

KEWENANGAN KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA DALAM PENANGANAN KASUS KETERLIBATAN APARATUR SIPIIL NEGARA DALAM PEMILIHAN UMUM

Setiyo Pramana, Muhammad Junaidi, Zaenal Arifin, Kadi Sukarna

Magister Hukum, Universitas Semarang, Semarang
institutjunaidi@gmail.com

Abstrak

Tujuan penelitian ini untuk mengkaji dan menganalisis kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam penanganan kasus keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam pemilihan umum serta untuk mengkaji dan menganalisis kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam penanganan kasus keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam pemilihan umum. Pegawai ASN sejatinya berada dalam posisi yang dilematis dan terombang-ambing oleh kepentingan politik. Di satu sisi, mereka adalah pegawai yang diangkat, ditempatkan, dipindahkan dan diberhentikan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang berstatus pejabat politik. Kondisi seperti ini membuat karir ASN sering dikaitkan dengan kepentingan politik PPK. Disisi lain, ASN juga harus tetap bersikap netral untuk menjaga profesionalitasnya dalam menjalankan tata kelola pemerintahan dan pelayanan publiknya. Permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimanakah kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam penanganan kasus keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam pemilihan umum dan Kendala dan solusi apakah yang dihadapi terkait kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam penanganan kasus keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam pemilihan umum. Metode dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif. Hasil penelitian ini adalah : (1) Kebijakan Polda Jawa Tengah dalam penanganan kasus keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam pemilihan umum yaitu melakukan penyelidikan dan penyidikan. (2) Beberapa faktor yang mempengaruhi penanganan kasus keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam pemilihan umum, yaitu: a) Kurang Alat Bukti. b) Tidak adanya penjelasan tentang kata netral yang jelas c). Waktu Penanganan yang Terbatas, dan d). Keterangan Masyarakat yang Kurang Kooperatif. e) Pertimbangan situasi tertib yang condong dijaga oleh Pori dalam hal ini Polda Jawa Tengah. Sedangkan Solusinya dari kendala tersebut diatas adalah : 1) Memperjelas aturan terkait definisi netral dari ASN tersebut. 2) Perlu regulasi penanganan dalam bentuk Undang-Undang yang jelas. 3) Pembentukan Mahkamah Pemilu yang terdiri dari Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan, Hakim, dan beberapa perwakilan dengan background tindak pidana pemilu yang dapat menangani sengketa pemilu.

Kata kunci : Netralitas; Kewenangan; Pemilihan Umum

**THE AUTHORITY OF THE STATE POLICE OF THE REPUBLIC OF
INDONESIA IN THE HANDLING OF CASE INVOLVEMENT OF STATE CIVIL
SERVICES IN GENERAL ELECTION**

Abstract

The purpose of this research is to study and analyze the authority of the State Police of the Republic of Indonesia in handling cases of involvement of State Civil Servants (ASN) in general elections and to study and analyze the authority of the State Police of the Republic of Indonesia in handling cases of involvement of State Civil Servants (ASN) in general elections. ASN employees are actually in a position that is dilemmatic and oscillated by political interests. On the one hand, they are employees who are appointed, placed, transferred and dismissed by the Personnel Management Officer (PPK) who are political officials. Such conditions make ASN's career often associated with KDP political interests. On the other hand, ASN must also remain neutral to maintain its professionalism in carrying out its governance and public services. The problem in this study is how is the authority of the National Police in handling cases of involvement of the State Civil Apparatus (ASN) in the general election and constraints and what solutions are faced in relation to the authority of the National Police in handling cases of involvement of the State Civil Apparatus (ASN) in the general election. The method in this study uses descriptive qualitative research methods with a normative juridical approach. The results of this study are: (1) Central Java Police Policy in handling cases of involvement of the State Civil Apparatus (ASN) in the general election, namely conducting an investigation and investigation. (2) Several factors that influence the handling of cases of involvement of the State Civil Apparatus (ASN) in the general election, namely: a) Lack of Evidence. b) There is no explanation about the clear neutral word c). Limited Handling Time, and d). Information on the Non-Cooperative Society. e) Consideration of an orderly situation which tends to be maintained by Pori in this case the Central Java Regional Police. Whereas the solution to the aforementioned constraints is: 1) Clarifying the rules regarding the neutral definition of the ASN. 2) It needs handling regulations in the form of a clear law. 3) Establishment of an Election Court consisting of the State Police of the Republic of Indonesia, the Attorney General's Office, Judges, and several representatives with a background of election crimes who can handle election disputes.

Keywords: Neutrality; Policy; General Election.

A. PENDAHULUAN

Negara Indonesia merupakan Negara Hukum (*rechtsstaat*), bukan negara kekuasaan (*machtsstaat*).¹ Paham Negara Hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kedaulatan rakyat (demokrasi).² Oleh karena itu, perlu ditegaskan bahwa “kedaulatan berada ditangan rakyat yang dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar (*contitutional democracy*)”³ dengan diimbangi penegasan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis (*democracy rechtsstaat*) dan sekaligus adalah Negara Demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*constitutional democracy*).

