

**KEWENANGAN KEPOLISIAN DALAM
PENYIDIKAN TINDAK PIDANA PEMILU
DI DAERAH¹**

Oleh : A. R. Faudji²

ABSTRAK

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan yang menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji bahwa pada penelitian hukum normatif, bahan pustaka merupakan data dasar yang dalam ilmu penelitian digolongkan sebagai data sekunder. Penelitian ini dilakukan dengan beberapa pendekatan yakni pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan perbandingan. Kewenangan Polri sebagai penyidik tindak pidana pemilu di daerah sangat besar dan kompleks, hal ini disebabkan penyelenggaraan Pemilu di daerah tidak hanya Pemilu kepala daerah provinsi tetapi juga kabupaten/kota dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Adanya pembatasan kewenangan oleh kelembagaan koordinatif seperti Sentra Penegakkan Hukum terpadu, dan adanya lembaga Pengawas seperti Banwaslu dan Panwas Daerah sehingga Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah serta sistem pemilu di Indonesia mengalami perubahan-perubahan besar dan mendasar dari waktu ke waktu bahkan dengan kurun waktu yang relatif singkat.

Kata kunci: kewenangan kepolisian, tindak pidana pemilu di daerah.

A. PENDAHULUAN

Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia terkait dengan Pemerintahan Daerah dan Pemilihan Umum (Pemilu) relatif berubah secara cepat, sedikitnya dilakukan perubahan dalam waktu 5 (lima) tahun bahkan ada peraturan perundang-undangan yang hanya dalam kurun waktu setahun saja, dilakukan perubahannya. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah misalnya, merupakan peraturan perundang-undangan yang menggantikan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sedangkan Undang-

Undang No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, sudah diganti dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, yang berarti pada tahun yang sama yakni tahun 2014 terjadi perubahannya.

Perubahan-perubahan tersebut lebih banyak dipengaruhi faktor kepentingan politik dari lembaga legislatif yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang tertuang dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 yang menganut sistem pemilihan kepala daerah secara tidak langsung, yakni dipilih oleh DPRD, dan diganti dengan Perpu No. 1 Tahun 2014 yang menganut sistem pemilihan kepala daerah secara langsung, yakni dipilih oleh rakyat tanpa melalui pemilihan oleh lembaga DPRD. Dalam kedua mekanisme pemilihan baik pemilihan kepala daerah secara langsung maupun pemilihan kepala daerah melalui anggota DPRD, yang menjadi permasalahannya manakah di antara kedua mekanisme pemilihan itu yang dimaksudkan oleh ketentuan konstitusional di Indonesia?

Kedudukan kepala daerah baik Gubernur sebagai kepala daerah provinsi, Bupati sebagai kepala daerah Kabupaten, dan Walikota sebagai kepala daerah Kota di Indonesia, adalah amanat Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, tetapi bagaimana pemilihan kepala daerah, oleh Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 ditentukan bahwa "Ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah diatur dengan undang-undang". (Pasal 62). Sesuai ketentuan ini, pengaturan tentang pemilihan kepala daerah diatur tersendiri yakni dalam dua peraturan perundangan yang substansinya saling bertentangan satu sama lain yakni Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 yang menganut mekanisme pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara tidak langsung, yakni Pemilihan melalui anggota DPRD dan yang diatur dengan Perpu No. 1 Tahun 2014 dengan mekanisme Pilkada secara langsung, yakni dipilih oleh rakyat secara langsung.

Permasalahan adanya dua peraturan perundangan dengan substansi yang saling bertentangan serta dibuat dan diberlakukan pada tahun yang sama, menyebabkan belum ditemukannya buku literatur yang mengulasnya. Apalagi, kedua peraturan

¹ Artikel Tesis. Dosen Pembimbing : Prof. Dr. J. Ronald Mawuntu, SH, MH; Dr. Wempie Jh. Kumendong, SH, MH

² Mahasiswa pada Pascasarjana Universitas Sam Ratulangi, NIM. 13202108037

perundangan yang saling bertentangan secara substansial itu relatif masih baru yakni diberlakukan pada tahun 2014.

