

**KEWENANGAN KEPOLISIAN DALAM
PENCEGAHAN DAN PENINDAKAN
PELANGGARAN PEMILUKADA (STUDI
TENTANG MONEY POLITIK DAN NETRALITAS
ASN)¹**

**Oleh: Apri Wibowo²
Ronny A. Maramis³
Devy K. G. Sondakh⁴**

ABSTRAK

Sifat dari penelitian ini bersifat deskriptif. Karena penelitian ini adalah penelitian normatif, maka jenis data dalam penelitian ini hanya mempergunakan data sekunder. Pengumpulan data dilakukan dengan teknik Studi Dokumen yaitu serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengumpulkan berbagai bentuk dokumen yang berkaitan dengan penelitian ini. Semua data penelitian yang diperoleh ini dikelompokkan sesuai dengan penelitian dan diteliti serta dievaluasi keabsahannya. Hasil penelitian menunjukkan penegakan hukum yang dilakukan oleh Kepolisian terhadap pelaku money politik dan ASN yang tidak netral dilakukan oleh penyidik kepolisian yang menjadi unsur dalam Sentra Gakkumdu. Bentuk penegakan hukum tersebut adalah ikut serta dalam pembahasan-pembahasan dalam forum Sentra Gakkumdu, memberikan pendapat dan melakukan penyidikan atas nama Institusi Sentra Gakkumdu. Jika Kepolisian menemukan tindak pidana pemilihan umum seperti politik uang atau ASN yang tidak netral, maka hal yang bisa dilakukan oleh Kepolisian adalah melaporkan pelanggaran tersebut ke Sentra Gakkumdu. Penegakan hukum secara mandiri tidak bisa dilakukan karena Kepolisian telah tunduk pada Peraturan Bersama Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Republik Indonesia dan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2020, Nomor 1 Tahun 2020, Nomor 14 Tahun 2020 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu Pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur,

Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota..

Kata Kunci: Kewenangan, Kepolisian, Pencegahan, Penindakan, Pemilukada

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan Negara hukum hal tersebut ditegaskan secara jelas dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan "Negara Indonesia adalah Negara Hukum". Indonesia sebagai Negara yang berdasarkan hukum harus memegang teguh prinsip "*rule of law*", dimana salah satu unsur "*rule of law*" legalitas dalam arti hukum baik formil maupun materiil.⁵ Oleh karena itu setiap tindakan harus didasarkan pada hukum yang berlaku. Selanjutnya menurut Satcipto Raharjo⁶, hukum dibuat untuk dilaksanakan.

Corak hukum yang berlaku di Indonesia dapat digolongkan sebagai penganut tradisi *Civil Law* dimana sumber hukum utamanya adalah Undang-Undang dan kodifikasi. Apabila dihubungkan dengan hukum pidana, setiap perbuatan dapat dikategorikan sebagai kejahatan jika perbuatan tersebut telah diskriminalisasi oleh Undang-Undang atau kodifikasi. Prinsip ini dikenal dengan istilah asas legalitas. Penerapan asas legalitas menimbulkan suatu konsekuensi yaitu bahwa suatu perbuatan yang dapat dipidana harus didasarkan pada Undang-Undang.⁷

Asas legalitas merupakan asas yang penting dalam hukum pidana. Bahwa suatu perbuatan hanya dapat dikatakan sebagai suatu tindak pidana dan dikenai sanksi pidana bilamana dalam suatu rumusan Undang-Undang perbuatan itu dirumuskan sebagai perbuatan yang dilarang untuk dilakukan (delik omisi) atau diperintahkan untuk dilakukan (delik komisi) dan sebagai konsekuensinya bagi barang siapa yang tidak mematuhi perintah atau larangan tersebut akan dikenakan sanksi berupa pidana tertentu yang bersifat memaksa.⁸

¹ Artikel Tesis

² Mahasiswa pada Pascasarjana Unsrat, NIM. 17202108013

³ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

⁵ Andi Hamzah, *Bunga Rampai Hukum Pidana dan Hukum Acara Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm.133

⁶ Sacipto Raharjo dalam Laurensius Arliman, *Penegakan Hukum dan Kesadaran Masyarakat*, Deepublish, Yogyakarta, 2015, hlm. 1

⁷ Nella Sumika Putri, dalam Agustinus Pohan, Topo Santoso dan Martin Moerings (ed), *Hukum Pidana Dalam Perspektif*, Pustaka Larasan, Bali, 2012, hlm. 41.

⁸ Andi Sofyan dan Nur Azisa, *Buku Ajar Hukum Pidana*, Pustaka Pena Press, Makasar, 2016, hlm. 22.

