



Penguatan Bawaslu dalam Penegakan Hukum Pemilu Pada Pemilihan Kepala Daerah

Muhammad Jufri ¹, OnoRusyono ², Nur Yunianto ³, Harentama Fardhani⁴, David⁵

Universitas Ibnu Chaldun ¹²³⁴⁵ (Fakultas Ilmu Sosial dan Ekonomi/Jakarta/Indonesia)

Correspondent Email: jefhry@yahoo.com, onozaidan4@gmail.com

Abstrak

Penegakan hukum pemilihan kepala daerah (Pilkada) merupakan prasyarat penting dalam mewujudkan pemilu yang demokratis, berintegritas, dan berkeadilan. Namun, dalam praktiknya, penegakan hukum Pilkada masih menghadapi berbagai kendala, baik dari aspek regulasi, kelembagaan, maupun koordinasi antarpenegak hukum. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bentuk penguatan Bawaslu dalam penegakan hukum Pilkada serta mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas peran Bawaslu. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual, yang didukung oleh studi kepustakaan terhadap peraturan pemilu dan literatur terkait. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penguatan Bawaslu dapat dilakukan melalui optimalisasi kewenangan penindakan, penguatan kelembagaan dan sumber daya manusia, serta peningkatan sinergi Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu). Selain itu, diperlukan penyempurnaan regulasi guna memberikan kepastian hukum dan memperkuat posisi Bawaslu dalam proses penegakan hukum Pilkada. Penguatan tersebut diharapkan mampu meningkatkan efektivitas penegakan hukum pemilihan serta memperkuat kepercayaan publik terhadap proses demokrasi lokal.

Kata Kunci: Bawaslu, Penegakan Hukum, Pilkada, Pengawasan Pemilu, Demokrasi Lokal.

Abstract

Law enforcement for regional head elections (Pilkada) is a crucial prerequisite for realizing democratic, fair, and impartial elections. However, in practice, Pilkada law enforcement still faces various obstacles, both in terms of regulations and institutions, as well as coordination between law enforcement agencies. This study aims to analyze the strengthening of the Elections Supervisory Agency (Bawaslu) in enforcing Pilkada law and to identify factors influencing the effectiveness of Bawaslu's role. The research method used is normative legal research with a statutory and conceptual approach, supported by a literature review of election regulations and related literature. The results indicate that Bawaslu can be strengthened through optimizing its enforcement authority, strengthening its institutions and human resources, and enhancing synergy within the Integrated Law Enforcement Center (Gakkumdu). Furthermore, regulatory improvements are needed to provide legal certainty and strengthen Bawaslu's position in the Pilkada law enforcement process. This strengthening is expected to increase the effectiveness of election law enforcement and strengthen public trust in the local democratic process.

Keywords: Bawaslu, Law Enforcement, Regional Elections, Election Supervision, Local Democracy

Pendahuluan

Cita-cita tentang negara demokratis bermuara pada lahirnya pemerintahan yang demokratis. Proses lahirnya pemerintahan yang demokratis berawal dari agregasi dan rekrutmen kepemimpinan demokratis dalam sebuah kontestasi pilkada yang terbuka, transparan dan akuntabel. Pilkada yang berkualitas sangat ditentukan oleh dua pilar penting yakni pertama, adanya pemilih yang memiliki kemandirian dan rasionalitas yang otonom dalam menentukan pilihannya. Prasyarat kedua yakni adanya proses elektoral yang berlangsung secara terbuka, transparan dan dikelola oleh penyelenggara yang profesional, berintegritas dan independen. Pada aspek proses electoral inilah penyelenggara pemilu memiliki peran yang urgen dalam melahirkan pilkada yang berkualitas dan meniscayakan lahirnya kepemimpinan yang demokratis. Penyelenggaraan pemilu tidak hanya terbatas pada pelaksanaan dan pengorganisasi teknis pemilihan kepala daerah yang selama ini menjadi domain Komisi Pemilihan Umum. Namun untuk melahirkan pilkada yang berintegritas dengan prasyarat akuntabilitas dan transparansi, maka pelaksanaan pilkada memerlukan kontrol dan pengawasan oleh lembaga pengawas pemilu.

Beberapa pihak yang berdalih bahwa pelaksanaan pengawasan pilkada merupakan aspek yang inheren dan terintegrasi dengan kewenangan penyelenggaraan pemilu oleh KPU. Namun dalih ini begitu mudah terbantahkan dengan adanya fakta bahwa pengawasan yang dilakukan secara internal tidak melahirkan pola pengawasan yang efektif dan akuntabel. Dalam konteks pelaksanaan pilkada di Indonesia dengan cakupan wilayah geografis yang begitu luas dengan kualitas pemilih yang sangat beragam, maka menjadi sebuah kemustahilan apabila lembaga penyelenggara pemilu melaksanakan pengorganisasian kepemiluan di satu sisi dan pada saat yang bersamaan juga melaksanakan pengawasan baik secara internal maupun eksternal yang melibatkan pemilih dan peserta pilkada. Sehingga keberadaan Badan Pengawas Pemilu dalam sebuah proses elektoral menjadi syarat penting dalam mendorong lahirnya pilkada yang berkualitas.

