

TESIS
PENGHENTIAN PENYIDIKAN TINDAK PIDANA
PEMILIHAN UMUM PADA TAHUN 2019



Oleh:

ARHAM SYAH
NIM. B012191085

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022

HALAMAN JUDUL

**PENGHENTIAN PENYIDIKAN TINDAK PIDANA
PEMILIHAN UMUM PADA TAHUN 2019**

**TERMINATION OF INVESTIGATION PUBLIC
ELECTION CRIMINAL IN 2019**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh:

ARHAM SYAH

B012191085

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2022

TESIS
PENGHENTIAN PENYIDIKAN TINDAK PIDANA
PEMILIHAN UMUM TAHUN 2019

Diajukan dan disusun oleh:

ARHAM SYAH
B012191085

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Tesis yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Magister Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin

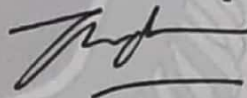
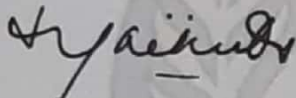
Pada tanggal 08 Februari 2023
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui:

Komisi Pembimbing

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Prof. Dr. M. Syukri Akub, S.H., M.H
NIP. 19531124 197912 1 001

Dr. Audyna Mayasari Muin, S.H., M.H., CLA
NIP. 19880927 201504 2 001

Ketua Program Studi Magister
Ilmu Hukum

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin



Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H
NIP. 19700708 199412 1 001

Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P
NIP. 19732131 199903 1 003



PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Arham Syah

NIM : B012191085

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul Penghentian Penyidikan Perkara Tindak Pidana Pemilu Tahun 2019 adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam tulisan tesis ini diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar Pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa Sebagian atau keseluruhan isi tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai dengan peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 21 Juni 2022

Yang membuat pernyataan



Arham Syah

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Alhamdulillah segala puji bagi Allah atas segala rahmat dan hidayahnya serta nikmat rezeki dan Kesehatan sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul: **“Penghentian Penyidikan Perkara Tindak Pidana Pemilu Pada Tahun 2019”**.

Tesis ini dipersembahkan sebagai persyaratan wajib dalam penyelesaian studi bagi mahasiswa program pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin guna memperoleh gelar Magister Hukum. Tesis ini disusun dari penelitian yang dilakukan dan hasil diskusi yang dilakukan oleh penulis dengan memperhatikan beberapa literatur serta arahan yang diberikan oleh dosen pembimbing dan dosen penguji.

Tak lupa penulis mengucapkan Shlawat dan Taslim kepada junjungan Nabi besar Muhammad SAW yang senantiasa menjadi cahaya dan teladan bagi umat manusia dimuka bumi. semoga kita semua mendapatkan shafaat beliau di akhirat kelak.

Dengan dorongan dan dukungan yang kuat serta percaya bahwa dengan usaha yang kuat, kerja keras dan doa yang tidak henti-hentinya dipanjatkan kepada Allah SWT akhirnya penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Penulis sadar bahwa tesis ini tidaklah sempurna, namun rasa syukur dan

bangga penulis dapat menyelesaikan studi akhir ini guna mendapatkan gelar Magister Hukum.

Dengan rampungnya tesis ini, penulis persembahkan kepada kepada kedua orang tua dan mertua tercinta yang dengan kasih sayangnya dan tidak kenal lelah mendidik dan memberikan nasehat kepada penulis sehingga penulis bisa menjadi seperti sekarang. Terima kasih kepada istri tercinta Samsidar Akib, S.H yang selama ini memberikan cinta yang luar biasa. Tidak lupa pula penulis sampaikan rasa cinta yang tulus kepada ketiga Ananda penulis Afifa Janitra Tenriwewang, Naura Adelia Tenrirawe dan Daneen Almahyra Tenriawaru dengan kepolosan cintanya sehingga memberikan motivasi dan semangat kepada penulis untuk selalu menjadi lebih baik.

Tak lupa pula saya ucapkan terima kasih kepada keluarga besarku ditanah Mandar dan tanah Bone yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu. Dan tidak lupa pula dengan segala hormat dan yang penulis takzimi, mengucapkan terima kasih setinggi tingginya kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor Universitas Hasanuddin, beserta jajarannya;
2. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., MAP selaku dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Beliau juga yang banyak membantu penulis hingga dapat melanjutkan studi Magister Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;

3. Prof. Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., MA. selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Sumber Daya, dan Alumni Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
4. Dr. Maskun, S.H., L.L.M. Selaku Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
5. Dr. Ratnawati, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan Kemitraan, Riset dan Inovasi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
6. Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
7. Pembimbing Utama Prof. Dr. M. Syukri Akub, S.H., M.H dan Pembimbing Pendamping Dr. Audyna Mayasari Muin, S.H., M.H., CLA terima kasih yang sebesar-besarnya penulis ucapkan atas segala waktu, arahan, tenaga, saran dan pikiran serta kesabaran dalam memimbing penulis menyelesaikan tesis ini, hingga tesis ini layak dipertanggungjawabkan;
8. Tim penguji ujian tesis Ibu Dr. Nur Azisa, S.H., M.H, Bapak Dr. Abd. Asis, S.H., M.H, dan Bapak Dr. Amil Ilyas, S.H., M.H yang dengan kerendahan hati telah menguji dan memberikan masukan positif kepada penulis sehingga penulisan tesis ini menjadi jauh lebih baik;
9. Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H. yang telah memberi semangat dan motivasi kepada penulis untuk dapat melanjutkan

studi Magister Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanudin;

10. Para Dosen Pengajar Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah menyalurkan ilmunya kepada penulis;
11. Seluruh staf dan karyawan akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan pelayanan dan bantuan sehingga penulis dapat menyelesaikan studi dengan baik;
12. Kepada sahabat penulis Ketua dan Anggota Bawaslu Kabupaten Polewali Mandar, penulis juga mengucapkan terima kasih yang stinggi-tingginya atas pengertiannya selama penulis menempuh Pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
13. Kepada kakanda Kepala Sekretariat Bawaslu Kabupaten Polewali Mandar, penulis juga ucapkan terima kasih yang sebesar besarnya atas diskusi-diskusi yang dibangun selama ini;
14. Kepada adik-adik staf Bawaslu Kabupaten Polewali Mandar yang selama ini saya repotkan saya ucapkan terima kasih atas bantuan yang selama ini diberikan;
15. Khusus kepada adik adikku staf divisi penanganan pelanggaran Bawaslu Kabupaten Polewali Mandar adinda Irwan, S.H dan adinda Muh. Azri, S.P saya ucapkan terima kasih banyak karena

selalu membantu penulis dalam hal apapun tidak pernah mengenal waktu dan tidak mengenal lelah;

16. Terima kasih juga saya ucapkan kepada sahabat saya Jupri, S.H., M.H Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Ichsan Gorontalo, yang banyak membantu dan mendorong penulis hingga dapat melanjutkan studi Magister Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
17. Terima kasih juga saya ucapkan kepada sahabat saya Damang, S.H., M.H seorang advokat hebat, yang selama ini membantu penulis dalam diskusi kepemiluan sehingga tesis ini dapat rampung dengan baik;
18. Tak lupa saya ucapkan terima kasih kepada adinda Ilmanbahri Widyananda Mansyur, S.H., M.H. yang tidak pernah bosan dengan berbagai pertanyaan yang saya ajukan terkait perampungan tesis ini.
19. Kepada sahabat saya yang juga menjadi narasumber dalam penulisan tesis ini, saya ucapkan terima kasih kepada Ketua Bawaslu Kabupaten Majene Bapak Sofyan Ali, Ketua Bawaslu Mamuju Bapak Rusdin dan Anggota Bawaslu Kabupaten Mamuju Bapak Faisal Jumalang yang telah sangat terbuka memberikan pendapat dan data terkait penulisan tesis ini;

20. Teman-teman Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Angkatan 2019 gelombang I. yang selalu memberikan informasi dalam penyelesaian studi di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
21. Terima kasih kepada seluruh pihak yang telah membantu penulis dan tidak dapat saya sebutkan satu persatu.

Akhir kata, dengan kerendahan hati, penulis terbuka atas segala saran dan kritikan terkait penulisan tesis ini karena penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kata sempurna. Disamping itu, penulis berharap tesis ini berguna dalam pengembangan hukum kepemiluan terutama pada bidang tindak pidana pemilu dan perbaikan demokrasi bangsa Indonesia.

Makassar, 08 Februari 2023

Arham Syah
NIM. B012191085

ABSTRAK

ARHAM SYAH (B012191085) **Penghentian Penyidikan Tindak Pidana Pemilihan Umum Pada Tahun 2019**. Dibawah Bimbingan Syukri Akub dan Audyna Mayasari Muin.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dasar penghentian penyidikan terhadap tindak pidana pemilu dan menganalisis konsep yang ideal terhadap penanganan tindak pidana pemilu di Indonesia.

Metode Pendekatan dalam melakukan penelitian dan pembahasan pada tesis ini menggunakan pendekatan secara yuridis empiris yaitu meneliti permasalahan yang ada secara yuridis dengan menggunakan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan teori-teori hukum yang didukung dengan studi data kepustakaan.

Hasil penelitian menunjukkan: 1) Penghentian penyidikan perkara tindak Pidana Pemilu, didasarkan atas 2 (dua) alasan, yaitu alasan yuridis dan alasan non yuridis. Alasan Yuridis adalah tidak terdapat cukup bukti untuk melakukan penuntutan, hal ini didasarkan pada ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf i *juncto* Pasal 109 ayat (2) KUHAP. Alasan Non Yuridis adalah bahwa pada perkara pokoknya (prinsipal) telah ada putusan Pengadilan yang menyatakan Pembebasan (*Vrysppraak*), sedangkan tindak Pidana Pemilu yang disidik adalah bersifat *assessoreir* (mengikuti) pada perkara pokoknya. Karena perkara pokoknya telah diputus bebas, maka konsekuensi logisnya bahwa penyidikan perkara Tindak Pidana Pemilu yang bersifat *assessoreir* harus dihentikan penyidikannya. 2) Konsep ideal dalam penanganan tindak pidana pemilu di Indonesia adalah dengan penguatan Lembaga Bawaslu. Pemberian kewenangan kepada Lembaga Bawaslu perlu dilakukan, kewenangan itu mencakupi pengangkatan penyidik dan penuntut umum. Secara kelembagaan, Bawaslu juga harus mandiri dalam mengambil keputusan. Keputusan yang dikeluarkan tidak lagi dipengaruhi oleh Lembaga lain. Serta memperpanjang masa penanganan tindak pidana pemilu.

Kata kunci: Penghentian Penyidikan, Tindak Pidana, Pemilu

ABSTRACT

ARHAM SYAH (B012191085) **Termination of Investigation Public Election Criminal in 2019**. Under the Guidance of Syukri Akub and Audyna Mayasari Muin.

This study aims to analyze the basis termination investigations in public election crimes and analyze the ideal concept of handling public election crimes in Indonesia.

Method The approach in conducting research and discussion on this thesis uses an empirical juridical approach, namely examining existing problems juridically using applicable laws and regulations and legal theories supported by literature data studies.