Asas legalitas yaitu asas yang menentukan bahwa tiap-tiap tindak pidana harus diatur terlebih dahulu oleh suatu aturan Undang-Undang atau setidaknya oleh suatu aturan hukum yang telah ada atau berlaku sebelum orang itu melakukan perbuatan. Setiap orang yang melakukan delik diancam dengan pidana dan harus mempertanggungjawabkan secara hukum perbuatannya itu.⁹ Mengenai asas legalitas ini kemudian terkenal dalam ungkapan "*nullum delictum, nulla poena sine praevia lege poenali*" yang berarti bahwa tidak ada perbuatan pidana, tidak ada pidana, tanpa ketentuan Undang-Undang terlebih dahulu.

Penerapan asas legalitas ini diterapkan dalam semua tindakan penegak hukum termasuk didalamnya dalam penegakan tindak pidana Pemilu Kepala Daerah. Berdasarkan Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum disebutkan bahwa:

Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selanjutnya diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota bahwa:

Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis.

Pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah tersebut bisa dipandang sebagai salah satu bentuk (pilar pokok) perwujudan kedaulatan rakyat adalah adanya mekanisme penyaluran kedaulatan rakyat melalui pemilihan umum secara berkala. Pemilu sudah menjadi kebutuhan dasar bagi semua rezim

pemerintahan. Karena itu semua rezim pemerintahan akan berusaha melaksanakan pemilu dalam kerangka mendapatkan legitimasi politik masyarakat. Karena itu pemilu merupakan sarana yang tak terpisahkan dari kehidupan politik Negara demokrasi modern. Di bangsa yang matang demokrasinya tetap mutlak diperlukan.¹⁰ Menurut Jimly Asshiddiqie, pemilihan umum merupakan syarat mutlak bagi Negara demokrasi, yaitu melaksanakan kedaulatan rakyat. Sehingga demokrasi juga membuka ruang bagi keterlibatan penuh warga Negara dalam penentuan pendapat politik.¹¹

Sebagai upaya untuk mewujudkan Pemilihan Umum Kepala Daerah yang bersih dan bebas dari kecurangan dan pelanggaran maka Kepolisian sebagai penegak hukum harus mengawal pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah tersebut. Kepolisian Republik Indonesia sebagai pilar penegakan yang menentukan kearah mana hukum dan keamanan Negara akan diwujudkan khususnya dalam Pilkada. Hal tersebut perlu dilaksanakan karena darena dalam Pilkada potensi kejahatan kepolisan seperti *Money Politic*. Penggelembungan suara, kecurangan di TPS dan berbagai macam kecurangan harus dicegah dan ditangkal oleh Kepolisian dengan menindak dengan tegas oknum dan kelompok sebagai pelaku.

Mengacu pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, khususnya pada Bab III mengenai tugas dan wewenang Polisi Republik Indonesia. Pasal 13 huruf (a) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 dinyatakan bahwa: "Tugas pokok Polisi Republik Indonesia adalah memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat". Keamanan dan ketertiban yang dimaksud di sini adalah suatu kondisi dinamis masyarakat sebagai salah satu prasyarat terselenggaranya proses pembangunan nasional dalam rangka tercapainya tujuan nasional. Yang tentunya ditandai dengan terjaminnya keamanan, ketertiban dan tegaknya hukum, serta terbinanya ketentraman yang mengandung

⁹ Amir Ilyas, *Asas-asas Hukum Pidana*, Rangkang Education dan PuKAP-Indonesia, Yogyakarta, 2012, hlm. 12

¹⁰ Muhtar Haboddin, *Pemilu dan Parpol di Indonesia*, UB Press, Malang, 2018, hlm. 4

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2008, hlm. 147

kemampuan membina serta mengembangkan potensi dan kekuatan masyarakat dalam menangkal, mencegah, menanggulangi segala bentuk pelanggaran hukum dan bentuk-bentuk gangguan lain yang dapat meresahkan masyarakat. Selanjutnya dalam Pasal 14 huruf g Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dijabarkan bahwa dalam melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas “melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan Peraturan Perundang-Undangan lainnya.”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan hal-hal yang tersebut maka permasalahan yang dapat penulis kemukakan adalah:

1. Bagaimana pengaturan Kewenangan Kepolisian yang menjadi dasar dalam penanganan Tindak Pidana Pemilukada?
2. Bagaimana penegakan hukum yang dilakukan oleh Kepolisian terhadap pelaku *money politic* dan ASN yang tidak netral?