Perubahan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah oleh Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada Penjelasan Umum Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 dijelaskan antara lainnya :

“Perubahan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditujukan untuk mendorong lebih terciptanya daya guna dan hasil guna penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam mensejahterahkan masyarakat, baik melalui peningkatan pelayanan publik maupun melalui peningkatan daya saing Daerah. Perubahan ini bertujuan untuk memacu sinergi dalam berbagai aspek dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan Pemerintah Pusat.”³

Perubahan peraturan perundang-undangan tersebut menjadi salah satu bukti dan contoh menguatnya positivisme hukum di Indonesia yang menuntut segala-galanya harus diatur berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan tentunya bersifat tertulis serta dibuat oleh pejabat negara yang berwenang membuatnya. Positivisme hukum yang sangat menekankan pada hukum positif dijelaskan oleh I. Gde Pantja Astawa dan Suprin Na’a, “Dasar filsafat adanya hukum tertulis adalah mashab positivisme hukum (aliran hukum positif) yang memandang bahwa tiada hukum lain kecuali penguasa (*law as a command of the lawgivers*) yang salah satu bagiannya ialah legisme, yang Berpandangan bahwa hukum yang pasti adalah undang-undang.”⁴

Peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah, telah mengalami perubahan berkali-kali, yang jika dikaji dari berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, kemudian diganti dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir yang berlaku sekarang yakni Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang

Pemerintahan Daerah, berkaitan erat dengan perubahan-perubahan secara substansial oleh karena berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, diadakan pembagian atas Daerah tingkat I dan Daerah Tingkat II dengan konsekuensinya ada Kepala Daerah Tingkat I dan ada pula Kepala Daerah Tingkat II. Josef Riwu Kaho mengemukakan, dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 ada dua tingkatan Daerah Otonom yaitu Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II.⁵

Sejak berlakunya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 hingga sekarang berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 sebagai hukum positif, tidak lagi dibedakan Daerah Otonom atas Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Justru, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, terlalu jauh menyimpang, antara lainnya sesuai yang dikemukakan oleh Rosali Abdullah bahwa :

“Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah kota, masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarkis satu sama lain. Dalam hal ini Daerah Provinsi tidak membawahi Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sehingga Gubernur bukanlah merupakan atas dari Bupati atau Walikota.”⁶

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 telah merubah hubungan antara Gubernur dengan Bupati dan Walikota, yang dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, disebutkan bahwa “Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten/Kota dan Tugas Pembantuan oleh Daerah Kabupaten/Kota, Presiden di bantu oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.” (Pasal 91 ayat (1)).

Perubahan peraturan perundangan mengenai Pemilu seperti yang disebutkan sebelumnya tidak hanya menyulitkan dalam implementasinya oleh karena diperlukan pemahamannya secara mendalam. Perubahan-perubahan yang demikian itu turut pula

³ Lihat UU. No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Penjelasan Umum)

⁴ I. Gde Pantja Astawa dan Suprin Na’a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undang di Indonesia*, Alumni, Cetakan Pertama, Bandung, 2008, hal. 50-51

⁵ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Cetakan ke-10, Jakarta, 2010, hal. 62

⁶ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, RajaGrafindo Persada, Cetakan Ke-4, Jakarta, 2003, hal. 16

menyulitkan aparat penegak hukum yakni Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) di daerah. Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Polri, menentukan pembagian daerah hukumnya, bahwa “Dalam rangka pelaksanaan peran dan fungsi Kepolisian, wilayah Negara Republik Indonesia dibagi dalam daerah hukum menurut kepentingan pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia.” (Pasal 6 ayat (2)).⁷ Dalam penelitian ini, fungsi Polri sebagai penegak hukum menjadi bagian penting berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu di Daerah.

Tindak pidana Pemilu mencakup berbagai aspek yang selain bersifat dinamis oleh karena berubahannya yang relatif cepat, substansi mengenai lahirnya berbagai institusi seperti Badan Pengawas Pemilu Daerah (Banwasda), Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota (Panwaskab/Kota) dan lain sebagainya, berakibat batas-batas kewenangan menjadi tipis dan sukar dipahami. Kewenangan Banwasda dan kewenangan Polri sebagai “Penyelidik” maupun sebagai “Penyidik” turut menimbulkan permasalahan tersendiri yang melengkapi sejumlah permasalahan yang sudah terlebih dahulu dikemukakan sebelumnya

B. PERUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana aspek Hukum Pemilihan Umum di Indonesia?
2. Bagaimana kewenangan Polri sebagai penyidik pidana pemilu di Indonesia?

