



UNIVERSITAS INDONESIA

**PENANGANAN TINDAK PIDANA DALAM PEMILIHAN
UMUM ANGGOTA DPR, DPD DAN DPRD TAHUN 2009
DALAM PERSPEKTIF KEJAKSAAN**



TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Hukum**

**NAMA : MARINDRA PRAHANDI FERDIANTO
NPM : 0906581321**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA ILMU HUKUM
KEKHUSUSAN HUKUM DAN SISTEM PERADILAN PIDANA
JAKARTA
JUNI 2011**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : MARINDRA PRAHANDI FERDIANTO

NPM : 0906581321

Tanda Tangan : 

Tanggal : 16 Juni 2011

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : MARINDRA PRAHANDI FERDIANTO
NPM : 0906581321
Program Studi : ILMU HUKUM
Judul Tesis : PENANGANAN TINDAK PIDANA DALAM PEMILIHAN
UMUM ANGGOTA DPR, DPD DAN DPRD TAHUN 2009
DALAM PERSPEKTIF KEJAKSAAN

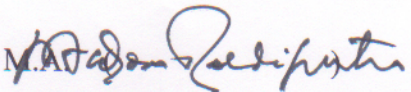
Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

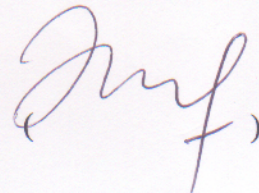
Pembimbing : Topo Santoso, S.H., M.H., Ph.D

()

Penguji : Prof. H. Mardjono Reksodiputro, S.H., M.A.



Penguji : Dr. Eva Achjani Zulfa, S.H., M.H.



Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 16 Juni 2011

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT atas segala rahmat yang telah dilimpahkanNya dan tak lupa shalawat serta salam selalu terlimpah kepada teladan penulis, Nabi Muhammad SAW, sehingga penulisan tesis yang berjudul “Penanganan Tindak Pidana Dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2009 Dalam Perspektif Kejaksaan” dapat penulis selesaikan sebagai tugas akhir dalam menempuh studi program pascasarjana pada Program Magister Ilmu Hukum di Universitas Indonesia.

Tesis ini menguraikan bagaimana penyelesaian perkara tindak pidana Pemilu Legislatif 2009 dari perspektif Kejaksaan yang mempunyai dua peran sekaligus yaitu sebagai bagian dari Sistem Peradilan Pidana Terpadu dan sebagai bagian dari Sentra Gakkumdu yang ternyata dalam melaksanakan fungsinya mengalami berbagai kendala dalam menangani perkara tindak pidana Pemilu. Namun apapun dinamika yang dihadapi kejaksaan tersebut, dalam penanganan perkara tindak pidana Pemilu Legislatif 2009 mempunyai dimensi baru peran kejaksaan yang diharapkan dapat mempercepat penanganan perkara pidana dan sebagai usaha rekonstruksi Sistem Peradilan Terpadu sehingga dapat mengatasi berbagai permasalahan yang selama ini masih terjadi dalam penanganan perkara pidana pada umumnya. Penulis berharap sumbangsih pemikiran dalam tesis ini dapat mengefektifkan sistem peradilan pidana terpadu dan dapat digunakan untuk penyelenggaraan penanganan perkara tindak pidana Pemilu selanjutnya.

Atas tersusunnya tesis ini, penulis menyampaikan ucapan terima kasih sedalam-dalamnya kepada semua pihak yang selama ini telah membantu dan memberikan dukungan dalam proses penyelesaian disertasi ini. Untuk itu, penulis menyampaikan penghargaan dan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada:

1. Pimpinan Kejaksaan Agung R.I. yang telah memberikan izin dan kesempatan kepada kami untuk menempuh studi Magister Hukum pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Indonesia.
2. Bapak Rektor dan para wakil Rektor Universitas Indonesia dan pimpinan lainnya.

3. Pimpinan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Bapak Prof. Safri Nugraha, S.H., LL.M, Ph.D (Dekan), Ibu Dr. Siti Hayati Hoesin, S.H., M.H. (Wakil Dekan) dan Bapak Kurnia Toha, S.H., LL.M, Ph.D (Sekretaris Fakultas).
4. Ketua Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, Prof. Dr. Rosa Agustina, S.H., M.H. dan Kepala Sub Program Magister Ilmu Hukum, Dr. Nurul Elmiyah, S.H., M.H.
5. Bapak Prof. H. Mardjono Reksodiputro, S.H., M.A. selaku Ketua Konsentrasi Hukum dan Sistem Peradilan Pidana Program Pascasarjana Ilmu Hukum dan Bapak Topo Santoso, S.H., M.H., Ph.D selaku pembimbing yang ditengah kesibukannya telah meluangkan banyak waktu memberikan bimbingan selama proses penulisan tesis ini.
6. Bapak/Ibu Dosen, yang telah melimpahkan ilmu pengetahuan dan semangat untuk terus belajar
7. Seluruh tenaga sekretariat/administrasi pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum dan Sekretariat Konsentrasi Hukum dan Sistem Peradilan Pidana, yang telah memberikan kemudahan dan kelancaran selama studi ini berlangsung.
8. Kedua orang tua penulis, Bapak Maryanto dan Ibu Dra. Peni Budi Pudji Handayani serta kedua mertua penulis, Bapak Drs. Peni Suparto, MAP dan Ibu Dra.Hj. Heri Pudji Utami, MAP. Terimakasih banyak atas segala dorongan dan doanya selama ini. Semoga Allah SWT memberikan semua kebaikan kepada ayahanda dan ibunda semua.
9. Istriku tercinta Titis Shinta Dhewi,SP,MM, terimakasih atas segala dukungan dan doanya dan kepada kedua buah hati penulis, Keisya Kusuma Dhewi dan Narendra Fikri Wicaksana, papa ingin menyampaikan rasa cinta dan sayang sebesar-besarnya kepada kalian juga kepada saudara-saudaraku serta seluruh keluarga yang telah memberikan dukungan dan doanya.
10. Rekan-rekan Mahasiswa dan kawan-kawan semuanya yang tidak sempat penulis disebutkan namanya, terimakasih sobat atas doa dan semangatnya.

Dalam proses penyusunan tesis ini penulis menyadari betapa terbatasnya kemampuan penulis, baik dalam substansi ilmu maupun cara menyajikannya. Untuk itu, penulis sangat berterima kasih jika ada saran, kritik dan koreksi demi

kesempurnaan tesis ini dimasa yang akan datang. Namun demikian penulis berharap tesis ini bermanfaat bagi penulis khususnya dan terhadap penegakan hukum pada umumnya. Amin

Jakarta, 16 Juni 2011

Penulis



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

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

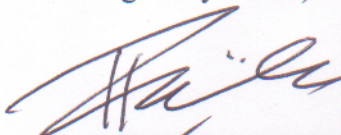
Nama : Marindra Prahandi Ferdianto
NPM : 0906581321
Program Studi : Ilmu Hukum
Konsentrasi : Hukum dan Sistem Peradilan Pidana
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

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: **Penanganan Tindak Pidana Dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2009 Dalam Perspektif Kejaksaan**, beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : 16 Juni 2011

Yang menyatakan,


(Marindra Prahandi Ferdianto)

ABSTRAK

Nama : MARINDRA PRAHANDI FERDIANTO
Program Studi: Ilmu Hukum
Judul Tesis : Penanganan Tindak Pidana Dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2009 Dalam Perspektif Kejaksaan

Tesis ini membahas tentang penanganan perkara tindak pidana Pemilu khususnya menyangkut koordinasi antara Panwaslu, Kepolisian dan Kejaksaan yang tergabung dalam Sentra Gakkumdu dengan titik beratnya adalah peran kejaksaan dalam penanganan perkara tindak pidana Pemilu. Metode penelitian yang digunakan dalam tesis ini adalah yuridis normatif yang ditunjang dengan pendekatan perundang-undangan dan konsep. Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dan selanjutnya diolah secara deduktif. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa dalam penanganan perkara tindak pidana Pemilu Legislatif 2009 yang dilakukan oleh Panwaslu, Kepolisian dan Kejaksaan adalah membuat Kesepahaman Bersama tentang Pola Penanganan Perkara Tindak Pidana Pemilu dan Pembentukan Sentra Penegakan Hukum Terpadu sebagai usaha untuk mengefektifkan penanganan perkara tindak pidana Pemilu. Dalam penanganan perkara tindak pidana Pemilu, Kejaksaan yang mempunyai peran sebagai bagian dari sistem peradilan pidana terpadu dan sebagai bagian Sentra Gakkumdu mempunyai berbagai permasalahan dalam melaksanakan fungsinya. Namun yang dapat digarisbawahi dalam penanganan perkara tindak pidana Pemilu Legislatif 2009 adalah adanya reposisi peran kejaksaan sebagai upaya untuk percepatan penanganan perkara pidana dan sebagai usaha rekonstruksi Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu

Kata kunci : penanganan perkara pidana Pemilu, koordinasi Panwaslu, Kepolisian dan Kejaksaan, reposisi peran kejaksaan

ABSTRACT

Name : Marindra Prahandi Ferdianto
Study Program : Law Sciences (*Ilmu Hukum*)
Title : Administration of Criminal Offenses in the 2009 General Election of Parliament Members, Regional Representatives and Regional Parliament (DPR, DPD, DPRD) from the Perspective of the District Attorney Office

The thesis discusses the administration of criminal offenses associated to the General Election specifically in aspects related to the coordination between coordination of the Election Supervision Committee (*Panwaslu*), the National Police and the District Attorney Office as part of the Integrated Law Enforcement Center (*Sentra Gakkumdu*), wherein the emphasis is on the role of the district attorney office in managing election related offenses. The method used in this study is judicial normative augmented by laws and conceptual approaches. Data gathering is done through literature review then deductively processed. This study reveals that for the purpose of managing criminal offenses committed during the 2009 Legislative Election, the Election Supervision Committee (*Panwaslu*), the National Police and the District Attorney Office have set up a Memorandum of Understanding on the Pattern for Managing Election Related Criminal Offenses as well as establishing the Integrated Law Enforcement Center (*Sentra Gakkumdu*) in the effort to effectively manage election related criminal offenses. In managing election related criminal offenses, the district attorney office in its role as part of the judiciary system and the *Sentra Gakkumdu* had to content with a number of obstacles to execute its function properly. Furthermore, throughout the management of election related criminal offenses committed during the 2009 Legislative Election, there was a repositioning of the district attorney office's in the effort to accelerate the management of criminal cases and in the attempt to reform the Criminal Court System.

Key words: administration of criminal offenses during the general election, coordination of the Election Supervision Committee (*Panwaslu*), the National Police and the District Attorney Office, repositioning of the District Attorney Office

DAFTAR ISI

	HALAMAN
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH UNTUK KEPENINGAN AKADEMIS.....	vii
ABSTRAK	viii
DAFTAR ISI	x
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang Permasalahan.....	1
1.2 Pernyataan Permasalahan	6
1.3 Pertanyaan Penelitian	7
1.4 Tujuan Penelitian	7
1.5 Kegunaan Penelitian	8
1.6 Landasan Teori.....	8
1.7 Kerangka Konsep.....	12
1.8 Metode Pengumpulan dan Analisa Data	14
1.8.1 Tipe Penelitian	14
1.8.2 Pendekatan Masalah.....	15
1.8.3 Jenis dan Sumber Data.....	15
1.8.4 Metode Pengumpulan Data.....	16
1.8.5 Analisis Data.....	16
1.9 Sistematika Penulisan	16
BAB II POLA PENANGANAN TINDAK PIDANA PEMILU.....	17
2.1 Tindak Pidana Pemilu	17
2.1.1 Pengertian Tindak Pidana Pemilu	17
2.1.2 Tindak Pidana Pemilu Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008	22
2.2 Para Pihak Yang Terlibat Dalam Penanganan Tindak Pidana Pemilu Beserta Tugas dan Wewenangnya	33
2.2.1 Tugas dan Wewenang Panwaslu	33
2.2.2 Tugas dan Wewenang Kepolisian	49
2.2.3 Tugas dan Wewenang Kejaksaan	53
2.3 Bentuk Koordinasi Panwaslu, Kepolisian dan Kejaksaan Dalam Penanganan Tindak Pidana Pemilu	57
2.3.1 Penyelesaian Tindak Pidana Pemilu Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008	57
2.3.2 Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakumdu).....	61

BAB III PERAN DAN PROBLEMATIKA YANG DIHADAPI KEJAKSAAN DALAM PENANGANAN TINDAK PIDANA PEMILU	64
3.1 Peran Kejaksaan Sebagai Bagian Dari <i>Integrated Criminal Justice System</i>	64
3.2 Peran Kejaksaan Sebagai Anggota Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakumdu)	69
3.3 Problematika Kejaksaan Dalam Penanganan Tindak Pidana Pemilu.....	79
BAB IV URGENSI REPOSISI PERAN KEJAKSAAN DALAM PENANGANAN TINDAK PIDANA PEMILU	89
4.1 Reposisi Peran Kejaksaan Untuk Percepatan Penanganan Tindak Pidana Pemilu.....	89
4.2 Reposisi Peran Kejaksaan Sebagai Usaha Rekonstruksi Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu	101
BAB V PENUTUP	111
5.1 Kesimpulan	111
5.2 Saran.....	112
DAFTAR PUSTAKA	
DAFTAR LAMPIRAN	

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Pemilihan Umum (Pemilu) secara sederhana dianggap sebagai metode untuk menerjemahkan pilihan rakyat ke dalam kursi badan perwakilan, sebagai wujud pentransferan kedaulatan rakyat kepada wakilnya.¹ Secara universal Pemilu adalah lembaga sekaligus praktik politik yang memungkinkan terbentuknya sebuah pemerintahan perwakilan (*representative government*) yang menurut Robert Dahl merupakan gambaran ideal dan maksimal bagi suatu pemerintahan demokrasi di zaman moderen.² Pada zaman moderen ini Pemilu menempati posisi penting karena terkait dengan beberapa hal. *Pertama*, Pemilu menjadi mekanisme terpenting bagi keberlangsungan demokrasi perwakilan. *Kedua*, Pemilu menjadi indikator negara demokrasi. *Ketiga*, Pemilu penting dibicarakan juga terkait dengan implikasi-implikasi yang luas dari Pemilu.³ Pemilu mempunyai fungsi :

1. Sebagai sarana legitimasi politik. Fungsi legitimasi ini terutama menjadi kebutuhan pemerintah dan sistem politik yang mewadahi format Pemilu yang berlaku.
2. Sebagai fungsi perwakilan politik. Fungsi ini terutama menjadi kebutuhan rakyat , baik dalam rangka mengevaluasi maupun mengontrol perilaku pemerintah dan program serta kebijakannya yang dihasilkannya.
3. Pemilu sebagai mekanisme bagi pergantian atau sirkulasi elit penguasa. Hal ini pada asumsi bahwa berasal dari dan bertugas mewakili masyarakat luas.
4. Sebagai sarana pendidikan politik bagi rakyat. Pemilu merupakan bahan pendidikan bagi rakyat yang bersifat langsung, terbuka dan massal, yang

¹Arend Lijphart, *Electoral System and Party System : A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, (New York : Oxford University Press, 1994), hal. 1 dalam Dhurorudin Mashad, *Korupsi Politik, Pemilu & Legitimasi Pasca Orde Baru*, Jakarta : PT. Pustaka CIDESINDO, 1998, hal. 1

² Syamsuddin Haris (*et al.*), *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru (Sebuah Bunga Rampai)*, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, 1998, hal. 7

³ Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, Yogyakarta : Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gajah Mada, 2009, hal. 4

diharapkan bisa mencerdaskan pemahaman politik dan meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai demokrasi.⁴

Paling tidak ada tiga tujuan Pemilu di Indonesia, yaitu *pertama* memungkinkan terjadinya pergantian pemerintah secara damai dan tertib, *kedua*, kemungkinan lembaga negara berfungsi sesuai dengan maksud Undang-Undang Dasar 1945, dan *ketiga*, untuk melaksanakan hak-hak asasi warga negara.⁵ Hampir semua sarjana politik sepakat bahwa Pemilu merupakan satu kriteria penting untuk mengukur kadar demokrasi sebuah sistem politik. Robert A. Dahl (1985), Gwendolen M Carter & John H. Herz, Mayo (1982), Austin Ranney (1990), dan Ulf Sundhaussen (1992), adalah beberapa diantaranya. Mereka sepakat bahwa kadar demokrasi sebuah pemerintahan dapat diukur, antara lain, dari ada tidaknya pemilu yang mengabsahkan pemerintahan itu.⁶ Urgensi penyelenggaraan Pemilu dalam kehidupan berbangsa dan bernegara tersebut diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, yaitu pada Bab VIIB tentang Pemilihan Umum pasal 22E yang terdiri dari enam ayat.⁷

Pemilihan Umum yang dilaksanakan setiap lima tahun sekali pada waktu yang bersamaan di seluruh wilayah Indonesia, adalah merupakan sarana demokratis untuk membentuk sistem kekuasaan negara yang berkedaulatan rakyat dan permusyawaratan perwakilan seperti yang tercantum dalam Pancasila dan UUD 1945. Kekuasaan disini adalah kekuasaan yang lahir menurut kehendak

⁴ Syamsudin Harris, ed., *op. cit.*, hal. 7-11.

⁵ Abdul Bari Azed (editor), *Sistem-sistem Pemilihan Umum*, Depok : Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000, hal. 7

⁶ Eep Saefulloh Fatah, *Evaluasi Pemilu Orde Baru*, Jakarta: Mizan, 1997, hal.14

⁷ Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Bab VIIB, Pasal 22 E:

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan Undang-Undang.

rakyat dan dipergunakan sesuai azas-azas demokratis, menurut sistem permusyawaratan perwakilan.⁸

Pemilihan Umum (Pemilu) anggota DPR, DPD dan DPRD merupakan salah satu bentuk perwujudan demokrasi di Indonesia. Dengan telah diselenggarakannya Pemilu secara langsung dan terbentuknya berbagai pranata baru yang makin mendorong langkah-langkah menuju demokratisasi –di antaranya dengan telah dipenuhinya beberapa tuntutan masyarakat yang mengemuka pada masa-masa awal reformasi, walaupun dalam kenyataannya tidak dapat berlangsung dengan mulus-tahap demi tahap bangsa Indonesia telah memasuki era pasca reformasi.⁹ Mengingat pentingnya Pemilu tersebut maka penyelenggaraannya harus dilaksanakan dengan sebaik-baiknya demi tercapainya tujuan penyelenggaraan Pemilu tersebut. Apabila Pemilu tidak diselenggarakan dengan baik maka keadaan transisi politik, hukum dan ekonomi yang sudah dimulai sejak era reformasi akan mengalami kegagalan.

Dalam pelaksanaan Pemilu yang merupakan ajang perebutan kursi-kursi wakil rakyat, tidak menutup kemungkinan adanya pelanggaran, baik pelanggaran yang bersifat administratif maupun pelanggaran yang berupa tindak pidana. Untuk menjamin pemilihan umum yang bebas dan adil diperlukan perlindungan bagi para pemilih, bagi para pihak yang mengikuti Pemilu, maupun bagi rakyat umumnya dari segala ketakutan, intimidasi, penyuapan, penipuan, dan praktik-praktik curang lainnya, yang akan memengaruhi kemurnian hasil pemilihan umum.¹⁰

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD sebagai aturan dari pelaksanaan Pemilu sudah mengantisipasi apabila terjadi tindak pidana dan ditegaskan bahwa ada 4 (empat) institusi yang terlibat dalam penanganan perkara tindak pidana Pemilu. Institusi yang terlibat adalah Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu), Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya keempat institusi ini

⁸ Drs. Marsono, *Pemilihan Umum 1997 Pedoman, Peraturan dan Pelaksanaan*, Jakarta : Djambatan, hal. 2

⁹ Satya Arinanto, *Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca Reformasi*, disampaikan dalam pengantar diskusi Indonesia Forum, “Visi Indonesia 2030, Jakarta, 2007

¹⁰ Topo Santoso dan Didik Supriyanto, *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2004, hal. 129

harus bekerja sama dan melakukan sinkronisasi yang mengandung makna keserempakan dan keselarasan.¹¹

Untuk mengefektifkan penanganan perkara pelanggaran Pemilu yang menyangkut pidana maka Panwaslu, Kepolisian dan Kejaksaan membentuk Sentra Penegakkan Hukum Terpadu (Gakkumdu) dimana payung hukumnya adalah Kesepahaman Bersama antara Jaksa Agung Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Republik Indonesia dan Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor : 055 / A / JA / 2008, No. Pol. : B / 06 / VI / 2008, Nomor : 01 / BAWASLU / KB / VI / 2008. Keanggotaan Sentra Gakkumdu di dalam negeri di tingkat pusat terdiri dari Kabareskrim Polri, Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum dan Ketua Bidang Penanganan Pelanggaran Pemilu Bawaslu. Di tingkat provinsi, terdiri dari Direktur Reskrim/Umum, Asisten Pidana Umum Kepala Kejaksaan Tinggi, Koordinator Bidang Hukum dan Penanganan Pelanggaran Pemilu Panwaslu Provinsi. Di tingkat kabupaten/kota, anggotanya adalah Kepala Satuan Reserse Kriminal, Kepala Seksi Pidana Umum dan Koordinator Bidang Hukum dan Penanganan Pelanggaran Pemilu Panwaslu Kabupaten Kota. Sentra Gakkumdu berkedudukan di dalam negeri dan di luar negeri.¹²

Gakkumdu mulai menjalankan fungsinya pada saat menerima laporan pelanggaran Pemilu pada setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu dari Panwaslu. Sehingga penanganan secara terpadu tersebut mulai dari penerimaan laporan penyelenggaraan Pemilu, penelitian laporan pelanggaran Pemilu, penyidikan/pemberkasan, dan penyerahan berkas perkara ke Jaksa Penuntut Umum. Dalam hal ini maka jaksa sudah dilibatkan dalam penerimaan laporan dan melakukan pembahasan dalam forum Gakkumdu tersebut dengan melakukan kajian bersama penyidik dari Kepolisian dan pihak Panwaslu pada gelar perkara. Pengkajian tersebut meneliti laporan dari masyarakat yang disampaikan kepada Panwaslu dimana Panwaslu telah menyatakan bahwa pelanggaran Pemilu yang disampaikan masyarakat tersebut memenuhi syarat sebagai sebuah tindak pidana Pemilu sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Aspek

¹¹ Muladi, *Kapita Selekt Peradilan Pidana*, Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1995, hal. 1

¹² Diunduh pada tgl 8 Desember 2010 dari [http://kanalPemilu.net/prosedur%20pengaduan/Sentra%20Penegakan%20Hukum%20Terpadu%20\(Sentra%20Gakkumdu\)](http://kanalPemilu.net/prosedur%20pengaduan/Sentra%20Penegakan%20Hukum%20Terpadu%20(Sentra%20Gakkumdu))

yuridis juga dikemukakan dalam forum tersebut yang antara lain meliputi siapa pelakunya, korban, barang bukti sampai dengan pasal yang dapat diterapkan dalam kasus tersebut. Forum Gakkumdu tersebut sangat diperlukan bagi penegakkan hukum dalam perkara pidana Pemilu karena dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 ditentukan waktu secara limitatif yang sangat singkat dibandingkan dengan penanganan perkara pidana di luar Pemilu.

Dalam penanganan perkara pidana Pemilu terdapat berbagai permasalahan yang dihadapi oleh Kejaksaan baik permasalahan tersebut ada pada forum Gakkumdu maupun berasal dari dalam Kejaksaan itu sendiri. Hal yang baru dalam penanganan suatu perkara adalah pelibatan jaksa mulai dari awal mula perkara pidana Pemilu yaitu mulai dari gelar perkara di forum Gakkumdu untuk menentukan apakah perkara pelanggaran Pemilu yang dibawa oleh Panwaslu tersebut merupakan sebuah tindak pidana atau tidak. Apabila sebuah perkara dinyatakan oleh Gakkumdu memenuhi syarat sebagai tindak pidana, maka selanjutnya dibuatkan laporan polisi oleh unsur penyidik dalam Gakkumdu. Sedangkan menurut KUHAP, jaksa hanya menerima hasil penyidikan oleh penyidik dan kemudian menentukan dapat atau tidaknya berkas tersebut dilimpahkan ke pengadilan. Hal lain yang baru dalam perspektif hukum acara pidana Indonesia adalah koordinasi antara penyidik polisi dan penuntut umum tidak berhenti setelah penyidik menyerahkan berkas perkara, tersangka dan barang bukti kepada jaksa penuntut umum, namun polisi masih dilibatkan dalam menghadirkan saksi dan terdakwa di persidangan bahkan polisi masih dilibatkan dalam upaya jaksa penuntut umum akan melakukan eksekusi.

Namun harus disadari bahwa dalam hal pelibatan jaksa dalam penanganan awal sebuah perkara pidana dan pelibatan polisi dalam menghadirkan saksi dan terdakwa di persidangan maupun dalam upaya jaksa penuntut umum akan melakukan eksekusi merupakan terobosan agar koordinasi antara penyidik dan jaksa dapat berjalan dengan efektif mengingat sering terjadi bolak-baliknya perkara dari penyidik ke jaksa serta kendala jaksa dalam menghadirkan saksi dan terdakwa di persidangan maupun kendala jaksa penuntut umum dalam upaya melakukan eksekusi. Pola penanganan perkara pidana dalam Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD diatas dapat dijadikan model penyelesaian perkara pidana

khususnya dalam tahap penyidikan dan penuntutan yang dapat diterapkan dalam penanganan perkara pidana umum lainnya sehingga tercipta *Integrated Criminal Justice System* yang efektif dan efisien.

1.2 Pernyataan Permasalahan

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum (Pemilu) Anggota DPR, DPD dan DPRD khususnya mengenai penanganan perkara pidana Pemilu terdapat empat institusi yang terlibat yaitu Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu), Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan. Panwaslu, Kepolisian dan Kejaksaan berinisiatif untuk mempercepat penyelesaian perkara pidana Pemilu dengan membuat Surat Kesepahaman Bersama antara Jaksa Agung, Kapolri dan Ketua Bawaslu tentang pembentukan Sentra Penegakkan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu) dimana pada setiap perkara pidana yang terjadi akan dilakukan pembahasan bersama pada forum tersebut sehingga penyelesaian perkara pidana Pemilu dapat diselesaikan dengan efektif dan efisien. Dalam prakteknya, penyelesaian perkara tindak pidana Pemilu melalui Sentra Gakkumdu tersebut menimbulkan beberapa permasalahan. Selain permasalahan yang terjadi pada forum Gakkumdu tersebut diatas, Kejaksaan sebagai salah satu institusi yang mempunyai peran dalam penanganan perkara pidana Pemilu juga memiliki beberapa kendala dalam penanganan perkara pidana Pemilu tersebut. Salah satu permasalahan yang muncul tersebut bersumber pada waktu yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 sangat sempit dibandingkan dengan waktu yang diberikan oleh Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana. Permasalahan yang ada baik pada forum Gakkumdu maupun interen Kejaksaan tersebut hendaknya tidak menjadikan penanganan perkara pidana Pemilu menjadi tidak dilakukan secara profesional.

1.3 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan pernyataan permasalahan yang telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan pertanyaan penelitian dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah koordinasi antara Panwaslu, Kepolisian dan Kejaksaan dalam penyelesaian tindak pidana Pemilu?
2. Bagaimanakah peran dan kendala dalam penyelesaian tindak pidana Pemilu dalam perspektif Kejaksaan sebagai salah satu unsur Sentra Gakkumdu dan Kejaksaan sebagai institusi yang mempunyai wewenang prapenuntutan dan penuntutan dalam Sistem Peradilan Pidana?
3. Apakah urgensi penyelesaian tindak pidana Pemilu dengan menempatkan Kejaksaan sebagai salah satu unsur dalam Sentra Gakkumdu yang berfungsi melakukan pembahasan terhadap laporan pelanggaran Pemilu oleh Panwaslu sehingga berbeda dari posisi Kejaksaan dalam Sistem Peradilan Terpadu yang ada dalam KUHAP ?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang diuraikan diatas, tujuan penelitian ini adalah untuk :

1. Mendeskripsikan kedudukan tugas, wewenang dan fungsi Panwaslu, Kepolisian dan Kejaksaan dalam pelaksanaan Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD serta koordinasi institusi-institusi diatas dalam menangani perkara tindak pidana Pemilu dari perspektif *Integrated Criminal Justice System*.
2. Mendeskripsikan permasalahan yang terjadi baik dalam forum Sentra Gakkumdu maupun permasalahan yang ada dalam interen Kejaksaan dalam penanganan perkara tindak pidana Pemilu dalam pelaksanaan Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD tahun 2009.
3. Memberikan alternatif penyelesaian perkara pidana Pemilu yang lebih efektif pada penyelenggaraan Pemilu selanjutnya.

1.5 Kegunaan Penelitian

Penelitian yang berjudul Penanganan Perkara Tindak Pidana Pemilihan Umum dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD tahun 2009 dalam Perspektif Kejaksaan ini diharapkan dapat berguna baik secara teoritis maupun secara praktis. Kegunaan dalam penelitian ini adalah dapat menguak problematika yang terjadi dalam pelaksanaan Pemilihan Umum, khususnya pada Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD tahun 2009 dalam kaitannya dengan *Integrated Criminal Justice System* dari sudut Kejaksaan sebagai salah satu institusi yang terlibat dalam penanganan perkara tindak pidana Pemilu. Sedangkan secara praktis, penelitian ini dapat sebagai masukan bagi institusi-institusi yang terlibat pada penanganan perkara tindak pidana Pemilu dimasa-masa mendatang. Kegunaan secara praktis yang lain adalah memberikan masukan bagi penyelenggaraan *Integrated Criminal Justice System* agar tercipta keterpaduan dalam penyelesaian perkara pidana secara umum.

1.6 Landasan Teori

Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 institusi yang terkait dengan penanganan tindak pidana Pemilu adalah Panwaslu, Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan. Untuk mempercepat dan mengefektifkan penanganan perkara tindak pidana Pemilu maka Panwaslu, Kepolisian dan Kejaksaan mempunyai inisiatif untuk membentuk Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakumdu). Ketiga institusi diatas menyadari bahwa dengan ketiadaan personel Kepolisian dan Kejaksaan berada dalam Panwaslu dapat menyebabkan permasalahan yang terkait dengan penanganan tindak pidana Pemilu mengingat kekhasan tindak pidana Pemilu yang berbeda dengan tindak pidana pada umumnya. Kunci yang menentukan keberhasilan penyelesaian tindak pidana Pemilu adalah koordinasi yang baik diantara unsur di dalam Sentra Gakumdu tersebut yaitu Panwaslu, Kepolisian dan Kejaksaan.

