

# PROBLEMA PENEGA

Oleh : Drs. M. TITO KARNAVIAN, MA

**P**EMILU tahun 2004 merupakan sejarah baru bagi bangsa Indonesia karena Pemilu ini menerapkan sistem pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden. Di samping itu pada Pemilu 2004 ini juga akan dilakukan pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah atau DPD menggantikan lembaga Utusan Daerah yang dianggap kurang demokratis karena tidak dipilih oleh rakyat. Dengan demikian pada tahun 2004 akan dilaksanakan dua jenis Pemilihan Umum yaitu Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD yang akan berlangsung tanggal 5 April 2004 dan setelah itu diselenggarakan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Untuk mengatur kedua Pemilu ini maka telah diberlakukan dua undang-undang yaitu UU No. 12 tahun 2003 tentang Pemilu anggota DPR/DPD dan DPRD serta UU No. 23 tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Di dalam undang-undang ini telah diatur bahwa Pemilu akan diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) sedangkan pengawasan pelaksanaan pemilu dilaksanakan oleh Pengawas Pemilu. Jika KPU hanya memiliki network terdiri dari KPU yang bersifat nasional, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, sedangkan di kecamatan namanya berubah namun fungsinya dilaksanakan oleh Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), maka jaringan Pengawas Pemilu meliputi Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan. Sedangkan penegakan hukum kedua undang-undang tersebut dilaksanakan oleh Pengawas Pemilu dan aparat *Criminal Justice System* yang lain yaitu penyidik Polri, Jaksa Penuntut Umum dan Hakim.

Pelaksanaan penegakan kedua undang-undang Pemilu tersebut tampaknya akan menimbulkan banyak problema baik pada tataran penafsiran teoritis, apalagi praktis. Dari sisi teoritis saja, timbul pertanyaan mendasar yaitu apakah dengan diterapkannya kedua undang-undang ini berlaku asas "lex spesialis derogat lex generalis"? Pertanyaan ini muncul karena dari segi acara pidana di dalam undang-undang ini terdapat sejumlah aturan yang tidak sesuai dengan UU no. 8 tahun 1981 tentang KUHAP demikian pula sebagian besar materinya yang overlapping dengan KUHP. Ketidaksesuaian tersebut antara lain :

1. Berdasarkan KUHAP maka laporan tentang tindak pidana dapat diketahui langsung oleh penyelidik/penyidik Polri, atau dilaporkan oleh warga masyarakat Namun menurut pasal 127 (1) UU No. 12



tahun 2003, laporan pelanggaran Pemilu di terima oleh Pengawas Pemilu dan sesuai ayat (2) pelapor terbatas pada : warga negara yang mempunyai hak pilih, pemantau Pemilu, dan/atau peserta Pemilu. Masalah yang muncul adalah apakah Jika penyidik Polri mengetahui langsung terjadinya pelanggaran undang-undang tersebut yang bersifat pidana lalu penyidik Polri tidak dapat membuat laporan polisi model "A" sebagai pelapor ? Atau ada warga negara lain yang tidak mempunyai hak pilih namun mengetahui adanya pelanggaran pidana undang-undang tersebut lalu tidak bisa menjadi pelapor ? Contoh pada pasal

139 ayat 2 UU No. 12/2003 dinyatakan 'Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan dan menghalang-halangi seseorang yang akan melakukan haknya untuk memilih, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan atau paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000 atau paling banyak Rp. 10.000.000. Jadi seandainya terjadi peristiwa penganiayaan berat oleh seseorang terhadap seorang pemilih di depan mata anggota Polri lalu diambil tindakan oleh polisi tersebut, namun korban tidak mau melapor, apakah polisi tersebut tidak dapat membuat laporan polisi model "A" dan meminta dahulu warga negara lain yang mempunyai hak pilih, pemantau pemilu dan atau peserta pemilu untuk melapor ? Lalu apakah semua laporan tersebut harus dilaporkan ke Panwaslu dan Polri tidak boleh menerima laporan dari pelapor ? Ini sekedar contoh kasus yang kemungkinan besar dapat terjadi pada saat pemungutan suara yang akan datang. Untuk mengantisipasi hal ini memang sejumlah Polda telah melakukan terobosan dengan membuat semacam kesepakatan bersama antara Polda, Panwaslu Propinsi dan Kejaksaan Tinggi, yang diantaranya menyetujui bahwa Polri dapat menerima laporan dari ketiga kelompok pelapor dimaksud dan sesegera mungkin meneruskan laporan tersebut ke Panwaslu untuk dikaji. Bagaimanapun ketentuan pelaporan ini akan membuka peluang bagi tersangka untuk pembelaan dirinya dan mementahkan proses penegakan hukum.

