

**SKRIPSI**

**ANALISIS YURIDIS TINDAK PIDANA PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH  
YANG DILAKUKAN OLEH APARATUR SIPIL NEGARA**



Oleh:

**YUYUN ADRIYANI**

**040 2017 0333**

Diajukan sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUSLIM INDONESIA  
MAKASSAR  
2021**

**HALAMAN JUDUL**

**ANALISIS YURIDIS TINDAK PIDANA PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH  
YANG DILAKUKAN OLEH APARATUR SIPIL NEGARA**

**OLEH**

**YUYUN ADRIYANI**

**04020170333**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS MUSLIM INDONESIA**

**MAKASSAR**

**2021**

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi Mahasiswa:

Nama Mahasiswa : Yuyun Adriyani

NIM : 04020170333

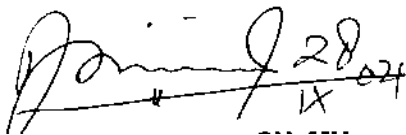
Bagian : Hukum Pidana

Judul Skripsi/Penelitian : Analisis Yuridis Tindak Pidana Pemilihan Umum  
Kepala Daerah yang Dilakukan Oleh Aparatur Sipil  
Negara

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam Ujian Skripsi

### Disetujui Oleh:

Pembimbing I



**Prof. Dr. H. Abd Rahman, SH., MH.**

NIPs. 19581231 1986031 002

Pembimbing II

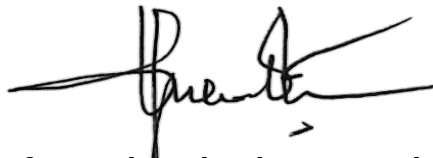


**Dr. Sutiawati, SH., MH.**

NIPs. 104151398

### Mengetahui

Ketua Bagian Hukum Pidana



**Prof. Dr. Hj. Muiyati Pawennai, SH., MH.**

NIPs. 19611201 198703 2 003

## PERSETUJUAN UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa:

Nama Mahasiswa : Yuyun Adriyani

NIM : 04020170333

Bagian : Hukum Pidana

Judul Skripsi : Analisis Yuridis Tindak Pidana Pemilihan Umum Kepala Daerah yang Dilakukan Oleh Aparatur Sipil Negara

Dasar Penetapan : SK. No.0268/H.05/FH-UMI/II/2021

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi

Makassar, 27 September 2021

Dekan Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia



Prof. Dr. H. La Ode Husen, SH.,MH.

NIPS. 104860192

## PENGESAHAN SKRIPSI

### ANALISIS YURIDIS TINDAK PIDANA PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH YANG DILAKUKAN OLEH APARATUR SIPIL NEGARA

Disusun dan diajukan oleh :

**YUYUN ADRIYANI**

**04020170333**

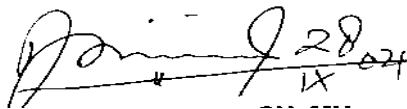
Telah dipertahankan dihadapan Panitia Ujian Skripsi pada  
Program Studi Sarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum  
Universitas Muslim Indonesia

Pada 09 Oktober 2021  
dan dinyatakan diterima

Makassar, 09 Oktober 2021

Panitia Ujian,

Ketua,



**Prof. Dr. H. Abd Rahman, S.H., M.H.**

NIPs. 19581231 1986031 002

Anggota,



**Dr. Sutiawati, S.H., M.H.**

NIPs. 104151398

Dekan



**Prof. Dr. H. La Ode Husen, SH., MH**

NIPs. 104860192

## **PENGESAHAN SKRIPSI**

Diterangkan bahwa Skripsi di bawah ini :

|                |                                                                                                               |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nama Mahasiswa | : Yuyun Adriyani                                                                                              |
| Nomor Stambuk  | : 04020170333                                                                                                 |
| Program Studi  | : Ilmu Hukum                                                                                                  |
| Bagian         | : Hukum Pidana                                                                                                |
| Judul          | : Analisis Yuridis Tindak Pidana Pemilihan Umum<br>Kepala Daerah yang Dilakukan Oleh Aparatur Sipil<br>Negara |

Dasar Penetapan Pembimbing: SK. No.0268/H.05/FH-UMI/II/2021

Telah dipertahankan Dihadapan majelis Ujian Skripsi dan dinyatakan LULUS oleh  
:

**1. Prof. Dr. H. Abd Rahman, SH., MH.**

(Pembimbing Ketua) ( ..... )

**2. Dr. Sutiawati, SH., MH.**

(Pembimbing Anggota) ( ..... )

**3. Prof. Dr. Lauddin Marsuni, SH., MH.**

(Penguji I) ( ..... )

**4. Dr. Agussalim A Gadjong, SH., MH.**

(Penguji II) ( ..... )

## **PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI SKRIPSI**

Untuk kepentingan ilmiah, saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama Mahasiswa : Yuyun Adriyani

NIM : 04020170333

Program Studi : Ilmu Hukum

Fakultas : Hukum

Dengan ini menyatakan bahwa saya setuju dan mengizinkan pihak Universitas Muslim Indonesia untuk membuat salinan dan publikasi Skripsi ini dalam bentuk apapun, baik secara keseluruhan atau sebagian dengan tetap mencantumkan nama saya. Setiap penyalinan dan publikasi atau penggunaan Skripsi ini baik seluruh atau sebagian dengan tujuan keuntungan financial tidak diizinkan kecuali persetujuan saya atau pihak Universitas.

Makassar, 10 Juli 2021

Yang menyatakan

Yuyun Adriyani

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Assalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Puji syukur kehadiran Allah SWT yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang atas segala limpahan karunia, rahmat dan hidayat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini sesuai waktu yang telah direncanakan. tak lupa Shalawat serta salam semoga senantiasa tercurahkan kepada Baginda Nabi Besar Muhammad SAW beserta seluruh keluarga, sahabat dan pengikutnya yang selalu setia menegakkan agama Allah di muka bumi ini.

Skripsi ini berjudul “analisis yuridis tindak pidana pemilihan umum kepala daerah yang dilakukan oleh aparat sipil negara”. Adapun skripsi ini dibuat sebagai syarat yang harus dipenuhi oleh setiap mahasiswa untuk mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia.

Dalam penulisan skripsi ini, penulis telah berusaha semaksimal mungkin dan mengerahkan semua potensi dan spirit untuk menyelesaikan skripsi ini namun penulis menyadari bahwa skripsi ini jauh dari sempurna, masih ada kekurangan-kekurangan yang karena keterbatasan pengetahuan dan pengalaman penulis. Sehingga penulis sebagai manusia biasa yang tidak luput dari kesalahan, siap menerima kritik dan saran yang membangun dari pihak manapun demi menjadikan skripsi ini lebih baik karena

kesempurnaan hanya milik Allah SWT dan dengan adanya kritik dan saran dari berbagai pihak, penulis berharap dapat menambah pengetahuan penulis dalam bidang ilmu pengetahuan yang penulis geluti.

Ucapan terimakasih yang paling dalam penulis kepada kedua orang tua tercinta Muhammad Yani dan Yusneni yang selalu menyirami penulis dengan kasih sayangnya dan tiada henti-hentinya mencurahkan perhatian, pengorbanan, doa dan motivasi yang kuat dengan segala jerih payahnya mendoakan penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini. Serta kepada suami tercinta sarman dan anakku Aryan Haidar Abqary yang selalu menjadi motivasi penulis untuk menyelesaikan studi ini dan kepada saudara-saudaraku Irwansyah, Seldi Adriansyah, Wawang Darmawansyah, serta Asti Adriyani.

Penulis sadar sepenuhnya bahwa tanpa bantuan dan kerjasama yang telah diberikan oleh berbagai pihak penulisan skripsi ini tidak akan berjalan dengan lancar. Oleh karena itu penulis menyampaikan terima kasih dan penghargaan sebesar-besarnya kepada :

1. Prof. Dr. H. Basri Modding, S.E., M.Si selaku Rektor Universitas Muslim Indonesia beserta jajarannya;
2. Prof. Dr. La Ode Husen, S.H., M.H selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia beserta jajarannya;
3. Prof. Hj. Mulyati Pawennai, S.H., M.H selaku Ketua Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia;

4. Prof. Dr. H. Abd Rahman, S.H., M.H. dan Dr. Sutiawati, SH.,MH. selaku Ketua dan Anggota Pembimbing yang senantiasa memberikan bimbingan dan petunjuk kepada penulis sehingga skripsi ini dapat terselesaikan;
5. Prof. Dr. Lauddin Marsuni, S.H., M.H dan Dr. Agussalim A Gadjong., S.H selaku tim penguji yang memberikan kritik dan saran untuk menjadikan skripsi penulis ini lebih baik;
6. Bapak dan Ibu dosen yang telah memberikan ilmunya kepada penulis di berbagai mata kuliah dari awal hingga akhir studi di Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia;
7. Seluruh staf akademik dan pegawai Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia yang selalu memberikan pelayanan terbaiknya;
8. Keluarga Besar dari kedua Orang Tuaku yang telah memberikan motivasi, doa, dan dukungan kepada penulis;
9. Sahabatku Themis, Mutmainnah Ar, Diah Ayu safitri, Delviana, Retno Dwianty, Wahida, Rafika Aprilia, Andi Rahmi Ainul Khatimah, dan Wa Ode Sri Handayani yang selalu setia dan menyemangati penulis selama ini;
10. Seluruh teman teman Foisc Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia;
11. Seluruh teman-teman Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia angkatan 2017;

12. Seluruh Pihak baik secara langsung maupun tidak langsung telah membantu hingga penulis bisa menyelesaikan studi dan skripsi ini; Meskipun ucapan itu tidak akan cukup untuk membalas semua yang telah diberikan kepada penulis, Semoga segala bantuan amal kebaikan yang telah diberikan mendapat balasan yang setimpal dari Allah SWT. Amin.

Wassalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Makassar, Agustus 2021

Penulis

## ABSTRAK

Yuyun Adiyani 04020170333 Analisis Yuridis Tindak Pidana Pemilihan Umum Kepala Daerah yang Dilakukan Oleh Aparatur Sipil Negara Dibimbing oleh Abd Rahman, sebagai Ketua Pembimbing dan Sutiawati, sebagai Anggota Pembimbing.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis jenis-jenis tindak pidana yang dapat dilakukan oleh aparatur sipil negara (ASN) dalam pelaksanaan Pilkada dan mengetahui dan menganalisis penyelesaian hukum tindak pidana pemilihan umum kepala daerah yang dilakukan aparatur sipil negara.

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum yuridis dengan menggunakan metode pengumpulan dan inventarisasi buku-buku, karya-karya ilmiah dari internet dan pendekatan perundang-undangan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa jenis tindak pidana yang dilakukan aparatur sipil negara termuat dalam pasal 488-554 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, penyelesaian hukum tindak pidana pemilihan umum yang dilakukan aparatur sipil negara, apabila pelaku tindak pidana pemilu memenuhi unsur kesalahannya, maka dalam hal ini tindakan pelaku mengandung unsur kesalahan maka subjek hukum tersebut harus mempertanggungjawabkan secara pidana kesalahan yang dilakukan dalam tindak pemilu berdasarkan ketentuan pidana pemilu yang diatur dalam UU No 7 Tahun 2017 yaitu dalam alur penanganan pelanggaran pidana pemilu.