Terkait dengan penyelesaian tindak pidana Pemilu tersebut maka akan berhubungan dengan sistem peradilan pidana terpadu . Sistem Peradilan Pidana dapat dilihat dengan baik sebagai “*a crime containment system*” , satu metode

yang digunakan oleh masyarakat untuk menanggulangi kejahatan sampai pada level yang dapat diterima oleh suatu masyarakat.¹³ Penanggulangan kejahatan mendapat tempat penting diantara berbagai persoalan yang menjadi perhatian pemerintah di setiap negara.¹⁴ Sedangkan menurut Remington dan Ohlin mengatakan bahwa *Criminal Justice System* dapat diartikan sebagai pemakaian pendekatan sistem terhadap mekanisme administrasi peradilan pidana, dan peradilan pidana sebagai suatu sistem merupakan hasil interaksi antara peraturan perundang-undangan, praktik administrasi dan sikap atau tingkah laku sosial.¹⁵

Sedangkan tugas dari sistem peradilan pidana adalah :

- a. Mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan;
- b. Menyelesaikan kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana;
- c. Berusaha agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak melakukan lagi perbuatannya.¹⁶

Di Amerika Serikat pada mulanya komponen dari Sistem Peradilan Pidana hanyalah terdiri dari Polisi dan Lembaga Pemasarakatan yang bertujuan untuk menanggulangi kejahatan yang timbul di dalam tata kehidupan bermasyarakat pada tingkat *local government* . Komponen yang terdapat dalam *Criminal Justice System* itu tidak menempatkan Jaksa (*Prosecutor*) dalam sistem itu mengingat Jaksa dianggap sebagai bagian dari sub sistem peradilan (*court*) dengan segala aktivitasnya di pengadilan.¹⁷ Namun dalam perkembangannya, Sistem Peradilan Pidana tersebut mengalami perluasan arti, tujuannya sehingga menurut Mardjono Reksodiputro, komponen-komponen yang bekerja sama dalam sistem ini adalah

¹³ Noval Morris, Introduction, dalam *Criminal Justice in Asia, Quest for Integrated Approach*, Unafei, 1982, hal. 102

¹⁴ Hyman Gross, "A Theory of Criminal Justice", dalam W. Friedman, *Law in A Changing Society*, 2nd Ed. New York : Coloumbia University, 1972, hal. 54

¹⁵ Pengertian sistem itu sendiri mengandung implikasi suatu proses interaksi yang dipersiapkan secara rasional dan dengan cara efisien untuk memberikan hasil tertentu dengan segala keterbatasannya. Romli Atmasassmita, *Sistem Peradilan Pidana, Perspektif Eksistensialisme dan Abolitionsime*, Bandung : Binacipta, 1996, hal. 14

¹⁶ Mardjono Reksodiputro, *Mengembangkan Pendekatan Terpadu Dalam Sistem Peradilan Pidana dalam Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana, Kumpulan Karangan, Buku Kedua*, Jakarta : Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia , 2007, hal. 140

¹⁷ Neil C. Chamelin. et.al. Introduction to Criminal Justice, New Jersey : Prentice Hal.l, 1975, page 1 (introduction) dalam Indriyanto Seno Adji, *KUHAP dalam Prospektif*, Jakarta : Diadit Media, 2011, hal. 3

terutama instansi-instansi (badan-badan) yang kita kenal dengan nama : kepolisian-kejaksaan-pengadilan-dan masyarakatan.¹⁸ Komponen-komponen dari sistem peradilan pidana yang telah disebutkan diatas harus bekerja sama dan bersinergi untuk mencapai satu tujuan yang sama. Kegagalan yang dialami oleh salah satu dari komponen diatas menyebabkan kegagalan pada sistem peradilan pidana. Terdapat 3 (tiga) teori dalam sistem peradilan pidana terpadu yaitu :

1. Teori Sistemik atau Teori Linear

Salah satu teori yang menggambarkan kerjasama keempat unsur sistem peradilan pidana (kepolisian-kejaksaan-pengadilan dan masyarakatan) adalah yang dinamakan teori sistemik. Disebut juga teori “liner diagram” (diagram garis lurus). Masing-masing unsur digambar sebagai sebuah bagian dari suatu “*puzzle*” (teka-teki). Masing-masing bagian adalah penggambaran dari suatu badan pemerintahan negara yang mandiri. Setiap sistem atau organisasi masing-masing mempunyai tujuan tertentu (yang dapat dimisalkan sebagai: t1-t2-t3-t4) yang harus dihayati oleh setiap sub-sistemnya. Masing-masing tujuan sub-sistem tidak boleh bertentangan dengan tujuan utama, yaitu dari sistemnya sendiri (dalam hal ini: sistem peradilan pidana). Kerjasama yang baik dalam SPP akan dapat digambarkan apabila tujuan SPP, yaitu T adalah lebih besar dari penjumlahan t1+t2+t3+t4 (yang dinamakan sinergi).

2. Teori “*Flow Chart Diagram*” atau Teori Aliran

Teori aliran menyatakan :

- a. Semua datang dari masyarakat dan akhirnya juga kembali ke masyarakat, atau dengan kata lain, pelanggar hukum berasal dari masyarakat dan akan kembali pula ke masyarakat, baik sebagai warga yang taat pada hukum (non residivis), maupun mereka yang kemudian akan mengulangi kembali perbuatannya (residivis);
- b. Apa yang tergambar di lembaga pemasyarakatan (LP) adalah bukan gambar yang sebenarnya dalam kriminal. Yang tergambar di LP hanya kejahatan jalanan (*street crime.*);

¹⁸ Mardjono Reksodiputro, *op. cit.*, hal. 140-141

3. Teori “*Connected Container*” (Bejana Berhubungan)

Kegiatan, masalah ataupun pemecahan masalah dalam suatu sub-sistem akan menimbulkan pula dampak pada sub-sistem berikutnya dan lain-lainnya. Reaksi yang timbul sebagai akibat hal ini akan menimbulkan dampak kembali pada sub-sistem awal dan demikian selanjutnya terus-menerus. Dengan kata lain, didalam satu sistem peradilan pidana, jika satu sistem rusak maka akan merembet ke sistem-sistem yang lain. Secara sistem, teori bejana berhubungan tidak dapat dilakukan isolasi terhadap suatu sistem yang mengalami kerusakan di salah satu sistem. Teori Bejana Berhubungan dikaitkan dengan teori arloji, yaitu mengenai keterpaduan dalam sistem. Teori arloji dapat dijelaskan sebagai keterpaduan dalam sistem tersebut harus dilihat dari cara kerja roda-roda dalam arloji. Roda-roda dalam arloji bekerjasama untuk menunjukkan waktu yang tepat. Teori arloji mengingatkan perlunya keterpaduan untuk mencapai tujuan.¹⁹

Ketiga teori dalam sistem peradilan pidana diatas mencerminkan bahwa keterpaduan antara institusi yang menjadi bagian dari sistem peradilan pidana akan menghasilkan tujuan dari sistem peradilan pidana itu sendiri yaitu untuk menanggulangi kejahatan sampai pada level tertentu yang dapat diterima oleh masyarakat.

Dalam penanganan tindak pidana Pemilu, Panwaslu dapat dimasukkan sebagai bagian dari sistem peradilan pidana terpadu, mengingat diberikan tugas oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 sebagai satu-satunya pihak yang berhak menerima laporan mengenai pelanggaran Pemilu dan Panwaslu juga harus melakukan penelitian terhadap laporan tersebut dan jika perbuatan yang dilaporkan tersebut merupakan tindak pidana Pemilu, maka akan dilaporkan kepada Kepolisian. Kepolisian yang dalam hukum acara pidana biasa merupakan institusi yang menerima laporan mengenai adanya perbuatan yang diindikasikan sebagai tindak pidana, pada penanganan perkara tindak pidana Pemilu tidak menerima langsung laporan pelanggaran Pemilu dari masyarakat, namun hanya menerima laporan dari Panwaslu mengenai tindak pidana Pemilu.

¹⁹ Materi kuliah Prof. Mardjono Reksodiputro yang diberikan dalam mata kuliah Sistem Peradilan Pidana untuk mahasiswa magister hukum program kekhususan Sistem Peradilan Pidana pada hari Kamis tanggal 11 Juni 2009

Namun perlu diingat bahwa dalam penegakan hukum ada beberapa faktor yang memengaruhi dalam penegakan hukum yaitu :

1. Faktor hukumnya sendiri (misalnya Undang-Undang);
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan; dan,
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.²⁰

Dalam penanganan perkara pidana Pemilu, kelima faktor yang menentukan dalam penegakan hukum diatas harus saling berkaitan dan mendukung satu sama lain. Kegagalan salah satu saja dari beberapa faktor diatas akan menyebabkan kegagalan secara menyeluruh dalam penegakan hukum. Kegagalan dalam penegakan hukum, khususnya dalam penegakan hukum Pemilu, akan mengakibatkan kegagalan dalam berdemokrasi yang dikhawatirkan menghasilkan Pemilu yang tidak kredibel sehingga akan menyebabkan kekacauan dalam kehidupan bernegara

1.7 Kerangka Konsep

Berikut ini akan diberikan pengertian (definisi) dari beberapa istilah yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu :

1. Pemilihan Umum, selanjutnya disebut 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 1945.²¹

²⁰ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Memengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta : Rajawali, 1983, hal. 5

²¹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD*, Bab I, pasal 1.

2. Pengawas Pemilu (yang selanjutnya disebut Panwaslu) adalah Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri.²²
 - a. Badan Pengawas Pemilu, yang selanjutnya disebut Bawaslu, adalah badan yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.²³
 - b. Panitia Pengawas Pemilu Provinsi dan Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten / Kota, selanjutnya disebut Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten / Kota, adalah panitia yang dibentuk oleh Bawaslu untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah provinsi dan kabupaten/kota.²⁴
 - c. Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, selanjutnya disebut Panwaslu Kecamatan, adalah panitia yang dibentuk oleh Panwaslu Kabupaten/Kota untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah kecamatan.²⁵
 - d. Pengawas Pemilu Lapangan, adalah petugas yang dibentuk oleh Panwaslu Kecamatan untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu di desa/kelurahan.²⁶
 - e. Pengawas Pemilu Luar Negeri, adalah petugas yang dibentuk oleh Bawaslu untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu di luar negeri.²⁷
3. Kepolisian adalah segala hal-ihwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.²⁸
4. Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan Undang-Undang.²⁹
5. Sentra Penegakan Hukum Terpadu, yang selanjutnya disebut sebagai Sentra Gakkumdu adalah sebuah lembaga yang dibentuk oleh Jaksa Agung Republik Indonesia, Kapolri, dan Ketua Bawaslu yang bertujuan tercapainya penegakan hukum tindak pidana Pemilu Legislatif tahun 2009 sesuai dengan prinsip

²² *Ibid.*,

²³ *Ibid.*,

²⁴ *Ibid.*,

²⁵ *Ibid.*,

²⁶ *Ibid.*,

²⁷ *Ibid.*,

²⁸ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian* Bab I, pasal 1.

²⁹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan*, Bab 1, Pasal 2 ayat (1)

peradilan yaitu cepat, sederhana, dan biaya ringan serta bebas, jujur, dan tidak memihak yang dibentuk berdasarkan Kesepahaman Bersama antara Jaksa Agung Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Republik Indonesia dan Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor : 055 / A / JA / 2008, No. Pol. : B / 06 / VI / 2008, Nomor : 01 / BAWASLU / KB / VI / 2008.

6. Sistem Peradilan Pidana adalah sistem dalam suatu masyarakat untuk menanggulangi masalah kejahatan. Sistem ini dianggap berhasil apabila sebagian besar dari laporan maupun keluhan masyarakat yang menjadi korban kejahatan dapat “diselesaikan”, dengan diajukannya pelaku kejahatan ke sidang pengadilan dan diputuskan bersalah serta mendapat pidana. Tujuan dari sistem peradilan pidana dapat dirumuskan sebagai :
- a) mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan;
 - b) menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana; dan
 - c) mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatannya.³⁰

1.8 Metode Pengumpulan dan Analisa Data

1.8.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian hukum yang dilakukan adalah yuridis normatif dengan pertimbangan bahwa titik tolak penelitian analisis terhadap peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD tahun 2009 khususnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD dan Kesepahaman Bersama antara Jaksa Agung Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Republik Indonesia dan Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor : 055 / A / JA / 2008, No. Pol. : B / 06 / VI / 2008, Nomor : 01 / BAWASLU / KB / VI / 2008.

³⁰ Mardjono Reksodiputro, *Sistem Peradilan Pidana (Peran Penegak Hukum Melawan Kejahatan)* dalam *Hak Asasi dalam Sistem Peradilan Pidana*, Jakarta : Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, 1994, hal. 84

1.8.2 Pendekatan Masalah

Sehubungan dengan tipe penelitian yang digunakan yakni yuridis normatif, maka pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan untuk meneliti aturan mengenai penanganan perkara tindak pidana Pemilu. Pendekatan konsep digunakan untuk memahami kebijakan penerapan konsep *Integrated Criminal Justice System* atau Sistem Peradilan Pidana dalam penanganan perkara tindak pidana Pemilu.

1.8.3 Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian ini jenis data yang digunakan menitikberatkan pada data sekunder, sedangkan data primer lebih bersifat penunjang. Data primer diperoleh melalui wawancara dengan beberapa narasumber. Sedangkan data sekunder terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer yakni bahan hukum yang terdiri dari aturan hukum yang diurut berdasarkan hierarki mulai dari Undang-Undang 1945, undang-undang, peraturan pemerintah, dan aturan lain di bawah undang-undang.
- b. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari buku teks, jurnal-jurnal asing, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum, serta simposium yang dilakukan para pakar terkait pembahasan tentang penanganan perkara tindak pidana Pemilu.
- c. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan lain-lain.

1.8.4 Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini ditempuh terutama dengan melakukan penelitian kepustakaan. Di samping itu, dilengkapi pula dengan penelitian lapangan berupa wawancara.

1.8.5 Analisis Data

Analisis data dilakukan secara kualitatif. Hasil studi kepustakaan berupa bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder serta hasil wawancara dikumpulkan. Selanjutnya semua data tersebut diolah dan dianalisis secara komprehensif guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan.

1.9 Sistematika Penulisan

Penelitian ini terdiri dari lima bab, yang dimulai dari bagian pertama yang terdiri dari latar belakang permasalahan, pernyataan permasalahan, pertanyaan penelitian, kerangka teori serta kegunaan penelitian. Pada bagian ini juga dipaparkan metodologi pengumpulan serta analisa data dan sistematika penulisan.

Pada bab kedua, diberi judul pola penanganan tindak pidana Pemilu. Bagian ini dibagi menjadi 3 sub bab, yaitu tindak pidana Pemilu, para pihak yang terlibat dalam penanganan tindak pidana Pemilu beserta tugas dan wewenangnya dan bentuk koordinasi Panwaslu, Kepolisian dan Kejaksaan dalam penanganan tindak pidana Pemilu.

Pada bab selanjutnya, dikemukakan masalah inti dari penelitian ini yaitu masalah peranan Kejaksaan dalam penanganan tindak pidana Pemilu, yang dibagi menjadi tiga sub bab. Yang pertama mengenai pemaparan Kejaksaan sebagai bagian dari *Integrated Justice System* dan yang kedua adalah sebagai anggota Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakumdu). Dan yang ketiga adalah problematika Kejaksaan dalam penanganan tindak pidana Pemilu.

Bab berikutnya menjelaskan mengenai urgensi reposisi Kejaksaan dalam penanganan tindak pidana Pemilu yang terdiri dari dua sub bab yaitu percepatan penanganan tindak pidana Pemilu dan sebagai usaha rekonstruksi penegakan hukum tindak pidana Pemilu.

Bab selanjutnya adalah penutup yang berisi kesimpulan yang diambil dari uraian-uraian pada bagian-bagian sebelumnya dan diakhiri dengan saran-saran sesuai dengan tujuan penulisan penelitian ini.

BAB II

POLA PENANGANAN TINDAK PIDANA PEMILU

Pada bab tentang pola penanganan tindak pidana Pemilu ini akan diuraikan tentang tindak pidana Pemilu mulai dari pengertian tindak pidana Pemilu secara umum, tindak pidana Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Selanjutnya akan dijelaskan tentang para pihak yang terlibat dalam penanganan tindak pidana Pemilu beserta tugas dan wewenangnya masing-masing dimana para pihak tersebut adalah Panitia Pengawas Pemilu, Kepolisian dan Kejaksaan. Kemudian akan dibahas mengenai bentuk koordinasi Panwaslu, Kepolisian dan Kejaksaan dalam penanganan tindak pidana Pemilu. Sub bab tersebut akan membahas tentang penyelesaian tindak pidana Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 dan Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakumdu).

2.1 Tindak Pidana Pemilu

2.1.1 Pengertian Tindak Pidana Pemilu

Sebelum membahas mengenai Tindak Pidana Pemilu sebagaimana judul sub bab di atas, sebaiknya kita mengetahui pengertian tindak pidana itu sendiri. Menurut Jan Rammelink, yang disebut sebagai tindak pidana adalah perilaku yang pada waktu tertentu dalam konteks suatu budaya dianggap tidak dapat ditolelir dan harus diperbaiki dengan mendayagunakan sarana-sarana yang disediakan oleh hukum pidana.³¹ Jadi perbuatan yang dimasukkan sebagai tindak pidana tersebut akan berbeda antara daerah satu dengan daerah lainnya atau antara negara satu dengan negara lainnya. Hal ini berkaitan dengan budaya yang dijadikan ukuran apakah perbuatan tersebut termasuk tindak pidana atau tidak. Padahal budaya tersebut akan berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Namun ada satu persamaan dalam penentuan sebuah perilaku termasuk tindak pidana atau tidak yaitu perilaku tersebut akan diperbaiki dengan sarana-sarana yang disediakan oleh

³¹ Jan Rammelink, *Hukum Pidana-Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*, Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003 hal. 61

hukum pidana sehingga perilaku tersebut tidak akan terulang atau tidak dilakukan oleh orang lain.

Sesuai dengan salah satu asas dalam hukum pidana yaitu suatu perbuatan tidak dapat dipidana, kecuali berdasarkan kekuatan ketentuan-ketentuan perundang-undangan pidana yang telah ada,³² maka perumusan tindak pidana dilakukan dengan cara pembuatan undang-undang terlebih dahulu. Ada beberapa cara yang digunakan oleh pembuat undang-undang dalam merumuskan suatu tindak pidana yaitu :

- a. Kadangkala pembuat undang-undang merumuskan unsur-unsur konstitutif dengan sekedar menyebut penamaan yuridisnya. Sebagai contoh pasal 184 KUHP menyebut tentang perkelahian (*tweegevecht*), pasal 279 KUHP tentang perdagangan wanita dan anak laki-laki di bawah umum (*vrouwenhandel en handel in minderjarigen van het mannelijk geslacht*), pasal 351 KUHP tentang penganiayaan (*mishandeling*) dan lain-lain. Cara ini ditempuh jika unsur-unsur (tindak pidana yang bersangkutan) diandaikan telah cukup dikenal atau jika ada ketakutan bahwa penyebutan secara terperinci justru akan mempersempit atau memperluas ruang lingkup pengertian dengan cara yang sama sekali tidak dikehendaki oleh Undang-Undang.
- b. Undang-undang menyebutkan secara terperinci unsur-unsur tindak pidana tanpa memberikan penamaan yuridis bagi keseluruhannya. Contohnya adalah pasal 209 KUHP tentang penyuapan, pasal 326a KUHP tentang penipuan.
- c. Undang-undang memperinci unsur-unsur konstitutif tindak pidana dan menambahkan suatu kualifikasi yuridis. Contohnya dalam pasal 338 KUHP dirumuskan : “siapa yang dengan sengaja menghilangkan (merampas) nyawa orang lain akan dipidana karena bersalah melakukan pembunuhan”. Contoh yang lain adalah pasal 362 KUHP tentang pencurian, pasal 321 KUHP tentang penggelapan, dan pasal 480 KUHP tentang penadahan.³³

Pengertian tentang tindak pidana Pemilu itu sendiri tidak dapat kita temukan baik dalam pasal-pasal dalam KUHP yang memuat tentang pemilihan

³² Pasal 1 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Sunarto Soerodibroto, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2006, hal. 7

³³ Jan Remmelink, *op. cit.*, hal. 87-88

umum maupun dalam Undang-Undang Pemilu. Sangat sedikit buku yang membahas tentang Pemilu yang memberikan pengertian tentang tindak pidana Pemilu. Perumusan tentang pengertian tindak pidana Pemilu itu sendiri diartikan oleh Djoko Prakoso dengan : “ Setiap orang, badan hukum ataupun organisasi yang dengan sengaja melanggar hukum, mengacaukan, menghalang-halangi atau mengganggu jalannya pemilihan umum yang diselenggarakan menurut Undang-Undang”.³⁴

Namun perumusan ini menurut Topo Santoso terlampau sederhana dan tidak memotret dengan jelas apa saja tindak pidana Pemilu itu karena definisi ini tidak membatasi ketentuan hukum apa saja yang dilanggar. Lagipula perbuatan mengacaukan, menghalang-halangi, atau mengganggu jalannya Pemilu hanyalah merupakan sebagian saja dari tindak pidana Pemilu.³⁵ Sehingga untuk mengetahui mengenai pengertian tindak pidana Pemilu (*election offences*) kita bisa melihat dari sudut cakupannya.³⁶ Menurut Topo Santoso, pengertian dari tindak pidana Pemilu adalah semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu yang diatur di dalam UU Pemilu maupun di dalam UU Tindak Pidana Pemilu.³⁷

Pengertian tentang tindak pidana Pemilu diatas dikemukakan dengan membandingkan pengaturan tentang tindak pidana Pemilu di Indonesia dengan tindak pidana Pemilu yang ada di negara lain yang juga mengatur tentang tindak pidana Pemilu.³⁸ Namun karena di Indonesia tidak pernah ada Undang-Undang Tindak Pidana Pemilu, melainkan tindak pidana Pemilu juga diatur dalam

³⁴ Djoko Prakoso dalam Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu*, Jakarta; Sinar Grafika, 2006, hal. 3

³⁵ Topo Santoso, , *Tindak Pidana Pemilu*, Jakarta; Sinar Grafika, 2006, hal. 3

³⁶ Ada tiga kemungkinan pengertian dan cakupan tindak pidana Pemilu : *pertama*, semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu yang diatur di dalam Undang-Undang Pemilu; *kedua*, semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu yang diatur baik di dalam maupun di luar Undang-Undang Pemilu (misalnya dalam UU Partai Politik, ataupun dalam KUHP); dan *ketiga*, semua tindak pidana yang terjadi pada saat Pemilu (termasuk pelanggaran lalu lintas, penganiayaan (kekerasan), perusakan, dan sebagainya). Namun menurut Topo Santoso ketiga pengertian terlampau luas dan sulit diterima karena selama pelaksanaan pemilu banyak sekali terjadi tindak pidana yang tercakup ke dalam berbagai peraturan, seperti KUHP, UU Lalu Lintas, UU Korupsi, UU Pemilu, UU Partai Politik, dan sebagainya. Topo Santoso, *Ibid.*, hal. 4

³⁷ Topo Santoso, , *Ibid.*, hal. 5

³⁸ Didalam bukunya Topo Santoso mengemukakan bahwa di Malaysia tindak pidana tidak diatur dalam Undang-Undang Pemilu, namun diatur dalam Undang-Undang Tindak Pidana Pemilu (*Election Offences Ordinance 1959, Indian Elections Offences and Inquiries Act 1920* dan sebagainya).

Undang-Undang Pemilu maka ruang lingkup tindak pidana Pemilu kita dibatasi yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu saja.

Sedangkan Polri dalam buku Pedoman Penyidikan Tindak Pidana Pemilu memberikan pengertian mengenai tindak pidana Pemilu adalah :

- a. Tindak pidana atau pelanggaran pidana Pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan pidana Pemilu yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, yang penyelesaiannya dilaksanakan melalui pengadilan dalam lingkungan peradilan umum.
- b. Ketentuan pidana Pemilu diatur pasal 260 s/d pasal 311 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008.

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, tindak pidana Pemilu dikategorikan sebagai kejahatan. Menurut beberapa ahli hukum memang membedakan antara kejahatan dan pelanggaran. Menurut Andi Hamzah yang membedakan antara delik kejahatan dan delik pelanggaran (*misdrifven en overtredingen*) menyebutkan bahwa kriteria pertama suatu delik termasuk kejahatan atau delik hukum, artinya sebelum hal itu diatur di dalam Undang-Undang, sudah dipandang sebagai seharusnya dipidana (*strafwaardig*), sedangkan pelanggaran sering disebut sebagai delik Undang-Undang, artinya barulah karena tercantum di dalam Undang-Undang maka dipandang sebagai delik.³⁹

Kriteria lain bahwa kejahatan itu ialah delik-delik yang melanggar kepentingan umum dan juga membahayakan secara *konkret* hal ini, sedangkan pelanggaran itu hanya membahayakan *in abstracto* saja.⁴⁰ Penggolongan antara kejahatan dan pelanggaran juga diutarakan oleh Wirjono Prodjodikoro yang menyebutkan bahwa tidak ada perbedaan kualitatif antar kejahatan dan pelanggaran, tetapi hanya ada perbedaan kuantitatif, yaitu kejahatan pada umumnya diancam dengan hukuman lebih berat daripada pelanggaran, dan ini tampaknya didasarkan pada sifat lebih berat daripada kejahatan.⁴¹ Sedangkan Moeljatno menyetujui terhadap pandangan van Hattum dan Jonkers yang berpendapat bahwa perbedaan antara kejahatan dan pelanggaran hanya ada

³⁹ Andi Hamzah, *Asas-asas Hukum Pidana*, Jakarta; Rineka Cipta, 1994, hal. 98

⁴⁰ *Ibid.*, hal. 98-99

⁴¹ Wirdjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, Bandung; PT. Refika Aditama, 2003, hal. 35

perbedaan secara kuantitatif saja (soal berat atau entengnya ancaman pidana) antara kejahatan dan pelanggaran.⁴² Mengingat pendapat para ahli diatas maka tindak pidana Pemilu dapat dikategorikan sebagai kejahatan karena diancam dengan hukuman penjara dan bukan kurungan, kecurangan-kecurangan yang termasuk dalam tindak pidana Pemilu sebelum hal itu diatur di dalam undang-undang, sudah dipandang sebagai seharusnya dipidana (*strafwaardig*). Kejahatan atau tindak kriminal merupakan salah satu bentuk dari “perilaku menyimpang”⁴³ yang selalu ada dan melekat pada tiap bentuk masyarakat ; tidak ada masyarakat yang sepi dari kejahatan. Kejahatan disamping masalah kemanusiaan juga merupakan masalah sosial.⁴⁴ Sedangkan menurut Benedict S. Alper merupakan *the oldest social problem*.⁴⁵

Sejak kemerdekaan hingga sekarang ada sejumlah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tindak pidana Pemilu di Indonesia, yaitu :

- (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;
- (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953;
- (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969;
- (4) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975;
- (5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985;
- (6) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999;
- (7) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003;
- (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003, dan
- (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008.

Demikian gambaran tentang pengertian tindak pidana Pemilu dan untuk lebih jelasnya maka akan diterangkan perkembangan tindak pidana Pemilu yang ada dalam undang-undang Pemilu.

⁴² Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta ; PT. Rineka Cipta, 2000, hal. 72

⁴³ Saparinah Sadli, *Persepsi Sosial Mengenai Perilaku Menyimpang*, Jakarta : Bulan Bintang, 1976, hal. 56, merumuskan “perilaku menyimpang” sebagai “tingkah laku yang dinilai menyimpang dari aturan-aturan normatif yang berlaku”

⁴⁴ Marc Ancel, *Social Defence, A Modern Approach to Criminal Problems*, London : Routledge & Kegan Paul, 1965 , hal. 99

⁴⁵ Benedict S. Alper, *Changing Concept of Crime and Criminal Policy*, Resource Material Series No. 6 UNAFEI, 1973, hal. 85

2.1.2 Tindak Pidana Pemilu Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008

Seperti telah dijelaskan diatas, bahwa Tindak Pidana Pemilu termasuk tindak pidana umum, karena diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana meskipun kemudian diatur lagi dalam Undang-Undang Pemilihan Umum.⁴⁶ Dalam konteks pengaturan tindak pidana, sesungguhnya undang-undang Pemilu merupakan undang-undang khusus (*lex specialis*) karena mengatur tindak pidana yang diatur dalam UU Pemilu, secara umum KUHP (*lex generalis*) juga telah mengaturnya dalam pasal 148 sampai dengan pasal 152 KUHP.⁴⁷ Pengaturan pidana Pemilu seperti yang ada pada undang-undang Pemilu di Indonesia ternyata juga ada dalam negara lain sejak lama sebagai contoh adalah abad 19 di Inggris telah ada *Corrupt and Illegal Practices Prevention Act* tahun 1883. Undang-undang itu mencakup tindakan-tindakan *bribery, treating, undue influence, personation dan unauthorised expensiditure* dan menyebutnya sebagai *corrupt practices* sedangkan di Amerika Serikat dikenal *Corrupt Practices Act, 1925* dan *the Hatch Political Activity Act, 1940*.⁴⁸ Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD mengatur tentang perbuatan yang tergolong sebagai tindak pidana Pemilu dari pasal 260 sampai dengan pasal 311. Secara lebih rinci, akan dijelaskan dalam tabel 1 pada bagian lampiran yang berisi pasal tentang tindak pidana Pemilu 2009.

Perumusan tindak pidana Pemilu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 mengalami perkembangan apabila dibandingkan dengan tindak pidana Pemilu yang dirumuskan dalam KUHP maupun undang-undang Pemilu yang telah ada sebelumnya. Perkembangan perumusan tindak pidana Pemilu mulai dari KUHP sampai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dapat kita lihat dengan perbandingan berikut ini:

⁴⁶ Tindak pidana yang diatur di luar KUHP, seperti Tindak Pidana Korupsi, Tindak Pidana Subversi, dan lain-lain disebut sebagai tindak pidana khusus karena memang diatur dalam Undang-Undang khusus. Sintong Silaban, *Tindak Pidana Pemilu*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1992, hal. 49

⁴⁷ Diunduh tgl 19 Desember 2010 dari <http://fickar15.blog.friendster.com/2008/06/penegakan-hukum-tindak-pidana-pemilu/>

⁴⁸ Topo Santoso, "Penyelesaian Tindak Pidana Pemilu di Indonesia", *Majalah Hukum dan Pembangunan*, Januari-Maret 2003

1. KUHP

Tindak Pidana Pemilu dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) tercantum dalam lima pasal yang ada dalam Bab IV, Buku Kedua KUHP tentang “kejahatan terhadap pelaksanaan kewajiban dan hak kenegaraan” yaitu tertulis dalam pasal 148 sampai dengan pasal 152.

a. Merintang orang menjalankan haknya dalam memilih

Pasal 148 :

“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 :

(1) “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.”

(2) “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 :

“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 :

“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 :

“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.”

Pengaturan tentang tindak pidana Pemilu dalam KUHP tersebut masih sangat sederhana. Dalam KUHP hanya ada lima jenis tindak pidana pemilihan umum yang dicantumkan. Dimuatnya ketentuan pidana yang berkaitan dengan pelaksanaan pemilihan umum di dalam KUHP adalah menarik karena ketika WvS mulai berlaku di tahun 1917, pasal-pasal tersebut sudah ada, padahal Indonesia masih dijajah oleh Belanda sehingga pemilihan umum belum ada.⁴⁹

Keadaan seperti itu dapat dimaklumi karena pada saat itu Indonesia sebagai negara yang dijajah oleh Belanda sehingga ketentuan yang berlaku di Belanda maka akan berlaku pula untuk negara jajahannya. Namun pencantuman pasal-pasal tentang tindak pidana Pemilu dalam Wvs dan diberlakukan pula bagi Indonesia dapat pula dilihat dari segi positifnya, yaitu Belanda sebagai negara penjajah juga ingin menularkan asas-asas demokrasi yang telah berjalan di Belanda kepada negara jajahannya. Yang kedua adalah Belanda sepertinya mengetahui bahwa Indonesia suatu saat akan merdeka dan akan melaksanakan Pemilihan Umum sendiri sehingga aturan-aturan khususnya menyangkut tindak pidana Pemilu sudah ditetapkan meskipun pada kenyataannya pemilihan umum di Indonesia baru dapat dilaksanakan pertama kalinya pada tahun 1955.

Aturan-aturan tindak pidana Pemilu yang dicantumkan dalam KUHP masih bersifat sangat sempit dan pada saat itu belum dipersoalkan oleh Indonesia

⁴⁹ Topo Santoso, *op. cit.*, hal. 3

yang masih berkonsentrasi kepada usaha merebut kemerdekaan dari Belanda sehingga keberadaan aturan tentang tindak pidana Pemilu masih belum diperlukan bagi Indonesia yang pada saat itu masih dijajah. Permasalahan Pemilu semakin kompleks dan rumit sehingga penyelesaiannya tidak dapat hanya dilakukan dengan mempergunakan ketentuan yang diatur dalam KUHP. Oleh karena itu selain sudah diatur dalam KUHP, tindak pidana Pemilu juga selalu diatur lagi dalam sebuah Undang-Undang Pemilihan Umum agar dapat menjawab atau mengantisipasi permasalahan dalam Pemilu agar berlangsung secara adil.

2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953

Setelah bangsa Indonesia berhasil memproklamasikan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945 kemudian asas-asas demokrasi mulai diterapkan maka timbul usaha untuk melakukan pemilihan umum sebagai perwujudan demokrasi. Selain itu para pendiri bangsa menyadari bahwa pengaturan tindak pidana Pemilu yang ada dalam KUHP sangat terbatas dan sempit sehingga lahir Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 yang merupakan undang-undang pertama di Indonesia yang mengatur tentang pemilihan umum termasuk di dalamnya pasal-pasal yang mencantumkan tentang tindak pidana Pemilu.