C. Metode Penelitian

Sifat dari penelitian ini bersifat *deskriptif* yaitu berusaha untuk menggambarkan objek yang diteliti dengan sedetil-detil mungkin, untuk kemudian digali lebih dalam untuk mengetahui bagaimana kondisi sebenarnya dari gambaran yang telah didapatkan. Sifat *deskriptif* dalam penelitian ini diterapkan untuk mengkaji pengaturan Kewenangan Kepolisian yang menjadi dasar dalam penanganan Tindak Pidana Pemilukada dan untuk menganalisis penegakan hukum yang dilakukan oleh Kepolisian terhadap pelaku Money politik termasuk pihak ASN yang tidak netral.

Berdasarkan hal tersebut, maka penelitian ini bisa dikategorikan sebagai penelitian hukum. Dimana penelitian ini merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu, maka diadakan juga pemeriksaan yang mendalam

terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.¹²

Penelitian yang akan dipergunakan cara pendekatan *yuridis normatif*. Pendekatan ini adalah pendekatan yang menekankan upaya untuk mempelajari semua asas-asas hukum atau juga mempelajari berbagai bentuk peraturan positif yang berlaku. Pendekatan ini juga akan memperhatikan struktur atau susunan hukum, berusaha menyelaraskan antara hukum-hukum yang ada, mempelajari latar belakang hukum dan juga melakukan kajian terhadap hukum untuk menemukan perbedaan ataupun persamaan antara satu hukum dengan hukum yang lainnya.¹³

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Kewenangan Kepolisian Yang Menjadi Dasar Dalam Penanganan Tindak Pidana Pemilukada

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 Perundangan-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.

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

¹² *Ibid.* Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 46

¹³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2010, hlm. 51.

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-Undangan 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.

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

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 di lakukan 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. Hal itu juga berdampak pada tindak pidana pemilu dan penanganannya.

Tindak pidana Pemilu mencakup berbagai aspek yang selain bersifat dinamis oleh karena perubahannya 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 Bawasda dan kewenangan Polri sebagai “Penyelidik” maupun sebagai “Penyidik” turut menimbulkan permasalahan tersendiri.

Secara umum, istilah tindak pidana pemilu merupakan terminologis yang sama atau menjadi bagian dari tindak pidana dalam rezim hukum pidana. Istilah lain untuk “tindak pidana” adalah “perbuatan pidana” atau “delik” yang dalam bahasa Belanda disebut dengan *strafbaar feit*. Jika dikaitkan dengan pemilu, maka dapat diistilahkan dengan delik pemilu atau tindak pidana pemilu. Dengan menggunakan istilah delik atau tindak pidana pemilu, ia akan menjadi lebih spesifik, yaitu hanya terkait perbuatan pidana yang terjadi dalam proses penyelenggaraan pemilu. Dalam arti, istilah tindak pidana pemilu diperuntukkan bagi tindak pidana yang terjadi dalam atau berhubungan dengan pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu. Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, tindak pidana pemilu didefinisikan sebagai tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana pemilu sebagaimana diatur dalam UU Pemilu.¹⁴

Proses penyelenggaraan pemilu harus ditopang dengan instrumen hukum pidana pemilu. Hal tersebut dilatar belakangi mengapa instrumen ini menjadi penting. Sebagai bagian dari sistem pengaturan penyelenggaraan pemilu, ketentuan tindak pidana pemilu pada dasarnya untuk menopang terwujudnya pemilu yang jujur dan adil. Dalam konteks itu, arti penting pengaturan tindak pidana pemilu dapat diturun menjadi dua hal penting yaitu¹⁵:

1. Norma tindak pidana pemilu ditujukan untuk melindungi peserta pemilu, lembaga penyelenggara dan pemilih dari berbagai tindakan pelanggaran dan kejahatan pemilu yang merugikan.
2. Norma tindak pidana pemilu ditujukan untuk menegakkan tertib hukum dan masyarakat dalam penyelenggaraan pemilu.

Sebagai bagian dari rezim hukum pidana, mekanisme peradilan pidana pemilu juga mengikuti sistem peradilan pidana secara

¹⁴ Khairul Fahmi, *Sistem Penanganan Tindak Pidana Pemilu System For The Crime of Election*, Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 2, Juni 2015, hlm. 266

¹⁵*ibid.* hlm. 267

umum. Dalam sistem peradilan pidana, terjalin sebuah kerangka jaringan sistem peradilan yang mendayagunakan hukum pidana (hukum pidana materiil, hukum pidana formil dan hukum pelaksanaan pidana) secara terintegrasi. Dalam kerangka itu, semua unsur sub-sistem penegakan hukum yang terdiri dari kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan terlibat dalam satu jaringan kerja yang saling berkaitan satu sama lain.¹⁶

