OPTIMALISASI PENEGAKAN HUKUM PIDANA PEMILU DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH SERENTAK

Hadi Jumhadi

Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan Warungkondang

E-mail: nizamputra2009@gmail.com

Masuk: Oktober 2020	Penerimaan: November 2020	Publikasi: Januari 2021
---------------------	---------------------------	-------------------------

ABSTRAK

Pemilihan umum selalu pemilihan umum merupakan sarana kedaulatan menjadi kajian yang menarik untuk diteliti karena proses rakyat yang akan menentukan pemimpin. Sebagian dari suprastruktur politik yang terdiri dari Presiden, Wakil Presiden, Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati dan Walikota, Wakil Walikota, DPR RI, DPD, DPRD Tingkat Provinsi dan DPRD Tingkat Kabupaten Kota, Kepala Desa bahkan RW dan RT ditentukan melalui pemilihan umum. Proses penyelenggaraan pemilihan umum ini tentu saja bukan tanpa kendala dan dimanika. Banyak sekali ditemukan pelanggaran dalam setiap tahapan baik pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik maupun pelanggaran pidana. Harus dipahami bahwa dalam penegakan hukum pidana, dasar pembedaan seseorang dapat dikatakan bersalah atau tidak melakukan tindak pidana. Hukum Pidana khusus, bukan hanya mengatur hukum pidana materilnya saja akan tetapi juga hukum formalnya. Aturan-aturan tersebut seyogianya tetap memperhatikan asas-asas umum yang terdapat baik dalam ketentuan umum KUHP bagi hukum pidana materilnya, maupun untuk hukum pidana formalnya harus tunduk terhadap ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHP.

Kata Kunci : Kampanye; Penegakan; Pemilihan Umum; Pidana.

ABSTRACT

General election is always a general election as a means of sovereignty to be an interesting study to study because it is the people's process that will determine the leader. Part of the political superstructure consisting of the President, Vice President, Governor, Deputy Governor, Regent, Deputy Regent and Mayor, Deputy Mayor, DPR RI, DPD, Provincial DPRD and City Regency DPRD, Village Heads and even RW and RT are determined by election. general. The process of organizing this general election is certainly not without obstacles and is dynamic. Lots of violations are found at every stage, both administrative violations, code violations and criminal offenses. It must be understood that in criminal law enforcement, the basis for a person's justification can be said to be guilty or not to commit a criminal act. Special Criminal Law, not only regulates the material criminal law but also the formal law. These rules should still pay attention to the general principles contained in both the general provisions of the Criminal Code for material criminal law, as well as for formal criminal law must comply with the provisions contained in Law Number 8 of 1981 concerning KUHP.

Keywords : Campaign; ; Criminal; Enforcement; General election.

A. PENDAHULUAN

Pemilihan umum selalu pemilihan umum merupakan sarana kedaulatan menjadi kajian yang menarik untuk diteliti karena proses rakyat yang akan menentukan pemimpin. Sebagian dari suprastruktur politik yang terdiri dari Presiden, Wakil Presiden, Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati Wakil Bupati dan Walikota Wakil Walikota, DPR RI, DPD, DPRD Tingkat Provinsi dan DPRD Tingkat Kabupaten Kota, Kepala Desa bahkan RW dan RT ditentukan melalui pemilihan umum. Sedangkan suprastruktur politik yang lainnya merupakan jabatan-jabatan yang dipilih melalui seleksi yang ketat dan atau diangkat langsung seperti Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Pemberantasan Korupsi, Badan Pemeriksa Keuangan, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), Komnas Hak Asasi Manusia, Komisi Penyiaran, Komisi Informasi, Komisi Yudisial, KPU (Komisi Pemilihan Umum) dan Bawaslu (Badan Pengawas Pemilu) beserta jajaran. Penentuan jabatan-jabatan ini sangat dipengaruhi oleh infrastruktur politik yang terdiri dari tokoh politik, partai politik, kelompok kepentingan, kelompok penekan, dan alat komunikasi politik.

Proses tahapan pemilihan umum yang diselenggarakan oleh KPU sebagaimana diatur dalam UU No. 15 Tahun 2011 dan PKPU No. 1 Tahun 2016 yang terdiri dari : Pemutahiran Data Pemilih, Pendaftaran dan Penetapan Pasangan Calon, Pendistribusian logistik pemilu, Kampanye dan Masa tenang, Pemungutan dan Penghitungan suara, serta penetapan hasil.

Proses penyelenggaraan pemilihan umum ini tentu saja bukan tanpa kendala dan dimanika. Banyak sekali ditemukan pelanggaran dalam setiap tahapan baik pelanggaran adminstrasi, pelanggaran kode etik maupun pelanggaran pidana. Harus dipahami bahwa dalam penegakan hukum pidana, dasar membenaran seseorang dapat dikatakan bersalah atau tidak melakukan tindak pidana, adalah ia terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan perbuatan melanggar hukum. Pemikiran demikian telah sesuai dengan penerapan asas legalitas dalam hukum pidana (KUHP), yakni sebagaimana dirumuskan secara tegas dalam Pasal 1 ayat