2. Problema lain yang muncul dari segi acara pidana adalah jangka waktu pelaporan, penyidikan, penuntutan dan persidangan. Berdasarkan pasal 127 (4) UU No. 12/2003 maka laporan pelanggaran Pemilu disampaikan kepada pengawas Pemilu selambat-lambatnya 7 hari sejak terjadinya pelanggaran Pemilu. Lalu bagaimana de-

# KAN UNDANG-UNDANG PEMILU

ngan laporan yang lebih dari 7 hari setelah terjadi pelanggaran? Apakah kedaluarsa? Memang sebagian ahli mengatakan bahwa tidak ada aturan tentang kedaluarsa di dalam undang-undang ini, namun ini akan menjadi peluang lain bagi tersangka untuk membebaskan diri. Kemudian sesuai pasal 128 maka Pengawas Pemilu dalam waktu 7 hari sejak laporan diterima memutuskan untuk menindak lanjut atau tidak dan dalam hal memerlukan keterangan tambahan keputusan tersebut selambat-lambatnya 14 hari. Masalahnya bagaimana jika Pengawas Pemilu mengambil keputusan lebih dari 14 hari, apakah laporan tersebut tidak dapat ditindaklanjuti atau kedaluarsa, meskipun indikasi pidananya ada? Ini peluang tersendiri bagi tersangka.

Pasal 131 UU No. 12 tahun 2003 membatasi waktu penyidikan 30 hari sejak diterimanya laporan dan 7 hari setelah penyidikan selesai penyidik menyerahkan kepada penuntut umum. Selanjutnya penuntut umum melimpahkan berkas perkara ke pengadilan selambat-lambatnya 14 hari sejak diterima dari penyidik. Pemeriksaan di sidang pengadilan dibatasi penyelesaiannya paling lama 21 hari untuk pengadilan negeri dan 14 hari untuk pengadilan tinggi. Batasan waktu ini merupakan masalah yang cukup serius. Dengan batasan waktu penyidikan yang hanya 30 hari maka penyidik harus mampu mengumpulkan alat bukti yang cukup sesuai 184 KUHAP. Berkas perkara yang disiapkan pun tidak dapat mengikuti berkas sebagaimana acara pemeriksaan cepat seperti pada tipiring. Hal ini karena sesuai pasal 205 KUHAP yang termasuk perkara tipiring hanya perkara yang diancam pidana penjara atau kurungan paling lama 3 bulan dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.7.500 dan penghinaan ringan. Sedangkan pidana Pemilu sesuai UU No. 12 tahun 2003 memang ada yang ancamannya paling lama 3 (tiga) bulan, seperti pasal 137 ayat (1) namun ancaman denda maksimumnya Rp 1 juta

dan minimum Rp. 100 ribu sehingga banyak yang berpendapat pidana ini tidak masuk tipiring. Pelanggaran yang lain bahkan ada yang ancamannya jauh lebih berat, dan sebagai catatan di samping ada batasan ancaman maksimum, diatur pula ancaman minimumnya.

Berkas perkara yang mungkin dibuat penyidik dalam waktu 30 hari adalah berkas perkara untuk acara pemeriksaan singkat sebagaimana pasal 203 KUHAP. Permasalahannya adalah acara pemeriksaan singkat ini diselenggarakan untuk perkara yang pembuktian dan penerapan hukumnya mudah dan bersifat sederhana. Sedangkan dalam



praktek, dugaan kasus pelanggaran pidana Pemilu yang dilaporkan kepada penyidik Polri ada yang tidak sederhana dan mudah baik pembuktian maupun penerapan hukumnya. Contoh laporan dugaan 'kampanye di luar jadwal' atau lebih populer disebut dengan 'curi start kampanye'. Untuk membuktikan pidana ini, maka tentunya harus ditentukan dahulu apakah suatu kegiatan dinyatakan sebagai kampanye. Penentuan ini saja telah menim-