Kesadaran tentang urgensi keberadaan pengawas pemilu semakin meningkat seiring dengan pelaksanaan pemilihan daerah langsung. Tugas dan wewenang Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) tidak hanya mengawasi pelaksanaan pilkada secara nasional yang secara periodik dilaksanakan sekali lima tahun sebagaimana diatur Undang - Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Kepada Daerah yang memberi mandat kepada Bawaslu untuk melakukan pengawasan, melakukan kerja pengawasan yang mencakup pengawasan terhadap proses penyelenggaraan Pemilu, dan pengawasan terhadap kinerja KPU dalam menyelenggarakan Pilkada. Namun seiring dengan pelaksanaan Pilkada serentak yang bersifat nasional, maka kewenangan Bawaslu dalam pelaksanaan pilkada semakin besar, tidak hanya sekedar kewenangan melakukan advice dan supervise kepada Bawaslu di daerah. Undang-Undang No 10 Tahun 2016 tentang Pilkada memberi mandat kepada Bawaslu untuk menyelesaikan tahapan keberatan pelapor terkait dengan dugaan pelanggaran pilkada yang bersifat terstruktur, sistematis dan massif.

Keberadaan Bawaslu beserta jajarannya di daerah dalam pelaksanaan pilkada merupakan bagian yang tak terpisahkan dari sistem pengawasan kepemiluan di Indonesia. Sistem kepemiluan Indonesia selama berjalan pasang surut seiring dengan perkembangan dan perubahan sosial politik, sistem kepemiluan dan pilkada serta

konfigurasi politik hukum dalam penyusunan Undang-Undang pemilu maupun pilkada. Dalam pelaksanaan Pilkada 2024 beberapa kekurangan yang mempengaruhi agenda pengawasan pemilu antara lain menyangkut aspek teknis penyelenggaraan Pemilu, performa penyelenggara Pemilu, kinerja penegakan hukum Pemilu, serta kepatuhan peserta Pilkada dan masyarakat. Oleh karena itu refleksi dan evaluasi tentang sistem kepemiluan di Indonesia adalah proses yang tak pernah berhenti.

Mengadopsi pemikiran Lawrence Friedman¹ dalam menata sistem hukum yang meliputi Substansi, Struktur dan Kultur, maka dalam pandangan penulis, perubahan pada penegakan hukum pemilu di Indonesia meliputi 2 (dua) aspek penting yakni, pertama, dari aspek substansi pengaturan perundang-undangan yang mengatur tentang eksistensi, tugas dan wewenang Bawaslu baik dalam konteks penyelenggaraan pemilu maupun pelaksanaan pilkada. Aspek kedua adalah pembenahan dan penguatan struktur organisasi Bawaslu dan menjalankan tugas dan fungsinya. Kedua aspek inilah yang akan menjadi tantangan dan upaya pembenahan dalam penegakan hukum pemilu.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dalam paparan ini akan diurai 2 persoalan penting dalam penguatan Bawaslu dalam penegakan hukum pada Pemilihan Kepala Daerah, yakni, Pertama, Bagaimana rumusan substansi perundang-undangan yang mampu mendorong penguatan Bawaslu dalam penegakan hukum pada pemilihan kepala daerah yang berintegritas?, kedua, Bagaimana kewenangan pengawas pemilu yang mampu mengefektifkan Penyelesaian pelanggaran pemilihan kepala daerah yang akuntabel dan profesional?

Tinjauan Literatur

Penegakan Hukum Pemilu dalam Pemilihan Kepala Daerah

Penegakan hukum pemilu merupakan elemen fundamental dalam menjamin terselenggaranya pemilihan kepala daerah yang demokratis, jujur, dan adil. Penegakan hukum pemilu tidak hanya bertujuan menindak pelanggaran, tetapi juga berfungsi sebagai instrumen pencegahan untuk menjaga integritas proses elektoral. Dalam Pilkada, penegakan hukum mencakup penanganan pelanggaran administrasi, tindak pidana pemilu, serta sengketa proses pemilihan. Berbagai kajian menunjukkan bahwa lemahnya penegakan hukum pemilu berdampak pada menurunnya kualitas demokrasi lokal, meningkatnya praktik politik uang, serta rendahnya kepercayaan publik terhadap hasil Pilkada. Oleh karena itu, diperlukan sistem penegakan hukum pemilu yang efektif dan didukung oleh lembaga pengawas yang kuat.