C. METODOLOGI PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan yang menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji bahwa pada penelitian hukum normatif, bahan pustaka merupakan data dasar yang dalam ilmu penelitian digolongkan sebagai data sekunder. Penelitian ini dilakukan dengan beberapa pendekatan yakni pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan perbandingan.

Berdasarkan pada sumber data dan berbagai bahan hukum yang telah dikemukakan, maka pengumpulan data dilakukan dengan mengidentifikasi masalah-masalah yang diteliti. Terdapat beberapa peraturan perundangan

yang mengatur tentang Pemilu Kepala Daerah yang diberlakukan dalam waktu yang relatif singkat, yakni yang menggunakan sistem Pemilu Kepala Daerah oleh anggota DPRD (Undang-Undang No. 22 Tahun 2014), dan yang menggunakan sistem Pemilu langsung (Undang-Undang No. 1 Tahun 2015). Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji,⁸ menjelaskan bahwa menetapkan satu atau beberapa masalah, berarti telah menerapkan metode perbandingan.

Data yang dikumpulkan dari berbagai sumber data dan bahan-bahan hukum kemudian diperbandingkan satu dan lainnya untuk menemukan adanya persamaan maupun perbedaan dalam sistem-sistem atau prinsip-prinsip (asas-asasnya) sehingga analisis data yang diperoleh menjadi bahan masukan dalam penelitian ini. Sinkronisasi peraturan perundangan yang satu dengan yang lainnya dalam tataran peraturan perundangan yang bersifat horisontal seperti sistem Pemilu Kepala Daerah dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 yang menggunakan sistem Pemilu melalui anggota DPRD ternyata bertolak belakang dengan sistem Pemilu di dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 yang dilakukan secara langsung. Perbedaan dan persamaan tersebut menjadi bagian penting sebagai analisis data.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Aspek Hukum Pemilu di Indonesia

Ketentuan konstitusional berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menentukan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat (Pasal 6A ayat (1)).

Pemilu juga dilakukan dalam memilih kepala pemerintahan Daerah, bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis (Pasal 18 ayat (4)). Di daerah juga dilakukan Pemilu anggota DPRD, sesuai ketentuan bahwa “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum” (Pasal 18 ayat (3)).

⁷ Lihat UU. No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Pasal 6 ayat (2)).

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op Cit*, hal. 81.

Persoalan mendasar dalam konsep dan penyelenggaraan Pemilu di Indonesia ialah peraturan perundang-undangannya yang secara relatif cepat berubah, minimal dalam kurun waktu 5 (lima) tahun dilakukan perubahan-perubahannya, bahkan Pemilu kepala daerah pun pernah dalam kurun waktu yang cukup panjang dilakukan oleh anggota DPRD, bukan pemilu secara langsung oleh rakyat Indonesia.

Salah satu contohnya ialah Pemilu kepala daerah yang dilakukan oleh anggota DPRD menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, yang dalam Pasal 15 ayat (1), menyatakan "Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawaratkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-Fraksi dengan Gubernur Kepala Daerah."

Sistem Pemilu Kepala Daerah menurut kedua ketentuan di dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tersebut, adalah sistem Pemilu tidak langsung, yakni yang hanya dilakukan oleh anggota DPRD dimaksud. Jika dipertanyakan, mengapa sistem Pemilu tidak langsung diberlakukan oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, jawabannya akan menoleh kembali kepada landasan konstitusional saat itu yakni berdasarkan pada UUD 1945, sedangkan dalam UUD 1945 tidak ditemukan satu ketentuan pun yang mengatur apakah sistem Pemilu yang dianut.