Dalam undang-undang ini dicantumkan lebih banyak jenis tindak pidana pemilihan umum dibandingkan dengan tindak pidana Pemilu yang ada dalam KUHP mengingat pada waktu itu pemilihan umum yang akan dilaksanakan adalah pemilihan umum yang pertama sehingga semangat para pembuat undang-undang pada saat itu adalah melaksanakan pemilihan umum yang benar-benar adil dan lancar. Tindak pidana yang diatur dalam undang-undang ini adalah :

a. Memberi keterangan tidak benar

Pasal 113 :

“Barangsiapa dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar mengenai dirinya sendiri atau orang lain tentang sesuatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar pemilih, dihukum dengan hukuman penjara selamalamanya sembilan bulan.”

b. Meniru atau memalsu surat

Pasal 114 :

“Barangsiapa meniru atau memalsu sesuatu surat, yang menurut suatu aturan pelaksanaan undang-undang ini diperlukan untuk menjalankan sesuatu perbuatan dalam pemilihan, dengan maksud untuk dipergunakan sendiri atau oleh orang lain sebagai surat yang sah dan tidak dipalsu, dihukum dengan hukuman penjara selama-lamanya lima tahun.”

c. Menyimpan surat palsu untuk menggunakan atau digunakan orang lain

Pasal 115 :

“Barangsiapa menyimpan sesuatu surat termaksud dalam pasal 114, dengan mengetahui bahwa surat itu tidak sah atau terpalsu, dengan maksud untuk mempergunakannya atau supaya dipergunakan oleh orang lain sebagai surat yang sah dan tidak terpalsu, dihukum dengan hukuman penjara selama-lamanya lima tahun.”

d. Menggunakan atau menyuruh orang menggunakan surat palsu

Pasal 116 :

“Barangsiapa dengan sengaja, dengan mengetahui bahwa sesuatu surat termaksud dalam pasal 114 adalah tidak sah atau terpalsu, mempergunakannya atau menyuruh orang lain mempergunakannya sebagai surat yang sah dan tidak terpalsu, dihukum dengan hukuman penjara selama-lamanya lima tahun.

e. Menyimpan surat yang tidak sah untuk menggunakannya atau dipergunakan orang

Pasal 117 :

“Barangsiapa menyimpan sesuatu surat termaksud dalam pasal 114 dengan maksud untuk mempergunakannya atau supaya dipergunakan oleh orang lain berlawanan dengan hukum, dihukum dengan hukuman penjara selama-lamanya dua tahun.”

f. Menghalangi atau mengganggu Pemilu

Pasal 118 :

“Barangsiapa dengan sengaja mengacaukan, menghalang-halangi atau mengganggu jalannya pemilihan yang diselenggarakan menurut undang-undang ini, dihukum dengan hukuman penjara selama-lamanya lima tahun.”

g. Menghalangi orang memilih dengan kekerasan atau ancaman

Pasal 119 :

“Barangsiapa pada waktu diselenggarakan pemilihan menurut undang-undang ini dengan sengaja dan dengan kekerasan atau dengan ancaman kekerasan menghalang-halangi seseorang akan melakukan haknya memilih dengan bebas dan tidak terganggu, dihukum dengan hukuman penjara selama-lamanya lima tahun.”

h. Penyuapan

Pasal 120 :

“Barangsiapa pada waktu diselenggarakan pemilihan menurut undang-undang ini dengan pemberian atau janji menyuap seseorang, baik supaya orang itu tidak menjalankan haknya untuk memilih maupun supaya ia menjalankan haknya itu dengan cara tertentu, dihukum dengan hukuman penjara selama-lamanya lima tahun. Hukuman itu dikenakan juga kepada pemilih yang karena menerima suap berupa pemberian atau janji berbuat sesuatu.”

i. Melakukan tipu muslihat

Pasal 121 :

“Barangsiapa pada waktu diselenggarakan pemilihan menurut undang-undang ini melakukan sesuatu perbuatan tipu muslihat yang menyebabkan suara seseorang pemilih menjadi tidak berharga atau orang lain daripada orang yang dimaksudkan oleh pemilih itu menjadi terpilih, dihukum dengan hukuman penjara selama-lamanya tiga tahun.”

j. Mengaku sebagai orang lain

Pasal 122 :

“Barangsiapa dengan sengaja turut serta dalam pemilihan menurut undang-undang ini dengan mengaku dirinya orang lain, dihukum penjara selama-lamanya lima tahun.”

k. Memberi suara lebih dari sekali

Pasal 123 :

“Barangsiapa memberikan suaranya lebih dari satu kali dalam suatu pemilihan yang diadakan menurut undang-undang ini, dihukum penjara selama-lamanya lima tahun.”

l. Mengagalkan pemungutan suatru yang telah dilakukan atau melakukan tipu muslihat

Pasal 124 :

“Barangsiapa pada waktu diselenggarakan pemilihan umum menurut undang-undang ini dengan sengaja menggagalkan pemungutan suara yang telah dilakukan, atau melakukan sesuatu perbuatan tipu muslihat, yang menyebabkan hasil pemungutan suara itu menjadi lain daripada yang harus diperoleh dengan surat-surat suara yang dimasukkan dengan sah atau dengan suara-suara yang diberikan dengan sah, dihukum dengan hukuman penjara selama-lamanya lima tahun.”

m. Majikan tidak memenuhi kewajiban

Pasal 125 :

“Seorang majikan yang tidak memenuhi kewajiban tersebut dalam pasal 73, dihukum dengan penjara selama-lamanya tiga bulan atau denda setinggi-tingginya sepuluh ribu rupiah.”

n. Penyelenggara yang melalaikan kewajibannya

Pasal 126 :

“Seorang penyelenggara pemilihan yang melalaikan kewajibannya, dihukum dengan hukuman denda setinggi-tingginya seribu rupiah.”

Pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 diatas ada beberapa ketentuan tidak diatur dalam KUHP yaitu pasal 113, 114, 115, 116, 117, 118, 123,125 , 126 sedangkan pada pasal 119, 120, 121, 122, 124, susbtansinya hampir sama dengan beberapa pasal dalam KUHP namun ada beberapa sedikit perbedaan.

3. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969

Undang-undang Pemilu ini dibuat dan dilaksanakan pada saat orde baru dimana kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975, diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 dan kemudian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985. Undang-undang tersebut di atas tidak banyak mengalami perubahan. Hal itu adalah wajar, mengingat pada saat itu pemerintah yang berkuasa adalah rezim yang sama yaitu orde baru. Secara umum perbandingan ketentuan pidana antara yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 dan undang-undang Pemilu orde baru lebih lanjut dijelaskan pada bagian tabel 2 pada bagian lampiran. Namun ada perbedaan ketentuan pidana Pemilu di

dalam undang-undang Pemilu orde baru dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 yang secara prinsip menyangkut tiga hal yaitu : (1) hilangnya dua tindak pidana berkaitan dengan surat palsu, (2) dibuatnya satu tindak pidana baru yaitu pasal 27 ayat (6) yang berkaitan dengan pelarangan bagi bekas anggota PKI, atau organisasi massanya, atau terlibat langsung/tidak langsung dengan G 30 S/PKI untuk memilih dan dipilih dalam Pemilu, dan (3) perubahan sistematika yang berupa penyederhanaan pasal.⁵⁰

4. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 ini adalah undang-undang pemilihan umum pertama yang dibuat untuk melaksanakan pemilihan umum pada era reformasi yang ditandai dengan runtuhnya orde baru. Pasal-pasal dalam undang-undang ini yang mengatur tentang tindak pidana Pemilu yaitu :

a. Memberi keterangan tidak benar

Pasal 72 ayat (1) :

“Barangsiapa dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain tentang sesuatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar pemilih, dipidana dengan hukuman penjara paling lama 1 (satu) tahun.”

b. Meniru surat

Pasal 72 ayat (2) :

“Barangsiapa meniru atau memalsu sesuatu surat, yang menurut suatu aturan dalam undang-undang ini diperlukan untuk menjalankan sesuatu perbuatan dalam pemilihan umum, dengan maksud untuk dipergunakan sendiri atau orang lain sebagai surat sah dan tidak dipalsukan, dipidana dengan hukuman penjara paling lama 5 (lima) tahun.”

c. Menggunakan surat palsu

Pasal 72 ayat (3) :

“Barangsiapa dengan sengaja dan mengetahui bahwa sesuatu surat dimaksud pada ayat (2) adalah tidak sah atau dipalsukan, mempergunakannya atau

⁵⁰ Topo Santoso, *op. cit.*, hal. 19

menyuruh orang lain mempergunakannya sebagai surat sah dan tidak dipalsukan, dipidana dengan hukuman penjara paling lama 5 (lima) tahun.”

d. Mengacaukan, mengganggu, dan menghalangi jalannya Pemilu

Pasal 73 ayat (1) :

“Barangsiapa dengan sengaja mengacaukan, menghalangi, atau mengganggu jalannya pemilihan umum yang diselenggarakan menurut undang-undang ini, dipidana dengan hukuman penjara paling lama 5 (lima) tahun.”

e. Dengan kekerasan atau ancaman kekerasan menghalangi orang memilih

Pasal 73 ayat (2) :

“Barangsiapa pada waktu diselenggarakannya pemilihan umum menurut undang-undang ini dengan sengaja dan dengan kekerasan atau dengan ancaman kekerasan menghalang-halangi seseorang yang akan melakukan haknya untuk memilih dengan bebas dan tidak terganggu jalannya kegiatan pemilihan umum dipidana dengan hukuman penjara paling lama 5 (lima) tahun.”

f. Menyuap dan menerima suap

Pasal 73 ayat (3) :

“Barangsiapa pada waktu diselenggarakannya pemilihan umum menurut undang-undang ini dengan pemberian atau janji menyuap seseorang, baik supaya orang itu tidak menjalankan haknya untuk memilih maupun supaya ia menjalankan haknya dengan cara tertentu, dipidana dengan hukuman penjara paling lama 3 (tiga) tahun. Pidana itu dikenakan juga kepada pemilih yang menerima suap berupa pemberian atau janji berbuat sesuatu.”

g. Tipu muslihat menyebabkan suara pemilih menjadi tidak berharga atau orang lain terpilih

Pasal 73 ayat (4) :

“Barangsiapa pada waktu diselenggarakan pemilihan umum menurut undang-undang ini melakukan tipu muslihat yang menyebabkan suara seseorang pemilih menjadi tidak berharga atau yang menyebabkan partai tertentu mendapatkan tambahan suara, dipidana dengan hukuman penjara paling lama 3 (tiga) tahun.”

h. Turut serta Pemilu dengan mengaku sebagai orang lain

Pasal 73 ayat (5) :

“Barangsiapa dengan sengaja turut serta dalam pemilihan umum menurut undang-undang ini dengan mengaku dirinya sebagai orang lain, dipidana dengan hukuman penjara paling lama 5 (lima) tahun.”

i. Pelanggaran berkaitan dengan hak pilih bekas PKI atau organisasi terlarang lainnya

Pasal 73 ayat (6) :

“Barangsiapa dengan sengaja melanggar ketentuan dalam pasal 43 ayat (1) huruf f dipidana dengan hukuman penjara paling lama 5 (lima) tahun.”

j. Memberikan suara lebih dari yang ditentukan

Pasal 73 ayat (7) :

“Barangsiapa memberikan suaranya lebih dari yang ditetapkan dalam undang-undang ini dalam satu pemilihan umum, dipidana dengan hukuman penjara paling lama 5 (lima) tahun.”

k. Menggagalkan pemungutan suara yang telah dilakukan

Pasal 73 ayat (8) :

“Barangsiapa pada waktu diselenggarakan pemilihan umum menurut undang-undang ini dengan sengaja menggagalkan pemungutan suara yang telah dilakukan, atau melakukan sesuatu perbuatan tipu msulihat yang tmenyebabkan hasil pemungutan suara itu menjadi lain dari yang harus diperoleh dengan suara-suara yang diberikan dengan sah, dipidana dengan hukuman paling lama 3 (tiga) tahun.”

l. Majikan tidak memenuhi kewajiban memberi kesempatan pekerjanya memilih

Pasal 73 ayat (9) :

“Seorang majikan atasan yang tidak memberikan kesempatan kepada seorang pekerja untuk memberikan suaranya tanpa alasan bahwa pekerjaan dari pekerja itu tidak memungkinkannya, dipidana dengan hukuman penjara paling lama 3 (tiga) tahun.”

m. Penyelenggara Pemilu melalaikan kewajibannya

Pasal 73 ayat (10) :

“Seorang penyelenggaran pemilihan umum yang melalaikan kewajibannya dipidana dengan hukuman kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling tinggi Rp. 10.000.000,- (sepuluh juta rupiah).”

n. Memberi sumbangan kampanye melebihi ketentuan

Pasal 73 ayat (11) :

“Barangsiapa memberikan sumbangan dana kampanye melebihi batas yang ditentukan sebagaimana yang telah ditetapkan oleh KPU dipidana dengan hukuman kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 10.000.000,- (sepuluh juta rupiah).

Tindak pidana Pemilu yang ada dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999, jika dibandingkan dengan tindak pidana Pemilu pada undang-undang Pemilu orde baru mengalami sedikit perubahan, yaitu menyangkut penambahan satu tindak pidana, satu perubahan jenis dan sanksi tindak pidana, serta satu penambahan sanksi denda. Sementara tindak pidana lainnya, baik substansinya maupun rumusannya sama dengan tindak pidana Pemilu pada undang-undang Pemilu orde baru. Juga menyangkut sistematika, sama saja dengan undang-undang Pemilu sebelumnya.⁵¹

5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang merupakan pengganti dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 terdapat beberapa perbedaan dengan undang-undang Pemilu sebelumnya. Perbedaan tersebut adalah pelaksana Pemilu, peserta Pemilu, daerah pemilihan dan jumlah kursi, pendaftaran pemilih, pencalonan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, kampanye, pemungutan, penghitungan suara dan penetapan hasil, penetapan perolehan kursi dan calon terpilih, penggantian calon terpilih, pengawasan hingga sanksi pidana.⁵²

Pada tabel 3 pada bagian lampiran akan dijelaskan pasal-pasal tentang tindak pidana Pemilu dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003.

⁵¹ Topo Santoso, *op. cit.*, hal. 25

⁵² Topo Santoso, *op. cit.*, hal. 27

2.2 Para Pihak Yang Terlibat Dalam Penanganan Tindak Pidana Pemilu Beserta Tugas dan Wewenangnya

2.2.1 Tugas dan Wewenang Panwaslu

Kegiatan pemantauan penanganan pelanggaran pidana pemilu bertujuan untuk memastikan bahwa penanganan pelanggaran pemilu yang mengandung unsur pidana dapat dilakukan secara baik, adil, konsisten dan akuntabel sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku. Apakah pelanggaran yang terjadi benar – benar ditangani dengan baik atau tidak. Urgensi pemantauan penanganan pelanggaran pidana pemilu adalah :⁵³

1. Menjamin legitimasi hasil pemilu

Pemantauan penanganan pelanggaran ini penting untuk menjamin kewibawaan hasil pemilu. Legitimasi bagi hasil pemilu bisa melalui proses yang tepat (proses konversi suara yang fair) dan memberikan sanksi bagi pihak-pihak yang melanggar hukum. Pemantuan untuk memastikan bahwa pemberian sanksi berjalan secara fair dan adil.

2. Menghindari pemilu ulang

Pelanggaran pidana pemilu yang tidak tertangani dengan baik, menjadi dasar pertimbangan dalam sengketa hasil pemilu. Beberapa kasus dalam pilukada (Propinsi Jatim, Kabupaten Timur Tengah Selatan, dan Tapanuli Utara), pelanggaran itu menjadi dasar putusan Mahkamah Konstitusi yang memerintahkan dilakukan pemilihan ulang.

3. Rendahnya tingkat kepercayaan publik atas kinerja lembaga penegak hukum.

Berdasarkan *Global Corruption Barometer (GCB) 2007* versi Transparency International Indonesia (TII), Kepolisian merupakan lembaga terkorup di Indonesia. Prestasi kepolisian ini sedikit di bawah lembaga penegak hukum lain seperti peradilan dan kerjaksanaan. Indeks prestasi ini menjadi cerminan bahwa masyarakat masih belum memiliki kepercayaan yang penuh terhadap kinerja dan tingkat kejujuran kepolisian dan lembaga penegak hukum lainnya di Indonesia.

⁵³ Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, *Panduan Pemantauan Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilu 2009*, Jakarta, Mei 2009

4. Pidana pemilu sarat dengan kepentingan politik.

Karena sifatnya yang dekat dengan masalah politik, maka pelanggaran pidana pemilu, termasuk penanganannya, akan sarat dengan kepentingan politik, sehingga dikuatirkan berpengaruh terhadap proses penanganan pelanggaran. Proses penegakan hukum pemilu 2004 lalu, dari 3.153 pelanggaran yang dilaporkan Panwaslu, hanya 32,4% (1.022 perkara) yang mampu tertangani hingga pengadilan. Faktor penyebab rendahnya penanganan pelanggaran pidana itu diantaranya adanya pembiaran kasus tanpa alasan yang jelas hingga lewat waktu (daluarsa) dan adanya keputusan diskresi dari kepolisian/ jaksa untuk tidak menindaklanjuti laporan karena tersangka telah dicoret dari Daftar Calon Tetap (DCT).⁵⁴

Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, disebutkan adanya Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Panitia Pengawas Pemilu Provinsi dan Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, Panitia Pengawas Pemilu Lapangan dan Panitia Pengawas Pemilu Luar Negeri. Sehingga apabila melihat banyaknya panitia pengawas Pemilu seperti tersebut diatas, maka kita harus mengetahui perbedaannya masing-masing agar kita dapat mengetahui kedudukan dan perannya.

Pengertian masing-masing panitia pengawas Pemilu dapat kita temukan dalam pasal 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yaitu :

- (1). Badan Pengawas Pemilu, selanjutnya disebut Bawaslu, adalah badan yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (2). Panitia Pengawas Pemilu Provinsi dan Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, selanjutnya disebut Panwaslu provinsi dan Panwaslu kabupaten/kota, adalah panitia yang dibentuk oleh Bawaslu untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah provinsi dan kabupaten/kota.
- (3). Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, selanjutnya disebut Panwaslu kecamatan, adalah panitia yang dibentuk oleh Panwaslu kabupaten/kota untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah kecamatan.

⁵⁴ Topo Santoso, *Penegakan Hukum Pemilu; Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*, Jakarta :Perludem, 2006 dalam Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, *Panduan Pemantauan Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilu 2009*, Jakarta, Mei 2009

- (4). Pengawas Pemilu Lapangan adalah petugas yang dibentuk oleh Panwaslu kecamatan untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu di desa/kelurahan.
- (5). Pengawas Pemilu Luar Negeri adalah petugas yang dibentuk oleh Bawaslu untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu di luar negeri.

Melihat pengertian masing-masing pengawas Pemilu di atas, maka dapat kita simpulkan bahwa masing-masing pengawas Pemilu mempunyai tugas dan wewenang masing-masing yang berbeda menurut tingkatannya mulai yang berkedudukan di pusat sampai dengan kecamatan dan lapangan serta luar negeri dimana panitia pengawas Pemilu mulai dari tingkat provinsi sampai kebawah tersebut adalah kepanjangan tangan dari Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang berkedudukan di Jakarta dimana Bawaslu adalah institusi yang bertanggung jawab sebagai pengawas Pemilu secara nasional sesuai dengan pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008.⁵⁵ Keberadaan Panwaslu mulai dari tingkat pusat sampai dengan desa/kelurahan dapat diartikan sebagai bentuk keseriusan dalam pengawasan penyelenggaraan Pemilu itu sendiri.

Menurut Peraturan Bawaslu Nomor 4 Tahun 2008 tentang Mekanisme Pengawasan Pemilu yang dimaksud dengan pengawasan Pemilu adalah kegiatan mengamati, mengkaji, memeriksa, dan menilai proses penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan perundang-undangan. Sedangkan tujuan pengawasan Pemilu adalah 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, DPR, DPD, dan DPD secara menyeluruh.⁵⁶ Sedangkan tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota adalah :

A. Bawaslu

1. Tugas :

- a. Mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu yang meliputi:
 1. pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap;
 2. penetapan peserta Pemilu ;

⁵⁵ Badan Pengawas Pemilu, *Peraturan Bawaslu Nomor 4 Tahun 2008*, Pasal 6 ayat (2) : “Pengawasan penyelenggaraan Pemilu dilaksanakan oleh Bawaslu.”

⁵⁶ Badan Pengawas Pemilu, *Peraturan Bawaslu Nomor 4 Tahun 2008*, Pasal 3

3. pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pasangan calon Presiden dan wakil Presiden, dan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah;
 4. proses penetapan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pasangan calon Presiden dan 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 Provinsi, 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 perundangundangan;
 - g. mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi pengenaan sanksi kepada anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Sekretaris Jenderal KPU, pegawai Sekretariat Jenderal KPU, sekretaris KPU Provinsi, pegawai sekretariat KPU Provinsi, sekretaris KPU Kabupaten/Kota, dan pegawai

sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung; ;

- h. mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu;
- i. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh Undang-Undang.

2. *Wewenang :*

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

3. *Kewajiban :*

- a. bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
- b. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan;
- c. menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundangundangan mengenai Pemilu;
- d. menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, dan KPU sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan; dan
- e. melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perUndang-Undangan.

B. Panitia Pengawas Provinsi

1. *Tugas :*

- a. mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah provinsi yang meliputi:
 - 1. pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap;

2. pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi;
 3. proses penetapan calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi;
 4. penetapan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi;
 5. pelaksanaan kampanye;
 6. perlengkapan Pemilu dan pendistribusiannya;
 7. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu;
 8. pengawasan seluruh proses penghitungan suara di wilayah kerjanya;
 9. proses rekapitulasi suara dari seluruh kabupaten/kota yang dilakukan oleh KPU Provinsi;
 10. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan;
 11. proses penetapan hasil Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi;
- b. menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perUndang-Undangan mengenai Pemilu;
 - c. menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Provinsi untuk ditindaklanjuti;
 - d. meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
 - e. menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu oleh penyelenggara Pemilu di tingkat provinsi;
 - f. mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU Provinsi, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung;

- g. mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan
- h. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.

2. *Wewenang*

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

3. *Kewajiban*

- a. bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
- b. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pengawas Pemilu pada tingkatan di bawahnya;
- c. menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundangundangan mengenai Pemilu;
- d. menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Bawaslu sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan;
- e. menyampaikan temuan dan laporan kepada Bawaslu berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Provinsi yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilu di tingkat provinsi; dan
- f. melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

C. Panitia Pengawas Kabupaten/Kota

1. Tugas :

- a. mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kabupaten/kota yang meliputi:
 - 1. pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap;

2. pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota;
 3. proses penetapan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota;
 4. penetapan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota;
 5. pelaksanaan kampanye;
 6. perlengkapan Pemilu dan pendistribusiannya;
 7. pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu;
 8. mengendalikan pengawasan seluruh proses penghitungan suara;
 9. pergerakan surat suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
 10. proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota dari seluruh kecamatan;
 11. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan
 12. proses penetapan hasil Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota;
- b. menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;
 - c. menyelesaikan temuan dan laporan sengketa penyelenggaraan Pemilu yang tidak mengandung unsur tindak pidana;
 - d. menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Kabupaten/Kota untuk ditindaklanjuti;
 - e. meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
 - f. menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu oleh penyelenggara Pemilu di tingkat kabupaten/kota;

- g. mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU Kabupaten/Kota, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung;
- h. mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan
- i. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.

2. *Wewenang*

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

3. *Kewajiban*

- a. bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
- b. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Panwaslu pada tingkatan di bawahnya;
- c. menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundangundangan mengenai Pemilu;
- d. menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Panwaslu Provinsi sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan;
- e. menyampaikan temuan dan laporan kepada Panwaslu Provinsi berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilu di tingkat kabupaten/kota; dan
- f. melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

D. Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan

1. Tugas dan wewenang

- a. mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kecamatan yang meliputi:
 1. pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap;
 2. pelaksanaan kampanye;
 3. perlengkapan Pemilu dan pendistribusiannya;
 4. pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara hasil Pemilu;
 5. pergerakan surat suara dari TPS sampai ke PPK;
 6. proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh PPK dari seluruh TPS; dan
 7. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan;
- b. menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap tahapan penyelenggaraan Pemilu yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu sebagaimana dimaksud pada huruf a;
- c. menyampaikan temuan dan laporan kepada PPK untuk ditindaklanjuti;
- d. meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
- e. mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu;
- f. memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan mengenai tindakan yang mengandung unsur tindak pidana Pemilu; dan
- g. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.

2. Kewajiban

- a. bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
- b. menyampaikan laporan kepada Panwaslu Kabupaten/Kota berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu di tingkat kecamatan;
- c. menyampaikan laporan pengawasan atas tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kerjanya kepada Panwaslu Kabupaten/Kota;

- d. menyampaikan temuan dan laporan kepada Panwaslu Kabupaten/Kota berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh PPK yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilu di tingkat kecamatan; dan
- e. melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

E. Panitia Pengawas Lapangan

1. Tugas dan wewenang

- a. mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di tingkat desa/kelurahan yang meliputi:
 1. pelaksanaan pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan daftar pemilih sementara, daftar pemilih hasil perbaikan, dan daftar pemilih tetap;
 2. pelaksanaan kampanye;
 3. perlengkapan Pemilu dan pendistribusiannya;
 4. pelaksanaan pemungutan suara dan proses penghitungan suara di setiap TPS;
 5. pengumuman hasil penghitungan suara di setiap TPS;
 6. pengumuman hasil penghitungan suara dari TPS yang ditempelkan di sekretariat PPS;
 7. pergerakan surat suara dari TPS sampai ke PPK; dan
 8. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan.
- b. menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap tahapan penyelenggaraan Pemilu yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu sebagaimana dimaksud pada huruf a;
- c. meneruskan temuan dan laporan dugaan pelanggaran terhadap tahapan penyelenggaraan Pemilu sebagaimana dimaksud pada huruf b kepada instansi yang berwenang;
- d. menyampaikan temuan dan laporan kepada PPS dan KPPS untuk ditindaklanjuti;

- e. memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan tentang adanya tindakan yang mengandung unsur tindak pidana Pemilu sesuai dengan peraturan perUndang-Undangan;
- f. mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan
- g. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh Panwaslu Kecamatan.

2. *Kewajiban*

- a. bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
- b. menyampaikan laporan kepada Panwaslu Kecamatan berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu di tingkat desa/kelurahan;
- c. menyampaikan temuan dan laporan kepada Panwaslu Kecamatan berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh PPS dan KPPS yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilu di tingkat desa/kelurahan;
- d. menyampaikan laporan pengawasan atas tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kerjanya kepada Panwaslu Kecamatan; dan
- e. melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh Panwaslu Kecamatan.

F. Panitia Pengawas Luar Negeri

1. Tugas dan Wewenang

- a. mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di luar negeri yang meliputi:
 - 1. pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan daftar pemilih sementara, hasil perbaikan daftar pemilih, dan daftar pemilih tetap;
 - 2. pelaksanaan kampanye;
 - 3. perlengkapan Pemilu dan pendistribusiannya;
 - 4. pelaksanaan pemungutan suara dan proses penghitungan suara di setiap TPSLN;
 - 5. proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh PPLN dari seluruh TPSLN;
 - 6. pengumuman hasil penghitungan suara di setiap TPSLN;

7. pengumuman hasil penghitungan suara dari TPSLN yang ditempelkan di sekretariat PPLN;
 8. pergerakan surat suara dari TPSLN sampai ke PPLN; dan
 9. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan.
- b. menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap tahapan penyelenggaraan Pemilu sebagaimana dimaksud pada huruf a;
 - c. meneruskan temuan dan laporan dugaan pelanggaran terhadap tahapan penyelenggaraan Pemilu sebagaimana dimaksud pada huruf b kepada instansi yang berwenang;
 - d. menyampaikan temuan dan laporan kepada PPLN dan KPPSLN untuk ditindaklanjuti;
 - e. memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan tentang adanya tindakan yang mengandung unsur tindak pidana Pemilu sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
 - f. mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan
 - g. melaksanakan tugas dan wewenang lainnya yang diberikan oleh Bawaslu.

2. *Kewajiban*

- a. bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
- b. menyampaikan laporan kepada Bawaslu berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu di luar negeri;
- c. menyampaikan temuan dan laporan kepada Bawaslu berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh PPLN dan KPPSLN yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilu di luar negeri;
- d. menyampaikan laporan pengawasan atas tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kerjanya kepada Bawaslu; dan
- e. melaksanakan kewajiban lainnya yang diberikan oleh Bawaslu.

Setelah mengetahui tugas dan wewenang yang dimiliki oleh Panwaslu mulai dari Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu

Kecamatan, Panwaslu Lapangan dan Panwaslu Luar Negeri dapat kita simpulkan bahwa :

1. Tugas Panwaslu secara umum yaitu :
 - a. Mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu;
 - b. Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;
 - c. Menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU (sesuai tingkatannya) untuk ditindaklanjuti;
 - d. Meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
 - e. Menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu oleh penyelenggara Pemilu di masing-masing tingkatan.
 - f. Mengawasi tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU (masing-masing tingkatan) yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung;
 - g. Mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu;
 - h. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.
2. Wewenang Panwaslu adalah :
 - a. Memberikan rekomendasi kepada KPU untuk menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif atas pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f diatas;
 - b. memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan terhadap tindakan yang mengandung unsur tindak pidana Pemilu.
3. Kewajiban Panwaslu adalah :
 - a. bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
 - b. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan;

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

Apabila melihat kewenangan, tugas dan kewajiban yang dimiliki oleh Panwaslu, akan terlihat adanya ketimpangan antara apa yang dikehendaki terhadap Panwaslu dan “senjata” yang diberikan oleh undang-undang agar Panwaslu dapat bekerja secara maksimal dalam mengawasi jalannya Pemilu sebagaimana dikehendaki oleh undang-undang. Sebagai contohnya adalah , *pertama*, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu tidak menyebutkan bahwa susunan Panwaslu mempunyai hierarki mulai dari pusat sampai kebawah dan luar negeri adalah, sebagaimana yang dimiliki oleh KPU. Sehingga dengan jumlah anggota Panwaslu yang ditentukan jumlahnya⁵⁷ akan kesulitan melakukan pengawasan/pemantauan di wilayahnya. Namun apabila susunan Panwaslu bersifat hierarkis maka akan mempermudah pengawasan dan kontrol mulai dari pusat sampai dengan Panwas Lapangan atau luar negeri. *Kedua*, apabila anggota KPU, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU (masing-masing tingkatan) yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung maka Panwaslu “hanya” dapat memberikan rekomendasi kepada KPU untuk memberikan sanksi. Dalam hal ini tidak ada kewajiban bagi KPU untuk memberikan sanksi kepada yang bersangkutan sesuai dengan rekomendasi Panwaslu sehingga kewenangan yang diberikan kepada Panwaslu untuk

⁵⁷ Pasal 73 Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu
 Ayat (2) Jumlah anggota:
 a. Bawaslu sebanyak 5 (lima) orang;
 b. Panwaslu Provinsi sebanyak 3 (tiga) orang;
 c. Panwaslu Kabupaten/Kota sebanyak 3 (tiga) orang;
 d. Panwaslu Kecamatan sebanyak 3 (tiga) orang.
 (3) Jumlah anggota Pengawas Pemilu Lapangan di
 setiap desa/kelurahan sebanyak 1 (satu) orang.

memberikan rekomendasi kepada KPU ini seolah-olah hanya mencerminkan bahwa Panwaslu sebagai lembaga yang berperan sebagai *check and balances* bagi KPU agar tidak melenceng dari tugasnya, namun kenyataannya KPU tidak dapat “disentuh” oleh Panwaslu.

Memang ada perdebatan mengenai kedudukan Panwaslu itu sendiri. Ada yang berpendapat Panwaslu sebaiknya melekat pada KPU seperti yang dikemukakan oleh Topo Santoso yang mengusulkan agar pengawasan pemilu berjalan lebih efisien, maka dijadikan satu dengan institusi KPU. Untuk tindak pidana pada pemilu, Topo Santoso menilai lebih efektif jika langsung diserahkan kepada Kepolisian. Sementara, tindak pelanggaran administratif bisa langsung diserahkan kepada KPU.⁵⁸

Namun Koordinator Komite Pemilih Indonesia (TEPI), Jeirry Sumampow menentang gagasan penyatuan lembaga pengawas dengan KPU. Menurutnya, selama ini yang salah bukanlah pada institusinya lembaga, tapi lebih kepada personal dari lembaga pengawas tersebut. Jeirry justru setuju jika kewenangan lembaga pengawas dan lembaga penyelenggara pemilu dibuat setara. “Saya tidak setuju jika Bawaslu dilekatkan pada KPU. Subjektifitas terlalu tinggi, apalagi dalam pelaksanaan pemilu,” ujarnya.⁵⁹

Sebenarnya kedudukan Panwaslu harus disesuaikan dengan maksud dan tujuan dibentuknya lembaga tersebut. Apabila melihat tujuan dan maksud dan tujuan dibentuknya Panwas, maka di mana pun kedudukan Panwaslu seharusnya ada niat yang baik dari pembuat undang-undang dengan memberikan tugas, kewenangan dan kewajiban yang seimbang dan dapat menciptakan pengawasan Pemilu yang efektif dan efisien sehingga menghasilkan Pemilu yang berkualitas.

