

REFORMULASI KEWENANGAN PEYIDIKAN TINDAK PIDANA PEMILU/PEMILIHAN PASCA KUHAP BARU :

Gagasan Pelembagaan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Bawaslu Pasca-Berlakunya KUHAP Baru dan pada Momentum Revisi Undang-Undang Pemilu

Kajian Yuridis-Normatif dan Konseptual atas Pembaruan Penegakan Hukum Pidana Pemilihan Umum di Indonesia

Rakhmat Hidayat, S.H., M.H.

Kepala Sub Bagian Penanganan Pelanggaran dan Penyelesaian Sengketa
Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Bone, Sulawesi Selatan

ABSTRAK

Penanganan tindak pidana pemilu di Indonesia hingga kini masih terbentur persoalan struktural dan prosedural pada Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu). Model tiga unsur yang menghimpun Badan Pengawas Pemilihan Umum, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Republik Indonesia dalam wadah yang bersifat koordinatif tanpa hierarki komando tunggal melahirkan fragmentasi kewenangan, disparitas standar pembuktian, serta kompresi waktu penanganan yang berujung pada rendahnya tingkat keberlanjutan perkara. Penelitian ini bertujuan menganalisis akar kendala tersebut dan merumuskan konsep ideal pembaruan melalui pelembagaan penyidik organik di tubuh Bawaslu. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan perbandingan, yang diolah secara preskriptif. Hasil kajian menunjukkan tiga hal. *Pertama*, kebuntuan fungsional Gakkumdu berakar pada desain norma yang menempatkan peningkatan status perkara sebagai produk kesepakatan kolegial, sehingga perbedaan penafsiran antar unsur berpotensi menghentikan perkara secara de facto tanpa produk hukum yang dapat diuji. *Kedua*, berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana sejak 2 Januari 2026 melahirkan disharmoni norma, karena Pasal 480 ayat (1) Undang-Undang Pemilu masih merujuk pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 yang telah dicabut, sekaligus membuka peluang normatif baru melalui pengakuan tegas atas PPNS dan kategori Penyidik Tertentu. *Ketiga*, pelembagaan penyidik organik Bawaslu hanya akan efektif apabila diberikan secara atributif melalui undang-undang dan disertai klausul penyimpangan terhadap ketentuan koordinasi, pengawasan, serta pembatasan upaya paksa dalam KUHAP baru. Momentum pembahasan revisi Undang-Undang Pemilu pada 2026 merupakan jendela kesempatan yang tidak boleh dilewatkan untuk melembagakan gagasan ini.

Kata Kunci: Sentra Gakkumdu; PPNS Bawaslu; Tindak Pidana Pemilu; Reformulasi Kewenangan Penyidikan; Sistem Keadilan Pemilu.

ABSTRACT

The enforcement of electoral criminal offences in Indonesia remains constrained by structural and procedural obstacles within the Integrated Law Enforcement Centre (Sentra Gakkumdu). The tripartite model comprising the Election Supervisory Body, the National Police, and the Public Prosecution Service operates on a coordinative basis without a single line of command, producing fragmented authority, divergent standards of proof, and severe time compression that ultimately lowers the attrition-adjusted rate of successful prosecutions. This study analyses the root causes of those obstacles and formulates an ideal design for reform through the institutionalisation of organic investigators within the Election Supervisory Body. Employing normative legal research with statutory, conceptual, and comparative approaches, the study yields three findings. First, the functional deadlock originates from a norm that treats the escalation of a case as the product of collegial consensus, so that interpretive disagreement can terminate a case de facto without any reviewable legal instrument. Second, the entry into force of Law Number 20 of 2025 on the Criminal Procedure Code on 2 January 2026 has created a normative disharmony, since Article 480 paragraph (1) of the Election Law still refers to the repealed Law Number 8 of 1981, while simultaneously opening a new avenue through the explicit recognition of civil servant investigators and of a distinct category of designated investigators. Third, conferring investigative authority upon the Election Supervisory Body will only be effective if granted attributively by statute and accompanied by an express derogation from the provisions on police coordination, supervision, and the restriction of coercive measures. The ongoing deliberation of the Election Law revision in 2026 constitutes a window of opportunity that should not be missed.

Keywords: *Integrated Law Enforcement Centre; Civil Servant Investigator; Electoral Offences; Reformulation of Investigative Authority; Electoral Justice System.*



A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Sistem keadilan pemilu (*electoral justice system*) merupakan pilar penyangga integritas dan legitimasi demokrasi elektoral. International IDEA menempatkan sistem keadilan pemilu sebagai keseluruhan mekanisme yang tersedia untuk memastikan setiap tindakan, prosedur, dan keputusan dalam proses pemilu sesuai dengan hukum, sekaligus memulihkan hak pihak yang dirugikan.¹ Dalam kerangka itu, penegakan hukum terhadap tindak pidana pemilu bukan sekadar pelengkap administratif, melainkan instrumen yang menentukan apakah asas jujur dan adil sebagaimana diamanatkan Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 benar-benar bekerja atau berhenti sebagai retorika normatif.

Persoalannya, praktik penanganan tindak pidana pemilu di Indonesia memperlihatkan kesenjangan yang lebar antara norma dan kenyataan. Politik uang, pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, penyalahgunaan fasilitas negara, manipulasi dokumen pencalonan, hingga pemalsuan hasil penghitungan suara kerap berhenti pada tahap kajian awal dan tidak pernah sampai ke meja hakim. Topo Santoso jauh sebelumnya telah mengingatkan bahwa kelemahan penegakan hukum pemilu di Indonesia bukan terletak pada ketiadaan norma pidana, melainkan pada arsitektur kelembagaan dan hukum acara yang tidak memadai untuk mengeksekusi norma tersebut.²

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menjawab persoalan ini dengan melembagakan Sentra Penegakan Hukum Terpadu atau Sentra Gakkumdu sebagai wadah penanganan tindak pidana pemilu yang menyatukan unsur Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan.³ Secara konseptual, desain ini merupakan penerapan gagasan sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*) pada ranah kepemiluan: menyatukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan dalam satu atap agar tidak ada perkara yang tercecer di antara sekat kelembagaan.⁴

¹International IDEA, *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2010, hlm. 9-12.

²Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu*, Jakarta: Sinar Grafika, 2006, hlm. 3-7. [mohon sesuaikan halaman dengan edisi yang penulis pegang]

³Pasal 486 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (LN Tahun 2017 Nomor 182, TLN Nomor 6109).

⁴Pasal 1 angka 37 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 mendefinisikan Sentra Gakkumdu sebagai pusat aktivitas penegakan hukum tindak pidana Pemilu yang terdiri atas unsur Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Republik Indonesia. [verifikasi nomor angka pada naskah resmi]

Namun, dalam praktik, Sentra Gakkumdu justru sering mengalami kemacetan fungsional (*functional deadlock*). Bawaslu yang berperan sebagai pintu masuk temuan dan laporan tidak memiliki kewenangan penyidikan, sehingga tidak dapat menentukan sendiri nasib sebuah perkara. Sebaliknya, penyidik Kepolisian dan jaksa penuntut umum yang ditugaskan pada Gakkumdu bekerja dengan standar operasional pidana umum dan terikat pada tenggat waktu yang sangat ketat.⁵ Ketika ketiga unsur berbeda penafsiran atas unsur pasal, waktu habis terpakai untuk menyamakan persepsi, dan perkara berakhir tanpa produk hukum apa pun yang dapat diuji.

Urgensi kajian ini menjadi berlipat karena tiga perkembangan hukum mutakhir. *Pertama*, berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana sejak 2 Januari 2026 yang mencabut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981.⁶ Peristiwa ini secara langsung menyentuh Pasal 480 ayat (1) Undang-Undang Pemilu yang masih menunjuk undang-undang yang telah dicabut sebagai rujukan hukum acaranya. *Kedua*, berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana pada tanggal yang sama, yang melalui Pasal 187 menempatkan Buku Kesatu sebagai aturan umum bagi tindak pidana di luar kodifikasi.⁷ *Ketiga*, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 yang memisahkan penyelenggaraan pemilu nasional dan pemilu daerah, sehingga arsitektur penegakan hukum pemilu ke depan harus bekerja dalam dua siklus elektoral yang terpisah.⁸

Ketiga perkembangan itu bertemu pada satu titik: pembahasan revisi Undang-Undang Pemilu yang telah masuk Program Legislasi Nasional Tahun 2026 dan ditargetkan memasuki pembahasan formal pada pertengahan hingga akhir 2026.⁹ Dengan kata lain, ruang untuk

⁵Pasal 476 ayat (1) sampai dengan ayat (5) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

⁶Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (LN Tahun 2025 Nomor 188), ditetapkan 17 Desember 2025 dan mulai berlaku 2 Januari 2026. Undang-Undang ini mencabut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

⁷Pasal 187 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 menegaskan bahwa ketentuan Buku Kesatu berlaku pula bagi perbuatan yang dapat dipidana menurut peraturan perundang-undangan di luar Undang-Undang tersebut, kecuali ditentukan lain menurut Undang-Undang.

⁸Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024, diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada 26 Juni 2025, yang memisahkan penyelenggaraan pemilu nasional dan pemilu daerah dengan jeda paling singkat dua tahun dan paling lama dua tahun enam bulan, berlaku mulai siklus 2029.

⁹RUU Pemilu berstatus RUU usul inisiatif DPR dan masuk Program Legislasi Nasional Tahun 2026. Komisi II DPR menargetkan pembahasan formal pada tingkat panitia kerja berlangsung Juli-Agustus 2026 dengan target pengesahan pada akhir 2026. Momentum inilah yang menjadi jendela kesempatan (*window of opportunity*) bagi gagasan dalam tulisan ini.

melembagakan gagasan pembaruan kewenangan penyidikan pemilu sedang terbuka, dan akan segera tertutup apabila tidak diisi dengan argumentasi akademik yang memadai. Tulisan ini hendak mengisi ruang tersebut.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, permasalahan yang dianalisis dalam tulisan ini dirumuskan sebagai berikut:

- a. Apa kendala struktural dan prosedural mendasar dalam penanganan tindak pidana pemilu pada skema Sentra Gakkumdu yang berlaku saat ini?
- b. Bagaimana implikasi yuridis berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana terhadap konstruksi kewenangan penyidikan tindak pidana pemilu?
- c. Bagaimana konsep ideal pembaruan penegakan hukum pidana pemilu melalui pelembagaan Penyidik Pegawai Negeri Sipil di tubuh Bawaslu, dan bagaimana desain normatifnya dirumuskan dalam revisi Undang-Undang Pemilu?

3. Tujuan dan Manfaat

Tulisan ini bertujuan memetakan akar kendala kelembagaan dan prosedural pada Sentra Gakkumdu, menganalisis implikasi pembaruan hukum acara pidana nasional terhadap rezim penegakan hukum pemilu, serta merumuskan desain normatif pelembagaan penyidik organik Bawaslu. Secara teoretis, kajian ini diharapkan memperkaya diskursus hukum kepiluan pada persinggungannya dengan hukum acara pidana. Secara praktis, hasil kajian ditujukan sebagai bahan masukan bagi pembentuk undang-undang dalam pembahasan revisi Undang-Undang Pemilu maupun bagi Bawaslu dalam menyusun kertas kebijakan kelembagaan.

4. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*normative legal research*) yang menempatkan norma hukum sebagai objek kajian utama. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menelaah koherensi antarnorma dalam Undang-Undang Pemilu, Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, dan peraturan pelaksanaannya; pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk membangun konstruksi kewenangan penyidikan yang ideal; serta pendekatan perbandingan (*comparative approach*) terhadap model penyidikan sektoral di luar kepiluan.¹⁰

¹⁰Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Jakarta: Kencana Prenada Media, 2016, hlm. 133-137.

Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana diinventarisasi pada Bagian B angka 4. Bahan hukum sekunder berupa buku, artikel jurnal, dan dokumen kebijakan kelembagaan. Bahan hukum dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan penelusuran dokumen hukum daring pada laman resmi Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum, kemudian dianalisis secara preskriptif untuk menghasilkan rekomendasi normatif.