Kedudukan dan Kewenangan Bawaslu dalam Penegakan Hukum Pemilu

Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) merupakan lembaga yang memiliki peran strategis dalam pengawasan dan penegakan hukum pemilu, termasuk pada pemilihan kepala daerah. Berdasarkan peraturan perundang-undangan, Bawaslu memiliki kewenangan melakukan pencegahan, pengawasan, penindakan pelanggaran pemilu, serta penyelesaian sengketa proses pemilihan. Penguatan kewenangan Bawaslu, khususnya dalam penanganan pelanggaran administrasi dan penyelesaian sengketa proses, menunjukkan adanya pergeseran peran Bawaslu dari lembaga pengawas menjadi lembaga dengan fungsi quasi-yudisial. Namun, efektivitas kewenangan tersebut masih

menghadapi kendala, seperti keterbatasan sumber daya manusia, koordinasi antar lembaga penegak hukum, dan rendahnya kepatuhan peserta pemilu terhadap putusan Bawaslu.

Penguatan Bawaslu dalam Penegakan Hukum Pemilu Pilkada

Penguatan Bawaslu dalam penegakan hukum pemilu dimaknai sebagai upaya peningkatan kapasitas kelembagaan, efektivitas kewenangan hukum, serta profesionalisme aparatur pengawas pemilu. Penguatan ini mencakup aspek regulasi, kelembagaan, sumber daya manusia, dan dukungan anggaran. Sejumlah penelitian menegaskan bahwa efektivitas penegakan hukum pemilu sangat dipengaruhi oleh kejelasan kewenangan Bawaslu, terutama dalam penanganan pelanggaran dan pelaksanaan putusan. Selain itu, optimalisasi peran Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) menjadi faktor penting dalam memperkuat penanganan tindak pidana pemilu pada Pilkada.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian hukum normatif dipilih untuk mengkaji penguatan peran Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) dalam penegakan hukum pemilu pada pemilihan kepala daerah melalui analisis terhadap norma hukum dan doktrin yang berlaku. Pendekatan penelitian yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang mengatur pemilu, Pilkada, serta kewenangan dan fungsi Bawaslu. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep penegakan hukum pemilu, pengawasan pemilu, dan penguatan kelembagaan dalam perspektif hukum tata negara.

Dalam penelitian ini yang dijadikan sumber hukum terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilu dan Pilkada. Bahan hukum sekunder meliputi buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian, dan artikel ilmiah yang relevan dengan topik penelitian. Analisis data dilakukan melalui studi kepustakaan (library research) dengan menelusuri dan menginventarisasi bahan hukum yang relevan. Selanjutnya, bahan hukum dianalisis secara kualitatif deskriptif dengan cara mengkaji, menafsirkan, dan mensistematisasi norma hukum untuk menjawab permasalahan penelitian serta merumuskan upaya penguatan Bawaslu dalam penegakan hukum pemilu pada pemilihan kepala daerah.

Hasil dan Pembahasan

Sejak pemilu 1999 pengaturan tentang pengawas pemilu mengalami perubahan positif dibanding pemilu sebelum reformasi 1998 yakni keberadaan pengawas pemilu sudah diatur di level Undang-Undang, tidak sekedar diatur Peraturan Pemerintah. Hal ini menunjukkan bahwa aspek pengawasan pemilu menjadi salah satu isu dominan dalam pelaksanaan pemilu pasca reformasi. Namun pengaturan dalam Undang-Undang tidak serta merta menempatkan posisi lembaga pengawas pemilu menjadi strategis dan penting. Selama ini publik masih banyak mempertanyakan efektifitas keberadaan lembaga pengawas pemilihan, baik dalam ranah pemilu maupun pilkada. Ada beberapa

isu penting yang mendesak dilakukan dalam perubahan perundang-undangan tentang pemilu dan pilkada yang akan mendorong efektifitas kerja pengawasan Bawaslu yakni:

1. Relasi Bawaslu dan KPU dalam pengawasan dan penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan.

Pada Pilkada tahun 2024 lembaga pengawas pemilu hanya sekedar stempel atas keberadaan lembaga penyelenggara pemilu lainnya yakni Komisi Pemilihan Umum. Dalam konteks penanganan pelanggaran Pemilihan, Fungsi dan wewenang lembaga pengawas pemilu hanya sebatas memberikan rekomendasi kepada pihak lain atau instansi lain atas temuan atau laporan pelanggaran yang terjadi selama pelaksanaan pemilihan. Sepanjang pelaksanaan pemilu dan pilkada pengawas pemilu tidak memiliki fungsi eksekutorial atas temuan dan laporan pelanggaran pemilihan baik pelanggaran administrasi maupun pelanggaran pidana pemilihan, karena kewenangan eksekutorial tersebut ada di tangan KPU dan Polisi atau Jaksa penuntut umum.

