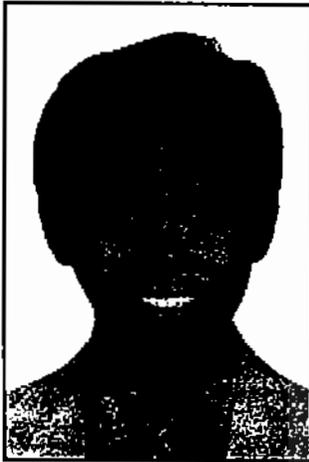


PENYELESAIAN TINDAK PIDANA PEMILU DI INDONESIA

Topo Santoso



To hold a fair and free general election requires the protection for voters, for the parties participating in the election, and for the public in general from all fears, intimidations, bribery, and other malpractices. If the election is won through malpractices, then it will be difficult to tell if the leaders or the legislators are true representatives of the people. This article comprehensively explores the issues around criminal conducts on the election process particularly in Indonesia so as to provide a reference to those who participate in the 2004 General Election in a more democratic manner.

A. Pendahuluan

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, penyupan, penipuan, dan praktek-praktek curang lainnya, yang akan mempengaruhi kemurnian hasil pemilihan umum. Jika pemilihan dimenangkan melalui cara-cara curang (*malpractices*), maka sulit dikatakan bahwa para pemimpin atau para legislator yang terpilih di parlemen merupakan wakil-wakil rakyat. Guna melindungi kemurnian pemilihan umum yang sangat penting bagi demokrasi itulah para pembuat undang-undang telah menjadikan sejumlah perbuatan curang dalam pemilihan umum sebagai suatu tindak pidana. Dengan demikian undang-undang tentang pemilu di samping mengatur tentang bagaimana pemilu dilaksanakan juga melarang sejumlah perbuatan yang dapat menghancurkan hakekat *free and fair election* itu serta mengancam pelakunya dengan hukuman.

Ketentuan tentang tindak pidana pemilu itu telah dimuat baik dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana, undang-undang Pemilu,

ataupun dalam Undang-undang Khusus tentang Tindak Pidana Pemilu. Sejak awal abad 19 di Inggris, misalnya telah ada the *Corrupt and Illegal Practices Prevention Act, 1883*. Undang-undang itu mencakup tindakan-tindakan *bribery, treating, undue influence, personation* dan *unauthorised expensiditure* dan menyebutnya sebagai *corrupt practices*. Sementara di AS juga terdapat *Corrupt Practices Act, 1925* dan the *Hatch Political Activity Act, 1940*.

Aspek penting yang berkaitan dengan tindak pidana pemilu itu adalah tentang bagaimana jika terjadi perbuatan yang tergolong sebagai tindak pidana pemilu. Siapa yang berwenang menyelesaikan kasus itu? Bagaimana mekanisme penyelesaian suatu tindak pidana pemilu? Apakah mekanisme sebagaimana ditentukan dalam hukum itu dalam prakteknya benar-benar dilaksanakan?

B. Perkembangan Politik Hukum Pidana untuk Melindungi Pemilu

Dilihat dari sudut politik hukum (khususnya politik hukum pidana), kita melihat terjadinya perkembangan dalam melihat tindak pidana pemilu. Perkembangan itu mencakup semakin luasnya cakupan tindak pidana pemilu, peningkatan jenis tindak pidana, dan peningkatan sanksi pidana. Dari segi cakupan kita melihat perkembangan dari lima tindak pidana pemilu yang ada di dalam KUHP menjadi 15 tindak pidana pemilu pada UU No. 3 Tahun 1999. Dari segi jenis tindak pidana juga ada perkembangan, yaitu tindak pidana yang dilakukan majikan/ atasan yang tidak memberi kesempatan kepada pekerjanya. Semula tindak pidana ini merupakan tindak pidana pelanggaran dengan ancaman 3 bulan kurungan, kini menjadi kejahatan dengan ancaman hukuman 3 tahun penjara. Sementara politik hukum untuk lebih mencegah tindak pidana pemilu juga tampak dari peningkatan sanksi pidana. Hal itu tampak jelas dari tujuh tindak pidana pemilu berikut :