5. Orisinalitas dan Kebaruan

Gagasan penguatan kewenangan Bawaslu dalam penanganan tindak pidana pemilu bukan hal baru dalam literatur kepemiluan Indonesia. Sejumlah kajian terdahulu telah menyoroti kelemahan mekanisme pembahasan pada Sentra Gakkumdu dan singkatnya tenggat penanganan perkara. Kebaruan tulisan ini terletak pada dua hal. *Pertama*, kajian ini merupakan salah satu upaya awal untuk membaca ulang gagasan tersebut dalam kerangka Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang baru, yang untuk pertama kalinya mengklasifikasikan penyidik ke dalam tiga kategori dan memperkenalkan kategori Penyidik Tertentu. *Kedua*, kajian ini tidak berhenti pada usulan normatif yang bersifat umum, melainkan menawarkan rumusan pasal dan tahapan implementasi yang dapat langsung digunakan sebagai bahan daftar inventarisasi masalah dalam pembahasan revisi Undang-Undang Pemilu.

B. KERANGKA TEORETIK DAN LANDASAN NORMATIF

1. Sistem Keadilan Pemilu dan Ketegangan antara Kecepatan dan Ketelitian

Hukum acara tindak pidana pemilu dibangun di atas satu premis yang khas: perkara harus selesai sebelum tahapan pemilu bergerak terlalu jauh, sebab putusan yang datang setelah hasil pemilu ditetapkan kehilangan sebagian besar daya pemulihannya. Premis inilah yang melahirkan tenggat yang sangat pendek pada Pasal 476 sampai dengan Pasal 482 Undang-Undang Pemilu. Dalam kerangka Herbert L. Packer, rezim semacam ini condong pada *crime control model* yang mengutamakan kecepatan dan finalitas, sementara jaminan prosedural yang menjadi ciri *due process model* ditekan seminimal mungkin.¹¹ Ketegangan antara kecepatan dan ketelitian inilah yang harus dikelola oleh desain kelembagaan, bukan justru diperparah olehnya.

¹¹Herbert L. Packer, *The Limits of the Criminal Sanction*, Stanford: Stanford University Press, 1968, hlm. 158-173, yang membedakan *crime control model* dan *due process model*.

2. Teori Kewenangan: Atribusi sebagai Prasyarat

Dalam hukum administrasi, kewenangan dapat lahir melalui atribusi, delegasi, atau mandat. Atribusi adalah pemberian kewenangan baru oleh peraturan perundang-undangan kepada suatu organ, sedangkan delegasi merupakan pengalihan kewenangan yang telah ada, dan mandat sekadar penugasan pelaksanaan tanpa peralihan tanggung jawab.¹² Konsekuensinya jelas: kewenangan penyidikan tindak pidana pemilu tidak dapat diberikan kepada Bawaslu melalui Peraturan Bawaslu, nota kesepahaman, ataupun peraturan bersama. Kewenangan itu hanya sah apabila diberikan secara atributif oleh undang-undang.¹³ Inilah sebabnya rekomendasi tulisan ini diarahkan pada revisi Undang-Undang Pemilu, bukan pada perubahan peraturan teknis.

3. Diferensiasi Fungsional dalam Sistem Peradilan Pidana

Sistem peradilan pidana terpadu mensyaratkan diferensiasi fungsional yang tegas antara penyidikan, penuntutan, dan pengadilan. Persoalan pada Sentra Gakkumdu justru terletak pada kaburnya diferensiasi tersebut: keputusan yang secara hakikat merupakan kewenangan penyidik dijadikan produk kesepakatan bersama tiga unsur. Soerjono Soekanto menempatkan struktur hukum sebagai salah satu variabel penentu efektivitas penegakan hukum;¹⁴ dalam konteks Gakkumdu, struktur yang kolegial tanpa penanggung jawab tunggal justru menjadi sumber ketidakefektifan itu sendiri.

4. Inventarisasi Peraturan Perundang-undangan yang Berlaku

Tabel berikut menyajikan inventarisasi peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang relevan beserta status keberlakuannya per Juli 2026. Inventarisasi ini penting karena sejumlah instrumen yang lazim dirujuk dalam literatur penegakan hukum pemilu telah dicabut dan digantikan.

¹²Mengenai perbedaan atribusi, delegasi, dan mandat sebagai sumber kewenangan, lihat Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 130 dan seterusnya.

¹³Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

¹⁴Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 8, yang menempatkan struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum sebagai variabel penentu efektivitas penegakan hukum.

No.	Peraturan Perundang-undangan / Putusan	Relevansi dan Status Keberlakuan
1	UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 22E, Pasal 28D ayat (1))	Landasan konstitusional kedaulatan rakyat, negara hukum, penyelenggaraan pemilu, dan jaminan kepastian hukum yang adil. Berlaku.
2	UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum	Sumber utama hukum materiil dan formil tindak pidana pemilu; dasar pembentukan Sentra Gakkumdu (Pasal 486) dan hukum acara khusus (Pasal 476-482). Berlaku, dengan sejumlah pasal telah dimaknai/dibatalkan oleh putusan MK dan sedang dalam agenda revisi.
3	UU No. 1 Tahun 2015 jo. UU No. 8 Tahun 2015 jo. UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota	Rezim hukum tindak pidana pemilihan (pilkada) dan Sentra Gakkumdu pemilihan (Pasal 152). Berlaku, terdampak Putusan MK No. 135/PUU-XXII/2024.
4	UU No. 20 Tahun 2025 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana	Hukum acara pidana umum yang berlaku sejak 2 Januari 2026; mencabut UU No. 8 Tahun 1981. Mengatur klasifikasi penyidik (Pasal 6), definisi PPNS (Pasal 1 angka 3), serta pembatasan penangkapan dan penahanan oleh PPNS (Pasal 93 ayat (3) dan Pasal 99 ayat (3)). Berlaku.
5	UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana	TELAH DICABUT oleh UU No. 20 Tahun 2025. Hanya dapat dirujuk secara historis atau dalam kerangka ketentuan peralihan.
6	UU No. 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana	Aturan umum hukum pidana materiil; Buku Kesatu berlaku pula terhadap tindak pidana di luar KUHP berdasarkan Pasal 187. Berlaku sejak 2 Januari 2026.
7	UU No. 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian terhadap Ketentuan Pidana dalam Peraturan Perundang-undangan	Menyelaraskan nomenklatur pidana, kategori denda, dan pemidanaan korporasi pada undang-undang sektoral, termasuk implikasinya terhadap ketentuan pidana UU Pemilu. Berlaku.
8	UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia	Dasar kewenangan penyidikan Polri serta fungsi koordinasi dan pengawasan terhadap PPNS (Pasal 16). Berlaku.
9	UU No. 16 Tahun 2004 jo. UU No. 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Republik Indonesia	Dasar kedudukan Kejaksaan sebagai pemegang asas dominus litis dalam penuntutan. Berlaku.
10	UU No. 20 Tahun 2023 tentang Aparatur	Dasar kepegawaian bagi pembentukan jabatan fungsional penyidik di lingkungan Sekretariat Jenderal

