

Paramita Ersan
Mahkamah Partai Golkar
paramita.ersan@gmail.com

PEMALSUAN SURAT DALAM PEMILUKADA SERENTAK

ABSTRACT

By enactment of Law No. 8 Year 2015, a new era of Regional Elections have begun, as the Law requires the Indonesian people to hold all Regional Elections simultaneously. In particular, the most recent Simultaneous Regional Elections was held amidst conflicts of leadership in two major political parties. This gave rise to criminal acts of Letter Forgery in a massive, structurized, and systematic manner throughout the Regional Elections phases. Based on the analysis of Election Oversight Committee (Bawaslu) Decision No. 01/PS/BWSI.Kalteng.21.00/08/2015 and Election Ethics Committee (DKPP) Decision No. 56/DKPP-PKE-IV/2015, there is a challenge in election crime regulations, which must be done quickly with time limit, as mandated by Law No. 8 Year 2015. The human factor that runs the law that is far from ideal, coupled with the dualism within political parties, increases the chance for acts of forgery, which not only resulted in administrative breaches but also have criminal implications. To address this, non-penal approaches would bring more justice and legal order than penal laws. In this regard, a reform is in order, by increasing the knowledge of people involved in the Regional election process. Furthermore, in line with the development of criminal provisions in the Election Law and Penal Code, in practice the integrating approaches is needed between penal and non penal, various related regulations regarding regional elections must also be amended and revised, to accommodate the national political development.

KEYWORD

COUNTERMEASURES,
FORGERY OF LETTER,
SIMULTANEOUS
REGIONAL ELECTION

ABSTRAK

Hadirnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, menandakan dimulainya era baru dalam Pilkada, karena undang-undang ini memerintahkan kepada seluruh bangsa Indonesia, untuk menyelenggarakan Pilkada secara serentak. Suatu hal yang khusus kali ini adalah; penyelenggaraan Pilkada serentak dilaksanakan ditengah konflik dualisme kepengurusan 2 (dua) partai besar. Hal inilah, yang melatar belakangi terjadinya tindak pidana Pemalsuan Surat Intelektual secara *massif*, *terstruktur* dan *sistematis* dalam tahapan Pilkada Serentak

KATA KUNCI

PENANGGULANGAN,
TINDAK PIDANA
PEMALSUAN SURAT,
PILKADA SERENTAK

2015. Dilihat dari analisis Putusan Sengketa Bawaslu No:01/PS/BWSI.Kalteng.21.00/08/2015 dan Putusan DKPP No:56/DKPP-PKE-IV/2015, terdapat kendala dalam ketentuan penanggulangan tindak pidana Pilkada. Faktor perundang-undangan yang kontradiktif antara UU Pilkada (*Lex Specialis*) dengan aturan 'limitasi waktu' dan KUHP (*Lex Generalis*) yang dibatasi KUHP, serta faktor kualitas manusia yang menjalankan hukum, jauh dari kualitas ideal, disertai konflik dualisme partai, adalah merupakan faktor yang membuka peluang terjadinya tindak pidana pemalsuan intelektual, yang bermuara pada pelanggaran administrasi, tetapi berindikasi tindak pidana. Kondisi demikian mengakibatkan Sistem Peradilan Pidana Pilkada 'gagal' menjalankan fungsinya, penanggulangan tindak pidana pemalsuan surat dalam Pilkada serentak 2015 tidak dapat dilakukan melalui *penal-code*, namun keadilan dan kepastian hukum terwujud melalui saran *non-penal*. Menyikapi kondisi demikian, mesti dilakukan pembenahan, dengan peningkatan kualitas keilmuan menyeluruh pada semua orang-orang yang terlibat dalam proses penyelenggaraan Pilkada. Selain itu, dalam praktek diperlukan pendekatan integral antara sarana penal dan non penal. Hal ini sejalan dengan perkembangan stelsel pidana dalam Undang-Undang Pilkada dan KUHP. Untuk itu pelbagai aturan terkait Pilkada harus diganti dan direvisi, guna mengakomodir perkembangan situasi politik nasional.

PENDAHULUAN

Pelaksanaan Pilkada serentak pada tanggal 9 Desember 2015, yang merupakan peristiwa penting, salah satu bentuk perwujudan demokrasi di Indonesia, dan sebagai momen bersejarah bagi Indonesia, karena diselenggarakan serentak secara langsung, pertama kali di Indonesia, bahkan di dunia, sehingga menjadi momentum bangsa Indonesia untuk memilih kepala daerah secara *masif, terorganisir* dan *terstruktur*.¹ Dalam gelombang ini, untuk kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memasuki akhir masa jabatan 2015 dan semester pertama 2016. Kemudian gelombang kedua, dilakukan pada Februari 2016 untuk akhir masa jabatan semester kedua tahun 2016 dan seluruh daerah yang akhir masa jabatan jatuh pada 2017. Sedangkan gelombang ketiga, dilaksanakan pada Juni 2018 untuk yang akhir masa jabatan tahun 2018 dan tahun 2019.² Akan tetapi, Refleksi berbagai kasus dalam penyelenggaraan pemilu, terdapat pelbagai modus operandi pemalsuan dokumen dalam pemilu dilakukan, sebagaimana tersurat dalam Bab XXIV

¹ www.kpu.go.id Acara Rapat Koordinasi (Rakor) tentang *Persiapan dan Pengelolaan Anggaran Pilkada serentak 2015* (Jakarta: 8 April 2015), diunggah 10 November 2015.

² *Ibid.*

Ketentuan Pidana Undang-Undang No. 8 tahun 2015, diantaranya adalah pemalsuan berbentuk 'surat palsu', 'ijazah palsu', 'identitas palsu'. Maksud dan tujuan pelaku menggunakan surat atau dokumen yang diduga palsu tersebut, agar terpenuhi syarat administrasi, lolos verifikasi penetapan pasangan calon kepala daerah, yang juga dipergunakan sebagai dasar untuk mendapatkan hak pilih dari rakyat dalam Pemilu. Indikasi modus operandi pemalsuan surat sebagaimana uraian tersebut, berpotensi besar bisa muncul sebelum memasuki tahapan pelaksanaan Pilkada serentak Desember 2015. Kejahatan pemalsuan surat dalam Penelitian ini, mengindikasikan bahwa penyelenggaraan Pilkada serentak sebagai peristiwa politik, tidak mungkin dilepaskan dari persoalan-persoalan 'penanggulangan kejahatan dan penegakan hukum'. Problemnnya, sejauh mana eksistensi dan efektivitas sanksi pidana dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, yang mempunyai limitasi dan kekhususannya tersendiri, mampu mengakomodir penanggulangan kejahatan pemalsuan surat, terkait ketepatan tahapan Pilkada yang terjadwal ketat.