**Kata Kunci:** Tindak Pidana; Pemilihan Umum; Kepala Daerah; ASN

## DAFTAR ISI

|                                                          |             |
|----------------------------------------------------------|-------------|
| <b>HALAMAN JUDUL .....</b>                               | <b>i</b>    |
| <b>PERSETUJUAN PEMBIMBING .....</b>                      | <b>ii</b>   |
| <b>PERSETUJUAN UJIAN SKRIPSI .....</b>                   | <b>iii</b>  |
| <b>KATA PENGANTAR.....</b>                               | <b>iv</b>   |
| <b>ABSTRAK.....</b>                                      | <b>viii</b> |
| <b>DAFTAR ISI .....</b>                                  | <b>ix</b>   |
| <b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>                           | <b>1</b>    |
| A. Latar Belakang Masalah.....                           | 1           |
| B. Rumusan Masalah .....                                 | 7           |
| C. Tujuan Penelitian .....                               | 7           |
| D. Kegunaan Penelitian .....                             | 7           |
| <b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>                     | <b>9</b>    |
| A. Tinjauan Umum Tentang Penyalahgunaan Wewenang .....   | 9           |
| 1. Pengertian Penyalahgunaan Wewenang .....              | 9           |
| 2. Pengertian Tindak Pidana Penyalahgunaan Wewenang .... | 9           |
| 3. Penyalahgunaan Wewenang dalam Hukum Administrasi...   | 11          |
| B. Tinjauan Umum Tentang Aparatur Sipil Negara .....     | 13          |
| 1. Pengertian Aparatur Sipil Negara .....                | 13          |
| 2. Larangan-Larangan ASN dalam PILKADA .....             | 14          |

|                                                                                                                   |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| C. Tinjauan Umum tentang Tindak Pidana Pemilihan Umum .....                                                       | 15        |
| 1. Pengertian Pemilihan Umum .....                                                                                | 15        |
| 2. Pengertian Pemilihan Umum di Indonesia .....                                                                   | 17        |
| 3. Pengertian Tindak Pidana Pemilu .....                                                                          | 18        |
| 4. Sentra Penegakan Hukum Terhadap .....                                                                          | 20        |
| D. Tinjauan Umum Pemilihan Kepala Daerah .....                                                                    | 32        |
| 1. Pengertian Pemilihan Kepala Daerah .....                                                                       | 32        |
| 2. Landasan Konstitusional Mengenai Pemilihan Kepala Daerah                                                       | 33        |
| <b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>                                                                            | <b>39</b> |
| A. Tipe Penelitian .....                                                                                          | 39        |
| B. Jenis dan Sumber Bahan Hukum .....                                                                             | 39        |
| C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum .....                                                                           | 40        |
| D. Analisis Bahan Hukum .....                                                                                     | 40        |
| <b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>                                                               | <b>41</b> |
| A.. Jenis-Jenis Tindak Pidana yang dapat dilakukan oleh Aparatur<br>Sipil Negara.....                             | 41        |
| B. Penyelesaian Hukum tindak Pidana Pemilihan Umum<br>KepalaDaerah Yang Dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara..... | 47        |
| <b>BAB V PENUTUP .....</b>                                                                                        | <b>54</b> |
| A. Kesimpulan .....                                                                                               | 54        |
| B. Saran .....                                                                                                    | 55        |
| <b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>                                                                                       | <b>56</b> |

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pemilihan umum merupakan sarana peneguhan kedaulatan rakyat, berdasarkan Ketentuan UUD 1945 dasar Konstitusional pemilu secara tegas disebutkan dalam Konstitusi, sehingga eksistensinya sangat kuat, hal ini juga merupakan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari konsep kedaulatan rakyat dan kedaulatan umum yang di gunakan dalam konteks Negara Republik Indonesia, dalam hal ini perlu di tegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yaitu oleh rakyat, dari rakyat dan untuk rakyat (asas Demokrasi). Dalam konsep demokrasi, menuntut setiap orang untuk mempunyai hak atau kesempatan yang sama dalam menentukan kebijakan pemerintahan. Penerapan asas demokrasi yang nampak jelas kita temui ialah Pemilihan Umum (Pemilu), demokrasi ternyata telah ada sejak terdahulu bahkan padazaman Nabi Muhammad SAW dan Sahabatnya telah mempraktikan demokrasi dalam masa kepemimpinannya, serta menerapkan konsep musyawarah dan berlaku adil.

Pemilihan Umum di Indonesia diselenggarakan dalam bentuk dengan ragam yang tidak sama. Setidaknya ada sejumlah bentuk pemilihan yang dikenal, yakni: *pemilihan Umum calon Presiden dan wakil Presiden, Pemilihan Kepala Daerah dan pada tingkat paling rendah yakni*

Pemilihan kepala desa. Berikut ayat Alquran yang didalamnya mengandung esensi tentang demokrasi :

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ ٣٨

Terjemahan;

*dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhan dan melaksanakan salat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka; dan mereka menginfakkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka. (Quran As- syura ayat: 38)*

Pelaksanaan pemilu tentu bukan hanya dari sektor badan pengawasan pemilihan umum saja yang turut mengawasi jalannya sarana peneguhan kedaulatan rakyat ini, tentu ada pihak lain yang turut ikut serta dalam mengawasi jalannya seluruh tahapan pemilu, membahas mengenai peran para pihak yang bersinggungan dengan pelaksanaan Pemilu, tentu tidak akan jauh dari lembaga-lembaga yang memang langsung di tunjuk oleh undangundang sebagai lembaga penyelenggara Pemilu seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU), KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Bawaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota, serta Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wakil yang selanjutnya di ubah oleh

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan walikota (selanjutnya di singkat UU Pemilukada), menjadi dasar acuan dalam pelaksanaan pemilihan Umum di Indonesia, yang di dalamnya telah mengatur mekanisme penanganan pelanggaran dan tindak pidana yang terjadi dalam proses pemilihan.

Salah satu bentuk pelanggaran yang terjadi dalam proses penyelenggaraan Pemilu kemarin adalah tindak pidana oleh Aparatur Sipil negara dengan penyalagunaan wewenang yang di lakukan oleh pihak ASN dalam hal ini, Baik Pejabat negara, pejabat daerah, pejabat ASN, Anggota TNI/POLRI, dan Kepala Desa atau sebutan lain.

Pelanggaran netralitas ASN merupakan isu yang selalu terjadi disetiap pelanggaran pemilu. Contohnya konflik netralitas kaum birokrat diwilayah hukum Polda Jawa Tengah pada Tahun 2018 menemukan 75 kasus selama masa pelaksanaan Pilkada serentak Tahun 2018. Dan juga Pelanggaran netralitas ASN yang di lakukan oleh pihak ASN yang diduga melakukan pelanggaran netralitas terkait dengan pencalonan dirinya atau orang lain sebagai Bakal Calon Bupati dan Wakil Bupati Maros di daerah maros makassar Sulawesi Selatan, tercatat ada tiga bentuk pelanggaran yang dilakukan PNS dan pejabat pemerintahan dalam pemilu, salah satunya adalah penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) dimana Dari hasil pengawasan yang dilakukan oleh

Bawaslu Kabupaten Maros terhadap Aparatur Sipil Negara (ASN) ditemukannya adanya dugaan pelanggaran Aparatur Sipil Negara (ASN) sebanyak 23 (dua puluh tiga) dugaan pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dengan berbagai macam modus antara lain nya adalah terdapat pihak ASN dengan kekuasaannyamenggunakan bantuan pemerintah untuk kampanye di daerah Maros pada Tahun 2020, hal ini merupakan pelanggaran penyalahgunaan kewenangan.

Hal di atas merupakan pelanggaran Netralitas ASN yaitu Penyalagunaan wewenangyang telah di atur dalam UU Pemilihan, yaitu diatur dalam ketentuan Pasal 71 *juncto* Pasal 188 dan Pasal 190 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Pasal 71 mengatur :

- (1) Pejabat negara, pejabat daerah, pejabat aparatur sipil negara, anggota TNI/POLRI, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon.
- (2) Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota dilarang melakukan pergantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat

persetujuan tertulis dari menteri.

- (3) Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota dilarang menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon baik di daerah sendiri maupun daerah lain dalam waktu 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan penetapan pasangan calon terpilih.
- (4) Ketentuan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (3) berlaku juga untuk pejabat Gubernur atau pejabat Bupati/Wakil Bupati.
- (5) Dalam hal Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota selaku petahana melanggar ketentuan sebagai mana yang dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), petahana tersebut dikenai sanksi Pembatalan sebagai calon oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.
- (6) Sanksi sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (3) yang bukan petahana diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 188, mengatur :

“Setiap pejabat negara, pejabat aparatur sipil negara, dan Kepala

Desa atau sebutan lain/Lurah yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 71, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah)".

Pasal 190, mengatur :

Pejabat yang melanggar ketentuan Pasal 71 ayat (2) atau Pasal 162 ayat (3), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp 6.000.000,00 (enam juta rupiah).

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, penulis ingin mengetahui dan menganalisis mengenai Peraturan Penyalagunaan wewenang oleh ASN dalam pemilukada . Hal tersebutlah yang melatarbelakangi penulis untuk mengangkat judul ; **Analisis Yuridis Tindak Pidana Pemilukada yang dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis dapat merumuskan masalah yang akan menjadi acuan dalam penelitian ini yaitu :

1. Bagaimana Jenis-Jenis Tindak Pidana Pemilihan Umum Kepala Daerah yang Dapat Dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara?
2. Bagaimana Penyelesaian Hukum Tindak Pidana Pemilihan Umum Kepala Daerah yang Dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan menganalisis jenis-jenis tindak pidana yang dapat dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis penyelesaian Hukum Tindak Pidana pemilihan umum kepala daerah yang dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara.

## **D. Kegunaan Penelitian**

1. Penulis mengharapkan agar hasil penulisan ini dapat menjadi bahan pembahasan guna meningkatkan pemahaman setiap orang khususnya mahasiswa dalam hal hukum pidana terkhusus tentang tindak Pidana PILKADA.
2. Penulis juga mengharapkan hasil penulisan ini dapat menjadi acuan atau referensi bagi peneliti lain yang tertarik membahas hal yang berkaitan dengan segala hal yang ada dalam tulisan ini, namun dengan sudut pandang yang berbeda.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Umum Tentang Tindak Pidana Penyalagunaan Wewenang**

## **1. Pengertian Penyalagunaan wewenang**

Penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar untuk ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lain.

## **2. Tindak Pidana Penyalahgunaan Wewenang**

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, sebagai payung hukum penyelenggaraan Pilkada serentak, sesungguhnya telah mengatur dan merespon adanya potensi penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat negara, pejabat daerah, petahana (Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota), pejabat Kepala Daerah, pejabat ASN, anggota TNI/POLRI, dan Kepala Desa/Lurah pada penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.

Hal ini telah ditegaskan dalam ketentuan Pasal 71 UU Pilkada yang berbunyi sebagai berikut<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup>Lihat Pasal 71 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur Bupati dan Walikota.

