

KOMPLEKSITAS PERSOALAN PIDANA PEMILU

*Dr. Despan Heryansyah, SHI., SH., MH.
(Peneliti Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) FH UII Yogyakarta)*

Salah satu instrumen penting dan substansial dalam pemiluhan umum adalah mekanisme atau sistem keadilan pemilu. Sistem keadilan pemilu sederhananya dapat dimaknai sebagai sistem untuk memastikan proses pemilu di suatu negara berjalan secara bebas, adil, dan jujur. Dalam sistem tersebut terdapat beberapa bagian, di mana salah satunya adalah mekanisme penegakan hukum pemilu. Mekanisme ini digunakan sebagai sarana terakhir dalam membentengi keadilan pemilu. Sehingga pada esensinya dapat dijelaskan bahwa sistem keadilan pemilu menyiapkan mekanisme yang ditujukan untuk menanggulangi kesalahan/kekeliruan atau bahkan kecurangan yang terjadi dalam proses pemilihan. Mekanisme-mekanisme tersebut sangat berpengaruh dalam melindungi legitimasi pemilihan umum dalam hal terjadi kekeliruan ataupun kecurangan.

Berdasarkan kerangka berpikir di atas, maka sistem keadilan pemilu yang terdapat dalam UU Pemilu setidaknya ada dua: *Pertama*, terkait prosedur pelaksanaan, UU Pemilu telah mengatur seluruh aspek penyelenggaraan 11 tahapan pemilu. Selain itu, UU Pemilu juga telah mengatur ihwal hak pilih, penyelenggara pemilu yang independen, dan mekanisme penyelesaian pelanggaran dan sengketa. *Kedua*, terkait mekanisme penyelesaian pelanggaran, UU Pemilu telah mengatur dua kelompok masalah hukum dalam pemilu, yaitu: pelanggaran dan sengketa. Secara umum, pelanggaran pemilu dipahami sebagai tindakan yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait Pemilu.

Mekanisme penyelesaian pelanggaran pemilu sangatlah rumit, selain karena banyaknya jenis pelanggaran juga lienar dengan banyaknya institusi yang terlibat dalam penyelesaiannya. Jika dilihat dari aspek ini, maka pemilu di Indonesia dapat dikatakan sebagai pemilu yang paling rumit di Indonesia. Setidaknya ada sembilan institusi yang terlibat, yaitu: (1) Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), (2) Badan Pengawas

Pemilu (Bawaslu); (3) Komisi Pemilihan Umum (KPU); (4) Kepolisian Negara; (5) Kejaksaan; (6) Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara; (7) Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi; (8) Mahkamah Agung; dan (9) Mahkamah Konstitusi. Belum lagi keterlibatan Komisi Penyiaran atau Dewan Pers untuk mengawasi pemberitaan dan iklan kampanye. Sehingga, setidaknya akan ada 10 institusi yang terkait dengan penyelesaian masalah hukum pemilu.

Dari sekian banyak jenis pelanggaran pemilu dan institusi penyelesaiannya tersebut, salah satu yang paling kompleks adalah penyelesaian pelanggaran tindak pidana pemilu atau pidana pemilu, yang diselesaikan oleh Pengadilan Negeri. Karena ia merupakan tindak pidana, maka tahapan penyelesaiannya tentu saja mengikuti mekanisme *integrated criminal justice system* (sistem pengadilan pidana terpadu), yaitu sejak penyidikan oleh kepolisian, penuntutan oleh kejaksaan, persidangan di pengadilan, hingga pelaksanaan putusan hakim. Bedanya, tahapan pelaporan, penyidikan, dan penuntutan melibatkan tiga lembaga sekaligus yang tergabung dalam Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakumdu), yaitu Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan. Walaupun kewenangan penanganan pelanggaran Pemilu terdapat pada Bawaslu, proses penanganan pelanggaran dan tindak pidana Pemilu wajib melewati Sentra Gakumdu. Jika prosedur dalam Sentra Gakumdu terlewati, maka penanganan pelanggaran Pemilu cacat prosedur.

