



P-ISSN: 2615-3416  
E-ISSN: 2615-7845

*Jurnal Hukum*

**SAMUDRA KEADILAN**

Editorial Office : Jl. Prof. Syarif Thayeb, Meurandeh, Kota Langsa – Aceh  
Email : samudrakeadilan.fhus@gmail.com  
Website : <https://ejurnalunsam.id/index.php/jhsk>

# TINJAUAN KRITIS AKIBAT HUKUM PEMALSUAN DOKUMEN DUKUNGAN CALON ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN DAERAH BERDASARKAN PKPU NOMOR 10 TAHUN 2022

<sup>1</sup>Zulpikar, <sup>2</sup> Auliya Khasanofa

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Tangerang  
Jl. Perintis Kemerdekaan I No.33, Cikokol, Kota Tangerang, Banten  
zulpikar7478@gmail.com<sup>1</sup>, auliyakhasanova@gmail.com<sup>2</sup>

## Abstract

The role and function of the Regional Representative Council (DPD) as regional representation in Democracy begins with the General Election process with the registration of DPD candidate members as stipulated in the Election Law Number 7 of 2017. In the process of nominating DPD members, there are still attempts to manipulate supporting documents with categories counterfeiting in various modes. Acts of fraud regulated in the Election Law are categorized as administrative regulations which are not included in criminal legislation but can be referred to as administrative legislation with special criminal sanctions. The application of criminal sanctions as a legal consequence for the act of falsifying supporting documents for DPD Member candidates based on the provisions of the Election Law and its Implementing Provisions in PKPU Number 10 of 2022 creates a contradiction in the application of administrative law and criminal law which places different forms of sanctions in the procedural law and The material law becomes a problem of legal certainty over the legal consequences for the perpetrators of document falsification which have different types of legal sanctions. The research method in this writing is regarding legal symptoms in the election process and the problems in the process of nominating members of the DPD with a normative juridical research type, which examines problems with applicable legal norms in the form of positive law such as laws and implementing regulations as applicable rules..

**Keywords:** Legal Effects, Forgery, Support Documents, Candidates for Regional Representative Council Members.

## Abstrak

Peran dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai keterwakilan daerah dalam Demokrasi diawali dengan proses Pemilihan Umum dengan pendaftaran calon anggota DPD sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pemilu Nomor 7 tahun 2017. Proses pencalonan anggota DPD, masih terdapat upaya untuk merekayasa dokumen dukungan dengan kategori pemalsuan dengan berbagai modus. Tindak pemalsuan yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu dikategorikan sebagai aturan administrasi yang bukan termasuk dalam perundang-undangan pidana namun dapat disebut sebagai perundang-undangan administrasi bersanksi pidana yang bersifat khusus. Penerapan atas sanksi pidana sebagai akibat hukum atas perbuatan pemalsuan dokumen dukungan calon Anggota DPD berdasarkan ketentuan Perundang-Undang Pemilu dan Ketentuan Pelaksananya dalam PKPU Nomor 10 Tahun 2022 menimbulkan suatu kontradiksi dalam penerapan hukum administratif dan hukum pidana yang menempatkan bentuk sanksi yang berbeda dalam Hukum Acara dan Hukum materilnya, menjadi suatu permasalahan kepastian hukum atas akibat hukum bagi pelaku pemalsuan dokumen yang terdapat jenis sanksi hukum yang berbeda. Metode Penelitian dalam penulisan ini atas gejala hukum dalam proses Pemilu dan permasalahannya pada proses pencalonan anggota DPD dengan tipe penelitian yuridis normatif, dimana mengkaji permasalahan dengan norma hukum yang berlaku dalam bentuk hukum positif seperti Undang-Undang dan peraturan pelaksana sebagai kaidah yang berlaku.

**Kata kunci:** Akibat Hukum, Pemalsuan, Dokumen Dukungan, Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah.

## PENDAHULUAN

Pemilihan Umum sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan juga Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, dilaksanakan dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Asas-asas penyelenggaraan pemilu yang disebutkan, diwujudkan dengan pembentukan lembaga penyelenggara pemilu baik Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan juga Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) yang masing-masing memiliki tugas dan kewenangan.<sup>1</sup>

Kekuasaan legislatif menurut perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), ditentukan dengan sistem dua kamar atau bersifat bikameral yang meliputi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Penempatan DPD sebagai salah satu bagian dalam kekuasaan legislatif dimaksudkan, untuk memperkuat sistem pemerintahan, khususnya terhadap pemerintahan daerah yang berdasarkan pada asas otonomi. Kehadiran DPD sebagai salah satu kekuasaan legislatif guna mewakilkan kepentingan daerah masing-masing yang diwakilkan, sehingga dapat membantu berbagai permasalahan yang dihadapi di setiap daerah atau provinsi yang diwakilkan.