(1) KUHP “*Nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali*” atau dalam *adagium* lain istilah ini dapat dikenal “tiada pidana tanpa kesalahan”.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum tidak dijelaskan secara jelas pengertian tindak pidana Pemilihan Umum. Secara definitif pengertian tindak pidana pemilu sulit ditentukan, Sebagaimana yang berlaku bagi terminologi hukum, untuk tindak pidana pemilu juga tidak ada satu rumusan pun yang dapat memberikan secara utuh definisi atau pengertian tindak pidana Pemilu, yang sekaligus dapat dijadikan pegangan baku atau standar bagi semua orang. Namun demikian salah satu rumusan menjelaskan bahwa "setiap orang, badan hukum, ataupun organisasi yang dengan sengaja melanggar hukum, mengacaukan, menghalang-halangi, atau mengganggu jalannya pemilihan umum yang diselenggarakan menurut undang-undang", merupakan perbuatan pidana Pemilu (Djoko Prakoso, 1987). Menurut Joko Prakoso, tindak pidana Pemilu adalah setiap orang, badan hukum ataupun organisasi yang dengan sengaja melanggar hukum, mengacaukan, menghalang-halangi atau mengganggu jalannya pemilihan umum yang diselenggarakan menurut undang-undang (Djoko Prakoso, 1987).

Karena fokusnya adalah tindak pidana, dengan begitu berbagai kecurangan yang terkait dengan penyelenggaraan Pemilu, tetapi bukan termasuk tindak pidana tidak menjadi objek yang dikaji. Seperti diketahui bahwa tidak semua kecurangan atau praktik curang dalam pemilu oleh pembuat Undang-undang dikualifikasi sebagai tindak pidana Pemilu.

Topo Santoso tidak memberikan redefinisi pada saat tindak pidana pemilu pada saat tahapan pemilu sudah selesai, misalnya pada saat tahapan kasus itu di tingkat penyelidikan belum selesai, atau pada tahap penuntutan kasus tersebut masih berada di tangan Kejaksaan namun tidak di tangani lagi hingga ke Pengadilan karena penyelenggaraan pemilu sudah berakhir.

Berkenaan dengan masalah tersebut maka Dedi Mulyadi melakukan redefinisi tindak pidana pemilu, terhadap pengertian tindak pidana pemilu menjadi dua kategori:

1. Tindak pidana pemilu khusus adalah semua tindak pidana yang berkaitan dengan pemilu dan dilaksanakan pada tahapan penyelenggaraan pemilu baik yang diatur dalam UU pemilu maupun dalam undang-undang tindak pidana pemilu.
2. Tindak pidana pemilu umum adalah semua tindak pidana yang berkaitan dengan pemilu dan dilaksanakan pada tahap penyelenggaraan pemilu baik yang diatur dalam UU Pemilu maupun dalam UU Tindak Pidana Pemilu dan

penyelesaiannya di luar tahapan pemilu melalui Peradilan Umum (Dedi Mulyadi, 2012).

Dengan demikian pengertian yang dikemukakan oleh Dedi Mulyadi tersebut, pengertian pertama dikhususkan bagi penyelesaian perkara pidana pemilu yang disesuaikan dengan tahapan pemilu, sedangkan definisi yang kedua untuk perkara pada saat tahapan pemilu selesai, perkara tersebut masih dalam proses baik penyidikan, prapenuntutan, dan penuntutan.

Pada konteks pengaturan tindak pidana, sesungguhnya Undang-Undang Pemilu merupakan undang-undang khusus (*lex specialis*) karena mengatur tindak pidana yang diatur dalam UU Pemilu. Secara umum KUHP (*lex generalis*) juga telah mengaturnya dalam Pasal 148 sampai dengan Pasal 153 KUHP. Hal ini terlihat dari terjadinya kriminalisasi terhadap hampir seluruh perbuatan/tindakan dalam setiap tahapan pelaksanaan Pemilu yang menghambat terlaksananya Pemilu. Meskipun penyelenggaraan penuntutan atas perkara pidana pemilu pada dasarnya menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana/KUHAP (*lex generalis*) namun dalam UU Pemilu juga menentukan mekanisme/hukum acaranya sendiri (*lex specialis*) mengingat segala penyelesaian yang berkaitan dengan pemilu termasuk penegakan hukumnya dituntut harus diselesaikan dengan cepat, sehingga penyelenggaraan pemilu sebagai wujud pelaksanaan demokrasi dapat dilaksanakan secara demokratis dan bersih.

Asas yang secara umum diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) (*lex specialis derogat lex generalis*). Keberlakuan *lex specialis derogat lex generalis*, harus memenuhi kriteria (Sudikno Mertokusumo, 1999):

1. Pengecualian terhadap Undang-undang yang bersifat umum, dilakukan oleh peraturan yang setingkat dengan dirinya, yaitu Undang-undang.
2. Pengecualian dimaksud dinyatakan dalam Undang-undang khusus tersebut, sehingga pengecualiannya hanya berlaku sebatas pengecualian yang dinyatakan dan bagian yang tidak dikecualikan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan pelaksanaan Undang-undang khusus tersebut.

Apabila terdapat beberapa aturan dalam undang-undang tindak pidana khusus yang sama-sama mengatur maka diambil ketentuan yang lebih khusus misalnya dalam hal pelanggaran kampanye yang sama-sama diatur oleh UU pemilu dan UU Penyiaran maka yang digunakan adalah UU penyiaran.