Dengan demikian dalam konsep demokrasi, pemerintahan suatu negara merupakan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (asas demokrasi).⁴ Asas demokrasi ini 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). Pemilihan Umum di Indonesia dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana dikemukakan sebelum-nya bahwa pemilihan umum diselenggarakan dalam rangka memilih anggota DPR, DPD, DPRD, serta Presiden dan wakil Presiden. Hal ini secara langsung bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebut beberapa jenis pemilu di Indonesia. Pemilihan umum, DPR, DPD, DPRD, serta Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden masuk dalam rezim pemilu.⁵

A.R. Faudji (2015) dalam kajiannya yang mengkaji tentang kewenangan Polri dalam menanganani tindak pidana pemilihan umum di daerah. Bahwa kewenangan Polri sebagai penyidik tindak pidana pemilu di daerah sangat besar dan kompleks, karena penyelenggaraan Pemilu di daerah tidak hanya Pemilu kepala daerah provinsi tetapi juga kabupaten/kota dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dengan

¹Jimly Asshiddiqie, 2011, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 57.

²Ni'matul Huda, 2013, *Hukum Tata Negara Indonesia, Ed. Revisi. Cet. 8*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 267-268.

³Lihat Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 Republik Indonesia.

⁴Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*, hlm. 120.

⁵Muhammad Syaefudin, 2018, *Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Dalam Menegakkan Kode Etik Pelanggaran Pemilihan Umum*, Jurnal USM Law Review 2(1), 2019, hlm 106. DOI: <http://dx.doi.org/10.26623/julr.v2i1.2261>

pembatasan kewenangan oleh kelembagaan koordinatif seperti Sentra Penegakkan Hukum terpadu, dan adanya lembaga Pengawas seperti Bawaslu dan Panwas Daerah sehingga Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia mengalami perubahan-perubahan besar dan mendasar dari waktu ke waktu bahkan dengan kurun waktu yang relatif singkat dilakukan perubahan seperti Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 kemudian dirubah dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta dan UU No 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah. Perubahan besar dan mendasar yang relatif singkat tersebut menyebabkan penyesuaian besar harus dilakukan, dan membutuhkan sejumlah peraturan pelaksanaannya untuk segera diterbitkan dan diberlakukan.⁶ Penelitian ini hanya fokus mengkaji mengenai kewenangan Polri dalam menangani tindak pidana pemilu hanya di daerah.

Sedangkan kajian dari Sudrajat dan Hartini (2017) yang mengulas tentang bagaimana rekonstruksi hukum atas pola penanganan pelanggaran asas netralitas pegawai. kajian tersebut menjelaskan bahwa pelanggaran netralitas PNS merupakan isu hukum yang selalu terjadi di setiap penyelenggaraan Pemilu. Persoalan menahun ini akan dapat terselesaikan melalui komitmen pemerintah untuk membatasi PNS dalam kegiatan politik praktis. Kondisi ini menuntut akan rekonstruksi hukum terhadap pola penanganan pelanggaran PNS melalui 2 (dua) upaya, baik secara represif maupun preventif. Upaya represif dilakukan dengan cara membuat pengaturan tentang pola penanganan pelanggaran netralitas PNS dengan memperkuat pada fungsi koordinasi antara lembaga penyelenggara Pemilu, pengawas Pemilu, penyelenggara pemerintahan dan lembaga yang memutuskan hukuman pelanggaran netralitas PNS. Adapun upaya preventif dilakukan dengan cara penguatan peran pemerintah untuk mengantisipasi sifat pelanggaran, meliputi Pertama, menjaga iklim kondusif dan memberikan kesempatan kepada PNS untuk melaksanakan hak pilihnya secara bebas dengan tetap menjaga netralitas, serta tidak melakukan mobilisasi PNS di lingkungannya; dan Kedua, setiap jenjang jabatan melakukan pengawasan terhadap bawahannya sebelum, selama dan sesudah masa kampanye Pemilu.⁷ Penelitian ini

⁶A.R. Faudji, *Kewenangan Kepolisian Dalam Penyidikan Tindak Pidana Pemilu Di Daerah*, *Lex Administratum* 3(4), 2015, hlm 30-38.

⁷Tedi Sudrajat, Sri Hartini, *Rekonstruksi Hukum Atas Pola Penanganan Pelanggaran Asas Netralitas Pegawai*, *Jurnal Mimbar Hukum* 29(3), 2017, hlm 445-460.

<http://dx.doi.org/10.22146/jmh.26233>

lebih fokus mengkaji rekonstruksi hukum yang ideal dalam menangani pelanggaran atas netralitas PNS dalam penyelenggaraan pemilihan umum.

