

## EFEKTIVITAS HUKUM KEWENANGAN BAWASLU ATAS PENINDAKAN PIDANA PEMILU

1

Harris Y. P. Sibuea\*

### Abstrak

*Pemilu merupakan perwujudan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan dengan memenuhi prinsip langsung, umum, bersih, jujur, dan adil. Pengawasan prinsip pemilu tersebut menjadi wewenang Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Sejumlah elemen masyarakat sipil menilai kinerja Bawaslu terkait pengawasan dan penindakan tidak efektif, padahal UU Pemilu sudah lebih menguatkan kewenangan Bawaslu. Tulisan ini mengkaji efektivitas hukum kewenangan Bawaslu atas tindak pidana pemilu. Pada salah satu faktor efektivitas hukum yaitu faktor penegak hukum, ditemukan kendala kinerja Bawaslu terlihat lemah, yaitu seringkali rekomendasi Bawaslu terkait dugaan tindak pidana pemilu yang diserahkan kepada Penegak Hukum Terpadu (Gakkumdu) ditolak karena kurang alat bukti. Kelima faktor efektivitas hukum harus berjalan secara bersama, apabila ada salah satu yang tidak berjalan maka dapat dikatakan hukum tidak efektif. Komisi II DPR RI perlu mendorong pemerintah/Bawaslu untuk melakukan sosialisasi dan meningkatkan kesadaran masyarakat untuk melaporkan tindak pidana pemilu agar pemilu dapat dilaksanakan secara jujur dan adil.*

### Pendahuluan

Penyelenggaraan pemilihan umum (pemilu) tidak lepas dari lembaga penyelenggara pemilu, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sesuai dengan UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) sebagai dasar hukumnya. Pengawasan prinsip pemilu tersebut diwenangkan

kepada Bawaslu sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah NKRI. Sejumlah elemen masyarakat sipil menilai kinerja Bawaslu terkait pengawasan dan penindakan selama masa kampanye Pemilu 2024 masih relatif senyap. Wahiday Suaib, mantan anggota Bawaslu, menyatakan Bawaslu lebih fokus pada fungsi

\* Analisis Legislatif Ahli Madya, Bidang Politik Hukum dan Keamanan Pusat Analisis Keparlemenan Badan Keahlian Setjen DPR RI. Email: harris.sibuea@dpr.go.id.



pengecehan dan sosialisasi, namun pada saat harus bekerja menegakkan hukum pemilu ada kecenderungan Bawaslu seolah memperhalus penegakan hukum pemilu. Sebagai contoh sederhana, pembagian susu oleh salah satu kandidat Pilpres 2024 di hari bebas kendaraan yang dilarang Peraturan Gubernur DKI Jakarta No. 12 Tahun 2016, Bawaslu Provinsi DKI Jakarta menyatakan ada pelanggaran yang kemudian direvisi oleh Bawaslu RI (Purnamasari, 2024).

Dalam kasus sederhana tersebut Bawaslu tidak menindak, apalagi terhadap kasus tindak pidana pemilu yang lebih membutuhkan waktu lama dan pembuktian yang tidak mudah. Hal ini penting karena menjaga kepercayaan publik terhadap efektivitas fungsi Bawaslu dalam menjalankan fungsi pengawasan sebagai penyelenggara pemilu. Permasalahannya, bagaimana efektivitas hukum kewenangan Bawaslu atas tindak pidana pemilu agar kepercayaan masyarakat atas penyelenggaraan pemilu dapat meningkat. Tujuan dari tulisan ini adalah untuk memberikan gambaran dan masukan kepada Komisi II DPR RI terkait efektivitas hukum kewenangan Bawaslu atas tindak pidana pemilu.

### **Pengaturan Tindak Pidana Pemilu**

Pengaturan mengenai pelanggaran dalam pemilu bersifat *lex specialist* jika dibandingkan dengan pengaturan lainnya, termasuk tentang hukum pidana. Dalam konteks pengaturan hukum tindak pidana, UU Pemilu merupakan undang-undang khusus (*lex specialist*). Secara umum tindak pidana pemilu yang diatur

dalam UU Pemilu, tata cara penyelesaiannya mengacu kepada KUHAP, karena menganut asas *lex specialist derogate legi generali*, maka aturan dalam UU Pemilu lebih utama.

Tata cara penanganan tindak pidana pemilu yaitu laporan dugaan tindak pidana pemilu diteruskan oleh Bawaslu kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia paling lama 1x24 jam sejak Bawaslu menyatakan bahwa perbuatan atau tindakan yang diduga merupakan tindak pidana pemilu dengan berkoordinasi dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia dalam Penegak Hukum Terpadu (Gakkumdu). Gakkumdu merupakan tim penegak hukum terpadu yang dibentuk pada saat penyelenggaraan pemilu yang terdiri dari Kepolisian dengan fungsi penyelidikan dan Kejaksaan dengan fungsi penuntutan sampai hakim pengadilan untuk fungsi memberikan putusan final.