Adanya hal khusus dalam kejahatan terhadap penyelenggaraan pemilihan umum, tidak berarti penegak hukum mempunyai wewenang yang lebih atau tanpa batas. Hal ini semata-mata untuk memudahkan pembuktian bahwa seseorang telah melakukan suatu kejahatan terhadap pelaksanaan pemilu, akan tetapi penyimpangan tersebut adalah sehubungan dengan kepentingan yang lebih besar lagi yaitu pelaksanaan demokrasi yang harus dilindungi. Susunan bab-bab yang ada dalam peraturan khusus tersebut harus merupakan suatu tatanan yang utuh. Selain ketentuan tersebut, Pasal 103 KUHP mengamanatkan bahwa semua aturan termasuk asas yang terdapat dalam buku I KUHP berlaku pula bagi peraturan pidana di luar KUHP selama peraturan di luar KUHP tersebut tidak mengaturlain (Loebby Luqman, 1990).

Hukum Pidana khusus, bukan hanya mengatur hukum pidana materiilnya saja akan tetapi juga hukum formalnya. Aturan-aturan tersebut seyogianya tetap memperhatikan asas-asas umum yang terdapat baik dalam ketentuan umum KUHP bagi hukum pidana materiilnya, maupun untuk hukum pidana formalnya harus tunduk terhadap ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHP. Hukum pidana formal yang berlaku adalah sebagaimana ketentuan KUHP. Artinya, pelaksanaan Undang-undang khusus ini tidak boleh bertentangan dengan asas umum hukum pidana dan hukum acara pidana yang telah ada. Tetapi, pada beberapa pasal dalam UU tersebut terdapat ketentuan yang merupakan penyimpangan asas umum Hukum Pidana dan Hukum Acara Pidana. Penyimpangan tersebut mengurangi hak asasi manusia, apabila dibandingkan asas-asas yang terdapat dalam KUHP. Apabila diperlukan suatu penyimpangan, harus dicari apa dasar penyimpangan tersebut, karena setiap perubahan akan selalu berkaitan erat dengan hak asasi manusia (Loebby Luqman, 1990), berkaitan pula dengan hak politik warga Negara.

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan di atas, maka dapat ditarik beberapa perumusan masalah yang menjadi inti pembahasan dari penelitian ini sebagai berikut : Bagaimana latar belakang permasalahan, dan solusi penegakan hukum pidana pemilu dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah serentak?

B. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif (Lili Rasjidi, 2005). Dikatakan penelitian yuridis normatif karena pada dasarnya penelitian ini mencakup keseluruhan peraturan perundang-undangan nasional tentang pemilu, serta hukum acara pidana pemilu yang diatur secara khusus.

Hasil data penelitian diolah dengan cara mengadakan sistematisasi bahan-bahan hukum, membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum, kemudian diolah dan diinterpretasi dengan menggunakan cara penafsiran hukum yang lazim dalam ilmu hukum, dan selanjutnya dianalisis secara yuridis normatif dalam bentuk penyajian yang bersifat yuridis normatif pula (C.F.G. Sunaryati Hartono, 1994; Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, 1986; Soerjono Soekanto, 1986).

C. PEMBAHASAN DAN HASIL ANALISIS

Bawaslu dalam penanganan tindak pidana pemilu merupakan pintu masuk pada sistem penegakan hukum pemilu yang melibatkan kepolisian dan kejaksaan. Dalam posisi demikian ini, ternyata seringkali Bawaslu terkendala keterbatasan waktu penanganan tindak pidana, tidak adanya wewenang menyita alat bukti, dan juga tidak ada wewenang mewajibkan saksi memberikan keterangan.

Berdasarkan kesadaran untuk mengatasi kendala tersebut, Bawaslu bersama dengan Kepolisian Negara RI, dan Kejaksaan agung melakukan diskusi untuk menyusun formula yang tepat dalam penanganan tindak pidana pemilu. Kesepakatan ini berisi komitmen ketiga institusi untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana pemilu secara terpadu dalam rangka tercapainya penegakan hukum yang cepat, sederhana, dan tidak memihak.

Nota kesepakatan tersebut memuat pembentukan Sentra Gakkumdu pada tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota, yang mana menunjuk Koordinator Divisi Hukum dan Penindakan Pelanggaran Bawaslu, Kepala Bareskrim, dan JAMPIDUM sebagai Ketua dalam struktur keanggotaan Sentra Gakkumdu di tingkat pusat.

Sentra Penegakan Hukum Terpadu selanjutnya disebut Sentra Gakkumdu adalah pusat aktivitas penegakan hukum Tindak Pidana Pemilihan yang terdiri dari unsur Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan/atau Panwas Kabupaten/Kota, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kepolisian Daerah dan/atau Kepolisian Resor, dan Kejaksaan Tinggi dan/atau Kejaksaan Negeri.

Mekanisme penanganan dengan sinergi antar lembaga demikian ini diharapkan dapat secara efektif dan efisien menjawab berbagai kendala penanganan tindak pidana pemilu yang selama ini dikhawatirkan terjadi. terutama kekhawatiran tentang ketidaksepahaman penerapan peraturan antara pengawas pemilu dengan Kepolisian dan Kejaksaan. Di samping itu, SOP ini diharapkan akan mudah untuk menjadi panduan kerja bagi petugas Sentra Gakkumdu di seluruh tingkatan. Dalam rangka mengantisipasi penanganan tindak pidana pemilu secara lebih awal, telah dilakukan pembentukan Sentra Gakkumdu pada tingkat.

Pola hubungan dan tata kerja dalam penanganan tindak pidana pemilihan sesuai dengan Peraturan Bersama Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2016, Nomor 01 Tahun 2016, Nomor 013/Ja/11/2016 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu Pada Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota.