Dewan Perwakilan Daerah sebagai suatu lembaga dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia dengan eksistensinya diatur melalui perubahan ke-tiga UUD 1945 dalam Pasal 22C dan 22D dengan tujuan merekonstruksi struktur parlemen di Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang menjadi

<sup>1</sup> Mahyudin, Mekanisme Pencalonan Dewan Perwakilan Daerah Pada Pemilu 2024 Dan Penyelesaian Sengketa Proses, *Jurnal Bawaslu*, Vol. 8, No. 1, 2023, hlm. 99

lembaga DPR dan DPD.<sup>2</sup> Hadirnya suatu lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dimaksudkan sebagai perwakilan rakyat di daerah-daerah yang berbeda fungsi dengan DPR sebagai perwakilan rakyat sebagai fungsi dan peran sebagai lembaga legislatif. Keterwakilan daerah dalam Negara demokratis dimana rakyat melalui perwakilannya berhak menentukan kebijakan Negara dengan mengawasi kinerja-kinerja lembaga Negara sebagai bentuk pertanggungjawaban sesuai tugas yang diberikan kepadanya melalui UUD.

Keberadaan DPD diharapkan menjadi suatu jalan keluar terhadap sistem politik yang bersifat sentralisme dalam masa pemerintahan sebelum reformasi. Sebagai gagasan dalam sistem ketatanegaraan yang baru hadir, DPD dalam fungsinya seharusnya memiliki kewenangan dalam mengoreksi dan menolak suatu produk rancangan legislasi. Pentingnya peran dan fungsi DPD sebagai keterwakilan daerah dalam Demokrasi diawali dengan proses Pemilihan Umum dengan pendaftaran calon anggota DPD sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pemilu Nomor 7 tahun 2017 dimana mengatur sebagai norma yang baku tentang syarat administrasi diatur dalam Pasal 181 sampai dengan Pasal 183 sebagai kewajiban pendaftaran calon anggota DPD. Kemudian diverifikasi persyaratan administrasinya dengan dokumen dukungan pencalonan oleh masyarakat yang berdomisili di daerah pemilihan calon anggota DPD tersebut yang diatur dalam Pasal 259 dan Pasal 260 oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Selain syarat administratif, terdapat ancaman pidana terhadap pelanggaran Undang-Undang Pemilu dalam tahapan pencalonan DPD, sebagaimana tercantum dalam Pasal 518 sampai dengan Pasal 520 dengan sanksi penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling banyak 72.000.000, - (tujuh puluh dua juta rupiah).<sup>3</sup>

Bersumber data dari berbagai media berita, bahwa proses pencalonan anggota DPD, masih terdapat upaya untuk merekayasa dokumen dukungan dengan kategori pemalsuan dengan berbagai modus.<sup>4</sup> Tindak pemalsuan yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu dikategorikan sebagai aturan administrasi yang bukan termasuk dalam perundang-undangan pidana namun dapat disebut sebagai sebagai perundang-undangan administrasi bersanksi pidana yang bersifat khusus. Ketentuan dalam KUHP sebagai aturan pidana sebagai aturan dasar pemalsuan dokumen telah diatur dalam Pasal 263 KUHP yang kemudian berhadapan secara khusus diatur dalam Peraturan KPU Nomor 10 tahun 2022 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum anggota DPD yang mengatur sanksi secara administratif dalam Pasal 11 Ayat (3) yang mengatur konsekuensi jika terdapat surat atau dokumen palsu yang diajukan dalam tahapan pencalonan anggota DPD.

Permasalahan dalam penulisan artikel penelitian ini ialah akibat hukum yang berbeda penerapannya dalam penegakan hukum pada perbuatan pelanggaran dalam Pemilu, apabila terdapat dokumen palsu dalam dokumen syarat pencalonan Anggota DPD. Dalam ketentuan atas pelanggaran pemalsuan surat atau dokumen palsu terdapat 2 (dua) aturan dalam sistem hukum di Indonesia, yaitu Undang-Undang Pemilu dan Peraturan KPU (PKPU) nomor 10 Tahun 2022 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah, yang juga menyebutkan adanya sistem sanksi secara administrasi yang berhadapan dengan norma hukum dalam KUHP dengan

<sup>2</sup> Jimly Assidique. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2004), hlm. 17.

<sup>3</sup> Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum*, Lembaran Negara Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6109.

<sup>4</sup> Kompas, "Ratusan Nama di duga dicatut untuk dukungan Bakal Calon DPD", dalam berita tersebut, Bawaslu menyatakan menerima setidaknya 313 aduan warga yang nama dan nomor induk kependudukan mereka diduga dicatut oleh 164 bakal calon anggota DPD untuk memenuhi syarat dukungan <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2023/01/24/ratusan-nama-dicatut-untuk-dukungan-bakal-calon-dpd>, diakses pada 31 Juli 2023

sanksi pidana yang dapat menjadi permasalahan hukum yang berpengaruh pada kualitas pada proses demokrasi di Indonesia.

