 Mei 1999.

Komisi Pemilihan Umum. *Peraturan Komisi Pemilihan Umum tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan*

Rakyat Daerah Tahun 2009. Peraturan KPU No. 09 Tahun 2008, yang kemudian dirubah menjadi Peraturan KPU no. 20 Tahun 2008.

Jurnal, Artikel, Makalah, Tulisan Ilmiah :

Alam, Wawan Tunggul. “Perluakah Mengubah Sistem Pemilu Untuk Meningkatkan Bobot DPR.” *Sistem-Sistem Pemilihan Umum Suatu Himpunan Pemikiran*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indoensia, 2000.

Asyari, Hasyim. “Pelanggaran Pidana Pemilu.” Makalah disampaikan pada diskusi terbuka dalam rangka bulan kajian ilmiah 2009 yang diselenggarakan oleh Lembaga Kajian Keilmuan (LKK) Fakultas Hukum, Universitas Indoensia, Kampus FHUI Depok, tanggal 20 Maret 2009.

Azed, Abdul Bari. “Sistem Pemilihan Umum di Indonesia.” *Hukum dan Pembangunan* 2. April 1987.

Hamzah, Andi. “Kelemahan Penyidikan Tindak Pidana Korupsi”. Makalah disampaikan pada seminar di Pusat Penelitian dan Pengembangan, Jakarta: 28 September 2004.

MD, Mohamad Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Pustaka LP3ES, 1998.

Soepomo. *Sistem Hukum Sebelum Perang Dunia Kedua*. Jakarta: Pradnya Paramitha, 2002.

Widiarto, Tyas. *Ijin Pemeriksaan bagi Pejabat-pejabat Negara Tertentu Dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi*. Depok: FHUI. 2007.

Yahya, Iip D. *Mengadili Menteri Memeriksa Perwira, Jaksa Agung Suprpto dan Penegakan Hukum di Indonesia Periode 1950-1959*. Jakarta: Gramedia Pusaka Utama, 2004.

Publikasi Elektronik :

Ana, “Periksa Anggota Legislatif Tidak Perlu Izin Presiden.” Kamis 5 Maret 2009. <<http://www.surya.co.id/2009/02/17/periksa-anggota-legislatif-tak-perlu-izin-presiden/>>.

“Kamus Pemilu Indonesia.” 12 Maret 2009. <<http://www.pemiluindonesia.com/kamus/>>.

Muchsin, H. "Tindak Pidana Pemilu Serta Tugas Peradilan Umum." Kamis 5 Maret 2009. <<http://id.shvoong.com/law-and-politics/law/1859793-tindak-pidana-pemilu-serta-tugas>>.

Okezone. "*Sejarah Pemilu.*" 20 april 2009. <<http://pemilu.okezone.com/sejarah/2004>>.

Ronquillo, Ulysses. "Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Pemilu 2009 dan Mekanisme Penyelesaiannya." Kamis 5 Maret 2009. <<http://kizatox.wordpress.com/2009/01/13/tata-cara-penyelesaian-pelanggaran-tindak-pidana-pemilu-pada-pemilu-2009/>>.

VivaNews. "Partai Keadilan Sejahtera Menuju Pemilu 2009" 5 Maret 2009. <<http://smsplus.blogspot.com/2009/01/kasus-pks-ditentukan-hari-ini.html>>. diakses pada kamis, 18.00 WIB.