1. Memberi keterangan tidak benar : dalam UU No. 7 Tahun 1953 hanya diancam pidana paling lama 9 bulan penjara, meningkat menjadi 1 tahun penjara baik dalam UU Pemilu Orde Baru maupun dalam UU No. 3 Tahun 1999.
2. Dengan kekerasan atau ancaman kekerasan menghalangi orang memilih : dalam KUHP diancam sanksi penjara paling lama 1 tahun 4 bulan, meningkat menjadi penjara paling lama 5 tahun di dalam UU

No. 7 Tahun 1953, UU Pemilu Orde Baru, dan UU No. 3 Tahun 1999.

3. Menyuap dan menerima suap : dalam KUHP diancam pidana penjara paling lama 9 bulan atau denda Rp. 4500,-, meningkat menjadi penjara paling lama 3 tahun di dalam UU Pemilu Orde Baru dan UU No. 3 Tahun 1999.
4. Tipu muslihat menyebabkan suara pemilih tidak berharga atau orang lain menjadi terpilih : di dalam KUHP diancam pidana penjara paling lama 9 bulan, meningkat menjadi penjara paling lama 3 tahun penjara dalam UU No. 7 Tahun 1953, UU Pemilu Orde Baru, dan UU No. 3 Tahun 1999.
5. Turut serta pemilu dengan mengaku sebagai orang lain : Dalam KUHP diancam pidana penjara paling lama 1 tahun 4 bulan, meningkat menjadi penjara paling lama 5 tahun dalam UU No. 7 Tahun 1953, UU Pemilu Orde Baru, dan UU No. 3 Tahun 1999.
6. Menggagalkan pemungutan suara yang telah dilakukan/ melakukan tipu muslihat yang menyebabkan hasil pemungutan suara menjadi lain dari yang seharusnya : Dalam KUHP diancam pidana penjara paling lama 2 tahun, meningkat menjadi penjara paling lama 5 tahun dalam UU No. 7 Tahun 1953, UU Pemilu Orde Baru, dan UU No. 3 Tahun 1999.
7. Majikan yang tidak memenuhi kewajiban memberi kesempatan pekerjaanya memilih : Dalam UU No. 7 Tahun 1953 dan dalam UU Pemilu Orde baru tindak pidana ini merupakan pelanggaran yang diancam pidana kurungan paling lama 3 bulan, meningkat menjadi penjara paling lama 3 tahun di dalam UU No. 3 Tahun 1999 dan jenisnya menjadi Kejahatan.

Dengan demikian dari segi politik hukum, para pembuat undang-undang telah melihat adanya sejumlah perbuatan yang berkaitan dengan pemilihan umum yang berbahaya bagi pencapaian tujuan pemilihan sehingga harus dilarang dan diancam dengan pidana. Terlihat kecenderungan peningkatan cakupan dan peningkatan ancaman pidana dalam beberapa undang-undang pemilu yang pernah ada di Indonesia. Ini dapat dipahami sebagai suatu politik hukum pembuat undang-undang guna mencegah terjadinya tindak pidana ini.

C. Penyelesaian Tindak Pidana Pemilu pada Pemilu 1999

Meskipun ketentuan mengenai tindak pidana pemilu sudah ada sejak awal kemerdekaan yaitu di dalam KUHP (UU No. 1 Tahun 1946) yang selanjutnya telah diatur pula di dalam undang-undang pemilu 1953, undang-undang pemilu Orde Baru, dan UU No. 3 Tahun 1999, tetapi sampai undang-undang pemilu terakhir tadi belum ada mekanisme khusus untuk menyelesaikan tindak pidana pemilu. Dengan kata lain tindak pidana pemilu di Indonesia diselesaikan sebagaimana tindak pidana lainnya. Kesimpulan ini dapat kita tarik berdasarkan penelitian terhadap undang-undang pemilu yang pernah ada di Indonesia yang hanya memuat mengenai ketentuan pidana pemilu, tetapi tidak mengatur mengenai prosedur penyelesaiannya. Karena penyelesaian tindak pidana pemilu dilakukan dengan proses dan mekanisme yang sama sebagaimana tindak pidana lainnya, maka adalah penting untuk melihat penyelesaian tindak pidana di Indonesia secara umum.