Dalam proses pembahasan pertama Bawaslu/Panwaslu Kabupaten/Kota, Kepolisian dan Kejaksanaan dalam penanganan tindak pidana pemilu, maka :

- a. Pengawas Pemilu, Penyidik Tindak Pidana Pemilihan dan Jaksa pada Sentra Gakkumdu paling lama 1 x 24 (satu kali dua puluh empat) jam terhitung

sejak tanggal laporan/temuan diterima oleh Pengawas Pemilu melakukan pembahasan pertama.

- b. Pembahasan pertama dilakukan untuk menemukan peristiwa pidana Pemilihan, mencari dan mengumpulkan bukti-bukti serta selanjutnya menentukan pasal yang akan disangkakan terhadap peristiwa yang dilaporkan/ditemukan untuk ditindaklanjuti dalam proses kajian pelanggaran Pemilihan oleh Pengawas Pemilu dan Penyelidikan oleh Penyidik Tindak Pidana Pemilihan.
- c. Pembahasan dipimpin oleh Ketua Koordinator Sentra Gakkumdu di setiap tingkatan Bawaslu RI, Bawaslu Provinsi atau Panwas Kabupaten/Kota.
- d. Hasil Pembahasan pertama dituangkan dalam Berita Acara Pembahasan yang ditandatangani oleh Pengawas Pemilu, Penyidik Tindak Pidana Pemilihan, dan Jaksa.

Proses kajian pelanggaran pemilihan, maka Sentra Gakkumdu dalam menindaklanjuti pelanggaran pidana pemilu maka :

- a. Pengawas Pemilu melakukan kajian pelanggaran Pemilihan
- b. Dalam melakukan kajian, Pengawas Pemilu dapat mengundang Pelapor, Terlapor, Saksi, dan/atau Ahli untuk dimintakan keterangan dan/atau klarifikasi.
- c. Keterangan dan/atau klarifikasi dilakukan di bawah sumpah dan dituangkan dalam Berita Acara Klarifikasi.
- d. Dalam meminta keterangan dan/atau klarifikasi, Pengawas Pemilu harus didampingi oleh Penyidik Tindak Pidana Pemilihan dan Jaksa.
- e. Hasil dari proses kajian pelanggaran pemilihan oleh Pengawas Pemilu berupa dokumen kajian laporan/temuan.
- f. Jaksa melakukan pendampingan dan monitoring dalam proses kajian pelanggaran pemilihan dan penyelidikan.

Selanjutnya Penyidik Tindak Pidana Pemilihan setelah melaksanakan penyelidikan membuat Laporan Hasil Penyelidikan. Pada tahap pembahasan kedua atau setelah proses penyelidikan maka proses selanjutnya :

- a. Pengawas Pemilu, Penyidik Tindak Pidana Pemilihan dan Jaksa pada Sentra Gakkumdu melakukan pembahasan kedua paling lambat 5 (lima) hari sejak Laporan/Temuan diterima oleh Pengawas Pemilu.
- b. Pembahasan kedua dilakukan untuk menentukan laporan/temuan telah memenuhi unsur atau tidak memenuhi unsur Tindak Pidana Pemilihan.
- c. Pembahasan dipimpin oleh Ketua Koordinator Sentra Gakkumdu.
- d. Pembahasan wajib/harus dihadiri oleh Pengawas Pemilu, Penyidik Tindak Pidana Pemilihan, dan Jaksa untuk membahas kajian Pengawas Pemilu dan Laporan Hasil Penyelidikan.
- e. Dalam hal suatu laporan/temuan telah memenuhi unsur Tindak Pidana Pemilihan, kesimpulan rapat pembahasan wajib memutuskan untuk melanjutkan laporan/temuan ke tahap Penyidikan.
- f. Dalam hal suatu laporan/temuan tidak memenuhi unsur Tindak Pidana Pemilihan, kesimpulan pembahasan memutuskan untuk menghentikan penanganan laporan/ temuan.
- g. Hasil Pembahasan Kedua dituangkan dalam berita acara pembahasan yang ditandatangani oleh Pengawas Pemilu, Penyidik Tindak Pidana Pemilihan dan Jaksa.

Proses Pembahasan Kedua, Sentra Gakkumdu mengkaji laporan hasil penyelidikan dari Pengawas Pemilu, dengan penjelasan sebagai berikut :

- a. Dalam Hasil Pembahasan kedua, kajian dan Laporan Hasil Penyelidikan menjadi dasar Pengawas Pemilu memutuskan dalam rapat pleno.
- b. Rapat pleno untuk memutuskan apakah laporan/temuan ditingkatkan ke tahap Penyidikan atau dihentikan.
- c. Dalam hal rapat pleno memutuskan laporan/temuan penanganan pelanggaran Pemilihan dihentikan maka Pengawas Pemilihan memberitahukan kepada pelapor dengan surat disertai dengan alasan penghentian.
- d. Dalam hal rapat pleno memutuskan dugaan pelanggaran Pemilihan ditingkatkan ke tahap Penyidikan, Pengawas Pemilu meneruskan

laporan/temuan kepada Penyidik Tindak Pidana Pemilihan dan menerbitkan Surat Perintah Tugas untuk melaksanakan Penyidikan yang ditandatangani oleh Ketua Bawaslu RI atau Ketua Bawaslu Provinsi atau Ketua Panwas Kabupaten/Kota.