UUD 1945 hanya menyatakan 1 (satu) ketentuan berkaitan dengan pemilu yakni dalam ketentuan bahwa "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak." (Pasal 6 ayat (2)). Perihal Pemilu Kepala Daerah bahkan dalam Pemilu Legislatif pun tidak ada ketentuan konstitusional yang mengaturnya berdasarkan UUD 1945. Berlakunya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, telah secara jelas dan tegas mengatur tentang Pemilu, tetapi masih pula pertanyaan mendasar sehubungan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan "Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara

demokratis." Apakah makna dari frasa "dipilih secara demokratis" akan juga merujuk pada sistem Pemilu? Dengan frasa itu pula, terkait erat pertanyaan, apakah Pemilu kepala daerah melalui anggota DPRD tidak demokratis? Menurut penulis, makna frasa "dipilih secara demokratis", bukan sistem Pemilu, melainkan sebagai suatu mekanisme Pemilu, yakni cara atau Metodenya yang digunakan.

Berlakunya Undang-Undang No. 1 Tahun 2015, maka Pemilu kepala daerah dilakukan secara langsung, yakni dipilih oleh rakyat di daerah yang bersangkutan tanpa melewati anggota DPRD. Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 mengatur beberapa asasnya sebagaimana dalam ketentuan bahwa "Pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil" (Pasal 2). Asas langsung misalnya, menentukan bahwa rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hatinya tanpa perantara.

Pemilu kepala daerah, baik gubernur, Bupati maupun walikota dilaksanakan di daerah masing-masing sehingga di daerah seperti di daerah Kabupaten/Kota terdapat beberapa kegiatan Pemilu yakni Pemilu kepala daerah di Kabupaten/Kota tersebut, Pemilu kepala daerah Provinsi, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilu Legislatif. Menurut Penulis, sebenarnya masih ada lagi penyelenggaraan Pemilu lainnya yakni Pemilu Kepala Desa sebagaimana diatur oleh Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang menurut Pasal 34 ayat-ayatnya, ditentukan sebagai berikut:

1. Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk Desa.
2. Pemilihan Kepala Desa bersifat langsung, umum bebas, rahasia, jujur, dan adil.
3. Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan melalui tahap pencalonan, pemungutan suara, dan penetapan.
4. Dalam melaksanakan pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dibentuk panitia pemilihan Kepala Desa.
5. Panitia pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) bertugas mengadakan penjurangan bakal calon berdasarkan persyaratan yang ditentukan, melaksanakan

pemungutan suara, menetapkan calon Kepala Desa terpilih, dan melaporkan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa.

6. Biaya pemilihan Kepala Desa dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.⁹

Aspek hukum Pemilu yang paling banyak menuai permasalahan ialah Pemilu legislatif yang dalam implementasinya di Indonesia telah mengalami beberapa kali perubahannya. Pemilu legislatif pertama di Indonesia dilakukan pada tahun 1955. Fernita Darwis,¹⁰ menjelekkan dalam Pemilu tahun 1955 diterapkan sistem pemilu proporsional yang dikaitkan dengan sistem daftar terbuka. Pada sistem ini, kontestan akan mendapatkan kursi berdasarkan perolehan suara dalam pemilu. Daftar terbuka menjadikan pemilih dapat menuliskan nama calon dari daftar calon yang disusun.

Pemilu legislatif di Indonesia yakni memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), sangat akrab dengan adanya dua sistem Pemilu yakni : Sistem Proporsional, dan Sistem distrik. Jika dalam Sistem Proporsional di satu daerah pemilihan terdapat beberapa wakil yang dipilih, maka dalam Sistem distrik hanya ada satu wakil saja yang dipilih. Namun sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie sebelumnya, bahwa terdapat ratusan varian dari sistem Pemilu yang dikenal bahkan ada pula negara yang menerapkan gabungan dari Sistem Proporsional dengan Sistem Distrik.

Secara teoritis, kedua sistem Pemilu yang banyak dianut di negara-negara juga memiliki kelebihan dan kekurangan atau kelemahannya, di antara lainnya sebagai kelebihan atau keuntungan sistem distrik, oleh Miriam Budiardjo, disebutkannya sebagai berikut:

1. Sistem ini lebih mendorong ke arah integrasi partai-partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu.
2. Fragmentasi partai dan kecenderungan membentuk partai baru dapat dibendung

malahan sistem ini bisa mendorong ke arah Penyederhanaan partai secara alami dan tanpa paksaan.