Pada pelaksanaan pemilihan kepala daerah tahun 2024, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, pengaturan tentang fungsi dan kewenangan pengawas pemilu sedikit mengalami penguatan. Bawaslu – dalam hal ini Bawaslu Provinsi- memiliki kewenangan terjadinya sengketa, khususnya sengketa tata usaha negara, Bawaslu Provinsi memiliki kewenangan sebagai Banding Administrasi apabila calon legislatif atau partai politik merasa dirugikan dengan Keputusan KPU. Penempatan Bawaslu sebagai quasi peradilan merupakan sebuah kemajuan dalam konteks penguatan kewenangan Bawaslu sebagai pengawas pemilu. Dengan kewenangan itu para pihak yang merasa dirugikan dengan keputusan KPU dapat melakukan Upaya Administratif terlebih dahulu ke Bawaslu sebelum menempuh upaya litigasi ke Peradilan Tata Usaha Negara.

Kewenangan menangani sengketa dalam Pemilihan kepala daerah sesungguhnya tidak hanya dalam pelaksanaan Pilkada 2024, Undang-Undang pemilihan kepala daerah belumlah juga telah memberi kewenangan kepada Bawaslu untuk menangani sengketa selain Pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana. Namun tidak mengatur secara detail tentang sengketa dan peran-peran Bawaslu ketika terjadi sengketa. sedangkan pada pilkada tahun 2024, definisi Sengketa dan kategori sengketa diatur secara detail, termasuk peran dan kewenangan Bawaslu Provinsi sebagai banding administratif apabila terdapat Upaya Administratif yang dilakukan para pihak yang bersengketa.

Meskipun telah memiliki kewenangan sebagai banding administratif dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara, namun dalam pelaksanaan kewenangan Bawaslu dalam menyelesaikan pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana belum sekuat kewenangan yang dimiliki dalam konteks menyelesaikan sengketa pilkada. Kewenangan badan pengawas pemilu dalam ranah pelanggaran administrasi pemilihan umum masih pada batas merekomendasikan hasil temuan pelanggaran ke KPU dan pihak KPU yang akan memutus atau mengeksekusi rekomendasi atas pelanggaran administrasi tersebut. Meskipun dalam UU Pilkada Nomor 10 tahun 2016 telah menegaskan bahwa rekomendasi pengawas pemilu terhadap temuan pelanggaran administrasi harus dieksekusi oleh KPU 7 (tujuh) hari sejak diterima laporannya dari Bawaslu. Namun ketentuan tersebut belum mampu mengefektifkan penyelesaian pelanggaran yang dilaporkan oleh Bawaslu. Tidak efektifnya penyelesaian pelanggaran administrasi oleh KPU tidak hanya terjadi pada Pilkada 2024, namun juga terjadi pada pilkada-pilkada sebelumnya.

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 “ Pelanggaran administrasi Pemilu adalah pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan

dengan administrasi pelaksanaan Pemilihan dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan di luar tindak pidana Pemilihan dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu.”. Konsepsi tentang Pelanggaran Administrasi cakupannya sangat luas, yakni pelanggaran di luar tindak pidana pemilihan dan pelanggaran kode etik. Pelanggaran administrasi ini berpotensi terjadi pada setiap tahapan Pemilihan yakni: Tahapan Pendaftaran dan Pemutakhiran pemilih, Tahapan verifikasi bakal calon legislatif, Tahapan kampanye, Tahapan pengadaan dan distribusi logistic, Tahapan pemungutan suara, Tahapan pergerakan suara dari TPS ke PPK dst dan Tahapan rekapitulasi suara. Kesemua tahapan itu berpotensi mempertemukan kewenangan Bawaslu dan KPU, yakni dalam hal penanganan pelanggaran administrasi. Peran Bawaslu dalam mengawasi seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu memang sudah menjadi tugas dan kewenangannya.

Dalam pelaksanaan pemilihan kepada tahun 2024, banyak temuan atau laporan Bawaslu tidak dilanjudi oleh KPU yang menyebabkan tidak maksimalnya pelaksanaan kewenangan Bawaslu. Beberapa penyebab tidak maksimalnya kinerja Bawaslu dalam penanganan perkara khususnya pelanggaran administrasi adalah antara lain;

Pertama, faktor ketidaktegasan KPU terhadap rekomendasi Bawaslu yang terkait suatu pelanggaran administrasi pemilihan. Ketidaktegasan ini menimbulkan implikasi serius terutama dalam proses penegakan hukum. Faktor ketidaktegasan ini pada umumnya muncul ketika KPU harus menindaklanjuti jenis pelanggaran administrasi yang sifatnya penindakan dan penerapan sanksi terhadap pelaku. Misalnya terhadap pelanggaran kampanye dan tahapan pelaksanaan pemungutan suara.

Kedua, Di sisi lain, permasalahan kinerja KPU ini terlihat dalam lambannya kinerja KPU dalam menangani penerusan dugaan pelanggaran administrasi dan putusan penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara Pemilu oleh Bawaslu. Kelambanan ini disamping menyebabkan terhambatnya proses penegakan hukum, juga menimbulkan “kesan” politik bahwa KPU tidak menghargai keputusan Bawaslu.