The results showed: 1) Termination of investigation of public election crimes cases, based on 2 (two) reasons, namely juridical reasons and non-juridical reasons. The Juridical reason is that there is not enough evidence to conduct a prosecution, this is based on the legal provisions who stipulated on article 7 paragraph (1) letter i *juncto* Article 109 paragraph (2) of the Criminal Procedure Code. The Non-Juridical reason is that in the principal case (principal) there has been a Court decision declaring Acquittal (*Vryspraak*), in other that Election Crime investigated is *assessoir* (depend on) the underlying case. Since the principal case has been decided freely, the logical consequence is that the investigation of the election crime case of an *assesoir* nature should be stopped by the investigation. 2) The ideal concept in handling election crimes in Indonesia is to strengthen the Bawaslu Institution. The granting of authority to the Bawaslu Institution needs to be carried out, that authority includes the appointment of investigators and public prosecutors. Institutionally, Bawaslu must also be independent in making decisions. The decisions issued are no longer influenced by other Institutions. As well as extending the period for handling election crimes.

Keywords: Termination of Investigation, Criminal Acts, Elections

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
ABSTRAK.....	iv
ABSTRACT.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	xii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian.....	8
E. Orisinalitas Penelitian.....	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Sejarah Pemilu di Indonesia.....	12
B. Tindak Pidana Pemilu.....	26
C. Penegakan Hukum Pemilu.....	35
D. Penyelidikan dan Penyidikan Tindak Pidana Pemilu.....	38
E. Teori Efektifitas Hukum.....	46
F. Kerangka Pikir.....	48
G. Defenisi Operasional.....	51

BAB III METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian.....	54
B. Lokasi Penelitian.....	54
C. Jenis dan Sumber Data.....	54
D. Teknik Pengumpulan Data.....	55
E. Teknik Analisis Data.....	56

BAB IV PEMBAHASAN

A. Dasar Penghentian Penyidikan Tindak Pidana Pemilu.....	57
B. Konsep Ideal Penanganan Tindak Pidana Pemilu.....	84

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan.....	100
B. Saran.....	101

Daftar Pustaka.....	102
----------------------------	------------

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebagai negara yang menganut paham demokrasi, melaksanakan Pemilihan Umum (pemilu) guna memilih pemimpin dan wakilnya wajib dilakukan. Dengan demikian, untuk mewujudkan hal tersebut pelaksanaannya diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Setelah diadakannya perubahan UUD 1945 oleh MPR pada sidang tahunan 2001, pemilu mulai diatur secara tegas dalam UUD 1945 Bab VIIB tentang Pemilu¹. Pelaksanaan Pemilihan Umum yang merupakan perintah konstitusi tersebut, kemudian dijabarkan dalam Pasal 22E ayat (1), (2) dan (3) UUD 1945². Dari Pasal tersebut diketahui bahwa, pesta demokrasi di Indonesia dilaksanakan 5 (lima) tahun sekali dengan tujuan untuk memilih wakil rakyat baik ditingkat pusat (DPR dan DPD) maupun daerah (DPRD Provinsi dan Kabupaten). Selain itu, pemilu juga dilaksanakan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (luber jurdil).

Beberapa ahli memberikan definisi tentang pemilu, diantaranya Jimly Asshidiqie yang menyatakan bahwa pemilu adalah merupakan cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis³. Selain

¹ Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta, Kencana. Hal. 42.

² Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

³ Jymli Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, Hal. 414.

itu, Fajlurrahman Jurdi mengatakan bahwa, pemilihan umum adalah proses memilih orang untuk mengisi jabatan tertentu. Jabatan-jabatan tersebut beraneka ragam, mulai dari presiden, wakil rakyat diberbagai tingkat pemerintahan, sampai kepala desa⁴.

Pengertian Pemilihan Umum untuk selanjutnya disebut Pemilu yang disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum menyatakan bahwa Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945⁵.

Pelaksanaan Pemilu merupakan sarana penyaluran kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat sesungguhnya “dari rakyat untuk rakyat dan oleh rakyat” yang maknanya adalah pertama, rakyat memiliki hak untuk menentukan nasib sendiri, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk memilih pemimpin secara demokratis untuk memimpin pemerintahan di daerah masing-masing dan melayani semua lapisan masyarakat. Rakyat memilih Presiden dan Wakil Presiden yang akan melaksanakan fungsi pemerintahan sesuai dengan aturan dan memenuhi janji-janji kepada masyarakat dan

⁴ Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana, Jakarta, 2018, Hal. 1.

⁵ Saifuddin *et al.*, *Tapak Jejak dan Respon Publik Menakar Kinerja Bawaslu Polewali Mandar*, Bawaslu Polewali Mandar, Polewali, 2020. Hal. 37.

mengimplementasikan visi dan misi pada 5 tahun masa jabatannya. Kedaulatan rakyat yang diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 mempunyai maksud, yaitu menempatkan rakyat mempunyai kekuasaan tertinggi dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan. Rakyat berdaulat dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan yang berarti semua kekuasaan bermuara pada rakyat⁶. Sarana untuk menjaga kedaulatan rakyat tersebut adalah melalui pemilu. tidak adanya pemilihan umum yang *competitive*, yang jujur dan adil, dapat dianggap sebagai kurang atau tidak adanya demokrasi⁷.

Untuk menjamin pelaksanaan Pemilu agar dapat berjalan sesuai koridor peraturan perundang-undangan, maka dibentuklah lembaga penyelenggara pemilu seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dengan fungsi dan tugas saling berkaitan satu sama lain.

Meskipun dalam penyelenggaraan pemilu telah diberlakukan peraturan perundang-undangan yang khusus untuk mengatur penyelenggaraannya agar berjalan demokratis, namun tetap saja terjadi kecurangan, baik yang dilakukan oleh penyelenggara, peserta dan bahkan oleh masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu diperlukan adanya pengawasan dari Bawaslu dan jajarannya agar pemilihan umum benar-benar dapat

⁶ Sodikin, *Hukum Pemilu Pemilu sebagai praktek ketatanegaraan*, Gramata Publishing, Bekasi: 2014 Hal. 11

⁷ Topo Santoso dan Ida Budhiati, *Pemilu di Indonesia Kelembagaan, Pelaksanaan dan Pengawasan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, Hal. 12

dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, serta jujur dan adil. Dengan pengawasan yang dilakukan diharapkan kepercayaan masyarakat terhadap hasil pemilu semakin tinggi.

Dalam peraturan perundang-undangan terdapat empat jenis dugaan pelanggaran yang dapat dilakukan proses pada Lembaga Pengawas Pemilu, yaitu;

1. Pelanggaran administrasi
2. Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu
3. Pelanggaran pidana
4. Pelanggaran hukum lainnya.

Khusus pada dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu proses penanganannya melibatkan unsur lembaga penegak hukum lain seperti, kepolisian dan kejaksaan yang tergabung dalam Sentra Penegakan Hukum Terpadu yang selanjutnya disebut Sentra Gakkumdu. Sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, bahwa dibentuknya sentra gakkumdu untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana pemilu. Gakkumdu yang dibentuk tersebut berada di pada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/kota⁸.

Demi memperkuat proses penanganan tindak pidana pemilu, penyidik dan penuntut umum yang tergabung dalam gakkumdu diperbantukan

⁸ Pasal 486 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

sementara dan tidak diberikan tugas lain dari instansi asalnya selama menjalankan tugas di gakkumdu. Dengan pengalaman dan SDM yang dimiliki, diharapkan keberadaan penyidik dan penuntut umum di Bawaslu semakin menambah kualitas proses penindakan tindak pidana pemilu.

Namun, dapat dilihat bahwa kehadiran sentra Gakkumdu dalam penanganan tindak pidana pemilu justru timbul masalah dalam proses penanganannya, seperti yang disampaikan oleh pemerhati dan penggiat pemilu bahwa sebaiknya sentra gakkumdu pada pemilu selanjutnya di bubarkan, karena selama ini sentra gakkumdu dianggap menghambat kerja-kerja Bawaslu dalam mewujudkan keadilan pemilu⁹. Banyak kasus yang tidak dapat ditindaklanjuti padahal menurut Bawaslu, dugaan pelanggaran telah memenuhi unsur, tetapi justru perbedaan tafsir diantara anggota gakkumdu kasus tersebut tidak dapat ditindaklanjuti ketahap berikutnya.

Proses penanganan tindak pidana pemilu diatur dalam Peraturan Bawaslu Nomor 7 Tahun 2017 tentang penanganan temuan dan laporan pelanggaran pemilihan umum. Selanjutnya khusus yang mengatur sentra penegakan hukum terpadu diatur dalam Peraturan Bawaslu Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu.

Dalam hal melakukan proses penanganan dugaan pelanggaran dapat dilakukan ketika terdapat temuan dan laporan. Temuan dugaan pelanggaran ditemukan oleh pengawas pemilu pada semua tingkatan,

⁹ Lim "Perludem Usul Sentra Gakkumdu Dibubarkan", *Kumparan*, 27 april 2019. Diakses Tanggal 4 November 2021.

sedangkan laporan disampaikan oleh Warga Negara Indonesia yang memiliki hak pilih, pemantau pemilu dan peserta pemilu.

Jika pengawas pemilu menerima temuan atau laporan adanya dugaan pelanggaran, pengawas pemilu memperhatikan pemenuhan syarat formil dan materiil dari temuan atau laporan tersebut. Dalam hal adanya dugaan tindak pidana, sentra Gakkumdu harus melakukan pembahasan 1x2 jam setelah temuan atau laporan diterima dan dicatat oleh pengawas pemilu.. Dalam Peraturan Bawaslu Nomor 31 tahun 2018 tentang Sentra Gakkumdu diatur sebanyak 4 (empat) kali pembahasan.

Dalam pembahasan tersebut, tidak jarang terhadap suatu dugaan pelanggaran yang dilakukan pembahasan di gakkumdu, akibat perbedaan pandangan anggota yang tergabung dalam sentra gakkumdu, suatu kasus dihentikan padahal dugaan pelanggaran tersebut telah memenuhi dua alat bukti sebagaimana disebutkan dalam KUHP serta telah memenuhi unsur Pasal yang akan disangkakan. Bahkan terkadang dalam proses pembahasan untuk menyamakan pemahaman, setelah Bawaslu melakukan proses penanganan pelanggaran dan Penyidik memperoleh alat bukti yang kuat, maka sentra gakkumdu sepakat untuk melakukan proses penanganan lebih lanjut ketahap penyidikan. Namun, dalam perjalanannya, setelah dilakukan penyidikan, sentra gakkumdu menghentikan penyidikan. Padahal, dalam proses penanganan, telah diketahui dengan jelas duduk perkara dan pembahasan yang dilakukan oleh semua unsur sentra gakkumdu.

Dengan demikian, seharusnya perkara yang statusnya telah dinaikkan ketahap penyidikan, tidak lagi dapat dihentikan. Kecuali terdapat syarat-syarat tertentu yang memaksa penyidikan tersebut dihentikan. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 109 KUHAP¹⁰.

Meskipun telah kita ketahui bersama, Penyidik dan jaksa juga harus memahami bahwa mengakhiri perkara secara damai tidak melanggar formalitas undang-undang, tetapi membaca undang-undang secara lebih bermakna. Meminjam istilah Satjipto Rahardjo, hukum adalah dokumen yang terbuka atau mengandung penafsiran. Hukum yang dianggap tidak adil oleh masyarakat dapat ditidurkan (*statutory dormancy*) atau dikesampingkan (*desuetudo*)¹¹.