## METODE PENELITIAN

Penulisan dalam penelitian ini sebagaimana menurut Peter Mahmud Marzuki, bahwa penelitian hukum adalah proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin yang dengan tujuan menjawab permasalahan hukum yang berdasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran para ahli yang tujuannya untuk menjelaskan suatu gejala-gejala hukum.<sup>5</sup> Penelitian atas gejala hukum dalam proses Pemilu dan permasalahannya pada proses pencalonan anggota DPD dengan tipe penelitian yuridis normatif, dimana mengkaji permasalahan dengan norma hukum yang berlaku dalam bentuk hukum positif seperti Undang-Undang dan peraturan pelaksana sebagai kaidah yang berlaku.<sup>6</sup> Analisis data yang dilakukan adalah yuridis kualitatif yaitu dengan cara menganalisis data deskriptif-analitis yang dinyatakan dalam referensi-referensi yang berupa gambaran dan rangkaian kata-kata dan kalimat, dengan tujuan untuk mendapat jawaban atas gejala hukum yang menjadi permasalahan untuk didapat suatu perspektif/pandangan baru yang dapat dipertanggungjawabkan.<sup>7</sup>

## PEMBAHASAN

### 1. Prosedur Pendaftaran Calon Anggota DPD

Setiap warga negara Indonesia memiliki hak untuk mencalonkan dirinya sebagai Anggota DPD dan pada pemilihan Anggota DPD di pilih melalui proses Pemilu dengan berbagai tahapan yang memenuhi syarat-syarat yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Tata cara pendaftaran bakal calon Anggota DPD diatur dalam Bagian Kedua Pencalonan Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan tahapan pencalonan diatur dalam Pasal 3 PKPU Nomor 10 Tahun 2022 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota DPD, berbunyi sebagai berikut:

(1) Tahapan pencalonan perseorangan peserta Pemilu anggota DPD meliputi:

- a. penyerahan dukungan minimal Pemilih; dan
- b. pendaftaran persyaratan calon.

(2) Tahapan penyerahan dukungan minimal Pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi:

---

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Kencana, 2001), hlm. 35

<sup>6</sup> Abdulkadir Muhammad. (2004). *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung : Citra Aditnya Bakti, 2004), hlm. 52.

<sup>7</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji., *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tujuan Singkat*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2007) hlm. 251.

- a. penyerahan;
  - b. verifikasi dukungan minimal Pemilih; dan
  - c. penetapan pemenuhan dukungan minimal Pemilih.
- (3) Tahapan pendaftaran persyaratan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:
- a. persiapan dan pelaksanaan pendaftaran;
  - b. Verifikasi Administrasi; dan
  - c. penetapan DCS Anggota DPD dan DCT Anggota DPD.

Pencalonan perseorangan peserta Pemilu Anggota DPD yang telah melalui proses pendaftaran bakal calon Anggota DPD dan tahapan pencalonan Anggota DPD, selanjutnya diatur dalam Pasal 6 sampai dengan Pasal 9 PKPU Nomor 10 Tahun 2022 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota DPD dan penetapan dan pengumuman Daftar Calon Tetap Anggota DPD ditetapkan oleh KPU

Persyaratan Calon Anggota DPD diatur dalam Pasal 258 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Pasal 15 PKPU Nomor 10 Tahun 2022 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota DPD, Pasal 15 berbunyi sebagai berikut:

- (1) Perseorangan dapat menjadi peserta Pemilu anggota DPD setelah memenuhi persyaratan:
- a. Warga Negara Indonesia yang telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih;
  - b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
  - c. bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
  - d. dapat berbicara, membaca, dan/atau menulis dalam bahasa Indonesia;
  - e. berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, atau sekolah lain yang sederajat;
  - f. setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
  - g. tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana;
  - h. sehat jasmani dan rohani, dan bebas dari penyalahgunaan narkoba, psikotropika, dan zat adiktif;
  - i. terdaftar sebagai Pemilih;
  - j. bersedia bekerja penuh waktu;
  - k. mengundurkan diri sebagai kepala daerah, wakil kepala daerah, Kepala Desa dan Perangkat Desa, Badan Permusyawaratan Desa, aparatur sipil negara, prajurit Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah dan/atau badan usaha milik desa, atau badan lain yang anggarannya

*bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali;*

*l. bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat, notaris, pejabat pembuat akta tanah, dan/atau tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;*

*m. bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha miliknegara dan/atau badan usaha milik daerah serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;*

*n. mencalonkan hanya di 1 (satu) lembaga perwakilan;*

*o. mencalonkan hanya di 1 (satu) daerah pemilihan; dan*

*p. mendapat dukungan minimal dari Pemilih di daerah pemilihan yang bersangkutan.*