Ketiga, pada kasus-kasus tertentu, KPU dan Bawaslu memiliki kriteria yang berbeda terhadap kualifikasi terpenuhinya sebuah pelanggaran administratif. Terdapat pelanggaran administratif yang oleh Bawaslu diputuskan memenuhi kriteria sebagai pelanggaran administratif sedangkan KPU menyatakan sebaliknya.

Sementara dalam konteks yang sama Ramlan Surbakti menilai beberapa persoalan yang muncul dalam hubungan KPU dan Bawaslu terhadap penyelesaian pelanggaran dalam pemilu dan pemilihan, yakni;

Pertama, KPU dan Bawaslu/Panwaslu belum fokus pada arena pelanggaran pemilu jenis apa yang menjadi ranah garapan mereka. Dasar penindakan yang menjadi kewenangan mereka dalam melakukan penindakan pelanggaran pemilu masih terlalu umum. Misalnya KPU menangani pelanggaran administrasi pemilu diujarannya, sementara Bawaslu/Panwaslu juga berwenang untuk membuat rekomendasi kepada KPU atas masalah yang sama.

Kedua, Belum ada petunjuk teknis (SOP) yang mengikat dan jelas antara KPU dan Bawaslu dalam konteks kerja sama penegakan pelanggaran pemilu. Berdasarkan hasil temuan dari FGD yang dilakukan oleh Kemitraan menegaskan bahwa kedua organ ini berangkat dari persepsi yang berbeda dalam memposisikan diri atas kasus-kasus pelanggaran pemilu.

Dalam penyelesaian pelanggaran pemilihan. Semangat penegakan atas pelanggaran pemilu acapkali menimbulkan efek samping berupa memprioritaskan kuantitas laporan/rekomendasi daripada memprioritaskan kualitas kajian atas pelanggaran pemilu. Hal ini terjadi lantaran baik KPU, Bawaslu, ataupun Bawaslu di daerah ‘tersandera’ oleh aturan yang mengharuskannya menerima laporan yang masuk

dari para pihak atas dugaan pelanggaran prinsip pemilu dan pelanggaran norma-norma pemilu yang lain. Selain itu Sengketa Pemilihan yang ditangani oleh Bawaslu/Panwas tidak begitu jelas cakupannya. Salah satu tugas Bawaslu dan bawaslu daerah menurut UU Nomor 10 Tahun 2024 tentang Pilkada adalah menyelesaikan sengketa Pemilu tetapi tidak disebutkan secara konkrit jenis sengketa yang dimaksud²

Berdasarkan beberapa persoalan tersebut, Penulis mengusulkan adanya perubahan konsep penyelesaian pelanggaran administrasi dalam pemilu maupun pilkada yakni dengan mengurangi kualitas ketergantungan Bawaslu kepada KPU terhadap rekomendasi temuan atau laporan sebuah pelanggaran. Dalam pandangan penulis sudah saatnya rekomendasi pelanggaran yang diteruskan kepada KPU oleh Bawaslu tidak meliputi semua pelanggaran administrasi, namun hanya pelanggaran administrasi tertentu saja yang dapat diteruskan ke KPU untuk ditindaklanjuti. Pelanggaran administrasi yang masih bisa direkomendasikan tindaklanjutnya kepada KPU adalah pelanggaran administrasi yang penyelesaiannya sangat terkait dengan teknis pelaksanaan pemilu. Misalnya kesalahan administratif dalam pencocokan dan penelitian daftar pemilih, pelanggaran administratif terhadap kekurangan dokumen dan data calon legislataif serta kesalahan data dan penulisan dalam tahapan rekapan suara pasca pemungutan suara.

Namun ada beberapa jenis pelanggaran administrasi yang idealnya tidak perlu lagi direkomendasikan kepada KPU untuk ditindaklanjuti karena pelanggaran tersebut lebih efektif dan efisien diselesaikan oleh Bawaslu. Jenis pelanggaran administrasi tersebut antara lain pelanggaran administrasi yang terjadi pada masa kampanye, misalnya pelanggaran dalam pemasangan baliho, penggunaan kawasan tertentu yang dilarang untuk kampanye terbuka atau pelanggaran zona kampanye. Pada tahapan lainnya misalnya pada tahapan pemungutan suara bila terjadi pelanggaran terhadap lokasi Tempat Pemungutan Suara, adanya baliho atau media kampanye di sekitar TPS. Kesemua jenis-jenis pelanggaran tersebut sesungguhnya dapat segera ditindak oleh Bawaslu karena secara nyata dan jelas pelanggarannya dan tanpa harus melibatkan lagi kewenangan KPU. Dengan melibatkan kewenangan KPU pada pelanggaran-pelanggaran tersebut di atas, maka hanya akan memperpanjang alur birokrasi penyelesaian pelanggaran.