Tetapi, kondisi tersebut berbeda halnya dengan penanganan tindak pidana pemilu. Dimana telah dalam Pasal 486 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum disebutkan bahwa Untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana pemilu, Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia membentuk Gakkumdu¹². Dengan bergabungnya Kepolisian dan Kejaksaan diharapkan adanya pemahaman bersama sejak awal yang memungkinkan tidak adanya penghentian penyidikan. Bahkan,

¹⁰ Pasal 109 KUHAP ayat 2 menegaskan Jika ternyata dari hasil penyidikan, penyidik tidak memperoleh cukup bukti untuk menuntut tersangka atau bukti yang diperoleh penyidik tidak memadai untuk membuktikan kesalahan tersangka, maka penyidik dapat melakukan penghentian penyidikan.

¹¹ Satjipto Rahardjo, . *Hukum Progresif*. Genta Publishing, Jakarta, 2002. Hal. 27

¹² Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

agar tidak terjadi hal demikian, pola penanganan tindak pidana pemilu, tidak mengenal adanya penghentian penyidikan.

Dari proses penanganan tindak pidana pemilu yang anomali inilah sehingga menjadi menarik untuk dilakukan penelitian demi perbaikan penyelenggaraan pemilu yang selanjutnya. Oleh sebab itu penulis akan melakukan penelitian dengan judul **Penghentian Penyidikan Tindak Pidana Pemilihan Umum Pada Tahun 2019.**

B. Rumusan Masalah

1. Apakah yang menjadi dasar penghentian penyidikan terhadap tindak pidana pemilu ?
2. Bagaimanakah konsep yang ideal terhadap penanganan tindak pidana pemilu di Indonesia ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis dasar penghentian penyidikan terhadap tindak pidana pemilu.
2. Untuk menganalisis konsep yang ideal terhadap penanganan tindak pidana pemilu di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dilakukan sebagai upaya untuk menata hukum acara yang mengatur tentang penanganan tindak pidana pemilu. Termasuk bagaimana korelasi hukum acara yang digunakan dalam penanganan tindak pidana

pemilu dengan yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).

2. Manfaat Praktis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan menjadi masukan untuk menata kembali kelembagaan penanganan tindak pidana pemilihan umum. Terkhusus pada pola penanganan yang melibatkan beberapa lembaga, khususnya pada kelembagaan sentra gakkumdu.

E. Orisinalitas Penelitian

Penelitian sebelumnya yang juga membahas tentang Tindak Pidana Pemilu yaitu:

1. Tesis dengan judul Pelaksanaan Wewenang Sentra Penegakan Hukum Terpadu Dalam Penanganan Tindak Pidana Pemilihan Kepala Daerah oleh Gustia Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Tahun 2020. Dalam tesis yang disusun ini menitikberatkan pada bagaimana penanganan tindak pidana pemilihan kepala daerah oleh sentra gakkumdu dan bagaimana efektivitas sentra gakkumdu dalam penanganan tindak pidana pemilihan.

Dalam pembahasan tesis tersebut menitikberatkan pada pola penanganan tindak pidana pemilu dan efektivitas sentra gakkumdu. Dengan melihat hal tersebut, terdapat perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan karena penelitian ini akan lebih fokus terkait dengan proses pembahasan yang dilakukan oleh sentra gakkumdu sehingga akan terlihat mengapa kasus tindak pidana pemilu dihentikan pada proses penyidikan.

2. Tesis Penerapan Sanksi Pidana Terhadap Bupati Yang Melakukan Kampanye Hitam Dalam Pemilihan Umum Legislatif di Kabupaten Merauke oleh Salvadoris Pieter Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Tahun 2020. Dalam tesis ini, pembahasannya spesifik pada tindak pidana kampanye hitam dan bagaimana pembuktian tindak pidananya. Dengan melihat hal tersebut, terdapat perbedaan yang mendasar dari penelitian yang akan dilakukan karena fokus dari penelitian ini nantinya akan melihat bagaimana pembahasan pada proses penanganan tindak pidana pemilu yang kemudian memperhatikan faktor yang mempengaruhi sehingga penyidikan dihentikan oleh penyidik.
3. Tesis dengan judul Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilihan Umum Legislatif di Kota Makassar oleh Andi Satria Agung Putra Mangkau Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar Tahun 2021. Dalam tesis ini membahas terkait dengan pertanggungjawaban pidana pelaku tindak pidana pemilu legislatif dan efektivitas penegakan hukum tindak pidana pemilu oleh sentra gakkumdu. Hal ini juga berbeda dengan penelitian yang akan dilakukan karena penelitian ini akan melihat sinergitas Lembaga yang tergabung dalam sentra gakkumdu dalam melakukan penanganan tindak pidana pemilu. selain itu, penelitian ini juga akan menitikberatkan pada faktor apa yang mempengaruhi sehingga penyidikan dihentikan oleh penyidik yang tergabung dalam sentra gakkumdu.
4. Jurnal Sistem Penanganan Tindak Pidana Pemilu oleh Kahirul Fahmi Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas Tahun 2015.

Dalam jurnal tersebut, membahas tentang banyaknya jenis masalah hukum pemilu yang juga linear dengan banyaknya institusi yang terlibat dalam penanganannya. Hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan hukum pidana pemilu menghadapi berbagai persoalan, baik karena konten aturannya yang tidak terlalu mendukung maupun karena faktor penegak dan budaya hukum.

Jurnal ini menyimpulkan bahwa sistem penanganan tindak pidana pemilu masih membutuhkan pembenahan agar dapat diterapkan dengan baik dan efektif untuk menjadi salah satu instrumen mewujudkan pemilu yang jujur dan adil. Perbaikan sistem penanganan meliputi perbaikan regulasi; penguatan kapasitas dan profesionalisme penegak hukum pemilu; dan peningkatan kesadaran hukum seluruh pemangku kepentingan pemilu. Tanpa melakukan itu, sistem penanganan tindak pidana pemilu akan selalu jalan di tempat dan tidak akan berhasil guna dalam menopang perwujudan pemilu yang jujur dan adil.

5. Dalam pembahasan jurnal ini membahas tentang permasalahan tindak pidana pemilu secara umum. Tentu hal ini berbeda dengan penelitian yang akan dilakukan, karena penelitian yang akan dilakukan nantinya akan lebih spesifik pada proses penanganan tindak pidana pemilu dengan fokus pada pembahasan yang dilakukan oleh sentra gakkumdu terhadap tindak pidana pemilu yang ditangani. Kemudian penelitian ini juga akan membahas bagaimana proses yang dilakukan oleh sentra gakkumdu baik dalam proses penyelidikan maupun penyidikan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Sejarah Pemilu Di Indonesia

Salah satu agenda utama pemerintahan Presiden Soekarno sejak menyatakan kemerdekaan kala itu adalah melaksanakan pemilu dalam waktu dekat. Walaupun keinginan tersebut tidak dapat segera dilaksanakan karena pemilu pertama baru terlaksana setelah sepuluh tahun merdeka. Meskipun demikian, pemilu tersebut patut diapresiasi karena pemilu terlaksana tanpa kendala yang berarti¹³.

Sejak Indonesia merdeka di proklamirkan, sejak itu pula perencanaan pelaksanaan pemilu juga dikumandangkan. Pemerintahan yang dipimpin oleh Soekarno dan Hatta telah menyatakan keinginannya agar dapat menyelenggarakan Pemilu pada awal tahun 1946. Pernyataan tersebut dituangkan dalam Maklumat X, atau Maklumat Wakil Presiden Mohammad Hatta tanggal 3 Nopember 1945, yang berisi anjuran tentang pembentukan partai-partai politik. Maklumat yang disampaikan oleh Moh. Hatta menyebutkan, Pemilu untuk memilih anggota DPR dan MPR akan diselenggarakan bulan Januari 1946¹⁴.

Dengan melihat kondisi tersebut, Indonesia secara tidak langsung memastikan diri menganut negara demokrasi. Pemilihan umum Bagi negara demokrasi seperti Republik Indonesia, hal ini sangat penting karena

¹³ Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*. Raja Grafindo Persada. 2017. Hal. 107.

¹⁴ *Ibid*, Hal. 208

demokrasi digunakan sebagai sarana mendukung/mengganti pemerintahan, siapa yang meraih dukungan mayoritas rakyat untuk menunjuk penguasa. Khususnya kekuasaan eksekutif, dan rakyat secara berkala dapat mengoreksi atau mengendalikan kekuasaan eksekutif pada khususnya dan lembaga negara lainnya pada umumnya.

Namun, pemilu yang telah direncanakan seperti yang tertuang dalam maklumat Wakil Presiden No. X 16 Oktober 1945 tidak jadi diselenggarakan, sehingga pada bulan juli 1946, KNIP mengesahkan RUU tentang Pembaruan susunan Komite Nasional Indonesia Pusat menjadi undang-undang, yaitu UU Nomor 12 Tahun 1946 tentang Pembaruan Susunan Komite Nasional Indonesia Pusat¹⁵.

Dengan melihat semua itu, tidaklah berarti bahwa selama masa konsolidasi kekuatan bangsa dan perjuangan mengusir penjajah itu, pemerintah kemudian tidak berniat untuk menyelenggarakan Pemilu. Ada indikasi kuat bahwa pemerintah punya keinginan politik untuk menyelenggarakan Pemilu. Misalnya adalah dikeluarkannya UU No. 27 tahun 1948 tentang Pemilu, yang kemudian diubah menjadi UU No. 12 tahun 1949 tentang Pemilu. Di dalam UU No. 12/1949 diamanatkan bahwa pemilihan umum yang akan dilakukan adalah bertingkat (tidak langsung). Sifat pemilihan tidak langsung ini didasarkan pada alasan bahwa mayoritas warga negara Indonesia pada waktu itu masih buta huruf. Sehingga kalau pemilihannya

¹⁵ Miriam Budiarjo, *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parleментар dan Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Gramedia Pustaka 1999, Hal. 221

langsung, dikhawatirkan akan banyak terjadi masalah batalnya suara yang diberikan.

Indonesia telah banyak menyelenggarakan pemilihan parlemen sepanjang sejarahnya, antara lain pada tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009, 2013 dan 2019. Pemilihan parlemen pertama dilaksanakan pada tahun 1955. Di Indonesia yaitu pada masa rezim oleh Burhanud Harahap. Pemilihan (1955) didasarkan pada langsung, terbuka, bebas, rahasia dan kebersamaan. Berikut sejarah pemilu dari masa ke masa:

a. Hasil Pemilu Tahun 1955

Pemilu yang merupakan salah satu prasyarat demokrasi merupakan dambaan dari kabinet parlementer Indonesia kala itu. Namun, pemilu yang diharapkan tersebut ternyata tidak mudah untuk terlaksana. Tidak hanya masalah keamanan, biaya tinggi dan masalah administrasi yang rumit, keraguan partai yang berkuasa tentang apa yang akan terjadi setelah pemilu dilangsungkan juga menjadi penyebab mengapa pemilu tak kunjung diselenggarakan¹⁶.