*(2) Selain persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk dapat menjadi peserta Pemilu anggota DPD, perseorangan harus memenuhi syarat:*

*a. bukan sebagai pelaku kejahatan berulang-ulang; dan*

*b. bukan pengurus partai politik tingkat pusat sampai tingkat paling rendah sesuai dengan struktur organisasi partai politik.*

Tujuan dari ketentuan Pasal 11 ayat (3) dan (4) serta Pasal 181 PKPU Nomor 10 Tahun 2022 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota DPD, sebagai bentuk upaya yang dilakukan oleh KPU RI dalam mencegah dan menindaklanjuti tindak pidana kejahatan pemalsuan dokumen dalam proses Pemilihan Umum Anggota DPD Tahun 2024 yang akan datang. Bakal calon anggota DPD dalam memenuhi persyaratan harus memastikan bahwa dukungan minimal pemilih dan sebaran tersebut memenuhi syarat ketentuan. Syarat ketentuan dijelaskan dalam Pasal 10 PKPU Nomor 10 Tahun 2022 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota DPD, yang berbunyi sebagai berikut:

Pemilih dapat menjadi pendukung bakal calon anggota DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) dengan memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. berdomisili di daerah pemilihan, dibuktikan dengan KTP-el atau KK;
- b. telah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau belum berumur 17 (tujuh belas) tahun dan sudah atau pernah kawin pada saat bakal calon melakukan penyerahan dukungan minimal Pemilih; dan
- c. tidak memiliki pekerjaan sebagai prajurit Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, aparatur sipil negara, Penyelenggara Pemilu, PPK, PPS, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Kepala Desa, Perangkat Desa, atau jabatan lainnya yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan

## **2. Akibat Hukum atas Pemalsuan Data Dukungan Calon Anggota DPD**

Kehadiran DPD sebagai lembaga legislatif bukanlah proses politik hukum yang mudah. Mengubah paradigma utusan daerah tanpa melalui pemilihan umum kemudian berubah menjadi

Dewan Perwakilan Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum menjadi jawaban sehingga DPD memiliki kedudukan yang seimbang dengan DPR. Kewenangan DPD pada dasarnya termaktub dalam pasal 22D UUD 1945 yang menentukan bahwa dapat dikatakan DPD memiliki kewenangan untuk dapat mengajukan Rancangan UU tertentu, ikut dalam pembahasan RUU tertentu, dan dapat melakukan pengawasan Undang-undang tertentu. Kewenangan inilah yang seharusnya menjadi dasar pembentukan norma umum dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 22C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 sebagai landasan konstitusional menunjukkan betapa sulitnya menjadi anggota DPD. Jika merujuk pada sebuah legitimasi, legitimasi anggota DPD lebih besar kualitasnya dibandingkan dengan legitimasi anggota DPR dimana Anggota DPD dipilih secara langsung, yakni sebanyak 4 orang dari setiap provinsi. Hal tersebut menunjukkan bahwa legitimasi politiknya sungguh kuat melebihi anggota DPR yang dipilih dari sebagian wilayah provinsi yang disebut daerah pemilihan.

Syarat pemilih pendukung bakal calon anggota DPD tersebut di atas, harus terverifikasi dan benar-benar teruji keaslian dokumennya. Konsekuensi jika terdapat data palsu termaktub dalam Pasal 11 ayat (3) dan (4) PKPU Nomor 10 Tahun 2022 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota DPD, yang berbunyi sebagai berikut:

- (3) *Dalam hal ditemukan bukti adanya data palsu atau data yang sengaja digandakan oleh bakal calon anggota DPD terkait dengan dokumen persyaratan dukungan minimal Pemilih, bakal calon anggota DPD dikenai pengurangan jumlah dukungan sebanyak 50 (lima puluh) kali temuan bukti data palsu atau data yang digandakan.*
- (4) *Pengurangan jumlah dukungan akibat adanya data palsu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.*

Selanjutnya, seorang pendukung bakal calon anggota DPD dilarang memberikan dukungannya kepada lebih dari satu orang bakal calon anggota DPD dan tidak dibolehkan melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan seseorang dengan memaksa, menjanjikan, atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memperoleh dukungan bagi pencalonan anggota DPD dalam Pemilu. Keterkaitannya dengan tindak pidana kejahatan pemalsuan dokumen dalam proses Pemilu Anggota DPD, terdapat dalam ketentuan Pasal 181 PKPU Nomor 10 Tahun 2022 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota DPD, berbunyi sebagai berikut:

*Pasal 181:*

*Dalam hal ditemukan dugaan telah terjadi pemalsuan dokumen dan/atau penggunaan dokumen palsu dalam persyaratan administrasi bakal calon anggota DPD, KPU dan/atau KPU Provinsi berkoordinasi dengan Bawaslu dan/atau Bawaslu Provinsi serta menyampaikan hasil koordinasi kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk menindaklanjuti sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Ketentuan lebih lanjut diatur dalam Pasal 260, Pasal 264 dan Pasal 265 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang masing-masing berbunyi sebagai berikut:

*Pasal 260*

*Dalam hal ditemukan bukti adanya data palsu atau data yang sengaja digandakan oleh bakal calon anggota DPD terkait dengan dokumen persyaratan dukungan minimal pemilih, bakal calon anggota DPD dikenai pengurangan jumlah dukungan minimal Pemilih sebanyak 50 (lima puluh) kali temuan bukti data palsu atau data yang digandakan.*

*Pasal 264*

*Dalam hal ditemukan dugaan telah terjadi pemalsuan dokumen atau penggunaan dokumen palsu dalam persyaratan administrasi bakal calon dan/atau calon anggota DPD, maka KPU dan KPU Provinsi berkoordinasi dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk menindaklanjutinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

*Pasal 265*

*Dalam hal putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap yang menyatakan tidak terbukti adanya pemalsuan dokumen atau penggunaan dokumen palsu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 264 dibacakan setelah KPU dan KPU Provinsi menetapkan daftar calon tetap anggota DPD, putusan tersebut tidak memengaruhi daftar calon tetap.*

Ketika terjadi pemalsuan dokumen sebagai persyaratan yang dilakukan oleh bakal calon Anggota DPD acaman pidana sebagaimana dalam ketentuan Pasal 520 Undang- Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang berbunyi sebagai berikut:

*Setiap orang yang dengan sengaja membuat surat atau dokumen palsu dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang memakai, atau setiap orang yang dengan sengaja memakai surat atau dokumen palsu untuk menjadi bakal calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, untuk menjadi Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 254 dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling banyak Rp72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah).*

Dalam kajian Hukum Pidana materiil, pemalsuan surat menurut R. Soesilo, mengklasifikasikan bentuk pemalsuan surat, yaitu:<sup>8</sup>

- 1) Membuat surat palsu: membuat isinya bukan semestinya (tidak benar).
- 2) Memalsu surat: mengubah surat sedemikian rupa sehingga isinya menjadi lain dari isi yang asli. Caranya bermacam-macam, tidak senantiasa surat itu diganti dengan yang lain. Pemalsuan dapat pula dengan cara mengurangkan, menambah atau merubah sesuatu dari surat itu.
- 3) Memalsukan tanda tangan juga termasuk pengertian memalsu surat.
- 4) Penempelan foto orang lain dari pemegang yang berhak (misalnya foto dalam ijazah sekolah).

Pemalsuan surat diatur dalam Pasal 263 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang berbunyi “(1) Barangsiapa membuat surat palsu atau memalsukan surat yang dapat menimbulkan sesuatu hak, perikatan atau pembebasan hutang, atau yang diperuntukkan sebagai bukti daripada sesuatu hal dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat tersebut seolah-olah isinya benar dan tidak dipalsu, diancam jika pemakaian tersebut dapat menimbulkan kerugian, karena pemalsuan surat, dengan pidana penjara paling lama enam tahun. (2) Diancam dengan pidana yang sama, barang siapa dengan sengaja memakai surat palsu atau yang dipalsukan seolah-olah sejati, jika pemakaian surat itu dapat menimbulkan kerugian.”

Pasal tersebut terdiri dari 2 (dua) ayat. Ayat pertama mengatur tentang pelaku yang membuat surat palsu tersebut sehingga dapat dikategorikan sebagai pelaku tindak pidana pemalsuan surat, dan

---

<sup>8</sup> R. Soesilo. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, (Bogor : Politeia, 1991), hlm. 195

akibat yang dapat ditimbulkan oleh adanya pemalsuan surat tersebut. Akibatnya seperti menimbulkan suatu hak, perikatan, bahkan dapat menimbulkan pembebasan hutang. Ayat tersebut juga mengatur tentang penggunaan surat sebagai bukti dari suatu hal atau kejadian. Ayat kedua Pasal 263 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) mengatur tentang tidak hanya orang yang membuat surat palsu saja yang dapat dikenakan pidana, orang yang menggunakan surat tersebut dapat pula dikenakan pidana yang sama dengan orang yang membuat sesuai ketentuan pasal 263 ayat 1 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yakni paling lama 6 (enam) tahun penjara.