Seperti telah diuraikan di atas, tindak pidana pemilu sudah diatur di dalam KUHP, UU No. 7 Tahun 1953, UU No. 15 Tahun 1969 sebagaimana telah diubah beberapa kali, dan UU No. 3 Tahun 1999. Di dalam beberapa peraturan perundangan-undangan itu ternyata hanya tindak pidana pemilu saja yang diatur, sementara bagaimana penyelesaiannya tidak diungkap. Undang-undang No. 3 Tahun 1999 agak berkembang sedikit karena sudah menyinggung masalah penyelesaian tindak pidana pemilu meski lagi-lagi masih juga mengembalikan penyelesaiannya pada proses yang sama seperti tindak pidana lainnya.

Untuk mengetahui secara tegas apakah benar penyelesaian tindak pidana pemilu di Indonesia tidak diatur secara khusus, maka perlu kita lihat beberapa landasan hukum yang berkaitan dengan masalah ini, yaitu : (1) Undang-undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum ; (2) Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum; (3) Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor : KMA/021/SK/IV/1999 tentang Hubungan dan Tata Kerja Panitia Pengawas dengan Komisi Pemilihan Umum dan Panitia Pelaksana Pemilihan Umum Tahun 1999; (4) Keputusan Komisi Pemilihan Umum Indonesia Nomor 13 Tahun 1999 tentang Tata cara dan Jadwal Waktu Kampanye Pemilihan Umum.

Berdasarkan substansi dari empat landasan hukum di atas, khususnya ketentuan di dalam :

- a. Pasal 26 huruf b dan c UU No. 3 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa tugas dan kewajiban Panitia Pengawas adalah menyelesaikan sengketa atas perselisihan yang timbul dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum; dan menindaklanjuti temuan, sengketa, dan perselisihan yang tidak dapat diselesaikan untuk dilaporkan kepada instansi penegak hukum.
- b. Pasal 24 ayat (1) dari Keputusan Ketua Mahkamah Agung No : KMA/021/SK/IV/1999 yang menyatakan bahwa Segala sengketa atau perselisihan yang terjadi dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum, diselesaikan oleh PANWAS di daerah pemilihan sesuai dengan daerah tingkat pemilihannya masing-masing. Juga di dalam Pasal 24 ayat (2) huruf c yang menyatakan bahwa PANWAS menindaklanjuti temuan, sengketa dan perselisihan yang tidak dapat diselesaikan dengan memerintahkan kepada Panitia Pelaksanaan Pemilihan Umum sesuai dengan wilayah kerjanya untuk melaporkan kepada penegak hukum. Juga di dalam Pasal 28 ayat (2) dan (3) yang menyatakan bahwa Perbuatan yang merupakan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan Pemilihan Umum tetapi bukan merupakan delik Pemilihan Umum atau Tindak Pidana, diselesaikan dalam musyawarah PANWAS, sedangkan Perbuatan yang merupakan delik Pemilihan Umum atau tindak pidana diproses sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.
- c. Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor : 13 Tahun 1999 khususnya Pasal 19 dan Pasal 20 yang pada intinya menyatakan bahwa terhadap pelanggaran kampanye yang berupa tindak pidana (seperti mempersoalkan ideologi dan UUD 1945, menghina orang, suku, agama, menghasut, mengganggu ketertiban umum, dan sebagainya¹) maka sanksi yang diberikan kepada Partai Politik peserta Pemilu adalah tindakan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Maka dapat ditarik kesimpulan bahwa penyelesaian tindak pidana pemilu dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagaimana penyelesaian terhadap tindak pidana lainnya yang bukan merupakan tindak pidana pemilu (misalnya yang diatur di dalam KUHP). Wewenang PANWAS untuk menyelesaikan perselisihan dan menjatuhkan

¹ Perbuatan-perbuatan ini tercantum di dalam KUHP.

tindakan hukum atas pelanggaran-pelanggaran yang terjadi di dalam pemilu hanyalah sebatas perbuatan-perbuatan yang tidak tergolong ke dalam tindak pidana pemilu dan tindak pidana lainnya.