- e. Penerusan laporan/temuan disertai dengan berkas perkara yang memuat:
- 1) Surat pengantar;
 - 2) Surat perintah tugas untuk melaksanakan penyidikan yang dikeluarkan oleh pengawas pemilihan;
 - 3) Daftar isi;
 - 4) Laporan/temuan dugaan tindak pidana pemilihan;
 - 5) Hasil kajian;
 - 6) Laporan hasil penyelidikan;
 - 7) Surat undangan klarifikasi;
 - 8) Berita acara klarifikasi;
 - 9) Berita acara klarifikasi di bawah sumpah;
 - 10) Berita acara pembahasan pertama;
 - 11) Berita acara pembahasan kedua;
 - 12) Daftar saksi dan/atau ahli; m. Daftar terlapor;
 - 13) Daftar barang bukti;
 - 14) Barang bukti; dan
 - 15) Administrasi penyelidikan.

Langkah-langkah dilakukan oleh Pengawas Pemilu yaitu :

- a. Penerusan laporan/temuan dilakukan oleh pengawas pemilihan kepada Polri di Sekretariat Sentra Gakkumdu.
- b. Penyidik Tindak Pidana Pemilihan membuat administrasi penerimaan penerusan laporan/temuan berupa:
 - 1) Laporan polisi dengan pelapor yang telah melapor kepada pengawas pemilihan; dan
 - 2) Surat tanda bukti laporan.
- c. Penyidik Tindak Pidana Pemilihan dalam Sentra Gakkumdu berkoordinasi dengan Sentra Pelayanan Kepolisian untuk mendapatkan nomor registrasi laporan polisi.

Langkah-langkah Penyidikan tindak pidana pemilu, Sentra Gakkumdu melakukan proses penerbitan Surat Pemberitahuan Dimulainya penyidikan, yaitu dengan proses sebagai berikut :

- a. Penyidik Tindak Pidana Pemilihan di Sentra Gakkumdu melakukan Penyidikan setelah diterbitkannya Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan oleh koordinator Sentra Gakkumdu dari unsur Polri.
- b. Penerbitan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) bersamaan dengan dikeluarkannya Surat Perintah Penyidikan.
- c. Penyidik Tindak Pidana Pemilihan menyerahkan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan dan administrasi penyidikan lainnya yang telah ditandatangani oleh Koordinator Sentra Gakkumdu dari unsur Polri kepada Jaksa.
- d. Penyidik Tindak Pidana Pemilihan melakukan Penyidikan paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak penerusan laporan/temuan yang diterima dari Pengawas Pemilihan dan/atau laporan Polisi dibuat.
- e. Jaksa pada Sentra Gakkumdu melakukan pendampingan dan monitoring terhadap proses Penyidikan.

Sentra Gakkumdu melakukan Proses Pembahasan Berikutnya terkait penyidikan tindak pidana pemilu dalam pembahasan ketiga selama proses penyidikan, yaitu dengan langkah-langkah sebagai berikut :

- a. Penyidik Tindak Pidana Pemilihan menyampaikan hasil Penyidikan dalam pembahasan ketiga yang dipimpin oleh Ketua Koordinator Sentra Gakkumdu Provinsi/Kabupaten/ Kota.
- b. Pembahasan ketiga dilakukan selama proses penyidikan.
- c. Pembahasan ketiga dihadiri oleh Pengawas Pemilu, Penyidik Tindak Pidana Pemilihan, dan Jaksa untuk membahas hasil Penyidikan.
- d. Pembahasan ketiga menghasilkan kesimpulan pelimpahan kasus kepada Jaksa.
- e. Hasil pembahasan ketiga dituangkan dalam berita acara pembahasan yang ditandatangani oleh Pengawas Pemilu, Penyidik Tindak Pidana Pemilihan dan Jaksa.

Proses Selanjutnya Sentra Gakumdu yang diwakili oleh unsur Polri melakukan penyidikan tindak pidana pemilu disertai berkas perkara kepada Jaksa, dengan langkah-langkah sebagai berikut :

- a. Penyidik Tindak Pidana Pemilihan menyampaikan hasil Penyidikan disertai berkas perkara kepada Jaksa paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak penerusan laporan/temuan yang diterima dari Pengawas Pemilihan dan/atau laporan Polisi dibuat.
- b. Dalam hal hasil Penyidikan belum lengkap, dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja penuntut umum mengembalikan berkas perkara kepada Penyidik Tindak Pidana Pemilihan dalam Sentra Gakumdu disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi.
- c. Penyidik Tindak Pidana Pemilihan mengembalikan berkas perkara kepada Jaksa paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak tanggal penerimaan berkas.
- d. Pengembalian berkas perkara dari Jaksa kepada Penyidik Tindak Pidana Pemilihan hanya dilakukan 1 (satu) kali.
- e. Penyerahan dan pengembalian hasil penyidikan dan berkas perkara dilaksanakan di Sentra Gakumdu.

Penjelasan tentang proses penyidikan ada regulasi dari Peraturan Kapolri Nomor 10 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Penyidikan Tindak Pidana Pemilihan dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Setelah menerima laporan dari Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri sesuai dengan wilayah kerja, Sentra Gakumdu melakukan penelitian, meliputi:
 - 1) Kelengkapan administrasi laporan, antara lain:
 - a) Keabsahan laporan antara lain format yang digunakan, tanda tangan, stempel, tanggal waktu penomoran;
 - b) Kewenangan pengawas pemilu meneruskan laporan; dan
 - c) Kejelasan tulisan/pengetikan.
 - 2) Materi/isi laporan, meliputi:

- a) Memuat dengan jelas identitas dan alamat pelapor, saksi, tersangka, tempat, waktu, Tempat Kejadian Perkara (TKP) dan data tentang barang bukti; dan
- b) Memuat uraian kejadian dan menjelaskan unsur-unsur Tindak Pidana Pemilu sesuai dengan kejadian yang dilaporkan.