⁵⁸ Diunduh tanggal 19 Desember 2010 dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4b9b1ee884da1/mencari-format-pengawasan-ideal-berdasarkan-pengalaman-panwaslu>

⁵⁹ Diunduh tanggal 19 Desember 2010 dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4b9b1ee884da1/mencari-format-pengawasan-ideal-berdasarkan-pengalaman-panwaslu>

2.2.2 Tugas dan Wewenang Kepolisian

Setelah mengetahui tugas dan wewenang Panwaslu diatas, maka selanjutnya kita harus pula mengetahui tentang tugas dan wewenang Kepolisian. Kepolisian memegang peranan yang penting dalam penegakan hukum. Bahkan Satjipto Rahardjo menyebut bahwa polisi pada hakekatnya dapat dilihat sebagai hukum yang hidup, karena di tangan polisi tersebut hukum mengalami perwujudannya, setidak-tidaknya di bidang hukum pidana.⁶⁰ Pada perkara-perkara pidana secara umum, polisi mempunyai kewenangan untuk menerima laporan dan pengaduan adanya tindak pidana yang terjadi sehingga polisi berperan mulai pada awal perkara pidana. Namun pada penanganan perkara pidana Pemilu ada pengecualian terhadap ketentuan tersebut. Dalam buku Pedoman Penyidikan Tindak Pidana Pemilu yang dibuat oleh Badan Reserse Kriminal Mabes Polri, disebutkan bahwa dalam penyelenggaraan pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD, Polri mempunyai tugas :

- a. Melakukan pengamanan pada setiap tahapan pelaksanaan Pemilu 2009, agar penyelenggaraan Pemilu 2009 dapat berjalan dengan aman dan lancar.
- b. Melakukan penyidikan terhadap tindak pidana Pemilu yang dilaporkan kepada Polri melalui Bawaslu/Panwaslu Kabupaten/Kota.
- c. Melakukan tugas lain menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku, antara lain : melakukan tugas pelayanan, seperti pelayanan penerimaan pemberitahuan kegiatan kampanye dan atau pemberian ijin kepada peserta Pemilu.

Tugas Kepolisian dalam penyelesaian tindak pidana Pemilu mulai terlibat sejak timbul mendapat laporan dari Bawaslu atau Panwaslu Provinsi, Kabupaten/Kota tentang suatu kejadian yang dianggap merupakan pelanggaran pidana Pemilu. Sehingga apabila pelanggaran yang terjadi menurut Bawaslu atau Panwaslu Provinsi, Kabupaten/Kota bukan merupakan pelanggaran pidana Pemilu atau pelanggaran administrasi maka perkara tersebut tidak dapat diteruskan kepada Kepolisian.

Pihak Kepolisian juga tidak dapat menindaklanjuti sendiri adanya temuan atau laporan dari masyarakat mengenai terjadinya pelanggaran pidana Pemilu

⁶⁰ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, Yogyakarta; Genta Publishing, 2009, hal. 111

tanpa melalui Bawaslu atau Panwaslu Provinsi, Kabupaten/Kota. Hal ini ditegaskan dalam pasal 247 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang menyebutkan :”Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Lapangan dan Panwaslu Luar Negeri menerima laporan pelanggaran Pemilu pada setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu.” Inilah perbedaan antara penanganan perkara pidana biasa dan penanganan perkara pidana Pemilu.

Penyidikan mengenai pelanggaran pidana Pemilu oleh Kepolisian dilakukan dalam jangka waktu selama-lamanya 14 hari terhitung sejak diterimanya laporan dari Panwaslu. Kepolisian mengartikan 14 hari tersebut termasuk hari libur. Hal tersebut mengacu ketentuan dalam KUHAP yang mengartikan hari adalah 1 x 24 jam dan 1 bulan adalah 30 hari. Untuk mengatasi kendala waktu dan kesulitan penanganan perkara pada hari libur, Kepolisian membentuk tim kerja yang akan menangani tindak pidana Pemilu. Setiap tim beranggotakan antara 4-5 orang. Kendala yang terjadi adalah, seringkali instansi lain yang berada dalam Sentra Gakkumdu mengalami kesulitan apabila hari libur masuk dalam hitungan penanganan perkara. Sebagai contoh apabila hari ke-14 tersebut jatuh pada hari Sabtu, maka pihak Kejaksaan harus bersedia menerima pelimpahan berkas perkara tersebut dari penyidik Kepolisian, padahal pada hari tersebut instansi Kejaksaan tidak ada aktifitas karena termasuk hari libur.

Perbedaan aturan mengenai hari kerja antara instansi yang terlibat dalam penanganan perkara pidana Pemilu diatas merupakan salah satu kendala dalam penanganan perkara pidana Pemilu. Namun sebenarnya penghitungan hari libur di atas dapat diartikan sebagai upaya kepolisian dalam komitmennya melakukan penanganan perkara pidana Pemilu secara profesional karena memang limitasi waktu yang diberikan undang-undang dalam penanganan perkara pidana Pemilu

Setelah menerima laporan pelanggaran dari Panwaslu, penyidik segera melakukan penelitian terhadap :

- a. kelengkapan administrasi laporan yang meliputi : keabsahan laporan (format, stempel, tanggal, penomoran, penanda tangan, cap/stempel), kompetensi Bawaslu/Panwaslu terhadap jenis pelanggaran, dan kejelasan penulisan;

b. materi /laporan yang antara lain : kejelasan identitas (nama dan alamat) pelapor, saksi, dan tersangka, tempat kejadian perkara, uraian kejadian/pelanggaran, waktu laporan.

Berdasarkan identitas tersebut, penyidik melakukan pemanggilan terhadap saksi dalam waktu tiga hari dengan kemungkinan untuk memeriksa saksi sebelum tiga hari tersebut yang dapat dilakukan di tempat tinggal saksi. Empat belas hari sejak diterimanya laporan dari Panwaslu, penyidik harus menyampaikan hasil penyidikan beserta berkas perkara kepada jaksa.

Kepolisian yang tidak lagi menjadi anggota Panwaslu ditanggapi secara beragam, ada yang optimis dan pesimis dalam menyikapinya. Kelompok yang optimis beranggapan, berpisahnya polisi dan jaksa dari Panwaslu akan merampingkan lembaga Panwaslu.⁶¹ Sedangkan kelompok yang pesimis menilai bahwa dengan absennya Polri dari tubuh Panwaslu berdampak pada turunnya mutu Pemilu karena Panwaslu dianggap tidak berpengalaman dalam praktek beracara (hukum positif), dan tidak memiliki jejaring pengawasan yang luas, infrastruktur yang tidak selengkap Polri.⁶² Keberadaan personil kepolisian dalam Panwaslu seharusnya dapat menjadikan penanganan perkara pidana Pemilu menjadi lebih mudah dan cepat seperti pada Pemilu sebelumnya. Namun dengan catatan bahwa personil kepolisian yang ada dalam Panwaslu seharusnya dari bagian yang relevan sehubungan dengan penanganan perkara pidana pemilu, sebagai contoh reserse kriminal, dan bukan dari bagian lain yang tidak relevan dengan penanganan perkara pidana Pemilu dan hanya mementingkan stabilitas keamanan saja. Seperti diketahui personil kepolisian yang duduk dalam Panwaslu pada Pemilu Legislatif sebelumnya mayoritas dari unsur intelijen.

Dalam penanganan perkara pidana Pemilu, hubungan antara penyidik dan jaksa juga mengalami reposisi daripada hubungan yang tercantum dalam KUHAP. Reposisi tersebut adalah :

⁶¹ Keberadaan Polisi di Panwas dianggap mubazir karena personel yang ditempatkan pada Panwas adalah dari unit intelkam yang mengedepankan kondisi aman dan kondusif dibandingkan mempelajari kasus yang masuk, dan diteruskan sebagai laporan kepada institusi Polri sedangkan apabila ada laporan yang masuk akan diambil alih oleh unit reserse yang akan kembali bekerja dari nol. Ramdanyah, *Sisi Gelap Pemilu 2009, Potret Aksesori Demokrasi Indonesia*, Jakarta : Rumah Demokrasi, 2010, hal. 17

⁶² Ramdanyah, *op. cit.*, hal. 18

1. Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) tindak pidana Pemilu oleh penyidik, harus sudah diterima Kejaksaan pada hari yang sama dengan penerbitan surat perintah penyidikan.⁶³

Hal ini membawa konsekuensi yang positif, artinya sejak awal penyidikan Kejaksaan dapat menunjuk jaksa yang akan mengikuti, meneliti serta menyelesaikan jalannya penyidikan tersebut sehingga jalannya penyidikan yang dilakukan oleh penyidik dapat dipantau oleh jaksa.

2. Penyidik Polri yang melakukan penyidikan harus secara aktif melakukan koordinasi kepada Jaksa Penuntut Umum yang ditunjuk, dalam melakukan penyidikan perkara tindak pidana Pemilu.⁶⁴

Koordinasi yang baik antara penyidik Polri dan Jaksa Penuntut Umum tersebut diatas akan menghindarkan terjadinya bolak-baliknya perkara dan miskomunikasi seperti yang selama ini sering terjadi.

3. Penyidik atas permintaan Jaksa Penuntut Umum, membantu menghadapkan terdakwa dan para saksi ke depan persidangan pada hari yang telah ditentukan, sesuai dengan permintaan Jaksa Penuntut Umum.⁶⁵

Keterpaduan antara penyidik dan penuntut umum juga tergambar dengan masih adanya koordinasi dan kerjasama dalam persidangan dan tidak terlepas hubungannya setelah penyidik melimpahkan berkas perkara, tersangka dan barang bukti kepada penuntut umum.

4. Aparat kepolisian, atas permintaan Jaksa Penuntut Umum, membantu menghadapkan terpidana perkara tindak pidana Pemilu ke hadapan Kejaksaan untuk dilakukan eksekusi.

Koordinasi ini sangat membantu jaksa sebagai eksekutor dalam melaksanakan putusan hakim, apalagi jika terpidana tersebut tidak dapat ditahan selama penyidikan, penuntutan dan persidangan. Kepolisian mempunyai jaringan dan sarana yang memadai dan dapat menjangkau sampai daerah terpencil (desa).

Sebagaimana dikemukakan oleh Indriyanto Seno Adji bahwa hubungan antara penyidik dan penuntut umum memang seharusnya tidak berhenti setelah penyidik melimpahkan berkas perkara, tersangka dan barang bukti kepada

⁶³ Pasal 11 ayat (1) Kesepahaman Bersama Sentra Gakkumdu

⁶⁴ Pasal 11 ayat (4) Kesepahaman Bersama Sentra Gakkumdu

⁶⁵ Pasal 14 ayat (1) Kesepahaman Bersama Sentra Gakkumdu

penuntut umum. Hal tersebut ada dalam Rancangan KUHAP Juli 2008.⁶⁶ Hubungan antara penyidik dan jaksa memang seharusnya dimulai sejak adanya Surat Perintah Dimulainya Penyidikan sehingga diharapkan ada hubungan koordinasi dan konsultasi untuk mencapai pemenuhan syarat formil dan substansi berita acara yang ada. Hal diatas sesuai dengan rekomendasi yang diberikan oleh Robert R. Strang, seorang konsultan yang digunakan oleh tim perumus dalam merancang KUHAP baru dimana salah satu rekomendasinya adalah adanya *remove the preliminary investigation stage and ensure better police/prosecutor cooperation*.⁶⁷

2.2.3 Tugas dan Wewenang Kejaksaan

Selain mengetahui tugas dan wewenang Panwaslu dan Kepolisian, selanjutnya kita akan meninjau tugas dan wewenang Kejaksaan sebagai salah satu instansi yang berperan dalam penegakan hukum perkara pidana Pemilu. Secara umum peran Kejaksaan dalam penegakan hukum tercantum dalam pasal 2 ayat 1 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI yang menegaskan bahwa “Kejaksaan RI, selanjutnya dalam undang-undang ini disebut Kejaksaan, adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang”. Secara lebih rinci tugas dan kewenangan Kejaksaan itu diatur dalam pasal 30, 31, 32, 33, dan 34 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 yaitu di bidang pidana, perdata, dan tata usaha negara, dan dalam bidang ketertiban dan ketentraman, serta disertai tugas dan wewenang lain berdasarkan undang-undang. Setelah mencermati isi beberapa pasal diatas dapat disimpulkan bahwa tugas dan wewenang Kejaksaan RI adalah sebagai berikut :

a. Di bidang pidana.

Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang :

1. Melakukan penuntutan;
2. Melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;

⁶⁶ Indriyanto Seno Adji, *KUHAP Dalam Prospektif*, Jakarta : Diadit Media, 2011, hal. 1

⁶⁷ *Ibid.*, hal. 19

3. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;
 4. Melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan Undang-Undang;
 5. Melengkapi berkas perkara tertentu berdasarkan dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.
- b. Di bidang perdata dan tata usaha negara.
Kejaksanaan dengan kuasa khusus dapat bertindak di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.
- c. Di bidang ketertiban dan ketentraman umum.
Kejaksanaan turut menyelenggarakan kegiatan :
1. Peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
 2. Pengamanan kebijakan penegakan hukum;
 3. Pengamanan peredaran barang cetakan;
 4. Pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara;
 5. Pencegahan penyalagunaan dan/atau penodaan agama;
 6. Penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.
- d. Dapat meminta kepada hakim untuk menempatkan seorang terdakwa di rumah sakit atau tempat perawatan jiwa, atau tempat lain yang layak.
- e. Membina hubungan kerja sama dengan badan penegak hukum dan badan negara lainnya.
- f. Dapat memberikan pertimbangan dalam bidang hukum kepada instansi pemerintah lainnya.⁶⁸

Kejaksanaan juga mempunyai peran sebagai pengendali proses perkara atau *dominus litis*, dimana hanya institusi Kejaksanaan yang dapat menentukan apakah suatu kasus dapat diajukan ke pengadilan atau tidak berdasarkan alat bukti yang sah sebagaimana menurut hukum acara. Selain sebagai *dominus litis* (*Procureur die de procesvoering vaststelt*), Kejaksanaan juga merupakan satu-satunya instansi

⁶⁸ Marwan Effendy, *Kejaksanaan RI, Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, Jakarta; PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005, hal. 128-129

pelaksana putusan pidana (*executive ambtenaar*).⁶⁹ Melihat kewenangan yang dimilikinya, maka Kejaksaan merupakan institusi vital bagi penegakan hukum karena tanpa adanya kejaksaan maka sebuah perkara yang telah selesai proses penyidikannya tidak dapat disidangkan oleh hakim. Selain itu kualitas berkas perkara hasil penyidikan juga tidak dapat terpantau.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, peran Kejaksaan pada Pemilu legislatif 2009 lebih fokus pada penyelesaian pelanggaran pidana Pemilu. Kejaksaan tidak lagi terlibat pada pengawasan Pemilu seperti diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Pemilu dimana pada pasal 86 menyebutkan bahwa anggota pengawas Pemilu tersebut adalah orang-orang profesional yang terlepas dari institusi pemerintah. Padahal sebenarnya ada keinginan agar kejaksaan dapat kembali menjadi bagian dari Panwaslu bersama dengan kepolisian agar penanganan perkara pidana Pemilu dapat diselesaikan dengan cepat.

Mengingat fokus kejaksaan pada penyelesaian pelanggaran pidana Pemilu, maka langkah yang diambil oleh kejaksaan adalah mempercepat dan memperlancar penyelesaian pelanggaran pidana Pemilu sesuai dengan posisinya yang diatur dalam undang-undang. Posisi yang baru tersebut memerlukan adaptasi yang harus dilakukan oleh kejaksaan mengingat banyaknya kendala yang dihadapi dalam penanganan perkara pidana Pemilu salah satunya adalah tenggang waktu yang diberikan oleh undang-undang dalam menyelesaikan pelanggaran pidana Pemilu yang sangat singkat dibandingkan dengan penyelesaian tindak pidana umum. Bentuk adaptasi dengan posisinya dalam penanganan perkara tindak pidana Pemilu tersebut Kejaksaan Agung memberikan arahan tentang penyelesaian pelanggaran pidana Pemilu tersebut dalam Pedoman Penanganan Perkara Tindak Pidana Pemilu yang dibuat oleh Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum.

Kejaksaan secara formal sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 baru mempunyai andil secara penuh ketika penyidik Kepolisian melimpahkan berkas perkara pelanggaran tindak pidana Pemilu tersebut kepada

⁶⁹ *Ibid.*, hal. 105

Kejaksaan untuk dilakukan penelitian.⁷⁰ Hal tersebut memang sesuai dengan peran Kejaksaan dalam menangani perkara pidana seperti yang tercantum dalam KUHAP. Dengan demikian jaksa yang ditunjuk untuk menangani perkara pidana Pemilu tersebut baru mengetahui hasil penyidikan yang dilakukan oleh penyidik Kepolisian dari berkas perkara yang diserahkan oleh penyidik. Ketika jaksa tersebut merasa ada yang kurang dari berkas perkara tersebut, maka selanjutnya jaksa yang bersangkutan akan memberikan petunjuk kepada penyidik untuk memperbaiki berkas perkara tersebut. Proses ini membawa kemungkinan akan terjadinya bolak-baliknya berkas perkara antara Jaksa dan penyidik. Padahal Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 sebagai dasar penanganan perkara pidana Pemilu memberikan limitasi waktu yang lebih singkat daripada penanganan perkara pidana pada umumnya.

Bolak-baliknya perkara antara penyidik dan jaksa akan membawa akibat terlampauinya limitasi waktu tersebut yang berakibat gugurnya perkara pidana Pemilu tersebut. Kendala diatas dicoba untuk diatasi dengan Surat Kesepahaman Bersama yang ditandatangani oleh Kapolri, Jaksa Agung, dan Ketua Bawaslu dengan pembentukan Sentra Gakkumdu dan pola penanganan perkara pidana Pemilu legislatif yang salah satu tujuannya adalah untuk mengatasi limitasi waktu yang ditetapkan oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008.

Dalam kesepahaman bersama tersebut mengandung reposisi peran Kejaksaan khususnya dalam penanganan perkara pidana Pemilu. Reposisi tersebut adalah Kejaksaan sudah terlibat dalam penanganan mulai dari perkara yang dianggap oleh Panwaslu sebagai pelanggaran pidana Pemilu dan dibawa oleh Panwaslu ke gelar perkara dalam forum Gakkumdu bersama-sama dengan Kepolisian. Dalam gelar perkara tersebut antara anggota Gakkumdu saling memberikan pendapat tentang sebuah perkara tersebut termasuk pidana Pemilu atau tidak. Sehingga keputusan yang diambil adalah penolakan terhadap perkara tersebut diteruskan ke tahap penyidikan oleh Kepolisian, menerima perkara tersebut dan selanjutnya dilakukan penyidikan oleh Kepolisian atau mengembalikan perkara tersebut kepada Panwaslu untuk dilengkapi agar memenuhi syarat sebagai sebuah perkara pidana. Sedangkan pada penanganan

⁷⁰ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008*, Bab XX, Pasal 253

perkara pidana umum sesuai dengan KUHAP, Penuntut Umum (sebagai perwakilan Kejaksaan) hanya mempunyai wewenang untuk menerima berkas perkara penyidikan dari penyidik atau penyidik pembantu.⁷¹ Selanjutnya Penuntut Umum tersebut mengadakan prapenuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan, dengan memberikan petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari penyidik.⁷² Jadi disini terlihat bahwa koordinasi antara penyidik dan Penuntut Umum baru ada ketika berkas perkara penyidikan tersebut sudah dianggap lengkap oleh penyidik dan diserahkan kepada Penuntut Umum untuk diteliti. Pada pola koordinasi seperti ini, maka sering terjadi bolak-baliknya berkas perkara dari penyidik kepada Penuntut Umum sehingga dianggap kurang efektif dalam sistem penegakan hukum terpadu yang menghendaki sinkronisasi dalam hubungan kerja antara sub sistem yang di dalam sistem tersebut.

Setelah mengetahui tugas dan wewenang Bawaslu/Panwaslu, Kepolisian dan Kejaksaan sebagai instansi yang berperan dalam penanganan perkara pidana Pemilu, maka selanjutnya kita akan membahas tentang bentuk koordinasi antara ketiga instansi tersebut yaitu antara Bawaslu/panwaslu, Kepolisian dan Kejaksaan dalam menangani perkara pidana Pemilu.

2.3 Bentuk Koordinasi Panwaslu, Kepolisian dan Kejaksaan Dalam Penanganan Tindak Pidana Pemilu

2.3.1 Penyelesaian Tindak Pidana Pemilu Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008

Pola penyelesaian pelanggaran pidana Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 secara umum dapat dideskripsikan sebagai berikut :

Setiap warga negara Indonesia (WNI) yang mempunyai hak pilih, pemantau Pemilu, peserta Pemilu yang mengetahui terjadinya pelanggaran Pemilu,⁷³ menyampaikan laporan kepada Panwaslu (Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Luar

⁷¹ Pasal 14 huruf a KUHAP

⁷² Pasal 14 huruf b KUHAP

⁷³ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008*, Bab XX, Pasal 247 ayat (2)

Negeri).⁷⁴ Laporan pelanggaran Pemilu tersebut disampaikan secara tertulis dengan paling sedikit memuat :

- a. Nama dan alamat terlapor.
- b. Pihak terlapor.
- c. Waktu dan tempat kejadian.
- d. Uraian kejadian.⁷⁵

Laporan terjadinya pelanggaran Pemilu tersebut disampaikan oleh pelapor kepada Panwaslu paling lama tiga hari sejak terjadinya pelanggaran Pemilu.⁷⁶ Sehingga apabila laporan yang disampaikan oleh pelapor melebihi waktu tiga hari setelah terjadinya pelanggaran Pemilu, Panwaslu dapat menolak laporan tersebut.

Panwaslu mengkaji setiap laporan pelanggaran yang diterima.⁷⁷ Apabila dari hasil kajian, laporan tersebut terbukti kebenarannya, maka dalam waktu paling lama tiga hari setelah laporan diterima, Panwaslu wajib menindaklanjuti laporan tersebut.⁷⁸ Apabila Panwaslu memerlukan keterangan tambahan dari pelapor mengenai isi laporan, maka permintaan keterangan tambahan tersebut dilakukan paling lama lima hari setelah laporan diterima.⁷⁹ Inilah hak istimewa yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 kepada Panwaslu dimana kewenangan ini sangat mirip dengan kewenangan yang diberikan kepada penyidik yaitu kewenangan menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana⁸⁰ dan memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi.⁸¹

Laporan yang menyangkut pelanggaran administrasi Pemilu, diteruskan kepada KPU,⁸² sedangkan laporan yang menyangkut pelanggaran pidana Pemilu diteruskan kepada penyidik Polri.⁸³ Dalam tahap ini juga menjadi alasan Panwaslu dapat dikatakan sebagai salah satu sub sistem dalam penanganan perkara pidana Pemilu yaitu Panwaslu menerima laporan pelanggaran Pemilu baik

⁷⁴ *Ibid.*, Pasal 247 ayat (1)

⁷⁵ *Ibid.*, Pasal 247 ayat (3)

⁷⁷ *Ibid.*, Pasal 247 ayat (5)

⁷⁸ *Ibid.*, Pasal 247 ayat (6)

⁷⁹ *Ibid.*, Pasal 247 ayat (7)

⁸⁰ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981*, Pasal 7 ayat (1) huruf a

⁸¹ *Ibid.*, Pasal 7 ayat (1) huruf g

⁸² Pasal 247 ayat (8) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008

⁸³ Pasal 247 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008

pelanggaran administrasi maupun pidana pemilu. Panwaslu juga mempunyai kewenangan memutuskan bahwa sebuah perkara merupakan perkara pidana, dimana pada penanganan perkara pidana pada umumnya, kewenangan tersebut merupakan milik penyidik dan penyidik.

Selanjutnya penyidik Polri melakukan penyidikan atas laporan tersebut, dan dalam waktu paling lama empat belas hari sejak menerima laporan dari Panwaslu, penyidik Polri harus sudah menyampaikan berkas perkara hasil penyidikan kepada Penuntut Umum.⁸⁴ Adanya limitasi waktu yang sangat singkat dibandingkan dengan penanganan perkara pidana pada umumnya tersebut maka diperlukan koordinasi yang lebih baik antara penyidik dan jaksa.

Penuntut umum setelah menerima berkas perkara hasil penyidikan dari penyidik Polri, segera mempelajari dan meneliti berkas perkara tersebut, dan dalam waktu tiga hari wajib memberitahukan kepada penyidik Polri apakah hasil penyidikan itu sudah lengkap atau belum. Apabila hasil penyidikan belum lengkap, Penuntut Umum dalam waktu paling lama tiga hari sudah harus mengembalikan berkas perkara kepada penyidik disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi.⁸⁵

Penyidik Polri dalam waktu paling lama tiga hari sejak tanggal penerimaan berkas, sudah harus menyampaikan kembali berkas perkara tersebut kepada Penuntut Umum yang menerima kembali berkas perkara yang telah dilengkapi penyidik, dalam waktu paling lama tiga hari sudah harus memberitahukan hasil penelitian berkas kepada penyidik.⁸⁶

Dalam waktu paling lama tiga hari setelah menerima pemberitahuan hasil penyidikan sudah lengkap dari penuntut umum, penyidik Polri sudah harus menyerahkan tanggung jawab tersangka dan barang bukti kepada Penuntut Umum.⁸⁷ Dalam waktu paling lama lima hari setelah menerima penyerahan tanggung jawab tersangka dan barang bukti (penyerahan berkas perkara tahap

⁸⁴ Pasal 253 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008

⁸⁵ Pasal 253 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008

⁸⁶ Pasal 253 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008

⁸⁷ Pasal 12 ayat (6) Kesepahaman Bersama Antara Jaksa Agung RI, Kapolri dan Ketua Bawaslu tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu dan Pola Penanganan Perkara Tindak Pidana Pemilu Legislatif tahun 2009

kedua), Penuntut Umum harus sudah melimpahkan perkara tersebut ke Pengadilan Negeri untuk disidangkan.⁸⁸

Dalam waktu paling lama tujuh hari setelah menerima pelimpahan perkara dari Penuntut Umum, Pengadilan Negeri harus sudah memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana Pemilu.⁸⁹ Disinilah letak pentingnya kesiapan hakim dalam menerima berkas perkara tindak pidana Pemilu disamping harus adanya koordinasi yang baik pula antara instansi kejaksaan dan pengadilan.

Dalam hal terhadap putusan Pengadilan Negeri tersebut dilakukan banding, permohonan banding diajukan paling lama tiga hari setelah putusan dibacakan.⁹⁰ Pengadilan Negeri melimpahkan berkas perkara banding kepada Pengadilan Tinggi paling lama tiga hari setelah permohonan banding diterima.⁹¹ Kesiapan hakim dalam menyidangkan perkara pidana Pemilu tersebut diwujudkan dengan komitmen hakim dengan menyiapkan putusan yang lengkap pada saat pembacaan vonis perkara pidana Pemilu sehingga jaksa penuntut umum maupun terdakwa dapat mempersiapkan langkah selanjutnya dengan baik dan tidak terkendala dengan belum adanya salinan putusan yang lengkap dari majelis hakim.

Pengadilan Tinggi memeriksa dan memutus perkara banding paling lama tujuh hari setelah permohonan banding diterima.⁹² Putusan Pengadilan Tinggi merupakan putusan terakhir dan mengikat, serta tidak ada upaya hukum lain.⁹³ Putusan Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi harus sudah disampaikan kepada Penuntut Umum paling lama tiga hari setelah putusan dibacakan.⁹⁴ Dalam waktu paling lama tiga hari setelah menerima putusan tersebut, Jaksa harus sudah melaksanakan putusan pengadilan tersebut.⁹⁵ Tenggat waktu yang sangat singkat diatas kadangkala merupakan kendala tersendiri bagi jaksa penuntut umum ketika akan melakukan eksekusi, apalagi terdakwa tidak ditahan dan kendala geografis di

⁸⁸ Pasal 253 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008

⁸⁹ Pasal 255 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008

⁹⁰ Pasal 255 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008

⁹¹ Pasal 255 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008

⁹² Pasal 255 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008

⁹³ Pasal 255 ayat (5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008

⁹⁴ Pasal 256 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008

⁹⁵ Pasal 256 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008

daerah yang terpencil, maka koordinasi yang baik dengan polisi dapat mengatasi permasalahan tersebut.

2.3.2 Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu)

Penanganan pelanggaran pidana Pemilu harus dilakukan dengan cepat apabila didasarkan kepada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Adanya batasan waktu yang relatif lebih cepat dibandingkan penanganan tindak pidana pada umumnya membutuhkan koordinasi yang lebih baik antara lembaga yang terlibat dalam penanganan pelanggaran pidana tersebut. Hal itu mengingat dalam Panitia Pengawas Pemilu dalam Pemilu 2009 ini tidak lagi melibatkan unsur Kepolisian dan Kejaksaan. Atas dasar itulah maka dibentuklah Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu).

Gakkumdu adalah lembaga yang dilahirkan dari naskah kesepakatan, 28 Juni 2008, antara Jaksa Agung, Kapolri, dan Ketua Bawaslu.⁹⁶ Kesepakatan antara ketiga institusi mengenai pembentukan Gakkumdu ini termuat dalam Keputusan Jaksa Agung Nomor : 055/A/JA/VI/2008; Keputusan Kapolri Nomor : B/06/VI/2008; dan Keputusan Bawaslu Nomor :01/Bawaslu/KB/VI/2008 dimana kesepakatan tersebut termuat dalam Sentra Penegakan Hukum terpadu dan Pola Penanganan Perkara Tindak Pidana Pemilu Legislatif Tahun 2009.

Kesepakatan bersama tersebut dibuat untuk menyamakan pemahaman dan pola tindak dalam penanganan tindak pidana legislatif tahun 2009 secara terpadu dan terkoordinasi antara unsur pengawas Pemilu, Kepolisian, dan Kejaksaan. Sedangkan tujuan kesepakatan bersama tersebut adalah untuk tercapainya penegakan hukum tindak pidana Pemilu legislatif tahun 2009 sesuai dengan prinsip peradilan yang cepat, sederhana, dan biaya ringan serta bebas, jujur, dan tidak memihak. Sebenarnya pembentukan Sentra Gakkumdu sudah ada pada Pemilu 1999 dimana Gakkumdu diposisikan sebagai lembaga Pra Sistem Peradilan Pidana berbagai kasus Pemilu.⁹⁷

⁹⁶ Ramdansyah, *op. cit.*, hal. 105

⁹⁷ Ramdansyah, *op. cit.*, hal. 5

Pembentukan Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) yang menjadi salah satu poin penting dalam kesepakatan bersama tersebut diatas dibentuk mulai dari tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota di seluruh Indonesia dengan kedudukannya pada Bareskrim Polri (Pusat), Dit reskrim/Um Polda (Provinsi), dan Sat Reskrim Polres/Ta/Metro/Tabes/Wiltabes (Kabupaten/Kota). Sedangkan untuk Sentra Gakkumdu di luar negeri berkedudukan di Kedutaan Besar dan Konsulat Jenderal RI di Kuala Lumpur, Tokyo, Kuwait, dan Hongkong.

Sentra Gakkumdu di dalam negeri terdiri atas :

a. Tingkat Pusat

1. Kabareskrim Polri
2. Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum
3. Ketua Bidang Penanganan Pelanggaran Pemilu Bawaslu

b. Tingkat Provinsi :

1. Dir Reskrim/Um
2. Aspidum Kejati
3. Koordinasi Bidang Hukum dan Penanganan Pelanggaran Pemilu Panwas Provinsi

c. Tingkat Kabupaten/Kota

1. Kasat Reskrim
2. Kasi Pidum
3. Koordinator Bidang Hukum dan Penanganan Pelanggaran Pemilu Panwaslu Kabupaten

Peran penting Sentra Gakkumdu dalam penanganan pelanggaran pidana Pemilu adalah menerima laporan pelanggaran Pemilu Legislatif 2009 pada setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2009 dari Panwaslu dan KPU. Dalam teknisnya, Sentra Gakkumdu melakukan penelitian dan pengkajian melalui mekanisme gelar perkara setiap laporan pelanggaran yang diterima dari Panwaslu. Sehingga dalam pelaksanaan tugas di Sentra Gakkumdu tersebut wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi dan sinkronisasi baik dalam pelaksanaan tugas yang bersifat internal maupun eksternal, sesuai dengan asas *Integrated Criminal Justice System*. Jadi dengan prinsip tersebut maka setiap unsur dalam

Sentra Gakkumdu meneliti laporan yang masuk tersebut. Apabila dalam hasil penelitian oleh unsur-unsur dalam Sentra Gakkumdu laporan yang diterima oleh pengawas Pemilu bukan merupakan tindak pidana maka dikembalikan kepada Panwaslu, sedangkan laporan yang memenuhi unsur pidana selanjutnya dibuatkan laporan oleh unsur penyidik dalam Sentra Gakkumdu.