Penelitian tentang keterlibatan aparatur sipil negara juga dikaji oleh Eki Furqon (2020), dalam penelitiannya tersebut menjelaskan bahwa praktik penyimpangan netralitas ASN pada Pemilu 2019 di Provinsi Banten turut mencuatkan beberapa pertanyaan kembali tentang bagaimana seharusnya pengawasan, penegakan hukum dan penerapan sanksi yang tegas dapat memberikan efek jera bagi para ASN yang tidak patuh aturan. Pada beberapa pemanfaatan agenda, barang, dan aset yang dimiliki instansi pemerintahan yang seharusnya digunakan dengan optimal demi kepentingan pelayanan publik masih menjadi amunisi yang digunakan oleh para oknum ASN guna mendukung atau bahkan mensosialisasikan kepentingan tertentu. KASN bersama Bawaslu menemukan 18 kasus pelanggaran netralitas ASN yang terjadi sebelum pelaksanaan Pemilu dan 24 kasus temuan pelanggaran netralitas ASN pada Pemilu tahun 2019 di Provinsi Banten. Hal tersebut menegaskan bahwa Banten masih terus menyupayakan netralitas para pegawai ASN nya dengan cara menindak tegas para pelaku pelanggarnya.⁸ Penelitian ini lebih fokus mengkaji tentang masih adanya keterlibatan ASN dalam pelaksanaan Pemilu di Provinsi Banten.

Pada tahun 1999 terjadi perubahan besar dalam dunia perpolitikan di Indonesia. Dimulai dari tumbangnya pemerintahan Presiden Suharto, dan tahun 1999 dilakukan Pemilu ulang sebagai ajarng reformasi bangsa Indonesia. Pada tahun 1999 ini merupakan pelaksanaan Pemilu ke delapan yang diikuti oleh 48 partai politik. Pemilu ke sembilan yang terjadi pada tahun 2004 diikuti oleh 24 partai politik. Pada tahun tersebut dilakukan pemilihan kepala daerah (Pilkada) yang secara langsung dipilih oleh rakyat. Sedangkan Pemilu ke sepuluh yang dilaksanakan pada tahun 2009 diikuti oleh 38 partai politik.

Pemilu tahun 2014 atau Pemilu ke sebelas diikuti oleh 15 partai politik. Pada tahun 2014 ini terdapat peristiwa penting dari hasil pelaksanaan sidang paripurna DPR RI. Peristiwa penting tersebut adalah diputuskannya pelaksanaan Pilkada yang

⁸Eki Furqon, 2020, *Kedudukan Komisi Aparatur Sipil Negara dalam Menjaga Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilihan Umum 2019 ditinjau dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Studi Kasus Pada Pemilu 2019 di Provinsi Banten)*, Jurnal AJUDIKASI 4(1), 2020, hlm. 15-28.

<https://doi.org/10.30656/ajudikasi.v4i1.2157>

dikembalikan secara tidak langsung. Hal ini menimbulkan banyak polemik sebagai langkah kemunduran demokrasi. Menyikapi hal tersebut, tahun 2015 berdasarkan keputusan pemerintah eksekutif dan legislatif disepakati, Pilkada serentak dilakukan kembali. Tuntutan publik agar ASN netral dalam politik praktis sudah sejak lama didengungkan terutama oleh kalangan masyarakat sipil. Tentu berdasarkan fakta empiris bahwa meskipun pada era pemerintahan Presiden Soeharto telah berlangsung enam kali pemilu legislatif sebagai salah satu indikator negara demokratis, tetapi secara substansial penyelenggaraannya masih jauh dari nilai-nilai demokrasi.⁹

Penelitian ini menjawab permasalahan yang belum dibahas dalam penelitian sebelumnya khususnya mengenai kewenangan Polri dalam penanganan pelanggaran ASN dalam pelaksanaan pemilihan umum. Tujuan penelitian ini untuk mengkaji dan menganalisis kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam penanganan kasus keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam pemilihan umum serta untuk mengkaji dan menganalisis kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam penanganan kasus keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam pemilihan umum.

B. PERMASALAHAN

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis dapat merumuskan masalah yang akan menjadi acuan dalam penelitian ini yaitu : (1) Bagaimanakah kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam penanganan kasus keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam pemilihan umum? (2) Bagaimanakah kendala dan solusi apakah yang dihadapi terkait kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam penanganan kasus keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam pemilihan umum

C. LANDASAN TEORITIS

Metode penulisan mempergunakan metode yuridis normatif. Pada penelitian ini metode yang digunakan tidak mendasar angka-angka statistik tetapi terlebih pada pemahaman dan deskripsi secara normatif. Dengan demikian metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Penelitian ini dilakukan dengan meneliti data yang diperoleh dari penelitian lapangan dan bahan-bahan kepustakaan yang berhubungan dengan perumusan masalah yang telah ditetapkan.

⁹Awaluddin, 2019, *Netralitas Sebagai Etika Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Kabupaten Donggala*, Jurnal Surya Keadilan 3(1), 2019, hlm. 112.