- (1) Pejabat negara, pejabat daerah, pejabat aparatur sipil negara, anggota TNI/POLRI, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon.
- (2) Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota dilarang melakukan pergantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari menteri.
- (3) Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota dilarang menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon baik di daerah sendiri maupun daerah lain dalam waktu 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan penetapan pasangan calon terpilih.
- (4) Ketentuan sebagaimana yang di maksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (3) berlaku berlaku juga untuk pejabat Gubernur atau pejabat Bupati/Wakil Bupati.
- (5) Dalam hal Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota selaku petahana melanggar ketentuan sebagai mana yang di maksud pada ayat (2) dan ayat (3), petahana tersebut dikenai sanksi Pembatalan sebagai calon oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.
- (6) Sanksi sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (3) yang bukan petahana diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **3. Pengertian Penyalagunaan Wewenang dalam Hukum Administrasi**

Menurut ketentuan Pasal 17 UU Nomor 30 Tahun 2014, badan dan/atau pejabat pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang, larangan itu meliputi larangan melampaui wewenang, larangan mencampuradukkan wewenang, dan/atau larangan bertindak sewenang-wenang. Badan dan/atau pejabat pemerintahan dikategorikan melampaui wewenang apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang, melampaui batas wilayah berlakunya wewenang; dan/atau bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Badan dan/atau pejabat pemerintahan dikategorikan mencampuradukkan wewenang apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan, dan/atau bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan. Badan dan/atau pejabat pemerintahan dikategorikan bertindak sewenang-wenang apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan, dan/atau bertentangan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Berdasarkan Pasal 20 UU Nomor 30 Tahun 2014, maka pengawasan dan penyelidikan terhadap dugaan penyalahgunaan wewenang terlebih dahulu dilakukan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Hasil pengawasan APIP terhadap dugaan penyalahgunaan wewenang berupa tidak terdapat kesalahan, terdapat kesalahan administratif, atau terdapat kesalahan administratif yang

menimbulkan kerugian keuangan negara. Badan dan/atau pejabat pemerintahan yang merasa kepentingannya dirugikan oleh hasil pengawasan APIP dapat mengajukan permohonan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan sebagaimana diatur dalam Pasal 21 UU Nomor 30 Tahun 2014.

PTUN berwenang untuk menerima, memeriksa dan memutus permohonan penilaian ada atau tidak ada penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan sebelum dilakukan proses pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang. Lebih lanjut dalam ayat (2) disebutkan bahwa PTUN baru berwenang menerima, memeriksa dan memutus permohonan penilaian setelah adanya hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah. Putusan atas permohonan dimaksud, harus diputus dalam jangka waktu paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.

Pakar Hukum Administrasi Negara Hukum dari Universitas Indonesia menyatakan bahwa dengan terbitnya UU Nomor 30 Tahun 2014, maka terkait dengan dugaan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh badan dan/atau pemerintahan seharusnya dapat diselesaikan terlebih dahulu secara administrasi, kemudian, apabila berdasarkan putusan pengadilan telah terbukti bahwa penyalahgunaan

wewenang tersebut mengandung 3 (tiga) unsur yang termasuk dalam ranah pidana yaitu ancaman, suap, dan tipu muslihat untuk memperoleh keuntungan yang tidak sah, maka atas dugaan penyalahgunaan wewenang tersebut diselesaikan melalui proses pidana.<sup>2</sup>

## **B. Tinjauan Umum Tentang Aparatur Sipil Negara**

### **1. Pengertian ASN (Aparatur Sipil Negara)**

Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN merupakan salah satu unsur dalam lingkungan pemerintahan yang selalu diperbincangkan ketika akan diselenggarakan Pemilu. ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.

1. Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.
2. Pembahasan mengenai ASN yang dibalut dalam ranah Pemilu selalu merujuk pada topik profesionalitas dan netralitas ASN dalam setiap pelaksanaan Pemilu. ASN merupakan pusat pengendalian segala macam aktivitas administrasi dalam lingkungan pemerintahan yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Oleh karenanya, posisi ASN menjadi daya tarik tersendiri bagi para

---

<sup>2</sup><https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/11296/Penyalahgunaan-Wewenang-Ditinjau-dari-Hukum-Administrasi-Negara.html> Di Akses Pada Tanggal 18 Februari 2021

kontestan Pemilu untuk dapat memperoleh keuntungan tersendiri dari dukungan para ASN.

## **2. Larangan-Larangan ASN dalam Pilkada.**

Larangan saat Pilkada, ASN dilarang memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara:<sup>3</sup>

- a. Terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
- b. Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
- c. Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
- d. Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

## **C. Tinjauan Umum Tentang Tindak Pidana Pemilu**

### **1. Pengertian Pemilihan Umum**

---

<sup>3</sup><https://dikti.kemdikbud.go.id/pengumuman/netralitas-asn-dalam-pilkada-serentak-tahun-2020/> di Akses Pada Tanggal 18 Februari 2021

Pemilu merupakan singkatan dari pemilihan umum, Pemilihan Umum adalah salah satu cara dalam sistem demokrasi untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk dilembaga perwakilan rakyat, serta salah satu bentuk pemenuhan hak asasi warga negara di bidang politik. Pemilu dilaksanakan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat. Sebab, rakyat tidak mungkin memerintah secara langsung. Karena itu, diperlukan cara untuk memilih wakil rakyat dalam memerintah suatu negara dalam jangka waktu tertentu. Pemilihan Umum mempunyai tiga fungsi utama, yaitu sebagai:<sup>4</sup>

1. Sarana memilih pejabat publik (pembentukan pemerintahan)
2. Sarana pertanggungjawaban pejabat publik, dan
3. Sarana pendidikan politik rakyat.

Menurut **Austin Ranney** pemilu dikatakan demokratis apabila memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. Penyelenggaraan secara periodik (**regular election**)
- b. Pilihan yang bermakna (**meaningful choice**)
- c. Kebebasan untuk mengusulkan calon (**freedom to put forth candidate**)
- d. Hak pilih umum bagi kaum dewasa (**universal adult suffrage**).

Pemilu secara konseptual merupakan sarana implementasi kedaulatan rakyat. Melalui pemilu legitimasi kekuasaan rakyat di

---

<sup>4</sup><https://www.liputan6.com/citizen6/read/2025194/arti-pemilu-pemilu-sebagai-pembelajaran-demokrasi> di akses pada 20 Februari 2021 pukul 19.45

implementasikan melalui “Penyerahan” sebagian kekuasaan dan hak mereka kepada wakilnya yang ada diparlemen maupun pemerintahan. Dengan mekanisme tersebut, sewaktu-waktu rakyat memilih pertanggungjawaban kekuasaan kepada pemerintah.

Pengulangan definisi pemilu berlanjut dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilu, tetapi dengan perluasan. Pada undang-undang sebelumnya, definisi pemilu lebih fokus pada pelaksanaan kedaulatan rakyat yang pelaksanaannya dilakukan dengan cara luber dan jurdil. Namun definisi pemilihan umum dalam undang-undang nomor 7 tahun 2017 menyebutkan jabatan yang akan diperebutkan. Hal ini dapat dilihat dalam pasal 1 angka 1 Undang-undang ini yang berbunyi :<sup>5</sup>

”Pemilihan umum yang selanjutnya disebut pemilu 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 dan bebas rahasia, jujur dan adil dalam negara kesatuan republik kesatuan indonesia berdasarkan pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

## **2. Pengertian Pemilihan Umum di Indonesia**

Pemilu diselenggarakan berdasarkan ketetapan MPR RI Nomor XIV/MPR/1998 yang berdasarkan pada pertimbangan bahwa didalam

---

<sup>5</sup>Lihat pasal 1 Angka 1 Undang- Undang Nomor 7 Tahun 2017.

MKRI yang berdasarkan Pancasila, kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR RI. Dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat secara nyata dalam kehidupan berbangsa dan bernegara perlu diselenggarakan pemilu secara demokratis, transparan, jujur dan adil diselenggarakan dengan pemberian dan pemungutan suara secara langsung umum, bebas dan rahasia. Sebagai tindak lanjut dari upaya implementasi ketetapan MPR RI tersebut dibentuk Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum, yang antara lain memberikan amanat untuk penyelenggara pemilu yang didasarkan pada prinsip bahwa pemilu merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam rangka keikutsertaan rakyat dalam penyelenggara pemerintah negara. Pemilu bukan hanya lembaga permusyawaratan/perwakilan, melainkan juga merupakan satu sarana untuk mewujudkan penyusunan tata kehidupan negara yang dijiwai semangat Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Pada tahun 2004 dilaksanakan pemilu untuk memilih presiden dan wakilnya yang terpisah dengan pemilihan anggota legislatif (DPR). Pemilu di Indonesia menggunakan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, Sebelum dilakukan pemungutan suara, semua parpol melakukan kampanye baik melalui media massa, semua parpol melakukan kampanye baik melalui media massa, dialog, media cetak, media elektronik, pemasangan alatperaga maupun kampanye secara terbuka. Pada saat pencolosan dilakukan Tempat Pemungutan Suara (TPS). Dan

Penghitungan Suara (KPPS). Secara umum tujuan Pemilihan umum adalah:<sup>6</sup>

- a. Melaksanakan kedaulatan rakyat;
- b. Sebagai perwujudan hak asas politik rakyat;
- c. Untuk memilih wakil-wakil rakyat yang duduk dilembaga legislatif serta memilih presiden dan wakil presiden;
- d. Melaksanakan pergantian personel pemerintahan secara aman, damai dan tertib;
- e. Menjamin kesinambungan pembangunan nasional.

### **3. Pengertian Tindak Pidana Pemilu**

Dalam konteks tindak pidana pemilu, tetap berlaku asas dalam hukum pidana, yakni asas legalitas. Dimana suatu tindak pidana pemilu dapat disebut sebagai tindak pidana bila sudah diatur dalam undang-undang. Asas ini berbunyi, “Nullum Delictum Nulla Poena sine previa lege Poenali” artinya, “ Tidak ada perbuatan pidana tanpa ketentuan undang-Undang terlebih dahulu mengaturnya.” Asas ini di rumuskan oleh Anselm Foe Feuerbach dengan sangat baik sebagai berikut: Nulla Poena Sine lege (tidak ada pidana tanpa ketentuan pidana menurut undang-undang); Nulla Poena sine crime (Tidak ada pidana tanpa perbuatan pidana); Nullum crimen sine poena legali (tidak ada perbuatan pidana tanpa pidana menurut undang-undang).

---

<sup>6</sup><https://www.kompas.com/skola/read/2020/01/15/113000169/pemilu-pengertian-alasan-fungsi-asas-dan-tujuan?page=all> di akses pada Tanggal 30 februari 2021

Atas dasar tersebut diatas, maka tindak pidana pemilu harus jelas diatur terlebih dahulu didalam ketentuan undang-undang tentang pemilu atau kitab undang-undang hukum pidana sehingga dapat dikualifikasi sebagai salah satu bentuk tindak pidana. Tanpa adanya peraturan tentang “ apa dan bagaimana tindak pidana pemilu didalam perundang-undangan”, maka setiap tindak atau perbuatan yang dilakukan oleh penyelenggara maupun peserta pemilu yang secara moral maupun politik dianggap terjadi pelanggaran, maka tidak ada hukuman pidana baginya.