Tindak pidana yang terjadi harus diselesaikan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Begitu juga atas tindak pidana pemilu maka wewenang PANWAS hanya sebatas menindaklanjutinya saja atau melaporkan saja kepada lembaga yang berwenang, yang di dalam sistem peradilan pidana Indonesia dilakukan oleh kepolisian di garis depan dengan melakukan penyelidikan dan penyidikan, kejaksaan dengan melakukan penuntutan, pengadilan dengan memeriksa kasus dan seterusnya sesuai proses hukum acara pidana sebagaimana diatur di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Dengan demikian dapat disimpulkan pula bahwa penyelesaian atas tindak pidana pemilu menurut peraturan perundang-undangan yang ada dilakukan oleh sistem peradilan pidana. Penyelesaian di luar sistem ini adalah bertentangan dengan hukum karena tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk mengetahui proses penyelesaian tindak pidana sesuai sistem peradilan pidana ada di Indonesia kita dapat melihat pada beberapa ketentuan, yaitu : KUHAP, UU Pokok Kekuasaan Kehakiman, UU Pengadilan Umum, UU Kepolisian, dan UU Kejaksaan. Penyelesaian tindak pidana pemilu, sebagaimana penyelesaian tindak pidana lainnya dilakukan sesuai proses yang ada dalam sistem peradilan pidana itu, yang dimulai dari instansi kepolisian yang bertugas melakukan penyelidikan dan penyidikan, selanjutnya kejaksaan yang bertugas melakukan penuntutan perkara ke depan pengadilan, dan selanjutnya hakim yang bertugas memeriksa suatu perkara di pengadilan.

D. Sistem Peradilan Pidana dan Penyelesaian Tindak Pidana Pemilu

Kita akan melihat hubungan dan juga pembagian peran lembaga penegak hukum dan panitia pengawas pemilu dalam penyelesaian tindak pidana pemilu.

1. Kepolisian dan Penyelesaian Tindak Pidana Pemilu

Kepolisian menyidik hampir semua tindak pidana, termasuk tindak pidana pemilihan umum yang merupakan pelanggaran atas ketentuan yang

diatur dalam Undang-undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum yang menjadi fokus kajian dalam studi ini. Sementara menurut Undang-undang No. 3 Tahun 1999 tersebut juga tidak ditunjuk adanya penyidik lain (misalnya Panitia Pengawas atau Komisi Pemilihan Umum) untuk menyidik tindak pidana pemilihan umum. Atau dengan kata lain, penyidikan untuk tindak pidana pemilihan umum hanyalah menjadi tugas dari kepolisian, bukan tugas dan wewenang instansi lain.

Surat Kesepakatan Bersama (SKB) antara Polri dan Panwas No. 01/SK/PANWASPUS/IV/1999 dan No. Pol:Skep/02/IV/1999 pada tanggal 26 April 1999 isinya semakin menegaskan kesimpulan bahwa yang berwenang mengambil tindakan hukum terhadap tindak pidana pemilu dan tindak pidana lainnya yang terjadi dalam proses pemilu adalah kepolisian. Substansi dari surat kesepakatan di atas pada prinsipnya sama dengan substansi dari beberapa peraturan yang sudah dibahas di atas, terutama menyangkut bagaimana menyelesaikan tindak pidana pemilu secara hukum. Lebih jauh dari itu, kita mendapat informasi pula bahwa tindakan kepolisian bisa dilakukan atas permintaan Panwas maupun atas prakarsa kepolisian sendiri jika polisi yang menemukan. Tetapi dalam hal yang terakhir tadi, Polri harus berkoordinasi dengan Panwas. Tidak dijelaskan dalam SKB tadi apa pengaruhnya koordinasi dengan Panwas. Juga tidak jelas apa implikasinya apabila tidak dilakukan koordinasi dengan Panwas. Juga tidak dijelaskan apa sikap Polri apabila yang melaporkan terjadinya tindak pidana pemilu adalah masyarakat umum di luar Panwas (baik dari Pemantau Pemilu maupun masyarakat biasa).