Penggunaan sanksi pidana dalam UU Nomor 8 Tahun 2015, telah menjadi perhatian Komisi Pemilihan Umum sebagai Penyelenggara Pemilu dalam upaya penanggulangan kejahatan tindak pidana pemalsuan surat, yang diantisipasi akan muncul pada Pilkada serentak 2015, akibat maraknya konflik partai yang memiliki kepengurusan ganda atau partai yang bersengketa. KPU mendasarkan pada kepengurusan yang tercatat pada partai yang sudah berstatus badan hukum pada Kementerian Hukum dan HAM, dengan mengacu kepada putusan pengadilan sesuai Peraturan KPU No. 9 Tahun 2015. Disisi lain, argumentasi maraknya 2 (dua) partai besar yang berkonflik GOLKAR dan PPP, menyebabkan kemudian KPU menerbitkan 'payung hukum', berupa Peraturan KPU No. 12 Tahun 2015. Tujuannya untuk menjamin hak Partai Politik yang sedang berkonflik dan memiliki kepengurusan ganda, 'tetap' dapat mengikuti Pilkada serentak, dengan persyaratan diwajibkan memberikan persetujuan (satu) nama Pasangan Calon yang sama, sebagaimana persetujuan Kepengurusan kedua Partai Politik di tingkat pusat.

Bertitik tolak dari Peraturan KPU No. 12 Tahun 2015 inilah, yang khusus diterbitkan untuk mengakomodir kepentingan 2 (dua) partai besar yang sedang berkonflik, agar tetap bisa mengikuti dan/atau berpartisipasi dalam Pilkada serentak Desember 2015, walaupun persengketaan diantara kedua partai besar tersebut belum memiliki putusan pengadilan. Konflik kepengurusan ganda partai politik tersebut, menimbulkan efek samping, bagi pasangan calon kepala daerah non-partai yang akan maju melalui kedua partai besar tersebut, pasangan calon diwajibkan menyiapkan 'pundi-pundi' yang

semakin besar jumlahnya, sebagai 'mahar' syarat dan persetujuan untuk mempergunakan 'perahu' partai politik.³ Kondisi demikian, sudah menjadi harga mati yang tidak dapat ditawar-tawar lagi, maka dukungan partai pengusung untuk memperoleh 'tiket', sebagai kontestan pemilihan kepala daerah, yang semula cukup membayar mahar kepada 1 (satu) kubu pengurusan dari 1 (satu) partai politik saja, tetapi sekarang otomatis calon kepala daerah, harus menyiapkan mahar tambahan, untuk mendapatkan dukungan dari 2 (dua) kubu pengurusan dalam 1 (satu) partai politik yang terlibat sengketa kepengurusan ganda.⁴ Disisi lain, bagi partai politik yang sedang bersengketa, maka momentum Pilkada serentak ini adalah pesta demokrasi, guna mengumpulkan pundi-pundi *fundraising* partai tersebut, sehingga para pengurus partai-partai yang berkonflik, saling berlomba sikut menyikut membuka 'lelang perahu' bagi calon kepala daerah, dampaknya menimbulkan berbagai modus pemalsuan surat dukungan partai politik di beberapa Kabupaten dan Provinsi, dengan nama pasangan calon kepala daerah yang berbeda dari 2 (dua) kubu kepengurusan ganda.

Penelitian ini, bermuara pada objek sengketa yang diduga palsu yaitu, Surat Persetujuan Partai Politik formulir MODEL B.1-KWK PARPOL. Yang khusus kali ini, proses pendaftaran calon kepala daerah ini berlangsung di tengah terjadinya konflik dualisme kepengurusan beberapa partai politik. Dalam hal ini Partai Persatuan Pembangunan dan Partai Golongan Karya, adalah partai bersengketa yang memiliki 2 (dua) Kepengurusan, mengajukan 2 (dua) nama bakal Pasangan Calon Kepala Daerah. Selanjutnya bakal Pasangan Calon Kepala Daerah tersebut, masing-masing mengajukan dan menggunakan 'Surat Persetujuan Partai Politik', kepada KPUD setempat, untuk kepentingan pendaftaran menjadi Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Calon Bupati/Wakil Bupati dalam Pilkada serentak 2015, di beberapa wilayah Republik Indonesia.

Permasalahan muncul, ketika dalam perkembangannya KPUD sebagai penyelenggara pemilu, tidak menjadikan hasil verifikasinya kepada Dewan Pengurus Partai Politik terkait, sebagai bahan pertimbangan dalam menerbitkan Surat Ketetapan KPU tentang Penetapan Pasangan Calon Kepala Daerah tersebut. Sehingga KPUD menolak pengajuan pendaftaran 'Surat Persetujuan MODEL B.1 KWK PARPOL DPP-PPP', atas nama salah satu pasangan calon Kepala Daerah, dengan alasan mengacu kepada PKPU No. 12 Tahun 2015 pasal 36, pasal 38, pasal 42, terkait persyaratan pendaftaran bagi partai politik yang memiliki kepengurusan ganda karena sedang bersengketa. Penolakan tersebut, mengakibatkan Pasangan Calon

³ Rahmat Hollyson MZ, Sri Sundari. *Pilkada Penuh Euforia, Miskin Makna*. (Jakarta:Bestari, 2015), hlm. 21-22.

⁴ *Ibid.*

yang merasa meragukan 'kebenaran', dari Rekomendasi Ganda Partai Politik dalam bentuk formulir MODEL B.1. KWK PARPOL, yang digunakan oleh pasangan calon lainnya, selanjutnya mengajukan Laporan Pengaduan Tindak Pidana Pemilu melalui *Integrated Criminal Justice System* Pilkada, Sentra Gakkumdu. Karena dokumen Rekomendasi Partai Politik tersebut, dikualifikasikan dalam ranah pelanggaran pidana pemilu dugaan 'pemalsuan surat', sebagaimana dimaksud Pasal 179 dan/atau Pasal 184 UU No. 8 Tahun 2015 *juncto* Pasal 263 ayat (1) dan ayat (2) KUHP, dan Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP. Namun karena keterbatasan peraturan Tindak Pidana dalam perundang-undangan Nomor 8 Tahun 2015, yang membatasi jangka waktu laporan pengaduan maksimal 7 (tujuh) hari, sejak diketahui terjadinya tindak pidana pemilu, maka seluruh laporan pengaduan Tindak Pidana 'pemalsuan surat' tersebut, DITOLAK oleh Sentra Gakkumdu. Meskipun disisi lain terhadap tindak pidana pemalsuan surat, yang dikualifikasikan sebagai 'delik khusus' dalam KUHP, tentunya memerlukan waktu lebih lama bagi korban pemalsuan tersebut, untuk mengetahui kepastian terjadinya kejahatan pemalsuan dokumen.