### 3. Dualisme Penerapan Sanksi Pelanggaran Pemilu

Dalam pelaksanaan pemilu/pemilihan terdapat beberapa jenis pelanggaran yaitu pidana pemilu/pemilihan, pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu/pemilihan, pelanggaran administrasi, dan pelanggaran lainnya. Penegakan hukum tindak pidana pemilu/pemilihan dalam wujud menjaga marwah dan martabat esensi pemilu/pemilihan sebagai distribusi kekuasaan atau legitimasi rakyat secara berkemanfaatan dalam menjamin terselenggaranya prinsip Negara demokrasi. Permasalahan yang kerap muncul dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia menghambat terwujudnya pemilu yang demokratis, beberapa permasalahan tersebut antara lain, money politics dan black campaign, profesionalitas penyelenggara pemilu, politisasi birokrasi, kualitas dan kapabilitas peserta pemilu atau partai politik, apatisme dan pragmatisme dalam partisipasi politik masyarakat, serta konflik horizontal.<sup>9</sup>

Formulasi sanksi pidana dalam pelanggaran Pemilu dalam kategori Pemalsuan data dukungan calon anggota DPD apabila merujuk pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku, baik dari Undang-Undang Pemilu dan Peraturan pelaksanaannya dimana terdapat ketentuan sanksi secara administratif dan sanksi pidana menjadi suatu kontradiksi dalam penerapannya, dapat dilihat dalam tabel dibawah ini :

Aturan	Bentuk Sanksi
Pasal 260 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum	Pengurangan jumlah dukungan minimat Pemilih sebanyak 50 (lima puluh) kali temuan bukti data palsu atau data yang digandakan.
Pasal 520 Undang- Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum	Pidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling banyak Rp72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah)
Pasal 11 ayat (3) dan (4) PKPU Nomor 10 Tahun 2022 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota DPD	Bakal calon anggota DPD dikenai pengurangan jumlah dukungan sebanyak 50 (lima puluh) kali temuan bukti data palsu atau data yang digandakan.
Pasal 263 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)	Pidana penjara paling lama enam tahun.

\*Tabel Formulasi Sanksi Pemalsuan Dokumen dalam Pemilu\*

Berdasarkan aturan-aturan yang berlaku di atas, menjadi suatu dilema dalam penegakan hukumnya, bagaimana Penyelenggara Pemilu akan berhadapan dengan dualisme penegakan hukum antara hukum administrasi dan hukum pidana. Ketidaksinkronan bentuk sanksi tentunya akan mempengaruhi proses demokrasi dan kualitas dari Calon Anggota DPD yang kemudian akan terpilih menjadi wakil daerahnya di Parlemen<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Carto, Adnan Murya, Muh. Aripin Nurmantoro, Analisis Penegakan Hukum Pemilu Dan Pemilihan (Study Penanganan Pelanggaran di Bawaslu Kabupaten Indramayu), *Jurnal Justitia*, Vol. 8, No. 1, 2022, hlm. 98

<sup>10</sup> Ismail dan Fakhris Lutfianto Hapsoro, Pengusungan Calon Anggota Dewan Perwakilan Dsebagai Bentuk Representasi Daerah (Kajian Putusan Nomor 65p/Hum/2018), *Jurnal Yudisial*, Vol. 13 No. 1 April 2020, hlm. 37

Dalam kajian hukum pidana, adanya Pasal 263 KUHP dengan bentuk sanksinya apabila dihadapkan pada ketentuan secara khusus dalam Undang-Undang Pemilu dan Peraturan pelaksanaannya, akan berlaku asas yang mengatakan *Lex specialis derogat legi generali*.<sup>11</sup> Prinsip pemberlakuan ialah bahwa hukum pidana khusus lebih diutamakan dari pada hukum pidana umum. Adagium *Lex specialis derogat lex generalis*, merupakan asas penting yang tercantum dalam Pasal 63 ayat (2) KUHP.

Pada penerapan dalam Undang-Undang Pemilu yaitu pada ketentuan Pasal 260 dan Pasal 520 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, dan Peraturan pelaksanaannya, Pasal 11 ayat (3) dan (4) PKPU Nomor 10 Tahun 2022 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota DPD, terdapat dinamika hukum administratif dan hukum pidana didalamnya. Pada ketentuan pada Pasal 260 Undang-Undang Nomor Pemilihan Umum dan Pasal 11 ayat (3) dan (4) PKPU Nomor 10 Tahun 2022, menyatakan bahwa sanksi kepada Calon Anggota DPD yang melakukan pemalsuan dokumen hanya diterapkan sanksi administratif saja, yaitu “..dikenai pengurangan jumlah dukungan sebanyak 50 (lima puluh) kali temuan bukti data palsu atau data yang digandakan..”. Hal tersebut menjadi dilema apabila kemudian dihadapkan pada ketentuan pidana Pasal 520 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, dengan bentuk sanksi *Pidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling banyak Rp72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah)*.