Pola penanganan tindak pidana Pemilu telah diuraikan diatas adalah pendeskripsian tentang alur penyelesaian perkara pidana Pemilu sesuai dengan Undang-Undang dan Kesepahaman Bersama antara Panwaslu, Kepolisian dan Kejaksaan. Selanjutnya pada bab berikutnya akan dikemukakan permasalahan yang dihadapi dalam penanganan perkara pidana Pemilu.



BAB III

PERAN DAN PROBLEMATIKA YANG DIHADAPI KEJAKSAAN DALAM PENANGANAN TINDAK PIDANA PEMILU

Bab ini menjelaskan mengenai peran dan problematika yang dihadapi oleh Kejaksaan dalam penanganan tindak pidana Pemilu. Untuk meninjau hal tersebut akan dilihat dari berbagai sudut pandang. Yang pertama dari perspektif *integrated criminal justice system* dimana pada sudut pandang ini adalah peran utama kejaksaan dalam penanganan suatu tindak pidana. Yang kedua adalah peran kejaksaan khusus dalam penanganan perkara tindak pidana Pemilu yaitu sebagai anggota Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakumdu). Selanjutnya akan diuraikan tentang problematika Kejaksaan dalam penanganan tindak pidana Pemilu.

3.1 Peran Kejaksaan Sebagai Bagian Dari *Integrated Criminal Justice System*

Sistem Peradilan Terpadu (*Integrated Criminal Justice System*) dapat digambarkan secara singkat sebagai suatu sistem yang bertujuan untuk “menanggulangi kejahatan”, salah satu usaha masyarakat untuk mengendalikan terjadinya kejahatan agar berada dalam batas-batas toleransi yang dapat diterimanya.⁹⁸ Sehingga apabila melihat definisi tentang sistem peradilan terpadu maka ini adalah usaha swakarsa dan swadaya dari masyarakat yang diwujudkan melalui instansi pemerintah untuk meminimalisir adanya kejahatan yang timbul sehingga kehidupan bermasyarakat dapat berjalan dengan seimbang. *Output* dari sistem ini diharapkan agar kejahatan dapat dikendalikan sampai batas yang minimal. Tugas dari sistem peradilan terpadu adalah :

- (a) mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan,
- (b) menyelesaikan kejahatan yang terjadi, sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana

⁹⁸ Norval Morris, "Introduction", dalam *Criminal Justice in Asia, The Quest For An Integrated Approach*, Unafei, 1982, hal. 5 dalam Mardjono Reksodiputro, Mengembangkan Sistem Pendekatan Terpadu Dalam Sistem Peradilan Pidana (Suatu Pemikiran Awal), *Kriminologi Dan Sistem Peradilan Pidana*, Jakarta : Pusat Pelayanan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, 2007, hal. 140

(c) berusaha agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi perbuatannya.⁹⁹

Sedangkan bagian dari sistem peradilan terpadu ini adalah Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Pemasyarakatan.¹⁰⁰ Bagian-bagian dari sistem peradilan terpadu ini harus bekerja sama sesuai dengan porsi masing-masing secara baik karena kesalahan atau kegagalan satu komponen dalam melakukan tugasnya, dilihat dari tujuan keseluruhan sistem, akan dapat merugikan tugas komponen lainnya.¹⁰¹ Prof. Mardjono Reksodiputro menggambarkan keterkaitan antara sub-sistem satu dengan yang lainnya adalah seperti “bejana berhubungan”.¹⁰²

Dalam sistem peradilan pidana dikenal tiga bentuk pendekatan, yaitu :

a) *Pendekatan Normatif*

Memandang keempat aparatur penegak hukum (polisi, jaksa, hakim, dan lembaga pemasyarakatan) sebagai *institusi pelaksana peraturan perUndang-Undangan yang berlaku* sehingga keempat aparatur tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem penegakan hukum semata-mata.

b) *Pendekatan Administratif*

Memandang keempat aparatur penegak hukum sebagai suatu *organisasi manajemen* yang memiliki mekanisme kerja baik hubungan yang bersifat horisontal maupun yang bersifat vertikal sesuai dengan struktur organisasi yang berlaku dalam organisasi tersebut.

c) *Pendekatan Sosial*

Memandang keempat aparatur penegak hukum merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari suatu sistem sosial sehingga masyarakat secara keseluruhan ikut bertanggungjawab atas keberhasilan atau ketidakberhasilan dari keempat aparatur penegak hukum tersebut dalam melaksanakan tugasnya.¹⁰³

Dalam kerangka sistem peradilan terpadu (*Integrated Criminal Justice System*), sub sistem kejaksaan mempunyai peranan yang penting. Kejaksaan

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*, hal. 141

¹⁰¹ *Ibid.*, hal. 146

¹⁰² Mardjono Reksodiputro, *Kriminologi Dan Sistem...op. cit.*, hal. 89

¹⁰³ Geoffrey Hazard Jr., dalam Sanford Kadish, *Encyclopedia of Crime and Justice*, vol. 2, hal. 450 dalam Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana : Perspektif Eksistensialisme dan Abolisionisme*, Bandung : Binacipta, 1996, hal. 17-18

adalah satu-satunya institusi yang berwenang melakukan penuntutan dalam perkara pidana.¹⁰⁴ Kejaksaan juga mempunyai wewenang untuk meneruskan perkara ke persidangan atau tidak (*dominus litis*). Kewenangan yang dimiliki oleh kejaksaan diatas menempatkan kejaksaan pada kedudukan yang penting dalam sistem peradilan pidana terpadu baik dilihat dari teori bejana berhubungan atau dari teori pendekatan normatif, administratif maupun sosial. Dalam kaitannya penanganan perkara pidana Pemilu, disamping mempunyai kewenangan seperti yang telah disebutkan diatas, juga mempunyai tugas lagi yaitu telah dilibatkan dalam penanganan perkara pidana Pemilu sejak awal, yaitu sejak penyidik memeberitahukan dimulainya penyidikan (SPDP) dan konsekuensinya maka jaksa yang ditunjuk untuk menangani perkara Pidana untuk mengikuti, meneliti serta menyelesaikan penanganan perkara pidana Pemilu sehingga sejak awal sudah ada koordinasi dan konsultasi antara pernyidik dan jaksa. Pola penanganan perkara seperti ini bertujuan untuk menghindari adanya bolak-baliknya perkara antara penyidik dan jaksa.

Menurut Soerjono Soekanto, faktor-faktor yang berpengaruh dalam penegakan hukum adalah :

1. Faktor hukumnya sendiri (misalnya Undang-Undang);
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan; dan
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.¹⁰⁵

Melihat uraian faktor-faktor yang memengaruhi dalam penegakan hukum diatas, dimana kelima faktor diatas berhubungan saling memengaruhi , maka faktor penegak hukum itu sendiri adalah salah satu faktor yang harus diperhatikan dalam penegakan hukum. Demikian pula faktor-faktor yang lain. Apabila salah satu saja faktor diatas tidak terpenuhi maka penegakan hukum tidak akan berjalan dengan baik. Yang penting dicatat dari faktor penegak hukum ini adalah justru

¹⁰⁴ Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan RI

¹⁰⁵ Soerjono Soekanto, *op. cit.*, hal. 5

pada peran diskresi yang memang dimilikinya. Faktor penegak hukum dalam suatu penegakan hukum tidak dapat semata-mata dilihat dari apa peran, tugas, atau kewajibannya yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan.¹⁰⁶ Diskresi yang dimiliki oleh masing-masing penegak hukum hendaknya tidak dipandang sebagai sebuah keunggulan yang akan membawa perbedaan kedudukan dalam penegakan hukum. Namun harus disadari bahwa diskresi ini adalah sebuah fasilitas penunjang untuk mencapai tujuan bersama dalam penegakan hukum mengingat dalam penegakan hukum, kedudukan masing-masing penegak hukum adalah sama.

Kedudukan yang sama antara penegak hukum dalam penegakan hukum harus disadari oleh masing-masing penegak hukum. Apabila masing-masing penegak hukum mengandalkan dan mengunggulkan diskresi yang dimilikinya sehingga menganggap perannya lebih penting daripada penegak hukum yang lain maka keterpaduan dalam penegakan hukum tidak akan tercapai. Ketidakpadunya antara bagian-bagian dalam sistem peradilan terpadu ini mempunyai beberapa kerugian antara lain :

- (a) Kesukaran dalam menilai sendiri keberhasilan atau kegagalan masing-masing instansi, sehubungan dengan tugas mereka;
- (b) Kesulitan dalam memecahkan sendiri masalah-masalah pokok masing-masing instansi (sebagai sub-sistem)
- (c) Karena tanggungjawab masing-masing instansi sering kurang jelas terbagi, maka setiap instansi tidak terlalu memperhatikan efektivitas menyeluruh dari sistem peradilan pidana.¹⁰⁷

Dalam penanganan tindak pidana Pemilu 2009, kejaksaan mempunyai peran yang lebih terfokus kepada fungsi kejaksaan sebagai penegak hukum, khususnya dalam penanganan dan penyelesaian pelanggaran Pemilu yang mengandung unsur pidana. Dibandingkan dengan Pemilu 2004, kejaksaan tidak lagi berperan dalam lembaga pengawas Pemilu, karena keanggotaan pengawas

¹⁰⁶ Topo Santoso, *Polisi dan Jaksa : Keterpaduan atau Pergulatan?*, Depok : Pusat Studi Peradilan Pidana Indonesia, 2000, hal. 27

¹⁰⁷ Mardjono Reksodiputro, *op. cit.*, hal. 142

Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dibatasi berasal dari kalangan profesional.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 memberikan batasan waktu dalam penanganan tindak pidana Pemilu, sehingga diperlukan kecepatan dalam menangani tindak pidana Pemilu. Untuk itu Kejaksaan Agung memberikan kebijakan dalam pola penanganan tindak pidana Pemilu. Kebijakan tersebut adalah :

1. Pembentukan Sentra Penanganan Hukum Terpadu yang berjenjang mulai dari tingkat nasional, tingkat propinsi sampai dengan tingkat kabupaten/kota sebagai sarana untuk mempercepat koordinasi penanganan tindak pidana Pemilu antara instansi yang terlibat dalam penanganan tindak pidana Pemilu yaitu panitia pengawas Pemilu, Kepolisian dan Kejaksaan.
2. Menetapkan bahwa perkara tindak pidana Pemilu termasuk dalam perkara penting, sehingga setiap tahap penanganan tindak pidana Pemilu harus dilaporkan secara berjenjang sampai dengan Jaksa Agung cq Jaksa Agung Tindak Pidana Umum, namun level pengendaliannya ada pada Kepala Kejaksaan Tinggi.
3. Menunjuk Jaksa khusus Pemilu, Jaksa Agung menunjuk jaksa khusus yang menangani perkara pidana Pemilu dengan Surat Keputusan Jaksa Agung No. 125/2008 dimana jaksa tersebut bertugas menangani perkara tindak pidana Pemilu dan apabila sedang menangani perkara tindak pidana Pemilu, Jaksa khusus Pemilu tersebut tidak boleh dibebani perkara lain dan hanya berkonsentrasi pada perkara tindak pidana Pemilu yang sedang ditangani tersebut.

Kejaksaan Agung juga sudah memetakan tahapan Pemilu yang dianggap rawan pelanggaran pidana Pemilu maupun tindak pidana lain yang terkait dengan Pemilu. Pemetaan itu didasarkan pada pengalaman penanganan perkara pidana pada Pemilu sebelumnya. Tahapan-tahapan Pemilu yang dianggap rawan adalah :

1. Pendaftaran pemilih dan penyusunan Daftar Pemilih.
2. Penyusunan dan penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi, DPRD kabupaten/kota.
3. Kampanye

4. Pemungutan suara dan penghitungan suara¹⁰⁸

Kejaksaan sebagai salah satu sub bagian dalam Dalam penanganan perkara pidana Pemilu, Kejaksaan, Kepolisian, Pengadilan plus Bawaslu/Panwaslu harus dapat bekerja sama dengan baik sesuai dengan prinsip *Integrated Criminal Justice System* dalam rangka penegakan hukum Pemilu.

3.2 Peran Kejaksaan Sebagai Anggota Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakumdu)

Selain sebagai bagian dalam Sistem Peradilan Terpadu (*Integrated Justice System*), dalam penanganan perkara tindak pidana Pemilu, Kejaksaan juga menjadi bagian dalam Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu). Sentra Gakkumdu ini dibentuk melalui kesepakatan bersama antara Ketua Bawaslu, Kapolri dan Jaksa Agung sebagai respon dalam mengatasi berbagai macam permasalahan yang akan terjadi dalam penyelenggaraan Pemilu, terutama mengantisipasi masalah penanganan perkara tindak pidana Pemilu yang berkaitan dengan masalah waktu. Pembentukan sentra gakkumdu ini dipandang perlu karena dalam Pemilu 2009 tersebut, unsur Kepolisian dan Kejaksaan tidak lagi menjadi bagian dalam institusi pengawas Pemilu.¹⁰⁹

Payung hukum pembentukan Sentra Gakkumdu adalah Kesepakatan Bersama antara Jaksa Agung RI, Kapolri dan Jaksa Agung RI. Meskipun berupa kesepakatan bersama, namun ketiga institusi yang terlibat di dalamnya secara konsekuen akan melaksanakannya karena sebagai institusi vertikal, panwaslu, Kepolisian dan Kejaksaan RI mempunyai hierarki mulai dari pusat, propinsi dan di kabupaten/kota. Apalagi di Kepolisian dan Kejaksaan menerapkan sistem komando, dimana dalam hal-hal yang penting (termasuk Pemilu) segala sesuatu

¹⁰⁸ Kejaksaan Agung RI, *Pedoman Penanganan Perkara Tindak Pidana Pemilu*, Jakarta, 1 Juli 2008, hal. 2

¹⁰⁹ Pengawasan Pemilu 2009 berbeda dengan pengawasan Pemilu 2004, dimana pada Pemilu 2009 pada tingkat pusat dilaksanakan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang bersifat tetap (pasal 70 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, sedangkan pengawas Pemilu ditingkat bawahnya (Panwas Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, Lapangan dan Luar Negeri) bersifat *ad hoc* sehingga sama dengan pengawas Pemilu pada Pemilu 2004. Selain itu, keanggotaan pengawas Pemilu 2009 terdiri atas kalangan profesional yang mempunyai kemampuan dalam melakukan pengawasan dan tidak menjadi anggota partai politik (pasal 73 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, sehingga Kepolisian dan Kejaksaan tidak termasuk dalam keanggotaannya.

yang menyangkut penanganan perkaranya dipantau secara ketat dari pusat. Secara interen akan ada sanksi yang dijatuhkan apabila pedoman yang telah ditetapkan oleh Kejaksaan Agung atau Mabes Polri tidak dilaksanakan dengan baik.

Sebagai tindak lanjut dari Kesepahaman Bersama tersebut, Jaksa Agung mengangkat 941 Jaksa yang khusus menangani perkara pidana Pemilu dengan Keputusan Jaksa Agung Nomor : KEP-125/A/JA/10/2008 tentang Pengangkatan 12 jaksa khusus yang menangani perkara tindak pidana Pemilu pada Sentra Gakkumdu Pusat dan Luar Negeri, dan Keputusan Jaksa Agung Nomor KEP-124/A/JA/10/2008 tentang Pengangkatan 929 Jaksa Khusus yang menangani perkara tindak pidana Pemilu pada Kejaksaan Tinggi/Kejaksaan Negeri seluruh Indonesia. Sebagai tindak lanjut dari keputusan Jaksa Agung tersebut, Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum telah mengeluarkan Surat Perintah Nomor : Print-61/E/Es.1/03/2009 tanggal 18 Maret 2009 yang memerintahkan para jaksa pada Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum untuk melaksanakan piket setiap hari pada Sentra Gakkumdu Pusat yang berkedudukan di Bareskrim Mabes Polri, yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan oleh Kabag Sunproglanil Sesjam Pidum.

Guna menyamakan persepsi dan memantau pelatihan dan penanganan perkara pidana Pemilu oleh Kejaksaan seluruh Indonesia, Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum telah membentuk Tim Jaksa yang dipimpin oleh Sesjam Pidum untuk melaksanakan pelatihan dan pemantauan penanganan perkara tindak pidana Pemilu di seluruh Indonesia dengan Surat Perintah JAMPIDUM Nomor Print-49/E/EJP/03/2009 tanggal 10 Maret 2009. Selain menugaskan para Jaksa untuk melaksanakan piket di Sentra Gakkumdu Pusat yang berkedudukan di Bareskrim Mabes Polri, Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum telah membentuk Posko Gakkumdu Pusat Kejaksaan Agung yang mempunyai tugas selain memberikan petunjuk terhadap penanganan perkara pidana Pemilu yang ditangani Sentra Gakkumdu di seluruh Indonesia, juga melakukan penghimpunan data perkara pidana Pemilu.

Meskipun pembentukan Sentra Gakkumdu dimaksudkan agar penanganan perkara tindak pidana Pemilu dapat ditangani secara cepat dan tepat, namun dalam prakteknya ada permasalahan yang terjadi dalam Sentra Gakkumdu.

Permasalahan mendasar adalah masih adanya ego sektoral dari masing-masing komponen unsur Sentra Gakkumdu. Ego sektoral yang dimaksudkan adalah setiap anggota Sentra Gakkumdu yang terdiri dari Panwaslu, Kepolisian dan Kejaksaan merasa sebagai pihak yang paling banyak memberikan kontribusi dalam penegakan hukum tindak pidana Pemilu dan merasa sebagai pihak yang paling dominan (penting) dalam Sentra Gakkumdu sehingga beranggapan anggota lain dalam Sentra Gakkumdu harus mengikuti pendapatnya.

Pihak Panwaslu merasa sudah bekerja secara maksimal dalam menangani pelanggaran Pemilu yang dianggap sebagai tindak pidana Pemilu sehingga Panwaslu berusaha agar setiap pelanggaran pidana Pemilu yang dilaporkan kepada penyidik Kepolisian tidak ditolek namun harus ditindaklanjuti dengan penyidikan oleh Kepolisian. Sedangkan penyidik Kepolisian yang duduk dalam Sentra Gakkumdu menganggap bahwa Panwaslu tidak berkompeten dalam menindaklanjuti suatu pelanggaran Pemilu yang diindikasikan sebagai tindak pidana Pemilu. Menurut penyidik, pelanggaran Pemilu yang dilaporkan oleh Panwaslu sebagai tindak pidana Pemilu tidak memenuhi syarat sebagai tindak pidana Pemilu, baik dari segi formil maupun materilnya. Setelah berkas perkara tindak pidana Pemilu telah dianggap sempurna oleh penyidik dan dilimpahkan kepada Kejaksaan, namun ternyata jaksa berpendapat bahwa berkas perkara pidana Pemilu itu masih belum lengkap sehingga perlu disempurnakan lagi. Pihak penyidik Kepolisian yang tetap berpendapat bahwa berkas perkara sudah lengkap namun tetap dikembalikan oleh jaksa merasa bahwa jaksa mempersulit penegakan hukum khususnya tindak pidana Pemilu.

Untuk itulah maka Sentra Gakkumdu yang terdiri atas Panwaslu, Kepolisian dan Kejaksaan harus mempunyai visi dan misi yang sama sehingga tujuan dibentuknya Sentra Gakkumdu dapat terwujud. Salah satu penciptaan visi dan misi yang sama tersebut dengan diadakannya Rapat Koordinasi Gakkumdu yang diadakan mulai dari tingkat pusat yang dihadiri oleh Ketua Bawaslu, Jaksa Agung yang diwakili oleh Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum dan Kapolri. Rakor Gakkumdu tersebut kemudian dilaksanakan secara berjenjang di seluruh Indonesia mulai dari tingkat propinsi sampai dengan Kabupaten/Kota.

Permasalahan yang lain adalah belum adanya persamaan persepsi tentang pemahaman dalam menentukan suatu fakta apakah termasuk pelanggaran administrasi atau pidana. Pihak Panwaslu memandang bahwa sebuah peristiwa adalah sebuah pelanggaran yang masuk ranah pidana Pemilu sehingga sesuai dengan Kesepahaman Bersama tentang Pembentukan Sentra Gakkumdu, Panwaslu melaporkan kepada penyidik yang ada dalam Sentra Gakkumdu dan kemudian dibahas secara bersama dengan jaksa yang ditunjuk sebagai anggota Gakkumdu namun hasil pembahasannya adalah pihak Kepolisian dan Kejaksaan menganggap peristiwa tersebut bukan termasuk pidana Pemilu. Kepolisian dan Kejaksaan sebagai institusi yang secara permanen adalah penegak hukum mempunyai standar yang berpegang pada hukum pidana dan hukum acara pidana dalam menentukan sebuah peristiwa termasuk pidana atau bukan. Sedangkan Panwaslu sebagai organ yang diberi amanat oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 sebagai pihak yang akan memilih suatu peristiwa yang terjadi dalam lingkup Pemilu termasuk pelanggaran Pemilu atau tidak dan apabila peristiwa tersebut merupakan pelanggaran, pelanggaran tersebut termasuk pelanggaran administrasi yang diteruskan kepada Komisi Pemilihan Umum atau termasuk pelanggaran pidana Pemilu yang harus dilaporkan kepada penyidik Kepolisian dalam Gakkumdu.

Untuk memperjelas uraian diatas dapat kita lihat dalam contoh kasus berikut ini. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) pada tanggal 12 April 2009 melaporkan adanya dugaan tindak pidana pemilu yang dilakukan oleh seluruh anggota KPU ke Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakumdu) yang berada di Bareskrim Mabes Polri. Ketua Bawaslu Nur Hidayat Sardini yang datang bersama beberapa komisionernya mengatakan para anggota KPU telah melanggar Pasal 288 UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif. Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa, setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan yang menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak bernilai atau menyebabkan peserta pemilu tertentu mendapat tambahan suara atau perolehan suara peserta Pemilu menjadi berkurang, dipidana dengan pidana penjara paling singkat dua belas bulan dan paling lama tiga puluh enam bulan dan denda paling sedikit dua belas juta rupiah dan paling banyak tiga puluh enam juta rupiah.

Bawaslu berpendapat bahwa dengan mengeluarkan dua surat edaran bernomor 676/KPU/IV/2009 perihal Penegasan Hal-hal Terkait Permasalahan Pemungutan dan Suara, serta Nomor 684/KPU/IV/2009 perihal Penegasan Surat Nomor 676/KPU/IV/2009 dan Antisipasi Gugatan, KPU dianggap telah membuat suara pemilih menjadi tidak bernilai. Kedua surat itu, masing-masing dikeluarkan tanggal 9 dan 11 April 2009. Untuk melengkapi laporannya, Bawaslu telah meminta keterangan beberapa ahli, melakukan klarifikasi dengan Ketua KPU Abdul Hafiz Anshary, serta Koordinator Kelompok Kerja Pemungutan dan Penghitungan Suara Andi Nurpati yang didampingi oleh lima anggota KPU lainnya. Dari klarifikasi yang dilakukan 13 April 2009, diketahui bahwa KPU tidak menyiapkan siasat darurat (*contingency plan*) dan *mismanagement* dalam memprediksi segala kemungkinan yang bisa terjadi saat hari pemungutan dan penghitungan suara. Jika diakumulasikan sudah ada 34 bukti dikantongi Bawaslu yang antara lain terdiri dari ada pernyataan dari pakar hukum, dan saksi dari masyarakat, saksi dari caleg atau parpol yang merasa dirugikan karena akibat suara tertukar nama caleg yang bersangkutan tidak lagi ada dalam surat suara karena tertukar. Namun 34 bukti-bukti itu dianggap pihak kepolisian di Sentra Gakumdu, belum cukup untuk memulai suatu penyidikan. Masih ada bukti lain yang harus ditambahkan, yaitu surat suara tertukar yang sudah dicontreng. Apabila, surat suara tersebut tidak dapat ditarik menjadi bukti, maka laporan Bawaslu tetap akan ditolak. Berbagai alasan dikemukakan Polri, mulai dari perlunya ada bukti kertas suara tertukar hingga dalih bahwa kasus ini masuk ranah tata usaha negara. Bawaslu sudah membantah dalih-dalih Polri. Bawaslu berpendapat bahwa Bawaslu tidak berwenang membuka kertas suara karena dilindungi undang-undang. Namun laporan Bawaslu justru bisa menjadi pintu masuk bagi Polri sebagai aparat penyidik yang berwenang untuk “menyentuh” kertas suara.

Kasus di atas hanya salah satu contoh yang dapat memberikan gambaran adanya ketidaksinkronan persepsi dalam memandang suatu peristiwa tindak Pidana yang terjadi di dalam tubuh Sentra Gakkumdu sendiri yaitu antara Bawaslu dan Polri. Ketidaksinkronan dalam Sentra Gakkumdu tidak hanya terjadi antara Bawaslu dan Polri saja namun juga terjadi antara Kepolisian dan Kejaksaan.

Ketidaksinkronan tersebut hanya satu diantara berbagai macam permasalahan yang dihadapi oleh Sentra Gakkumdu dalam menangani perkara tindak pidana Pemilu yang harus dicarikan penyelesaiannya agar penyelesaian perkara tindak pidana Pemilu dapat berjalan dengan efektif dan efisien.

Institusi Panwaslu diberi wewenang oleh Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 sebagai satu-satunya institusi yang menerima laporan pelanggaran Pemilu pada setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu.¹¹⁰ Kemudian Panwaslu akan mengkaji setiap laporan yang diterima tersebut.¹¹¹ Dalam hal laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terbukti kebenarannya, Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri wajib menindaklanjuti laporan paling lama tiga hari setelah laporan diterima.¹¹² Bahkan 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 sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan paling lama lima hari setelah laporan diterima.¹¹³ Laporan pelanggaran administrasi Pemilu diteruskan kepada KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota¹¹⁴ sedangkan laporan pelanggaran pidana Pemilu diteruskan kepada penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia.¹¹⁵ Wewenang yang dimiliki oleh Panwaslu ini adalah hal yang baru dan ini sangat mirip dengan wewenang yang dimiliki oleh penyidik. Wewenang sama yang dimiliki oleh Panwaslu dan penyidik adalah menerima laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana, memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai saksi atau tersangka.¹¹⁶ Namun Panwaslu tidak memiliki upaya paksa

¹¹⁰ Pasal 247 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008

¹¹¹ Pasal 247 ayat (5) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008

¹¹² Pasal 247 ayat (6) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008

¹¹³ Pasal 247 ayat (7) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008

¹¹⁴ Pasal 247 ayat (8) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008

¹¹⁵ Pasal 247 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008

¹¹⁶ Pasal 7 ayat (1) KUHAP :

Penyidik sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (1) huruf a karena kewajibannya mempunyai wewenang :

- a. Menerima laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana;
- b. Melakukan tindakan pertama pada saat di tempat kejadian;
- c. Menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;
- d. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan;
- e. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;

kepada orang yang dipanggil untuk diharapkan keterangan atau menyerahkan dokumen yang diperlukan. Keterbatasan wewenang badan pengawas ini menjadi hambatan yang cukup besar dalam pengungkapan kasus tindak pidana Pemilu.¹¹⁷

Mengingat kedudukan Panwaslu tersebut dalam penegakan hukum pidana Pemilu maka dapat dikatakan bahwa Panwaslu adalah instrumen dari sistem peradilan terpadu selain Kepolisian, Kejaksaan, Hakim, lembaga pemasyarakatan namun terbatas dalam perspektif penegakan hukum pidana Pemilu. Alasannya adalah, *pertama*, adanya kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 kepada Panwaslu sebagai satu-satunya institusi yang menerima laporan pelanggaran Pemilu pada setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu. Artinya tanpa melalui Panwaslu, sebuah perkara pelanggaran pidana Pemilu meskipun menurut penyidik dan jaksa menganggap memenuhi syarat materiil sebagai tindak pidana Pemilu maka perkara tersebut tidak memenuhi syarat formil sebagai tindak pidana Pemilu. Artinya Panwaslu dapat ditarik sebagai salah satu sub sistem sistem peradilan pidana namun khusus dalam perkara tindak pidana Pemilu. *Kedua*, adanya wewenang yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 kepada Panwaslu untuk memanggil para pihak apabila memerlukan keterangan tambahan dari pelapor mengenai tindak lanjut laporan adanya tindak pidana Pemilu dilakukan paling lama lima hari setelah laporan diterima. Wewenang sama yang dimiliki oleh Bawaslu/Panwaslu dan penyidik adalah menerima laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana, memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai saksi atau tersangka. Namun bedanya dengan penyidik Kepolisian, Panwaslu tidak memiliki upaya paksa kepada orang yang dipanggil untuk diharapkan keterangan atau menyerahkan dokumen yang diperlukan.

Permasalahan yang muncul pada perbedaan persepsi mengenai sebuah perkara termasuk pelanggaran pidana atau bukan yang terjadi antara Panwaslu dengan Kepolisian dan Kejaksaan pada forum Gakkumdu adalah pada personel

-
- f. Mengambil sidik jari dan memotret seorang;
 - g. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
 - h. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
 - i. Mengadakan penghentian penyidikan;
 - j. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggungjawab.

¹¹⁷ Diunduh tanggal 19 Desember 2010 dari

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol21757/laporan-bawaslu-terganjal-di-bukti-awal>

yang menjadi anggota Panwaslu pada Pemilu 2009 kebanyakan bukan merupakan praktisi hukum sehingga pengetahuan tentang hukum pidana baik secara formil maupun materiil sangat kurang.¹¹⁸ Hal itu berbeda pada Pemilu 2004 yang lalu dimana Kepolisian dan Kejaksaan menjadi anggota Panwaslu sehingga perkara yang dilaporkan oleh Panwaslu kepada penyidik Kepolisian sudah memenuhi persyaratan sebagai perkara pidana. Solusi yang dapat ditempuh adalah, pihak Kepolisian dan Kejaksaan akan menganalisa kelemahan sebuah peristiwa tersebut apabila dikategorikan sebagai pidana Pemilu. Apabila kelemahannya ada pada kelengkapan formil, maka Panwaslu akan diminta melengkapi kelengkapan formil dimaksud. Namun apabila syarat materiil yang dianggap lemah, pihak Kepolisian dan Kejaksaan akan menolak laporan tersebut. Solusi lainnya adalah apabila ada laporan tentang pelanggaran pidana Pemilu, Panwaslu akan menginformasikan secara informal kepada Kepolisian selanjutnya Panwaslu bersama-sama dengan Kepolisian akan mencari alat bukti yang dapat digunakan untuk membuat terang sebuah perkara.

Permasalahan selanjutnya yang terjadi apabila pihak Panwaslu melaporkan peristiwa yang dianggap sebagai pidana Pemilu tersebut sangat mepet waktunya dalam melaporkannya kepada penyidik Kepolisian, sehingga ketika Panwaslu diminta melengkapi syarat formil dan materiil sudah tidak ada waktu lagi yang kemudian perkara tersebut gugur demi hukum. Belum lagi permasalahan kondisi geografis yang sangat sulit sehingga pihak Panwaslu kesulitan memenuhi permintaan penyidik Kepolisian tersebut.

Penolakan penyidik terhadap laporan Panwaslu tersebut membuat Panwaslu agak merasa frustrasi dengan efektifitas kesepahaman bersama dalam Gakkumdu.¹¹⁹ Namun dalam beberapa kasus, Kepolisian membantah telah menolak laporan Panwaslu contohnya dalam laporan Bawaslu tentang dugaan pelanggaran

¹¹⁸ Dari wawancara dengan anggota Bawaslu Wirdyaningsih, SH, MH, pada tanggal 17 Maret 2011 Kelemahan dari Bawaslu/Panwaslu dalam penanganan perkara pelanggaran Pemilu dapat terjadi karena antara lain :

- (a) Bawaslu/Panwaslu terlambat dibentuk, sehingga tidak cukup persiapan dalam menghadapi berbagai permasalahan yang terjadi dalam Pemilu.
- (b) Bawaslu/Panwaslu diseleksi oleh KPU , padahal. salah satu tugas Bawaslu/Panwaslu adalah mengawasi kinerja KPU
- (c) Tidak dimilikinya kewenangan untuk memaksa seseorang untuk memenuhi panggilan Bawaslu/Panwaslu.