Mengingat pemalsuan surat 'Rekomendasi Ganda Partai Politik' ini dilakukan secara *massif, terstruktur* dan *sistematis*. Artinya *massif* karena pelanggaran pidana dilakukan dalam skala besar hampir diseluruh wilayah Indonesia yang melaksanakan Pilkada serentak. Sementara *terstruktur* dan *sistematis* dapat dimaknai sebagai peristiwa kejahatan yang tidak secara kebetulan, berlangsung secara sendiri-sendiri, tanpa aturan dan perencanaan.⁵ Tindak Pidana 'pemalsuan surat' dalam tahapan Pilkada serentak ini, mengindikasikan adanya perencanaan secara *sistematis* melalui *pengorganisasian* atau *struktur* yang rapi, dan dilakukan dengan pembagian tugas yang jelas. Sehingga dikualifikasikan sebagai 'Pemalsuan Surat Intelektual'. Oleh karenanya, diperlukan perhatian khusus, dalam memastikan keabsahan bukti permulaan yang cukup untuk dapat dilaporkan agar dilakukan penyidikan, dan seterusnya.⁶

Penelitian ini sebuah pengembangan dari gagasan-gagasan tentang pemberlakuan sarana *non-penal*; sebagai suatu manifesto dalam pembaruan hukum nasional, dengan jalan yang luas dalam falsafah pemidanaan, bahwa pidana bukan hanya sekedar memenuhi tatanan kepastian, tetapi lebih jauh untuk keadilan, kemanfaatan dan untuk 'suatu capaian masyarakat yang adil dan beradab'.⁷

⁵ Titi Anggraini, *Menata Kembali Pengaturan Pemilu*. (Jakarta:Perludem, 2011), hlm. 117-119

⁶ *Ibid.*

⁷ Syaiful Bakhri, *Pidana, op.cit.*, hlm. 457

KEBIJAKAN HUKUM PIDANA ADMINISTRASI DALAM UU PILKADA

Hukum pidana yang tidak dikodifikasikan tersebar di luar KUHP dalam perundang-undangan 'Pidana Khusus' yang disebut sebagai hukum pidana administrasi yaitu, hukum pidana di bidang pelanggaran-pelanggaran hukum administrasi. Oleh karena itu, kejahatan/tindak pidana administrasi dinyatakan sebagai *An Offence consisting of a violation of an administrative rule of regulation and carrying with it a criminal sanction*.⁸

Sudarto menyatakan, bahwa: "delik-delik administrasi adalah delik-delik yang merupakan pelanggaran terhadap usaha pemerintah untuk mendatangkan kesejahteraan atau ketertiban masyarakat, delik ini dikenal dengan istilah *regulatory offences*".⁹ Aspek kebijakan penegakan dan pengembangan hukum pidana, diidentifikasi dalam produk legislatif, berbentuk undang-undang yang memuat bab mengenai 'Ketentuan Pidana'. Sebagian besar perundang-undangan itu merupakan hukum administrasi, diantaranya adalah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pilkada, disebut *Administrative Penal Law*; merupakan bagian dari perundang-undangan administrasi, yang mengatur mekanisme penyelenggaraan Pemilu melalui tahapan-tahapan Pemilu, namun memuat sanksi atau ancaman hukum pidana dan administrasi. Ruang lingkup permasalahannya dilihat dari sudut masalah-masalah pokok hukum pidana, seperti (masalah tindak pidana, masalah kesalahan, atau masalah pidana dan pembedaan). Semua masalah itu dilihat secara fungsional, mulai dari tahap formulasi, aplikasi, dan eksekusi. Tentunya tidak dapat dilepaskan dari masalah konsep, ide dasar atau pokok-pokok pemikiran yang melatar belakangnya.¹⁰ Disamping itu aspek hukum administrasi juga di akomodir dalam ketentuan pidana perundang-undangan Pilkada, dapat dilihat dimuatnya sanksi pidana penjara dan denda. Dapat diidentifikasi yaitu: Pertama, Delik dilakukan dengan kesengajaan/bukan kelalaian. Kedua, menganut (*twintrack system*), menyebut sanksi pidana, tetapi mengandung sanksi tindakan.

Undang-Undang Pilkada merupakan bagian dari Pembaruan hukum pidana (*penal reform*) dan kebijakan/politik hukum pidana (*penal policy*) dalam Pemilu. Makna dan hakikat 'kebijakan hukum administrasi' dalam tindak pidana Pemilu, berkaitan erat dengan latar belakang dan urgensi diadakannya 'pembaruan hukum pidana' itu sendiri. Dalam perkembangan terakhir Pilkada serentak 2015, kuantitas tindak pidana justru meningkat, artinya terjadi kriminalisasi

⁸ Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, 1990, hlm. 45

⁹ Sudarto, *op.cit.*, hlm. 68

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 11

atas sejumlah perbuatan yang semula bukan tindak pidana. Berbagai peristiwa pelanggaran Pemilu tersebut, dilakukan oleh pasangan calon kepala daerah, pengurus partai politik, tim kampanye bekerjasama dengan penyelenggara Pemilu untuk kepentingan pribadi yang bersangkutan dan/atau untuk kepentingan kepengurusan partai politik yang sedang berkonflik, dilandaskan adanya unsur *money politics* (mahar partai).

Perumusan Tindak Pidana Pilkada, secara sederhana, dalam tiga cakupannya. *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 Undang-Undang Partai *Politik* maupun KUHP). *Ketiga*, semua tindak pidana, yang terjadi pada pemilu (termasuk pelanggaran lalu lintas, penganiayaan, kekerasan, perusakan, pemalsuan surat dan sebagainya).¹¹ Rumusan tindak pidana pemilu sendiri, baik dalam undang undang sebelumnya maupun dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, 'tidak dijelaskan secara rinci'. Dalam undang-undang hanya menjelaskan, yang dimaksud tindak pidana pemilu, adalah yang dianggap sebagai bagian pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang Pemilu, dan kemudian memberikan sanksi kepada para pelanggarnya.

Istilah 'Tindak Pidana Pilkada', diartikan sebagai 'delik' yang dilakukan saat penyelenggaraan pilkada, dimaknai sebagai tindak kejahatan yang dilakukan saat penyelenggaraan pilkada berlangsung, mencakup perbuatan yang dilarang atau diwajibkan dalam undang-undang Pilkada, yang apabila dilanggar akan dikenakan sanksi. Jika delik dilakukan saat penyelenggaraan Pilkada, tetapi tindakan atau perbuatan itu, baru diketahui setelah berakhirnya pemilu, maka delik tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai tindak pidana Pilkada, tetapi masuk tindak pidana umum dengan menggunakan KUHP sebagai ketentuan induk pidana. Tidak semua tindak pidana yang terjadi selama Pemilu/Pilkada, digolongkan tindak pidana pemilu. Misalnya, tindak pidana pelanggaran lalu lintas, pembunuhan terhadap lawan politik, penganiayaan, meskipun terjadi selama masa penyelenggaraan Pemilu/Pilkada, bukanlah merupakan tindak pidana pemilu, tetapi tindak pidana umum.¹²

Dalam Tindak Pidana Pemilu/Pilkada, seringkali terjadi, perkara bermula dari pelanggaran administrasi Pilkada. Pihak yang dirugikan mengajukan Gugatan Sengketa kepada Bawaslu dan Permohonan Sidang Kode Etik kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Seperti perkara seorang bakal pasangan calon Kepala Daerah

¹¹ Topo Santoso, *Tindak*, *op.cit.*, hlm. 4

¹² Topo Santoso, *Penegakan Hukum Pemilu*. (Jakarta:Perludem, 2006), hlm. 103

dalam Pilkada, yang dicoret pencalonannya oleh KPU di daerah, karena perkara *mal-administrasi*. Namun dalam persidangan terungkap bahwa dicoretnya bakal pasangan calon tersebut, karena seorang atau beberapa orang anggota KPU rupanya disuap, maka perbuatan menerima 'gratifikasi' oleh KPU selaku penyelenggara Pemilu, sudah masuk ranah perbuatan kriminal (tindak pidana Pemilu 'Gratifikasi').¹³ Disisi lain, penanggulangan perkara *mal-administrasi*, diselesaikan melalui persidangan sengketa Bawaslu, kemudian bisa juga dilanjutkan kepada sidang ethic pada DKPP. Disisi lain, penanggulangan tindak pidana Pilkada terhadap perkara Gratifikasi sebagai *Objectum lisis*, dilakukan melalui Sistem Peradilan Pidana Pemilu "Sentra Gakkumdu", dengan berbasis pada ketentuan pidana sebagaimana dimaktubkan di dalam Undang-Undang Pilkada dan KUHP.