Dalam hukum pidana pemilu, sistem kerja demikian juga berlaku. Hanya saja, terdapat sejumlah karakter khusus yang terdapat dalam hukum pidana pemilu. Karakter tersebut antara lain sebagai berikut:¹⁷

1. Dari segi hukum materiil yang digunakan, tindak pidana pemilu diatur secara khusus dalam UU Pemilu dan UU Pilkada. Sejumlah tindak pidana pemilu bahkan sebelumnya telah ditentukan sebagai tindak pidana umum, seperti melakukan kekerasan atau ancaman kekerasan (Pasal 293 UU Pemilu Legislatif), pemalsuan dokumen (298 UU Pemilu Legislatif), melakukan perbuatan pengrusakan (Pasal 311 UU Pemilu Legislatif). Hanya saja, pengaturan berbagai tindak pidana tersebut dalam UU Pemilu adalah dalam kaitannya dengan pelaksanaan pemilu. Konsekuensinya, tindak pidana tersebut hanya dapat dituntut jika dilakukan dalam konteks pemilu. Dalam arti, berbagai perbuatan yang ditetapkan sebagai tindak pidana pemilu hanya dapat dituntut sesuai UU Pemilu, bukan ketentuan pidana umum. Hal ini sesuai dengan penerapan asas *lex specialis derogat legi generali*. Menurut asas ini, semua unsur-unsur suatu rumusan delik terdapat atau ditemukan kembali didalam peraturan lain, sedangkan peraturan yang disebut kedua (yang khusus) itu disamping semua unsur-unsur peraturan pertama (yang umum) memuat pula satu atau beberapa unsur lain. Dalam kaitan dengan pemilu, unsur lain yang dimaksud adalah tindak pidana tersebut terjadi dalam kaitannya/dalam proses penyelenggaraan pemilu.
2. Dari aspek hukum formil, hukum pidana pemilu juga tunduk pada ketentuan yang

berlaku dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP). Di mana, pengadilan negeri dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana pemilu menggunakan KUHP, kecuali ditentukan lain dalam UU Pemilu. Frasa “kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini” dalam Pasal 262 UU Nomor 8 Tahun 2012 merupakan klausul yang memberi kekhususan tertentu bagi proses pemeriksaan dugaan tindak pidana pemilu. Salah satu kekhususannya adalah sangat terbatasnya waktu penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan oleh pengadilan. Pembatasan waktu dalam memeriksa dan mengadili tindak pidana pemilu sesungguhnya ditujukan agar penanganan tindak pidana pemilu dapat memberikan kepastian hukum bagi tahapan penyelenggaraan pemilu. Selain itu, kekhususan tindak pidana pemilu juga terlihat pada keterbatasan upaya hukum bagi orang yang dinyatakan terbukti melakukan tindak pidana pemilu. Dimana, terhadap putusan pengadilan hanya dapat dilakukan banding dan putusan pengadilan banding (Pengadilan Tinggi) memiliki sifat terakhir dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain. Dengan demikian, upaya kasasi sebagai upaya hukum biasa tidak tersedia dalam pemeriksaan tindak pidana pemilu.

3. Penegakan hukum pidana pemilu tidak saja melibatkan aparat penegak hukum dalam sistem peradilan pidana biasa, melainkan juga melibatkan institusi penyelenggara pemilu, dalam hal ini Bawaslu dan jajarannya. Penyidikan dugaan tindak pidana pemilu terlebih dahulu harus dengan adanya laporan/rekomendasi dari Bawaslu Propinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Dalam mekanisme tersebut, dugaan pelanggaran pemilu terlebih dahulu harus melalui kajian Bawaslu beserta jajaran. Dimana apabila hasil kajian pengawas pemilu berkesimpulan adanya dugaan tindak pidana pemilu, maka hasil kajian beserta rekomendasi pengawas pemilu diteruskan kepada penyidik kepolisian. Oleh karena

¹⁶*Ibid.* hlm. 275

¹⁷*Ibid.* hlm. 276-277

melibatkan sejumlah institusi dalam penanganan tindak pidana pemilu, maka untuk tujuan menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana pemilu oleh Bawaslu, Kepolisian dan Kejaksaan, diatur dan dibentuklah sebuah sentra penegakan hukum terpadu (Sentra Gakkumdu). Dimana, institusi ini berkedudukan sebagai tempat untuk menyamakan pandangan antara institusi yang terlibat dalam menangani tindak pidana pemilu. Hanya saja dalam pengaturan teknis dan praktiknya, Gakkumdu justru ditempatkan sebagai institusi yang bertugas menyelenggarakan penanganan tindak pidana pemilu secara terpadu. Pada saat yang sama, juga memberi penilaian apakah bukti-bukti dugaan tindak pidana yang diserahkan Bawaslu beserta jajaran telah terpenuhi atau tidak. Dalam konteks itu, dalam keadaan tertentu, penyidik kepolisian justru hanya memosisikan diri sebagai pihak yang menerima bersih laporan tanpa melakukan penyidikan lagi. Padahal sesuai UU Pemilu, penyidik kepolisian yang semestinya melakukan penyidikan atas telah terjadinya dugaan tindak pidana pemilu.