3. Karena kecilnya distrik, maka wakil yang terpilih dapat dikenali oleh komunitasnya, sehingga hubungan dengan konstituen lebih erat.¹¹

Keuntungan atau kelebihan sistem distrik, menurut Miriam Budiardjo, sistem distrik juga memiliki kelemahan, yaitu:

1. Sistem ini kurang memperhatikan kepentingan partai-partai kecil dan golongan minoritas, apalagi golongan ini terpencah-pencara dalam berbagai distrik.
2. Sistem ini kurang representatif dalam arti bahwa partai yang calonnya kalah dalam suatu distrik kehilangan suara yang telah mendukungnya. Hal ini berarti bahwa ada sejumlah suara yang tidak diperhitungkan sama sekali, atau terbuang sia-sia.
3. Sistem distrik dianggap kurang efektif dalam masyarakat yang plural karena terbagi dalam kelompok etnis, religius, dan tribal.
4. Ada kemungkinan si wakil cenderung untuk lebih memperlihatkan kepentingan distrik serta warga distriknya, daripada kepentingan nasional.¹²

Sistem distrik dengan keuntungan dan kelemahannya tersebut di atas, maka dalam sistem proporsional pun terdapat keuntungan dan kelemahannya. Miriam Budiardjo menjelaskan beberapa keuntungan sistem proporsional, antara lainnya ialah:

1. Sistem proporsional dianggap representative, karena jumlah kursi partai dalam parlemen sesuai dengan jumlah suara masyarakat yang diperoleh dalam pemilihan umum.
2. Sistem proporsional dianggap lebih demokratis dalam arti lebih egalitarian karena praktis tanpa ada distorsi, yaitu kesenjangan antara suara nasional dan jumlah kursi dalam parlemen.¹³

Kelemahan sistem proporsional menurut Miriam Budiardjo ialah:

1. Sistem ini kurang mendorong partai-partai untuk berintegrasi atau bekerja sama satu sama lain dan memanfaatkan persamaan-

⁹ Lihat UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa (Pasal 34 ayat-ayatnya)

¹⁰ Fernita Darwis, *Pemilihan Spekulatif. Mengungkap Fakta Seputar Pemilu 2009*, Alfabeta, Cetakan Pertama, Bandung, 2011, hal. 9

¹¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Op Cit*, hal. 466

¹² *Ibid*, hal. 467

¹³ Miriam Budiardjo, *Loc Cit*

persamaan yang ada, tetapi sebaliknya, cenderung mempertajam perbedaan-perbedaan. Sistem ini umumnya dianggap berakibat menambah jumlah partai.

2. Sistem ini mempermudah fragmentasi partai. Jika timbul konflik di dalam suatu partai, anggotanya cenderung memisahkan diri dan mendirikan partai baru.
3. Sistem proporsional memberikan kedudukan yang kuat pada pimpinan partai melalui sistem daftar karena pimpinan partai menentukan calon.
4. Wakil yang terpilih kemungkinan renggang ikatannya dengan konstituennya.¹⁴

Berdasarkan pada kelebihan dan kekurangan dari kedua sistem pemilu tersebut di atas, oleh Miriam Budiardjo dikemukakan,¹⁵ adanya keluhan bahwa sistem proporsional tidak menampung aspirasi rakyat di masing-masing daerah, dan bahwa sistem distrik akan memberi peluang lebih besar untuk itu.

Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD, berarti terdapat 3 (tiga) bagian besar yang tercakup di dalamnya yakni Pertama, Pemilu anggota DPD, Kedua, Pemilu anggota DPD; dan Ketiga, pemilu anggota DPRD. Pemilu anggota DPR dan DPD lebih bersifat nasional, sedangkan Pemilu anggota DPRD baik DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota lebih bersifat Pemilu lokal.

Menurut Undang-Undang No. 8 Tahun 2012, disebutkan bahwa "Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka". (Pasal 5 ayat (1). Sedangkan "Pemilu untuk memilih anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak." (Pasal 5 ayat (2). Dikaitkan dengan teori dan konsep sistem Pemilu yang dikemukakan sebelumnya bahwa di dalam sistem distrik hanya ada satu calon, tetapi di Indonesia berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (2) berlaku berwakil banyak, yakni akan dipilih sebanyak 4 (empat) calon dengan suara terbanyak.