No.	Peraturan Perundang-undangan / Putusan	Relevansi dan Status Keberlakuan
	Sipil Negara	Bawaslu. Berlaku; mencabut UU No. 5 Tahun 2014.
11	UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 15 Tahun 2019 jo. UU No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	Kerangka legislasi bagi perumusan norma atributif kewenangan penyidikan PPNS Bawaslu. Berlaku.
12	UU No. 21 Tahun 2011 (OJK); UU No. 6 Tahun 1983 jo. UU No. 7 Tahun 2021 (Perpajakan); UU No. 31 Tahun 2004 jo. UU No. 45 Tahun 2009 (Perikanan); UU No. 32 Tahun 2009 (PPLH)	Preseden legislasi pemberian kewenangan penyidikan atributif kepada PPNS sektoral; menjadi bahan perbandingan normatif. Berlaku.
13	PP No. 43 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaksanaan Koordinasi, Pengawasan, dan Pembinaan Teknis terhadap Kepolisian Khusus, PPNS, dan Bentuk-Bentuk Pengamanan Swakarsa	Mengatur relasi koordinasi dan pengawasan Polri terhadap PPNS; perlu penyesuaian pasca-KUHAP baru. Berlaku.
14	Perbawaslu No. 3 Tahun 2023 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu Pemilihan Umum	Aturan teknis Sentra Gakkumdu yang berlaku saat ini; mencabut Perbawaslu No. 31 Tahun 2018. Berlaku sejak 31 Maret 2023.
15	Perbawaslu No. 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu	TELAH DICABUT oleh Perbawaslu No. 3 Tahun 2023. Rujukan historis.
16	Perbawaslu No. 7 Tahun 2022 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum	Prosedur penerimaan, registrasi, kajian, dan tindak lanjut temuan/laporan; menggantikan Perbawaslu No. 7 Tahun 2018. Berlaku.
17	Peraturan Bersama Ketua Bawaslu, Kapolri, dan Jaksa Agung No. 5 Tahun 2020, No. 1 Tahun 2020, dan No. 14 Tahun 2020 tentang Sentra Gakkumdu pada Pemilihan	Instrumen operasional Sentra Gakkumdu untuk rezim pemilihan kepala daerah. Berlaku.
18	Putusan MK No. 135/PUU-XXII/2024	Memisahkan pemilu nasional dan pemilu daerah mulai siklus 2029; berimplikasi pada desain kelembagaan penegakan hukum pemilu yang akan bekerja dalam dua siklus terpisah. Final dan mengikat.

C. PEMBAHASAN

1. Evaluasi Kritis terhadap Skema Sentra Gakkumdu Eksisting

Problematika utama Sentra Gakkumdu terletak pada sifat hubungan kelembagaan yang koordinatif tanpa hierarki komando tunggal, sehingga melahirkan fragmentasi kewenangan dan benturan ego sektoral. Secara lebih terurai, kendala tersebut dapat dipetakan ke dalam lima simpul berikut.

a. Kompresi Waktu dan Hukum Acara yang Tergesa

Undang-Undang Pemilu menetapkan tenggat yang sangat pendek pada setiap tahapan. Bawaslu wajib meneruskan laporan kepada Kepolisian paling lama satu kali dua puluh empat jam setelah dikoordinasikan dalam Gakkumdu; penyidik wajib menyampaikan hasil penyidikan beserta berkas perkara kepada penuntut umum paling lama empat belas hari; pengembalian berkas yang belum lengkap dan pelengkapannya masing-masing dibatasi tiga hari;¹⁵ penuntut umum melimpahkan perkara ke pengadilan dalam waktu yang juga terbatas;¹⁶ sedangkan pengadilan negeri wajib memeriksa, mengadili, dan memutus perkara paling lama tujuh hari sejak pelimpahan berkas.¹⁷ Persoalannya, sebagian besar dari tenggat itu justru terserap pada tahap yang tidak diatur secara eksplisit dalam undang-undang, yakni penyamaan persepsi antar unsur pada forum pembahasan. Akibatnya, perkara kedaluwarsa bukan karena kompleksitas pembuktian, melainkan karena proses internal kelembagaan.

b. Disparitas Standar Pembuktian

Bawaslu bekerja dengan logika pengawasan yang berorientasi pada terpenuhinya unsur pelanggaran secara materiil berdasarkan hasil pengawasan dan kajian awal. Sebaliknya, penyidik Kepolisian bekerja dengan logika pembuktian formil sebagaimana lazim pada tindak pidana umum, yang menuntut kelengkapan alat bukti sejak tahap awal. Perbedaan titik berangkat ini bukan sekadar perbedaan pendapat, melainkan perbedaan paradigma. Selama paradigma itu tidak didamaikan melalui norma yang tegas, forum pembahasan akan terus menjadi arena tarik-menarik alih-alih forum percepatan.

¹⁶Pasal 477 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

¹⁷Pasal 482 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Konstitusionalitas ketentuan ini pernah dipersoalkan di Mahkamah Konstitusi dalam pengujian yang diajukan terdakwa tindak pidana pemilu asal Manado pada 2024.