4. Pemeriksaan perkara tindak pidana ditangani oleh majelis khusus yang dibentuk pada pengadilan negeri maupun pengadilan tinggi. Dimana hakim khusus perkara pidana pemilu mesti memiliki syarat dan kualifikasi tertentu yang pengangkatannya ditetapkan berdasarkan Keputusan Kedua Mahkamah Agung Republik Indonesia. Setidaknya empat hal itulah yang menunjukkan kekhususan sistem peradilan pidana pemilu yang diatur dalam UU Nomor 8 Tahun 2012. Selanjutnya akan digambarkan sistem peradilan pidana pemilu sebagaimana diatur dalam UU tersebut. Hanya saja, karena sistem peradilan pidana pemilu juga melibatkan Bawaslu dan jajaran, terlebih dahulu akan digambarkan proses penanganan pelanggaran pemilu oleh pengawas pemilu. Sebab, penanganan perkara pelanggaran pemilu (termasuk pidana) oleh Bawaslu dan jajaran merupakan pintu awal untuk seluruh proses penegakan hukum pemilu

yang lainnya. Oleh karena itu, secara berturut-turut akan ditampilkan bagan sistem penyelesaian pelanggaran pemilu oleh Bawaslu dan bagan sistem penanganan tindak pidana pemilu yang melibatkan Bawaslu, kepolisian, kejaksaan dan pengadilan.

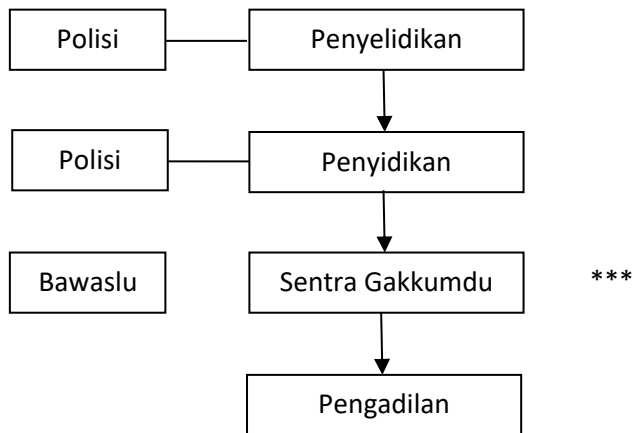
Berlakunya Undang-Undang No. 1 Tahun 2015, maka Pemilu kepala daerah dilakukan secara langsung, yakni dipilih oleh rakyat di daerah yang bersangkutan tanpa melewati anggota DPRD. Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 mengatur beberapa dasarnya sebagaimana dalam ketentuan bahwa "Pemilihan dilaksanakan secara 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 hati nuraninya 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 kepada daerah Provinsi, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilu Legislatif.

B. Penegakan Hukum Yang Dilakukan Oleh Kepolisian Terhadap Pelaku Money Politic dan ASN Yang Tidak Netral

Penegakan hukum oleh kepolisian terhadap pelaku kejahatan pemilu dilakukan dengan mekanisme baik penyidikan terhadap pelaku sedangkan untuk proses penuntutan harus melalui sentral gakkumdu yaitu gabungan penegakan hukum terkait pidana pemilu, biasanya dalam gakkumdu tersebut perkara akan diuji oleh Bawaslu dan apakah perkara tersebut akan ditingkatkan dalam proses penuntutan di pengadilan atau akan diselesaikan secara kekeluargaan.

Tabel
Proses Penegakan Hukum Money Politics dan
ASN yang tidak Netral



*** Kebanyakan kasus *money politics* dan pelanggaran oleh ASN yang tidak netral hanya sampai di sentral Gakkumdu, polisi hanya berwenang melakukan penyelidikan dan penyidikan ketika perkara sudah dilimpahkan ke sentral Gakkumdu, polisi tidak berwenang lagi.