Pengertian tindak pidana Pemilu dalam sistem hukum pidana di Indonesia baru pertama kali muncul setelah di undangkannya UU No. 8 Tahun 2012. Sebelumnya, dalam UU No.10/2008 tidak digunakan istilah tindak pidana pemilu melainkan pelanggaran pidana Pemilu. UU No. 10/2008 Pasal 252 menyebutkan bahwa pelanggaran pidana Pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan pidana pemilu yang diatur dalam undang-undang ini yang penyelesaiannya dilaksanakan melalui pengadilan dalam lingkungan peradilan umum<sup>7</sup>. Sedangkan dalam UU No. 8 tahun 2012 Pasal 260 disebutkan bahwa tindak pidana Pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana pemilu sebagaimana diatur dalam undangundang ini. Djoko Prakoso mendefinisikan tindak pidana pemilu adalah setiap orang, badan hukum ataupun organisasi yang dengan sengaja melanggar hukum,

---

<sup>7</sup>Alif Zahran Amirullah, 2020. *Tindak Pidana pemilihan umum Kepala Daerah Yang Dilakukan Oleh Aparatur Sipil Negara*. (Studi Kasus Putusan Nomor 147/Pid.Sus/2018/PN.Sdr). Skripsi, Tinjauan Pustaka. Hlm 8-9

mengacaukan menghalang-halangi atau mengganggu jalannya pemilihan umum yang diselenggarakan menurut undang-undang.

#### **4. Sentra Penegakan Hukum Terpadu**

Sentra Penegakan Hukum Terpadu yang selanjutnya disebut Gakkumdu adalah pusat aktivitas penegakan hukum tindak Pidana Pemilu yang terdiri atas unsur Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kepolisian Daerah, dan/atau Kepolisian Resor, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Kejaksaan Tinggi, dan/atau Kejaksaan Negeri.

Selain mengatur tentang tata cara penanganan tindak pidana Pemilu, UU No. 7 Tahun 2017 juga mengatur keberadaan forum koordinasi dalam proses penanganan setiap pelanggaran tindak pidana pemilu, yang diberi nama Sentra Penegakan Hukum Terpadu atau disingkat Gakkumdu.<sup>31</sup> Menurut UU No. 7 Tahun 2017, Sentra Penegakan Hukum Terpadu adalah pusat aktivitas penegakan hukum tindak pidana Pemilu yang terdiri atas unsur Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kepolisian Daerah, dan/atau Kepolisian Resor, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Kejaksaan Tinggi, dan/atau Kejaksaan Negeri.<sup>32</sup> Bila dilihat dari pengertian ini, maka Sentra Penegakan Hukum Terpadu dalam Pemilu 2019 merupakan institusi baru beranggotakan 3 (tiga) unsur yang berasal dari Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan sebagai pusat penanganan tindak pidana Pemilu sebelum diajukan ke

pengadilan, mulai dari tahap penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan. Artinya, Sentra Gakkumdu merupakan lembaga penegak hukum yang bertanggung jawab terhadap seluruh proses penanganan tindak pidana Pemilu mulai dari tahap penyelidikan sampai penuntutan di sidang pengadilan. Kesimpulan ini didasarkan pada alasan karena di dalam Sentra Gakkumdu sudah ada unsur penegak hukum yang menurut UU No. 8 Tahun 1981 diberi wewenang untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana, sehingga ketika Sentra Gakkumdu dinyatakan sebagai pusat penegakan hukum tindak pidana Pemilu, maka logikanya tentulah lembaga ini yang diberi wewenang untuk melakukan seluruh proses penegakan hukum tindak pidana sampai diperiksa di sidang pengadilan.

Konsep Sentra Gakkumdu sebagai pusat aktivitas penegakan hukum tindak pidana Pemilu yang melibatkan Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan dalam melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana Pemilu di sidang pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 38 UU No. 7 Tahun 2017, ternyata berbeda penjabarannya dalam pasal-pasal terkait. Dalam Pasal 476 ayat (2) misalnya, Sentra Gakkumdu atau Gakkumdu dikatakan 'hanya' sebagai forum koordinasi bagi Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan/atau Panwaslu Kecamatan dengan pihak Kepolisian dan Kejaksaan dalam rangka menyatakan perbuatan atau tindakan yang diduga merupakan tindak pidana Pemilu. Forum koordinasi mana, dalam Pasal 481 ayat (1)

dan ayat (2) dibentuk untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilu yang sifatnya melekat pada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Jadi, walaupun dibentuk oleh 3 (tiga) lembaga, Sentra Gakkumdu berada dalam atau melekat pada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota, sehingga secara struktural berada dibawah kendali Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota.

Bukti lain bahwa Sentra Gakkumdu hanyalah sebuah forum koordinasi dan bukan sebuah institusi mandiri yang berwenang melakukan serangkaian tindakan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana dalam Pemilu 2019 adalah tidak ditemukannya satu norma pun pada Bagian Ketiga tentang Sentra Gakkumdu dalam Pasal 486 yang menjelaskan apa saja kewenangan Sentra Gakkumdu dalam penanganan tindak pidana Pemilu, apalagi kewenangan melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan. Sebaliknya, proses penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana Pemilu justru diatur dalam Pasal 477 sampai Pasal 480 tapi sama sekali tidak menyebutkan bahwa ketiga proses penegakan hukum tersebut dilakukan dan/atau menjadi kewenangan Sentra Gakkumdu, melainkan secara tersirat tetap menjadi kewenangan Kepolisian dan Kejaksaan. Bahkan dalam SOP yang dimiliki Sentra Gakkumdu, terungkap 3 (tiga) tahap penanganan tindak pidana Pemilu yang tidak menggambarkan adanya proses penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan didalamnya, yaitu:

a) Penerimaan, pengkajian dan penyampaian laporan/temuan dugaan tindak pidana pemilu kepada Pengawas Pemilu; dalam tahap ini Pengawas Pemilu berwenang menerima laporan/temuan dugaan pelanggaran pemilu yang diduga mengandung unsur tindak pidana pemilu, selanjutnya dugaan pelanggaran itu dituangkan dalam Formulir Pengaduan. Setelah menerima laporan/temuan adanya dugaan tindak pidana pemilu, Pengawas Pemilu segera berkoordinasi dengan Sentra Gakkumdu dan menyampaikan laporan/temuan tersebut kepada Sentra Gakkumdu dalam jangka waktu paling lama 24 Jam sejak diterimanya laporan/temuan;

b) Tindak lanjut Sentra Gakkumdu terhadap laporan/temuan dugaan tindak pidana pemilu; dalam tahap ini dilakukan pembahasan oleh Sentra Gakkumdu dengan dipimpin oleh anggota Sentra Gakkumdu yang berasal dari unsur Pengawas Pemilu; dan

c) Tindak lanjut Pengawas Pemilu terhadap rekomendasi Sentra Gakkumdu, Dalam tahap ini disusun rekomendasi Sentra Gakkumdu, yang menentukan apakah suatu laporan/temuan merupakan dugaan tindak pidana pemilu atau bukan, atau apakah laporan/temuan tersebut perlu dilengkapi dengan syarat formil/syarat materiil.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa keberadaan Sentra Gakkumdu sebagai pusat aktivitas penegakan hukum tindak pidana dalam

Pemilu 2019 yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 38 UU No. 7 Tahun 2017 hanyalah sebatas forum koordinasi antar 3 (tiga) lembaga yaitu Pengawas Pemilu (Bawaslu dan/atau jajarannya sampai Panwaslu Kecamatan), Kepolisian, dan Kejaksaan dalam rangka membantu Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan/atau Panwaslu Kecamatan untuk menyatakan suatu perbuatan atau tindakan diduga merupakan tindak pidana Pemilu guna diteruskan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 476 ayat (2) dan bukan merupakan institusi tersendiri yang berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan karena kewenangan tersebut tetap berada di tangan kepolisian dan kejaksaan sebagaimana diatur dalam UU No. 8 Tahun 1981.

Mengingat UU No. 7 Tahun 2017 sudah cukup jelas mengatur keberadaan Sentra Gakkumdu di satu sisi dan institusi mana yang berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana dalam Pemilu 2019 di sisi lain, maka Peraturan Bawaslu No. 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu yang ditetapkan untuk melaksanakan perintah Pasal 486 ayat (11) berbunyi, "*Ketentuan lebih lanjut mengenai Gakkumdu diatur dengan Peraturan Bawaslu*" seharusnya tidak justru semakin mengaburkan eksistensi Sentra Gakkumdu, dari hanya sebatas forum koordinasi menjadi forum pengambilan keputusan lintas lembaga. Kekhawatiran ini ternyata terbukti, manakala Pasal 1 angka 29 Perbawaslu No. 31 Tahun 2018 menyatakan,

“Pembahasan adalah kegiatan pada Gakkumdu untuk menindaklanjuti temuan atau laporan dalam rangka penanganan dugaan tindak pidana Pemilu bertujuan menyamakan pendapat dan mengambil keputusan.” Persoalan menjadi semakin serius karena dalam Pasal 19 sampai Pasal 32<sup>8</sup>. Perbawaslu No. 31 Tahun 2018 diatur mekanisme penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sampai pelaksanaan putusan pengadilan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Sentra Gakkumdu, atas kesepakatan atau keputusan bersama terlebih dahulu dari ketiga unsur Sentra Gakkumdu.

Pengaturan Sentra Gakkumdu dalam Perbawaslu No. 31 Tahun 2018 khususnya Pasal 1 angka 29 dan Pasal 19 sampai Pasal 32 ini, menurut hemat Penulis tidak semakin memperjelas keberadaan Sentra Gakkumdu dalam menjalankan tugas dan fungsinya tapi justru telah menyimpang dari maksud yang terkandung dalam UU No. 7 Tahun 2017 bahwa Sentra Gakkumdu hanya merupakan forum koordinasi bagi Bawaslu dan/atau jajarannya sampai Panwaslu Kecamatan dengan Kepolisian dan Kejaksaan dalam menindaklanjuti laporan atau temuan dugaan tindak pidana Pemilu, untuk selanjutnya oleh jajaran Bawaslu diserahkan kepada institusi yang berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana menurut UU No. 8 Tahun 1981. Agaknya, kekeliruan substansial Perbawaslu No. 31 Tahun 2018 dalam

---

<sup>8</sup><<https://www.bawaslu.go.id/id/berita/beda-persepsi-gakkumdu-dewi-perlu-diskusi-mencari-solusi-kelemahan-uu>> tanggal 25 Februari 2021

menerjemahkan maksud UU No. 7 Tahun 2017 inilah yang membuat Sentra Gakkumdu tidak berfungsi efektif dalam menindaklanjuti setiap laporan atau temuan dugaan tindak pidana dalam Pemilu 2019, karena hanya untuk menyatakan suatu perbuatan atau tindakan diduga sebagai tindak pidana Pemilu saja Bawaslu dan/atau jajarannya sampai Panwaslu Kecamatan harus satu suara dengan 2 (dua) unsur Gakkumdu yang lain yaitu Kepolisian dan Kejaksaan, padahal keberadaan penyidik dari Kepolisian dan penuntut dari Kejaksaan dalam Gakkumdu hanyalah sebagai forum koordinasi bagi Bawaslu dan/atau jajarannya sampai Panwaslu Kecamatan, bukan forum untuk mengambil keputusan. Kenyataannya, memang tidak sedikit laporan atau temuan dugaan tindak pidana dalam Pemilu 2019 yang tidak bisa dilanjutkan ke tahap penyidikan atau harus dihentikan di tahap penyidikan dan/atau penuntutan hanya karena ada salah satu unsur Gakkumdu yang tidak sependapat dengan unsur Gakkumdu yang lain.