c. Subordinasi Faktual dan Kekaburan Akuntabilitas

Bawaslu tidak dapat menetapkan sendiri status dugaan tindak pidana pemilu tanpa kesepakatan unsur penyidik dalam Gakkumdu. Yang lebih problematis, ketika forum pembahasan menyimpulkan suatu peristiwa bukan tindak pidana pemilu, kesimpulan tersebut bukan merupakan penetapan penghentian penyidikan dalam pengertian hukum acara pidana. Konsekuensinya, tidak tersedia sarana pengujian yang memadai bagi pelapor. Perkara berhenti tanpa produk hukum yang dapat diuji melalui praperadilan maupun mekanisme lain. Kondisi ini menciptakan zona gelap akuntabilitas yang justru bertentangan dengan tujuan pembentukan Gakkumdu itu sendiri.¹⁸

d. Ketidaksepadanan Hierarki Norma

Mekanisme yang paling menentukan nasib sebuah perkara, yakni forum pembahasan, diatur pada tataran Peraturan Bawaslu, bukan pada tataran undang-undang. Perlu ditegaskan di sini, karena kerap luput dalam literatur, bahwa Peraturan Bawaslu Nomor 31 Tahun 2018 yang selama ini banyak dirujuk telah dicabut dan digantikan oleh Peraturan Bawaslu Nomor 3 Tahun 2023 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu Pemilihan Umum sejak 31 Maret 2023.¹⁹ Untuk rezim pemilihan kepala daerah, instrumen operasionalnya adalah Peraturan Bersama Ketua Bawaslu, Kapolri, dan Jaksa Agung Nomor 5 Tahun 2020, Nomor 1 Tahun 2020, dan Nomor 14 Tahun 2020.²⁰ Sementara prosedur penerimaan dan registrasi temuan serta laporan tunduk pada Peraturan Bawaslu Nomor 7 Tahun 2022.²¹ Menempatkan mekanisme yang berdampak pada pembatasan hak warga negara pada tataran peraturan lembaga, dan bahkan pada peraturan bersama antarlembaga, menimbulkan persoalan legitimasi dari perspektif asas legalitas.

¹⁸Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2023 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu Pemilihan Umum (BN Tahun 2023 Nomor 292), ditetapkan 28 Maret 2023 dan diundangkan 31 Maret 2023. Peraturan ini mencabut dan menyatakan tidak berlaku Perbawaslu Nomor 31 Tahun 2018.

¹⁹Perbawaslu Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu (BN Tahun 2018 Nomor 1566) telah dicabut. Rujukan terhadap Perbawaslu ini dalam penulisan setelah 31 Maret 2023 harus ditempatkan sebagai rujukan historis, bukan hukum positif.

²⁰Peraturan Bersama Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2020, Nomor 1 Tahun 2020, dan Nomor 14 Tahun 2020 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota. Peraturan Bersama ini mencabut Peraturan Bersama Nomor 14 Tahun 2016, Nomor 01 Tahun 2016, dan Nomor 013/JA/11/2016.

²¹Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2022 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum, yang menggantikan Perbawaslu Nomor 7 Tahun 2018.

e. Disharmoni Norma Pasca-Berlakunya KUHAP Baru

Simpul kelima bersifat baru dan belum banyak dibahas. Pasal 480 ayat (1) Undang-Undang Pemilu menyatakan bahwa 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 tersebut.²² Padahal, sejak 2 Januari 2026, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 telah dicabut dan digantikan oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025.²³ Terjadilah apa yang dapat disebut sebagai rujukan menggantung: norma acuan telah tiada, sementara norma yang merujuk masih berlaku.

Secara doktrinal, kekosongan ini dapat diatasi melalui penafsiran bahwa rujukan terhadap peraturan yang telah dicabut harus dibaca sebagai rujukan terhadap peraturan penggantinya. Namun penafsiran doktrinal bukanlah pengganti kepastian hukum yang dituntut Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, terlebih dalam rezim pidana yang menuntut kejelasan prosedur. Dalam praktik, ketidakjelasan semacam ini sangat mungkin melahirkan perbedaan sikap antarunsur Gakkumdu justru pada saat waktu penanganan sedang berjalan. Karena itu, penyesuaian rujukan hukum acara dalam Undang-Undang Pemilu merupakan kebutuhan yang mendesak dan tidak dapat ditunda sampai selesainya perdebatan besar mengenai desain keserentakan pemilu.

Perlu ditambahkan bahwa penyesuaian yang diperlukan tidak berhenti pada hukum acara. Berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana²⁴ dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian terhadap Ketentuan Pidana dalam Peraturan Perundang-undangan²⁵ turut menuntut penyelarasan nomenklatur jenis pidana, kategori pidana denda, serta pengaturan pertanggungjawaban pidana korporasi dalam Bab tentang ketentuan pidana Undang-Undang Pemilu. Revisi Undang-Undang Pemilu karenanya bukan sekadar agenda politik kepemiluan, melainkan juga kebutuhan harmonisasi sistem hukum pidana nasional.

²²Pasal 480 ayat (1) 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."

²³Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2025 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

²⁴Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (LN Tahun 2023 Nomor 1, TLN Nomor 6842), mulai berlaku 2 Januari 2026.

²⁵Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian terhadap Ketentuan Pidana dalam Peraturan Perundang-undangan, yang berfungsi menyelaraskan ketentuan pidana di luar KUHP dengan sistem kategori pidana denda dan nomenklatur pidmanaan KUHP Nasional.

2. Reformulasi: Pelembagaan Penyidik Organik di Tubuh Bawaslu

Bertolak dari pemetaan di atas, pembaruan yang ditawarkan dalam tulisan ini adalah pelembagaan penyidik organik pada lingkup Sekretariat Jenderal Bawaslu beserta jajarannya, sehingga penyidikan tindak pidana pemilu dapat dijalankan secara mandiri dengan tetap berada dalam kendali penuntutan oleh Kejaksaan.

a. Landasan Yuridis dalam Kerangka KUHAP Baru

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 mendefinisikan Penyidik Pegawai Negeri Sipil sebagai pejabat pegawai negeri sipil yang diberi kewenangan melakukan penyidikan berdasarkan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya.²⁶ Pasal 6 undang-undang tersebut kemudian mengklasifikasikan penyidik ke dalam tiga kategori, yaitu Penyidik Polri, PPNS, dan Penyidik Tertentu.²⁷ Klasifikasi ini penting karena, berbeda dengan hukum acara sebelumnya, kedudukan penyidik di luar Kepolisian kini memperoleh pengakuan normatif yang lebih tegas dan tidak lagi ditempatkan sekadar sebagai pelengkap.²⁸

Dengan demikian, gagasan pemberian kewenangan penyidikan kepada Bawaslu memiliki pijakan normatif yang kokoh. Yang dibutuhkan hanyalah norma atributif dalam Undang-Undang Pemilu yang menunjuk pejabat tertentu di lingkungan Bawaslu sebagai penyidik tindak pidana pemilu, lengkap dengan lingkup, syarat, dan tata cara pengangkatannya.

b. Preseden Penyidikan Sektoral

Model penyidikan oleh pejabat di luar Kepolisian merupakan praktik yang lazim pada tindak pidana khusus. Otoritas Jasa Keuangan memiliki penyidik yang diberi kewenangan berdasarkan undang-undang pembentukannya;²⁹ Direktorat Jenderal Pajak menjalankan penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan;³⁰ penyidikan tindak pidana perikanan

²⁶Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025: PPNS adalah pejabat pegawai negeri sipil yang diberi kewenangan untuk melakukan penyidikan berdasarkan Undang-Undang yang menjadi dasar hukumnya.