Dari hasil penelitian di atas terlihat bahwa kewenangan kepolisian dalam penanganan tindak pidana pemilukada seperti *money politics* dan tidak netralnya ASN hanya sampai di penyelidikan dan penyidikan. Ketika dilimpahkan ke Gakkumdu, kepolisian tidak berwenang lagi. Secara aturan, Pasal yang diterapkan pada pelaku *money politic* adalah Pasal 187A ayat 1 Undang-Undang Republik Indonesia No 10 Tahun 2016 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota. Selanjutnya Pasal 187 A ayat 1 berbunyi:

Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada warga negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung untuk mempengaruhi Pemilih agar tidak menggunakan hak pilih, menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga suara menjadi tidak sah, memilih calon tertentu, atau tidak memilih calon tertentu sebagaimana dimaksud pada Pasal 73 ayat (4) dipidana dengan pidana penjara paling

singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Sementara itu Pasal yang diterapkan pada pelaku ASN yang tidak netral adalah terdapat pada Pasal 188 Undang-Undang Republik Indonesia No 1 Tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota. Pasal 188 berbunyi:

Setiap pejabat negara, pejabat Aparatur Sipil Negara, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah).

Adapun pasal 71 ayat (1) dimaksud berbunyi:

Pejabat negara, pejabat daerah, pejabat aparatur sipil negara, anggota TNI/POLRI, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon.

Penindakan terhadap pelaku *money politic* dan ASN yang tidak netral sesuai dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dijelaskan bahwa pada Bab I Penanganan Tindak Pidana Pemilu Bagian Kesatu Tata Cara Penanganan Tindak Pidana Pemilu dimulai pada pasal 476 ayat 1 s/d ayat 3 serta pasal 454 ayat 1 s/d 8. Pasal 476 ayat 1 s/d ayat 3 berbunyi:

1) Laporan dugaan tindak pidana Pemilu diteruskan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan/atau Panwaslu Kecamatan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia paling lama 1 x 24 (satu kali dua puluh empat) jam sejak Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan/atau Panwaslu Kecamatan menyatakan bahwa perbuatan atau tindakan yang diduga merupakan tindak pidana Pemilu.

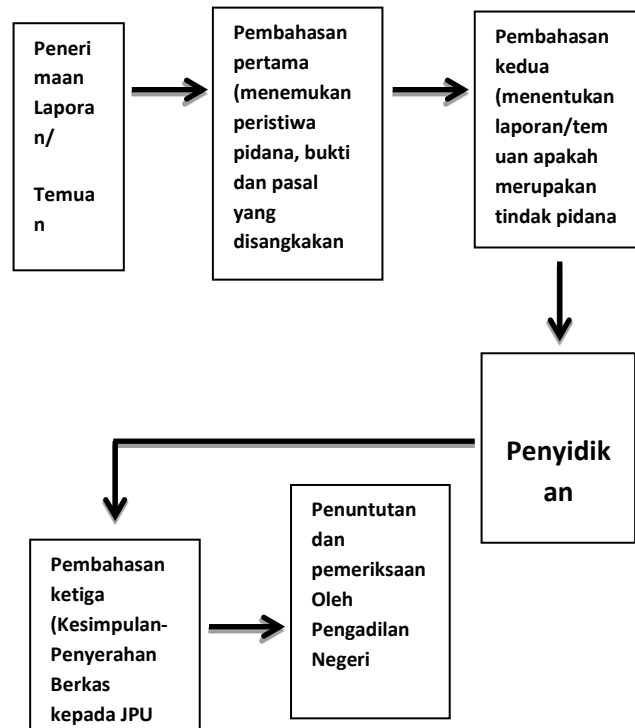
- 2) Perbuatan atau tindakan yang diduga merupakan tindak pidana Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dinyatakan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan/atau Panwaslu Kecamatan setelah berkoordinasi dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia dalam Gakkumdu.
- 3) Laporan dugaan tindak pidana Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan secara tertulis dan paling sedikit memuat:
 - a. Nama dan alamat pelapor;
 - b. Pihak terlapor;
 - c. Waktu dan tempat kejadian perkara; dan
 - d. Uraian kejadian.

Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang pemilihan Umum selanjutnya mengatur dalam Pasal 454 ayat 1 s/d 8 sebagai berikut:

1. Pelanggaran Pemilu berasal dari temuan pelanggaran Pemilu dan laporan pelanggaran Pemilu.
2. Temuan pelanggaran Pemilu merupakan hasil pengawasan aktif Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS pada setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu.
3. Laporan pelanggaran Pemilu merupakan laporan langsung Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak pilih, Peserta Pemilu, dan pemantau Pemilu kepada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan/atau Pengawas TPS pada setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu.
4. Laporan pelanggaran Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) disampaikan secara tertulis dan paling sedikit memuat:
 - a. nama dan alamat pelapor;
 - b. pihak terlapor;
 - c. waktu dan tempat kejadian perkara; dan
 - d. uraian kejadian.

5. Hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan sebagai temuan pelanggaran Pemilu paling lama 7 (tujuh) hari sejak ditemukannya dugaan pelanggaran Pemilu.
6. Laporan pelanggaran Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran Pemilu.
7. Temuan dan laporan pelanggaran Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dan ayat (6) yang telah dikaji dan terbukti kebenarannya wajib ditindak lanjuti oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS paling lama 7 (tujuh) hari setelah temuan dan laporan diterima dan diregistrasi.
8. Dalam hal Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS memerlukan keterangan tambahan mengenai tindak lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (7), keterangan tambahan dan kajian dilakukan paling lama 14 (empat belas) hari.

Lebih lanjut berdasarkan ketentuan dalam aturan tersebut selanjutnya bisa digambarkan bahwa alur penanganan Tindak Pidana Pemilu sebagai berikut:



Secara empiris dalam penelitian ini akan digambarkan dua contoh kasus yang akan dijadikan gambaran dalam menilai penegakan hukum yang dilakukan oleh Kepolisian terhadap pelaku money politik dan ASN yang tidak netral. Di Provinsi Sulawesi Utara didapati kasus tindak Pidana Pemilihan Umum Kepala Daerah untuk secara keseluruhan terdapat sebanyak 44 (empat puluh Empat) kasus yang dikelompokkan pada masing-masing Kota/Kabupaten sebagai berikut:

**Jumlah Laporan Dugaan Tindak Pidana
Pemilihan Umum
Kepala Daerah di Sulawesi Utara Tahun 2020**

No	Kota/Kabupaten	Jumlah Pelanggaran
1	Minahasa Utara	1
2	Sangihe	1
3	Tomohon	12
4	Minahasa	1
5	Talud	1
6	Bitung	10
7	Bolaang Mongondow	1
8	Sitaro	2
9	Mianhasa Selatan	8
10	Bolaang Mongondow Selatan	6
11	Manado	1
	Jumlah	44

Sumber Data : Bawaslu Provinsi Sulawesi Utara

Berdasarkan data tersebut, maka dapat dilihat bahwa terdapat laporan dugaan tindak pidana pemilihan umum kepala daerah di Provinsi Sulawesi Utara terdapat sebanyak 44 (Empat Puluh Empat) laporan, dimana terdapat sebanyak 1 (satu) laporan di Minahasa Utara, 1 (satu) laporan di Sangihe, 12 (dua belas) laporan di Tomohon, 1 (satu) laporan di Minahasa, 1 (satu) laporan di Talud, 10 (Sepuluh) laporan di Bitung, 1 (satu) laporan di Bolaang Mongondow, 2 (dua) laporan di Sitaro, 8 (Delapan) laporan di Minahasa Selatan, 6 (Enam) laporan di Bolaang Mongondow Selatan, dan 1 (satu) laporan di Manado. Terhadap laporan tersebut secara dominan dihentikan penyelidikan. Terdapat satu laporan di Minahasa Utara yang laporannya dianggap daluarsa, hingga tidak diteruskan penyidikan.

Sementara untuk satu laporan di Sangihe telah dilakukan penyidikan, namun kemudian dihentikan penyidikan dengan dikeluarkannya SP3.

Sebagai contoh laporan terkait dugaan tindak pidana pemilihan kepala daerah dengan unsur politik uang dan keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN), maka dalam penelitian ini akan menampilkan satu contoh kasus Politik uang dalam pemilihan kepala daerah yaitu tertera dalam Laporan Nomor: 02/Reg/LP/PB/Kab/25.07/X/2020, tertanggal 4 Oktober 2020. Tempat kejadian perkara bertempat di Desa Molibagu, Kecamatan Bolaang Uki, Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan, pada tanggal 25 September 2020 dengan menggunakan Media Sosial Facebook. Pelapor dalam Laporan Nomor: 02/Reg/LP/PB/Kab/25.07/X/2020 adalah Muhammad Amin Laiya, 30 tahun, pekerjaan wiraswasta, Alamat Desa Duminanga, Kecamatan Helumo.

Berdasarkan Laporan Nomor: 02/Reg/LP/PB/Kab/25.07/X/2020 diuraikan bahwa terdapat peristiwa dimana ada tindakan seorang perempuan bernama Yolana Maksom dengan sengaja menyalurkan Program BLT usaha produktif dengan jumlah Rp 2.400.000,- (Dua Juta Empat Ratus Ribu Rupiah) kepada tim pasangan calon Bupati tertentu. Dijelaskan bahwa tindakan Yolana Maksom disebut sebagai kejahatan demokrasi secara terstruktur dan sistematis yang pasti melibatkan Kepala Dinas Perindustrian Perdagangan Koperasi dan UKM Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan dan calon Bupati yang dalam berposisi sebagai petahana yang diduga menggunakan kewenangan, program dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan pasangan calon lainnya.