¹¹⁹ Diunduh tanggal 19 Desember 2010 dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol22531/bawaslu-tak-lagi-harapkan-sentra-gakumdu>

Pasal 288 UU Pemilu Legislatif yang dilakukan oleh KPU . Kapolri mengklarifikasi bahwa Polri tidak menolak laporan Bawaslu sebagaimana ramai diberitakan media massa. Polri hanya mengembalikan laporan itu karena bukan ranah pidana.¹²⁰

Secara khusus pengawas pemilu juga mengusulkan kepada kepolisian agar posisi mereka dijadikan mitra kerja, bukan sebagai pelapor dalam kasus yang dilaporkan. Pengawas Pemilu sering keberatan ditempatkan sebagai pelapor karena proses pembuatan berita acara pemeriksaan di tingkat penyidik yang memerlukan banyak waktu .¹²¹

Absennya personel Kepolisian dan Kejaksaan dari Panitia Pengawas Pemilu menjadikan produktifitas Panwaslu dalam menyelesaikan perkara pidana Pemilu menjadi rendah. Ini terlihat dari perbandingan penyelesaian perkara pidana Pemilu 2004 dan Pemilu 2009 dibawah ini.

**TABEL PERBANDINGAN PELANGGARAN PIDANA PEMILU
2004 DAN PEMILU 2009¹²²**

No	TAHAPAN	PEMILU 2004					PEMILU 2009						
		Panwaslu	Polri	Jaksa	Pengadilan	Diputus	Panwaslu	Polri	Jaksa	Pengadilan	Diputus		
						PN					PN	PT	
1.	Daftar Pemilih	-	-	-	-	-	26	4	-	-	-	-	
2.	Verifikasi Peserta Pemilu	170	84	62	54	52	13	2	1	-	-	-	
3.	Pencalonan DPR/DPD/DP RD	1.186	995	587	537	516	38	6	4	4	4	4	3
4.	Kampanye	1.203	924	382	297	293	4.626	1.133	330	196	186	54	
5.	Masa Tenang						193	65	10	10	10	-	
-6.	Pemungutan Suara/Hitung	594	410	222	181	157	1.091	416	57	47	45	5	

¹²⁰ Diunduh tanggal 19 Desember 2010 dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol21866/polri-keluhkan-koordinasi-cuaca-dan-kondisi-geografis>

¹²¹ Diunduh pada tgl 8 Desember 2010 dari <http://pemilu.okezone.com/read/2008/12/02/267/169881/nota-kesepahaman-tindak-pidana-pemilu-akan-direvisi>

¹²² Sumber : Bawaslu 2010 dan Panwaslu 2004 (diolah kembali) dalam Ramdansyah, *op. cit.*, hal.46

	Suara											
7.	Penetapan Hasil Pemilu					-	32	20	3	3	3	
	Total	3.153	2.413	1.253	1.065	1.022	6.019	1.646	405	260	248	62

Pada tabel perbandingan di atas dapat diketahui bahwa pada Pemilu 2004 penyelesaian kasus pada tingkat Gakkumdu mencapai 25 % sedangkan pada Pemilu 2009, Gakkumdu hanya menyelesaikan 5 % perkara saja. Hal itu terjadi karena pada Pemilu 2004 Panwaslu yang masih beranggotakan Kepolisian dan Kejaksaan lebih selektif dalam menentukan sebuah perkara yang dapat dikategorikan sebagai perkara pidana Pemilu. Sedangkan pada Pemilu 2009 dimana Kepolisian dan Kejaksaan tidak lagi menjadi anggotanya, Panwaslu lebih cenderung longgar dalam menentukan perkara yang dianggap termasuk pidana Pemilu. Selain itu ada ketidakseragaman pemahaman antara Panwaslu, Kepolisian dan Kejaksaan dalam memahami Undang-Undang yang digunakan dalam penyelenggaraan Pemilu baik Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Pemilu Legislatif, maupun Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Menurut anggota Bawaslu Wirduyaningsih, SH, MH, ketiadaan Kepolisian dan Kejaksaan dalam Panwaslu membuat Panwaslu mengalami kerepotan dalam menangani pelanggaran pidana Pemilu.¹²³

Kekompakan dan independensi institusi dan personil yang menjadi anggota Gakkumdu diperlukan karena perkara yang terjadi pada Pemilu mempunyai aspek politik dan kemasyarakatan yang tinggi. Jangan sampai ada institusi atau personel anggota Gakkumdu yang secara sadar atau tidak menjadi kaki tangan pihak-pihak tertentu untuk mencapai tujuan politiknya. Mengingat permasalahan tersebut maka kekompakan dan kepercayaan antara anggota Gakkumdu mutlak diperlukan. Sinkronisasi dan kekompakan antara Panwaslu, Kepolisian dan Kejaksaan yang tergabung dalam Sentra Gakkumdu sangat diperlukan untuk menangani perkara pidana Pemilu.¹²⁴

¹²³ Wawancara dengan anggota Bawaslu Wirduyaningsih, SH, MH, pada tanggal 17 Maret 2011

¹²⁴ Wawancara dengan anggota Bawaslu Wirduyaningsih, SH, MH, pada tanggal 17 Maret 2011 dan wawancara dengan Kepala Sub Direktorat Pra Penuntutan pada Direktorat Orang dan

3.3 Problematika Kejaksanaan dalam Penanganan Tindak Pidana Pemilu

Keterlibatan Kejaksanaan dalam pelaksanaan pemilihan umum tidak dapat diartikan sebagai intervensi lembaga pemerintah terhadap pelaksanaan Pemilu. Namun keterlibatan tersebut tidak terlepas peranan Kejaksanaan dalam penegakan hukum di Indonesia yaitu sebagai satu-satunya lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan (pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksanaan). Faktor penegakan hukum dalam penyelenggaraan Pemilu menjadi hal yang penting mengingat menurut pengalaman terdahulu bahwa pelaksanaan Pemilu selalu saja tidak dapat dihindari adanya kecurangan-kecurangan termasuk diantaranya kecurangan yang dapat dikategorikan sebagai pelanggaran pidana sebagaimana telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Meskipun sifat dasar hukum pidana adalah sebagai *ultimum remedium* dalam penegakan hukum, namun penggunaan hukum pidana dalam penyelenggaraan Pemilu penting artinya agar cita-cita penyelenggaraan Pemilu sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Pada Pemilu 2004, Kejaksanaan termasuk dalam Panitia Pengawas Pemilu¹²⁵ sehingga koordinasi penanganan perkara pidana Pemilu dapat dilakukan dengan mudah. Namun pada Pemilu 2009, Kejaksanaan tidak lagi merupakan bagian dari Panitia Pengawas Pemilu, karena anggota Panitia Pengawas Pemilu terdiri dari kalangan profesional saja.¹²⁶ Kejaksanaan kemudian merespon kondisi tersebut dengan menetapkan Surat Keputusan Jaksa Agung tentang pengangkatan Jaksa Khusus Pemilu yang akan menangani perkara pidana Pemilu. Selain itu Kejaksanaan bersama dengan Kepolisian dan Panwaslu membentuk Sentra penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu) untuk mengefektifkan koordinasi antara institusi yang terlibat dalam penanganan pelanggaran pidana Pemilu. Koordinasi

Harta Benda Jaksa Agung Muda Bidang Tindak Pidana Umum Kejaksanaan Agung Republik Indonesia, Agus Riswanto, SH, MH, pada tanggal 15 Maret 2011

¹²⁵ Pasal 124 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 : Anggota Panitia Pengawas Pemilu sebanyak-banyaknya 9 (sembilan) orang, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi sebanyak-banyaknya 7 (tujuh) orang, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota sebanyak-banyaknya 7 (tujuh) orang, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang yang berasal dari unsur kepolisian negara, kejaksanaan, perguruan tinggi, tokoh masyarakat, dan pers

¹²⁶ Pasal 86 Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu

penanganan perkara pidana Pemilu diantara institusi penegak hukum sangat diperlukan mengingat adanya limitasi dalam penanganan perkara pidana Pemilu selain itu juga harus diperhatikan bahwa kadangkala pelanggaran pidana Pemilu melibatkan tokoh-tokoh masyarakat sehingga penanganannya harus dilakukan secara hati-hati agar tidak terjadi gejolak di masyarakat.

Dalam penanganan perkara pidana, jaksa memiliki tanggungjawab dalam hal beban pembuktian dalam persidangan nanti. Sehingga di lapangan, jaksa yang paling berkepentingan dalam kelengkapan formil dan materiil dalam perkara tindak pidana termasuk pidana Pemilu. Mengingat tanggungjawab diatas maka salah satu cara menjalankan tanggungjawabnya tersebut maka gelar perkara di forum gakkumdu manakala Panwaslu menyampaikan peristiwa yang menurut Panwaslu adalah pelanggaran pidana Pemilu, maka jaksa akan memberikan supervisi tentang syarat yang diperlukan agar sebuah perkara berhasil dalam penuntutan di persidangan nantinya.

Gelar perkara pada forum Gakkumdu ini harus mampu dimaksimalkan oleh jaksa dengan memberikan petunjuk mengenai kelengkapan perkara baik formil dan materiil perkara pidana Pemilu sehingga apabila perkara tersebut memenuhi syarat untuk dinaikkan pada tahapan penyidikan, diharapkan tidak ada lagi bolak-baliknya perkara antara penyidik Kepolisian dan Kejaksaan. Selain memberikan supervisi pada forum gakkumdu, jaksa Pemilu juga harus selalu memantau jalannya penyidikan oleh Kepolisian.

Dalam penanganan perkara tindak pidana Pemilu 2009, beberapa permasalahan yang dihadapi oleh Kejaksaan adalah :

Pertama, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tidak memberikan definisi dan penjelasan mengenai “hari” untuk menangani pelanggaran pidana Pemilu. Sehingga timbul keraguan yang dimaksud apakah hari kerja atau termasuk hari libur dan yang diliburkan (cuti bersama). Akibatnya terjadi perbedaan pemahaman antara instansi penegak hukum Pemilu. Sementara KPU, meski beberapa tahapan penyelenggaraan Pemilu juga dibatasi dengan hari, tidak mengatur mengenai hal tersebut. Hal itu dapat dilihat dari persepsi Polri yang termuat dalam Pedoman Penyidikan Tindak Pidana Pemilu yang dibuat oleh Mabes Polri yang menyatakan bahwa batasan waktu penanganan perkara

pelanggaran pidana Pemilu, dihitung berdasarkan waktu hari kerja sebagaimana ditetapkan Pemerintah, tidak termasuk hari libur. Namun dalam Kesepahaman Bersama antara Polri, Kejaksaan Agung dan Bawaslu tentang Sentra Gakkumdu dan Pola Penanganan Perkara Tindak Pidana Pemilu Legislatif Tahun 2009 pada pasal 15 menyebutkan bahwa batasan waktu penanganan perkara pidana Pemilu, dihitung berdasarkan waktu hari sebagaimana ditentukan dalam Pasal 97 KUHP, termasuk didalamnya hari libur. Tidak adanya pengertian yang sama mengenai masalah ini akan berpotensi mengganggu proses penanganan pelanggaran khususnya menyangkut batas waktu (daluarsa). Namun permasalahan mengenai “hari” tersebut kemudian dapat diatasi dengan Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 12 Tahun 2008 tentang Petunjuk Pelaksanaan Proses Persidangan Pelanggaran Pidana Pemilu dimana yang dimaksud satu hari dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 adalah hari kerja.

Kedua, pembuatan Kesepahaman Bersama antara Ketua Bawaslu, Kepala Kepolisian RI dan Jaksa Agung RI Nomor 055/A/JA/VI/2008; B/06/VI/2008; 01/BAWASLU/KB/VI/2008 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu dan Pola Penanganan Perkara Tindak Pidana Pemilu Legislatif Tahun 2009 belum menjawab kebutuhan terhadap percepatan penanganan perkara. Sebagai contohnya pada pasal 12 Kesepahaman Bersama tersebut menyangkut proses pengembalian berkas perkara dari Penuntut Umum kepada penyidik untuk diperbaiki dimungkinkan terjadi dua kali, masing-masing tiga hari. Kesepakatan ini dianggap bertentangan dengan ketentuan pasal 253 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang memberikan kesempatan pengembalian/perbaikan berkas dari Penuntut Umum ke penyidik hanya satu kali (3 hari). Pengulangan ini akan mengakibatkan perkara yang sampai ke penuntut umum telah melampaui tenggat waktu dari waktu yang telah ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif. Untuk percepatan penanganan perkara pidana Pemilu, dimasa datang hendaknya dibuat ketentuan tentang bolak-baliknya berkas perkara antara penyidik Kepolisian dan Kejaksaan dapat diminimalisir sehingga idealnya hanya ada satu kali pengembalian berkas perkara antara Kepolisian dan Kejaksaan. Hal tersebut sangat memungkinkan mengingat Kejaksaan telah terlibat dalam penanganan perkara pidana Pemilu mulai dari pelaporan Panwaslu kepada

penyidik Kepolisian dan kemudian melakukan gelar perkara sampai turut serta mendampingi penyidik Kepolisian dalam melakukan penyidikan perkara pidana Pemilu.

Ketiga, khusus untuk menangani Pemilu, Kejaksaan telah menugaskan dua orang jaksa sementara Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi harus menyediakan hakim khusus tiga sampai lima orang sebagaimana diatur dalam Perma No. 03 tahun 2008 dan SEMA 07/A/2008. Pada daerah tertentu yang mempunyai jumlah perkara yang tinggi seperti di kota-kota besar jumlah personel tersebut masih dirasakan kurang, sehingga dapat menyebabkan proses penanganan perkara terbengkalai apabila terjadi penumpukan perkara pada tahapan tertentu karena batasan waktu yang singkat. Atau bagi suatu daerah yang memiliki wilayah hukum yang cukup luas namun memiliki jumlah personel yang sedikit. Sebagai contoh yang terjadi pada Pengadilan Negeri Soasio, Maluku Utara dimana pada saat Pemilu legislatif 2009 hanya memiliki hakim sebanyak lima orang termasuk Ketua Pengadilan sedangkan wilayah hukumnya meliputi Kota Tidore Kepulauan, Kabupaten Halmahera Tengah dan Kabupaten Halmahera Timur dimana antara daerah tersebut dipisahkan oleh jarak yang sangat jauh dengan sarana dan prasarana yang sulit. Sedangkan jaksa Pemilu juga hanya ada dua orang sesuai dengan Keputusan Jaksa Agung Nomor KEP-124/A/JA/10/2008 tentang Pengangkatan 929 Jaksa Khusus yang menangani perkara tindak pidana Pemilu pada Kejaksaan Tinggi/Kejaksaan Negeri seluruh Indonesia.

Dimasa mendatang hendaknya Surat Perintah Jaksa Agung mengenai penunjukan Jaksa Pemilu hanya menyebutkan jabatan struktural yang menjadi koordinator penanganan perkara tindak pidana Pemilu. Sebagai contoh pada level pusat menunjuk Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum, level propinsi kepada Asisten Tindak Pidana Umum dan pada tingkat kabupaten/kota koordinatornya adalah Kepala Seksi Tindak Pidana Umum. Sehingga jumlah jaksa yang menangani perkara tindak pidana Pemilu dapat disesuaikan dengan kondisi setempat. Mengenai hakim yang menyidangkan perkara pidana pemilu memang ada usulan oleh Ketua Mahkamah Agung Bagir Manan agar kasus pidana pemilu

diselesaikan oleh hakim tunggal agar dapat diselesaikan dengan cepat.¹²⁷ Namun perlu dikaji juga kualitas putusan dan integritas hakim yang menyidangkan perkara pidana Pemilu apabila perkara pidana Pemilu hanya diperiksa oleh hakim tunggal. Padahal putusan perkara pidana Pemilu harus berkualitas karena menyangkut ketentraman dan ketertiban masyarakat.

Keempat, pada kejaksaan negeri atau kejaksaan tinggi tertentu yang memiliki wilayah hukum yang terlalu luas maupun memiliki kondisi geografis yang sulit, koordinasi antara anggota Gakkumdu dan penyelesaian perkara tindak pidana Pemilu sangat sulit dilakukan apabila diberlakukan limitasi penanganan perkara tindak pidana Pemilu seperti yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 mengingat transportasi dan fasilitas yang sangat terbatas yang ada pada daerah-daerah tersebut. Mengingat keadaan tersebut, hendaknya diberlakukan limitasi yang berbeda pada daerah-daerah yang kondisi geografisnya sangat sulit.

Kelima, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 memerintahkan bahwa putusan Pengadilan Negeri/Pengadilan tinggi harus dilaksanakan (dieksekusi) tiga hari sejak putusan tersebut dijatuhkan. Masalah yang ada adalah, jaksa harus memperoleh salinan putusan dari pengadilan untuk melakukan eksekusinya. Kalau dalam waktu tiga hari salinan putusan belum disampaikan kepada jaksa, apakah eksekusi masih bisa dilaksanakan? Selain itu perlu juga ditegaskan mengenai bentuk salinan putusan yang dimaksudkan, apakah salinan putusan yang diketik secara lengkap, kutipan atau petikan putusan? Mengatasinya maka jaksa Penuntut Umum hendaknya selalu memantau dan proaktif mendesak majelis hakim agar setiap putusan mengenai Pemilu dapat segera disampaikan kepada Jaksa selaku eksekutor. Selain itu para hakim juga memiliki persepsi yang sama dengan jaksa mengenai penanganan perkara pidana Pemilu, sehingga mendukung percepatan penanganan perkara tindak pidana Pemilu.

Keenam, adanya Jaksa Penuntut Umum yang mengalami kesulitan dalam menghadirkan terdakwa atau saksi ke depan persidangan maupun melakukan eksekusi putusan hakim yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap dengan

¹²⁷ Diunduh tanggal 19 Desember 2010 dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol9102/tugas-berat-mengadili-pelanggaran-pemilu>

alasan terdakwa tidak ditahan sedangkan tempat tinggal terdakwa dan saksi sangat sulit dijangkau terutama pada daerah terpencil yang memiliki wilayah hukum luas atau lebih dari satu kabupaten. Sebagai contoh Kejaksaan Negeri Soasio, Maluku Utara yang memiliki wilayah hukum Kota Tidore Kepulauan dan Kabupaten Halmahera Timur dimana kedua wilayah tersebut sangat jauh jaraknya dan sangat sulit medannya. Hal tersebut dapat diatasi apabila koordinasi antara jaksa Penuntut Umum dan Kepolisian berjalan dengan baik. Karena menurut pasal 14 ayat (1) Kesepahaman Bersama Sentra Gakkumdu bahwa penyidik atas permintaan Jaksa Penuntut Umum membantu menghadapkan terdakwa dan saksi ke depan persidangan pada hari yang telah ditentukan, sesuai dengan permintaan Jaksa Penuntut Umum dan menurut pasal 14 ayat (2) mengatakan bahwa aparat Kepolisian atas permintaan Jaksa Penuntut Umum, membantu menghadapkan terpidana perkara tindak pidana Pemilu ke hadapan Kejaksaan untuk dilakukan eksekusi.

Ketujuh, adanya Jaksa Pemilu yang ada dalam Surat perintah Jaksa Agung mutasi ke tempat lain, sedangkan Jaksa yang ada dalam Kejaksaan Negeri tersebut tidak ada yang termasuk dalam Jaksa Pemilu. Permasalahan ini dapat pula diatasi dengan solusi permasalahan kedelapan diatas dimana ke depan Surat Perintah Jaksa Agung mengenai Jaksa Pemilu menunjuk koordinator setiap jenjang mulai pusat, propinsi sampai dengan kabupaten/kota.

Kedelapan, tidak adanya alokasi dana khusus dalam penanganan perkara pidana Pemilu, khususnya bagi daerah-daerah yang memiliki kondisi geografis yang sulit. Keadaan ini seharusnya menjadi masukan bagi institusi Kejaksaan dalam penanganan perkara pidana Pemilu yang membutuhkan kecepatan dalam penanganannya sehingga ada alokasi dana khusus bagi daerah-daerah dengan kondisi-kondisi khusus tersebut.

Kesembilan, adanya perasaan dualisme peranan Kejaksaan dalam menangani perkara tindak pidana Pemilu, yaitu Kejaksaan sebagai bagian dari Sentra Gakkumdu akan terlibat di dalam gelar perkara yang dilakukan setiap Panwaslu menemukan adanya perkara yang menurut mereka termasuk pelanggaran pidana bersama-sama dengan Kepolisian dan sebagai institusi yang berwenang melakukan penuntutan terhadap sebuah perkara pidana. Dualisme ini

yaitu antara Jaksa yang duduk dalam Sentra Gakkumdu telah mempunyai pendapat bahwa perkara tersebut memenuhi syarat sebagai sebuah perkara pidana Pemilu namun ketika perkara tersebut sudah dilimpahkan oleh penyidik Kepolisian kepada Kejaksaan, Jaksa yang ditunjuk meneliti berkas perkara menyatakan bahwa perkara tersebut tidak memenuhi syarat sebagai perkara pidana Pemilu. Apalagi apabila jaksa yang duduk di Sentra Gakkumdu berbeda dengan jaksa yang mendapat perintah didalam mendampingi di dalam penyidikan Kepolisian dan berbeda lagi jaksa yang ditunjuk sebagai jaksa yang meneliti berkas perkara atau jaksa yang bersidang di pengadilan.

Persoalan ini dapat diminimalisir dengan penunjukan jaksa yang sama mulai dari gelar perkara di forum Gakkumdu sampai dengan eksekusinya, sehingga perkara pidana Pemilu tersebut dapat berhasil dalam persidangan dan dapat dieksekusi. Selanjutnya pada forum Gakkumdu, peran Kejaksaan tidak perlu terlibat dalam menentukan sebuah perkara tersebut memenuhi syarat sebagai pidana atau tidak. Tugas tersebut adalah porsinya penyidik Kepolisian yang ada dalam Gakkumdu. Setelah sebuah perkara tersebut dinyatakan memenuhi syarat sebagai perkara pidana, maka barulah penyidik Kepolisian memberitahu kepada Kejaksaan mengenai adanya perkara pidana Pemilu. Setelah itu jaksa yang ditunjuk akan secara aktif memantau jalannya penyidikan oleh kepolisian, apabila dirasa perlu harus pula melakukan pendampingan pada saat penyidikan oleh kepolisian sehingga apabila berkas perkara pidana Pemilu tersebut sudah jadi, maka berkas perkara tersebut sudah sesuai dengan selera jaksa sehingga tidak ada lagi bolak-balik berkas perkara antara kepolisian dan kejaksaan.

Permasalahan yang dihadapi oleh kejaksaan seperti dijelaskan diatas terjadi karena pada penanganan perkara pidana Pemilu 2009 tersebut kejaksaan memiliki peran yang lebih besar daripada peran yang diberikan oleh KUHP, yaitu kejaksaan sudah dilibatkan sejak Panwaslu hendak melaporkan sebuah perkara yang dinilai masuk perkara pidana Pemilu kepada penyidik kepolisian. Dimana pada forum Gakkumdu tersebut, kejaksaan duduk bersama dengan kepolisian dan Panwaslu melakukan gelar perkara untuk menentukan layak atau tidaknya sebuah perkara dilanjutkan pada tingkat penyidikan. Selain itu kejaksaan juga turut secara aktif memantau jalannya penyidikan oleh kepolisian.

Mengingat banyaknya permasalahan yang ada pada peran, tugas wewenang penegak hukum khususnya dalam penegakan hukum pidana Pemilu, ada usulan agar dibentuk Pengadilan Khusus Pemilu sehingga nantinya semua perkara Pemilu mendapatkan prioritas dalam penanganannya dan terpisah dengan penanganan perkara pidana biasa, mengingat kekhasan yang dimiliki oleh perkara pelanggaran pidana Pemilu baik dari segi hukum acara yang digunakan maupun aspek akibat dari penanganan perkara pidana Pemilu yang bersifat politis dan berdampak pada masyarakat luas.¹²⁸

Anggota Bawaslu Bambang Eka Cahya Widodo mengusulkan agar tindak pidana (delik) pemilu dijadikan delik khusus sehingga konsekuensinya, harus dibentuk sebuah pengadilan khusus untuk menangani perkara-perkara pidana pemilu.¹²⁹ Munculnya gagasan ini berangkat dari keprihatinan yang mendalam terhadap lemahnya penegakan hukum pemilu. Menurut Bambang, sulitnya penegakan hukum ini disebabkan sering terjadi perbedaan persepsi antara Panwas, Kepolisian, Kejaksaan dalam menyelesaikan kasus tindak pidana Pemilu. Selain itu, lanjut Bambang, kedudukan Mahkamah Konstitusi (MK) seolah-olah seperti “keranjang sampah” karena semua persoalan sengketa pemilu bermuara ke sana. Hal ini adalah implikasi dari tidak efektifnya mekanisme penanganan kasus-kasus pelanggaran pemilu pada tahap sebelum bergulir ke MK. Belum lagi, putusan kasus pemilu/pemilukada yang dihasilkan PTUN tak bisa karena tahapan pemilu/pemilukada sudah selesai.¹³⁰ Pendapat perlunya pengadilan khusus Pemilu itu juga dikemukakan oleh Peneliti Senior *Centre for Electoral Reform* (Cetro), Refly Harun, yang mengusulkan adanya pengadilan khusus yang menangani permasalahan pemilihan umum (pemilu) atau *election court* di Indonesia seperti yang diterapkan di Meksiko.¹³¹

Ada empat alasan yang melatarbelakangi usulan pembentukan pengadilan khusus. *Pertama*, terjadinya kekosongan hukum terhadap masalah hukum pemilu

¹²⁸ Wawancara dengan anggota Bawaslu Wirnyaningsih, SH, MH, pada tanggal 17 Maret 2011

¹²⁹ Diunduh tanggal 19 Desember 2010 dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4b01c9944d04b/delik-khusus>

¹³⁰ Diunduh dari <http://hukumonline.com/berita/baca/lt4c478511d7141/pengadilan-khusus-pemilu-tidak-eliminir-peran-mk> pada 21 Mei 2011

¹³¹ Diunduh dari <http://www.antaraneews.com/berita/1279104028/cetro-usulkan-pengadilan-khusus-pemilu> pada 21 Mei 2011

tertentu. *Kedua*, rendahnya kapasitas pengadilan konvensional terhadap masalah-masalah hukum tertentu. *Ketiga*, terbatasnya waktu dalam menyelesaikan masalah-masalah hukum pemilu. Lalu *keempat*, konsolidasi masalah-masalah hukum pemilu ke dalam satu peradilan.¹³²

Namun ide pembentukan Pengadilan Khusus Pemilu ini harus dikaji lebih lanjut terkait dengan kesiapan sumber daya yang ada pada penegak hukum agar tujuan untuk mengefektifkan penanganan perkara pidana Pemilu dapat tercapai. Hal itu sejalan dengan pendapat Topo Santoso yang tidak setuju jika akan dibentuk pengadilan khusus Pemilu. Hal tersebut karena selama ini yang menjadi titik lemah dalam penegakan hukum pidana Pemilu adalah lemahnya kemampuan aparat penegak hukum yang menangani kasus tindak pidana Pemilu sehingga akan sia-sia saja apabila dibentuk Pengadilan Khusus Pemilu namun kemampuan aparat penegak hukum yang menangani kasus tindak pidana Pemilu.¹³³ Menurut Pt Panitera MA, Suhadi menyatakan ide pembentukan Pengadilan Khusus Pemilu ini perlu diperjelas apakah pengadilan khusus menangani Pemilu Legislatif, Pilpres, atau Pemilukada. Kalau termasuk pemilukada, barangkali bukan *ad hoc* lagi karena hampir tiap hari ada pemilukada di seluruh Indonesia.¹³⁴

Apabila melihat berbagai kendala yang ada diatas, maka Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif, maupun Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagai instrumen sumber hukum dalam penegakan hukum Pemilu memang dirasakan kurang sempurna sehingga pada pelaksanaannya menimbulkan banyak masalah. Padahal undang-undang yang baik merupakan salah satu faktor yang mendukung dalam penegakan hukum seperti yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto.¹³⁵ Bahkan kurang baiknya undang-

¹³² Diunduh dari

http://www.jurnas.com/news/21716/Kristiadi:_Pengadilan_Khusus_Pemilu,_Penting/1/Nasional/Politik pada 21 Mei 2011

¹³³ Diunduh dari <http://hukumonline.com/berita/baca/lt4c478511d7141/pengadilan-khusus-pemilu-tidak-eliminir-peran-mk> pada 21 Mei 2011

¹³⁴ Diunduh dari <http://hukumonline.com/berita/baca/lt4c478511d7141/pengadilan-khusus-pemilu-tidak-eliminir-peran-mk> pada 21 Mei 2011

¹³⁵ Soerjono Soekanto, *op. cit.*, hal. 5 faktor yang memengaruhi dalam penegakan hukum yaitu :

1. Faktor hukumnya sendiri (misalnya Undang-Undang);
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;

undang sebagai salah satu faktor timbulnya kejahatan.¹³⁶ Sedangkan Wolf Middendorf berpendapat bahwa keseluruhan efektivitas peradilan pidana tergantung pada tiga faktor yang saling berkaitan, yaitu : (1) adanya undang-undang yang baik (*good legislation*); (2) pelaksanaan yang cepat dan pasti (*quick and certain enforcement*); dan (3) pemidanaan yang layak atau sekedarnya dan seragam (*moderate and uniform sentencing*).¹³⁷

Pada bab selanjutnya akan dibahas tentang urgensi penempatan Kejaksaan pada penanganan perkara pidana Pemilu yang berbeda dengan penanganan perkara pidana pada umumnya yaitu untuk mempercepat penanganan perkara pidana Pemilu dan sebagai usaha rekonstruksi penegakan hukum tindak pidana Pemilu.

4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan; dan,

¹³⁶ J.E. Sahetapy, *Suatu Studi Khusus Mengenai Ancaman Hukuman Mati Terhadap Pembunuhan Berencana*, Jakarta : CV. Rajawali, 1982, hal. 282

¹³⁷ Harold D. Hard, Ed, *Punishment : For and Againts*, New York City: Hart Publishing Co. Inc., 1971, hal. 56

BAB IV

URGENSI REPOSISI PERAN KEJAKSAAN DALAM PENANGANAN TINDAK PIDANA PEMILU

Pembahasan pada bab ini adalah mengenai urgensi reposisi peran Kejaksaan dalam penanganan tindak pidana Pemilu. Urgensi reposisi peran kejaksaan dimaksud adalah sebagai percepatan penanganan perkara tindak pidana Pemilu dan sebagai usaha rekonstruksi Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu.

4.1 Reposisi Peran Kejaksaan Untuk Percepatan Penanganan Tindak Pidana Pemilu

Sebelum membahas lebih lanjut harus dijelaskan mengenai arti reposisi peran kejaksaan dalam penanganan tindak pidana Pemilu. Reposisi peran kejaksaan tersebut adalah adanya perkembangan kedudukan kejaksaan dalam menangani perkara tindak pidana Pemilu apabila dibandingkan dengan kedudukan kejaksaan dalam menangani perkara tindak pidana pada umumnya. Perkembangan kedudukan kejaksaan dalam penanganan perkara tindak pidana Pemilu tersebut mengacu pada Kesepahaman Bersama antara Polri, Kejaksaan Agung dan Bawaslu mengenai Sentra Penegakan Hukum Terpadu dan Pola Penanganan Perkara Tindak Pidana Pemilu yang bertujuan untuk tercapainya penegakan hukum tindak pidana Pemilu legislatif tahun 2009 sesuai dengan prinsip peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan serta bebas, jujur, dan tidak memihak. Kesepahaman Bersama ini perlu dibuat sebagai terobosan percepatan penanganan perkara tindak pidana Pemilu mengingat undang-undang yang mengatur tentang Pemilu memberikan pembatasan-pembatasan khususnya dalam hal waktu.