²⁷Pasal 6 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 mengklasifikasikan penyidik ke dalam tiga kategori: Penyidik Polri, PPNS, dan Penyidik Tertentu. Pasal 6 ayat (3) menegaskan PPNS dan Penyidik Tertentu dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya berada di bawah koordinasi dan pengawasan Penyidik Polri.

²⁸Kritik mengenai posisi PPNS pasca-KUHAP baru mengemuka dalam diskursus akademik awal 2026, yang menyoroti bahwa pengakuan normatif terhadap PPNS tidak disertai kemandirian dalam menjalankan kewenangan koersif. Lihat pula pandangan Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum yang menegaskan PPNS bukan lagi aktor pelengkap dalam sistem peradilan pidana.

²⁹Pasal 49 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

³⁰Pasal 44 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan.

dilakukan oleh penyidik pegawai negeri sipil perikanan bersama penyidik lain;³¹ demikian pula penyidikan tindak pidana lingkungan hidup.³² Pola yang konsisten pada seluruh preseden itu adalah kewenangan diberikan secara atributif melalui undang-undang sektoral, disertai pengaturan mengenai koordinasi dengan Kepolisian.³³

Jika logika *lex specialis* dapat diterima untuk tindak pidana perpajakan, perikanan, dan lingkungan hidup, maka tidak ada alasan prinsipil untuk menolaknya bagi tindak pidana pemilu, yang justru memiliki karakter khusus paling menonjol berupa tenggat penanganan yang teramat pendek dan keterikatan pada tahapan penyelenggaraan yang tidak dapat diulang.

c. Dua Opsi Normatif: PPNS atau Penyidik Tertentu

Kehadiran kategori Penyidik Tertentu dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 membuka dua opsi perumusan yang perlu ditimbang secara cermat oleh pembentuk undang-undang.

Opsi pertama, menempatkan penyidik Bawaslu dalam kategori PPNS. Opsi ini paling mudah diterima karena mengikuti pola yang sudah mapan, mulai dari mekanisme pendidikan dan pelatihan hingga pengangkatan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Kelemahannya, penyidik Bawaslu akan sepenuhnya tunduk pada kerangka koordinasi dan pengawasan yang berlaku umum bagi PPNS.

Opsi kedua, menempatkan penyidik Bawaslu dalam kategori Penyidik Tertentu, yaitu pejabat suatu lembaga selain Penyidik Polri dan PPNS yang diberi kewenangan penyidikan berdasarkan undang-undang. Opsi ini lebih sesuai dengan kedudukan Bawaslu sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat mandiri sebagaimana diamanatkan Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945, dan memberi ruang lebih lapang bagi perumusan kekhususan prosedural. Tulisan ini cenderung merekomendasikan opsi kedua, dengan catatan bahwa kekhususan tersebut harus dirumuskan secara eksplisit dan terukur, bukan diserahkan pada penafsiran.

³¹Pasal 73 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009.

³²Pasal 94 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

³³Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaksanaan Koordinasi, Pengawasan, dan Pembinaan Teknis terhadap Kepolisian Khusus, Penyidik Pegawai Negeri Sipil, dan Bentuk-Bentuk Pengamanan Swakarsa.

d. Batas yang Harus Diakui: Koordinasi, Pengawasan, dan Upaya Paksa

Kejujuran akademik menuntut pengakuan bahwa gagasan ini tidak otomatis menyelesaikan seluruh persoalan. Pasal 6 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 menegaskan bahwa PPNS dan Penyidik Tertentu dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya berada di bawah koordinasi dan pengawasan Penyidik Polri.³⁴ Lebih jauh, Pasal 93 ayat (3) dan Pasal 99 ayat (3) undang-undang yang sama menentukan bahwa PPNS dan Penyidik Tertentu tidak dapat melakukan penangkapan dan penahanan kecuali atas perintah Penyidik Polri.³⁵

Konsekuensinya, apabila penyidik Bawaslu dilembagakan tanpa penyesuaian apa pun, ketergantungan kelembagaan yang hendak dihapus justru berpindah tempat: dari forum pembahasan menuju permintaan perintah upaya paksa. Karena itu, norma atributif dalam Undang-Undang Pemilu harus dirancang sebagai *lex specialis* yang secara tegas menyimpangi ketiga ketentuan tersebut, sekurang-kurangnya dengan dua muatan. Pertama, penegasan bahwa koordinasi dan pengawasan dijalankan dalam bentuk pemberitahuan dimulainya penyidikan dan gelar perkara bersama, bukan dalam bentuk persetujuan yang bersifat menentukan. Kedua, pemberian kewenangan upaya paksa secara terbatas dan terukur, misalnya kewenangan penangkapan untuk tindak pidana pemilu tertentu dengan kewajiban pemberitahuan kepada Penyidik Polri dalam tenggat yang ditentukan.

Tanpa dua muatan itu, pelembagaan penyidik Bawaslu berisiko menjadi perubahan yang bersifat kosmetik: menambah satu lembaga penyidik baru tanpa memangkas satu pun simpul birokrasi yang selama ini menjadi sumber kemacetan.

e. Kedudukan Kejaksaan Tetap sebagai Dominus Litis

Perlu ditegaskan bahwa reformulasi yang ditawarkan tidak menyentuh kewenangan penuntutan. Kejaksaan tetap menjadi satu-satunya pemegang kewenangan penuntutan sesuai asas *dominus litis* sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Kejaksaan.³⁶ Yang direformulasi semata-mata adalah pintu masuk penyidikan. Dengan demikian, kekhawatiran bahwa gagasan ini akan menciptakan lembaga superbodi baru yang menggabungkan pengawasan, penyidikan, dan penuntutan dalam satu tangan tidak memiliki dasar. Fungsi

³⁴Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2025 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

³⁵Pasal 93 ayat (3) dan Pasal 99 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 menentukan bahwa PPNS dan Penyidik Tertentu tidak dapat melakukan penangkapan dan penahanan, kecuali atas perintah Penyidik Polri.