Tidak bisa dipungkiri bahwa pemilu tahun 1955 menjadi pemilu pertama dan sukses dilaksanakan dalam kondisi negara yang belum stabil. Patut dicatat dan dibanggakan bahwa pemilihan umum pertama berlangsung aman, lancar, jujur dan adil serta sangat demokratis. Pemilu

¹⁶ Muhadam Labolo, Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*. Raja Grafindo Persada. 2017. Hal. 113.

1955 bahkan dipuji oleh berbagai pihak. Berikut fakta menarik dari pemilu pertama yang dilaksanakan tahun 1955.

1. Pemungutan suara dilaksanakan pada 29 September 1955 dan Pemilu Anggota Konstituante dilaksanakan pada 15 Desember 1955, dengan jumlah pemilih yang terdaftar 43.104.464 orang;
2. Partisipasi pemilih sebesar 87,65%;
3. Syarat memilih adalah sudah berusia 18 tahun/sudah kawin;
4. Angkatan perang dan polisi diberikan hak pilih pada Pemilu 1955;
5. Kursi DPR yang diperebutkan dalam Pemilu 1955 sebanyak 257 kursi. Terdapat anggota DPR yang diangkat 6 mewakili gol. tianghoa, 3 mewakili gol. arab, dan 3 mewakili gol. Eropa.
6. Jumlah kursi DPR menjadi 272 kursi;
7. Landasan hukum Pemilu 1955 adalah UU No. 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan anggota DPR;
8. Salah satu tujuan utama Pemilu 1955 (Pidato Soekarno 17 Agustus 1954) adalah: memilih anggota DPR dan memilih anggota konstituante untuk menyusun UUD tetap;
9. Pemilu 1955 dilaksanakan oleh Panitia Pemilihan Indonesia. Anggotanya paling sedikit 5 paling banyak 9. Diangkat dan diberhentikan presiden;
10. PPI di provinsi diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Kehakiman;
11. PPI di Kabupaten dibentuk oleh Menteri Dalam Negeri.

b. Pemilu tahun 1971

Pemilu tahun 1955 tidak dilanjutkan dengan rentang waktu 5 tahun, pelaksanaannya seharusnya dilaksanakan pada tahun 1960 namun kondisi politik tidak memungkinkan hal tersebut. Dikeluarkannya dekrit Presiden pada 5 Juli 1959 yang membubarkan Konstituante dan pernyataan Kembali ke UUD 1945 membuat kondisi politik tidak menentu.

Presiden Sukarno membubarkan DPR hasil pemilu 1955 pada tanggal 4 Juni 1960. Hal itu dilakukan setelah dewan legislatif menolak RAPBN yang diusulkan pemerintahannya. Setelah dekrit presiden dikeluarkan pada tanggal 5 Juli 1959, Presiden membentuk DPR Gotong Royong dan MPR Sementara (MPRS) yang semua anggotanya diangkat oleh presiden.. Dengan kondisi negara yang tidak stabil itulah sehingga pelaksanaan pemilu yang seharusnya 5 tahun sekali tidak dapat dilaksanakan. Sampai akhirnya kekuasaan presiden Soekarno berpindah ke Soeharto, kondisi politik berangsur-angsur membaik meskipun pelaksanaan pemilu tidak langsung dilaksanakan.

Sejak diangkatnya Jenderal Suharto sebagai Presiden yang menggantikan Soekarno dalam rapat khusus MPRS tahun 1967.. Pelaksanaan pemilu pada rezim ini tidak langsung dilaksanakan. Pelaksanaan pemilu baru terlaksana pada tahun 1971.

Rezim orde baru ingin melaksanakan pemilu untuk membuktikan bahwa rezim baru setelah kejatuhan Presiden Soekarno, juga dapat melaksanakan pemilu, pelaksanaan pemilu pertama pada zaman orde

baru juga memikirkan bagaimana membangun kekuatan politik untuk menguatkan kaki tangan dan fondasi kekuasaan orde baru.

Pemilu orde baru dilaksanakan dengan dasar UUD 1945, yang tidak mengatur secara eksplisit tentang pemilu. Oleh sebab itu, diterbitkanlah TAP MPR No. XI/MPRS/1966 tentang Pemilihan Umum, namun TAP MPR ini kemudian diubah pada sidang istimewa MPR tahun 1967, yang intinya menyebutkan bahwa pemilu akan dilaksanakan pada tahun 1971¹⁷.

Setelah itu, kemudian dikeluarkan TAP MPRS No.XXII/MPRS/1966 tentang Kepartaian, Keormasan, dan Kekaryaan. Konsideran menimbang TAP MPRS ini disebutkan bahwa anggota Lembaga permusyawaratan/perwakilan yang akan dipilih melalui pemilihan umum harus diisi oleh anggota yang dapat mewakili golongan dari masyarakat dalam bentuk partai, organisasi massa dan golongan karya¹⁸. Demi menguatkan semangat untuk melaksanakan Pemilu, maka ditetapkanlah TAP MPRS XLII/MPRS/1968 yang mengamanatkan Pemilu harus diselenggarakan selambat-lambatnya pada 5 Juli 1971¹⁹. Dengan ditetapkannya tanggal pelaksanaan pemilu tersebut, menandakan bahwa pemerintah serius untuk melaksanakan pemilu.

Dikeluarkannya UU No.15/1969 tentang Pemilu dan UU No.16 Tahun 1969 tentang Susduk MPR, DPR, dan DPRD. Di dalam konsideran

¹⁷ TAP MPR Nomor XI/MPRS/1966 tentang Pemilihan Umum.

¹⁸ TAP MPRS No.XXII/MPRS/1966 tentang Kepartaian, Keormasan, dan Kekaryaan

¹⁹ Muhadam Labolo, Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*.Raja Grafindo Persada. 2017. Hal. 125

menimbang UU No. 15 Tahun 1969 pada poin b disebutkan: “bahwa pemilihan umum bukan hanya sekedar bertujuan untuk memilih wakil/wakil rakyat yang akan duduk dalam Lembaga permusyawaratan/perwakilan saja, melainkan merupakan suatu sarana untuk mencapai kemenangan orde baru dalam mewujudkan penyusunan tata kehidupan dengan jiwa semangat Pancasila/Undang-Undang Dasar 1945²⁰.”

c. Pemilu Tahun 1977

Pelaksanaan pemilu tahun 1977 tidak jauh berbeda dengan pelaksanaan pemilu pada tahun 1971. Pelaksana penyelenggaraan pemilu juga tidak berbeda, hanya orang-orang yang tergabung didalamnya saja yang mengalami perubahan.

Perlu pula dicatat bahwa, pelaksanaan pemilu tahun 1977 merupakan awal mula penyerdehanaan peserta pemilu dilakukan. Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golkar. Kedua partai itu adalah Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) dan satu Golongan Karya (Golkar)²¹. Jadi, sejak pelaksanaan pemilu tahun 1977 sampai dengan pelaksanaan pemilu tahun 1997 pemilu dilakukan hanya dengan 3 (tiga) peserta pemilu. dengan kemenangan pemilu selalu diraih oleh Golkar dimana Soeharto selalu terpilih menjadi presiden.

²⁰ Undang-undang Nomor 15 tahun 1969 tentang Pemilu

²¹ Muhadam Labolo, Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*. Raja Grafindo Persada. 2017. Hal. 131

d. Pemilu Tahun 1982

Pada pemilu tahun 1982, terjadi protes keras dari PDI dan PPP karena Golkar dianggap melakukan kecurangan di pemilu. Oleh karena itu, pada tahun inilah merupakan pertama kali pelaksanaan pemilu memperkenalkan lembaga pengawasan pemilu. Pada tahun ini merupakan awal pembentukan Lembaga pengawas pemilu yang dikenal dengan istilah Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu). Dasar hukum pelaksanaan pemilu pada tahun 1982 adalah UU Nomor 2 Tahun 1980 Tentang Pemilu Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat. Dalam pelaksanaannya pembentukan kelembagaan Panwaslak Pemilu bertanggungjawab kepada Panitia Pemilihan yang terdiri dari Panwaslak Pemilu Pusat, Panwaslak Pemilu Daerah Tingkat I Panwaslak Pemilu Daerah Tingkat II dan Panwaslak Pemilu Kecamatan. Keanggotaannya terdiri dari unsur pemerintah, PDI, Golkar, PPP, dan ABRI.

Panwaslak Pemilu Pusat diketuai oleh Jaksa Agung, Panwaslak Pemilu Daerah Tingkat I diketuai Kepala Kejaksaan Tinggi, Panwaslak Pemilu Tingkat II diketuai Kepala Kejaksaan Negeri dan Panwaslak Kecamatan diketuai oleh Pejabat Kecamatan. Tugas dan wewenang yang diberikan belum diatur secara jelas lingkup pengawasan dan mekanisme penanganan pelanggaran. Lembaga pengawas pemilu tidak independen dan rentan menjadi alat pemenangan bagi penguasa²².

²² Undang-undang Nomor 2 Tahun 1980 Tentang Pemilu Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat

Pelaksanaan Pemilu terus dilaksanakan rutin secara 5 tahun. Yaitu pada tahun 1987, 1992 dan 1997. Pelaksanaan pemilu tersebut selalu dimenangkan oleh Golkar. Dengan kekuatan parlemen, Soeharto terus diangkat oleh MPR menjadi presiden.

Pada tahun 1997 merupakan titik jenuh rakyat dalam pemerintahan orde baru. Gelombang aksi massa untuk mendesak Soeharto mundur makin massif dilakukan diberbagai daerah. Yang akhirnya kemudian pada tanggal 21 Mei 1998 Soeharto menyatakan berhenti menjadi Presiden Republik Indonesia. Kekuasaan kemudian berpindah kepada BJ Habibie yang sebelumnya menjabat sebagai Wakil Presiden.

Kekuasaan Habibie merupakan pemerintahan transisi pasca jatuhnya Soeharto. Isu KKN dan transparansi pemerintahan menjadi isu utama dalam pemerintahannya. Namun, hal tersebut dijawab oleh Habibie dengan gebrakan keterbukaan yang bisa dirasakan hingga saat ini. Bahkan di pemerintahan Habibie menggagas untuk mempercepat pelaksanaan pemilu, hingga pelaksanaan pemilu terlaksana pada tahun 1999 yang seharusnya pemerintahannya berakhir pada tahun 2002.

e. Pemilu Tahun 1999

Pemilu tahun 1999 merupakan pemilu pasca reformasi. Pemilu dilaksanakan pada tanggal 7 Juni 1999, atau 13 bulan masa kekuasaan Habibie. Pelaksanaan Pemilu ini dilaksanakan atas desakan agar hasil pemilu 1997 segera diganti. Pelaksanaan pemilu kali ini sangat transparan dan independen, berbeda dengan pelaksanaan pemilu dimasa orde baru

yang serba tertutup dan mendapat dukungan penuh pemerintahan orde baru. Pemilu kali ini diikuti oleh 48 partai politik dari 141 partai yang terdaftar di Departemen Kehakiman.

Pemilu tahun 1999 tidak lagi dipandang sebagai formalitas belaka, sebab panggung demokrasi tampak lebih kompetitif dibanding enam pemilu sebelumnya. Perbedaan Pemilu ini dengan semua pemilu orde baru sudah mulai terlihat dari perangkat peraturan prundang-undangnya, susunan panitia penyelenggaranya, suasana kebebasan yang meliputinya, partai-partai yang mengikutinya, keterlibatan pengawas pemilu dan pemantau pemilu yang independen, kegairahan masyarakat menyambutnya, lebih adilnya pemberitaan media, dan posisi TNI dan Polri yang lebih netral. Hal-hal itu merupakan Sebagian perbedaan suasana pemilu 1999 dibanding enam pemilu sebelumnya²³.