Pemilihan umum sebagaimana yang dimaksud Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 yang berasas LUBER di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Dan pemilihan umum dilaksanakan satu kali dalam masanya 5 (lima) tahun, ini sesuai dengan Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi, "Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali".

Sudah tentu bahwa tindak pidana pemilihan umum itu hanya terjadi dalam kurung waktu tersebut, akan tetapi pelanggaran terhadap tindak pidana pemilihan umum yang terjadi 5 (lima) tahun sekali ini perlu di tindak terhadap pelanggarnya. Meskipun dilakukan 5 (lima) tahun sekali pemilu itu adalah hal yang hakiki atau penting dalam suatu negara yang demokrasi dan Pemilu itu tidak boleh cacat dan ternoda dalam pelaksanaannya. Apabila Pemilu itu dalam pelaksanaannya ternoda dan cacat yaitu terjadinya pelanggaran maka pihak yang sengaja atau tidak sengaja harus diberikan sanksi hukum dan ditindakan secara tegas baik menurut KUHP maupun Undang-Undang Pemilu.

Perbuatan tindak pidana Pemilu sebelum terbitnya Undang-Undang Pemilu sudah diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yaitu Pasal 148, Pasal 149 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 150, Pasal 151 dan Pasal 152 Kitab UndangUndang Hukum Pidana (KUHP). Disamping Tindak Pidana Pemilu (TPPU) yang diatur dalam KUHP juga diatur lebih rinci dan tegas terhadap tindak pidana pemilu dalam Undang-Undang Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2017. Adapun ketentuan yang mengatur tindak pidana pemilihan dalam Undang-Undang Pemilu, yaitu: <sup>9</sup>

#### Pasal 477

---

<sup>9</sup>Lihat pasal 488 – 494 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

Penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan tindak pidana Pemilu dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini.

#### Pasal 478

Untuk dapat ditetapkan sebagai penyelidik dan penyidik tindak pidana Pemilu harus memenuhi persyaratan.

#### Pasal 479

Penyelidik dalam melakukan penyelidikan menemukan bukti permulaan yang cukup adanya dugaan tindak pidana Pemilu, hasil penyelidikannya disertai berkas perkara disampaikan kepada penyidik paling lama 1 x 24 (satu kali dua puluh empat) jam.

#### Pasal 480

- (1) 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 tersangka.
- (2) 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 dilengkapi.

(3) Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam waktu paling lama (tiga) hari sejak tanggal penerimaan berkas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus sudah menyampaikan kembali berkas perkara tersebut kepada penuntut umum.

(4) Penuntut umum melimpahkan berkas perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) kepada Pengadilan Negeri paling lama 5 (lima) hari sejak menerima berkas perkara dan dapat dilakukan dengan tanpa kehadiran tersangka.

#### Pasal 481

(1) Pengadilan Negeri dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana Pemilu menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini.

(2) Sidang pemeriksaan perkara tindak pidana Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh majelis khusus.

#### Pasal 488

Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain tentang suatu hal

yang diperlukan untuk pengisian daftar Pemilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 203, dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp 2.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

#### Pasal 489

Setiap anggota PPS atau PPLN yang dengan sengaja tidak mengumumkan dan/atau memperbaiki daftar pemilih sementara setelah mendapat masukan dari masyarakat dan/atau Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 206, Pasal 207, dan Pasal 213, dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp 6.000.000,00 (enam juta rupiah).

#### Pasal 490

Setiap kepala desa atau sebutan lain yang dengan sengaja membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu Peserta Pemilu dalam masa Kampanye, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

#### Pasal 491

Setiap orang yang mengacaukan, menghalangi, atau mengganggu jalannya kampanye Pemilu dipidana dengan pidana kurungan paling

lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp 12.000.000,00 (dua belas juta. rupiah).

#### Pasal 492

Setiap orang yang dengan sengaja melakukan Kampanye Pemilu di luar jadwal yang telah ditetapkan oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota untuk setiap Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 276 ayat (2), dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

#### Pasal 493

Setiap pelaksana dan/atau tim Kampanye Pemilu yang melanggar larangan sebagai mana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (2) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

#### Pasal 494

Setiap aparatur sipil negara, anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, kepala desa, perangkat desa, dan/atau anggota badan permusyawaratan desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (3) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

## **D. Tinjauan Umum Pemilihan Kepala Daerah**

### **1. Pengertian kepala daerah**

Berdasarkan pasal 1 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan asas pembantuan dan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang dasar negara Republik Indonesia. Dan yang dimaksud dengan pemerintah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Penyelenggaraan pemerintah pusat adalah presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden, dan penyelenggaraan pemerintah daerah adalah pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD). Kepala Daerah adalah jabatan publik atau politik yang diraih melalui mekanisme politik berdasarkan sistem yang legal, pemilihan perwakilan atau melalui pemilihan langsung. Kepala daerah dalam konteks Indonesia adalah Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi, Bupati sebagai kepala Daerah kabupaten, atau walikota sebagai kepala daerah kota.

### **2. Landasan Konstitusional Mengenai Pemilihan Kepala Daerah**

- a) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pemilihan kepala daerah yang tercantum dalam pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 bahwa gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Pasal yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah tersebut berada pada bab pemerintahan daerah. Adapun terkait sistem dan tata cara penyelenggaraan daerah diatur dengan Undang-Undang.

b) Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang :

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

Setelah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah di anggap perlu di ganti karena tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan daerah maka kemudian dibantu dan disahkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah (Selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014). Pada pasal 59 ayat (1) UU 23 Tahun 2014, diatur bahwa setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah ayat selanjutnya menjelaskan bahwa kepala daerah yang dimaksud yaitu untuk daerah provinsi disebut gubernur, untuk daerah kabupaten disebut bupati dan untuk daerah kota disebut walikota. Adapun untuk mengisi jabatan kepala daerah diatur

dalam pasal 62 bahwa ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah diatur dengan undang-undang.

2. Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan walikota.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui dewan perwakilan rakyat daerah adalah mendapatkan penolakan yang luas oleh rakyat yang proses pengambilan keputusannya tidak mencerminkan prinsip demokrasi. Berdasarkan hal tersebut dibentuklah peraturan pemerintahan pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, Bupati dan walikota. Selain berdasarkan alasan tersebut diatas, terdapat juga pertimbangan mengenai kepentingan yang memaksa sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 yang didalamnya memuat tentang persyaratan perlunya peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Berdasarkan Undang-Undang ini, pada pasal 1 diatur bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, bupati dan walikota

(selanjutnya disebut Perpu Nomor 1 Tahun 2014) ditetapkan menjadi undang-undang dan melampirkannya sebagai sebagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini. Hal ini sesuai dengan amanat dari UU 23 Tahun 2014 yang memerintahkan bahwa terkait dengan ketentuan pemilihan kepala daerah diatur dengan Undang-Undang.

4. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan walikota.

Undang-Undang ini berisi sejumlah perubahan dari Undang-Undang sebelumnya (UU No. 1 Tahun 2015 ). Perubahan tersebut dilakukan karena dianggap masih menyisahkan sejumlah kendala dalam pelaksanaan Undang-Undang sebelumnya, sehingga dianggap perlu disempurnakan. Salah satu perubahan yang dilakukan dari UU sebelumnya adalah terkait lembaga yang menangani perkara perselisihan hasil pemilihan. Jika dalam UU sebelumnya penanganan perkara perselisihan hasil pemilihan ditangani oleh pengadilan tinggi yang ditetapkan Mahkamah Agung, maka pada UU No.8 Tahun 2015 perkara perselisihan hasil penelitian ditangan badan peradilan khusus. Namun, jika badan peradilan khusus yang dimaksud belum dibentuk maka

perkara perselisihan penetapan hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi.

Selain itu, masih terdapat perubahan-perubahan lainnya berupa penambahan ataupun penghapusan beberapa ketentuan-ketentuan lainnya yang tidak mengalami perubahan dinyatakan tetap berlaku.

5. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan walikota.

Undang-Undang ini sebagai penyempurnaan beberapa ketentuan dalam penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur , Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang diatur dalam UU No.8 Tahun 2015. Salah satu perubahan yang dilakukan yaitu mengenai batas waktu pengajuan permohonan pembatalan penetapan hasil perhitungan suara kepada mahkamah Konstitusi. Undang-Undang sebelumnya (UU No. 8 Tahun 2015) mengatur bahwa peserta pemilihan dapat mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi dengan jangka waktu paling lama 3 x 24 jam sejak diumumkannya penetapan perolehan suara hasil pemilihan oleh KPU provinsi dan KPU Kabupaten/kota. Sedangkan pada UU ini

( UU No. 10 Tahun 2016), Peserta pemilihan dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan perolehan suara kepada Mahkamah Konstitusi aling lambat 3 hari kerja terhitung sejak diumumkannya penetapan perolehan suara oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/kota.

6. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan umum.

Berdasarkan undang-Undang ini diuraikan bebrapa hal diantaranya mengenai tugas KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, sebagai penyelenggara pemilihan gubernur, Bupati, dan Walikota. Selain itu di atur juga tugas dan kewenangan penyelenggara pemilihan umum pada pemilihan presiden dan wakil presiden, dan Pemilihan Dewan perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sehingga dapat terlihat perbedaan tugas kewenangan penyelenggara dalam setiap agenda pemilihan umum.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Tipe Penelitian**

Tipe penelitian ini adalah menggunakan metode penelitian Normatif-atau tipe penelitian doktrinal yaitu di tujukan pada peraturan-peraturan yang tertulis atau yang di sebut dengan metode penelitian kepustakaan (*Library Research* ) baik dengan teknik pengumpulan dan inventarisasi buku- buku, karya- karya ilmiah dari internet serta dokumen yang ada hubungannya dengan masalah yang di bahas.

#### **B. Jenis dan Sumber bahan Hukum**

Jenis dan sumber bahan hukum yang di perlukan dalam penelitian ini sesuai dengan permasalahan dan tujuan penelitian yang di mana jenis data di bagi dalam 2 jenis, yaitu :

1. Bahan Hukum primer, yaitu bahan hukum yang di peroleh dari peraturan perundang-undangan.
2. Bahan Hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang di peroleh dan dikumpulkan oleh peneliti melalui literatur atau studi kepustakaan seperti buku-buku ilmu hukum, hasil penelitian, rancangan

peraturan perundang-undangan, hasil-hasil penelitian, internet dan lain sebagainya yang berhubungan dengan masalah yang dibahas.

### **C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Teknik yang digunakan dalam mengumpulkan bahan hukum penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Dokumen, yaitu usaha pengumpulan bahan hukum dengan menggunakan buku-buku, dokumen-dokumen yang mempunyai hubungan langsung dengan permasalahan yang dikaji.
2. Kepustakaan penelitian, dilaksanakan dengan mengumpulkan membaca dan menelusuri sejumlah buku-buku, hasil-hasil penelitian, rancangan peraturan perundang-undangan, karya ilmiah, dan literatur lain dari internet yang berhubungan dan dapat menunjang dalam penelitian.