³⁶Pasal 30 dan Pasal 30C Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021.

Kepolisian pun tidak dihapus, melainkan diposisikan ulang sesuai Pasal 16 Undang-Undang Kepolisian sebagai penyidik yang berwenang atas seluruh tindak pidana, termasuk sebagai mitra koordinasi dan dukungan teknis bagi penyidik pemilu.³⁷

3. Matriks Perbandingan Skema Eksisting dan Konsep Ideal

Perbandingan kedua model dapat diringkas dalam matriks berikut.

Indikator Analisis	Skema Eksisting (Sentra Gakkumdu Tiga Unsur)	Konsep Ideal (Penyidik Organik Bawaslu)
Sumber kewenangan penyidikan	Atributif pada Penyidik Polri berdasarkan Pasal 6 UU No. 20 Tahun 2025 jo. Pasal 16 UU No. 2 Tahun 2002; Bawaslu tidak memegang kewenangan penyidikan.	Atributif pada penyidik organik Bawaslu melalui norma baru dalam Undang-Undang Pemilu, sejalan dengan Pasal 6 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2025.
Struktur pengambilan keputusan	Kolegial-koordinatif tiga unsur tanpa hierarki komando tunggal; keputusan peningkatan perkara bergantung pada kesepakatan Pembahasan Kedua.	Komando tunggal pada tahap pengawasan hingga penyidikan; Gakkumdu bertransformasi menjadi forum koordinasi prapenuntutan.
Titik rawan kebuntuan	Tinggi. Perbedaan penafsiran unsur pasal antar unsur berpotensi menghentikan perkara secara de facto tanpa produk hukum yang dapat diuji.	Rendah pada tahap penyidikan. Penghentian penyidikan menjadi produk hukum formal yang dapat diuji melalui praperadilan.
Akuntabilitas penghentian perkara	Kabur. Kesimpulan Pembahasan Kedua bukan penetapan penghentian penyidikan sehingga sulit diuji secara yuridis.	Jelas. Berbentuk surat perintah penghentian penyidikan yang tunduk pada mekanisme pengujian dalam KUHAP.
Efisiensi waktu	Sebagian besar dari 14 hari terserap untuk penyamaan persepsi antar unsur sebelum penyidikan dimulai.	Penyidikan berjalan segera setelah temuan atau laporan diregistrasi dan dinyatakan memenuhi unsur pidana.
Kompetensi pemeriksa	Penyidik ditugaskan secara periodik dan bersifat penugasan sementara, sehingga akumulasi keahlian kepemiluan terbatas.	Penyidik organik bersifat permanen dan tersertifikasi, memungkinkan spesialisasi pada anatomi kejahatan pemilu.
Kewenangan koersif	Melekat penuh pada Penyidik Polri.	Terbatas. Diperlukan klausul penyimpangan terhadap Pasal 93 ayat (3) dan Pasal 99 ayat (3) UU No. 20 Tahun 2025, atau tetap melalui permintaan

³⁷Pasal 16 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Indikator Analisis	Skema Eksisting (Sentra Gakkumdu Tiga Unsur)	Konsep Ideal (Penyidik Organik Bawaslu)
		kepada Penyidik Polri.
Kedudukan penuntutan	Kejaksaan sebagai pemegang dominus litis.	Tidak berubah. Kejaksaan tetap pemegang dominus litis; yang direformulasi hanya pintu masuk penyidikan.

Alur penanganan pada kedua model dapat digambarkan sebagai berikut:

Model eksisting: Temuan atau Laporan pada Bawaslu → Pembahasan Pertama Gakkumdu → Kajian dan Penyelidikan → Pembahasan Kedua Gakkumdu → Penyidikan oleh Penyidik Polri → Pembahasan Ketiga → Penuntutan oleh Kejaksaan → Pemeriksaan di Pengadilan Negeri.

Konsep ideal: Temuan atau Laporan pada Bawaslu → Registrasi dan Kajian Awal → Penyidikan mandiri oleh Penyidik Pemilu Bawaslu dengan pemberitahuan kepada Penyidik Polri → Forum Koordinasi Prapenuntutan bersama Jaksa Penuntut Umum → Penuntutan oleh Kejaksaan → Pemeriksaan di Pengadilan Negeri.

4. Manfaat yang Diharapkan

- Percepatan tanpa mengorbankan ketelitian. Pemangkasan simpul kesepakatan pada awal proses memungkinkan penyidikan dimulai segera setelah temuan atau laporan diregistrasi dan dinyatakan memenuhi unsur, sehingga tenggat empat belas hari dapat digunakan untuk pembuktian, bukan untuk perundingan.
- Spesialisasi keahlian. Penyidik organik yang bersifat permanen memungkinkan akumulasi pengalaman atas anatomi kejahatan pemilu yang bersifat musiman, sarat modus politik, dan sangat bergantung pada pemahaman tahapan penyelenggaraan.
- Kepastian hukum dan akuntabilitas. Penghentian perkara berubah dari kesimpulan forum menjadi produk hukum formal yang dapat diuji melalui praperadilan, sehingga hak pelapor terlindungi dan integritas proses dapat diawasi publik.
- Kesiapan menghadapi dua siklus elektoral. Dengan dipisahkannya pemilu nasional dan pemilu daerah, penyidik organik yang permanen jauh lebih efisien dibanding penugasan personel secara periodik pada setiap siklus.

5. Antisipasi terhadap Kritik

Gagasan ini dapat diperkirakan akan menghadapi sekurang-kurangnya tiga keberatan, yang perlu dijawab sejak dini.

Pertama, keberatan bahwa pemberian kewenangan penyidikan akan mengaburkan fungsi pengawasan Bawaslu. Jawabannya terletak pada pemisahan internal yang tegas: fungsi pengawasan dan penanganan pelanggaran administratif dijalankan oleh unsur pimpinan Bawaslu, sedangkan penyidikan dijalankan oleh pejabat fungsional pada kesekretariatan dengan garis pertanggungjawaban tersendiri. Model pemisahan semacam ini telah dijalankan pada sejumlah lembaga sektoral.