Penelitian hukum normatif selalu mengambil isu dari hukum sebagai sebagai norma yang digunakan untuk memberikan "justifikasi" perspektif tentang suatu hukum.¹⁰ Penelitian ini dikategorikan sebagai penelitian normatif karena meneliti bahan pustaka terhadap data sekunder yang bersumber pada bahan kepustakaan yang berkaitan dengan kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam penanganan kasus keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam pemilihan umum. Spesifikasi penelitian ini adalah deskriptif analitis. Penelitian ini berusaha menggambarkan dan menganalisis permasalahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam penelitian ini penulis ingin menggambarkan dan menganalisis mengenai kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam penanganan kasus keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam pemilihan umum. Sehubungan dengan metode pendekatan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, maka penelitian ini dilakukan dengan studi pustaka yang bersumber pada data sekunder. Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan-bahan hukum primer yang dapat menunjang penulisan tesis ini. Bahan hukum sekunder yang digunakan adalah buku-buku atau karya ilmiah yang ditulis oleh para ahli yang berkaitan dengan penelitian ini. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan bahan hukum sekunder yaitu artikel, paper, hasil penelitian, dan buku-buku yang berkaitan dengan kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam penanganan kasus keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam pemilihan umum. Data sekunder yang merupakan sumber utama dalam penelitian ini dikumpulkan dengan melakukan studi kepustakaan/studi pusat dokumen. Data sekunder diperoleh di perpustakaan, pusat dokumentasi, arsip dan museum.¹¹ Dengan demikian studi ini untuk mencari konsepsi-konsepsi, teori-teori, pendapat-pendapat dan penemuan-penemuan yang berhubungan dengan pokok permasalahan.¹² Yakni tentang kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam penanganan kasus keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam pemilihan umum. Penelitian ini bersifat analitis kualitatif, yaitu menggambarkan, menjelaskan, serta menganalisis

¹⁰ Mukti Fajar ND, Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empihs*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, hlm. 34.

¹¹ Burhan Ashofa, *Metode Penelitian Hukum*. Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 104.

¹² Rony Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurnitri*. Ghalia Indonesia, Yogyakarta, hlm. 98.

sejumlah data sekunder yang telah diperoleh. Penjelasan terhadap data dilakukan dengan menggunakan teori-teori dan norma-norma hukum yang ada sedangkan keseluruhan data yang diperoleh disajikan secara kualitatif yaitu dalam bentuk uraian yang sistematis.¹³ Teori yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah : (1) Teori kemanfaatan, yaitu bahwa kemanfaatan hukum (*zweckmasigkeit*) sangat berkorelasi dengan tujuan pemidanaan terutama sebagai prevensi khusus agar terdakwa tidak mengulangi kembali melakukan perbuatan melawan hukum, dan prevensi umum setiap orang berhati-hati untuk tidak melanggar hukum karena akan dikenakan sanksinya. Oleh karena itu putusan hakim harus memberi manfaat bagi dunia peradilan, masyarakat umum dan perkembangan ilmu pengetahuan.¹⁴ (2) Teori Penegakan Hukum, yaitu merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Jadi penegakan hukum pada hakikatnya adalah proses perwujudan ide-ide.

D. PEMBAHASAN

1. Kewenangan Polri Dalam Penanganan Kasus Keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Pemilihan Umum.

Pemilihan umum merupakan proses penyelenggaraan kedaulatan rakyat dalam rangka mengisi jabatan-jabatan dalam suatu pemerintahan yang berasaskan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.¹⁵ “*You can have election without demoracy, but you can not have democray without election*”, kalimat tersebut menunjukkan betapa pemilu sangat penting bagi negara yang menjalankan sistem demokrasi.¹⁶

Salah satu aspek penting dari rangkain proses pemilu adalah adanya pengawasan pelaksanaan pemilu. Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu mengatur tiga lembaga penyelenggara Pemilu, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Dewan

¹³ Soerjono Soekanto, *Op. Cit*, hlm. 25.

¹⁴ Hans Kelsen, 2007, *Teori Hukum Murni : Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif*, Penerbit Nusamedia, Bandung, hlm. 15.

¹⁵ Eki Furqon, *Op. Cit*, hlm. 16.

¹⁶ Edison Hatoguan Manurung, 2020, *Penerapan Sanksi Pidana Berdasarkan Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu Terhadap Perindo Karena “Curi Start” Kampanye Dalam Pemilu 2019*, *Jurnal USM Law Review* Vol. 3 No. 1 Tahun 2020, hlm. 184.

<http://dx.doi.org/10.26623/julr.v3i1.2367>

Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Dari tiga lembaga tersebut, Bawaslu memiliki fungsi pengawasan pemilu. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang menyatakan bahwa Bawaslu adalah lembaga penyelenggara pemilu yang mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Fungsi pengawasan ini menjadi sangat penting untuk menjaga agar proses penyelenggaraan pemilu tetap sesuai dengan asas dan prinsip penyelenggaraan Pemilu.¹⁷

Dalam rangka mewujudkan cita-cita Indonesia yang sesuai dengan amanat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, dibutuhkan aparatur sipil negara yang profesional, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, bebas dari intervensi politik, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik kepada masyarakat.

Pada era kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengalami perubahan Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/2000 tentang pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian negara Republik Indonesia dan Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan peran Kepolisian Negara Republik Indonesia, maka secara konstitusional telah terjadi perubahan yang menegaskan rumusan tugas, fungsi, dan peran Kepolisian Negara Republik Indonesia serta pemisahan kelembagaan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peran dan fungsi masing-masing.