Dasar hukum pelaksanaan pemilu tahun 1999 adalah UU Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum dan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1999 Tentang Pelaksanaan UU Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum. Kelembagaan Pengawas Pemilu kedudukannya juga berada ditingkat pusat, Daerah Tingkat I, Daerah Tingkat II, dan Kecamatan.

Keanggotaannya berasal dari unsur hakim, Perguruan tinggi, dan Tokoh Masyarakat. Ditingkat kecamatan, hanya terdiri dari perguruan

²³ Topo Santoso dan Ida Budhiati, *Pemilu di Indonesia Kelembagaan, Pelaksanaan dan Pengawasan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, Hal. 111

tinggi, dan tokoh masyarakat. Tugas dan wewenangnya sudah jelas, berupa mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu, menyelesaikan sengketa atas perselisihan yang timbul, menindaklanjuti temuan, sengketa, dan perselisihan yang tidak dapat diselesaikan untuk dilaporkan kepada instansi penegak hukum.

Lembaga pengawasan sudah bersifat mandiri terlepas dari unsur Pemerintah baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Pembentukan panitia pusat dilakukan oleh Mahkamah Agung, Pengawas Tingkat I ketua pengadilan, dan Pengawas Tingkat II dilakukan oleh Pengadilan Negeri.

f. Pemilu Tahun 2004

Pemilu tahun 2004 merupakan pemilu pertama yang dilaksanakan secara langsung untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Dasar pelaksanaannya dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD dan UU Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Pelaksanaan Pemilu tahun 2004 merupakan hasil amandemen terhadap UUD 1945. Mencermati hasil perubahan UUD 1945 dengan memperhatikan implikasi-implikasi yang ditimbulkan, secara garis besar perubahan tersebut menyentuh hal-hal yang sangat mendasar dalam sistem politik dan ketatanegaraan²⁴.

²⁴ *Ibid, Hal. 160*

Dengan perubahan yang mendasar tersebut, pemerintah dan DPR disibukkan dengan penyusunan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilu. diantaranya undang-undang partai politik, undang-undang pemilu legislatif dan presiden dan wakil presiden. Perubahan yang mendasar tersebut, juga berdampak pada penyelenggara pemilu. Desakan agar penyelenggara pemilu bersifat mandiri berkembang yang kemudian disepakati, dan hasilnya seperti sekarang. KPU diberi label independen dan *non partisan* karena keanggotaannya tidak lagi berasal dari unsur pemerintah dan perwakilan anggota partai politik.

Khusus kelembagaan Pengawas Pemilu, juga mengalami perubahan dari pemilu sebelumnya. Kelembagaannya menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) yang dibentuk oleh KPU. Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu Kecamatan dibentuk secara berjenjang oleh pengawas di atasnya. Keanggotaannya berasal dari kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, tokoh masyarakat dan pers. Tugas dan wewenang mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu, menerima laporan pelanggaran, menyelesaikan sengketa, dan meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan untuk dilaporkan kepada instansi yang berwenang.

g. Pemilu tahun 2009

Dasar hukum pemilu tahun 2009 adalah UU Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan umum Anggota DPR, DPD dan DPRD dan UU Nomor

42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden serta UU Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Dalam kelembagaan pengawasan pemilu, ditingkat pusat bersifat tetap dengan nama Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Tingkat Provinsi, Kabupaten dan Kecamatan bersifat *ad hoc*. Namun, pada pemilu tahun ini dikenal kelembagaan pengawas pemilu ditingkat desa dengan sebutan Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) dan pengawas luar negeri.

Tugas dan wewenangnya mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu, menerima laporan pelanggaran, menyelesaikan sengketa, meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada pejabat yang berwenang, memantau pelaksanaan rekomendasi sanksi oleh anggota KPU/KPUD dan penyelenggara pemilu, serta memantau sosialisasi penyelenggara pemilu. pada pemilu tahun 2009 inilah pertama kali dikenal penanganan pelanggaran tindak pidana pemilu yang dilakukan oleh Sentra Gakkumdu.

h. Pemilu Tahun 2014

Pemilu tahun 2014 masih menggunakan Peraturan Perundang-undangan yang sama kecuali undang-undang penyelenggara pemilu diganti menjadi UU Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Seleksi pengawas pemilu ditingkat provinsi dilakukan oleh Bawaslu Republik Indonesia. Dan kelembagaan pengawas tingkat provinsi bersifat tetap dengan nomenklatur berubah dari Panitia Pengawas

Pemilu Provinsi (Panwaslu Provinsi) menjadi Badan Pengawas Pemilu Provinsi (Badan Pengawas Pemilu Provinsi). Tugas dan wewenang mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu, menerima laporan pelanggaran, menyelesaikan sengketa, meneruskan laporan dan temuan yang tidak dapat diselesaikan untuk dilaporkan kepada instansi yang berwenang, mengawasi pelaksanaan rekomendasi pengenaan sanksi bagi KPU/KPUD dan petugas pemilu, dan mengawasi pelaksanaan sosialisasi.

i. Pemilu Tahun 2019

Pada pemilu tahun 2019 peraturan perundang-undangan kembali diubah dari pemilu sebelumnya. Dasar hukum pemilu tahun 2019 menggunakan UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Undang-undang ini merupakan kodifikasi dari tiga undang-undang yaitu undang-undang Pilpres, undang-undang pemilihan legislatif dan undang-undang penyelenggara pemilu yang sebelumnya terpisah di pemilu tahun 2014.

Penyelenggaraan pemilu tahun 2019 pertama kalinya mempermanenkan pengawas pemilu di tingkat kabupaten/kota menjadi Bawaslu Kabupaten/kota. Tugas dan kewenangan yang diberikan kepada pengawas pemilu menjadi luas dimana Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota diberi kewenangan menyelesaikan pelanggaran administratif melalui pemeriksaan secara terbuka dan produknya adalah putusan yang wajib dilaksanakan oleh KPU. Bawaslu juga diberi kewenangan untuk mendiskualifikasi calon anggota legislatif, calon

Presiden dan Wakil Presiden yang terbukti melakukan pelanggaran administrasi dan/atau politik uang yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan massif.

B. Tindak Pidana Pemilu

Sebelum lebih jauh menjelaskan terkait dengan tindak pidana pemilu, terlebih dahulu akan dijelaskan terkait dengan hukum pidana dan tindak pidana. Hukum Pidana adalah salah satu dari sub sistem dalam sistem hukum yang ada di suatu negara, apa itu hukum pidana ? Hukum pidana terdapat dua kata “hukum dan “pidana”. Pengertian hukum menurut Utrecht adalah himpunan peraturan-peraturan (perintah, dan larangan) yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat dan harus ditaati oleh masyarakat itu²⁵.

Sedangkan menurut Van Hamel pidana atau *straf* adalah: “Suatu penderitaan yang bersifat khusus, yang telah dijatuhkan oleh kekuasaan yang berwenang menjatuhkan hukuman atas nama negara sebagai penanggung jawab hukum dan ketertiban umum bagi pelanggar, yaitu hanya karena orang itu melanggar hukum yang harus ditegakkan oleh negara²⁶. Jadi, berdasarkan pengertian di atas hukum pidana merupakan hukum yang dapat menimbulkan tindakan hukum yang akan dilakukan oleh pemerintah / penguasa. Hukum diciptakan untuk masyarakat, sehingga hukum harus sesuai dengan perkembangan yang ada di masyarakat. Hukum memiliki sifat mengikat dan

²⁵ C.S.T. Kansil. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*. Balai Pustaka. Jakarta. 1986, Hal.38

²⁶ P.A.F Lamintang, *Hukum Penitensier Indonesia*, Penerbit Amrico, Bandung, 2002, Hal. 47

memaksa, sehingga masyarakat memiliki kewajiban untuk menaati dan mematuhi peraturan/hukum tersebut.

Selain itu, Wirjono Prodjodikoro mendefinisikan hukum pidana adalah peraturan hukum mengenai pidana. Kata “pidana” berarti hal yang dipidanakan, yaitu oleh instansi yang berkuasa dilimpahkan kepada seorang oknum sebagai hal yang tidak enak dirasakannya dan juga hal yang tidak sehari-hari dilimpahkan²⁷.

Untuk menghukum orang yang bersalah, tentunya perlu ditentukan perbuatan-perbuatan yang termasuk dalam kategori kejahatan menurut asas legalitas: Tiada satu perbuatanpun yang dapat dipidana melainkan karena kekuatan aturan pidana yang ada sebelum perbuatan tersebut dilakukan²⁸.

Istilah tindak pidana juga dikenal istilah *strafbaar feit* atau *delict*. *Strafbaar feit* terdiri dari tiga kata, yakni *straf*, *baar*, dan *feit*, secara literlijk, kata “*straf*” artinya pidana, “*baar*” artinya dapat atau boleh dan “*feit*” adalah perbuatan. Dalam kaitannya dengan istilah *strafbaar feit* secara utuh, ternyata *straf* diterjemahkan juga dengan kata hukum. Dan sudah lazim hukum itu adalah terjemahan dari kata *recht*, seolah-olah arti *straf* sama dengan *recht*. Untuk kata “*baar*”, ada dua istilah yang digunakan yakni boleh dan dapat. Sedangkan kata “*feit*” digunakan empat istilah yakni, tindak, peristiwa, pelanggaran, dan perbuatan²⁹.

²⁷ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2003, Hal. 1

²⁸ Pasal 1 ayat 1 KUHP

²⁹ Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana Bagian I*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, Hal. 69.

Istilah *strafbaar feit* adalah peristiwa yang dapat dipidana atau perbuatan yang dapat dipidana. Menurut Pompe, *strafbaar feit* secara teoritis dapat merumuskan sebagai suatu pelanggaran norma (gangguan terhadap tertib hukum) yang dengan sengaja ataupun dengan tidak disengaja telah dilakukan oleh seorang pelaku, di mana penjatuhan terhadap pelaku tersebut adalah perlu demi terpeliharanya tertib hukum dan terjaminnya kepentingan hukum³⁰.

Menurut Leden Marpaung Tujuan penjatuhan hukuman dalam hukum pidana adalah untuk melindungi dan memelihara ketertiban hukum guna mempertahankan keamanan dan ketertiban masyarakat sebagai satu kesatuan (*for the public as a whole*). Hukum pidana tidak hanya melihat penderitaan terpidana (*only for the person injured*), tetapi melihat ketentraman masyarakat sebagai suatu kesatuan yang utuh³¹.

Dengan melihat pengertian tindak pidana yang dikemukakan oleh para ahli, jadi tindak pidana pada dasarnya cenderung melihat pada perilaku atau perbuatan (yang mengakibatkan) yang dilarang oleh undang-undang.

Untuk melaksanakan proses pidana, serangkaian tindakan dilakukan oleh Lembaga yang diberikan kewenangan oleh undang-undang untuk melakukan proses pidana. Dimana proses tersebut dimulai dari penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan. Rangkaian proses tersebut dijelaskan sebagai berikut:

³⁰ Erdianto Effendi, *Hukum Pidana Indonesia Suatu Pengantar*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2014, Hal. 97.