Setelah dilakukan penelitian secara administrasi dan materi laporan memenuhi unsur pidana, laporan tersebut dapat diterima dan dicatat dalam buku register perkara dan kepada Bawaslu/Panwaslu diberikan Surat Tanda Penerimaan Laporan;

Apabila berdasarkan hasil penelitian, laporan tersebut belum lengkap atau bukan merupakan kewenangan pelapor atau Pengawas Pemilu atau tidak memenuhi unsur pidana, maka dikembalikan kepada Bawaslu/Panwaslu, dengan memberikan alasan dan penjelasan tertulis atas pengembalian laporan dan dicatat dalam buku register dan laporan yang telah diterima, segera diserahkan kepada Tim Penyidik Tindak Pidana Pemilu.

Penyidik Tindak Pidana Pemilu, setelah mempelajari dan mendiskusikan laporan yang diterima, segera menentukan bentuk Tindak Pidana Pemilu yang dilaporkan merupakan:

- a. Pelanggaran terhadap ketentuan tindak pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 273 sampai dengan Pasal 291 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012; dan/atau
- b. Kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 292 sampai dengan Pasal 321 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012.

Dalam hal gabungan Tindak Pidana Pemilu dengan tindak pidana lainnya, Penyidikannya dilakukan dengan mendahulukan Tindak Pidana Pemilu yang dilakukan oleh Tim Penyidik Tindak Pidana Pemilu, sedangkan tindak pidana lain disidik oleh Penyidik Reskrim di luar Tim Penyidik Tindak Pidana Pemilu sesuai dengan Hukum Acara Pidana dengan pemberkasan terpisah/splitzing.

Pelaksanaan proses Penyidikan Tindak Pidana Pemilu dan penyerahan berkas perkara dilakukan sesuai ketentuan Undang-Undang Pemilu dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Dalam melaksanakan pemanggilan dan pemeriksaan terhadap saksi atau tersangka, harus memperhatikan faktor kecepatan dan ketepatan waktu, antara lain aktif mendatangi para saksi maupun tersangka dan melakukan pemeriksaan di tempat;
- b. Apabila situasinya tidak memungkinkan dikarenakan faktor keamanan dan dampak yang ditimbulkan, terhadap tersangka tindak pidana pemilu, tidak perlu dilakukan penahanan;
- c. Untuk kelancaran proses penyidikan agar dilakukan koordinasi dengan unsur *criminal justice system* (CJS) setempat dan sebelum pelaksanaan pemilu diupayakan sudah ada kesepakatan bersama antar unsur CJS tentang mekanisme dan prosedur penanganan tindak pidana pemilu;
- d. Barang bukti ditempatkan pada tempat tertentu/khusus penyimpanan barang bukti pelanggaran pidana pemilu;
- e. Untuk mempercepat proses penyidikan, agar para penyidik mempedomani pasal 184 kuhap tentang alat bukti yang sah; dan
- f. Untuk kelancaran pemeriksaan saksi maupun tersangka, sebelum pemeriksaan dilakukan, penyidik mempersiapkan pertanyaan pertanyaan sesuai dengan unsur-unsur delik yang dipersangkakan.

Penyelesaian dan penyerahan berkas perkara, dilaksanakan sebagai berikut:

- a. Penyidik menyelesaikan dan menyampaikan hasil Penyidikannya disertai berkas perkara kepada Penuntut Umum paling lama 14 (empat belas) hari sejak menerima laporan dari Bawaslu, Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota;
- b. dalam hal hasil Penyidikan ternyata belum lengkap, dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari, Penuntut Umum mengembalikan berkas perkara kepada Penyidik disertai petunjuk-petunjuk untuk dilengkapi; dan

- c. Penyidik dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari sejak tanggal penerimaan berkas perkara, harus sudah menyampaikan kembali berkas perkara tersebut kepada Penuntut Umum.

Sentra Gakkumdu menurut Peraturan Bersama Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2016, Nomor 01 Tahun 2016, Nomor 013/Ja/11/2016 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu Pada Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota dalam hal Proses Selanjutnya setelah berkas perkara diterima Jaksa dan dinyatakan lengkap Penyidik Tindak Pidana Pemilihan menyerahkan tersangka dan barang bukti kepada Jaksa.

Gakkumdu setelah menyerahkan berkas perkara kepada Jaksa Penuntut Umum, maka proses selanjutnya penuntut Umum melakukan langkah-langkah sebagai berikut :

- a. Penuntut Umum melimpahkan berkas perkara kepada Pengadilan Negeri paling lama 5 (lima) hari kerja terhitung sejak berkas perkara diterima dari Penyidik Tindak Pidana Pemilihan dan surat pengantar pelimpahan yang ditandatangani oleh Pembina Sentra Gakkumdu dari unsur Kejaksaan sesuai tingkatan.
- b. Penuntut Umum membuat rencana dakwaan dan surat dakwaan.
- c. Penuntut Umum menyusun rencana penuntutan dan membuat surat tuntutan.
- d. Penuntut Umum melaporkan rencana dakwaan dan surat dakwaan dan/atau rencana tuntutan dan surat tuntutan kepada Pembina Sentra Gakkumdu dari unsur Kejaksaan sesuai tingkatan.
- e. Surat dakwaan tembusannya disampaikan kepada Koordinator Sentra Gakkumdu dari unsur Polri dan Pengawas Pemilihan sesuai tingkatan.