Dalam sistem peradilan terpadu (*Integrated Criminal Justice System*) sebagai suatu sistem yang bertujuan untuk “menanggulangi kejahatan”, salah satu usaha masyarakat untuk mengendalikan terjadinya kejahatan agar berada dalam batas-batas toleransi yang dapat diterimanya¹³⁸ dimana yang menjadi bagian dari

¹³⁸ Norval Morris, "Introduction", dalam *Criminal Justice in Asia, The Quest For An Integrated Approach*, Unafei, 1982, hal. 5 dalam Mardjono Reksodiputro, Mengembangkan Sistem Pendekatan Terpadu Dalam Sistem Peradilan Pidana (Suatu Pemikiran Awal), *Kriminologi*

sistem ini adalah Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Masyarakat.¹³⁹ Peranan kejaksaan dalam sistem ini sama pentingnya dengan sub sistem yang lain karena hubungan antara sub sistem tersebut digambarkan seperti “bejana berhubungan”.¹⁴⁰ Kegagalan dari salah satu sub sistem akan mengakibatkan tidak berfungsinya sistem tersebut secara keseluruhan.

Teori dalam sistem peradilan pidana mencerminkan bahwa keterpaduan antara institusi yang menjadi bagian dari sistem peradilan pidana akan menghasilkan tujuan dari sistem peradilan pidana itu sendiri yaitu untuk menanggulangi kejahatan sampai pada level tertentu yang dapat diterima oleh masyarakat.

Kejaksaan sebagai satu-satunya instansi yang diberikan kewenangan untuk melakukan penuntutan pada perkara pidana memberikan peranan yang besar bagi jalannya penyelesaian perkara pidana. Kejaksaan mempunyai wewenang untuk meneruskan suatu perkara pidana tersebut ke depan persidangan atau tidak (*dominus litis*).

Khusus dalam penanganan perkara tindak pidana Pemilu, kejaksaan menyiapkan strategi karena apabila penanganan perkara tindak pidana Pemilu dilakukan seperti pada penanganan perkara tindak pidana pada umumnya maka banyak perkara tidak dapat ditangani dengan baik. Hal tersebut salah satunya karena Undang-Undang Pemilu 2008 memberikan batasan waktu dalam penanganan tindak pidana Pemilu, sehingga diperlukan kecepatan dalam menangani tindak pidana Pemilu. Untuk itu Kejaksaan Agung memberikan kebijakan dalam pola penanganan tindak pidana Pemilu. Kebijakan tersebut adalah :

1. Pembentukan Sentra Penanganan Hukum Terpadu yang berjenjang mulai dari tingkat nasional, tingkat provinsi sampai dengan tingkat kabupaten/kota sebagai sarana untuk mempercepat koordinasi penanganan tindak pidana

Dan Sistem Peradilan Pidana, Jakarta : Pusat Pelayanan dan Penagabdian Hukum Universitas Indonesia, 2007, hal. 140

¹³⁹ Mardjono Reksodiputro, *op. cit.*, hal. 141

¹⁴⁰ Mardjono Reksodiputro, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia : Peran Penegak Hukum Melawan Kejahatan , Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana*, Jakarta : Pusat Pelayanan dan Penagabdian Hukum Universitas Indonesia, 2007, hal. 89

Pemilu antara instansi yang terlibat dalam penanganan tindak pidana Pemilu yaitu panitia pengawas Pemilu, Kepolisian dan Kejaksaan.

2. Menetapkan bahwa perkara tindak pidana Pemilu termasuk dalam perkara penting, sehingga setiap tahap penanganan tindak pidana Pemilu harus dilaporkan secara berjenjang sampai dengan Jaksa Agung cq Jaksa Agung Tindak Pidana Umum, namun level pengendaliannya ada pada Kepala Kejaksaan Tinggi.
3. Menunjuk Jaksa khusus Pemilu, Jaksa Agung menunjuk jaksa khusus yang menangani perkara pidana Pemilu dengan Surat Keputusan Jaksa Agung No. 125/2008 dimana jaksa tersebut bertugas menangani perkara tindak pidana Pemilu dan apabila sedang menangani perkara tindak pidana Pemilu, Jaksa khusus Pemilu tersebut tidak boleh dibebani perkara lain dan hanya berkonsentrasi pada perkara tindak pidana Pemilu yang sedang ditangani tersebut.

Kebijakan diatas adalah kebijakan secara umum dalam penanganan perkara tindak pidana Pemilu sedangkan secara khusus kejaksaan memberikan pola penanganan perkara tindak pidana Pemilu yaitu :

1. Pada saat Kajati/Kajari/Kacabjari menerima pemberitahuan dimulainya penyidikan (SPDP) perkara tindak pidana Pemilu, agar Kajati/Kajari/Kacabjari segera menunjuk Jaksa Khusus Pemilu yang telah ditetapkan, untuk mengikuti perkembangan penyidikan dan penyelesaian perkara pelanggaran tindak pidana Pemilu, dengan mempergunakan formulir P-16P. Tembusan formulir P-16P tersebut agar disampaikan secara langsung kepada Jaksa Agung cq Jaksa Agung Tindak Pidana Umum. Jaksa Khusus Pemilu yang ditunjuk untuk mengikuti perkembangan penyidikan dengan formulir P-16P, sekaligus menjadi Jaksa Penuntut Umum yang menyelesaikan perkara ke pengadilan, sehingga dengan digunakannya formulir P-16P, tidak perlu lagi menerbitkan formulir P-16A. Jaksa Penuntut Umum yang ditunjuk sebagai Jaksa Khusus Pemilu agar tidak dibebani dengan tugas-tugas lainnya.
2. Jaksa Khusus Pemilu yang ditunjuk (Jaksa P-16P) sejak menerima SPDP secara aktif melakukan koordinasi dan memberikan petunjuk kepada penyidik guna melengkapi berkas perkara.

3. Sesuai ketentuan pasal 253 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, hasil penyidikan dan berkas perkara tindak pidana Pemilu harus sudah selesai dan disampaikan oleh penyidik kepada Penuntut Umum paling lama 14 (empat belas) hari sejak penyidik menerima laporan adanya pelanggaran pidana Pemilu dari Bawaslu, Panwaslu Propinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota.
4. Pada saat Jaksa P-16P telah menerima penyerahan berkas perkara tahap pertama, agar segera melakukan penelitian kelengkapan formil maupun kelengkapan materiil, dengan memperhatikan ketentuan Pasal 253 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008.
5. Penelitian terhadap berkas perkara dilakukan dalam waktu 3 (tiga) hari sesudah berkas perkara tahap pertama diterima, dan apabila berdasarkan hasil penelitian ternyata belum lengkap, berkas perkara tersebut harus dikembalikan paling lama 3 (tiga) hari sesudah berkas perkara diterima dari penyidik, disertai petunjuk untuk melengkapinya (Pasal 253 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008).
6. Mengingat pengembalian berkas perkara untuk dilengkapi oleh penyidik dibatasi paling lama 3 (tiga) hari, maka untuk mempersingkat administrasi, agar pemberitahuan berkas perkara belum lengkap digabungkan dengan pengembalian berkas perkara untuk dilengkapi. Untuk itu maka pengembalian berkas perkara tersebut agar menggunakan formulir P-18P.
7. Penyidik harus sudah menyerahkan kembali berkas perkara yang telah dilengkapi sesuai petunjuk Penuntut Umum tersebut kepada Kejaksaan dalam waktu 3 (tiga) hari sesudah berkas perkara tersebut diterima kembali (Pasal 253 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008).
8. Apabila berdasarkan hasil penelitian berkas perkara tersebut masih belum memenuhi persyaratan formil dan materiil untuk dapat dilimpahkan ke pengadilan, agar berkas perkara tersebut dikembalikan kembali dengan memperhatikan ketentuan Pasal 253 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008.
9. Apabila berdasarkan hasil penelitian tersebut sudah memenuhi persyaratan, agar diberitahukan kepada penyidik dengan mempergunakan formulir P-21P,

dalam waktu 3 (tiga) hari sesudah berkas perkara tersebut diterima kembali oleh penyidik.

10. Sebelum P-21P diterbitkan, agar Jaksa Penuntut Umum yang ditunjuk menyiapkan rencana dakwaan terhadap perkara tindak pidana Pemilu tersebut terlebih dahulu.
11. Penyerahan berkas perkara tahap kedua dilakukan oleh penyidik dalam waktu 3 (tiga) hari sesudah P-21P disampaikan oleh Jaksa Penuntut Umum kepada penyidik dengan memperhatikan ketentuan Pasal 253 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008.
12. Apabila tindak pidana Pemilu tersebut dilakukan oleh pejabat pemerintah atau tokoh masyarakat, agar segera dilaporkan ke Jaksa Agung cq JAM PIDUM.
13. Setelah penyerahan berkas perkara tahap kedua diterima, Jaksa Penuntut Umum yang telah ditunjuk dengan formulir P-16P secara otomatis merupakan Jaksa Penuntut Umum yang menyidangkan perkara tindak pidana Pemilu tersebut, sehingga tidak perlu lagi diterbitkan formulir P-16A.
14. Pelimpahan perkara tindak pidana Pemilu ke pengadilan negeri agar dilimpahkan paling lama 5 (lima) hari setelah penyerahan tahap kedua diterima dari penyidik.
15. Mengingat ketentuan Pasal 255 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu, yang memberikan batasan waktu bagi pengadilan negeri untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tindak pidana Pemilu paling lama 7 (tujuh) hari setelah pelimpahan berkas perkara, supaya para Kajari berkoordinasi dengan Ketua Pengadilan Negeri untuk menetapkan hari persidangan.
16. Untuk mengantisipasi kemungkinan ketidakhadiran terdakwa dan para saksi, agar dilakukan koordinasi dengan penyidik untuk dapat menghadapi terdakwa dan para saksi di depan persidangan pada hari yang telah ditentukan.
17. Pengendalian tuntutan pidana perkara tindak pidana Pemilu dilakukan oleh Kepala Kejaksaan Negeri, kecuali terhadap perkara tindak pidana Pemilu tertentu yang menarik perhatian masyarakat atau dilakukan oleh pejabat atau tokoh masyarakat tertentu, maka pengendaliannya dilakukan oleh Kepala Kejaksaan Tinggi atau Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum.

18. Terhadap putusan perkara tindak pidana Pemilu yang akan diajukan banding, agar permohonan banding diajukan paling lambat 3 (tiga) hari sesudah putusan dibacakan bersamaan dengan penyerahan memori banding, untuk itu perlu dilakukan koordinasi dengan Hakim yang menyidangkan perkaranya agar petikan putusan dapat diterima segera sesudah dibacakan di depan persidangan.
19. Putusan Pengadilan Negeri mempunyai kekuatan hukum tetap 3 (tiga) hari sesudah dibacakan bila terpidana menerima putusan, dan bila banding, maka putusan banding merupakan putusan akhir yang mempunyai kekuatan hukum mengikat serta harus dilaksanakan.
20. Putusan pengadilan dilaksanakan paling lama 3 (tiga) hari setelah putusan tersebut diterima oleh Jaksa (Pasal 256 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008).
21. Untuk melaksanakan putusan Pengadilan, bila dipandang perlu Kepala Kejaksaan Negeri dapat meminta bantuan aparat Kepolisian untuk menghadapkan terpidana kepada Jaksa.
22. Pelaksanaan penanganan perkara pelanggaran Pemilu tersebut diatas harus dilaporkan secara berjenjang dengan tembusan dikirimkan secara langsung kepada Jaksa Agung RI cq Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum pada kesempatan pertama.

Pola penanganan perkara pidana Pemilu ini perlu diberikan kepada personel kejaksaan, agar ada kesamaan dalam menangani perkara pidana Pemilu mengingat pada Pemilu 2009 mempunyai hukum acara yang berbeda dengan KUHAP. Dengan adanya pedoman tersebut diharapkan adanya percepatan dan prioritas dalam menangani perkara pidana Pemilu yang memang sangat diperlukan mengingat limitasi waktu yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 lebih singkat daripada KUHAP selain itu, perkara pidana Pemilu adalah perkara yang termasuk perkara penting karena menyangkut tokoh-tokoh masyarakat, partai politik yang mempunyai massa sehingga penanganannya diperlukan keprofesionalan.

Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, Kejaksaan baru berperan ketika penyidik Kepolisian menyampaikan hasil penyidikannya disertai

berkas perkara.¹⁴¹ Hal tersebut memang sesuai dengan peran Kejaksaan dalam menangani perkara pidana seperti yang tercantum dalam KUHAP. Dengan demikian jaksa yang ditunjuk untuk menangani perkara pidana Pemilu tersebut baru mengetahui hasil penyidikan yang dilakukan oleh penyidik Kepolisian dari berkas perkara yang diserahkan oleh penyidik. Ketika jaksa tersebut merasa ada yang kurang dari berkas perkara tersebut, maka selanjutnya jaksa yang bersangkutan akan memberikan petunjuk kepada penyidik untuk memperbaiki berkas perkara tersebut. Proses ini membawa kemungkinan akan terjadinya bolak-baliknya berkas perkara antara jaksa dan penyidik. Padahal Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 sebagai dasar penanganan perkara pidana Pemilu memberikan limitasi waktu yang lebih singkat daripada penanganan perkara pidana pada umumnya.

Bolak-baliknya perkara antara penyidik dan jaksa akan membawa akibat terlampauinya limitasi waktu tersebut yang berakibat gugurnya perkara pidana Pemilu tersebut. Kendala diatas dicoba untuk diatasi dengan Surat Kesepahaman Bersama yang ditandatangani oleh Kapolri, Jaksa Agung, dan Ketua Bawaslu dengan pembentukan Sentra Gakkumdu dan pola penanganan perkara pidana Pemilu legislatif yang salah satu tujuannya adalah untuk mengatasi limitasi waktu yang ditatpkan oleh Undang-Undang Nommor 10 Tahun 2008. Dalam kesepahaman bersama tersebut mengandung reposisi peran Kejaksaan khususnya dalam penanganan perkara pidana Pemilu.

Reposisi tersebut adalah Kejaksaan sudah terlibat dalam penanganan perkara mulai dari gelar perkara dalam forum Gakkumdu bersama-sama dengan Kepolisian dan Panwaslu membahas tentang perkara yang dianggap oleh Panwaslu sebagai pelanggaran pidana Pemilu. Dalam gelar perkara tersebut antara anggota Gakkumdu saling memberikan pendapat tentang sebuah perkara tersebut termasuk pidana Pemilu atau tidak. Sehingga keputusan yang diambil adalah penolakan terhadap perkara tersebut diteruskan ke tahap penyidikan oleh Kepolisian, menerima perkara tersebut dan selanjutnya dilakukan penyidikan oleh Kepolisian atau mengembalikan perkara tersebut kepada Panwaslu untuk dilengkapi agar memenuhi syarat sebagai sebuah perkara pidana.

¹⁴¹ Pasal 253 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008

Sedangkan pada penanganan perkara pidana umum sesuai dengan KUHAP, jaksa (sebagai perwakilan Kejaksaan) hanya mempunyai wewenang untuk menerima berkas perkara penyidikan dari penyidik atau penyidik pembantu.¹⁴² Selanjutnya jaksa tersebut mengadakan prapenuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan, dengan memberikan petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari penyidik.¹⁴³ Jadi disini terlihat bahwa koordinasi antara penyidik dan jaksa baru ada ketika berkas perkara penyidikan tersebut sudah dianggap lengkap oleh penyidik dan diserahkan kepada jaksa untuk diteliti. Pada pola koordinasi seperti ini, maka sering terjadi bolak-baliknya berkas perkara dari penyidik kepada jaksa sehingga dianggap kurang efektif dalam sistem penegakan hukum terpadu yang menghendaki sinkronisasi dalam hubungan kerja antara sub sistem yang di dalam sistem tersebut.

Memang ada yang berpendapat bawah koordinasi antara penyidik dan jaksa pada masa berlakunya HIR justru terjalin koordinasi yang sangat erat.¹⁴⁴ Namun menurut Yahya Harahap justru dengan berlakunya KUHAP yang melakukan penjernihan dan differensiasi fungsi dan wewenang, maka terjadi penjernihan diferensiasi fungsi dan wewenang antara kepolisian dan kejaksaan. Dengan diferensiasi fungsional ada penjelasan dan penegasan pembagian tugas wewenang antara jajaran penegak hukum secara instansional sehingga tetap terbina saling korelasi dan koordinasi dalam proses penegakan hukum yang saling berkaitan dan berkelanjutan antara satu instansi dengan instansi lainnya.¹⁴⁵

Perdebatan tentang koordinasi penyidik polisi dan jaksa diatas membuktikan akan pentingnya koordinasi yang baik antara polisi dan jaksa menjadi salah satu kunci dalam percepatan penyelesaian perkara pidana. Apapun kualitas koordinasi polisi dan jaksa sekarang, langkah yang lebih baik adalah terus memikirkan koordinasi yang lebih efektif dan efisien lagi antara penegak hukum secara keseluruhan sehingga penegakan hukum berjalan dengan cepat.

¹⁴² Pasal 14 huruf a KUHAP

¹⁴³ Pasal 14 huruf b KUHAP

¹⁴⁴ Rudy Satrio, "Peranan Jaksa dalam Pelaksanaan Peradilan Pidana di Indonesia (Suatu Tanggapan Terhadap RUU Kejaksaan)", No.1, Tahun XXI, Februari 1991, hal. 17-24 dalam *Hukum dan Pembangunan* dalam Topo Santoso, *op. cit.*, hal. 90

¹⁴⁵ Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Jilid I, Jakarta : Pustaka Kartini, 1993, hal. 46-47

Dalam melaksanakan tugasnya menangani perkara pidana, antara penyidik dan jaksa mempunyai hubungan yang bersifat fungsional dan instansional.¹⁴⁶ Kedua macam hubungan tersebut saling terkait dan tidak bisa dipisahkan. Artinya apabila hubungan secara instansionalnya baik maka hubungan fungsionalnya akan berjalan dengan baik pula. Demikian pula sebaliknya, apabila hubungan fungsionalnya berjalan dengan baik, maka hubungan instansionalnya akan terjalin dengan baik pula.

Yang dimaksud dengan koordinasi fungsional adalah hubungan kerja sama antara penyidik dan jaksa menurut fungsi dan wewenangnya masing-masing dalam penanganan suatu perkara pidana. Hubungan tersebut adalah hubungan kerja sama yang saling mengawasi antara penyidik dan jaksa dalam proses penanganan perkara pidana.¹⁴⁷ Secara sederhana hubungan ini adalah hubungan antara personel penyidik dan jaksa yang sedang menangani suatu perkara pidana.

Sedangkan hubungan instansional adalah hubungan antara instansi kepolisian dan kejaksaan dalam melaksanakan tugas penegakan hukum dimana hubungan ini tidak diatur dalam KUHAP namun hanya didasarkan pada petunjuk pelaksanaan dan atau petunjuk teknis yang dikeluarkan oleh masing-masing pimpinan instansi maupun dalam bentuk produk bersama.¹⁴⁸

Sebagaimana sudah dibahas dalam bab II , bahwa kejaksaan di dalam penanganan perkara tindak pidana Pemilu mempunyai dua peran yaitu sebagai bagian dari sistem peradilan pidana terpadu dan kejaksaan sebagai bagian dari Sentra Penegakan Hukum Terpadu. Kejaksaan sebagai bagian dari sistem peradilan pidana terpadu merupakan peran kejaksaan pada umumnya dalam penanganan perkara pidana. Kejaksaan harus mampu bekerja sama dengan sub sistem sistem peradilan pidana lainnya yaitu kepolisian, pengadilan dan lembaga masyarakat. Setiap sub sistem dalam sistem peradilan pidana tersebut memiliki kewenangan masing-masing namun harus tetap bekerja sama dalam penegakan hukum. Kejaksaan mempunyai ciri khas dalam penegakan hukum yaitu satu-satunya instansi yang diberi kewenangan dalam hal melakukan

¹⁴⁶ Topo Santoso, *op. cit.*, hal. 96

¹⁴⁷ Harun M. Husein, *Penyidikan dan Penuntutan dalam Proses Pidana*, Jakarta : Rineka Cipta, 1991, hal. 269-270

¹⁴⁸ Topo Santoso, *op. cit.*, hal. 96

penuntutan dan wewenang untuk menentukan sebuah perkara dapat diteruskan ke pengadilan atau tidak (*dominus litis*).

Dalam penegakan hukum tindak pidana Pemilu, selain menjadi bagian dari sistem peradilan pidana terpadu, kejaksaan juga menjadi bagian dari Sentra Gakkumdu. Semangat untuk melakukan percepatan dalam penanganan perkara pidana, khususnya pidana Pemilu diwujudkan dengan pembentukan Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu). Pembentukan Sentra Gakkumdu bertujuan untuk tercapainya penegakan hukum tindak pidana Pemilu 2009 dengan prinsip peradilan yang cepat, sederhana, dan biaya ringan serta bebas, jujur, dan tidak memihak.¹⁴⁹ Kesepahaman bersama ini adalah salah satu bentuk koordinasi instansional antara kejaksaan, kepolisian dan Panwaslu. Kejaksaan dan kepolisian sangat berkepentingan terhadap pembentukan Sentra Gakkumdu ini karena berbeda pada saat Pemilu 2004, pada Pemilu 2009 ini kejaksaan dan kepolisian tidak lagi menjadi anggota Panwaslu.

Posisi kejaksaan dan kepolisian yang berada di luar badan pengawas Pemilu ini membuat penyelesaian perkara pidana Pemilu yang berpotensi menjadi melebihi jangka waktu yang diberikan oleh undang-undang. Apabila Kejaksaan dan Kepolisian ada dalam Panwaslu, maka penyaringan perkara akan lebih efektif dilakukan sehingga perkara yang dibawa ke penyidik Kepolisian adalah benar-benar perkara yang sudah “matang”. Selain itu posisi Kejaksaan dan Kepolisian yang berada di luar Panwaslu berpotensi menyebabkan ketegangan khususnya antara Panwaslu di satu sisi dengan Kepolisian dan Kejaksaan di sisi lain. Hal ini bisa terjadi karena pemahaman tentang perkara yang menurut Panwaslu termasuk pelanggaran pidana Pemilu dan dapat diproses lebih lanjut sedangkan Kepolisian dan Kejaksaan menganggap bahwa perkara tersebut tidak memenuhi syarat sebagai perkara pidana Pemilu. Sehingga ada saran dari anggota Bawaslu/Panwaslu agar Kepolisian dan Kejaksaan berada dalam Bawaslu/Panwaslu.¹⁵⁰ Ketua Bawaslu berpendapat jika memang aparat polisi dan jaksa dilibatkan dalam lembaga pengawas, maka personil yang dikirim harus yang

¹⁴⁹ Pasal 1 ayat (2) Kesepahaman Bersama antara Bawaslu, Kepolisian dan Kejaksaan

¹⁵⁰ Wawancara dengan anggota Bawaslu Wirnyaningsih, SH, MH, pada tanggal 17 Maret 2011

kompeten.¹⁵¹ Sebagai contoh personel yang ditugaskan menjadi anggota Panwaslu adalah dari bagian Pidana Umum (Kejaksaan) dan bagian reserse umum (Kepolisian). Sehingga anggota Panwaslu dapat bekerja sama dengan semangat dan mempunyai visi dan misi yang sama dalam penegakan hukum.

Setelah perkara tersebut disepakati memenuhi syarat formil dan materiil oleh anggota Sentra Gakkumdu yang terdiri atas polisi, jaksa dan Panwaslu sebagai perkara pidana Pemilu maka akan diteruskan pada tingkat penyidikan dan selanjutnya penyidik segera membuat surat perintah penyidikan dan mengirimkan surat pemberitahuan dimulainya penyidikan (SPDP) kepada kejaksaan. SPDP tindak pidana Pemilu harus diterima kejaksaan pada hari yang sama dengan penerbitan surat perintah penyidikan. Ketentuan diatas merupakan terobosan dalam rangka mencapai efektifitas dan kepastian penegakan hukum. Seringkali terjadi pada penanganan perkara tindak pidana umum, masyarakat bertanya tentang status suatu perkara yang dihadapinya kepada kejaksaan, namun menurut kejaksaan perkara tersebut tidak ada SPDPnya sehingga masyarakat merasa tidak ada kepastian dalam mendapatkan keadilan. Contoh diatas menjelaskan tentang pentingnya kepastian hukum dalam penanganan perkara pidana.

Apabila kejaksaan sudah menerima SPDP perkara pidana Pemilu, maka Kajati/Kajari akan menunjuk jaksa khusus Pemilu yang akan mengikuti, meneliti serta menyelesaikan penanganan perkara tindak pidana Pemilu bahkan kalau perlu ikut mendampingi dalam penyidikan. Penyidik Polri yang melakukan penyidikan harus secara aktif melakukan koordinasi kepada Jaksa Penuntut Umum yang ditunjuk, dalam melakukan penyidikan perkara tindak pidana Pemilu.¹⁵² Hal itu dilakukan agar jaksa yang ditunjuk sebagai jaksa Pemilu sudah dapat mengarahkan penyidikan agar sesuai dengan syarat formil maupun materiil menjadi perkara pidana sambil menyusun rencana dakwaannya mengingat adanya limitasi dalam penanganan perkara pidana Pemilu selain itu juga untuk menghindarkan adanya bolak-baliknya perkara antara Kepolisian dan Kejaksaan.

¹⁵¹ Diunduh tanggal 19 Desember 2010 dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/1t4bcece867549a/polisi-dan-jaksa-diusulkan-masuk-lembaga-pengawas-pemilu>

¹⁵² Pasal 11 ayat (4) Kesepahaman Bersama Sentra Gakkumdu

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 hanya memperbolehkan adanya satu kali adanya bolak-balik perkara dari Kepolisian dan Kejaksaan.¹⁵³

Usaha lain percepatan dalam penanganan perkara tindak pidana Pemilu adalah penyidik atas permintaan Jaksa Penuntut Umum, membantu menghadapkan terdakwa dan para saksi ke depan persidangan pada hari yang telah ditentukan, sesuai dengan permintaan Jaksa Penuntut Umum.¹⁵⁴ Keterpaduan diatas juga menggambarkan masih adanya koordinasi dan kerjasama antara penyidik dan penuntut umum dalam persidangan dan tidak terlepas hubungannya setelah penyidik melimpahkan berkas perkara, tersangka dan barang bukti kepada penuntut umum.

Selain itu aparat kepolisian, atas permintaan Jaksa Penuntut Umum, membantu menghadapkan terpidana perkara tindak pidana Pemilu ke hadapan Kejaksaan untuk dilakukan eksekusi. Koordinasi ini sangat membantu jaksa sebagai eksekutor dalam melaksanakan putusan hakim, apalagi jika terpidana tersebut tidak dapat ditahan selama penyidikan, penuntutan dan persidangan. Kepolisian mempunyai jaringan dan sarana yang memadai dan dapat menjangkau sampai daerah terpencil (desa).

Keterpaduan antara penyidik dan jaksa dalam menangani perkara pidana Pemilu harus dilaksanakan secara maksimal. Menurut Mardjono Reksodiputro hubungan antara *investigation* dan *prosecution* adalah hubungan “*in-tandem*” dan bukan “terpadu”. Konsep penyidikan (*investigation*) menurut Mardjono Reksodiputro adalah :

- a. telah terjadi kejahatan,
- b. fakta itu mengkaitkan dengan seorang pelaku.

Sedangkan konsep penuntutan (*prosecution*) adalah bertugas mencocokkan a dan b tersebut diatas dengan undang-undang atau hukum untuk diajukan ke pengadilan dan membuat *Keputusan mendakwa* (yang merupakan diskresi JPU dan tidak sama dengan asas oportunitas).¹⁵⁵

¹⁵³ Pasal 253 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008

¹⁵⁴ Pasal 14 ayat (1) Kesepahaman Bersama Sentra Gakkumdu

¹⁵⁵ Disampaikan oleh Prof. Mardjono Reksodiputro sebagai materi kuliah Sistem Peradilan Pidana pada tanggal 24 November 2009

Melihat pendapat diatas maka seharusnya penyidik harus menyadari bahwa hasil penyidikannya akan membawa dampak bagi keberhasilan penuntutan yang dilaksanakan oleh penuntut umum. Dengan kesadaran seperti itu penyidik akan bersikap hati-hati dan mengedepankan koordinasi selama melaksanakan penyidikan perkara tindak pidana Pemilu dan tidak merasa diintervensi apabila pada proses penyidikan jaksa terus melakukan pemantauan atau pendampingan. Jaksa juga harus menyadari bahwa proses penyidikan sangat mennetukan terhadap keberhasilan penuntutan di persidangan nanti sehingga jaksa mempunyai tanggungjawab juga terhadap keberhasilan penyidikan perkara tindak pidana Pemilu. Dengan kesadaran seperti itu maka jaksa tidak merasa adanya beban tambahan apabila harus mengikuti proses penyidikan oleh polisi. Dikatakan beban tambahan karena selama ini dalam penanganan tindak pidana umum biasa, jaksa hanya menerima hasil penyidikan oleh polisi melalui penyerahan berkas perkara.

Kecepatan dalam penanganan perkara pidana Pemilu ini sangat diperlukan mengingat bahwa hasil proses pidana Pemilu ini akan memengaruhi hasil Pemilu legislatif. Oleh karena itu dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 disebutkan bahwa putusan pengadilan terhadap kasus pelanggaran pidana Pemilu yang dapat memengaruhi perolehan suara peserta Pemilu harus selesai paling lama 5 (lima) hari sebelum KPU menetapkan hasil Pemilu secara nasional.¹⁵⁶

Mengingat sangat urgennya model penyelesaian perkara tindak pidana Pemilu dengan membentuk Sentra Gakkumdu untuk mengatasi berbagai permasalahan yang timbul dalam penanganan perkara tindak pidana Pemilu yang maka sebaiknya pola penanganan perkara dengan model Sentra Gakkumdu dapat diperkuat kedudukannya dengan memasukkannya dalam undang-undang Pemilu mendatang.