Tugas pokok dan kewenangan dari dari kepolisian itu sendiri seperti yang terdapat dalam Pasal 13, 14, 15 dan 16 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Polri sebagai unsur pengamanan, pengawal, dan pengawas Pemilu diperlukan tampilan dan sikap Polri yang tegas, netral, dan berwibawa. Oleh karena itu, keberadaan dan sikap kerja Polri harus selalu tidak terikat dan tidak dipengaruhi oleh bermacam kepentingan golongan yang menjadi kontestan Pemilu. Tuntutan ini menjadi sangat logis karena Polri

¹⁷Pulung Abiyasa, 2019, *Kewenangan Bawaslu Dalam Penyelenggaraan Pemilu di Kota Semarang Suatu Kajian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu*. Jurnal USM Law Review 2(2), hlm. 151. <http://dx.doi.org/10.26623/julr.v2i2.2266>

sebagai pengayom juga sebagai penegak hukum yang selalu dituntut sikap yang benar dan adil dalam melaksanakan tugasnya.¹⁸

Polisi menerima laporan pelanggaran pemilihan umum dari Bawaslu, panwaslu provinsi, panwaslu kabupaten/kota, panwaslu kecamatan, pengawas pemilihan umum lapangan, dan pengawas pemilihan umum luar negeri melalui sentra gakkumdu. Penerimaan laporan sebagaimana dimaksud di atas dicatat dalam buku register polisi tersendiri.¹⁹

Pada saat yang sama, juga memberi penilaian apakah bukti-bukti dugaan tindak yang diserahkan Bawaslu beserta jajaran telah terpenuhi atau setidak. 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.²⁰

Beberapa tindak pidana pilkada maupun pemilu yang dimaksud menjadi kewenangan Sentra Gakkumdu (Penegakan Hukum Terpadu) yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, yang secara garis besar dikelompokkan dalam beberapa kualifikasi perbuatan, diantaranya Perbuatan pidana yang ditujukan setiap orang, Perbuatan pidana yang dapat dilakukan oleh petugas KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS dan PPLN dan Perbuatan pidana yang ditujukan pada pelaksana kampanye.²¹

Konflik netralitas kaum birokrat di wilayah hukum Polda Jawa Tengah pada tahun 2018 menemukan 75 kasus selama masa pelaksanaan Pilkada serentak tahun 2018. Keterlibatan ASN dalam Pemilukada yang ditemukan paling menonjol pada masa Pilgub Jawa Tengah tahun 2018, dan sangat menyita perhatian publik adalah kasus Siti Atiqoh dan kasus Wika Bintang dan Zainudin. Contoh kasus tersebut adalah contoh kasus keterlibatan ASN dalam Pemilukada Jawa Tengah tahun 2018.

¹⁸Teguh Soedarsono, *Netralitas Polri Dalam Pesta Demokrasi Pemilu Perspektif Pendidikan Kewarganegaraan*, Jurnal Milah 9(2), 2010, hlm 181.

¹⁹Rinaldo Arjangi, *Upaya Polisi Dalam Menangani Tindak Pidana Berupa Pelanggaran Pemilihan Umum Legislatif*, Jurnal Ilmiah Universitas Atmajaya Jogjakarta, 2015, hlm 12-13.

²⁰Khairul Fahmi, *Sistem Penanganan Tindak Pidana Pemilu*, Jurnal Konstitusi 12(2), 2015, hlm 277-278. <http://dx.doi.org/10.31078/jk1224>

²¹Muhammad Junaidi, *Pidana Pemilu Dan Pilkada Oleh Sentra Penegakan Hukum Terpadu*, Jurnal Ius Constituendum 5(2), hlm 226, 2020.

<http://dx.doi.org/10.26623/jic.v5i2.2631>

Dengan nama pelaku Siti Atiqoh, yang telah terbukti menunjukkan sikap keberpihakan selama rangkaian gelaran Pilgub Jawa Tengah tahun 2018. Posisinya sebagai istri dari *incumbent* Ganjar Pranowo ini membuat ia terlihat mendampingi suaminya saat melakukan orasi politik. Ia juga terlihat mendampinginya dalam menyerahkan berkas pendaftaran bakal calon gubernur pada Pilgub Jawa Tengah tahun 2018 di Kantor KPU Jawa Tengah, Selasa tanggal 9 Januari tahun 2018.

Dalam hal ini Kepolisian bersinergi dengan Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) yang merupakan pusat aktivitas penegakan hukum tindak pidana pemilu yang terdiri dari unsur Badan Pengawas Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, dan atau Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, termasuk Kepolisian Republik Indonesia.

Kaitannya kewenangan Polri dalam penanganan kasus keterlibatan aparatur sipil negara (ASN) adalah melakukan serangkaian kegiatan mulai dari penyelidikan, penyidikan sampai ditemukannya tindak pidana yang telah dilakukan.