Bukti yang diajukan dalam Laporan Nomor : 02/Reg/LP/PB/Kab/25.07/X/2020 antara lain sebagai berikut :

1. Bukti *screenshot* foto postingan facebook.
2. Bukti foto calon Bupati dan Wakil Bupati.
3. Bukti *screenshot* postingan Media Kilas bmr.com tertanggal 21 September 2020.

Tindakan Yolana Maksom sebagai terlapor diduga telah melakukan pelanggaran terhadap Pasal 188 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah

Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang menyebutkan bahwa:

Setiap pejabat negara, pejabat Aparatur Sipil Negara, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah).

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka penelitian ini memberikan kesimpulan sebagai berikut:

1. Pengaturan Kewenangan Kepolisian yang menjadi dasar Dalam penanganan Tindak Pidana Pemilukada secara umum diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Sementara itu secara khusus dalam hal tindak pidana pemilihan umum, maka penyidik Kepolisian harus tunduk pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang telah diubah terakhir dengan perubahan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang dan Peraturan Bersama Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Republik Indonesia dan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2020, Nomor 1 Tahun 2020, Nomor 14 Tahun 2020 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu Pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.
2. Penegakan hukum yang dilakukan oleh Kepolisian terhadap pelaku money politik dan ASN yang tidak netral dilakukan oleh penyidik kepolisian yang menjadi unsur

dalam Sentra Gakkumdu. Bentuk penegakan hukum tersebut adalah ikut serta dalam pembahasan-pembahasan dalam forum Sentra Gakkumdu, memberikan pendapat dan melakukan penyidikan atas nama Institusi Sentra Gakkumdu. Jika Kepolisian menemukan tindak pidana pemilihan umum seperti politik uang atau ASN yang tidak netral, maka hal yang bisa dilakukan oleh Kepolisian adalah melaporkan pelanggaran tersebut ke Sentra Gakkumdu. Penegakan hukum secara mandiri tidak bisa dilakukan karena Kepolisian telah tunduk pada Peraturan Bersama Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Republik Indonesia dan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2020, Nomor 1 Tahun 2020, Nomor 14 Tahun 2020 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu Pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan yang ada, maka penelitian ini memberikan saran sebagai berikut:

1. Disarankan agar Peraturan Bersama Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Republik Indonesia dan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2020, Nomor 1 Tahun 2020, Nomor 14 Tahun 2020 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu Pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota, diubah menjadi Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia yang pembahasan mengenai peraturan tersebut mengikutsertakan Kepolisian Republik Indonesia dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia. Hal itu sesuai dengan amanat dari Pasal 486 ayat (11) Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang pemilihan Umum.
2. Disarankan agar Penyidikan yang dilakukan oleh Sentra Gakkumdu harus dilakukan secara murni oleh Penyidik

Kepolisian Republik Indonesia yang tergabung dalam Sentra Gakkumdu tersebut. Hal itu sesuai dengan profesionalitas masing-masing. Disamping itu, melihat kepada kemampuan untuk melakukan penyidikan, maka penyidik kepolisian dianggap lebih mampu untuk menyelesaikan sebuah penyidikan.

DAFTAR PUSTAKA

- Andi Hamzah, Bunga Rampai Hukum Pidana dan Hukum Acara Pidana, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.
- Sacipto Raharjo dalam Laurensius Arliman, Penegakan Hukum dan Kesadaran Masyarakat, Deepublish, Yogyakarta, 2015.
- Nella Sumika Putri, dalam Agustinus Pohan, Topo Santoso dan Martin Moerings (ed), Hukum Pidana Dalam Perspektif, Pustaka Larasan, Bali, 2012.
- Andi Sofyan dan Nur Azisa, Buku Ajar Hukum Pidana, Pustaka Pena Press, Makasar, 2016.
- Amir Ilyas, Asas-asas Hukum Pidana, Rangkang Education dan PuKAP-Indonesia, Yogyakarta, 2012.
- Muhtar Haboddin, Pemilu dan Parpol di Indonesia, UB Press, Malang, 2018.
- Jimly Asshiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2008.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004.
- Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta, 2010.
- Khairul Fahmi, Sistem Penanganan Tindak Pidana Pemilu System For The Crime of Election, Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 2, Juni 2015.