Jenis tindak pidana pemilu yang diatur dalam UU Pemilu yaitu: (a) tindak pidana pemilu yang berkaitan dengan tahapan pendaftaran pemilih dan tahapan pendaftaran peserta (Pasal 488 s.d. Pasal 490); (b) tindak pidana yang berkaitan dengan kampanye pemilu, dana kampanye maupun larangan-larangan dalam kampanye (Pasal 491 s.d. Pasal 500); dan (c) tindak pidana pemilu yang berkaitan dengan pemungutan suara/pencoblosan suara (Pasal 501 s.d. Pasal 553).

Secara garis besar tindak pidana pemilu sebagaimana diatur

pada UU Pemilu dikelompokkan dalam beberapa kualifikasi perbuatan, yaitu: (a) perbuatan pidana yang ditujukan pada setiap orang; (b) perbuatan pidana yang dapat dilakukan oleh petugas KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, PPK, PPS, dan PPLN; (c) perbuatan pidana yang ditujukan pada pelaksana kampanye; (d) perbuatan pidana yang ditujukan pada peserta pemilu yang terbukti menerima sumbangan dan/atau bantuan; (e) perbuatan pidana yang ditujukan pada pejabat negara/pejabat pemerintah dan lembaga peradilan; dan (f) perbuatan pidana yang ditujukan pada perusahaan pencetak surat suara. Pengelompokan tersebut dapat menyederhanakan tindak pidana pemilu dengan tujuan agar dapat lebih mudah dipahami oleh masyarakat.

Puadi, Anggota Bawaslu, menyatakan sejumlah titik rawan dan jenis pelanggaran yang seringkali terjadi dalam gelaran pemilu. Ada 9 pelanggaran yang seringkali terjadi dalam pemilu, yaitu: (a) jajaran KPU melakukan verifikasi syarat pencalonan dan calon tidak sesuai prosedur; (b) jajaran KPU melakukan kesalahan dalam penginputan hasil perolehan suara; (c) dukungan palsu bagi bakal calon perseorangan; (d) pemasangan alat peraga kampanye (APK) yang tidak sesuai ketentuan; (e) fasilitas dan anggaran pemerintah; (f) dokumen atau keterangan palsu syarat pencalonan dan calon kampanye di tempat ibadah atau tempat pendidikan; (g) mencoblos lebih dari sekali; (h) aparat

sipil negara (ASN) melakukan perbuatan menguntungkan kandidat; (i) politik uang (Dian, 2024; Khairiah et al., 2023: 291). Sembilan jenis pelanggaran tersebut dapat dijadikan acuan bagi Bawaslu dalam melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan pelanggaran penyelenggaraan pemilu, khususnya dugaan tindak pidana pemilu.

### **Efektivitas Hukum Kewenangan Bawaslu**

Sejak UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum sampai sekarang UU Pemilu, Bawaslu sudah diperkuat, baik secara kedudukan yang lebih mandiri bukan bagian dari KPU lagi, maupun kewenangannya. Dengan diperkuatnya kewenangan tersebut, sejatinya Bawaslu dapat efektif dalam menjalankan tugas dan kewenangannya dalam mengawasi proses penyelenggaraan pemilu.

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu: (a) faktor hukumnya sendiri; (b) faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak terkait yang membentuk maupun menerapkan hukum; (c) faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum; (d) faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan; dan (e) faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup (Soekanto, 2008: 8). Kelima faktor tersebut saling berkaitan

erat, karena merupakan esensi dari penegakan hukum. Salah satu faktor tidak berjalan maka hukum dapat dikatakan tidak efektif.

Faktor hukum, UU Pemilu menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan pemilu di Indonesia, khususnya pelaksanaan tugas dan kewenangan Bawaslu dalam mengawasi dugaan tindak pidana pemilu. Aspek hukum dalam pemilu selalu mengalami dinamika hukum yang tidak terlepas dari bergantinya peraturan perundang-undangan yang mengatur pemilu, seiring dengan dinamika penyelenggaraan pemilu dalam setiap periode waktu tertentu. Perubahan pengaturan UU Pemilu tersebut bertujuan agar penyelenggaraan pemilu dapat terlaksana dengan baik.