Dengan demikian salah satu perbaikan sistem pengawasan pemilu ke depan adalah adanya perubahan dalam perundang-undangan tentang mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi dengan adanya pengaturan jenis dan kriteria pelanggaran yang dapat diselesaikan oleh Bawaslu atau diselesaikan di KPU.

2. Evaluasi kewenangan Bawaslu dalam penanganan pelanggaran pidana pemilihan

Selain pelanggaran administrasi sebagaimana dibahas di atas, Undang-Undang Pilkada juga mengatur tentang penyelesaian pelanggaran pidana pemilihan. Berbeda dengan pelanggaran administrasi yang temuan dan laporannya direkomendasikan ke KPU untuk ditindaklanjuti, maka pola penyelesaian pelanggaran pidana diselesaikan Bawaslu bersama pihak kepolisian dan kejaksaan dalam satu forum bersama yang dikenal dengan Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakumdu). Tindak pidana Pemilihan adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilihan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini. Proses penyelesaian pelanggaran pidana

berawal dari temuan dan atau laporan dari masyarakat ke Bawaslu beserta jajarannya yang kemudian ditindaklanjuti dan diteruskan kepada Kepolisian.

Kajian penggaran dan identifikasi tantang laporan dari Bawaslu. kemudian pihak Bawaslu, Kepolisian dan Kejaksaan menyamakan persepsi dengan pelanggaran yang ditemukan dan dilaporkan. Untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilihan, Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia membentuk sentra penegakan hukum terpadu (Gakumdu). Proses kajian dan telaah dalam Gakumdu yang menentukan apakah berkas laporan tersebut dapat dilanjutkan ke Pengadilan atau tidak.

Dalam catatan Bawaslu atas data pelanggaran pemilihan pada setiap tahapan pemilihan Banyaknya pelanggaran dihentikan oleh Kepolisian dikarenakan keterbatasan kewenangan yang dimiliki oleh Pengawas Pemilu. Pengawas Pemilu tidak mempunyai upaya paksa seperti 1) penahanan; 2) pemanggilan paksa; 3) penggeledahan; dan penangkapan. Masyarakat cenderung abai terhadap undangan klarifikasi yang dilakukan oleh pengawas pemilu.

Berdasarkan data bawaslu tergambar bahwa secara kuantitas, jumlah laporan dan temuan Bawaslu tentang dugaan pelanggaran pidana pemilihan sesungguhnya cukup signifikan. Namun pada prakteknya banyak jumlah pelanggaran yang diteruskan ke Polisi dan kejaksaan tidak banyak yang lolos untuk disidangkan dan diputus di Pengadilan Negeri. Pertanyaannya, apakah yang mempengaruhi begitu kecilnya jumlah pelanggaran pemilihan yang berhasil disidangkan dan diputus oleh Pengadilan? Menurut analisa Bawaslu dalam laporan hasil pengawasan 2024 yang lalu bahwa Efektifitas Sentra Gakumdu khususnya unsur Kepolisian dan Kejaksaan menjadi faktor banyaknya pelanggaran yang dihentikan di Kepolisian dan Kejaksaan. Pergantian dan mutasi tubuh kepolisian membuat polisi yang menangani di sentra gakkumdu berbeda dengan polisi yang menangani di tingkat penyidikan. Banyak kasus terhenti dikarenakan Sumber Daya Manusia dalam penegakan hukum di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota dengan latar belakang banyak yang tidak berlatarbelakang Sarjana Hukum. Integrated Criminal Justice System tidak berjalan seharusnya ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Sementara menurut Ramlan bahwa adanya opsi bagi Bawaslu untuk meneruskan temuan atau laporan pelanggaran kepada instansi yang berwenang misalnya dalam konetks pelanggaran pidana diteruskan ke pihak kepolisian dan kejaksaan adalah tidak menyelesaikan masalah karena proses penyelesaiannya menimbulkan konflik persepsi tentang substansi pelanggaran pemilihan antara pihak kepolisian, kejaksaan, dan hakim pengadilan. Dalam prakteknya Penulis mengalami bahwa Bawaslu tidak memiliki kapasitas yang memadai dalam menguji dan mempertahankan hasil temuannya di forum Gakumdu. Hal tersebut terjadi karena pimpinan Bawaslu yang tergabung dalam sentra Gakumdu yang senantiasa mengkaji setiap laporan tidak cukup otoritatif dalam mempertahankan argumentasi karena proses kajian tersebut menggunakan analisa dan pendekatan hukum pidana yang merupakan kewenangan dan ahli penyidik dan penyelidik dari kepolisian dan kejaksaan. Sementara di sisi lain, keberadaan pihak kepolisian dan kejaksaan yang masih merepresentasikan masing-masing instansi tidak lepas dari subyektifitas kelembagaan dan relasi-relasi sosial politik yang terkait dengan pelaksanaan pilkada. Sehingga proses pengujian yang mestinya berjalan secara obyektif dan imparial akhirnya sulit terwujud.