2. Kendala Dan Solusi Yang Dihadapi Terkait Kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia Dalam Penanganan Kasus Keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Pemilihan Umum.

Pemilihan Umum (selanjutnya disingkat pemilu) merupakan instrumen penting dalam negara demokrasi dengan sistem perwakilan. Pemilu adalah wujud nyata dari demokrasi prosedural. Indonesia sebagai negara hukum dengan pemerintahan yang demokratis mengakui pemilu sebagai pilar penting demokrasi yang harus diselenggarakan secara demokratis. Indonesia telah mengatur perihal pelaksanaan pemilu yang termaktub dalam UUD NRI Tahun 1945. Penyelenggaraan Pemilu secara berkala merupakan suatu keharusan mutlak sebagai sarana demokrasi yang menjadikan kedaulatan sebagai inti dalam kehidupan bernegara. Proses kedaulatan rakyat yang diawali dengan Pemilu dimaksudkan untuk menentukan asas legalitas, asas legimitasi dan asas kredibelitas bagi suatu pemerintahan yang didukung oleh rakyat. Pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan

untuk rakyatlah yang akan melahirkan penyelenggaraan pemerintahan yang merakyat.²²

Sebagaimana kita ketahui pelaksanaan Pemilihan Umum sebagai perwujudan dari suatu demokrasi yang menyaring politikus-politikus yang akan mewakili dan membawa suara rakyat di dalam lembaga perwakilan atau sebagai kepala pemerintahan di daerah maupun negara. Untuk itu maka diharapkan partisipasi masyarakat dalam memberikan informasi atau mendukung dalam penyelenggaraan Pemilu sebagaimana yang diatur Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum.

Seluruh lapisan anak bangsa hendaknya memberikan sumbangsuhnya bagi berhasilnya pilkada serentak ini. Namun, dukungan dan bantuan tersebut hendaknya dalam porsinya masing-masing dan tidak keluar dari norma dan aturan-aturan yang berlaku. Dukungan ini juga berasal dari para Aparatur Sipil Negara (ASN), namun dukungan ini tidak boleh keluar dari prinsip netralitas yang harus dipegang oleh setiap individu ASN. Prinsip netralitas ini perlu dijaga agar profesionalitas dan pelayanan publik yang merupakan tugas utama mereka, tetap dapat dilaksanakan dengan maksimal. Netralitas birokrat ini diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS, bahwa kepala daerah bertanggung jawab menegakkan sanksi kepada PNS yang terlibat pelanggaran dalam pilkada, baik dalam hal netralitas maupun pemanfaatan fasilitas Negara.²³

Penyidik tindak pidana pemilihan Umum adalah penyidik Kepolisian Republik Indonesia, penyidik terhadap tindak pidana pemilihan Umum dilakukan oleh tim penyidik tindak pidana pemilihan Umum yang telah ditunjuk (penyidik tidak dilakukan secara perorangan) menurut ketentuan hukum yang berlaku. Adapun beberapa faktor yang mempengaruhi penanganan kasus keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam pemilihan umum yaitu:

²²Sukimin, *Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum*, Jurnal USM Law Review 3(1), 2020, hlm. 114. <http://dx.doi.org/10.26623/julr.v3i1.2284>

²³La Ode Dedi Abdullah, *Sanksi Pidana Bagi Pegawai Negeri Sipil (Pns) Yang Tidak Netral Dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Kota Baubau Berdasarkan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara*, Jurnal Hukum Volgeist 2(2), 2018, hlm 159. <https://doi.org/10.35326/volkgeist.v2i2.89>

a. Kurang Alat Bukti

Alat bukti merupakan bagian terpenting dalam mengungkapkan suatu tindak pidana berupa pelanggaran pemilihan umum legislatif bagi polisi. Alat bukti adalah segala sesuatu yang ada hubungannya dengan suatu perbuatan, di mana dengan alat bukti tersebut dapat dipergunakan sebagai bahan pembuktian guna menimbulkan keyakinan hakim atas kebenaran adanya suatu tindak pidana yang telah dilakukan terdakwa.

Polisi dalam menetapkan tersangka minimal harus berdasarkan dua alat bukti. Dalam Pasal 184 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana disebutkan bahwa alat bukti yang sah adalah keterangan saksi, keterangan ahli, surat, petunjuk dan keterangan terdakwa.

Laporan pelanggaran pemilihan umum oleh badan pengawas pemilihan umum kepada polisi sering tidak disertai alat bukti. Kesulitan polisi yang berhubungan dengan alat bukti adalah tidak adanya saksi yang memberikan keterangan tentang pelanggaran pemilihan umum legislatif. Hal ini seringkali membuat polisi kesulitan mengembangkan dan mengungkapkan kasus pelanggaran tindak pidana pemilihan Gubernur dalam rentang waktu singkat yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan rakyat Daerah.

b. Waktu Penanganan yang Terbatas

Pemeriksaan Tindak pidana pemilihan gubernur pada tahap *adjudication*, harus diperiksa oleh hakim yang ditunjuk dan dididik khusus oleh Ketua Mahkamah Agung sebagai hakim tindak pidana pemilihan umum. Jangka waktu penanganan tindak pidana pemilihan umum, sejak dari tahap awal, *pre-adjudication*, tahap pemeriksaan didepan persidangan (*adjudication*), harus diberikan limit waktu, dengan alasan agar proses peradilan tidak mengganggu proses tahapan penyelenggaraan pemilihan Gubernur.