### **D. Analisis bahan hukum**

Untuk memperoleh bahan hukum seperti yang di maksud di atas seluruh bahan hukum yang dikumpulkan oleh peneliti selanjutnya diklasifikasikan dan dianalisis menghasilkan kesimpulan dari bahan-bahan yang didapatkan sesuai dengan permasalahan yang dibahas. Kesimpulan-kesimpulan atau pesan-pesan dari berbagai macam bahan yang telah dianalisis digunakan untuk mengkaji dan membahas permasalahan yang diteliti oleh peneliti pada penelitian ini.

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Jenis-Jenis Tindak Pidana yang dapat dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara.**

Aparatur sipil negara dalam Undang-Undang No.5 tahun 2014 yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Dalam hal ini ASN yang merupakan pegawai pemerintah, sebagai bagian dari birokrasi diharapkan tidak menjadi alat kekuasaan namun menjadi bagian yang dibutuhkan rakyat, dalam artian bahwa ASN dibebaskan dari segala kepentingan politik khususnya dalam PILKADA.. Menurut Pasal 2 Huruf f Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara adalah setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.<sup>10</sup>

Pada dasarnya seorang ASN berhak untuk menunjuk seseorang untuk menjadi pemimpin namun tidak dengan melakukan kampanye atau

---

<sup>10</sup>Lihat Pasal 2 Huruf F Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

segala hal yang menguntungkan bagi salah satu anggota calon. Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) selaku pihak yang bertanggung jawab dalam mengawasi pelaksanaan norma, dasar, kode etik, dan kode perilaku ASN, dalam melaksanakan pengawasannya tersebut berwenang memutuskan adanya pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh pegawai Aparatur Sipil Negara. KASN juga telah menjelaskan secara jelas terkait hal-hal yang tidak boleh dilakukan oleh ASN, diantaranya yaitu:<sup>11</sup>

1. Kampanye atau sosialisasi melalui media sosial (posting, share, berkomentar, Foto bareng calon pasangan calon, Like status Facebook (pasangan calon);
2. Menghadiri deklarasi calon;
3. Ikut sebagai panitia atau pelaksana kampanye;
4. Ikut kampanye dengan atribut PNS;
5. Ikut kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
6. Menghadiri acara partai politik (parpol);
7. Menghadiri penyerahan dukungan parpol ke pasangan calon;
8. Mengadakan kegiatan mengarah keberpihakan (ajakan, himbauan, seruan, pemberian barang);
9. Memberikan dukungan ke calon legislatif/calon independen kepala daerah dengan memberikan KTP;

---

<sup>11</sup>Lia sefiani,2020. Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilu 2019 menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentan Aparatur Sipil Negara (studi Kasus wawancara Ust.Abdul Somad dengan Prabowo Subianto. Skripsi, Tinjauan Pustaka. Hlm 34.

10. Mencalonkan diri dengan tanpa mengundurkan diri (sebagai ASN);
11. Membuat keputusan yang menguntungkan atau merugikan pasangan calon;
12. Menjadi anggota atau pengurus parpol;
13. Mengerahkan PNS untuk ikut kampanye;
14. Pendekatan ke parpol terkait pencalonan dirinya atau orang lain;
15. Menjadi pembicara/narasumber dalam acara parpol;
16. Foto bersama pasangan calon dengan mengikuti simbol tangan atau gerakan yang digunakan sebagai bentuk keberpihakan.

Perbuatan yang dapat digolongkan sebagai tindak pidana pemilu diatur dalam pasal 488- pasal 554 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Di dalam UU Pemilukada, perbuatan – perbuatan yang dikategorikan sebagai pelanggaran dan diancam sanksi pidana yang khususnya dilakukan oleh Aparatur sipil negara adalah sebagai berikut :

- 1) Pemberian keterangan yang tidak benar terkait daftar Pemilih, dasar Hukum nya terdapat pada Pasal 177A Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 1 tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang nomor 1 tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota menjadi undang-undang yang berbunyi ;

“Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum memalsukan data dan daftar pemilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) dan paling banyak Rp72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah)”

Mengenai hal diatas adalah tidak bolehnya Pihak ASN menyalahgunakan wewenangnya dalam memberikan keterangan tidak benar dalam pengisian daftar pemilih yang bisa menyebabkan kerugian terhadap salah satu calon kandidat sehingga dalam hal ini pihak ASN melanggar apa yang telah diatur dalam pasal 488 yang seharusnya sebagai pihak Asn harus memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata.

- 2) Setiap orang yang karena jabatannya menghilangkan hak seseorang untuk menjadi paslon.

“Setiap orang yang karena jabatannya dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menghilangkan hak seseorang menjadi Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota atau meloloskan calon dan/atau pasangan calon yang tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 dan Pasal 45, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 96 (sembilan puluh enam)

bulan dan denda paling sedikit Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah) dan paling banyak Rp96.000.000,00 (sembilan puluh enam juta rupiah)”

- 3) Seseorang atasan yang tidak memberikan kesempatan kepada pekerja untuk memberikan suaranya.

Terdapat pada Pasal 182B undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang berbunyi:

“Seorang majikan atau atasan yang tidak memberikan kesempatan kepada seorang pekerja untuk memberikan suaranya, kecuali dengan alasan bahwa pekerjaan tersebut tidak bisa ditinggalkan diancam dengan pidana penjara paling singkat 24 (dua puluh empat) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah) dan paling banyak Rp72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah).

- 4) Setiap orang yang dengan kekerasan, dengan ancaman kekerasan, atau dengan menggunakan kekuasaan yang ada padanya pada saat pendaftaran pemilih menghalangi seseorang untuk terdaftar sebagai pemilih dalam Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dasar hukumnya Pasal 182A

Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menggunakan kekerasan, ancaman kekerasan, dan menghalang-halangi seseorang yang akan melakukan haknya untuk memilih, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 24 (dua puluh empat) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah) dan paling banyak Rp72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah).

Undang-Undang diatas menyebutkan, setiap orang yang dengan kekerasan, dengan ancaman kekerasan, atau dengan menggunakan kekuasaan yang ada padanya pada saat pendaftaran pemilih, menghalangi seseorang untuk terdaftar sebagai pemilih dalam pemilu, dipidana dengan pidana penjara paling lama tujuh puluh dua bulan dan denda paling sedikit Rp.24.000.000 dan paling banyak Rp.72.000.000

Jenis pelanggaran pidana terkait penanganan Pelanggaran Tindak Pidana Pemilihan dalam proses yang dilakukan Bersama gakkumdu memiliki tantangan yang berat dalam konteks penyamaan pemahaman ni. Rata – rata yang dalam pembahasan kasus pidana pemilihan tersebut, berhenti dalam pembahasan pertama maupun Pembahasan kedua. Pembahasan kedua memang memiliki tantangan yang besar dan berat, karena untuk menyamakan pemahaman ketiga (tiga) institusi Bawaslu, Kepolisian dan Kejaksaan Negeri (*three partried*) sangat menjadi perhatian tersendiri dan hal lain dalam penanganan perkara Tindak

Pidana yang berhenti di tahap penyidikan adalah bagian dari wewenang penuh pihak penyidikan yang mengeluarkan SP3.

#### **B. Penyelesaian Hukum tindak Pidana Pemilihan Umum Kepala Daerah Yang Dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara**

Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 sebenarnya sudah mengalami perubahan dua kali yaitu Undang-Undang nomor 8 tahun 2015 sebagai perubahan yang pertama dan Undang-Undang nomor 10 tahun 2016 sebagai perubahan yang kedua . Rumusan delik dalam UU ASN masih sangat bersifat umum dan membutuhkan perincian dari regulasi turunannya, karenanya penulis mengajak pembaca untuk melihat regulasi turunan, antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, dan peraturan turunan lain yang dikeluarkan oleh pemerintah, Presiden maupun oleh kementerian.

Tindak pidana yang terjadi dalam pemilu memang merupakan pelanggaran terhadap hak politik dan perbuatan curang tertentu yang sangat berpotensi mengganggu integritas penyelenggaraan pemilu, seperti menghilangkan hak pilih orang lain, melakukan politik uang, penggelembungan suara, kampanye hitam dan lain-lain. Potensi pelanggaran tersebut tidak hanya dilakukan oleh individu sebagai pribadi kodrati tetapi juga dilakukan oleh korporasi atau partai politik. Dalam

bentuk pertanggungjawabannya, tindak pidana pemilu dibedakan berdasarkan subjeknya, yaitu subjek hukum setiap orang dan badan hukum atau korporasi. Ketentuan pidana yang dilakukan oleh setiap orang sebagai pelaku tindak pidana pemilihan umum terdapat didalam beberapa pasal Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Ada banyak Pasal yang mengatur tentang hal tersebut, namun akan diuraikan beberapa Pasal yang dianggap penting terkait dengan kategori setiap orang sebagai pelaku tindak pidana pemilu, seperti yang telah dijelaskan diatas.

Pertanggungjawaban Pidana Bagi Pelaku Tindak Pidana Pemilihan Umum menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, khususnya dalam hal ini pihak Aparatur Sipil Negara. Yang mana berdasarkan berbagai literature yang ada, bahwa pelaku-pelaku tindak pidana pemilu tersebut dapat mempertanggungjawabkan terhadap kesalahan pelanggaran tindak pidana pemilu, asalkan dapat memenuhi unsur kesalahannya dan tidak berlaku bagi pelaku yang tidak cakap dan tidak sehat rohaninya atau gila. Artinya adalah selama pelaku-pelaku tindak pidana pemilu tersebut telah memenuhi unsur-unsur kesalahan maka subjek hukum tersebut harus mempertanggungjawabkan secara pidana kesalahan yang dilakukan dalam tindak pemilu berdasarkan ketentuan pidana pemilu yang diatur dalam UU No 7 Tahun 2017 yaitu dalam alur penanganan pelanggaran pidana pemilu;

Alur penanganan tindak pidana dalam sistem peradilan pidana pemilu menunjukkan birokrasi penanganan yang tidak sederhana apalagi

yang melibatkan Aparatur sipil negara . Sistem penanganan tindak pidana pemilu jauh lebih rumit dibandingkan tindak pidana biasa yang hanya melibatkan polisi, jaksa dan pengadilan. Sementara tindak pidana pemilu juga melibatkan pengawas pemilu. Sehingga, kondisi inipun dinilai sebagai salah satu alasan kenapa penanganan tindak pidana pemilu menjadi tidak efektif.

Berbagai perbuatan yang ditetapkan sebagai tindak pidana pemilu hanya dapat dituntut sesuai UU Pemilu, bukan ketentuan pidana umum. Hal ini sesuai dengan penerapan asas *lex specialis derogat legi generali*. Menurut asas ini, semua unsur-unsur suatu rumusan delik terdapat atau ditemukan kembali di dalam peraturan lain, sedangkan peraturan yang disebut kedua (yang khusus) itu disamping semua unsur-unsur peraturan pertama (yang umum) memuat pula satu atau beberapa unsur lain. Dalam kaitan dengan pemilu, unsur lain yang dimaksud adalah tindak pidana tersebut terjadi dalam kaitannya/dalam proses penyelenggaraan pemilu.