bulkan silang pendapat karena parpol peserta Pemilu yang dilaporkan mengangap kegiatannya bukan kampanye karena sesuai dengan pasal 1 butir 11 UU No. 12/2003 kampanye harus dilakukan untuk meyakinkan pemilih dengan menawarkan program parpol, sehingga jika tidak ada fakta meyakinkan pemilih atau menawarkan program tidak masuk pengertian kampanye. Sebaliknya Panwaslu menganggap kegiatan mengumpulkan massa dengan memakai atribut parpol sudah masuk definisi kampanye. Untuk itu penyidik meminta keterangan ahli dari KPU atau akademisi ahli Hukum Tata Negara yang pendapatnya berbeda pula tentang definisi kampanye ini. Penyidikan kasus seperti ini jelas tidak mudah. Penyidik perlu waktu untuk mencari fakta di lapangan karena bukti yang diajukan Panwaslu kurang lengkap, selanjutnya mengajukan surat untuk meminta keterangan ahli. Bagi penyidik yang berada di kota besarpun mungkin waktu 30 hari dapat menjadi masalah meskipun di kota tersebut terdapat kantor KPU, kantor Panwaslu, Pengadilan Negeri untuk meminta ijin/penetapan penyitaan/penggeledahan, ahli Hukum Tata Negara atau ahli bahasa untuk ahli dan sebagainya. Kemudian bagaimana dengan penyidik di Polsek-Polsek yang menangani kasus Pemilu yang mungkin cukup sulit penerapan hukumnya padahal mereka jauh dari kantor KPU, Kejaksaan, Panwaslu, ahli dan lain-lain seperti di Papua, Maluku atau daerah pedalaman? Dalam pasal 203 ayat (3) butir b KUHAP tentang acara pemeriksaan singkat pun pembuat undang-undang masih memberikan kesempatan kepada jaksa dan hakim untuk memperpanjang waktu pemeriksaannya sebagaimana disebutkan "Dalam hal hakim memandang perlu pemeriksaan tambahan, supaya diadakan pemeriksaan tambahan dalam waktu paling lama empat belas hari dan bilamana dalam waktu tersebut penuntut umum belum juga dapat menyelesaikan pemeriksaan tambahan, maka hakim

memerintahkan perkara itu diajukan ke sidang pengadilan dengan acara biasa". Beberapa rekan secara guyon mengatakan bahwa pembuat undang-undang ini mungkin berpikir bahwa yang dianggap Indonesia itu hanya kota besar saja, dan tidak memikirkan bagaimana penegakan undang-undang ini di daerah-daerah terpencil. Meskipun memang tidak dinyatakan dalam undang-undang Pemilu bahwa setelah batas waktu penyidikan, penuntutan atau pemeriksaan di sidang sebagaimana ditentukan suatu kasus akan menjadi kedaluarsa, namun jelas akan membuka peluang bagi tersangka atau penasehat hukumnya untuk bebas.

3. Masalah mendasar lain yang tidak kalah peliknya jika setuju menerapkan asas *'les specialis derogat lex generalis'* terhadap kedua undang-undang pemilu tahun 2003 adalah materi pidananya yang banyak *overlapping* dengan materi KUHP. Jika disimak, kedua undang-undang Pemilu tersebut hanya memuat 4 (empat) kelompok perbuatan pidana. Di dalam UU no. 12 tahun 2003 4 kelompok perbuatan pidana tersebut terdapat dalam pasal 137 hingga 140. Pasal 137 memuat 7 kelompok pidana yang terkait dengan kegiatan pendaftaran pemilih atau peserta Pemilu, pasal 138 mencantumkan 7 perbuatan yang berhubungan dengan kegiatan kampanye, pasal

139 mengatur 8 perbuatan yang berkenaan dengan kegiatan pada saat pemungutan suara, dan pasal 140 yang berisi 4 perbuatan terkait kegiatan penghitungan suara. Keempat kelompok perbuatan inilah yang dianggap sebagai tindak pidana Pemilu, di luar itu tentu diberlakukan KUHP atau undang-undang pidana yang lain. Yang menjadi permasalahan adalah bagaimana jika terjadi suatu perbuatan yang baik di KUHP maupun di UU Pemilu diatur? Misalnya terjadi penganiayaan berat (pasal 351 ayat 3 KUHP) untuk menghalangi seseorang yang akan menggunakan hak pilih (pasal 139 (1) UU No. 12/2003) atau kasus pemalsuan identitas diri (263 KUHP) untuk menjalankan suatu perbuatan dalam Pemilu (pasal 137 ayat 3 UU No. 12 tahun 2003)? Apakah akan diterapkan KUHP atau UU. No. 12 tahun 2003? Jika diterapkan KUHP kasus-kasus tersebut tesangkanya dapat ditahan, namun jika UU No. 12 tahun 2003 yang diberlakukan maka tidak dapat dilakukan penahanan karena ancamannya jauh lebih ringan. Dilematikannya adalah jika diterapkan KUHP maka dapat menambah peluang tersangka/penasehat hukumnya untuk membela diri, dan sebaliknya jika diterapkan UU No. 12 tahun 2003 dapat menimbulkan rasa tidak puas dan tidak adil dari korban yang dirugikan.