¹⁴ Miriam Budiardjo, *Ibid*, hal. 469

¹⁵ Miriam Budiardjo, *Beberapa Masalah Sekitar Sistem Politik Indonesia*, dalam Bagir Manan (ed.), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gaya Media Pratama, Cetakan Pertama, Jakarta, 1996, hal. 227

Penyelenggaraan Pemilu baik Pemilu anggota DPR dan DPRD maupun Pemilu anggota DPRD baik DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia, khususnya sistem Pemerintahan Daerah, karena kehadiran lembaga legislatif baik DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota adalah bagian yang tidak terpisahkan sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

2. Kewenangan Polri Sebagai Penyidik Tindak Pidana Pemilu di Daerah

Pembahasan tentang kewenangan Polri sebagai penyidik menurut ketentuan Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang No. 2 Tahun 2002, adalah sama redaksinya dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) KUHAP. Menurut Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP, ditentukan pada Pasal 2 ayat-ayatnya bahwa:

1. Penyidik adalah:

- a. Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia tertentu yang sekurang-kurangnya berpangkat Pembantu Letnan Dua Polisi;
- b. Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang sekurang-kurangnya berpangkat Pengatur Muda Tingkat I (Golongan II/b) atau yang disamakan dengan itu.

2. Dalam hal di mana sektor kepolisian tidak ada pejabat penyidik sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a, maka Komandan Sektor Kepolisian yang berpangkat bintara di bawah Pembantu Letnan Dua Polisi, karena jabatannya adalah penyidik.

3. Penyidik sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a ditunjuk oleh Kepala Kepolisian Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

4. Wewenang penunjukan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dapat dilimpahkan kepada pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku

5. Penyidik sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b diangkat oleh Menteri atas usul dari Departemen yang

membawahkan pegawai negeri tersebut, Menteri sebelum melaksanakan pengangkatan terlebih dahulu mendengar pertimbangan Jaksa Agung dan Kepala Kepolisian Republik Indonesia.

6. Wewenang pengangkatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (5) dapat dilimpahkan kepada pejabat yang ditunjuk oleh Menteri.

Adapun ketentuan KUHAP termasuk Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP, masih menggunakan sistem lama sebelum pemisahan antara Tentara Nasional Indonesia (TNI) dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia, oleh karena Polri telah berubah menjadi institusi sipil yang berbeda dari TNI sebagai institusi militer.

Konsep pemisahan TNI dan Polri serta menghilangkan watak militer pada Polri, sebenarnya telah dijelaskan dalam Penjelasan Umum atas Undang-Undang No. 2 Tahun 2002, yang antara lainnya menjelaskan, sejak ditetapkannya Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, Ketetapan MPR RI No. VI/MPR RI/2000 dan Ketetapan MRI RI No. VII/MPR RI/2002, maka secara konstitusional telah terjadi perubahan yang menegaskan rumusan tugas, fungsi, dan peran Kepolisian Negara Republik Indonesia serta pemisahan kelembagaan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peran dan fungsi masing-masing.

Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1983 masih menentukan sistem kepangkatan Polri yang lama seperti Pembantu Letnan Dua Polisi, yang sudah tidak dikenal dan diberlakukan dalam sistem kepangkatan saat sekarang ini di lingkungan Polri. Pembahasan tentang "Penyidik", dalam KUHAP juga dikenal apa yang disebut sebagai "Penyidikan". Rusli Muhammad menjelaskan perbedaan kedua istilah tersebut sebagai berikut:

"Penyidikan sepertinya mirip dengan penyelidikan, tetapi kedua istilah tersebut sungguh berbeda. Perbedaannya dapat dilihat dari sudut pejabat yang melaksanakannya. Penyidik, pejabat yang melaksanakannya adalah penyelidik yang

terdiri atas pejabat Polri saja, tanpa ada pejabat lainnya. Penyidikan dilakukan oleh penyidik yang terdiri atas Pejabat Polri dan Pejabat pegawai negeri sipil tertentu."¹⁶