Tegasnya, dengan pola Sentra Gakumdu seperti sekarang menurut penulis memiliki 2 (dua) persoalan mendasar. Pertama, soal kapasitas dan profesionalitas unsur Bawaslu yang duduk di sentra Gakumdu yang memiliki keterbatasan dalam pengujian pelanggaran aspek pidana mengingat latar belakang unsur Bawaslu yang bukan penyidik

dan penyelidik. Kedua, keberadaan unsur kepolisian dan kejaksaan sebagai penyidik dan penyelidik yang masih mewakili instansi masing-masing mengurangi aspek obyektifitas dalam pengujian sebuah pelanggaran.

Oleh karena itu sebagai upaya perbaikan sistem pengawasan ke depan, sebaiknya Undang-undang Pemilu dan pilkada mengatur agar penyelesaian pelanggaran pidana sepenuhnya menjadi kewenangan Bawaslu. Perlunya perbaikan pengaturan terkait sistem penegakan hukum pidana Pemilu dengan memperkuat kewenangan Bawaslu untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan. Sehingga tidak ada lagi frasa sebagaimana dalam Undang-Undang Penyelenggara Pemilu Nomor 10 Tahun 2016 bahwa meneruskan ke instansi yang berwenang, dalam hal ini kepolisian. Bawaslu secara institusi memiliki kewenangan untuk menerima dan menemukan laporan pelanggaran pidana pemilu dan Bawaslu sendiri yang menyelidiki dan menyidik setiap adanya pelanggaran pidana. Untuk mendukung dan memperkuat kewenangan baru tersebut, maka sumber daya manusia di Bawaslu harus di tingkatkan termasuk merekrut SDM yang memiliki kapasitas dan pengalaman penyelidikan dan penyidikan, baik itu berasal dari kalangan masyarakat sipil maupun dari kepolisian dan kejaksaan. Anggota kepolisian dan kejaksaan yang bergabung dalam Bawaslu dengan kewenangan baru tersebut maka statusnya sementara non aktif sebagai polisi dan jaksa karena keberadaannya di Bawaslu tidak merepresentasikan sebagai perwakilan kepolisian dan kejaksaan namun sebagai warga negara yang bekerja secara professional di Bawaslu dan menegakkan hukum pemilu khususnya dalam menyelesaikan pelanggaran pidana pemilu.

3. Kekosongan hukum penindakan pelanggaran dalam Pilkada

Dalam konteks pengawasan pelaksanaan pilkada, khususnya pada tahapan sebelum penetapan pasangan calon, pada praktiknya selama ini para bakal calon pasangan calon yang telah mendaftar belum dapat dikenakan pasal-pasal yang terkait dengan pelanggaran pilkada, baik pelanggaran yang bersifat administratif maupun pelanggaran pidana pilkada. Secara sederhana Bawaslu dan KPU berdalih bahwa pasal-pasal yang terkait dengan pelanggaran pilkada hanya dapat diterapkan kepada pasangan calon yang telah ditetapkan resmi oleh KPU dan saat ini tahapan pilkada belum sampai pada tahapan penetapan pasangan calon. Contoh pasal tersebut antara lain Pasal 69 UU No 10. Tahun 2016 tentang pelaksanaan Pilkada. Dalam Pasal tersebut diatur hal-hal yang dilarang dalam Kampanye antara lain; huruf c; dilarang melakukan Kampanye berupa menghasut, memfitnah, mengadu domba Partai Politik, perseorangan, dan/atau kelompok masyarakat. Larangan ini berlaku di masa kampanye, sementara masa kampanye dilaksanakan setelah penetapan pasangan calon. Dalih inilah yang kemudian memposisikan Bawaslu pasif dalam menindaklanjuti laporan pelanggaran yang terjadi sebelum penetapan pasangan calon.

Menurut Penulis, kondisi yang demikian menimbulkan ketidakpastian hukum atas pelanggaran dan penyimpangan yang terjadi pada masa tahapan sebelum penetapan pasangan calon. Pada sudah jamak terjadi bahwa perilaku menyimpang bakal calon yang melahirkan kegaduhan dan mengganggu suasana damai pilkada sering terjadi justru ketika tahapan pilkada pada saat sebelum pasangan calon ditetapkan oleh KPU. Oleh karena itu Penulis mengusulkan berupa perbaikan perundang-undangan agar bakal pasangan calon- meskipun belum ditetapkan sebagai calon- sudah dapat dikenakan Pasal tentang aturan main dalam kampanye agar suasana kontestasi pilkada berjalan secara damai, tertib dan lancar.