Dari aspek hukum formil, hukum pidana pemilu juga tunduk pada ketentuan yang berlaku dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Di mana, pengadilan negeri dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak Penanganan Tindak pidana pemilu menggunakan KUHAP, kecuali ditentukan lain dalam Pemilu. Frasa “kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini” dalam Pasal 262 UU Nomor 8 Tahun 2012 merupakan klausul yang memberi kekhususan tertentu bagi proses pemeriksaan dugaan tindak pidana pemilu. Salah satu

kekhususannya adalah sangat terbatasnya waktu penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan oleh pengadilan. Pembatasan waktu dalam memeriksa dan mengadili tindak pidana pemilu sesungguhnya ditujukan agar penanganan tindak pidana pemilu dapat memberikan kepastian hukum bagi tahapan penyelenggaraan pemilu.

Selain itu, kekhususan tindak pidana pemilu juga terlihat pada keterbatasan upaya hukum bagi orang yang dinyatakan terbukti melakukan tindak pidana pemilu. Di mana, terhadap putusan pengadilan hanya dapat dilakukan banding dan putusan pengadilan banding (Pengadilan Tinggi) memiliki sifat terakhir dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain. Dengan demikian, upaya kasasi sebagai upaya hukum biasa tidak tersedia dalam pemeriksaan tindak pidana pemilu.

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

Oleh karena melibatkan sejumlah institusi dalam penanganan tindak pidana pemilu, maka untuk tujuan menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana pemilu oleh Bawaslu, Kepolisian dan Kejaksaan, diatur dan dibentuklah sebuah sentra penegakan hukum terpadu (Sentra Gakumdu). Di mana, institusi ini berkedudukan sebagai tempat untuk menyamakan pandangan antar institusi yang terlibat dalam menangani tindak pidana pemilu. Hanya saja, dalam pengaturan teknis dan praktiknya, Gakkumdu justru ditempatkan sebagai institusi yang bertugas menyelenggarakan penanganan tindak pidana pemilu secara terpadu. Pada saat yang sama, juga memberi penilaian apakah bukti-bukti dugaan tindak yang diserahkan Bawaslu beserta jajaran telah terpenuhi atau tidak. Dalam konteks itu, dalam keadaan tertentu, penyidik kepolisian justru hanya memosisikan diri sebagai pihak yang menerima bersih laporan tanpa melakukan penyidikan lagi. Padahal, sesuai UU Pemilu, penyidik kepolisian yang semestinya melakukan penyidikan atas telah terjadinya dugaan tindak pidana pemilu. Pemeriksaan perkara tindak pidana ditangani oleh majelis khusus yang dibentuk pada pengadilan negeri maupun pengadilan tinggi. Di mana, hakim khusus perkara pidana pemilu mesti memiliki syarat dan kualifikasi tertentu yang pengangkatannya ditetapkan berdasarkan Keputusan Kedua Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tidak mengatur secara khusus ikhwal pembuktian dalam perkara tindak pidana pemilu. Dalam

arti, tidak terdapat ketentuan yang memberikan karakter tersendiri dalam pembuktian tindak pidana pemilu. Ketiadaan pengaturan pembuktian tindak pidana pemilu berkonsekuensi terhadap tunduknya rezim pembuktian tindak pidana pemilu pada sistem pembuktian dalam KUHP. Hal itu didasarkan pada ketentuan Pasal 481 ayat (1) yang menyatakan, Pengadilan negeri dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana Pemilu menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini. Ketentuan tersebut mengisyaratkan bahwa pembuktian tindak pidana pemilu sepenuhnya mengikuti apa yang diatur dalam KUHP. Dengan karakter khusus yang dimiliki tindak pidana pemilu, seperti singkatnya waktu penanganan, sesungguhnya membutuhkan adanya ketentuan terkait pembuktian yang lebih spesifik selain yang diatur dalam KUHP. Jika hanya mengacu pada KUHP, penanganan tindak pidana pemilu akan jauh dari efektif. Apalagi untuk tujuan mengawal integritas pemilu yang jujur dan adil.

Dugaan tindak pidana ASN berdasarkan UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum berdasarkan hukum positif, terdapat kesalahan yang dilakukan oleh ASN itu sendiri melanggar aturan yang sudah ada ketetapannya di dalam undang-undang, undang-undang mengatakan bahwasanya ASN tidak boleh terlibat dalam pemilu

Proses penegakan hukum tindak pidana pemilu dilaksanakan melalui berbagai tahapan. Berbagai tahapan tersebut diatur dalam

beberapa peraturan antara lain Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan berbagai peraturan turunannya seperti Perbawaslu Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Gakkumdu dan lainnya. Proses penegakan hukum tindak pidana pemilu dimulai dari penerimaan laporan atau temuan, setelah itu akan dilakukan pembahasan di berbagai tingkatan. Adapaun jelasnya sebagai berikut:

1. Penerimaan Laporan Proses di mulai pada penerimaan laporan, Bawaslu di dampingi oleh sentra gakkumdu melakukan pengkajian sesuai dengan format kelengkapan temuan atau laporan dugaan tindak pidana pemilu. Format kelengkapan itu meliputi persyaratan formiil dan materiil. Adapun syarat tersebut berupa:

- a. Syarat Formiil:

- 1) Pihak yang melaporkan;
- 2).Waktu pelaporan tidak melebihi ketentuan batas waktu; dan  
Keabsahan laporan dugaan pelanggaran yang meliputi kesesuaian tanda tangan dalam formulir laporan dugaan pelanggaran dengan kartu identitas; dan tanggal waktu pelaporan.

- b. Syarat materiil:

- 1) Identitas
- 2) Peristiwa dan uraian kejadian;
- 3) Waktu dan tempat peristiwa terjadi;
- 4) Saksi-saksi yang mengetahui peristiwa tersebut; dan

5) Barang bukti yang mungkin di peroleh atau di ketahui. Setelah berkas dinyatakan memenuhi syarat formil dan materiil, laporan dan temuan akan diberi nomor laporan dan di catat dalam buku register penerimaan laporan paling lama 1 (satu) hari sejak laporan atau temuan diterima. Jika laporan atau temuan dinyatakan belum memenuhi persyaratan formil dan materiil, bawaslu memberikan waktu untuk melengkapi persyaratan tersebut paling lama 3 (tiga) hari .

2. Pembahasan Tahap Pertama, Pembahasan tahap pertama dimulai dengan Pengawas Pemilu bersama dengan Penyidik dan Jaksa paling lama 1x24 (satu kali dua puluh empat) jam melakukan Pembahasan pertama terhitung sejak tanggal temuan atau laporan diterima dan diregistrasi oleh Pengawas Pemilu. Pembahasan ini dipimpin oleh Koordinator Gakkumdu di setiap tingkatan.

Pembahasan tahap pertama ini bertujuan untuk menentukan kelengkapan persyaratan serta menentukan pasal yang akan disangkakan terhadap peristiwa temuan dan laporan yang telah di registrasi. Hasil pembahasan ini akan dimasukkan kedalam Berita Acara Pembahasan I.

3. Kajian Pelanggaran Pemilu, pada tahap ini, proses dimulai dengan Pengawas Pemilu melakukan kajian terhadap temuan atau laporan pelanggaran Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (5) Perbawaslu Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Gakkumdu paling

lama 7 (tujuh) Hari terhitung setelah temuan atau laporan diterima dan diregistrasi oleh Pengawas Pemilu. Dalam melakukan kajian ini, bawaslu dapat mengundang terlapor, saksi dan/atau ahli untuk dimintai keterangan atau klarifikasi yang bertujuan untuk memenuhi keterangan tambahan. Proses ini dilakukan paling lama 14 (empat belas) hari setelah temuan dan laporan diterima dan diregistrasi. Sebelum dimintai keterangan, terlapor, saksi dan/atau ahli terlebih dahulu dilakukan pengambilan sumpah dan akan dituangkan dalam Berita Acara di Bawah Sumpah. Hasil dari keseluruhan proses ini dituangkan kedalam dokumen proses kajian dan penyelidikan.

4. Pembahasan Kedua, pembahsan tahap kedua ini dimulai dengan Pengawas Pemilu bersama dengan Penyidik dan Jaksa melakukan Pembahasan kedua paling lama 14 (empat belas) hari sejak temuan atau laporan diterima dan diregistrasi oleh Pengawas Pemilu. Pembahasan ini dipimpin oleh Koordinator Gakkumdu di setiap tingkatan yang bertujuan untuk membahas kajian pengawasan pemilu dan laporan hasil penyelidikan. Pembahasan ini bertujuan untuk menentukan apakah suatu laporan atau temuan merupakan tindak pidana pemilu atau bukan tindak pidana pemilu. Apabila laporan atau temuan tindak pidana tersebut dinyatakan sebagai tindak pidana, maka pengawas pemilu meneruskan penanganan dugaan tindak pidana pemilu kepada penyidik. Jika ternyata laporan dan temuan tersebut tidak ditemukan unsur tindak pidana pemilu, maka penanganan dihentikan.

5. Rapat Pleno Pengawas Pemilu, pengawas Pemilu melaksanakan rapat pleno untuk memutuskan temuan atau laporan ditingkatkan ke tahap Penyidikan atau dihentikan berdasarkan pada hasil pembahsan kedua, kajian pengawasan pemilu dan laporan hasil penyelidikan. Pada rapat pleno ini, pengawas pemilu mengumumkan peningkatan atau pemberhentian laporan atau temuan dengan mengumumkan status temuan atau laporan disertai alasan pemberhentian penanganan kepada pelapor. Jika laporan ditingkatkan pada tahap penyidikan, maka pengawas pemilu meneruskan temuan atau laporan kepada penyidik dan menerbitkan surat perintah tugas untuk melaksanakan penyidikan.
6. Penyidikan, Penyidik melakukan Penyidikan setelah diterbitkan surat Perintah Penyidikan oleh Koordinator Gakkumdu dari unsur Polri. Penyidik melakukan Penyidikan paling lama 14 (empat belas) hari terhitung sejak laporan dugaan tindak pidana Pemilu yang diteruskan dari Pengawas Pemilu sebagaimana dimaksud Pasal 24 ayat (6) Perbawaslu Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Gakkumdu.
7. Pembahasan Ketiga, penyidik menyampaikan hasil Penyidikan dalam Pembahasan ketiga yang dipimpin oleh Koordinator Gakkumdu dari unsur Polri. Pembahasan ketiga dihadiri oleh Pengawas Pemilu, Penyidik, dan Jaksa untuk membahas hasil Penyidikan. Pembahasan ketiga menghasilkan kesimpulan dapat atau tidaknya perkara dilimpahkan kepada Jaksa. Penyidik Polri menyampaikan hasil penyidikannya disertai berkas perkara kepada penuntut umum paling

lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya laporan dan dapat dilakukan dengan tanpa kehadiran tersangka. Dalam hal hasil penyidikan belum lengkap, dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari Penuntut Umum mengembalikan berkas perkara kepada Penyidik Polri disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi. Pengembalian berkas perkara hasil penyidikan sebagaimana dari Penuntut Umum kepada Penyidik hanya dilakukan 1 (satu) kali. Setelah berkas perkara diterima Penuntut Umum dan dinyatakan lengkap Penyidik menyerahkan tanggung jawab tersangka dan barang bukti kepada Penuntut Umum.