³¹ Leden Marpaung, *Asas Teori, Praktek Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, Hal. 4.

a. Penyelidikan

Penyelidikan merupakan tahap awal yang dilakukan oleh penyelidik untuk mencari peristiwa apakah terdapat tindak pidana atau tidak. Pasal 1 angka 5 KUHAP memberikan definisi apa yang dimaksud dengan penyelidikan, yaitu serangkaian tindakan penyelidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut yang diatur dalam undang-undang ini³².

Pasal 1 angka 2 KUHAP memberikan pengertian bahwa penyelidik adalah Pejabat polisi negara Republik Indonesia yang diberi wewenang oleh undang-undang ini (KUHAP) untuk melakukan penyelidikan. Selanjutnya, Pasal 14 KUHAP menyatakan bahwa setiap Pejabat polisi negara Republik Indonesia adalah penyelidik³³. Menurut Yahya Harahap, penyelidikan merupakan tindakan tahap pertama permulaan penyidikan. penyelidikan merupakan salah satu cara atau metode atau sub dari pada fungsi penyidikan yang mendahului tindakan lain, yaitu penindakan yang berupa penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, pemeriksaan surat, pemanggilan, tindakan pemeriksaan dan penyerahan berkas kepada penuntut umum³⁴.

³² Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana

³³ *Ibid*

³⁴ Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP Penyidikan dan Penuntutan Edisi II*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, Hal. 101.

b. Penyidikan

Berbeda halnya dengan penyidik, penyidik sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6 ayat (1) KUHAP harus mempunyai kepangkatan tertentu yang kemudian diatur dalam peraturan pemerintah. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana menyebutkan:

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 disamakan dengan itu.

2) Dalam hal disuatu 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.

Secara redaksional dalam KUHAP terdapat perbedaan penjelasan tentang penyidik. Pasal 1 angka 1 menyatakan bahwa penyidik adalah Pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan. Sementara dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a dan b KUHAP menyatakan bahwa penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia, dan pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus

oleh undang-undang. Waluyadi menyatakan bahwa meskipun secara redaksional itu menunjukkan perbedaan, akan tetapi hakekatnya sama, bahkan menurut Waluyadi Pasal 6 ayat (1) dan huruf a dan b menegaskan kembali tentang pengertian “penyidik” sebagaimana disebut dalam Pasal 1 angka 1 KUHAP³⁵.

c. Penuntut Umum

Yang berhak melakukan penuntutan adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan putusan hakim, hal ini diatur dalam Pasal 1 angka 5 KUHAP. Penuntut umum berwenang melakukan penuntutan terhadap siapapun yang didakwa melakukan tindak pidana dalam daerah hukumnya dengan melimpahkan perkara ke pengadilan. Selain itu, dalam Pasal 1 Undang-Undang Pokok Kejaksaan (UU No. 15 tahun 1961) menyatakan, kejaksaan RI selanjutnya disebut Kejaksaan adalah alat negara penegak hukum yang terutama bertugas sebagai Penuntut Umum.

Menurut Pasal 14 KUHAP, Penuntut Umum mempunyai tugas sebagai berikut:

1. Menerima dan memeriksa berkas perkara penyidikan dari penyidik atau pembantu penyidik;
2. Mengadakan prapenuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memperhatikan ketentuan Pasal 110 ayat

³⁵ Waluyadi, *Pengetahuan Dasar Hukum Acara Pidana Sebuah catatan khusus*, Mandar Maju, Bandung, 1999. Hal. 43

- 3 dan ayat 4 dengan memberi petunjuk dalam rangka menyempurnakan penyidikan dan penyidik;
3. Memberikan perpanjangan penahanan, melakukan penahanan lanjutan atau mengubah status tahanan setelah perkaranya dilimpahkan oleh penyidik;
 4. Membuat surat dakwan;
 5. Melimpahkan perkara ke pengadilan;
 6. Menyampaikan pemberitahuan kepada terdakwa tentang ketentuan dan waktu perkara disidangkan yang disertai surat panggilan, baik kepada terdakwa maupun kepada saksi, untuk datang pada sidang yang telah ditentukan;
 7. Melakukan penuntutan;
 8. Menutup perkara demi kepentingan hukum;
 9. Mengadakan tindakan lain dalam lingkup tugas dan tanggung jawab sebagai Penuntut Umum menurut undang-undang;
 10. Melaksanakan penetapan Hakim.

Setelah membahas terkait dengan hukum pidana, selanjutnya akan dijelaskan adalah pengertian tentang tindak pidana pemilu. Secara umum, delik pemilu memiliki terminologi yang sama atau merupakan bagian dari rezim hukum pidana. Namun, pengertian tindak pidana pemilu tidak disebutkan dengan jelas, berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemilu tidak diatur secara khusus definisi dari tindak pidana pemilu. Namun dalam UU Nomor 7 tahun 2017 Tentang Pemilu, Tindak

Pidana Pemilu diatur dalam buku kelima. Didalamnya tidak dijelaskan terkait defenisi Tindak Pidana Pemilu melainkan hanya mengatur tentang penanganan tindak pidana pemilu³⁶.

Seperti yang dijelaskan sebelumnya, 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, itu hanya merujuk pada kejahatan yang terjadi sehubungan dengan penyelenggaraan pemilu. Istilah tindak pidana pemilu dimaksudkan dalam arti merujuk pada kejahatan yang terjadi selama atau berkaitan dengan penyelenggaraan tahapan pemilu.

Meskipun tidak disebutkan secara jelas terkait pengertian tindak pidana pemilu. Topo Santoso dan Ida Budhiati memberikan defenisi tindak pidana pemilu yaitu, setiap tindakan/perbuatan (aktif/pasif) yang melanggar ketentuan dalam tahapan-tahapan penyelenggaraan pemilu yang diancam dengan sanksi pidana dalam undang-undang Pemilu³⁷.

Selain diatur secara khusus, tindak pidana pemilu diatur juga dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP). Setidaknya terdapat lima tindak pidana pemilu yang diatur dalam KUHP namun secara spesifik kemudian berkembang dalam undang-undang pemilu dan menjadi *lex specialist*. Hingga

³⁶ Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

³⁷ Topo Santoso dan Ida Budhiati, *Pemilu di Indonesia Kelembagaan, Pelaksanaan dan Pengawasan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, Hal. 283.

saat ini, dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum apabila dirincikan, terdapat 77 tindak pidana pemilu yang diatur dalam 66 Pasal.

Di dalam KUHP dan UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu tidak menjelaskan pengertian kejahatan dalam pemilu, undang-undang tersebut hanya mengatur tentang penjatuhan sanksi bagi pelanggar dalam pemilu, permasalahannya adalah terjadi kekaburan antara pelanggaran dan kejahatan dalam pemilu. UU Pemilu tidak mendefinisikan secara terpisah apa yang dimaksud dengan kejahatan yang berwujud pelanggaran dan apa yang dimaksud dengan kejahatan. Demikian halnya Pasal pidana yang ada dalam UU Pemilu, di dalam Pasal itu tidak dijelaskan secara terperinci mengenai tindak pidana pemilu dan kualifikasi tindakan yang dilakukan adalah pelanggaran atau kejahatan.

Dalam sejarah kepemiluan di Indonesia, khususnya tindak pidana pemilu, antara pelanggaran dan kejahatan pada undang-undang sebelumnya dilakukan pembedaan, tetapi kemudian berbeda dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, pembedaan tersebut tidak ada. Namun, menurut R Soesilo dalam buku Topo Santoso dan Ida Budhiati mengatakan bahwa, pada hakikatnya perbedaan yang tegas antara pelanggaran dan kejahatan tidak ada. Oleh karena itu, keduanya adalah sama-sama tindak pidana³⁸.

Meskipun tidak ada pembedaan yang jelas antara kejahatan atau pelanggaran, tetapi kita perlu sepakat bahwa Tujuan pengaturan tindak pidana pemilu adalah untuk mencegah terjadinya kecurangan oleh semua pihak

³⁸ *Ibid*, Hal. 286

dalam memenangkan pemilu, menjamin hak-hak pihak yang berkepentingan dalam berbagai pemilu dan mewujudkan hak pilih bagi semua pihak

Sejalan dengan tujuan pengaturan tindak pidana pemilu, pemberantasan kecurangan oleh semua pihak yang terlibat dalam memenangkan pemilu dan melindungi hak-hak berbagai pihak terkait pemilu, hukum pidana digunakan sebagai salah satu alat untuk menjaga hal tersebut

Penegakan hukum pada umumnya dan penegakan hukum di dalam pelaksanaan pemilu khususnya dapat dikatakan sebagai suatu proses. Dalam pelaksanaannya tentu belum seperti diharapkan, Namun di dalam proses tersebut selalu diupayakan peningkatan, sehingga tantangan dan hambatan di dalam penegakan hukum tersebut dapat diminimalisir.

Dengan demikian, tindak pidana pemilu merupakan wilayah hukum yang juga digunakan sebagai alat untuk menjamin pemilu yang adil dan jujur. Dengan menggunakan pendekatan hukum pidana atau hukum pidana, diharapkan berbagai kejahatan yang dilakukan dapat ditindak sehingga proses pemilu berjalan adil dan tidak ada partai politik yang merasa dirugikan.

C. Penegakan Hukum Pemilu

Memperhatikan dinamika politik di Indonesia, peraturan perundang-undangan pemilu di Indonesia mulai dari Pemilu 1955, pemilu dimasa Orde Baru, Pemilu tahun 1999, hingga Pemilu tahun 2004, serta pemilihan kepala daerah khususnya yang dilakukan secara langsung mengalami berbagai perubahan yang sangat kompleks dalam pengaturan hingga pelaksanaan teknis pemilu. Selain itu, regulasi terbaru juga bertujuan melindungi berbagai

pihak yang terlibat dalam pemilu dari intimidasi, kekerasan, maraknya politik uang, dan berbagai praktik kecurangan lainnya, tidak bisa kita pungkiri bahwa peraturan perundang-undangan terkait pemilu sudah diatur sangat rinci.

Namun, meskipun demikian, setiap pelaksanaan pemilu selalu saja muncul isu tentang lemahnya penegakan hukum pemilu. Isu ini berangkat dari kenyataan betapa banyak pelanggaran tindak pidana dan administrasi pemilu yang tidak ditangani sampai tuntas. Seperti kita ketahui, pengajuan keberatan terkait hasil pemilu dapat diajukan kepada Mahkamah Konstitusi yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilu, tetapi saat ini mahkamah menilai hanya pada selisih jumlah suara masing-masing peserta pemilu. Lalu, bagaimana dengan keberatan yang terjadi pada proses pelaksanaan pemilu yang diputuskan oleh penyelenggara pemilu, baik Bawaslu maupun KPU atau bahkan DKPP. Dengan banyaknya kasus dugaan pelanggaran pemilu yang tidak dianggap tuntas penyelesaiannya mendorong gelombang protes bahkan dapat mencederai pelaksanaan pemilu, bahkan dapat berujung pada delegitimasi pelaksanaan pemilu.