Proses Putusan pengadilan dibacakan, maka proses di Sentra Gakkumdu dengan melakukan hal-hal sebagai berikut :

- a. Setelah putusan pengadilan dibacakan, penuntut umum melaporkan kepada Pembina Sentra Gakkumdu dari unsur Kejaksaan.

- b. Hasil laporan dari Pembina Sentra Gakkumdu dari unsur Kejaksaan selanjutnya dilaporkan kepada Sentra Gakkumdu.
- c. Sentra Gakkumdu melakukan pembahasan paling lama 1 x 24 (*satu kali dua puluh empat*) jam setelah Putusan Pengadilan dibacakan untuk pengambilan sikap untuk dilakukan upaya hukum atau menindaklanjuti putusan pengadilan.
- d. Pembahasan dihadiri oleh koordinator dari unsur Pengawas Pemilu, koordinator dari unsur Kepolisian, dan Koordinator dari unsur Kejaksaan sesuai tingkatan.
- e. Penuntut Umum mengajukan banding dan memori banding paling lama 3 (tiga) hari setelah putusan dibacakan.
- f. Dalam hal terdakwa melakukan upaya hukum banding terhadap putusan pengadilan, Penuntut Umum membuat kontra memori banding.

Jaksa pada Sentra Gakkumdu melaksanakan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap paling lambat 3 (tiga) hari setelah putusan diterima oleh Jaksa dan dapat didampingi oleh Penyidik Tindak Pidana Pemilihan dan Pengawas Pemilu.

Kehadiran Badan Pengawas Pemilu sebagai instrument penting untuk menjamin legitimasi hasil Pemilu seyogyanya terus diupayakan dengan mengembangkan strategi berikut: pertama, pengawasan preventif. Sejumlah penanganan pelanggaran Pemilu selama ini ditekankan pada tahap ketika suatu pelanggaran telah terjadi yang berimplikasi pada rumitnya penyelesaian pelanggaran tersebut. Pengawasan Pemilu yang perlu terus dikembangkan adalah pengawasan pencegahan (*preventif*), maksudnya, Bawaslu dan seluruh jajarannya lebih berkonsentrasi pada upaya-upaya pencegahan terhadap setiap potensi pelanggaran yang mungkin terjadi, sehingga dapat diantisipasi dan bahkan diminimalkan akses dan resiko yang mungkin terjadi.

Kedua, pengawasan partisipatif. Bawaslu tentunya memiliki keterbatasan, baik sumberdaya maupun sarana untuk dapat melaksanakan fungsi pengawasan secara optimal, oleh karena itu perlu mengajak dan melibatkan unsur masyarakat secara simultan dan bersinergi untuk mengawasi Pemilu. Masyarakat perlu

digugah kesadaranya bahwa tanggung jawab bersama demi terwujudnya Pemilu yang berkualitas dan legitimated. Ketiga, pengembangan dan Perluasan jaringan/sinergitas dengan stakeholders Pemilu.

Dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Bawaslu dalam menangani pelanggaran Pemilu banyak mengalami hambatan-hambatan diantaranya:

Pertama, tidak terpenuhinya syarat formil dan materiil suatu laporan tindak pidana pemilu, yang mengakibatkan pengawas pemilu atau penyidik kesulitan untuk menindaklanjuti suatu laporan, mengenai syarat materiil salah satunya mencari saksi-saksi itu sangat sulit dilakukan oleh Bawaslu karena Bawaslu sendiri tidak memiliki upaya paksa untuk memanggil saksisaksi sehingga hasil kajiannya terkadang kurang lengkap. Sedangkan untuk tahapan proses selanjutnya yakni tahapan penyidikan oleh kepolisian, kepolisian meminta data/ berkas perkara dari Bawaslu harus lengkap.

Kedua, Regulasi dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 memungkinkan adanya manipulasi terhadap terjadinya *money politics*, misalnya *money politics* yang dilakukan pada masa kampanye, jika dilihat mengenai definisi kampanye yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016, kampanye pemilu adalah kegiatan untuk meyakinkan Pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota. Dari definisi tersebut maka unsur kampanye bersifat kumulatif, dengan demikian satu saja unsur tidak terpenuhi tidak bisa digunakan untuk menjerat adanya dugaan pelanggaran pemilu. Dalam kasus *money politics* untuk menghindari jeratan hukum, peserta pemilu maupun caleg pada saat menyerahkan uang dan/atau barang kepada masyarakat/pemilih tanpa disertai penyampaian visi, misi atau tidak mengeluarkan kalimat ajakan untuk memilih.

Ketiga, tidak adanya saksi karena orang yang mengetahui kejadian tidak berani bersaksi akibat adanya intimidasi, sementara pengawas pemilu tidak memiliki kewenangan untuk melindungi saksi. Ketiadaan saksi ini menjadi

hambatan terbesar dalam penegakan hukum terhadap money politics, dugaan tindak pidana pemilu baru bisa ditindaklanjuti minimal jika ada 2 (dua) orang saksi. Ketidaksediaan warga untuk menjadi saksi atas terjadinya tindak pidana tersebut antara lain disamping faktanya pada umumnya partisipasi rakyat masih sangat rendah, pada saat yang sama yang mengetahui kejadian atas praktek money politics tersebut adalah para pihak yang terlibat.