PEMALSUAN SURAT DALAM TAHAPAN PILKADA

Menurut hukum romawi, yang dipandang sebagai *de eigenlijke falsum* atau sebagai tindak pidana pemalsuan yang sebenarnya, ialah; pemalsuan surat-surat berharga dan pemalsuan mata uang, dan baru kemudian telah ditambah dengan sejumlah tindak pidana, yang sebenarnya tidak dapat di pandang sebagai pemalsuan, sehingga tindak pidana tersebut, di dalam doktrin juga disebut *quasti falsum* atau pemalsuan yang sifatnya semu. Dapat dianggap sebagai falsum, hanyalah apabila orang telah meniru tulisan tangan orang lain.¹⁴

Tindak Pidana Pemalsuan surat diatur di Bab XII Buku II KUHP atau pasal 263 s/d pasal 276. Dalam pemalsuan surat ini, sangat mengemuka terancamnya kepentingan masyarakat, berupa kepercayaan terhadap surat-surat yang mempunyai akibat hukum. Kejahatan pemalsuan surat dalam BAB XII Buku II KUHP, dapat dibagi 9 macam yaitu; Pemalsuan surat sederhana (Pasal 263). Pemalsuan surat dikualifikasikan (Pasal 264). Pemberian keterangan palsu pada suatu akte otentik (Pasal 266). Pemberian surat keterangan dokter yang palsu atau yang dipalsukan (pasal 267, 268). Pemalsuan aneka surat keterangan (Pasal 269). Pemalsuan Surat Jalan (Pasal 270). Pemalsuan surat pengantar binatang menyusui (Pasal 274, 241). Pemalsuan surat keterangan pejabat tentang hak milik (Pasal 274) dan menyimpan benda atau alat pemalsu (Pasal 275, 276).¹⁵

¹³ Nur Hidayat Sarbini, *Mekanisme*., *op.cit.*, hlm.34

¹⁴ P.A.F. Lamintang, *Delik-Delik Khusus*. (Jakarta:SinarGrafika, 2001), hlm. 2

¹⁵ S.R. Sianturi, *Tindak Pidana di KUHP Berikut Uraianya*. (Jakarta:Alumni Ahaem, 1989), hlm.

Dalam sistem hukum pidana di Indonesia (KUHP), banyak sekali 'bentuk tindak pidana pemalsuan', antara lain: pemalsuan uang, sumpah palsu, pemalsuan merk dan materai. Namun saat ini, pemalsuan surat 'penting' atau 'tanda tangan', telah berkembang dengan pesat dan marak terjadi karena perkembangan teknologi. Tanda tangan itu sendiri, merupakan cara sederhana, untuk suatu pengesahan adanya perjanjian dan atau bentuk disetujuinya proses perjanjian dan sebagainya. Tindak pidana pemalsuan tanda tangan, merupakan suatu bentuk kejahatan, yang cukup banyak dilakukan oleh masyarakat dengan atau tanpa suatu alat. Fokus pembahasan dalam penelitian ini, adalah pelanggaran pemilu pada wilayah Pemalsuan Surat Dalam Tahapan Pilkada, pada hakikatnya 'bukan' termasuk 'tindak pidana biasa', seperti pelanggaran lalu lintas ataupun tindak pidana penganiayaan, tindak pidana penipuan, dan tindak pidana umum lainnya yang diatur di dalam KUHP.

Pemalsuan surat disini, memiliki pengertian yang lebih fokus yaitu; tindak pidana pemalsuan surat, yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Pilkada, yang diketahui pada saat penyelenggaraan (tahapan) Pilkada. Diperuntukkan dan/atau digunakan sebagai dasar untuk kepentingan pemilihan bakal calon pasangan Kepala Daerah. Dan kejahatan Pemalsuan Surat tersebut, diatur dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 tentang Pilkada maupun KUHP, masuk dalam kualifikasi suatu perbuatan 'tindak pidana pemalsuan surat sederhana dan/atau pemalsuan intelektual'. Kualifikasi tersebut, sebagaimana dikemukakan oleh Andi Hamzah dalam pengertian 'delik-delik khusus tindak pidana pemalsuan surat', bahwa:

"**Surat atau Dokumen** diartikan, baik tulisan tangan maupun cetak termasuk dengan memakai mesin tulis. Tidak menjadi soal huruf, angka apa yang dipakai dengan tangan, dengan cetakan atau alat lain termasuk telegram. Pemalsuan surat harus ternyata: **Pertama;** Diperuntukkan untuk bukti suatu fakta apakah menurut undang-undang atau surat dari kekuasaan administrasi yang dikeluarkan berdasarkan wewenangnya atau juga dengan surat itu dapat timbul hak, suatu perikatan (*verbinten*) atau pembebasan utang. **Kedua;** Dibuat Palsu. **Ketiga;** Pembuat mempunyai maksud untuk memakai sebagai asli dan tidak palsu atau menyuruh orang lain memakai. **Keempat;** Dengan pemikiran dengan itu dapat timbul kerugian".¹⁶

Dalam pemalsuan suatu surat, tidak mesti bahwa penanda tangan surat tersebut dalam kenyataan memang ada. Cukuplah jika pihak itu mempercayai surat itu seolah-olah asli. Termasuk juga

¹⁶ Andi Hamzah, *Delik-Delik Tertentu di dalam KUHP*.(Jakarta:Sinar Grafika,2015) hlm.129

pemalsuan tanda tangan di atas kertas kosong. Penyalahgunaan tanda tangan juga, jika yang punya tanda tangan menyetujuinya. Termasuk juga pemalsuan surat jika dilakukan di luar negeri. Kualifikasi nama delik ini ialah 'Pemalsuan Surat'¹⁷ Menurut S.R. Sianturi, dikenal pula apa yang disebut sebagai **pemalsuan intelektual**", yaitu:

"Apabila perbuatan pemalsuan surat tersebut, digunakan untuk pembuktian. Misalnya seorang pegawai negeri, berkewajiban untuk mencatat suatu laporan Berita Acara yang disampaikan kepadanya. Ternyata ia menuliskan laporan Berita Acara itu berbeda, dengan yang dilaporkan kepadanya. Dalam hal ini, pegawai tersebut telah membuat surat secara palsu. Jadi pembuatan Berita Acara, yang mempunyai akibat hukum yang tidak sesuai dengan apa yang diutarakan kepada pegawai tersebut, juga sebagai perbuatan "membuat surat secara palsu".¹⁸