Pada penanganan tindak pidana berupa pelanggaran pemilihan Gubernur oleh Polda Jateng telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan

Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan rakyat Daerah. Polisi ditentukan untuk mengungkapkan pelanggaran pemilu dengan jangka waktu 14 hari yaitu tindakan penyelidikan, penyidikan dan berita acara pemeriksaan yang harus diserahkan kepada pihak kejaksaan untuk dilakukan penuntutan. Apabila berkas acara pemeriksaan dikembalikan oleh kejaksaan kepada polisi karena kurang lengkap maka dalam jangka waktu 3 hari, polisi diwajibkan untuk melengkapi berkas tersebut.

Jangka waktu yang sangat singkat inilah dirasakan sulit jika dibandingkan dengan jangka waktu penyidikan yang diatur dalam Pasal 31 ayat (2) Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Tentang Pengawasan dan Pengendalian Penanganan Perkara Pidana Di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dimana penyidik kepolisian dalam melaksanakan proses mempunyai batas waktu penyelesaian perkara dihitung sejak diterimanya Surat Perintah Penyidikan yang meliputi:

- 1). 120 hari untuk penyidikan perkara sangat sulit
- 2). 90 hari untuk penyidikan perkara sulit
- 3). 60 hari untuk penyidikan perkara sedang
- 4). 30 hari untuk penyidikan perkara mudah

Jangka waktu yang sangat singkat ini merupakan kesulitan sekaligus tantangan yang berat bagi polisi, khususnya Polda Jateng dalam mengungkapkan pelanggaran pemilihan Gubernur karena harus menyelesaikan tiga proses dalam 14 hari yaitu proses penyelidikan, penyidikan dan berita acara pemeriksaan.

c. Keterangan Masyarakat yang Kurang Kooperatif

Mekanisme Penanganan tindak pidana Pemilihan Umum sebaiknya tunduk pada mekanisme penanganan tindak pidana pada umum, meliputi : tahap awal (*pre-adjudication*), tahap pemeriksaan didepan persidangan (*adjudication*) serta tahap pelaksanaan putusan (*post adjudication*). Tindak pidana pemilihan umum harus dipertegas bukan tindak pidana/delik aduan. Oleh sebab itu ada atau tidak ada orang/anggota masyarakat yang melapor, kalau aparaturnya penegak hukum (terutama penyidik) melihat ada indikasi

pelanggaran undang-undang (tindak pidana pilkada), harus segera menangani dugaan tindak pidana tersebut.

Akan tetapi dalam pelaksanaan Pemilihan Gubernur banyak terjadi pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh partai peserta Pilkada. Pelanggaran tersebut terjadi pada tahap-tahap pelaksanaan Pilkada. Pada tahap kampanye terjadi beberapa pelanggaran yaitu adanya *money politic*. Dalam penanganan kasus-kasus tersebut di atas penegak hukum (polisi) kesulitan untuk melakukan penyidikan karena pada umumnya masyarakat tidak mau menjadi saksi bilamana menerima uang dari peserta Pilkada. Padahal dalam penanganan terjadinya pelanggaran tindak pidana Pemilihan Gubernur saksi sangat berperan untuk mengungkap adanya *money politic*.

Masyarakat takut, apabila dijadikan saksi mengingat Dalam Undang-Undang KUHP, yaitu pasal 149 ayat (1) dan (2) untuk menjerat pelaku politik uang, adalah sebagai berikut:

Ayat 1

"Barang siapa pada waktu diadakan pemilihan berdasarkan aturan-aturan umum, dengan memberi atau menjanjikan sesuatu, menyuap seseorang supaya tidak memakai hak pilihnya atau supaya memakai hak itu menurut cara tertentu, diancam dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan atau pidana denda paling besar empat ribu lima ratus rupiah.

Ayat 2

"Pidana yang sama diterapkan kepada pemilih, yang dengan menerima pemberian atau janji, mau disuap".

Sehingga banyak masyarakat menutup mata dan enggan memberikan keterangan, terkait adanya praktek-praktek *money politics* yang dilakukan oleh para peserta Pilkada ataupun para kader partai politik yang melakukan pelanggaran dengan menggunakan *money politics* sebagai cara memenangkan calon yang diusung atau pun untuk partainya.

Sedangkan solusinya dari kendala tersebut diatas adalah

1. Memperjelas aturan terkait definisi netral dari ASN tersebut.

2. Perlu regulasi penanganan dalam bentuk Undang-Undang yang menjelaskan penanganan tindak pidana pemilu khususnya keterlibatan ASN dalam Pemilu.
3. Pembentukan Mahkamah Pemilu yang terdiri dari Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan, Hakim, dan beberapa perwakilan dengan background tindak pidana pemilu yang dapat menangani sengketa pemilu.