2. Kejaksanaan dan penyelesaian Tindak Pidana Pemilu

Apabila penyidikan tindak pidana pemilu jelas menjadi wewenang dan tugas dari kepolisian, maka penuntutan terhadap tindak pidana pemilu menjadi tugas dan wewenang Kejaksanaan yang di Indonesia menjadi satu-satunya lembaga yang berwenang menuntut.

Dalam sistem peradilan pidana di Indonesia untuk seluruh kasus pidana, maka tugas penuntut umum dilakukan oleh jaksa, yang berwenang mengadakan penuntutan dalam perkara pidana dan juga bertugas menjalankan putusan hakim dan penetapan pengadilan. Dengan begitu untuk semua tindak pidana maka penuntutannya dilakukan oleh kejaksanaan, termasuk di dalamnya tindak pidana pemilihan umum. Oleh karena menurut UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum tidak ada ketentuan lain mengenai masalah penuntutan tindak pidana pemilihan

umum maka penuntutan atas tindak pidana pemilihan umum dilakukan menurut hukum acara pidana biasa yang diatur dalam UU No. 8 Tahun 1981. Dengan begitu jaksa juga berperan dalam penyelesaian tindak pidana pemilihan umum yaitu dengan melakukan penuntutan ke pengadilan.

Dalam kaitan penuntutan tindak pidana pemilu hubungan yang ada hanyalah antara kepolisian selaku penyidik dan kejaksaan selaku penuntut. Hubungan antara kedua lembaga ini terutama karena bahan yang digunakan oleh jaksa untuk menuntut berasal dari penyidikan kepolisian yang dituangkan dalam Berita Acara Pemeriksaan (BAP). Sementara itu tidak ada hubungan yang jelas antara kejaksaan dengan Panwas. Meski demikian antara kedua lembaga ini telah dilakukan pembicaraan dan terjadi kesepakatan bersama yang tidak dituangkan secara formal dalam Surat Kesepakatan Bersama. Pada prinsipnya diharapkan agar Kejaksaan mempercepat proses pengajuan kasus dugaan tindak pidana pemilu yang diterima dari Polri kepada Pengadilan sehingga hukum betul-betul ditegakkan baik demi kepastian hukum maupun demi keadilan.²

3. Pengadilan dan Penyelesaian Tindak Pidana Pemilu

Pengadilan adalah lembaga yang menjalankan salah satu kekuasaan kehakiman yang merdeka serta menyelenggarakan peradilan guna menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya. Inti tugas tersebut adalah memberi kekuasaan kepada pengadilan untuk mengadili dan memberi keputusan atas setiap perkara. Tugas ini dilaksanakan oleh hakim, termasuk hakim di pengadilan negeri, hakim tinggi di Pengadilan Tinggi, dan hakim agung di Mahkamah Agung.

Terhadap penyelesaian tindak pidana pemilihan umum pun semestinya dilakukan melalui proses yang digariskan dalam hukum acara pidana, yaitu melalui sistem peradilan pidana. Melalui proses ini maka hakimlah yang akan menyelesaikan sengketa pemilihan umum yang berupa tindak pidana pemilihan umum melalui putusannya yang bisa berupa pembebasan, pelepasan dari segala tuntutan hukum, atau pidanaan terhadap si pelaku. Hanya dengan inilah maka kepastian hukum akan lebih terjamin.

Sesuai ketentuan perundang-undangan yang ada maka kita dapat mengetahui bahwa lingkungan Peradilan Umumlah yang memiliki

² Libat Panwaslu, *Pengawasan Pemilihan Umum 1999* (1999) 6.

kompetensi untuk menyelesaikan perkara-perkara pidana termasuk tindak pidana pemilu. Mengingat hingga saat ini Indonesia tidak memiliki apa yang disebut pengadilan khusus tentang pemilihan umum (election court), maka penyelesaiannya secara yuridis dilakukan oleh Peradilan Umum yang dimulai dari Pengadilan Negeri di tingkat pertama, Pengadilan Tinggi di tingkat banding, dan Mahkamah Agung di tingkat kasasi.