Dimaksud terjadi pada 'tahap' Pilkada, dalam Undang-Undang No.8 Tahun 2015 dimaknai sebagai tindakan pemalsuan surat/dokumen yang 'dibuat', 'digunakan dan diketahui' dalam kurun waktu; a) Tahap Penyusunan Daftar pemilih, Tahap penetapan pemilih, b) Tahap pendaftaran bakal pasangan calon, c) Tahap Penetapan pasangan calon, d) Tahap masa kampanye, e) Tahap masa tenang, f) Tahap pemungutan dan penghitungan suara, g) Tahap penetapan hasil pemilu/pilkada, h) Tahap penetapan calon terpilih, i) Tahap pelantikan, pengucapan sumpah janji Kepala Daerah. Adapun masalah yang dapat menimbulkan "**kerugian**" yang mungkin ditimbulkan, berhubungan dengan sesuatu pemalsuan, tidak harus kerugian yang bersifat materiil, melainkan juga apabila kepentingan dari masyarakat dapat dirugikan, misalnya jika penggunaan surat yang dipalsukan itu, dapat menyulitkan pengusutan suatu perkara.¹⁹

Jika dicermati penyelenggaraan Pilkada serentak 2015, untuk pertama kalinya, 269 kota dan kabupaten di Indonesia, menggelar Pilkada serentak pada 9 Desember 2015. "Yang khusus" kali ini; ialah proses pendaftaran calon kepala daerah, berlangsung di tengah terjadinya konflik dualisme kepengurusan beberapa partai politik (Golkar dan PPP). Akibatnya banyak terjadi tindak pidana pemalsuan surat, dengan berbagai macam bentuk dan perkembangannya, yang menunjuk pada semakin tingginya 'intelektualitas' dari kejahatan

¹⁷ *Ibid.*, hlm.130

¹⁸ S.R. Sianturi, *Tindak., op.cit.*, hlm. 419

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 3

pemalsuan yang semakin kompleks.²⁰ Meskipun penanggulangan tindak pidana Pilkada, pada dasarnya menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) sebagai *lex generalis*, namun dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, juga memiliki mekanisme hukum acaranya sendiri (*lex specialis*). Hal ini mengingat segala permasalahan berkaitan dengan Pilkada, termasuk penanggulangan pelbagai pelanggaran hukum, dituntut harus diselesaikan dengan cepat. Beberapa delik pemalsuan surat dalam Pasal 179 sampai pasal 184 Undang-Undang No. 8 tahun 2015 ini, dirumuskan dengan kata-kata yang lebih tegas menuju kepada orang, yaitu 'setiap orang' yang menggantikan 'barangsiapa'. Dalam hal ini teori pemisahan tindak pidana dan pertanggungjawaban pidana telah diikuti dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2015. Sehingga diharapkan, penanggulangan tindak pidana dalam Pilkada Serentak 2015, aparat hukum dalam komponen Sistem Peradilan Pidana Pilkada (Sentra Gakkumdu), dapat menghindari kesalahan sebagai ukuran penetapan peneanaan pidana.

ASPEK HUKUM ADMINISTRASI DALAM PENANGGULANGAN TINDAK PIDANA PEMALSUAN SURAT PILKADA

"Sebenarnya penegakan hukum memiliki pelbagai alternatif, untuk menghadapi tindak pidana dan hukum pidana sendiri secara idiil dikatakan mempunyai sifat subsidair (*ultima ratio principle*). Apalagi berkaitan dengan apa yang dinamakan hukum pidana administrative (*administrative penal law*), dalam hal mana peranan sanksi pidana pada dasarnya merupakan *mercenary-sanction*".²¹ Sebagai suatu konsep, maka penegakan hukum pidana diarahkan untuk melindungi pelbagai nilai berupa kepentingan hukum yang ada dibelakang norma hukum pidana yang berkaitan, baik kepentingan Negara, kepentingan masyarakat maupun kepentingan individu. Ini yang dinamakan konsep penegakan hukum yang bersifat total (*total enforcement*).²² Dalam praktek terlihat bahwa, hal ini tidak mungkin dilakukan, karena adanya batasan-batasan yang dilakukan oleh hukum sendiri, untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan diatas, yang refleksinya merupakan keselarasan antara ketertiban umum (*public order*) dan hak kewarganegaraan (*citizen right*). Untuk jelasnya, maka dapat dilihat hakekat dari hukum acara pidana

²⁰Topo Santoso mengatakan, "Pemalsuan dokumen/surat dan menggunakan dokumen/surat palsu pada tahapan Pilkada, modusnya melalui beberapa cara", diantaranya sebagai berikut: (1) Dengan sengaja membuat surat atau dokumen dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang memakai surat atau dokumen tersebut, khususnya dalam pendaftaran sebagai syarat administrasi bakal pasangan calon kepala daerah. Dokumen/Surat palsu tersebut, juga dipergunakan sebagai dasar untuk mendapatkan hak pilih dari rakyat dalam Pemilihan Kepala Daerah. (2) Pengadaan KTP dan Daftar Pemilih. (3) Memberikan Keterangan Palsu melalui Ijazah dan dokumen pribadi [Topo Santoso, Penegakan., *op.cit.*, hlm.54-56]

²¹ *Ibid.*, hlm.39

²² *Ibid.*

sendiri. Hukum acara tersebut tidak bias, tidak justru diarahkan kepada para penegak hukum agar tidak sewenang-wenang. Tegasnya merupakan filter perlindungan hak-hak asasi manusia (*human rights preservation filter*).²³

Sebagai suatu proses yang bersifat sistematis, maka penegakan hukum pidana menampakkan diri, sebagai penerapan hukum pidana (*criminal law application*), yang melibatkan pelbagai sub-sistem structural berupa aparat kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan masyarakat. Muladi mengatakan, "dalam hal ini penerapan hukum pidana harus dipandang dari tiga dimensi", yaitu :

"**Dimensi Pertama**, penerapan hukum pidana dipandang sebagai sistem normatif (*normative system*), yakni penerapan keseluruhan aturan hukum yang menggambarkan nilai-nilai sosial, yang didukung oleh sanksi pidana.

Dimensi Kedua, penerapan hukum pidana dipandang sebagai sistem administratif (*administrative system*), yang mencakup interaksi antar pelbagai aparat penegakan hukum yang merupakan sub-sistem peradilan.

Dimensi Ketiga, penerapan hukum pidana merupakan sistem sosial dalam arti, bahwa dalam mendefinisikan dan mereaksi tindak pidana, harus pula diperhitungkan pelbagai persepektif pemikiran yang ada di dalam lapisan masyarakat. Sehubungan dengan pelbagai dimensi di atas, dapat dikatakan bahwa sebenarnya hasil penerapan hukum pidana, harus menggambarkan keseluruhan hasil interaksi antara aturan hukum, praktek administrative dan perilaku sosial".²⁴

Mempelajari usaha untuk menanggulangi tindak pidana, maka politik criminal merupakan bagian politik sosial (*social policy*), yakni usaha setiap masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan warganya. Yang sering dilupakan orang adalah; seolah-olah terjadi pemisahan yang absolute, antara penegakan hukum pidana, penegakan hukum administrasi dan penegakan hukum perdata. Padahal dilihat dari sistem hukum nasional, ketiga-tiganya mempunyai kedudukan sebagai sub-sistem, yang membawa konsekuensi tidak boleh bertentangan satu sama lain bahkan terus saling mendukung.²⁵ Tindakan ini, Pemalsuan Surat pada Pilkada serentak, termasuk kategori 'Dimensi Kedua dan Ketiga' dalam *Criminal Law Application*, peristiwa tersebut terjadi sebelum tahapan pelaksanaan Pilkada, namun penggunaan surat palsu tersebut diketahui dalam masa tahapan pelaksanaan Pemilu, yang dalam

²³ *Ibid.*, hlm.40

²⁴ *Ibid.*, hlm.40.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 41

penanggulangannya diwajibkan menggunakan UU khusus (UU Pilkada) berpedoman pada asas *Lex Specialis*.