Dalam hal faktor penegak hukum, proses pengawasan Bawaslu atas tindak pidana pemilu, Bawaslu berkoordinasi dengan Gakkumdu yang terdiri dari Kepolisian dan Kejaksaan. Pada faktor ini sering ditemukan kelemahan implementasi pengaturan yang sudah sangat baik pada UU Pemilu. Tim Penguatan Analisis Pusat Analisis Keparlemenan DPR RI terkait topik “Penyelenggaraan Pilkada Serentak 2024 di Tengah Persaingan Politik Pemilu Nasional” mendapatkan salah satu temuan pada saat wawancara dengan Bawaslu Provinsi Jawa Tengah (Rofiuddin, 2024), bahwa rekomendasi Bawaslu terkait dugaan tindak pidana pemilu kepada Kepolisian seringkali ditolak karena kurangnya alat bukti. Hal ini perlu dikomunikasikan bersama antar-tim Gakkumdu agar proses penegakan hukum pemilu dapat berjalan dengan efektif.

Kemudian diperlukan peningkatan kapasitas SDM Bawaslu dalam mengumpulkan alat bukti dugaan tindak pidana pemilu agar tugas dan fungsi pengawasan Bawaslu atas penindakan pidana pemilu dapat berjalan dengan baik.

Faktor sarana atau fasilitas sudah ada diatur dalam Pasal 452 UU Pemilu, dimana anggaran penyelenggaraan pemilu telah ditetapkan dalam UU tentang APBN dicairkan sesuai dengan tahapan penyelenggaraan pemilu. Artinya anggaran bagi Bawaslu untuk melaksanakan tugas dan kewenangannya, khususnya melakukan penindakan tindak pidana pemilu sudah ada. Kemudian faktor masyarakat sudah terakomodasi dalam Pasal 476 UU Pemilu, dimana selain temuan pelanggaran penyelenggaraan pemilu oleh Bawaslu, masyarakat juga dapat melaporkan apabila ada dugaan tindak pidana pemilu kepada Bawaslu pada setiap tahapan penyelenggaraan pemilu yang disampaikan secara tertulis.

Faktor yang terakhir, yaitu faktor kebudayaan, masyarakat Indonesia terkenal dengan budaya ramah tamahnya antarmasyarakat ke masyarakat lain. Berdasar budaya masyarakat Indonesia tersebut, maka laporan tindak pidana pemilu kecil kemungkinan untuk dilaporkan kepada Bawaslu. Peran Bawaslu sangat penting untuk menemukan adanya tindak pidana pemilu demi mewujudkan prinsip pemilu yang jujur dan adil.

## **Penutup**

Pemilu merupakan perwujudan kedaulatan rakyat di Indonesia yang harus diselenggarakan dengan

memenuhi prinsip langsung, umum, bersih, jujur, dan adil. Pengawasan prinsip pemilu tersebut diwenangkan kepada Bawaslu sebagai salah satu lembaga penyelenggara pemilu. Sejumlah elemen masyarakat sipil menilai kinerja Bawaslu terkait pengawasan dan penindakan masih lemah. Hal itu akan berpengaruh terhadap prinsip pemilu Indonesia yang menjunjung tinggi prinsip langsung, umum, bersih, jujur, dan adil.

Salah satu faktor efektivitas hukum yang masih harus ditingkatkan yaitu faktor penegakan hukum yang dilaksanakan oleh Bawaslu dan Gakkumdu yang dinilai lemah dalam implementasinya. Ditemukan permasalahan bahwa kendala kinerja Bawaslu terlihat lemah, yaitu seringkali rekomendasi Bawaslu terkait dugaan tindak pidana pemilu yang diserahkan ke Gakkumdu ditolak karena kurangnya alat bukti. Komisi II DPR RI perlu mendorong pemerintah/Bawaslu untuk melakukan sosialisasi dan meningkatkan kesadaran masyarakat untuk melaporkan tindak pidana pemilu agar pemilu dapat dilaksanakan secara jujur dan adil.

## Referensi

- Khairiah, U., Sipahutar, E. S., Tanjung, I. (2023). Kepastian Hukum Dalam Penetapan Kriteria Money Politik menjelang Kampanye Pemilu 2024. *Jurnal Normatif*.
- Purnamasari, Dian Dewi. (2024, Januari 2). Peluit Bawaslu Dinilai Masih Senyap. Kompas.com. <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/puadi-ungkap-sejumlah-jenis-pelanggaran-pemilu-yang-sering-terjadi-dan-kendala-penanganan>.
- Rofiudin, Muhammad. (2024). "Penyelenggaraan Pilkada Serentak 2024 di Tengah Persaingan Politik Pemilu Nasional". Pewawancara: Prayudi, dkk. Pusat Analisis Keparlemenan Badan Keahlian Setjen DPR RI.
- Soekanto, Soerjono. (2005). Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.