4.2 Reposisi Peran Kejaksaan Sebagai Usaha Rekonstruksi Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu

Dalam kajian diagnostik tentang perkembangan hukum di Indonesia yang dilakukan tahun 1996, Mochtar Kusumaatmadja menilai keadaan hukum sebagai “*desperate but not hopeless*” dimana survei yang disponsori oleh Bank Dunia dan

¹⁵⁶ Pasal 257 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008

Bappenas ini telah mendeteksi berbagai kelemahan dalam sistem hukum Indonesia, yaitu di bidang sumber daya manusia, lembaga-lembaga hukum dan sistem peradilan kita.¹⁵⁷ Namun dari ketiga kelemahan diatas, reformasi sistem peradilan di Indonesia harus menjadi inti dari pembangunan hukum.¹⁵⁸ Sedangkan alasan mengapa reformasi sistem peradilan harus menjadi inti, antara lain dapat dilihat pada laporan berikut :

“Rasa hormat masyarakat terhadap sistem peradilan sangat tergantung pada sistem pelayanan peradilan. Saat ini masyarakat sangat tidak puas terhadap pelayanan peradilan. Pengadilan dianggap gagal memenuhi harapan sebagai “benteng terakhir” melawan ketidakadilan. ...Hal ini melahirkan rasa kurang hormat terhadap sistem peradilan, dan keluarnya tuduhan bahwa peradilan telah dipolitisasi dan korup. ... Dalam hal korupsi pengadilan, praktisi hukum (pengacara dan jaksa) juga dipersalahkan karena turut memfasilitasi terjadinya penyuaipan. Khususnya pengacara dan konsultan hukum...dituduh sebagai perantara dalam transaksi yang menjadikan “hukum sebagai komoditas dagang.” ... Mutu para hakim juga mendapat sorotan tajam. Banyak hakim ... dianggap tidak memiliki pengetahuan yang memadai atas hukum substantif (terutama hukum perdata dan dagang) dan hukum acara ... harus diingat bahwa peradilan yang tidak efisien menimbulkan berbagai akibat terhadap kehidupan masyarakat. Tanpa adanya suatu peradilan yang efisien, dunia usaha tidak dapat secara memadai menegakkan kontrak, melindungi hak milik, dan menyelesaikan hutang-piutang.”¹⁵⁹

Reformasi sistem peradilan Indonesia maka yang perlu dilakukan perbaikan adalah Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang secara resmi tertuang dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 yang dalam pelaksanaannya awalnya adanya harapan berupa perlindungan terhadap keluhuran harkat serta martabat manusia¹⁶⁰ namun sekarang dapat menilai bagaimana harapan tersebut tidak sepenuhnya terwujud. Karena itu diperlukan pemiliran ulang (rekonstruksi) tentang sistem peradilan pidana.¹⁶¹ Pemikiran ulang atau rekonstruksi terhadap Sistem Peradilan Pidana tersebut berusaha untuk mendesain (merancang bangun) ulang SPP agar dapat

¹⁵⁷ Mardjono Reksodiputro, “Reformasi Hukum di Indonesia, Suatu Saran tentang Kerangka Aktivitas Reformasi” , (Makalah ceramah disampaikan pada Seminar Hukum Nasional ke-VII dengan tema Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional – Departemen Kehakiman RI di Jakarta, 12-15 Oktober 1999)

¹⁵⁸ ABNR & MKK (Law Firm), *Reformasi Hukum di Indonesia (terjemahan laporan akhir kajian Word Bank-Bappenas)*, Jakarta : CYBER consult, 1999, hal. 147 dalam Mardjono Reksodiputro, *Ibid.*,

¹⁵⁹ ABNR & MKK (Law Firm), *Ibid.*,

¹⁶⁰ Mardjono Reksodiputro, *Ibid.*, hal. 1

¹⁶¹ Mardjono Reksodiputro, *Ibid.*, hal. 2

tercipta pelaksanaan peradilan pidana yang patut dan semestinya (*behoorlijk strafrechtspleging-decently administration of criminal justice*).¹⁶²

Kendala yang terjadi pada sistem peradilan pidana dalam mencapai tujuannya memang sangat banyak namun pada garis besarnya dapat dibagi menjadi dua kelompok besar, yaitu yang berasal dari luar sistem peradilan pidana dan yang berasal dari dalam sistem peradilan pidana itu sendiri.¹⁶³ Bahkan yang menjadi pokok persoalan hambatan mencapai tujuan terletak dalam sistem peradilan pidana itu sendiri.¹⁶⁴

Salah satu hambatan yang ada dalam sistem peradilan pidana tersebut adalah hubungan antara penyidik dan penuntut umum. Sejak awal penyusunan KUHAP memang sudah nampak adanya gesekan dan benturan antara kewenangan penyidikan atau *investigation (police) powers* dengan kewenangan penuntutan/pendakwaan atau *prosecutorial (public prosecutor) powers*.¹⁶⁵ Padahal wewenang kepolisian dengan wewenang penuntut umum/kejaksaan, harus dilihat dalam pengertian *divison of powers* (pembagian kewenangan) dan bukan *seperation of powers* (pemisahan kewengan). Tujuan pembagian kewenangan ini adalah untuk saling mengawasi (*check and balances*). Saling mengawasi dalam kewenangan berimbang dengan tujuan sinergi.¹⁶⁶ Padahal proses penyidikan dan penuntutan bukanlah dua proses yang terpisah.¹⁶⁷ Hal tersebut dapat dilihat dari Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor : M.01.PW.07.03 Tahun 1982 tentang Pedoman Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana khususnya pada bidang penyidikan ditegaskan bahwa dengan berlakunya KUHAP menggantikan HIR maka terjadi perubahan fundamental di dalam proses sistem peradilan pidana Indonesia. Perubahan tersebut antara lain sebagai berikut :

- a. Sistem peradilan pidana yang mengutamakan perlindungan hak dan kewajibannya, yang di dalam bidang penyidikan dinyatakan antara lain dengan

¹⁶² Mardjono Reksodiputro, *Ibid.*,

¹⁶³ Topo Santoso, *op. cit.*, hal. 32

¹⁶⁴ Topo Santoso, *op. cit.*, hal. 34

¹⁶⁵ Mardjono Reksodiputro, *op. cit.*, hal. 5

¹⁶⁶ Mardjono Reksodiputro, *op. cit.*, hal. 7

¹⁶⁷ Topo Santoso, *op. cit.*, hal. 95

menjamin hak-hak tersangka dan perlakuan terhadap tersangka secara layak dan sebagai subjek.

- b. Peningkatan pembinaan sikap para penegak hukum sesuai dengan wewenang dan fungsi masing-masing dengan pembidangan tugas, wewenang dan tanggung jawab. Pembidangan tersebut tak berarti mengkotak-kotakkan tugas, wewenang dan tanggung jawab, tetapi mengandung koordinasi dan sinkronisasi.
- c. Kedudukan Polri sebagai penyidik yang mandiri tak dapat terlepas dari fungsi penuntutan dan pengadilan, di mana terjalin adanya hubungan koordinasi fungsional dan instansional serta adanya sinkronisasi pelaksanaan.¹⁶⁸

Upaya untuk mengefektifkan hubungan fungsional antara penyidik dan jaksa adalah dengan melalui lembaga pra-penuntutan. Lembaga pra-penuntutan ini terdapat pada pasal 14 huruf b KUHAP yaitu :”mengadakan prapenuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memperhatikan ketentuan Pasal 110 ayat (3) dan (4), dengan memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari penyidik”. Sesuai dengan bunyi Pasal 14 huruf b KUHAP diatas, maka dapat kita simpulkan bahwa pra-penuntutan terletak antara proses penyidikan dan penuntutan. Oleh karena letaknya yang ditengah penyidikan dan penuntutan itulah terdapat beberapa perbedaan pendapat tentang kedudukan pra-penuntutan.

Menurut Andi Hamzah yang disebut dengan prapenuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan oleh penyidik.¹⁶⁹ Namun menurut Andi Hamzah, wewenang penuntut umum memberikan petunjuk untuk menyempurnakan penyidikan pada hakikatnya merupakan bagian dari penyidikan lanjutan.¹⁷⁰ Sedangkan yang disebut prapenuntutan adalah apabila KUHAP mengatur tentang wewenang penuntut umum untuk memanggil terdakwa (yang didampingi penasehat hukumnya) untuk mendengarkan pembacaan atau penjelasan tentang surat dakwaan yang dibuat oleh penuntut umum, kemudian penuntut umum mencatat apakah terdakwa

¹⁶⁸ Topo Santoso, *op. cit.*, hal. 94-95

¹⁶⁹ Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika, 2010, hal. 158

¹⁷⁰ Andi Hamzah, *Ibid.*,

mengerti dakwaan tersebut dan pasal-pasal undang-undang pidana yang menjadi dasarnya sebelum penetapan hari sidang oleh hakim.¹⁷¹

Menurut Topo Santoso mengenai prapenuntutan ini (bersama-sama dengan SPDP) merupakan inovasi para pembuat undang-undang yang melihat adanya masalah dalam hubungan polisi dan jaksa untuk menciptakan satu formula yang pada satu sisi dapat menjembatani (sebagai bukti ada koordinasi) antara polisi dan jaksa dalam sistem peradilan pidana, dan pada sisi lain menghindari kesan bahwa polisi adalah bawahan jaksa dalam penyidikan (sebagaimana pada masa HIR) dan keterpaduan dalam sistem peradilan pidana (yang menjadi tuntutan di negara modern).¹⁷²

Meskipun prapenuntutan ini adalah inovasi untuk lebih mengefektifkan koordinasi fungsional antara jaksa dan polisi dalam penanganan perkara tindak pidana, namun ada beberapa kelemahan dari lembaga prapenuntutan ini yaitu :

1. Perbedaan persepsi antara polisi dan jaksa;
2. Masih terjadinya bolak-balik berkas perkara antara polisi dan jaksa.
3. Apakah yang harus dilakukan apabila batas waktu yang diberikan oleh KUHAP kepada penyidik untuk memperbaiki berkas perkara sesuai dengan petunjuk jaksa telah terlampaui .¹⁷³

Mengingat beberapa kelemahan dalam pelaksanaan prapenuntutan tersebut, maka diperlukan inovasi baru dalam mengefektifkan hubungan fungsional antara polisi dan jaksa. Inovasi tersebut dapat diartikan sebagai upaya rekonstruksi terhadap KUHAP sebagai pedoman dalam hukum acara pidana kita.

Dalam penanganan perkara pidana Pemilu, semangat untuk melakukan rekonstruksi terhadap penegakan hukum khususnya penanganan perkara tindak pidana Pemilu nampak dari hubungan antara penyidik dan jaksa yang mengalami reposisi daripada hubungan yang tercantum dalam KUHAP. Reposisi tersebut adalah :

1. Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) tindak pidana Pemilu oleh penyidik, harus sudah diterima kejaksaan pada hari yang sama dengan penerbitan surat perintah penyidikan.¹⁷⁴

¹⁷¹ Andi Hamzah, *Ibid.*, hal. 158

¹⁷² Topo Santoso, *op. cit.*, hal. 102

¹⁷³ Topo Santoso, *op. cit.*, hal. 103-104

Hal ini membawa konsekuensi yang positif, artinya sejak awal penyidikan kejaksaan dapat menunjuk jaksa yang akan mengikuti, meneliti serta menyelesaikan jalannya penyidikan tersebut. Keterlibatan Jaksa dalam mengikuti penanganan perkara dari awal yaitu mulai dari dimulainya penyidikan sangat penting artinya karena Jaksalah yang akan mempertanggungjawabkan perkara tersebut di depan persidangan (apabila perkara tersebut memenuhi syarat formil dan materiil). Sehingga Jaksa harus mengetahui dengan detail perkara yang ditangani tersebut. Hubungan koordinasi dan konsultasi dari awal penyidikan juga akan menghindarkan terjadinya bolak-baliknya perkara seperti yang selama ini terjadi sehingga penegakan hukum diharapkan akan lebih efektif.

2. Penyidik Polri yang melakukan penyidikan harus secara aktif melakukan koordinasi kepada Jaksa Penuntut Umum yang ditunjuk, dalam melakukan penyidikan perkara tindak pidana Pemilu.¹⁷⁵

Koordinasi yang baik antara penyidik Polri dan Jaksa Penuntut Umum tersebut diatas akan menghindarkan terjadinya bolak-baliknya perkara seperti yang selama ini sering terjadi. Bolak-baliknya perkara yang selama ini sering terjadi biasanya berasal dari ketidaksamaan visi jaksa dan jaksa dalam melihat suatu perkara pidana. Alasan lain adalah terjadinya miskomunikasi dalam hubungan jaksa dan penyidik. Miskomunikasi ini kadangkala terjadi karena petunjuk yang diberikan oleh jaksa tidak dapat dipahami secara lengkap oleh penyidik sehingga ketika berkas perkara tersebut diajukan kepada jaksa lagi, berkas perkara tersebut dianggap belum lengkap lagi oleh jaksa.

3. Penyidik atas permintaan Jaksa Penuntut Umum, membantu menghadapkan terdakwa dan para saksi ke depan persidangan pada hari yang telah ditentukan, sesuai dengan permintaan Jaksa Penuntut Umum.¹⁷⁶

Keterpaduan antara penyidik dan penuntut umum juga tergambar dengan masih adanya koordinasi dan kerjasama dalam persidangan dan tidak terlepas hubungannya setelah penyidik melimpahkan berkas perkara, tersangka dan barang bukti kepada penuntut umum. Bantuan dalam menghadirkan terdakwa

¹⁷⁴ Pasal 11 ayat (1) Kesepahaman Bersama Sentra Gakkumdu

¹⁷⁵ Pasal 11 ayat (4) Kesepahaman Bersama Sentra Gakkumdu

¹⁷⁶ Pasal 14 ayat (1) Kesepahaman Bersama Sentra Gakkumdu

dan para saksi ini sangat berarti bagi penuntut umum, apalagi jika terdakwa tidak dilakukan penahanan dan saksi yang telah memberikan keterangan pada penyidikan tidak dapat hadir di persidangan dengan alasan merasa terancam keselamatannya apabila memberikan keterangan di depan persidangan. Apalagi jika perkara pidana Pemilu tersebut melibatkan orang terpidana dan mempunyai massa yang banyak, maka bantuan dari polisi dalam menghadirkan saksi ke depan persidangan sangat diperlukan.

4. Aparat kepolisian, atas permintaan Jaksa Penuntut Umum, membantu menghadapkan terpidana perkara tindak pidana Pemilu ke hadapan Kejaksaan untuk dilakukan eksekusi.

Koordinasi ini sangat membantu Jaksa sebagai eksekutor dalam melaksanakan putusan hakim, apalagi jika terpidana tersebut tidak dapat ditahan selama penyidikan, penuntutan dan persidangan. Kepolisian mempunyai jaringan dan sarana yang memadai dan dapat menjangkau sampai daerah terpencil (desa). Hal ini sangat dirasakan pada daerah-daerah terpencil dimana sarana dan prasarana yang ada sangat terbatas.

Sebagaimana dikemukakan oleh Indriyanto Seno Adji bahwa hubungan antara penyidik dan penuntut umum memang seharusnya tidak berhenti setelah penyidik melimpahkan berkas perkara, tersangka dan barang bukti kepada penuntut umum. Hal tersebut ada dalam Rancangan KUHAP Juli 2008.¹⁷⁷ Hubungan antara penyidik dan jaksa memang seharusnya dimulai sejak adanya Surat Perintah Dimulainya Penyidikan sehingga diharapkan ada hubungan koordinasi dan konsultasi untuk mencapai pemenuhan syarat formil dan substansi berita acara yang ada. Hal diatas sesuai dengan rekomendasi yang diberikan oleh Robert R. Strang, seorang konsultan yang digunakan oleh tim perumus dalam merancang KUHAP baru dimana salah satu rekomendasinya adalah adanya *remove the preliminary investigation stage and ensure better police/prosecutor cooperation*.¹⁷⁸ Jaksa memang sudah seharusnya mengetahui secara detail suatu perkara mulai dari awal penyidikan dan proses penyidikannya itu sendiri sebab jaksalah yang akan bertanggung jawab atas perkara pidana yang dihadapkan ke persidangan, artinya Jaksa harus mempertanggungjawabkan tidak saja masalah

¹⁷⁷ Indriyanto Seno Adji, *KUHAP Dalam Prospektif*, Jakarta : Diadit Media, 2011, hal. 1

¹⁷⁸ Indriyanto Seno Adji, *Ibid.*, hal. 19

“rumusan fakta”, tetapi mencakup pula mengenai “rumusan hukum” perkara pidananya.¹⁷⁹ Berkas perkara yang menjadi *output* dari penyidikan yang dilakukan oleh penyidik harus dikuasai “luar-dalam” agar dapat digunakan secara maksimal oleh Penuntut Umum dalam melakukan penuntutan di persidangan.¹⁸⁰

Peran Kejaksaan dalam penanganan perkara tindak pidana Pemilu dapat dilihat sebagai terobosan dalam pelaksanaan hukum acara sehingga dapat dianggap sebagai bagian dari pemikiran ulang tentang sistem peradilan pidana atau rekonstruksi sistem peradilan pidana khusus penanganan perkara tindak pidana Pemilu. Penanganan perkara pidana Pemilu 2009 seperti yang telah dijelaskan di muka mempunyai metode yang berbeda dibandingkan dengan penanganan perkara pidana pada umumnya yang diatur dalam KUHAP. Hal itu terjadi karena penanganan perkara pidana Pemilu memiliki hukum acara yang berbeda daripada penanganan perkara pidana secara umum yang diatur dalam KUHAP. Perbedaan yang ada adalah, bahwa jaksa mulai dilibatkan menangani perkara mulai perkara tersebut masuk Sentra Gakkumdu dimana pada forum tersebut dilakukan gelar perkara oleh Bawaslu/Panwaslu, Kepolisian dan Kejaksaan. Sehingga jaksa terlibat dalam penentuan diterima atau ditolaknya perkara Pemilu yang oleh Bawaslu/Panwaslu dianggap sebagai perkara pidana Pemilu. Hal tersebut berbeda dalam KUHAP dimana jaksa baru terlibat menangani sebuah perkara ketika penyidik mengirimkan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP).

Setelah perkara pidana Pemilu tersebut secara resmi dilakukan penyidikan oleh Kepolisian, jaksa yang ditunjuk sebagai jaksa Pemilu akan melakukan pemantauan bahkan melakukan pendampingan pada saat polisi melakukan penyidikan sehingga diharapkan setelah berkas perkara diserahkan secara resmi kepada Kejaksaan tidak ada lagi pengembalian berkasnya kepada Kepolisian untuk diperbaiki. Dalam hukum acara pidana yang diatur dalam KUHAP, jaksa atau penuntut umum tidak diberikan kewenangan lagi untuk melakukan penyidikan perkara pidana. Pasal 14 KUHAP disebut oleh Andi Hamzah sebagai

¹⁷⁹ Indriyanto Seno Adji, *Ibid.*, hal. 59

¹⁸⁰ Sebagaimana diketahui bahwa KUHAP menganut sistem *Inquisitorial* yang salah satu cirinya adalah *written documentation to prove or disapprove the case*, artinya BAP berfungsi dalam pembuktian perkara.

sistem tertutup, artinya tertutup kemungkinan jaksa atau penuntut umum melakukan penyidikan meskipun dalam arti insidental dalam perkara-perkara berat khususnya dari segi pembuktian dan masalah teknis yuridisnya.¹⁸¹

Dengan adanya reposisi jaksa atau penuntut umum dalam melakukan pendampingan dalam penyidikan tindak pidana Pemilu maka ada perubahan dalam sistem yang dianut dari sistem tertutup menjadi sistem terbuka seperti yang dianut oleh negara lain, sebagai contoh Amerika Serikat. Di Amerika Serikat, memang pada umumnya polisi yang melakukan penyidikan namun dalam hal-hal tertentu jaksa atau *public attorney* dapat terjun langsung dalam penyidikan perkara.¹⁸²

Percepatan penanganan perkara dalam perkara tindak pidana Pemilu seperti yang sudah diterangkan diatas adalah dimensi baru hubungan antara Kepolisian dan Kejaksaan mengingat salah kendala dalam pelaksanaan KUHAP khususnya hubungan antara Kepolisian dan Kejaksaan dimana Topo Santoso mengatakan bahwa tidak adanya keterpaduan antara polisi dan jaksa menyebabkan penuntut umum kurang menguasai berkas penuntutan sebab selama penyidikan polisi seolah bekerja sendiri sedang jaksa tinggal menunggu. Topo Santoso berpendapat bahwa prapenuntutan ternyata pada prakteknya tidak menimbulkan keterpaduan.¹⁸³ Padahal menurut Mardjono Reksodiputro mengatakan bahwa bagian dari kebijakan kriminal yang lebih menentukan adalah kebijakan penyidikan dan penuntutan sebenarnya dibatasi oleh kebijakan dalam tahap pra-ajudikasi¹⁸⁴ ini.¹⁸⁵ Sehingga apabila kendala dalam proses pra-ajudikasi

¹⁸¹ Andi Hamzah, *op. cit.*, hal. 76

¹⁸² Andi Hamzah, *op. cit.*, hal. 76

¹⁸³ Topo Santoso, *op. cit.*, hal. 71, Secara lengkap dikatakan : Meskipun sudah ada Pra-Penuntutan yang diharapkan dapat menutup celah kelemahan dalam kurang terpaduan ini, pada kenyataannya baik di pihak kepolisian maupun di pihak kejaksaan masih saling menyalahkan jika timbul persoalan. Pihak kepolisian akan dengan mudah menyatakan bahwa ia telah melaksanakan tugas dengan sebaik-baiknya, namun berkasnya tetap dikembalikan oleh kejaksaan. Sementara di pihak kejaksaan juga mengeluhkan mengapa banyak berkas pemeriksaan dari polisi yang dikembalikan oleh jaksa (melalui proses Pra-Penuntutan) tidak dikembalikan oleh polisi. Pihak polisi sering merasa bahwa petunjuk-petunjuk kejaksaan sulit dipenuhi. Sementara menurut pihak kejaksaan, petunjuk tadi sebenarnya sudah sangat jelas. Demikianlah gambaran sulitnya mewujudkan keterpaduan antara polisi dan jaksa dalam sistem peradilan pidana.

¹⁸⁴ Tahap ajudikasi adalah tahap pemeriksaan di muka persidangan sedangkan sebelum masuk ke tahap ini disebut tahap pra-ajudikasi.

¹⁸⁵ Mardjono Reksodiputro, "Menuju Pada Satu Kebijakan Kriminal (Lembaga pra penuntutan sebagai "ruang komunikasi") dalam *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana*, Jakarta : Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, 1994, hal. 93-94

ini tidak segera diatasi maka sistem peradilan pidana sebagai perwujudan dari kebijakan kriminal juga tidak akan berjalan dengan baik.

Sehingga pola penanganan perkara pidana seperti penanganan perkara pidana Pemilu diatas sangat tepat apabila diterapkan pada penanganan perkara pidana secara umum sehingga penanganan perkara pidana akan lebih cepat. Kecepatan dalam penanganan perkara tersebut akan mencerminkan kejaksaan yang profesional dan akan menghilangkan hambatan dalam penanganan perkara pidana yaitu hubungan kepolisian dan kejaksaan yang digambarkan kurang efektif yang dicerminkan dengan masih seringnya bolak-baliknya perkara antara kepolisian dan kejaksaan.

Adanya reposisi peran kejaksaan sebagai usaha rekonstruksi sistem peradilan pidana khusus penegakan hukum Pemilu tersebut diharapkan agar penegakan hukum dapat berjalan dengan baik. Apabila dikaitkan dengan pendapat dari Soerjono Soekanto tentang adanya beberapa faktor yang memengaruhi dalam penegakan hukum maka reposisi peran kejaksaan tersebut termasuk dalam rangka reformasi faktor penegak hukumnya, yaitu kejaksaan dan kepolisian.

BAB V PENUTUP

5.1 Kesimpulan

1. Bentuk koordinasi antara Panwaslu, Kepolisian dan Kejaksaan secara nyata adalah dengan dibentuknya Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) yang dilahirkan dari naskah kesepakatan, 28 Juni 2008, antara Jaksa Agung, Kapolri, dan Ketua Bawaslu yang termuat dalam Keputusan Jaksa Agung Nomor : 055/A/JA/VI/2008; Keputusan Kapolri Nomor : B/06/VI/2008; dan Keputusan Bawaslu Nomor :01/Bawaslu/KB/VI/2008 dimana kesepakatan tersebut termuat dalam Sentra Penegakan Hukum terpadu dan Pola Penanganan Perkara Tindak Pidana Pemilu Legislatif Tahun 2009. Kesepakatan bersama tersebut dibuat untuk menyamakan pemahaman dan pola tindak dalam penanganan tindak pidana Pemilu legislatif tahun 2009 secara terpadu dan terkoordinasi antara unsur pengawas Pemilu, Kepolisian, dan Kejaksaan. Sedangkan tujuan kesepakatan bersama tersebut adalah untuk tercapainya penegakan hukum tindak pidana Pemilu legislatif tahun 2009 sesuai dengan prinsip peradilan yang cepat, sederhana, dan biaya ringan serta bebas, jujur, dan tidak memihak
2. Dalam penanganan perkara tindak pidana Pemilu, Kejaksaan mempunyai peran sebagai bagian dari *integrated criminal justice system* dimana pada sistem tersebut Kejaksaan mempunyai peranan yang cukup penting yaitu sebagai satu-satunya institusi yang berwenang melakukan penuntutan dan mempunyai wewenang untuk meneruskan atau tidak sebuah perkara ke persidangan (*dominus litis*) serta sebagai anggota dari Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu) . Peranan yang dimiliki Kejaksaan tersebut hanya merupakan salah satu faktor bagi penegakan hukum khususnya tindak pidana Pemilu selain Panwaslu, Kepolisian dan Pengadilan sehingga kerjasama yang erat antar elemen sistem penegakan hukum terpadu khususnya dalam penanganan perkara tindak pidana Pemilu sangat diperlukan. Permasalahan yang dihadapi oleh Kejaksaan dalam penanganan perkara tindak

pidana Pemilu berasal dari interen Kejaksaan yaitu sendiri dan faktor eksteren antara lain kurang sempurnanya instrumen sumber hukum dalam penegakan hukum Pemilu, sumber hukum tersebut adalah Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

3. Reposisi peran kejaksaan tersebut adalah adanya perkembangan kedudukan kejaksaan dalam menangani perkara tindak pidana Pemilu apabila dibandingkan dengan kedudukan kejaksaan dalam menangani perkara tindak pidana pada umumnya. Perkembangan kedudukan kejaksaan dalam penanganan perkara tindak pidana Pemilu tersebut mengacu pada Kesepahaman Bersama antara Polri, Kejaksaan Agung dan Bawaslu mengenai Sentra Penegakan Hukum Terpadu dan Pola Penanganan Perkara Tindak Pidana Pemilu yang bertujuan untuk tercapainya penegakan hukum tindak pidana Pemilu legislatif tahun 2009 sesuai dengan prinsip peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan serta bebas, jujur, dan tidak memihak. Urgensi reposisi Kejaksaan dalam penanganan perkara tindak pidana Pemilu adalah sebagai upaya percepatan penanganan perkara tindak pidana Pemilu dimana pada Pemilu Legislatif 2009 banyak permasalahan yang dihadapi Kejaksaan sehingga untuk mengatasinya maka Kejaksaan harus melakukan reposisi peran dan kedudukannya dalam rangka penegakan hukum. Yang kedua adalah sebagai usaha untuk melakukan rekonstruksi dari sistem peradilan pidana dalam penegakan hukum Pemilu sehingga diharapkan dengan melakukan reposisi tersebut, penegakan hukum dapat berjalan dengan efektif dan efisien.

5.2 Saran

1. Mengingat manfaat model penyelesaian perkara tindak pidana Pemilu dengan membentuk Sentra Gakkumdu untuk mengatasi berbagai permasalahan yang timbul dalam penanganan perkara tindak pidana Pemilu yang maka sebaiknya pola penanganan perkara dengan model Sentra Gakkumdu dapat diperkuat

kedudukannya dengan memasukkannya dalam undang-undang Pemilu mendatang.

2. Agar pembuat undang-undang memperjelas berbagai macam hal mendasar yang dapat memberikan penafsiran yang berbeda diantara penegak hukum.
3. Agar anggota Panwaslu harus memiliki pengetahuan dalam bidang politik dan hukum sebagai bekal dalam menghadapi berbagai permasalahan yang timbul dalam penyelenggaraan Pemilu.
4. Agar setiap institusi yang ada dalam Sentra Gakkumdu dapat menghilangkan ego sektoralnya sehingga dapat menjalankan kesepakatan bersama (MoU) yang dibuat agar penanganan perkara pidana Pemilu dapat berjalan dengan efektif dan efisien.



DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Adji, Indriyanto Seno. *KUHAP Dalam Prospektif*. Jakarta: Diadit Media, 2011.
- Ancel, Marc. *Social Defence, A Modern Approach to Criminal Problems*. London: Routledge & Kegan Paul, 1965.
- Atmasasmita, Romli. *Sistem Peradilan Pidana : Perspektif Eksistensialisme dan Abolisionisme*. Bandung : Binacipta, 1996.
- Azed, Abdul Bari (editor). *Sistem-sistem Pemilihan Umum*. Depok : Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000.
- Chamelin, Neil C. et.al. *Introduction to Criminal Justice*. New Jersey : Prentice Hall, 1975.
- Effendy, Marwan. *Kejaksaan RI, Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005.
- Fatah, Eep Saefulloh. *Evaluasi Pemilu Orde Baru*. Jakarta: Mizan, 1997.
- Friedman. *Law in A Changing Society*. 2nd Ed. New York: Coloumbia University, 1972.
- Hamzah, Andi. *Asas-asas Hukum Pidana*. Jakarta: Rineka Cipta, 1994.
- _____. *Hukum Acara Pidana, Edisi Kedua*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Harahap, M. Yahya. *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP, Jilid I*. Jakarta: Pustaka Kartini, 1993.
- Haris, Syamsuddin (et al.). *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru (Sebuah Bunga Rampai)*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998.
- Lijphart, Arend. *Electoral System and Party System : A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*. New York: Oxford University Press, 1994.
- Mashad, Dhurorudin. *Korupsi Politik, Pemilu & Legitimasi Pasca Orde Baru*, Jakarta: Pustaka CIDESINDO, 1998.
- Muladi. *Kapita Selekta Peradilan Pidana*. Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1995.
- Marsono. *Pemilihan Umum 1997 Pedoman, Peraturan dan Pelaksanaan*. Jakarta: Djambatan, 1996.

- Moeljatno. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta: Rineka Cipta, 2000.
- Pamungkas, Sigit. *Perihal Pemilu*. Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gajah Mada, 2009.
- Prodjodikoro, Wirdjono. *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*. Bandung: Refika Aditama, 2003.
- Ramdansyah. *Sisi Gelap Pemilu 2009, Potret Aksesori Demokrasi Indonesia*. Jakarta: Rumah Demokrasi, 2010.
- Reksodiputro, Mardjono. *Sistem Peradilan Pidana (Peran Penegak Hukum Melawan Kejahatan) dalam Hak Asasi dalam Sistem Peradilan Pidana*. Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, 1994.
- _____. *Mengembangkan Sistem Pendekatan Terpadu Dalam Sistem Peradilan Pidana (Suatu Pemikiran Awal), Kriminologi Dan Sistem Peradilan Pidana*. Jakarta : Pusat Pelayanan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, 2007
- _____. *Menuju Pada Satu Kebijakan Kriminal (Lembaga pra penuntutan sebagai “ruang komunikasi”) dalam Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana*. Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, 1994.
- Remmelink, Jan . *Hukum Pidana-Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003.
- Sadli, Saporinah. *Persepsi Sosial Mengenai Perilaku Menyimpang*. Jakarta: Bulan Bintang, 1976.
- Silaban, Sintong. *Tindak Pidana Pemilu*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1992.
- Soekanto, Soerjono. *Faktor-faktor yang Memengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali, 1983.
- Santoso, Topo dan Didik Supriyanto. *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2004.
- Santoso, Topo. *Polisi dan Jaksa : Keterpaduan atau Pergulatan?*. Depok: Pusat Studi Peradilan Pidana Indonesia, 2000.
- _____. *Tindak Pidana Pemilu*. Jakarta: Sinar Grafika, 2006.

Makalah dan Bahan Lain yang Tidak Diterbitkan :

Alper, Benedict S. *Changing Concept of Crime and Criminal Policy*. Resource Material Series No. 6 UNAFEI, 1973.

Arinanto, Satya. *Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca Reformasi*. disampaikan dalam pengantar diskusi Indonesia Forum, "Visi Indonesia 2030, Jakarta, 2007.

Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum. Pedoman Penanganan Perkara Tindak Pidana Pemilu , Jakarta: Kejaksaan Agung RI, 2008.

Morris, Noval. Introduction, dalam *Criminal Justice in Asia, Quest for Integrated Approach*. Unafei, 1982.

Reksodiputro, Mardjono. *Rekonstruksi Sistem Peradilan Pidana*. Makalah yang disempurnakan untuk Kuliah Umum di Universitas Batanghari, Jambi-Pertama kali disampaikan pada Seminar Komisi Hukum Nasional, 9 Desember 2009.

Internet :

<[http://kanalPemilu.net/prosedur%20pengaduan/Sentra%20Penegakan%20Hukum%20Terpadu%20\(Sentra%20Gakkumdu\)](http://kanalPemilu.net/prosedur%20pengaduan/Sentra%20Penegakan%20Hukum%20Terpadu%20(Sentra%20Gakkumdu))> Diunduh tanggal 19 Desember 2010.

<<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol22531/bawaslu-tak-lagi-harapkan-sentra-gakumdu>> Diunduh tanggal 19 Desember 2010.

<<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4b01c9944d04b/delik-khusus>> Diunduh tanggal 19 Desember 2010.

<<http://pemilu.okezone.com/read/2008/12/02/267/169881/nota-kesepahaman-tindak-pidana-pemilu-akan-direvisi>> Diunduh pada tgl 8 Desember 2010.

<<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol21757/laporan-bawaslu-terganjal-di-bukti-awal>> Diunduh tanggal 19 Desember 2010.

<<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4bcece867549a/polisi-dan-jaksa-diusulkan-masuk-lembaga-pengawas-pemilu>> Diunduh tanggal 19 Desember 2010.

<<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol21866/polri-keluhkan-koordinasi-cuaca-dan-kondisi-geografis>> Diunduh tanggal 19 Desember 2010.

Peraturan Perundang-undangan :
Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007

Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981

Kitab Undang-undang Hukum Pidana

Artikel, Koran, Majalah :

Santoso, Topo. "Penyelesaian Tindak Pidana Pemilu di Indonesia." *Majalah Hukum dan Pembangunan*, Januari-Maret 2003.

Lain-lain :

Peraturan Bawaslu Nomor 4 tahun 2008.

Kesepahaman Bersama Antara Jaksa Agung RI, Kapolri dan Ketua Bawaslu tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu dan Pola Penanganan Perkara Tindak Pidana Pemilu Legislatif tahun 2009.

Wawancara :

Wawancara dengan anggota Bawaslu Wiryaningsih, SH., MH, pada tanggal 17 Maret 2011 .

Wawancara dengan Kasi Oharda Pratut Kejaksaan Agung RI, Agus Riswanto, SH., MH, pada tanggal 15 Maret 2011.