Lebih penting dari itu semua, bagaimana sebaiknya mengatasi sudut masalah pokok, dalam pelanggaran pidana pemilu yang dibatasi secara limitatif memiliki 'masa daluarsa' jalur cepat (*fast tract*), sebuah penyesuaian yang sulit diadaptasi. Karena keterlambatan serius antara waktu melakukan kejahatan dan waktu diketahui telah terjadi kejahatan pemalsuan surat. Hal ini mengakibatkan sangat jarang sekali ditemukan pelanggaran pidana pemilu, yang diadili dan dihukum karena waktunya tidak memadai. Dengan sendirinya banyak tindak pidana yang mencederai pemilu tanpa sanksi. Bahkan, tidak jarang pelakunya memenangi Pilkada walaupun diperoleh secara curang.

Dalam praktik proses penanggulangan Tindak Pidana Surat Pilkada serentak 2015, kondisi demikian terjadi di sejumlah daerah, antara lain; kabupaten Mojokerto, kabupaten Limapuluh Kota dan Provinsi Kalteng, dimana indikasi pemalsuan surat tidak dapat ditangani, karena faktor diskresi. Sehingga semua laporan pengaduan tindak pidana Pemilu, ditolak Sentra Gakkumdu atas dasar masalah batasan waktu 'daluarsa'.

Pada hakikatnya, tujuan paling utama dan maksud pelaku menggunakan surat atau dokumen yang diduga palsu tersebut, agar terpenuhi syarat administrasi lolos verifikasi penetapan pasangan calon kepala daerah. Selain itu, dokumen palsu tersebut, juga dipergunakan sebagai dasar untuk mendapatkan hak pilih dari rakyat dalam Pemilu. Sedangkan penggunaan dokumen/surat yang isinya diduga palsu atau setidaknya tidak sesuai dengan kenyataan yang sebenarnya, yang berupa hasil *scanning*, sama nilainya dengan penggunaan dokumen aslinya.

Perbuatan demikian, seharusnya tetap dipandang sebagai perbuatan menggunakan surat palsu, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 263 ayat (2) KUHP. Chaerul Huda mengatakan: karena "dilihat dari teori perbuatan yang final (*finale halnslunglehre*), suatu perbuatan harus dipandang dari segi tujuannya (finalitasnya). Jika tujuannya terlaksana, maka perbuatan itu dipandang telah terjadi secara sempurna".²⁶

Pelaksanaan keputusan sanksi administratif Bawaslu yang berindikasi adanya tindak pidana pemalsuan surat, nyatanya tidak bisa dilaksanakan oleh SPP Sentra Gakkumdu. Seharusnya KUHP, sebagai induk dari seluruh aturan pidana dapat digunakan dalam penanganan perkara ini, namun KUHP juga dibatasi ketat oleh aturan KUHP, dan terbentur dengan asas *lex specialis derogat lex generali*

²⁶ Chairul Huda, Analisis.,*op.cit*, hlm. 4

yang dimiliki undang-undang No. 8 Tahun 2015 sebagai UU khusus (*lex specialis*).

Dikaitkan dengan asas hukum lainnya *Lex Posteriore Derogat lex Priore*, yang artinya undang-undang yang datangnya kemudian mengalahkan undang-undang yang lebih dahulu. Dalam hal ini KUHP (disahkan dengan UU No. 1 Tahun 1946), dapat disebut undang-undang yang lebih dulu ada, sedangkan UU No. 8 Tahun 2015 adalah undang-undang yang datang belakangan.

Disamping itu, tingkat pengawasan dan kontrol/pengendalian yang rendah, serta kualitas (Penegak Hukum) komponen-komponen dalam SPP Sentra Gakkumdu, yang jauh dari 'kualitas ideal' sebagaimana dituntut masyarakat, yakni kualitas SDM yang memiliki *knowledge/cognitive* dan *skill/sensory-motor*, maupun yang memiliki kualitas *attitude/affective*. Hal ini mengakibatkan dilakukannya kebijakan di lapangan (*discretion*).²⁷

Situasi demikian, mengakibatkan terjadinya *undetected case*, *hidden case*, *unsolved case* yang berujung pada *area of no enforcement*, terjadilah *uncertain justice*, serta kerugian besar bagi korban. Sehubungan dengan itu, jelas terlihat, bahwa seolah-olah terjadi pemisahan yang *absolute* antara penegakan hukum pidana, penegakan hukum administrasi dan penegakan hukum perdata. Padahal dilihat dari sistem hukum nasional, ketiga-tiganya mempunyai kedudukan sebagai sub-sistem yang membawa konsekuensi tidak boleh bertentangan satu sama lain, bahkan harus terus saling mendukung.

Disisi lain, tindak pidana pemalsuan surat dalam penelitian ini, bertitik tolak pada putusan sengketa administratif (*administrative case*) yang berindikasi tindak pidana pemalsuan surat, tetapi penegakan hukum berakhir pada peradilan kode etik (*court of ethics*). Sebagai bagian dari proses pemidanaan, maka akan terkait antara lain penggunaan ajaran 'sifat melawan hukum materiil', yang mulai difahami dalam perundang-undangan, maupun dalam penegakan hukum pidana.

Dalam hal ini aspek hukum administrasi, aspek hukum perdata, dan apabila perlu aspek etika dalam bentuk kode etik profesi misalnya, serta keputusan peradilan disiplin (*tuchtrechtspraak*), dapat didayagunakan untuk melemahkan atau memperkuat sifat melawan hukumnya perbuatan, sebagai syarat pemidaan.²⁸

Oleh karena itu, dengan kecepatan dan kekhususan yang melekat pada Undang-Undang Pilkada, seharusnya penegakan hukum dalam tindak pidana Pilkada melalui sarana '*penal-code*', bukanlah masalah besar. Namun dengan *expert testimony* dan pengetahuan-

²⁷ Barda Nawawi Arief, Masalah., *op.cit.*, hlm. 22

²⁸ Muladi, Kapita., *op.cit.*, hlm. 42

pengetahuan *extra juridical criminal law* untuk memperkuat sifat melawan hukum perbuatan, keadilan dan kepastian hukum justru didapat melalui upaya jalur *non-penal* sebagai *final effort*, dalam bentuk persidangan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu .

Diantara sanksi hukuman yang telah ditetapkan oleh DKPP, dalam beberapa persidangan kode etik penyelenggara Pemilu, yang berindikasi tindak pidana pemalsuan surat rekomendasi ganda partai politik, adalah mengenai pihak terkait Bawaslu/panwaslu dengan posisi pengawas/pengendali dan KPUD sebagai penyelenggara Pemilu, secara etis memiliki tanggungjawab untuk memelihara dan menjaga kehormatan serta kepercayaan terhadap lembaga penyelenggara Pemilu.

Disamping keterlibatan langsung KPUD/Bawaslu, melalui proses Verifikasi factual, serta juga sebagai pihak dalam sidang Sengketa, DKPP berpendapat bahwa sesungguhnya bobot pertanggungjawaban yang mengakibatkan ketidakjelasan dan tertundanya perwujudan keadilan dan kebenaran, berada dalam pundak KPUD sebagai Penyelenggara Pemilu, dan Bawaslu/Panwas yang juga merupakan bagian dari komponen Sistem Peradilan Pidana Pilkada.

Dengan demikian, DKPP menilai bahwa terbukti secara 'sah' dan meyakinkan, KPUD bersama-sama Bawaslu/Panwaslu setempat, telah menjadi penyebab tertundanya pencapaian kebenaran. Prinsip *justice delayed is justice denied*. *Truth delay* juga adalah *truth denial*, yang bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum dan etika penyelenggara pemilu/pilkada yang berintegritas.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, selain menjatuhkan sanksi kepada KPU dan Bawaslu, putusan DKPP juga memerintahkan KPU Pusat (KPU-RI) 'memperbaiki' Keputusan KPUD tentang Penetapan Pasangan Calon Kepala Daerah terkait pelanggaran administrasi (*mal-administration practice*) karena berindikasi tindak pidana pemalsuan surat. Selanjutnya berdasarkan putusan DKPP yang bersifat 'final' tersebut, kemudian KPU RI membatalkan/menganulir Surat Ketetapan KPUD tentang Penetapan Pasangan Calon Kepala Daerah setempat karena diduga melakukan tindak pidana pemalsuan surat rekomendasi ganda partai politik dalam tahapan Pilkada.

Penegakan hukum terwujud melalui peradilan disiplin *Ethic Court*. Disamping itu, dalam perkara senada terhadap beberapa pasangan calon lainnya, kepastian hukum didapat melalui langkah hukum *administrative* (non-penal) pada peradilan Tata Usaha Negara hingga Mahkamah Agung R.I., sebagai (*final effort*). Dalam hal aspek-aspek hukum *administrative* dan apabila perlu aspek-aspek *etika* dalam bentuk *kode etik profesi* misalnya, serta keputusan

peradilan disiplin baik internal maupun eksternal dapat didayagunakan sebagai bagian syarat pemidanaan.²⁹

PENUTUP

Bertolak dari hakikat *free and fair election*. Perkembangan ketentuan pemalsuan dalam stelsel pidana pada UU Pemilihan mengalami kemajuan pesat, ditandai dengan meningkatnya jenis kejahatan pemalsuan dan sanksi pemidanaan yang tersirat dalam produk legislasi.³⁰ Dalam konteks ini, disimpulkan bahwa sejak zaman kemerdekaan hingga sekarang, legislator dalam merumuskan perundang-undangan Pemilu/Pilkada, senantiasa menitik beratkan pada Pemidanaan. Hal ini terlihat dengan selalu dicantumkannya 'ketentuan pidana' dalam setiap produk legislasi Pemilu/Pilkada, dengan ancaman pidana penjara maupun pidana denda, tanpa tersirat sanksi administratif. Di sisi lain legislator 'mengabaikan' pidana sebagai *Ultimum Remedium* dan bahwa UU ini identik dengan *Administrative Penal Law*.

Selain itu, ditemukan produk legislasi menyamaratakan proses 'limitasi waktu Pelaporan' terhadap semua jenis pelanggaran Pilkada melalui jalur *fast track*. Disinilah pangkal tolak terjadi 'kontradiktif' antara UU Pemilu/Pilkada dan KUHP. *Law in the books* dan *law in idea (das sollen)*, tetapi dalam tataran *law in action (das sein)* faktanya tidak dapat di implementasikan efektif.

Bertolak dari produk legislasi yang tidak ada hasil, yang paling signifikan adalah *The Limiting Principles* dalam UU Pemilu/Pilkada (*Lex Specialis*), dan KUHP (*Lex Generali*). Kondisi demikian Penegakan Hukum masuk dalam ruang lingkup *area of no enforcement, uncertain law, justice delayed is truth denied*. Meskipun harus menempuh jalan berliku, pada akhirnya penegakan hukum berhasil masuk ruang lingkup *actual law enforcement* menuju *full enforcement*. Keadilan dan kepastian hukum itu ada dalam Putusan Bawaslu dan Putusan DKPP (*ethich court*). Selaras dengan tujuan kebijakan kriminal "*Happiness of the citizens, a wholesome and cultural living, social wefare and equality*".

Dengan kata lain, kejahatan itu tetap harus dihukum, namun tujuan pemidanaan bukanlah sarana pembalasan, sehingga sifat penting pemidanaan haruslah bermanfaat, dilihat dari sudut tanggung jawab si Pelaku sebagai individu yang juga adalah makhluk sosial. Sehingga hukuman administratif 'diskualifikasi' terhadap pelaku kejahatan sudah proporsional, sesuai kejahatan yang dilakukan. Mengingat *penal code* merupakan *Ultimum Remidium*, maka sarana penal tidak selalu harus digunakan dalam setiap produk

²⁹ *Ibid.*, hlm.42.

³⁰ Topo Santoso, Tindak, *op.cit.*, hlm. 50

legislatif. Karena tempat hukum pidana adalah selalu 'subsider' terhadap upaya hukum lainnya. Selain itu, *Integrated Criminal Justice System* dalam konteks Penelitian ini, dimaknai sebagai kolaborasi, sinkronisasi melalui pendekatan integral *penal* dan *non-penal*. Kedua sarana ini merupakan suatu pasangan, saling melengkapi dalam usaha penanggulangan kejahatan dimasyarakat

Bertitik tolak dari pemaparan sebelumnya, maka penulis memberikan saran, sebagai berikut:

Pertama, Peraturan terkait 'pengesahan' Partai Politik yang dilakukan oleh Kementerian Hukum dan HAM, dirubah melalui Pengadilan Negeri Setempat. Hal ini diperlukan untuk menghindari intervensi eksekutif yang mengarah pada politik *divide et impera*, hanya untuk mendapatkan dan mempertahankan kekuasaan. *Kedua*, reformasi Undang-Undang Pilkada melalui pendekatan integral antara *penal* dan *non penal*, atau antara *criminal law enforcement policy* dan *social welfare policy* sebagai *basic strategy*. Dengan cara: *Ketiga*, menambah ancaman pemidanaan pada ketentuan pidana UU Pemilu/Pilkada, selain pidana penjara dan pidana denda, di akumulasi dengan sanksi administratif diskualifikasikan terhadap pelaku kejahatan ini. Selain itu, legislator telah keliru menyamaratakan batasan waktu Pelaporan untuk semua jenis pelanggaran dalam UU Pilkada. Seharusnya khusus jenis pelanggaran tindak pidana Pemilu, ketentuan 'limitasi waktu Pelaporan *fast track*' 7 (tujuh) hari kerja sejak peristiwa terjadi, perlu disesuaikan dengan jangka waktu (periode) pelaksanaan Pemilu/Pilkada. Hal ini agar tindak pidana Pemilu, dimaknai memiliki batas waktu daluwarsa yang lebih masuk akal, sejalan dengan pasal 78 KUHP. Reformasi kebijakan rekrutmen, agar peningkatan kualitas keilmuan SDM, sejalan dengan pengetahuan teknis yuridis dan manajemen perkara yang berorientasi pada 'pendekatan integral keserempakan dan keselarasan antara 'sarana penal dan non-penal'.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Arief, Barda Nawawi Arief.2014:*Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Jakarta:Kencana Prenadamedia Group
- _____,2007:*Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Jakarta:Kencana Prenadamedia Group
- _____,1998: *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Semarang:Citra Aditya bakti
- Bammelen, Van J.M.1986: *Hukum Pidana 3, Bagian Khusus delik-delik khusus*, Bandung:Binacipta