Dalam penetapan adanya suatu perbuatan atau tindakan pemalsuan dokumen dukungan calon anggota DPD, dalam ketentuan prosesnya, temuan dan laporan adanya dugaan tindak pidana Pemilu yang mengandung unsur pidana tentu diteruskan oleh Bawaslu kepada penyidik untuk selanjutnya diproses melalui Pengadilan/Pengadilan Umum yang ditangani oleh hakim khusus sebagai mana diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung (MA). Dalam aturan pelaksana Pemilu pada Pasal 181 PKPU Nomor 10 Tahun 2022, sebagaimana frasa dalam “..menyampaikan hasil koordinasi kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk menindaklanjuti sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan..”, yang kemudian apabila berkas lengkap dengan bukti awal yang cukup, Majelis Hakim akan memeriksa dan mengadili dan memutus perkara pidana pemilu menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) sebagai pedoman beracara<sup>12</sup>.

Hal tersebut di atas menurut penulis akan menimbulkan suatu permasalahan dalam proses *Pro Justitia* oleh penyelenggara Pemilu, dimana suatu bentuk sanksi administratif dapat berjalan dengan proses dalam Sistem Peradilan Pidana karena berkaitan dengan bentuk perbuatan pemalsuan dokumen adalah suatu bentuk tindak pidana. Sebagaimana rumusan sanksi pidana dalam Pasal 11 ayat (3) dan (4) PKPU Nomor 10 Tahun 2022 yang menerapkan sanksi administratif dalam kategori perbuatan pidana, ini akan berakibat adanya kesulitan dan menimbulkan kebingungan dalam tataran penegakan hukum (Gakkumdu) yang akhirnya tujuan adanya sanksi pidana dalam undang-undang tersebut tidak akan terwujud.

Kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam berbagai perundang-undangan administrasi tersebut di atas, berdasarkan pendapat Herbert L. Packer dalam bukunya *The Limits of Criminal Sanction*, dalam kaitannya dengan penegakan hukum yang menggunakan hukum pidana yaitu:<sup>13</sup>

1. Sanksi pidana sangatlah diperlukan, kita tidak dapat hidup, sekarang maupun di masa yang akan datang, tanpa pidana;

<sup>11</sup> P.A.F. Lamintang., *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2013), hlm.713.

<sup>12</sup> Elwi Danil, Penerapan Prinsip *Ultimum Remedium* Terhadap Tindak Pidana Administrasi, *Jurnal Hukum Pidana & Kriminologi*, Volume 1 No 1 Oktober 2020.

<sup>13</sup> Barda Nawawi Arief. *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*. (BP Undip. Semarang, 1996), hlm. 28.

2. Sanksi pidana merupakan alat atau sarana terbaik yang tersedia, yang kita miliki untuk menghadapi bahaya-bahaya besar dan segera serta untuk menghadapi ancaman-ancaman dari bahaya;
3. Sanksi pidana suatu ketika merupakan “penjamin utama atau terbaik”, dan suatu ketika merupakan “pengancam yang utama” dari kebebasan manusia. Ia merupakan penjamin apabila digunakan secara cermat dan secara manusiawi; ia merupakan pengancam, apabila digunakan secara sembarangan dan secara paksa.

Kemudian menurut H.G de Bunt, dalam bukunya *strafrechtelijke handhaving van milieue recht*, hukum pidana dapat menjadi *primum remedium* jika korban sangat besar, tersangka/terdakwa merupakan *recidivist*, dan kerugian tidak dapat dipulihkan (*irreparable*). Kemudian disimpulkan oleh Remmelink, bahwa sangat jelas dan nyata sebagai sanksi yang tajam, hukum pidana hanya akan dijatuhkan apabila mekanisme penegakan hukum lainnya yang lebih ringan telah tiada berdaya guna atau tidak dipandang cocok.<sup>14</sup> Kontradiksi bentuk sanksi administratif dalam aturan Pemilu, terhadap suatu perbuatan tindak pidana pemalsuan dokumen, menjadi suatu permasalahan efektifitas penegakan hukum bagaimana sanksi administratif dapat digunakan sebagai *primum remedium*, bagaimana hukum acara secara administratif mengaturnya menjadi suatu pertanyaan bagi Penyelenggara Pemilu saat ini. Dalam pandangan umum aturan Pemilu saat ini, dapat dikatakan sanksi pidana ditempatkan sebagai instrumen terakhir (*ultimum remedium*) melalui proses sistem peradilan pidana yang bertujuan untuk melindungi masyarakat secara umum dan terhadap proses demokrasi di Indonesia yang diharapkan berproses dengan ideal sesuai ketentuan yang berlaku.

Menurut Sudikno Mertokusumo, hukum yang berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia dalam penegakannya harus memperhatikan 3 (tiga) unsur fundamental hukum, antara lain: kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*) dan keadilan (*Gerechtigkeit*).<sup>15</sup> Oleh karena itu, dalam menentukan pemberian sanksi dalam ketentuan Pemilu dalam suatu undang-undang perlu memperhatikan ketiga unsur fundamental yang menjadi hakikat dari tujuan hukum. Kejelasan bentuk hukum yang diterapkan dapat menentukan kepastian hukum dari akibat hukum atas sanksi dari penegakan hukum Pemilu yang pada akhirnya mendapat kemanfaatan dan keadilan bagi seluruh proses dan masyarakat Indonesia.