Pemerintah akan terus memperkuat regulasi untuk memastikan pemilu sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat dan pemilu dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, diperlukan tindakan nyata untuk melakukan perbaikan-perbaikan dan penguatan kelembagaan penyelenggara pemilu. Berbagai regulasi juga harus mengatur tegas dan lebih

rinci lagi agar tidak menimbulkan berbagai penafsiran yang saling berbeda satu sama lain.

Dalam proses penegakan tindak pidana pemilu, selain penyelenggara pemilu (Bawaslu) terdapat pula institusi lain, yakni Kepolisian dan Kejaksaan. Dalam pelaksanaannya dikenal dengan nama Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu). Selain institusi tersebut, dalam penegakan tindak pidana pemilu hakim pun memegang peranan besar dalam pelaksanaannya. Karena muara dari penegakan hukum berakhir dari putusan hakim.

Untuk mengatasi masalah tindak pidana pemilu, terdapat lembaga-lembaga yang diberdayakan untuk menyelesaikan masalah tindak pidana pemilu. Instansi yang berwenang menangani masalah ini adalah Bawaslu Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Bawaslu adalah badan pengawas pemilu, selanjutnya Bawaslu adalah badan penyelenggara pemilu yang mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah negara kesatuan republik indonesia. Instansi yang diberdayakan untuk menangani pelanggaran pemilu: Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Majelis Khusus Pidana dan Pusat Penegakan Hukum Terpadu.

Dalam penegakan hukum terdapat beberapa faktor-faktor yang mempengaruhi tegak atau tidaknya hukum. Teori yang dikemukakan oleh Lawrence M Friedman bahwa yang harus diperhatikan dalam penegakan

hukum ada tiga yaitu, struktur, substansi dan budaya hukum³⁹. Struktur hukum berkaitan dengan dengan Lembaga yang berwenang dalam penegakan hukumnya. Lembaga tersebut adalah Polri, Kejaksaan dan Pengadilan. Dalam substansi berkaitan dengan aturan hukum yang telah dibuat oleh negara yang bersifat memaksa dan wajib dipatuhi oleh seluruh masyarakat. Kultur hukum (budaya hukum) adalah berbeda antara misalnya ras dan status sosial salah satu penyebab yang mempengaruhi kultur suatu masyarakat atau golongan.

Pengaturan Tindak Pidana pemilu diatur dalam Pasal 488 sampai Pasal 544 di dalam UU Tahun 2017 tentang Pemilu. Di dalam Pasal-Pasal tersebut hanya menyebutkan tindak pidana dan penjatuhan sanksi terhadap pelaku. Tetapi di dalam Pasal itu tidak dijelaskan secara terperinci mengenai tindak pidana pemilu dan kualifikasi tindakan yang dilakukan adalah pelanggaran atau kejahatan. Selain di dalam UU Pemilu tindak pidana pemilu juga diatur di dalam KUHP. Di dalam KUHP mengenai tindak pidana pemilu ini diatur dalam bab IV mengenai Kejahatan Terhadap Melakukan Kewajiban dan Hak Kenegaraan.

D. Penyelidikan dan Penyidikan Tindak Pidana Pemilu

Dalam penanganan pelanggaran tindak pidana pemilu, pintu masuknya harus melalui Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Secara fungsional Bawaslu diberikan kewenangan untuk melakukan proses penanganan pelanggaran. selain tindak pidana pemilu, Bawaslu diberikan kewenangan untuk

³⁹ Lawrence M. Friedman, *Hukum Amerika: Sebuah Pengantar, Terjemahan dari American Law An Introduction, 2nd Edition, Alih Bahasa: Wisnu Basuki*, Jakarta: Tatanusa, 2001, Hal. 6-8

menindaklanjuti temuan dan laporan dugaan pelanggaran berupa pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, pelanggaran administrasi, dan pelanggaran hukum lainnya. Dilihat dari segi kelembagaan, pengawas pemilu terdiri dari Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/kota.

Penanganan tindak pidana pemilu melibatkan tiga unsur Lembaga, yaitu Bawaslu, Kepolisian dan Kejaksaan. Ketiga Lembaga inilah yang melakukan proses penanganan pelanggaran pidana pemilu.

1. Badan Pengawas Pemilihan Umum

Dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu, terdapat tiga lembaga penyelenggara Pemilu yang menyelenggarakan Pemilu. Pertama, Komisi Pemilihan Umum (KPU) merupakan lembaga dimana memiliki peran dalam menyelenggarakan kegiatan Pemilu yang dalam pelaksanaannya memiliki sifat nasional, tetap, dan mandiri⁴⁰. Selanjutnya, Badan Pengawas Pemilihan Umum yang kemudian disingkat Bawaslu. Bawaslu merupakan Lembaga penyelenggara Pemilu yang memiliki peran pengawasan pada penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. Selanjutnya, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang disingkat DKPP. Lembaga DKPP merupakan lembaga penyelenggara Pemilu yang memiliki peran dalam menangani dan pada pelanggaran kode etik dari para penyelenggara Pemilu.

Apabila diperhatikan, Bawaslu menjadi lembaga yang memiliki posisi strategis dalam aspek penyelenggaraan Pemilu. Hal ini dikarenakan

⁴⁰ Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

Bawaslu memiliki kedudukan sebagai lembaga pengawas penyelenggaraan Pemilu. Dalam arti, Bawaslu harus bertanggungjawab terhadap jalannya Pemilu tanpa kecurangan dan berkeadilan.

Pada penyelenggaraan Pemilihan Umum Bawaslu bertugas mengawasi segala tahapan dan rangkaian Pemilu yang diselenggarakan di setiap tingkatan dari pusat hingga ke daerah. Pada tahap pengawasan tersebut, didalamnya terdapat tugas Bawaslu untuk melakukan pencegahan dan penindakan atas terjadinya pelanggaran Pemilu, yang dilakukan oleh peserta Pemilu, selain itu, Bawaslu juga melakukan pengawasan terhadap penyelenggara Pemilu yang dalam hal ini adalah KPU. Selain itu, Bawaslu juga diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa proses pemilu.

Bawaslu lahir sebagai penyelenggara pemilu tidak lepas dari putusan Mahkamah Konstitusi yang menyebutkan Bawaslu sebagai lembaga mandiri, sebagaimana KPU. Meskipun tidak disebutkan dalam UUD 1945. Dengan putusan tersebut, secara kelembagaan Bawaslu bukan lagi sebagai bagian dari KPU. Bawaslu juga tidak lagi dibentuk oleh KPU. Status Bawaslu adalah badan *independen* dan statusnya setara dengan KPU sebagai penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri sebagaimana diatur dalam Pasal 22E(5) UUD 1945⁴¹.

⁴¹ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010.

Pembentukan Lembaga pengawas pemilu lahir dari kekecewaan terhadap pelaksanaan pemilu pada rezim orde baru. Oleh karena itu, dibentuklah lembaga yang disebut Panitia Pengawas Pelaksanaan pemilu (Panwaslak) pada Pemilu 1982. Pembentukan Panwaslak Pemilu pada Pemilu 1982 dilatari oleh protes-protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilu pada Pemilu 1971. Karena pelanggaran dan kecurangan pemilu yang terjadi pada Pemilu 1977 jauh lebih masif, protes-protes ini lantas direspon pemerintah dan DPR yang didominasi Golkar dan ABRI⁴².

2. Kepolisian Negara Republik Indonesia

Selain diatur secara khusus tentang penanganan tindak pidana pemilu. tetapi serangkaian penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan pidana pemilu dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana⁴³.

Tugas dan wewenang Polisi berkaitan dengan laporan tindak pidana pemilu adalah menyelesaikan laporan tindak pidana pemilu yang terjadi dengan melakukan penyelidikan dan penyidikan. Hasil dari tugas tersebut akan menentukan apakah laporan tindak pidana pemilu dapat ditindak lanjuti ke kejaksaan atau tidak.

Serangkaian penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan tindak pidana pemilu memiliki keunikan tersendiri karena

⁴² Profil Bawaslu RI

⁴³ Pasal 477 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

dibatasi oleh waktu yang singkat. Dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu diatur bahwa penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia menyampaikan hasil penyidikannya disertai berkas perkara kepada penuntut umum paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya laporan dan dapat dilakukan dengan tanpa kehadiran tersangka⁴⁴. Kemudian, dalam hal hasil penyidikan belum lengkap, dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari penuntut umum mengembalikan berkas perkara kepada Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi⁴⁵.

Selain itu, kepolisian sebagai penyelidik dan penyidik tindak pidana pemilu harus memenuhi persyaratan sebagai berikut

- a. Telah mengikuti pelatihan khusus mengenai penyelidikan dan penyidikan tindak pidana pemilu;
- b. Cakap dan memiliki integritas moral yang tinggi selama menjalankan tugasnya; dan
- c. Tidak pernah dijatuhi hukuman disiplin⁴⁶.

Dengan demikian, anggota kepolisian tidak boleh sembarangan untuk ditempatkan sebagai penyelidik dan penyidik tindak pidana pemilu. Ini menunjukkan bahwa penanganan tindak pidana pemilu menjadi perhatian khusus. Selain itu, penyidik diperbantukan sementara dan

⁴⁴ Pasal 480 ayat (1) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

⁴⁵ Pasal 480 ayat (2) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

⁴⁶ Pasal 478 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

menjalankan tugas secara penuh waktu serta tidak diberikan tugas lain dari instansi asalnya selama menjalankan tugas di Gakkumdu⁴⁷.

3. Kejaksaan Agung Republik Indonesia

Tugas dan wewenang kejaksaan meliputi bidang pidana, perdata dan tata usaha negara, ketertiban dan ketentraman umum⁴⁸. Kejaksaan adalah alat kekuasaan dari pemerintah dan dalam segala tindakannya ditujukan untuk menjunjung tinggi hak-hak asasi dan martabat serta harkat manusia dan segala hukum. Kejaksaan mempunyai peran penting selaku penghubung antara masyarakat dengan negara dalam menjaga tegaknya hukum dan norma yang berlaku dalam masyarakat.

Dalam hal proses pidana, Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang melakukan penuntutan, melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap, melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan dan keputusan lepas bersyarat, melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang, melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikordinasikan dengan penyidik⁴⁹.

⁴⁷ Pasal 12 ayat (2) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu

⁴⁸ Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia

⁴⁹ Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia

Jaksa yang ditempatkan di Gakkumdu memiliki kualifikasi dan kompetensi⁵⁰. Jaksa diperbantukan sementara dan menjalankan tugas secara penuh waktu dalam penanganan tindak pidana Pemilu⁵¹. dengan pengaturan seperti itu, terlihat bahwa penanganan tindak pidana pemilu menjadi perhatian serius.

4. Sentra Gakkumdu

Karakteristik penanganan tindak pidana pemilu adalah penanganan tindak pidana pemilu dilakukan proses oleh sentra penegakan hukum terpadu (Gakkumdu). Pasal 486 ayat (1) Undang-undang Pemilu menyatakan bahwa untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilu, Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia membentuk Gakkumdu. Selanjutnya menurut Pasal 486 ayat (2) UU Pemilu, Gakkumdu melekat pada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Lebih lanjut menurut Pasal 486 ayat (3) UU. Pemilu, Gakkumdu terdiri atas penyidik yang berasal dari Kepolisian Negara Republik Indonesia dan penuntut yang berasal dari Kejaksaan Agung Republik Indonesia. Kemudian menurut Pasal 486 ayat (5), penyidik dan penuntut umum diperbantukan sementara dan tidak diberikan tugas lain dari instansi asalnya selama menjalankan tugas di Gakkumdu⁵².