Mahkamah Agung juga mempunyai kebijakan dalam penyelesaian tindak pidana pemilu. Hal tersebut tertuang dalam Surat Edaran Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor : 1 Tahun 1999 tentang Tugas Khusus Pengadilan Negeri Untuk Pemilihan Umum. Surat tersebut antara lain berisi :

- 1) Mahkamah Agung meminta kepada para hakim agar memberi prioritas dengan memperhatikan asas sederhana, cepat dan biaya ringan, atas pemeriksaan dan penyelesaian perkara-perkara yang khusus menyangkut ketentuan pidana sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum beserta peraturan pelaksanaannya;
- 2) Mahkamah Agung meminta pengadilan membentuk majelis khusus dalam penanganan perkara yang berkaitan dengan Pemilihan Umum dan anggotanya bukan Hakim yang telah ditunjuk sebagai anggota Panitia Pengawas Pemilihan Umum.

4. Pembagian Peran dalam Penyelesaian Tindak Pidana Pemilu

Berdasarkan uraian di atas, kita dapat melihat bahwa antara lembaga-lembaga penegak hukum, yaitu kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan serta Panitia Pengawas Pemilu terdapat pembagian peran sebagai berikut :

Lembaga	Tugas/ Kewenangan yang terkait dengan laporan tindak pidana pemilu	Landasan
Panwas	Menindaklanjuti temuan, sengketa, dan perselisihan yang tidak dapat diselesaikan untuk dilaporkan kepada instansi penegak hukum (polisi)	Pasal 26 huruf a UU No. 3 Tahun 1999

Kepolisian	Menyelesaikan laporan tindak pidana pemilu yang terjadi dengan melakukan penyelidikan dan penyidikan ³	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pasal 26 huruf a UU No. 3 Tahun 1999 2. UU No. 8 Tahun 1981
Kejaksaan	Melakukan penuntutan tindak pidana pemilu ke pengadilan negeri berdasarkan hasil penyidikan polisi ⁴	<ul style="list-style-type: none"> • UU No. 8 Tahun 1981 • UU Kejaksaan
Pengadilan	Mengadili terdakwa dalam kasus tindak pidana pemilu yang diajukan oleh jaksa penuntut umum	<ul style="list-style-type: none"> • UU No. 8 Tahun 1981 • UU Kekuasaan Kehakiman • UU Pengadilan Umum

5. Tidak berbeda dengan Penyelesaian Tindak Pidana Lainnya

Dengan uraian di atas jelaslah bahwa dari segi peraturan perundang-undangan proses penyelesaian tindak pidana pemilu sejak dari penyelidikan, penyidikan, penuntutan, hingga pemeriksaan di sidang pengadilan tidak berbeda dengan tindak pidana lainnya yang diatur sesuai hukum acara pidana di dalam KUHP. Perbedaannya hanyalah adanya keterlibatan Panwas di dalam menerima dan menemukan adanya penyimpangan peraturan pemilu yang diduga merupakan tindak pidana. Meski memiliki peran, Panwas ini tidak memiliki kewenangan melakukan penyelidikan maupun penyidikan tindak pidana pemilu. Panwas hanya berwenang menyelesaikan pelanggaran yang berupa penyimpangan yang bersifat prosedur.

³ Dalam SKB dengan Panwas Polri sepakat membentuk Tim Khusus Penanganan Penyidikan Tindak Pidana Pemilu.

⁴ Dalam Kesepakatan dengan Panwas pada intinya Kejaksaan diharapkan mempercepat proses pengajuan kasus dugaan tindak pidana pemilu yang diterima dari Polri kepada pengadilan.

E. Penyelesaian Tindak Pidana Pemilu dalam Praktek : Kasus Pemilu 1999

Penyelesaian tindak pidana pemilu pada pemilu 1999 menampakkan berbagai hal, antara lain yang dapat diuraikan secara singkat di bawah ini.