Dari pembahasan di atas, jelas bahwa

penegakan hukum UU No. 12 tahun 2003 dan UU No. 23 tahun 2003 akan menimbulkan banyak permasalahan teknis hukum. Kuncinya adalah koordinasi yang erat antara Panwaslu, penyidik Polri dan Jaksa Penuntut Umum, serta keberanian hakim pengadilan untuk melakukan terobosan hukum yang kemudian akan menjadi yurisprudensi. Banyaknya *'grey area'* di dalam undang-undang Pemilu yang baru ini kiranya dicermati oleh Panwaslu untuk tidak semata-mata mengajukan semua dugaan pelanggaran pidana Pemilu ke penyidik Polri. Dengan batasan waktu yang singkat yaitu 37 hari, maka seyogyanya hanya kasus-kasus yang mudah dan sederhana pembuktian serta penerapan hukumnya yang diajukan ke penyidik Polri. Sedapat mungkin pelanggaran yang dilaporkan diselesaikan melalui mekanisme sengketa, misalnya dengan mengundang peserta parpol untuk berembuk menyelesaikan dugaan pelanggaran yang ada karena memang Pemilu ini menjadi simbol nilai-nilai demokrasi. Jika pun tetap dipaksakan diserahkan kepada penyidik dan penyidik serta penuntut umum mengalami kesulitan dengan batasan waktu yang ada sehingga menyelesaikan tugasnya lewat dari batasan waktu, hakim diharapkan mengambil terobosan hukum misalnya mengubah pemeriksaannya menjadi acara pemeriksaan biasa.

**PERKUMPULAN KELUARGA BESAR JAGRATARA  
(ALUMNI AKPOL 1984)**

Mengucapkan

*Selamat & Sukses*

Atas dilantiknya

**Kombes Pol Drs Badroddin Haiti**

SEBAGAI KAPOLWIL TABES SEMARANG

Jakarta, Februari 2004

Badan Pengurus

Ketua

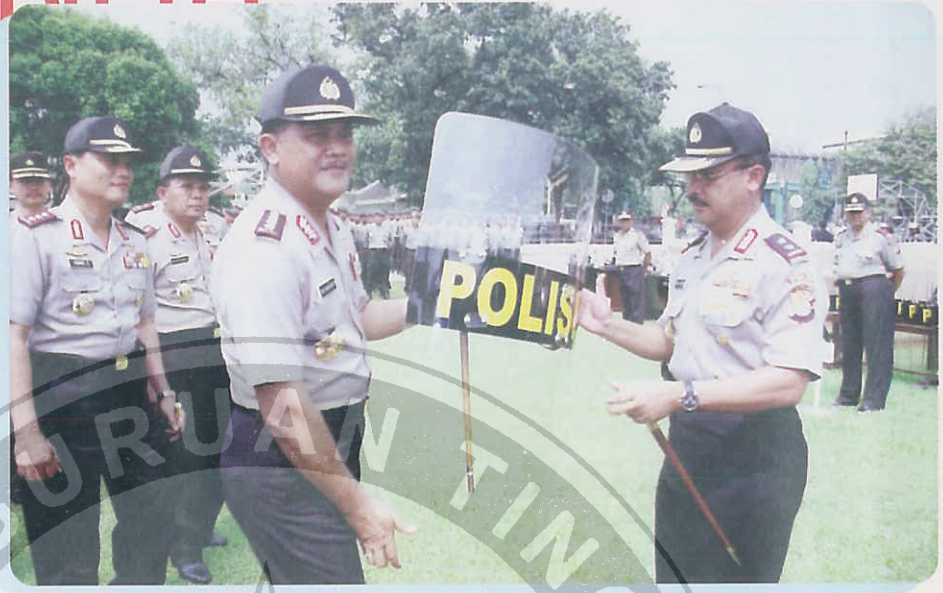
Kombes Pol Drs Ketut Untung Yoga, SH, MM



# LENSA



**BANTUAN:** Kapolri memberikan bantuan peralatan materiiil kepada Kapolda Metro Jaya



**HELI:** Para Kapolda menerima bantuan helikopter.



**PEMILU:** Simulasi Pam TPS Pemilu 2004, di Polda Metro Jaya



**BENTROK:** Ribuan pengunjung rasa di Pangkalan Kampar Riau bentrok dengan polisi.

**BENTROK:** Para mahasiswa bentrok dengan aparat kepolisian menjelang vonis Akbar Tanjung.