⁵⁰ Pasal 15 ayat (1) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu

⁵¹ Pasal 2 ayat (2) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu

⁵² Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

Dalam Pasal 487 ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu menyatakan bahwa Peraturan Bawaslu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 486 ayat (11) disusun secara Bersama oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia, dan Ketua Bawaslu⁵³. Berdasarkan amanah UU Pemilu tersebut, maka ketiga institusi Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia membentuk Peraturan Bawaslu Nomor 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu.

Penanganan dilaksanakan dalam satu atap secara terpadu oleh Gakkumdu⁵⁴. Gakkumdu dibentuk terdiri atas, gakkumdu pusat berkedudukan di Bawaslu, gakkumdu Provinsi berkedudukan di Bawaslu Provinsi, gakkumdu kabupaten/kota berkedudukan di Bawaslu Kabupaten/Kota dan Gakkumdu luar negeri berkedudukan di Panwaslu LN⁵⁵.

Dalam melakukan tugas penanganan tindak pidana pemilu penyidik dan jaksa mendampingi Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu LN dalam menerima temuan atau laporan tindak pidana pemilu⁵⁶. Dengan demikian, Penyidik dan Jaksa haruslah bekerja secara bersama-sama dengan Bawaslu.

⁵³ *ibid*

⁵⁴ Pasal 2 ayat (1) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu

⁵⁵ Pasal 3 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu

⁵⁶ Pasal 19 ayat (1) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu

Pendampingan dilakukan untuk melakukan identifikasi, verifikasi, dan konsultasi terhadap temuan atau laporan dugaan tindak pidana Pemilu⁵⁷. Selanjutnya, setelah temuan atau laporan diterima, Pengawas Pemilu didampingi oleh anggota Gakkumdu sesuai tingkatan melakukan klarifikasi terhadap pelapor dan saksi yang hadir⁵⁸.

E. Teori Efektivitas Hukum

Pemilihan umum merupakan salah satu ciri negara yang menganut sistem demokrasi. Pemilu juga merupakan sarana legitimasi pemerintah untuk menjalankan pemerintahan. Namun dalam proses untuk menegakkan sistem demokrasi, maka pemilu harus berjalan sesuai dengan nilai-nilai demokrasi.

Untuk menjamin hal tersebut, diperlukan adanya pengaturan untuk menjaga agar masyarakat berada pada nilai demokrasi tanpa harus menggunakan segala macam cara demi untuk mendapatkan kekuasaan. Kalau kita memperhatikan bahwa sebenarnya dalam KUHP telah diatur beberapa Pasal tentang ketentuan tindak pidana pemilu. Namun tindak pidana pemilu diatur tersendiri melalui undang-undang pemilu (*lex specialist*). Bahkan mekanisme tata cara ber acara juga telah diatur secara rinci dalam undang-undang pemilu.

Dengan melibatkan sentra gakkumdu dalam proses penanganan pelanggaran tindak pidana pemilu diperlukan penelitian lebih lanjut, apa yang menjadi dasar menghentikan penyidikan tindak pidana pemilu. dengan melihat

⁵⁷ Pasal 19 ayat (3) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu

⁵⁸ Pasal 19 ayat (5) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu

hal tersebut, maka teori yang digunakan dan berkaitan dengan judul ini adalah teori efektivitas hukum. Menurut Soerjono Soekanto, teori efektivitas hukum adalah bahwa efektif atau tidaknya hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu:

1. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang).
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakkan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup⁵⁹.

Menurut Soerjono Soekanto, efektivitas hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum untuk menjadi suatu kenyataan. Secara konsepsional bahwa inti dari arti efektivitas hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaedah-kaedah yang baik yang terwujud dalam serangkaian nilai untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian tatanan dan pergaulan hidup⁶⁰.

Efektivitas mengandung arti keefektifan pengaruh efek keberhasilan atau kemanjuran atau kemujaraban. Membicarakan keefektifan hukum tentu

⁵⁹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, 2008, PT. Raja Grafindo Persada, hal. 8

⁶⁰ Soerjono Soekanto, *Op.Cit.* hal, 5.

tidak terlepas dari penganalisisan terhadap karakteristik dua variable terkait yaitu karakteristik atau dimensi dari obyek sasaran yang dipergunakan⁶¹.

Dengan demikian, dalam penelitian ini akan melihat sebenarnya apa saja yang mempengaruhi sehingga penyidik menghentikan penyidikan tindak pidana pemilu dengan memperhatikan teori yang dikemukakan diatas. Selain itu, dalam penelitian ini juga akan menganalisis bagaimana sebaiknya desain proses penanganan tindak pidana pemilu di Indonesia demi perbaikan penanganan tindak pidana pemilu di masa yang akan datang.

F. Kerangka Pikir

Proses penanganan tindak pidana pemilu menjadi perhatian pada pelaksanaan pemilu 2019. Lembaga yang terlibat dalam penanganan tindak pidana pemilu yakni Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan yang tergabung dalam sentra Gakkumdu juga tidak terlepas dari sorotan. Bahkan banyak yang mengusulkan agar sentra gakkumdu tersebut dibubarkan karena banyak kasus yang terhenti dalam penanganan sentra gakkumdu. Sorotan tersebut muncul karena banyaknya kasus tindak pidana pemilu yang terhenti penanganannya oleh sentra gakkumdu, bahkan terdapat kasus yang sudah naik ke tahap penyidikan tetapi kemudian dihentikan penyidikannya.

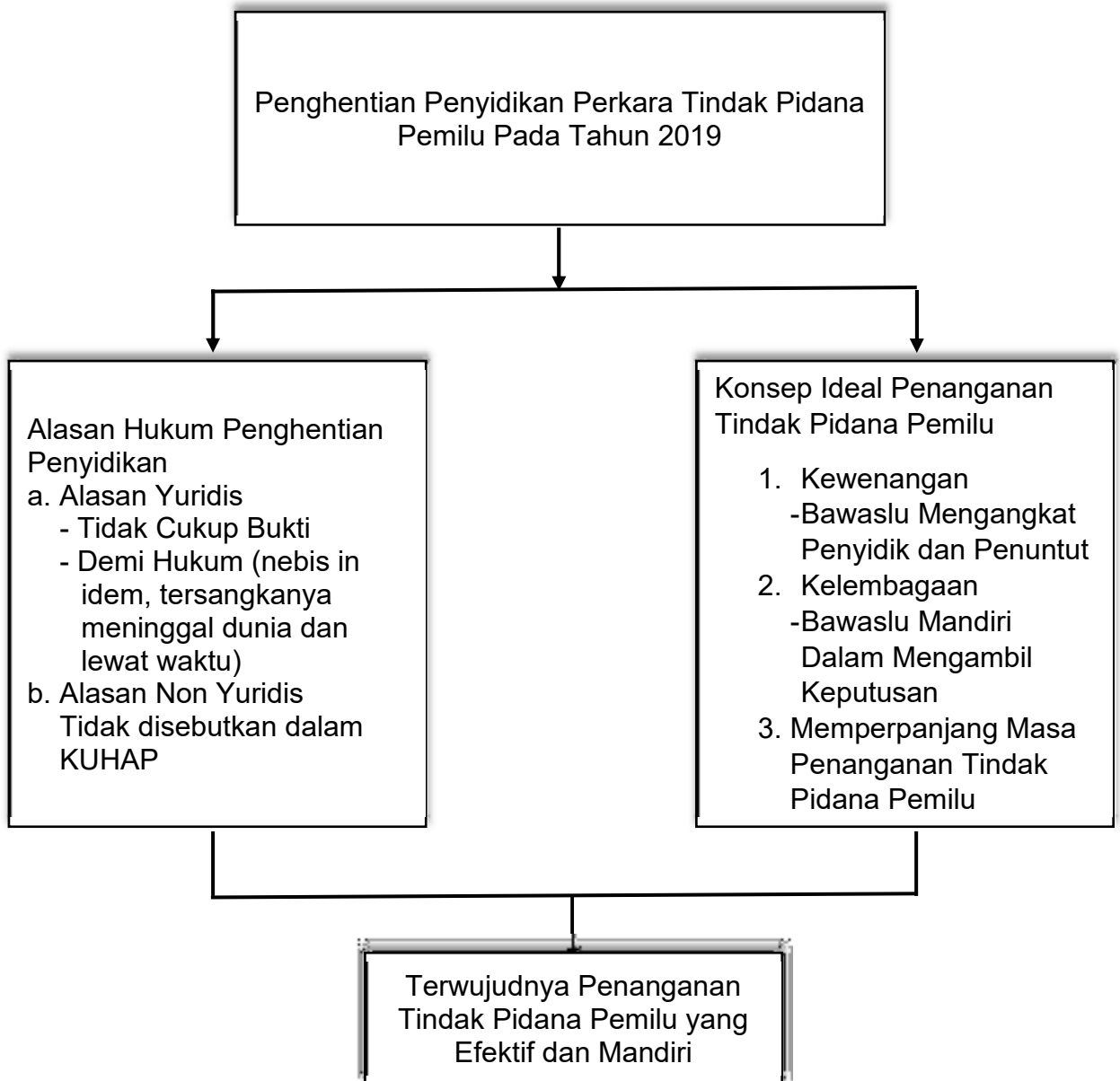
Oleh karena itu, dalam penelitian ini akan mengupas terkait dengan alasan hukum penghentian penyidikan terutama pada aspek alasan yuridis dan alasan non yuridis. Alasan yuridis sebagaimana yang diatur dalam

⁶¹ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung, 2013, Citra Aditya, hal. 67

KUHAP, sedangkan alasan non yuridis adalah alasan yang tidak disebutkan dalam KUHAP.

Selain itu, dalam penelitian ini juga akan membahas tentang konsep ideal penanganan tindak pidana pemilu di Indonesia dilihat dari aspek kewenangan dan kelembagaannya. Diharapkan dari penelitian ini, akan mewujudkan penanganan tindak pidana pemilu yang efektif dan mandiri.

Bagan Kerangka Pikir



G. Definisi Operasional

1. Tindak Pidana adalah perbuatan yang melanggar ketentuan hukum pidana dan dikenai sanksi pidana.
2. Pemilihan umum adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Sentra Penegakan Hukum Terpadu selanjutnya disebut Gakkumdu adalah 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.
4. Kepolisian Negara Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Polri adalah alat Negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.

5. Kejaksaan Agung Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang.
6. Penyidik Tindak Pidana Pemilu yang selanjutnya disebut Penyidik adalah Penyidik dan Penyidik Pembantu yang berasal dari Polri yang diberi wewenang khusus untuk melakukan penyidikan tindak pidana Pemilu.
7. Jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang.
8. Penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang.
9. Penyidikan adalah serangkaian tindakan Penyidik Tindak Pidana Pemilu dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.
10. Penuntutan adalah tindakan Penuntut Umum tindak pidana Pemilu untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan.

11. Pembahasan adalah kegiatan pada Gakkumdu untuk menindaklanjuti temuan atau laporan dalam rangka penanganan dugaan tindak pidana Pemilu bertujuan menyamakan pendapat dan mengambil keputusan.