Sentra Gakumdu; Awal Masalah

Kompleksitas persoalan penegakan pidana pemilu sudah dimulai sejak penanganan perkara oleh Sentra Gakumdu tersebut. Model kerja dan penataan komposisi Sentra Gakumdu dengan kewenangan demikian, dalam prakteknya memunculkan banyak hambatan. Penyatuan tiga lembaga (Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan) dalam Sentra Gakumdu, sulit mencapai kesamaan persepsi dalam menangani kasus pelanggaran tindak pidana pemilu. Unsur kepolisian dan kejaksaan yang menjadi bagian dari Sentra Gakumdu memiliki kekhawatiran tidak dapat memenuhi bukti pembedaan pelanggaran pemilu, sehingga mereka menjadi sangat defensif dalam menerima laporan tindak pidana pemilu untuk diproses di penyidikan. Masing-masing unsur Sentra Gakumdu masih memperlakukan Sentra Gakumdu-nya itu sendiri berdasarkan kepentingan sektoral tiap-tiap lembaga (tidak secara komprehensif dan menyeluruh).

Akibatnya, sampai hari ini Sentra Gakumdu masih berkuat pada dua kritik besar. *Pertama*, perbedaan pendapat antara Bawaslu pada satu sisi, dan Kepolisian serta Kejaksaan pada sisi yang lain, menjadikan banyak laporan yang tidak sampai dilanjutkan hingga proses peradilan. Sekalipun menurut Bawaslu syarat formil dan materil telah terpenuhi, namun menurut Kepolisian dan Kejaksaan belum atau bahkan tidak terpenuhi. Kondisi ini terjadi di banyak kasus, sehingga menjadikan masyarakat enggan melaporkan pelanggaran. *Kedua*, sekalipun perkara sudah sampai pada tahapan penuntutan di kejaksaan, namun tuntutan pidana oleh jaksa sangatlah ringan. Hampir semua tuntutan pidana adalah pidana percobaan, tentu saja ini berdampak negatif terhadap efektifitas penegakan hukum pidana pemilu dan bermuara pada substansi keadilan pemilu bagi pihak yang dirugikan.

Ratio Decidendi

Masalah terus berlanjut saat perkara disidangkan dan diputus oleh pengadilan, hasil penelusuran penulis, di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Provinsi Sumatera Barat misalnya, dari total 21 perkara yang diperiksa oleh pengadilan, 20 diantaranya diputus dengan hukuman percobaan. Padahal tindak pidana yang dilakukan beragam, mulai dari politik uang, kampanye yang melibatkan calon, mencoblos berkali-kali oleh salah satu calon, merubah hasil pemungutan suara, dan lain sebagainya. Rata-rata hukuman yang dijatuhkan oleh hakim adalah 3 bulan penjara.

Jika ditimbang dari aspek yuridis-positivis, memang tidak ada yang salah, hakim memutus rendah karena memang tuntutan jaksa yang rendah, lalu hakim menggantinya dengan pidana percobaan, KUHAP sendiri memang mengatur hukuman di bawah 1 tahun dapat diganti dengan pidana percobaan. Sepanjang penelusuran penulis, *ratio decidendi*, atau pertimbangan hakim dalam memutus perkara hanya apa yang diatur dalam UU Pemilu dan KUHAP. Artinya semua sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Namun, sejatinya ada aspek lain yang juga dipertimbangkan oleh hakim, aspek substasial materil yang justeru menjadi marwah dan ruh dari pengaturan tindak pidana pemilu. *Pertama*, aspek kedaulatan rakyat, pemilu adalah implementasi konkret dari kedaulatan rakyat dan demokrasi, oleh karena itu harus dipastikan sistem dan mekanismenya berjalan dengan adil dan *fair*. Jika ada pelanggaran pidana yang dilakukan, maka artinya ia telah menyentuh dan mengganggu halaman kedaulatan rakyat, maka pidana harus ditegakkan dengan tegas.

OPINI

Kedua, bangsa Indonesia hari ini tengah dalam fase transisi menuju demokrasi yang substansial, oleh karena itu penyelenggaraan pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil adalah prasyarat utama yang mesti diwujudkan. Oleh karena itu benalu-benalu yang mengganggu suburnya pemilu Luberjurdil tersebut harus dibasmi lagi-lagi dengan tegas. Dalam konteks ini, maka pelanggaran pidana pemilu difungsikan. Hakim, memiliki wewenang untuk mewujudkan itu, melalui pertimbangan dalam putusannya, kedaulatan rakyat dan pemilu Luberjurdil, kita letakkan.