8. Penuntutan, Penuntut Umum melimpahkan berkas perkara kepada Pengadilan Negeri paling lama 5 (lima) hari terhitung sejak berkas perkara diterima dari Penyidik dan surat pengantar pelimpahan yang ditandatangani oleh Pembina Gakkumdu dari unsur Kejaksaan sesuai dengan tingkatan. Surat dakwaan yang telah disusun oleh Jaksa tembusannya disampaikan kepada Koordinator Gakkumdu
9. Praperadilan, Dalam hal terdapat permohonan praperadilan baik dalam tingkat penyidikan atau penuntutan maka Pengawas Pemilu, Penyidik dan/atau Penuntut Umum melakukan pendampingan dan monitoring.
10. Pembahasan Keempat, Setelah putusan pengadilan dibacakan, Penuntut Umum melaporkan kepada Koordinator Gakkumdu dari unsur Kejaksaan sesuai tingkatan. Gakkumdu sesuai tingkatan melakukan Pembahasan keempat dipimpin oleh Koordinator dari unsur Kejaksaan

paling lama 1x24 (satu kali dua puluh empat) jam setelah putusan pengadilan dibacakan. Pembahasan keempat bertujuan untuk menentukan sikap Gakkumdu dalam:

- a. melakukan upaya hukum terhadap putusan pengadilan; atau
- b. melaksanakan putusan pengadilan.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Dari hasil pembahasan dan analisis yang telah dikemukakan diatas mengenai analisis yuridis tindak pidana pemilihan umum kepala daerah yang dilakukan oleh aparatur sipil negara maka diperoleh kesimpulan berikut :

1. Jenis Jenis Tindak Pidana yang dapat dilakukan oleh aparatur sipil negara khususnya dlam hal ini yang dapat dilakukan oleh ASN termuat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dimana Perbuatan yang dapat digolongkan sebagai tindak pidana pemilu diatur dala pasal 177- pasal 198, yang salah satunya yaitu pada pasal 177 yanitu pemberian keterangan tidak benar terkait daftar pemilih. Di dalam UU Pemilukada, perbuatan – perbuatan yang dikategorikan sebagai tindak pidana dan diancam sanksi pidana dimana salah satu sanksinya adalah hukuman denda Maupun Hukuman kurungan penjara.
2. Penyelesaian hukum tindak pidana penyalahgunaan wewenang Aparatur Sipil Negara dari segi hukum pidana Pemilihan Umum menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tenatng Pemilihan Umum kepala daerah, khususnya dalam hal ini pihak Aparatur Sipil Negara, bahwa pelaku-pelaku tindak pidana pemilu tersebut dapat mempertanggungjawabkan terhadap kesalahan pelanggaran tindak

pidana pemilu, asalkan dapat memenuhi unsur kesalahannya. Artinya apabila dalam tindakan pelaku mengandung unsur kesalahan maka subjek hukum tersebut harus mempertanggungjawabkan secara pidana kesalahan yang dilakukan dalam tindak pemilu berdasarkan ketentuan pidana pemilu yang diatur dalam UU No 7 Tahun 2017 yaitu dalam alur penanganan pelanggaran pidana pemilu.

## **B. Saran**

Adapun saran yang dapat penulis berikan sesuai hasil penelitian yang penulis peroleh sebagai berikut :

1. Perlu dilakukan sosialisasi terkait tentang peraturan yang telah dimuat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pelanggaran yang tidak dapat dilakukan oleh ASN dalam pemilihan kepala daerah ke masyarakat agar dapat menekan potensi pelanggaran netralitas ASN menjadi berkurang.
2. Perbaiki Sistem Penanganan 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.

## DAFTAR PUSTAKA

Al-Quran dan Terjemahannya, Departemen Agama Republik Indonesia.

### Buku

Agus Riswanto (2016), *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia pengaruhnya Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas dan Sistem Presidensial Efektif*. Yogyakarta : Thafa Media.

Agus Riswanto. (2019). *Tindak Pidana & Pertanggungjawaban Pidana Tinjauan kritis Melalui Konsintensis Antar Asas, Teori, dan Penerapannya*. Jakarta: Kencana.

Ahmad Gifran. dan Sudarsono. (1991). *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Jakarta : Rineka Cipta.

Andi Hamzah. (2017). *Hukum Pidana Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

Ani Sri Rahayu. (2017). *Pendidikan Pancasila & Kewarganegaraan (PPKn)*. Jakarta: Bumi Aksara.

C.S.T Kansil. (1986). *Pengantar Hukum Indonesia dan tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.

Eddy O.S Hiariej. (2015). *Hukum Acara Pidana*. Tangerang Selatan: Universitas Terbuka.

Fajlurrahman Jurdi. (2018). *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*. Jakarta: Kencana

Fitri Raharjo. (2014). *Himpunan Lengkap Undang-Undang Tentang pemerintahan Daerah*. Jogjakarta: Saufa.

Jihad, M.N. dan FINT.(1981). *KUHP (Kitab Undang- Undang Hukum Pidana) & Kuhap (Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana)*. Jakarta: Bhafana Publishing.

Leden Marpaung. (2010). *Proses penanganan Perkara Pidana (Di Kejaksaan & Pengadilan Negeri Upaya Hukum & Eksekusi)*. Jakarta: Sinar Grafika.

Lilik, Mulyadi. (2020). *Menggagas Model Ideal Pedoman Pemidanaan Dalam Sistem Hukum Pidana Indonesia*. Jakarta: Kencana.

Muhammad Ainul Syamsu. (2016). *Penjatuhan Pidana & Dua Prinsip Dasar Hukum Pidana*. Jakarta: Kencana.

Rozali Abdullah. (2009). *Mewujudkan Pemilu Yang Berkualitas Pemilu Legislatif*. Jakarta: Rajawali Pers.

Ruslan Renggong. (2016). *Hukum Pidana khusus memahami Delik Delik di Luar KUHP*. Jakarta: Kencana.

Said Sampara. (2015). *Buku Ajar Pengantar Ilmu Hukum*. Makassar: Kretakupa.

Sarman, Muhammad Taufik Makarno. (2012). *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.

Sri Hartini, Tedi Sudrajat. (2017). *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

Suharto, Junaedi Efendi. (2016). *Panduan Praktis Bila Menghadapi Perkara Pidana Mulai Proses Penyidikan Hingga Persidangan*. Jakarta: Kencana.

Supranto. (2003). *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*. Jakarta : Rineka Cipta.

Teguh Prasetyo. (2010). *Hukum Pidana*. Jakarta: Rajawali Pers.

Viswandro. (2002). *Kamus Istilah Hukum sumber Rujukan Peristilahan Hukum*. Yogyakarta : Yustisia.

Zainal Asikin. (2015). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta : RajaGrafindo Persada

### **Jurnal Dan Skripsi**

Akram, (2019) Analisis Hukum Terhadap Pemungutan Suara Ulang Dalam Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA). Skripsi Hlm 8-13.

- Alif Zahran Amirullah. (2020)*Tindak Pidana Pemilihan Umum Kepala Daerah yang di lakukan oleh Aparat Sipil Negara*. Skripsi.Hlm 21-22 .
- Andi Riatul Mutia Juliastuty. Analisi Tentang Sistem Kepala daerah tujuan Hukum positif di indonesia dan hukum islam. 2020.hlm 10-17.
- A.R Faudji, *kewenangan Kepolisian Dalam Penyidikan Tindak Pidana Pemilu Di Daerah*, lex Administratum 3(4), 2019 Hlm. 3-4.
- Bambang Sugiant. (2017).*Analisis Yuridis Penerapan Bentuk-Bentuk Pidana pemilu Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017*. Skripsi Hlm. 8-9 di akses pada tanggal 20 februari 2021 pukul 00.19
- Budiono,2019. Asas netralitas Apratur Sipil Negara Pada Pemilukada (studi Penerapan Pasal 2 Huruf F UU RI Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Netralitas ASN dikabupaten Tulungagung).jurnal Volume 8 Nomor 2. hlm 131.
- Boby Maha Putra Wijaya. (2015)*Proses Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Pemilu Pada Pemilihan Legislatif Tahun 2014 di pengadilan Negeri Kelas IB LubukLinggau*. Skripsi. Hlm 15-16.
- Darwin Fatir, 2020. Anggota KASN ingin ada Regulasi Tindak Pejabat Pembina kepegawaian ASN. <https://www.antaranews.com/berita/1659358/anggota-kasn-ingin-ada-regulasi-tindak-pejabat-pembina-kepegawaian-asn> di akses pada tanggal 31 agustus 2021
- Dewi, *Beda Persepsi Gakkumdu, Perlu Diskusi Mencari Solusi Kelemahan UU*”, diakses dari <<https://www.bawaslu.go.id/id/berita/beda-persepsi-gakkumdu-dewi-perlu-diskusi-mencari-solusi-kelemahan-uu> tanggal 25 Februari 2021
- Dudung Mulyadi. (2019).*Analisis Penerapan Bentuk-Bentuk Tindak Pidana Pemilu*.hlm 14-15
- Eki Furqon, (2020). *kedudukan Komisi Aparatur Sipil Negara dalam Menjaga Netralitas Aparatur Sipil Negara pada pemilihan Umum 2019 di Tinjau dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum ( Studi Ksus pada Pemilu 2019 di*

Provinsi Banten). Ajudikasi 4 (1), hlm. 16-15.  
<https://core.ac.uk/download/pdf/327233442.pdf>

Fika Rizkayanti Purnama. (2019). *Tinjauan Yuridis terhadap Kampanye Pemilihan Umum Kepala daerah dalam Penggunaan Media televisi..skripsi*. Hlm 41-42.

Hasmaniar Bachrun, 2021. *Penanganan Dugaan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Oleh Bawaslu Kabupaten Maros Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020*. Jurnal Volume 2. Halaman 3.

Khairul Fahmi. 2015 *sistem Penanganan Tindak Pidana Pemilu*.Jurnal Konstitusi, Hlm. 4 <http://dx.doi.org/10.31078/jk1224>

Lia sefiani,2020. *Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilu 2019 menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentan Aparatur Sipil Negara (studi Kasus wawancara Ust.Abdul Somad dengan Prabowo Subianto*. Skripsi, Tinjauan Pustaka. Hlm 34.

Malapua, Arbiansyah Hasen. (2015)*Penegakan Hukum Terpadu dalam tindak Pidana pemilihan Umum Legislatif di Indonesia*,Tinjauan Pustaka. Skripsi. Hal : 24

Sovia hasanah, (2018)*Perbuatan perbuatan yang termasuk tindak pidana pemilu*. Hlm 1-2 [www.hukum.online.com](http://www.hukum.online.com).

Sudi Prayinto. (2019)*Problematika Penegakan Hukum Tindak Pidana pemilu*.Jurnal. hlm.4.

### **Perundang-undangan Republik Indonesia**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209)

Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Nomor 43 Tahun 1999 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3890);

Peraturan Pemerintah tentang Pembinaan Jiwa Korps dan kode Etik Pegawai Negeri Sipil Nomor 42 Tahun 2004 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara 4450).

Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Nomor 51 Tahun 2009 atas Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344)

Peraturan pemerintah tentang Displin Pegawai Negeri Sipil Nomor 53 Tahun 2010 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5135)

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan umum. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5246)

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Nomor 5494)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan Nomor 30 Tahun 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292)

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota ( Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 ,Nomor 57 Tambahan Lambang Negara Republik Indonesia Nomor 5678).