1. Dilihat dari legal framework-nya penyelesaian tindak pidana pemilu mempersulit para penegak hukum, pertama : karena diatur oleh banyak dokumen (dari UU, PP, Keputusan MA, Keputusan KPU, hingga SKB) padahal semua merujuk pada satu hal saja yaitu bahwa penyelesaian tindak pidana pemilu diselesaikan sesuai peraturan perundang-undangan atau melalui sistem peradilan pidana.
2. Tidak adanya sistem inventarisasi, kategorisasi dan evaluasi yang jelas dan benar tentang kecurangan/ pelanggaran/ irregularities/ violations dalam pemilu. Berbagai inventarisasi yang dilakukan ternyata tidak membagi secara tepat berbagai praktek curang. Buku Evaluasi Kecurangan dan Pelanggaran Pemilu 1999 dari KPU (sebagai contoh) mencampuradukkan berbagai kecurangan pemilu yang bukan tindak pidana ke dalam kolom "Tindak Pidana". Buku Laporan Panwas (sebagai contoh lain) menyebutkan adanya tindak pidana pemilu yang dilakukan oleh Partai Politik. Padahal, dalam UU Pemilu subyek tindak pidana hanya orang (badan atau bahkan partai politik bukan subyek tindak pidana pemilu). Begitu pula dalam UU Partai Politik subyek tindak pidana di dalamnya hanyalah orang, sementara partai politik hanya dapat dijatuhi sanksi administratif saja (bukan sanksi pidana). Dengan demikian penyebutan partai politik sebagai pelaku tindak pidana pemilu adalah tidak tepat. Hal ini terbawa hingga ke pengadilan yaitu adanya pembuktian untuk membuktikan bahwa sogokan pemilu berasal dari partai politik, dan bukan dari pribadi tersangka.
3. Panwas ikut menyelesaikan tindak pidana pemilu, atau paling tidak telah melakukan "penyaringan" atas kasus-kasus yang dilaporkan sebagai tindak pidana pemilu. Kasus yang tidak dapat diselesaikan baru ditindaklanjuti ke kepolisian. Padahal sesuai ketentuan laporan adanya tindak pidana pemilu ditangani oleh penegak hukum, khususnya kepolisian.
4. Banyaknya laporan tindak pidana pemilu yang "tidak berhasil lolos saringan" untuk diajukan ke tahap-tahap selanjutnya atau tidak

berhasil dibuktikan. Pihak kepolisian yang menerima laporan pidana pemilu dalam melaksanakan tugas pengumpulan bukti-bukti mendapati kesulitan.

5. Fakta lainnya, pihak penegak hukum dalam melakukan penyelesaian tindak pidana pemilu melakukan : (1) "pendekatan yang bersifat lebih menjamin keselerasan atau kedamaian"; (2) menegaskan bahwa tindakan yang dilakukan adalah salah, tetapi tidak harus menghukum berat (terbukti dari tuntutan maupun putusan yang berupa hukuman percobaan); (3) melihat bahwa kasus tindak pidana pemilu lebih merupakan konflik politik antar parpol dan bukan untuk melindungi kepentingan masyarakat atau demokrasi; (4) pendekatan yang sempit dalam melihat suatu unsur tindak pidana terbukti atau tidak (misalnya dalam membuktikan adanya pemberian yang diduga sebagai suap atau money politics); (5) penyelesaian yang berlangsung lama padahal tahapan pemilu sudah lama selesai (Hingga saat ini masih ada kasus yang menunggu putusan kasasi Mahkamah Agung, padahal pemilu sudah selesai tiga tahun, belum lagi jika terhadap putusan itu nantinya diajukan Peninjauan Kembali).
6. Kurangnya perhatian dari masyarakat untuk memantau perjalanan kasus-kasus tindak pidana pemilu terutama setelah tahapan pemilu selesai, masyarakat tidak lagi menaruh perhatian. Pemantauan terhadap perjalanan kasus-kasus pemilu bahkan tidak lagi dilakukan oleh mereka yang melaporkan ke polisi. Pertama : karena Panwas sudah dibubarkan, kedua : bukan tugas KPU untuk melakukannya; ketiga : orang-orang dari kalangan partai yang melaporkan maupun yang jadi tersangka sudah tidak lagi berseteru (bahkan mungkin saling berkoalisi di DPR/DPRD); dan keempat : karena lamanya proses peradilan pidana.
7. Kurang adanya hubungan yang jelas antara penyelesaian tindak pidana pemilu dengan tidak sahnya pemilihan di suatu tempat. Hal ini karena tidak adanya hubungan yang jelas antara kesalahan dalam arti pidana dan sahnya pemilihan. Tidak ada kejelasan apakah jika pengadilan membuktikan bahwa seorang juru kampanye atau calon yang berkampanye dari suatu partai politik bersalah dan dihukum atas tindak pidana pemilu maka pemilu di daerah itu harus diulang. Seharusnya ada hubungan sedemikian rupa sehingga apabila pengadilan membuktikan salahnya seorang calon/ juru kampanye maka konsekuensinya pencalonan orang itu gugur dan pemilunya diulang.