Secara logika hukum diterapkannya pasal tentang aturan main dalam berkampanye terhadap pasangan bakal calon adalah alasan yang dapat

dipertanggungjawabkan. Secara hukum pasangan calon yang telah mendaftar secara resmi kepada KPUD- baik yang mendaftar secara perseorangan maupun oleh Partai Politik- adalah dua warga negara yang secara hukum telah masuk sebagai subyek hukum dalam proses penegakan hukum pilkada. Keduanya tidak lagi menjadi warga negara biasa seperti warga negara lainnya, karena secara hukum keduanya telah mendaftar melalui formulir resmi KPUD dan mengikuti serangkaian tes dan seleksi dalam pilkada. Konsekuensi hukum pendaftaran dan rangkaian kegiatan test yang telah dilakukan pasangan calon tersebut adalah keduanya memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam proses pilkada, termasuk kedudukan hukum apabila terjadi sengketa penetapan pasangan calon. Alangkah sebuah tragedi ketidakadilan hukum apabila pasangan calon tersebut dapat mengajukan gugatan sengketa penetapan pasangan calon baik di Bawaslu maupun Pengadilan karena memiliki kedudukan hukum sebagai subyek hukum, namun pada kesempatan lain tidak dapat dikenakan sanksi pelanggaran pilkada dengan alasan belum ditetapkan sebagai pasangan oleh KPU. Sehingga secara prinsip hukum karena pasangan calon tersebut telah mendaftar dan memiliki kedudukan hukum dalam tahapan pilkada, maka secara hukum pula segala tindakan dan kegiatannya memiliki konsekuensi hukum. dalam konteks perbaikan sistem pengawasan pemilu, maka revisi perundang-undangan tentang pelaksanaan pilkada perlu memuat aturan-aturan dan etika dalam berkampanye yang ditujukan bagi pasangan bakal calon maupun pasangan calon yang sudah ditetapkan KPU.

4. Bawaslu memiliki kewenangan penyelidikan dan penyidikan

Untuk mengefektifkan kinerja Bawaslu di bidang pengawasan ketika terjadi pelanggaran pidana di Pemilu maupun pilkada, maka Bawaslu perlu diberi kewenangan memeriksa, menyidiki dan menyelidiki setiap jenis pelanggaran pidana. Dengan kewenangan ini, Bawaslu berwenang merekrut penyidik dan penyelidik yang profesional untuk memperkuat kapasitas Bawaslu tersebut, termasuk anggota kepolisian dan kejaksaan. Pola struktur yang dimaksud di sini menyerupai pola yang diterapkan di Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Dengan penerapan struktur seperti ini maka diharapkan terdapat pola kerja yang lebih komprehensif dan integrative dan menjamin netralitas dan imparialitas pengawasan pemilu.

Kesimpulan

1. Untuk mewujudkan pemilu yang berkualitas, diperlukan sistem pengawasan pemilu yang responsif, akuntabel dan partipati. Untuk itu perlukan perbaikan sistem kepemiluan yang meliputi perbaikan perundang-undangan, pembenahan sturuktur Bawaslu serta mendorong tumbuhnya kultur pengawasan pemilu di masyarakat.
2. Perbaikan perundang-undangan setidaknya fokus pada 2 isu penting yakni. Pertama, adanya kategorisasi atau pemilihan jenis pelanggaran administrasi yang dapat direkomendasikan ke KPU dan jenis pelanggaran administrasi yang dapat dieksekusi langsung oleh Bawaslu beserta jajarannya. Kedua, menghapus keberadaan Sentra Gakumdu dan melimpahkan kewenangan Sentra Gakumdu tersebut menjadi kewenangan otonom Bawaslu.
3. Untuk pembenahan struktur Bawaslu, perlu segera memposisikan Panwaslu Kota/Kabupaten sebagai Badan Pengawas Pemilu yang bersifat permanen. Selain itu, untuk memperkuat kapasitas kewenangan Bawaslu dalam penyelesaian

pelanggaran pidana, Bawaslu diberikan kewenangan untuk merekrut penyidik dan penyelidik profesional termasuk dari Polisi dan Jaksa

5. Perlu mendesain berbagai model kegiatan yang menumbuhkan kesadaran dan partisipasi pengawasan dari masyarakat.

Daftar Pustaka

- Irvan Mawardi, "Dinamika Sengketa Administrasi di Pemilukada". Rangkang Education, Jogjakarta. 2014
- Laporan Hasil Pengawaslu Bawaslu pada Pemilu Legislatif tahun 2014
- Lawrence M. Friedman, The Legal System: A Social Science Perspective, New York: Russell Sage Foundation, 1975
- Nur Hidayat Sardini, Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia, Fajar Media Press. Yogyakarta. 2011
- Ramlan Surbakti dan Kris Nugroho, Studi Tentang Desain Kelembagaan Pemilu Yang Efektif, Kemitraan Partnership. Jakarta. 2015
- Saiful Mujani dkk, " Kuasa Rakyat; Analisis tentang Perilaku Memilih dalam Pemilihan Legislatif dan Presiden Indonesia Pasca Orde Baru. Mizan Publika, 2011