- Bakhri, Syaiful.2012:*Pidana Denda. Dinamikanya dalam Hukum Pidana dan Praktek Peradilan*, Yogyakarta:Total Media dan UMJ Press
- _____, 2010: *Kebijakan Kriminal Dalam Perspektif Pembaruan Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Yogyakarta:Totalmedia P3IH UMJ
- _____,2009:*Perkembangan Stelsel Pidana Indonesia*, Yogyakarta:Total Media
- Effendy, Marwan.2014: *Teori Hukum dari Perspektif Kebijakan, Perbandingan dan Harmonisasi Hukum Pidana*, Ciputat:Referensi Gaung Persada Press
- Gaffar, Janedjri M. 2012: *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta:Konstitusi Press
- Hamzah, Andi.2015: *Delik-Delik Tertentu (Speciale Delicten) di dalam KUHP*, Jakarta:Sinar Grafika
- _____,2014: *Hukum Pidana*, Jakarta:Sofmedia
- _____,1994: *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta:Rineka Cipta
- HS, Salim. Erlies Septiana Nurbani. 2014:*Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*, Jakarta:RajaGrafindo Persad
- Hollyson, Rahmat MZ, Sri Sundari. 2015: *Pilkada Penuh Euforia, Miskin Makna*, Jakarta:Bestari Buana Murni
- Huda, Chairul.2006:*Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan Menuju Kepada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan* (Jakarta:Prenata Media)
- Karim, Sarbinnor et, al.2014: *Independen, Sang Pendobrak H. Sudarsono*, Jakarta:Indomedia Global Mandiri
- Kelsen, Hans.2008: *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Bandung:Nusa Media
- Lamintang, P.A.F.2013: *Dasar-Dasar Hukum Pidana di Indonesia*, Bandung:Citra Aditya Bakti
- Labolo, Muhadam. Teguh Ilham.2015: *Partai Politik Dan Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia-Teori, Konsep dan Isu Strategis*, Jakarta:RajaGrafindo Persada
- Muladi.1995: *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Semarang: Badan Penerbit Univesitas Diponegoro
- _____,1984: *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Bandung:Alumni
- Mulyadi, Lilik. 2012:*Bunga Rampai Hukum Pidana. Perspektif Teoretis dan Praktik*, Bandung:Alumni
- Marzuki, Peter Mahmud. 2009: *Penelitian Hukum*, Jakarta:Prenadamedia Group
- Santoso, Topo. 2006: *Tindak Pidana Pemilu*, Jakarta:Sinar Grafika
- _____,2006: *Penegakan Hukum Pemilu*, Jakarta:Perludem
- Sardini, Nur Hidayat. 2011: *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Yogyakarta;Fajar Media Press

- _____,2015: *Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu*, Jakarta:LP2A
- Sianturi, S.R.1996: *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia Dan Penerapannya*, Jakarta:Alumni Ahaem-Petehaem
- _____,1989: *Tindak Pidana di KUHP Berikut Uraianannya*, Jakarta:Alumi Ahaem
- Sidharta, Bernard Arief. 2014: *Pendulum Antinomi Hukum Antologi 70 tahun Valerie J.L. Kriekhoff*, Yogyakarta:Genta Publishing
- Soekanto, Soerjono. 2010: *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta:Universitas Indonesia (UI-Press)
- Sudarto.2006: *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung:Alumni
- Rahardjo, Satjipto.2014: *Ilmu Hukum*, Bandung:Citra Aditya Bakti

B. Jurnal/Tesis/Makalah

- Bakhri, Syaiful. 2016: *Pencapaian Pemidanaan Yang Adil "Suatu Problematika Kemandirian hakim Pidana", Pidato Pengukuhan Guru Besar Dalam Bidang Ilmu Hukum Pidana*, Jakarta:UMJ Press
- Djanim, Rantawan. 2015: *Sistem Peradilan Pidana (Criminal Justice System)*, *Makalah Materi* Kuliah Magister Ilmu Hukum, UMJ.
- Huda, Chairul. 2015:*Tinjaun Ekonomi Hukum Terhadap Tindak Pidana Administratif*, *Makalah Seminar* oleh Chairul Huda, UMJ, 14 November 2015

C. Undang-Undang (Produk Hukum)

- Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945
- _____, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Penganti undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. LNRI Tahun 2015 No.23, TLNRI No. 5656
- _____, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Legislatif, LNRI Tahun 2012 No.177, TLNRI
- _____,Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)
- _____,Peraturan Bawaslu RI Nomor 11 Tahun 2014 tentang Pengawasan Pemilihan Umum, ditetapkan, diundangkan di Jakarta, 12 Juni 2014
- _____,Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang Tata Cara dan Persyaratan Permintaan Pemeriksaan Teknis Kriminalistik Tempat Kejadian Perkara dan Laboratoris Kriminalistik Barang Bukti Kepada Laboratorium Forensik Kepolisian Negara Republik Indonesia, ditetapkan di Jakarta 14 September 2009,

diundangkan di Jakarta 24 September 2009

_____, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota, ditetapkan di Jakarta 14 Juli 2015, diundangkan di Jakarta 14 Juli 2015

_____, Peraturan bersama KPU, Bawaslu, DKPP Nomor 13, Nomor 11, Nomor 1 Tahun 2012 *tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum*

D. Putusan

Badan Pengawas Pemilu, Putusan Sengketa Bawaslu Provinsi Kalteng No. 01/PS/BWSL.KALTENG.21.00/08/2015 tentang dugaan tindak pidana pemalsuan surat dalam SK KPU No.30/Kpts/KPU-Prov-020/2015 mengenai Penetapan Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur-Provinsi Kalimantan Tengah.

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia, Putusan No. 56/DKPP-PKE-IV/2015 dan No.81/DKPP-PKE-IV/2015 tentang dugaan Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu

E. Web/Internet:

https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum. Diunggah 16 November 2015

[http://www.kpu.go.id/Acara_Rapat_Koordinsi_\(Rakor\)](http://www.kpu.go.id/Acara_Rapat_Koordinsi_(Rakor)). Diunggah 10 November 2015

<http://www.news.liputan6.com/kpu-resmikan-pelaksanaan-pilkada-serentak-2015>. Diunggah 15 November 2015