## PENUTUP

Penerapan atas sanksi pidana sebagai akibat hukum atas perbuatan pemalsuan dokumen dukungan calon Anggota DPD berdasarkan ketentuan Perundang-Undangan Pemilu dan Ketentuan Pelaksananya dalam PKPU Nomor 10 Tahun 2022 menimbulkan suatu kontradiksi dalam penerapan hukum administratif dan hukum pidana yang menempatkan bentuk sanksi yang berbeda dalam Hukum Acara dan Hukum materilnya, menjadi suatu permasalahan kepastian hukum atas akibat hukum bagi pelaku pemalsuan dokumen yang terdapat jenis sanksi hukum yang berbeda, apakah Sanksi administratif menjadi *primum remedium*, dimana ketentuan pidana menjadi *ultimum remedium*. Kejelasan jenis sanksi dalam penegakan Hukum Pemilu menjadi hal yang sangat penting untuk mendapat perhatian karena akan menentukan kualitas demokrasi dan masa depan Negara Indonesia karean anggota DPD yang terpilih tidak terbelenggu dengan permasalahan dikemudian hari yang akan menjadi penentu aturan hidup masyarakat Indonesia sebagai lembaga Legislatif.

---

<sup>14</sup> Romli Atmasasmita. *Globalisasi dan Kejahatan Bisnis*, Cetakan Ke-1, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hlm. 192.

<sup>15</sup> Sudikno Mertokusumo. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta : Liberty, 2005). hlm.160.

Berdasarkan simpulan di atas terhadap kajian bentuk sanksi atas pelanggaran pemalsuan dokumen dukungan oleh calon Anggota DPD yang diatur dalam Undang-undang Pemilu dan aturan pelaksanaannya, penulis merekomendasikan baik DPR dan KPU sebagai Penyelenggara Pemilu untuk mengkaji ulang dan me-reformulasi bentuk sanksi yang sinkron dengan sistem peradilan yang berlaku, baik bentuk sanksi administratif dan bentuk sanksi pidana yang sejalan dengan substansi dan struktur penegakan hukum pemilu di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Abdulkadir Muhammad. Hukum dan Penelitian Hukum, Bandung : Citra Aditnya Bakti, 2004
- Barda Nawawi Arief, Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara. BP Undip. Semarang, 1996
- Jimly Assidiqie. Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945, Yogyakarta : FH UII Press, 2004
- P.A.F. Lamintang, Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2013
- Peter Mahmud Marzuki. Penelitian Hukum, Jakarta : Kencana, 2001
- R. Soesilo. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal, Bogor : Politeia, 1991
- Romli Atmasasmita. Globalisasi dan Kejahatan Bisnis, Cetakan Ke-1, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji., Penelitian Hukum Normatif Suatu Tujuan Singkat, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2007
- Sudikno Mertokusumo. Mengenal Hukum Suatu Pengantar, Yogyakarta : Liberty, 2005

### B. Artikel Jurnal

- Carto, Adnan Murya, Muh. Aripin Nurmantoro, Analisis Penegakan Hukum Pemilu Dan Pemilihan (Study Penanganan Pelanggaran di Bawaslu Kabupaten Indramayu), Jurnal Justitia, Vol. 8, No. 1, 2022
- Elwi Danil, Penerapan Prinsip Ultimum Remedium Terhadap Tindak Pidana Administrasi, Jurnal Hukum Pidana & Kriminologi, Volume 1 No 1 Oktober 2020.
- Ismail dan Fakhris Lutfianto Hapsoro, Pengusungan Calon Anggota Dewan Perwakilan Dsebagai Bentuk Representasi Daerah (Kajian Putusan Nomor 65p/Hum/2018), Jurnal Yudisial, Vol. 13 No. 1 April 2020
- Mahyudin, Mekanisme Pencalonan Dewan Perwakilan Daerah Pada Pemilu 2024 Dan Penyelesaian Sengketa Proses, Jurnal Bawaslu, Vol. 8, No. 1, 2023

### C. Internet

- Kompas, "Ratusan Nama di duga dicatut untuk dukungan Bakal Calon DPD", dalam berita tersebut, Bawaslu menyatakan menerima setidaknya 313 aduan warga yang nama dan nomor induk kependudukan mereka diduga dicatut oleh 164 bakal calon anggota DPD untuk memenuhi syarat dukungan, <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2023/01/24/ratusan-nama-dicatut-untuk-dukkungan-bakal-calon-dpd>, diakses pada 31 Juli 2023

**D. Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

PKPU Nomor 10 Tahun 2022 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota  
DPD