Polri sebagai penyidik tindak pidana, tentunya harus pula dibatas dalam kerangka tindak pidana itu sendiri, bahwa selain diatur dalam KUHP, di luar KUHP terdapat banyak peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan pidananya. Ketentuan pidana tersebut adalah bagian penting dari kewenangan Polri sebagai penyidik untuk mencari dan mengumpulkan bukti adanya suatu tindak pidana.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mengatur pada Bab XXIV tentang Ketentuan Pidana, yang hanya diatur dalam satu pasal saja, yakni Pasal 398 yang menyatakan "Kepala daerah yang tidak memberikan pelayanan perizinan sesuai dengan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 350 ayat (1) dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan apabila pelanggarannya bersifat pidana."

Undang-Undang No. 8 Tahun 2012, mengatur tindak pidana Pemilu dan Penyelesaian Tindak Pidana Pemilu, masing-masing pada Pasal 260 dan 261 dan seterusnya, yang berkaitan dengan kewenangan Polri ditentukan pada Pasal 261 ayat-ayatnya, sebagai berikut:

1. Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia menyampaikan hasil penyidikannya disertai berkas perkara kepada penuntut umum paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya laporan.
2. Dalam hal hasil penyidikan belum lengkap dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari, penuntut umum mengembalikan berkas perkara kepada Penyidik Kepolisian Negara disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi.
3. Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari sejak tanggal penerimaan berkas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus

¹⁶Rusli Muhammad, *Hukum Acara Pidana Kontemporer*, Citra Aditya Bakti, Cetakan Pertama, Bandung, 2007, hal.58

sudah menyampaikan kembali berkas perkara tersebut kepada penuntut umum.

4. Penuntut umum melimpahkan berkas perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) kepada pengadilan negeri paling lama 5 (lima hari) sejak menerima berkas perkara.

Pembahasan tentang tindak pidana Pemilu, termasuk dalam Pemilu legislatif menurut Undang-Undang No. 8 Tahun 2012, terdapat pula Sentra Penegakkan Hukum Terpadu, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 267 ayat-ayatnya, sebagai berikut:

1. Untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilu, Banwaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia membentuk sentra penegakkan hukum terpadu.
2. Untuk pembentukan sentra penegakkan hukum terpadu di luar negeri, Banwaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia berkoordinasi dengan Kementerian Luar Negeri.
3. Ketentuan lebih lanjut mengenai sentra penegakkan hukum terpadu diatur berdasarkan kesepakatan bersama antara Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia dan Ketua Banwaslu.

Sentra Penegakan Hukum Terpadu menurut Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tersebut ternyata diatur pula dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 2015, yang menurut ketentuan Pasal 152 ayat-ayatnya, ditentukan sebagai berikut:

1. Untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilihan, Banwaslu Propinsi, dan/atau Panwas Kabupaten/Kota, Kepolisian Daerah dan/atau Kepolisian Resort, dan Kejaksaan Tinggi dan/atau Kejaksaan Negeri membentuk serta penegakkan hukum terpadu.
2. Ketentuan lebih lanjut mengenai sentra penegakkan hukum terpadu diatur berdasarkan kesepakatan bersama antara Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia, dan Ketua Banwaslu.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, dalam hal tindak pidana Pemilu khususnya Pemilu kepala daerah menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 2015, Banwaslu yang berada di tingkat Pusat, dan yang ada di tingkat Provinsi yakni Banwasda, serta di tingkat Kabupaten/Kota sebagai Panwasda, tidak serta merta dapat melakukan secara langsung pemeriksaan terhadap adanya dugaan tindak pidana Pemilu, melainkan harus pula berkoordinasi dengan jajaran Polri dan Kejaksaan.

Hal yang sama juga berlaku terhadap Polri sebagai penyidik tindak pidana, yang dalam hal tindak pidana Pemilu, Polri dibatasi oleh ketentuan berdasarkan Sentra Penegakkan Hukum Terpadu, yang tentunya untuk menyamakan persepsi, tindakan dan penyelesaian suatu tindak pidana Pemilu.