Keempat, terbatasnya waktu penanganan pelanggaran tindak pidana pemilu, baik ditingkat pengawas pemilu maupaun ditingkat aparat penegak hukum. Satu sisi dengan terbatasnya waktu penanganan pelanggaran tindak pidana pemilu menguntungkan karena waktu penyelesaian menjadi lebih singkat, tetapi di sisi lain keterbatasan waktu tersebut menyulitkan pengawas pemilu dalam upaya mencari kelengkapan bukti dan saksi. Sebab dari waktu yang sangat terbatas itu karena pelaksanaan pemilu yang dalam kurun waktu sangat singkat, maka dalam proses penyelesaiannya harus menggunakan waktu yang singkat, agar tidak berkepanjangan melewati batas waktu pemilihan umum tersebut.

Kelima, Kepolisian dan/atau Kejaksaan tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan penahanan. Dalam Undang-undang pemilu (Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016) tidak memberikan kewenangan kepada kepolisian dan/atau kejaksaan untuk melakukan penahanan terhadap tersangka/terdakwa dugaan pelanggaran pidana pemilu. Misalnya jika tersangka tidak hadir dalam penyidikan di kepolisian atau bahkan melarikan diri dan baru muncul pada hari ke 15 setelah diteruskan dari pengawas pemilu kepada Kepolisian, maka kepolisian tidak bisa menindaklanjuti karena daluwarsa ditingkat penyidikan.

D. PENUTUP

1. Kesimpulan

- a. Penegakan hukum pidana pemilu dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah serentak, oleh Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) yaitu pusat aktivitas penegakan hukum tindak pidana Pemilu yang terdiri dari unsur Badan Pengawas Pemilihan Umum, Badan Pengawas

Pemilihan Umum Provinsi, dan/atau Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kepolisian Daerah, dan/atau Kepolisian Resor, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Kejaksaan Tinggi dan/atau Kejaksaan Negeri.

- b. Permasalahan, pelanggaran dan dinamika yang sering terjadi dalam penyelenggaraan Pemilu/Pemilihan di sebuah daerah, diposisikan sebagai data primer.
- c. Solusi dalam penegakan hukum dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah serentak
 - 1) Terus mendorong peran pengawasan masyarakat. Pera masyarakat sangat baik dalam mengawal suara rakyat. Banyak modus kecurangan oleh masyarakat.
 - 2) Transparansi proses yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu terutama oleh KPU dan jajarannya sangat diperlukan untuk meminimalisir berbagai kecurangan.
 - 3) Posisi dan peran Bawaslu beserta jajarannya sangat penting untuk memperbaiki kecurangan akibat kesalahan atau manipulasi yang terjadi.
 - 4) Peran media massa sangat penting untuk mengungkap ke publik yang terjadi.

2. Saran

a. Bagi Pemerintah Daerah

Sejak dibentuk, Desk Pilkada telah memulai tugas, khususnya dalam hal pendataan dan penganggaran serta koordinasi dengan lembaga penyelenggara Pilkada, KPUD diharapkan, keberadaan Desk Pilkada dapat menciptakan suasana Pilkada serentak yang aman, tertib dan kondusif hingga seluruh tahapan Pilkada selesai. Pemerintah Daerah dalam hal ini adalah sebagai Desk Pilkada merupakan kerja sama atau bentuk dukungan dari beberapa satuan kerja, baik dari instansi Pemerintahan Daerah maupun lembaga vertikal, seperti TNI dan Polri. Untuk Keamanan, penganggaran, data dan kependudukan, informasi dan dokumentasi serta pengawasan netralitas ASN.

b. Partai Politik

Biaya politik yang besar dan banyaknya kepala daerah yang tersangkut kasus korupsi terjadi akibat politik kita yang saat ini masih bersifat transaksional. Oleh karena itu, partai politik harus melakukan evaluasi dan perbaikan, terutama yang mengenai peran dan fungsinya itu sendiri yang berkaitan dengan fungsi rekrutment politik, pendidikan politik, dan artikulasi kepentingan bagi rakyat. Selain itu, pemerintah juga harus memberikan kepastian hukum yang tegas untuk meminimalisir terjadinya kecurangan dalam pelaksanaan pilkada.

c. Penyelenggara Pemilu

Penanganan pelanggaran atau tindak pidana yang terjadi di wilayah masing-masing harus diselesaikan dengan cepat dan dalam internal GAKKUMDU pun harus menyamakan persepsi dalam memutuskan pelanggaran, dan selalu mengawasi apa yang menjadi tugas bersama tiga lembaga (Bawaslu, Kepolisian dan Kejaksaan) yang bernaung di GAKKUMDU.

DAFTAR PUSTAKA

- C.F.G. Sunaryati Hartono. (1994). *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad Ke-20*. Alumni.
- Dedi Mulyadi. (2012). *Kebijakan Legislasi tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif Di Indonesia dalam Perspektif Indonesia*. Gramata Publishing.
- Djoko Prakoso. (1987). *Tindak Pidana Pemilihan Umum*. Bina Aksara.
- Lili Rasjidi. (2005). *Metode Penelitian Hukum, dalam Filsafat Ilmu, Metode Penelitian, dan Karya Tulis Ilmiah Hukum*. Monograf.
- Loebby Luqman. (1990). *Analisis Hukum dan Perundang-Undangan Kejahatan terhadap Keamanan Negara di Indonesia*. UI Press.
- Soerjono Soekanto. (1986). *Pengantar Penelitian Hukum*. UI Press.
- Soerjono Soekanto & Sri Mamudji. (1986). *Penelitian Hukum Normatif*. Rajawali Press.
- Sudikno Mertokusumo. (1999). *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*. Liberty.