E. PENUTUP

Kebijakan Polri dalam penanganan kasus keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Umum yaitu melakukan penyelidikan dan penyidikan. Kepolisian merupakan lembaga yang pertama kali harus dilalui dalam proses peradilan pidana (pintu gerbang sistem peradilan pidana) karena mempunyai wewenang untuk melakukan serangkaian kegiatan mulai dari penyelidikan, penyidikan sampai ditemukannya tindak pidana yang telah dilakukan. Beberapa faktor yang menjadi kelemahan penanganan kasus keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Umum, yaitu kurang alat bukti, tidak adanya penjelasan tentang kata netral yang jelas, waktu penanganan yang terbatas, keterangan masyarakat yang kurang kooperatif, dan pertimbangan situasi tertib yang condong dijaga oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia. Solusi atas kelemahannya adalah memperjelas aturan terkait definisi netral dari ASN tersebut dan perlu regulasi penanganan dalam bentuk Undang-Undang yang menjelaskan penanganan tindak pidana pemilu khususnya keterlibatan ASN dalam pemilu. Pembentukan Mahkamah Pemilu yang terdiri dari Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan, Hakim, dan beberapa perwakilan dengan background tindak pidana pemilu yang dapat menangani sengketa pemilu.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Amirudin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004.
- Burhan Ashofa, *Metode Penelitian Hukum*. Rineka Cipta, Jakarta, 2004.
- Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni : Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif*, Penerbit Nusamedia, Bandung, 2007.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013.

- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia, Ed. Revisi. Cet. 8*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013.
- Rony Hanitijo Soemitro. "Metode Penelitian Hukum dan Jurnitri", Ghalia Indonesia, Yogyakarta, 1990.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2005.

Jurnal

- A.R. Faudji, *Kewenangan Kepolisian Dalam Penyidikan Tindak Pidana Pemilu Di Daerah*, *Lex Administratum* 3(4), 2015.
- Awaluddin, *Netralitas Sebagai Etika Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Kabupaten Donggala*, *Jurnal Surya Keadilan* 3(1), 2019.
- Edison Hatoguan Manurung, 2020, *Penerapan Sanksi Pidana Berdasarkan Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu Terhadap Perindo Karena "Curi Start" Kampanye Dalam Pemilu 2019*, *Jurnal USM Law Review* 3(1), 2020.
<http://dx.doi.org/10.26623/julr.v3i1.2367>
- Eki Furqon, 2020, *Kedudukan Komisi Aparatur Sipil Negara dalam Menjaga Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilihan Umum 2019 ditinjau dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Studi Kasus Pada Pemilu 2019 di Provinsi Banten)*, *AJUDIKASI* 4(1), 2020, hlm. 15-28.
<https://doi.org/10.30656/ajudikasi.v4i1.2157>
- Khairul Fahmi, *Sistem Penanganan Tindak Pidana Pemilu*, *Jurnal Konstitusi* 12(2), 2015. <http://dx.doi.org/10.31078/jk1224>
- La Ode Dedi Abdullah, *Sanksi Pidana Bagi Pegawai Negeri Sipil (Pns) Yang Tidak Netral Dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Kota Baubau Berdasarkan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara*, *Jurnal Hukum Volgeist* 2(2), 2018.
<https://doi.org/10.35326/volkgeist.v2i2.89>
- Muhammad Junaidi, *Pidana Pemilu Dan Pilkada Oleh Sentra Penegakan Hukum Terpadu*, *Jurnal Ius Contituendum* 5(2), 2020.
<http://dx.doi.org/10.26623/jic.v5i2.2631>
- Muhammad Syaefudin, 2018, *Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Dalam Menegakkan Kode Etik Pelanggaran Pemilihan Umum*, *Jurnal USM Law Review* 2(1), 2019.
DOI: <http://dx.doi.org/10.26623/julr.v2i1.2261>
- Pulung Abiyasa, 2019, *Kewenangan Bawaslu Dalam Penyelenggaraan Pemilu di Kota Semarang Suatu Kajian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu*, *Jurnal USM Law Review* 2(2), 2019.
<http://dx.doi.org/10.26623/julr.v2i2.2266>
- Rinaldo Arjanggih, *Upaya Polisi Dalam Menangani Tindak Pidana Berupa Pelanggaran Pemilihan Umum Legislatif*, *Jurnal Ilmiah Universitas Atmajaya Jogjakarta*, 2015,
- Sukimin, 2020, *Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum*, *Jurnal USM Law Review* 3(1), 2020.
- Tedi Sudrajat, Sri Hartini, *Rekonstruksi Hukum Atas Pola Penanganan Pelanggaran Asas Netralitas Pegawai*, *Jurnal Mimbar Hukum* 29(3), 2017.
<http://dx.doi.org/10.22146/jmh.26233>

Teguh Soedarsono, *Netralitas Polri Dalam Pesta Demokrasi Pemilu Perspektif Pendidikan Kewarganegaraan*, Jurnal Milah 9(2), 2010.

Undang-Undang

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.