Hal ini disebabkan undang-undang tidak mengaturnya serta proses penyelesaian tindak pidana pemilu yang sangat lama, sehingga bisa terjadi sampai si calon sudah menjadi anggota DPR/DPRD penyelesaian tindak pidana pemilu belum selesai juga.

F. Penutup

Berdasarkan uraian di atas ada beberapa hal yang dapat difikirkan :

1. Sebaiknya pengaturan mengenai tindak pidana pemilu dan penyelesaiannya dimuat dalam satu saja peraturan yang jelas dan dapat menjadi pedoman bagi para penegak hukum, tidak lagi diatur dan dimuat dalam berbagai dokumen. Mengingat sifatnya, sebaiknya di masa depan ada undang-undang mengenai tindak pidana pemilu dan penyelesaiannya yang di dalamnya memuat baik aspek materil maupun formil, beserta kelembagaan yang berwenang menyelesaikannya.
2. Sebaiknya dilakukan standarisasi dalam hal pengkategorian suatu penyimpangan/ kecurangan pemilu sehingga jelas bagi semua pihak mana tindakan yang merupakan tindak pidana pemilu, tindak pidana umum bukan pemilu, dan penyimpangan pemilu yang bukan tindak pidana. Hal itu mengingat terhadap masing-masing ditangani secara berbeda pula.
3. Perlu difikirkan adanya pengadilan pemilu yang bisa berada pada Peradilan Umum dimana pengadilan ini memutus pada tingkat pertama dan terakhir sehingga proses penyelesaian tindak pidana pemilu maupun sengketa pemilu lainnya berlangsung singkat. Dengan demikian putusan dari pengadilan ini dapat memiliki manfaat bagi proses pemilu, misalnya jika seorang calon/ juru kampanye terbukti bersalah melakukan tindak pidana pemilu di suatu daerah, maka komisi pemilu dapat menindaklanjuti dengan mengadakan pemilu ulang di daerah itu.
4. Pemberian wewenang bagi komisi pemilu dalam menyelidiki suatu laporan tindak pidana pemilu dan menyerahkan kepada penegak hukum untuk diselesaikan memang dapat mempersingkat proses, tetapi harus difikirkan peningkatan skill dalam investigasi serta kuantitas pelaksana pemilu mengingat banyaknya laporan. Juga perlu difikirkan ketentuan formal mengenai hasil investigasi yang berupa berita acara pemeriksaan : apakah sudah memadai guna proses pembuktian di pengadilan. Jangan sampai terjadi banyak kasus diajukan, dan banyak

yang gagal karena perumusan hasil investigasi dan bukti-bukti yang tidak memadai.

5. Mengingat politik hukum pidana terhadap tindak pidana pemilu yang sangat jelas yakni bahwa tindak pidana pemilu merupakan suatu perbuatan yang serius sehingga diancam pidana yang serius, maka sebaiknya para penegak hukum pun memandangnya demikian. Apabila tidak, maka akan terjadi perbedaan tajam antara politik hukum pidana dengan penegakan hukum oleh para penegak hukum. Hal ini pada gilirannya kurang mendorong tegaknya aturan-aturan pemilu karena pelaku/ calon pelaku tidak takut terhadap ancaman pidana yang ada yang nyatanya tidak pernah dijatuhkan.