Pembahasan ini justru menemukan kasus-kasus sehubungan tindak pidana pemilu, baik Pemilu Legislatif maupun Pemilu Kepala Daerah, bahwa kewenangan Polri sebagai penyidik dapat saja terjadi di luar kegiatan dan tahapan-tahapan Pemilu. Pasca-penetapan hasil perolehan suara misalnya, dapat timbul tindak pidana di antara para pihak yang tidak jarang menimbulkan kekerasan seperti penganiayaan, penyekapan, dan berbagai tindak pidana lainnya. Di sinilah Polri sebagai penyidik lebih otonom melaksanakan tugas dan kewenangannya sebagai penyidik, sehingga dapat dikatakan bahwa tindak pidana di luar beberapa tahapan Pemilu merupakan tindak pidana yang berkaitan dengan Pemilu, bahkan sebagai tindak pidana Pemilu itu sendiri.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pemilu kepala daerah berubah-ubah dalam kurun waktu singkat oleh karena kurang efektif. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemilu Gubernur, Bupati, dan Walikota dengan mekanisme Pemilihan melalui anggota DPRD, diganti dengan Perpu No. 1 Tahun 2014 yang kemudian ditingkatkan menjadi Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 yang menganut mekanisme Pemilu kepala daerah secara langsung, yakni dipilih

langsung oleh rakyat, tanpa melalui pemilihan oleh anggota DPRD.

2. Bahwa kewenangan Polri sebagai penyidik tindak pidana pemilu di daerah sangat besar dan kompleks, karena penyelenggaraan Pemilu di daerah tidak hanya Pemilu kepala daerah provinsi tetapi juga kabupaten/kota dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dengan pembatasan kewenangan oleh kelembagaan koordinatif seperti Sentra Penegakkan Hukum terpadu, dan adanya lembaga Pengawas seperti Banwaslu dan Panwas Daerah sehingga Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia mengalami perubahan-perubahan besar dan mendasar dari waktu ke waktu bahkan dengan kurun waktu yang relatif singkat dilakukan perubahan seperti Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 kemudian dirubah dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta dan UU No 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah. Perubahan besar dan mendasar yang relatif singkat tersebut menyebabkan penyesuaian besar harus dilakukan, dan membutuhkan sejumlah peraturan pelaksanaannya untuk segera diterbitkan dan diberlakukan.

B. Saran

1. Diperlukan kajian secara mendalam terhadap berbagai aspek tentang Undang-Undang sehingga diperlukan hakim pradilan khusus tindak pidana pemilu di indonesia sehingga waktu untuk melakukan proses penyidikan dapat dilakukan secara cepat dan hakim yang melaksanakan sidang adalah hakim adhoc, tidak ada intervensi oleh para calon pilkada.
2. Kewenangan Polri sebagai penyidik tindak pidana Pemilu di daerah lebih terbatas dan tidak otonom sebagaimana diamanatkan oleh ketentuan KUHAP dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2002. Polri lebih bersifat otonom selaku penyidik pada tindak pidana di luar tindak pidana Pemilu, seperti kejahatan pembunuhan atau pencurian dan lain sebagainya dan diperlukan ketegasan para

penyelenggara Pemilu termasuk Presiden dan DPR RI apakah pelaksanaan Pemilu di daerah diselenggarakan secara serentak atau tidak. Penyelenggaraan Pemilu di daerah secara serentak pun dihadapkan pada ketidaksamaan berakhirnya masa jabatan para kepala daerah dan membutuhkan upaya sosialisasinya secara luas.

DAFTAR PUSTAKA

- I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undang di Indonesia*, Alumni, Cetakan Pertama, Bandung, 2008.
- Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Cetakan ke-10, Jakarta, 2010.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, RajaGrafindo Persada, Cetakan Ke-4, Jakarta, 2003.
- Fernita Darwis, *Pemilihan Spekulatif. Mengungkap Fakta Seputar Pemilu 2009*, Alfabeta, Cetakan Pertama, Bandung, 2011.
- Miriam Budiardjo, *Beberapa Masalah Sekitar Sistem Politik Indonesia*, dalam Bagir Manan (ed.), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gaya Media Pratama, Cetakan Pertama, Jakarta, 1996.
- Rusli Muhammad, *Hukum Acara Pidana Kontemporer*, Citra Aditya Bakti, Cetakan Pertama, Bandung, 2007.