Kedua, keberatan mengenai kesiapan sumber daya manusia. Keberatan ini sah dan tidak boleh diremehkan, tetapi bersifat transisional, bukan prinsipil. Persoalan kapasitas dijawab dengan pendidikan, pelatihan, sertifikasi, dan penahapan implementasi, bukan dengan menutup pintu kewenangan. Kerangka kepegawaiannya pun telah tersedia melalui Undang-Undang Aparatur Sipil Negara.³⁸

Ketiga, keberatan bahwa kewenangan penyidikan dapat disalahgunakan untuk kepentingan politik. Justru karena itulah desain pengawasan berlapis menjadi mutlak: pengawasan melekat secara internal, pengawasan etik melalui Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu,³⁹ pengawasan yudisial melalui praperadilan, serta pengendalian penuntutan oleh Kejaksaan. Perlu pula dicatat bahwa pendekatan keadilan restoratif yang telah menjadi arah kebijakan penegakan hukum nasional dapat diadopsi secara selektif dalam penanganan pelanggaran pemilu, dengan tetap menempatkan politik uang dan manipulasi perolehan suara sebagai perbuatan yang harus ditempuh melalui jalur pidana.⁴⁰

³⁸Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, yang mencabut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014.

³⁹Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menempatkan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai pengawas etik penyelenggara. Desain akuntabilitas PPNS Bawaslu harus dirancang agar tidak tumpang tindih dengan yurisdiksi DKPP.

⁴⁰Gagasan pendekatan keadilan restoratif dalam penanganan pelanggaran pemilu telah menjadi wacana internal Bawaslu sejak penyusunan perubahan Perbawaslu Sentra Gakkumdu pada 2022, sejalan dengan arah kebijakan keadilan restoratif pada Kepolisian dan Kejaksaan.

6. Tahapan Implementasi yang Diusulkan

Agar gagasan ini tidak berhenti sebagai wacana, diusulkan penahapan sebagai berikut.

Tahap pertama, tahap legislasi (2026). Memasukkan norma atributif kewenangan penyidikan tindak pidana pemilu ke dalam daftar inventarisasi masalah pembahasan revisi Undang-Undang Pemilu, sekaligus memperbaiki rujukan hukum acara pada Pasal 480 dan menyelaraskan ketentuan pidana dengan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang baru.

Tahap kedua, tahap regulasi turunan (2027). Penyusunan peraturan pemerintah dan peraturan pelaksana mengenai syarat, pengangkatan, pemberhentian, tata kerja, serta pola koordinasi penyidik pemilu dengan Kepolisian dan Kejaksaan.

Tahap ketiga, tahap penyiapan kapasitas (2027 sampai 2028). Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan pembentukan penyidik yang tersertifikasi, penyiapan struktur jabatan fungsional, sarana penyidikan, serta sistem informasi penanganan perkara yang terintegrasi.

Tahap keempat, tahap uji coba dan evaluasi (2029 dan seterusnya). Penerapan bertahap pada siklus pemilu nasional 2029, dilanjutkan evaluasi menyeluruh sebelum diterapkan pada siklus pemilu daerah berikutnya sesuai kerangka waktu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024.

D. PENUTUP

1. Kesimpulan

Pertama, kendala mendasar penanganan tindak pidana pemilu pada skema Sentra Gakkumdu bersifat struktural, bukan sekadar teknis. Penempatan keputusan peningkatan status perkara sebagai produk kesepakatan kolegial tiga unsur, tanpa hierarki komando tunggal dan tanpa produk hukum yang dapat diuji, merupakan sumber utama kemacetan fungsional. Kompresi waktu, disparitas standar pembuktian, dan pengaturan pada tataran norma yang lebih rendah dari undang-undang memperberat kondisi tersebut.

Kedua, berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana sejak 2 Januari 2026 menimbulkan dua akibat sekaligus. Di satu sisi terjadi disharmoni norma karena Pasal 480 ayat (1) Undang-Undang Pemilu masih merujuk pada undang-undang yang telah dicabut. Di sisi lain terbuka peluang normatif baru

melalui pengakuan tegas atas Penyidik Pegawai Negeri Sipil dan kategori Penyidik Tertentu, yang dapat dijadikan pijakan bagi pelembagaan penyidik organik Bawaslu.

Ketiga, konsep ideal pembaruan penegakan hukum pidana pemilu dapat dicapai melalui pemberian kewenangan penyidikan secara atributif kepada pejabat tertentu di lingkungan Bawaslu, dengan tetap menempatkan Kejaksaan sebagai pemegang asas dominus litis. Kewenangan tersebut harus disertai klausul penyimpangan yang tegas terhadap ketentuan koordinasi, pengawasan, dan pembatasan upaya paksa dalam KUHAP baru, sebab tanpa klausul demikian pembaruan hanya akan memindahkan letak ketergantungan kelembagaan, bukan menghapusnya.

2. Rekomendasi

- a. Kepada pembentuk undang-undang. Memasukkan ke dalam revisi Undang-Undang Pemilu: (i) norma atributif kewenangan penyidikan tindak pidana pemilu kepada pejabat tertentu di lingkungan Bawaslu; (ii) klausul penyimpangan terhadap Pasal 6 ayat (3), Pasal 93 ayat (3), dan Pasal 99 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 secara terbatas dan terukur; (iii) perbaikan rujukan hukum acara pada Pasal 480 ayat (1); serta (iv) penyelarasan ketentuan pidana dengan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Undang-Undang Penyesuaian Pidana.
- b. Kepada Bawaslu. Menyusun naskah kajian kelembagaan beserta rumusan pasal sebagai bahan resmi dalam pembahasan revisi Undang-Undang Pemilu, dan secara paralel menyiapkan peta jalan pengembangan kapasitas sumber daya manusia penyidikan.
- c. Kepada Bawaslu bersama Kementerian Hukum dan Badan Reserse Kriminal Kepolisian Negara Republik Indonesia. Merancang kurikulum dan pola pendidikan serta pelatihan pembentukan penyidik pemilu yang tersertifikasi, dengan muatan khusus mengenai tahapan penyelenggaraan pemilu dan anatomi kejahatan elektoral.
- d. Kepada Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan. Selama norma baru belum terbentuk, mereposisi fungsi Sentra Gakkumdu dari forum penentuan awal nasib perkara menjadi forum koordinasi prapenuntutan, serta menyempurnakan Peraturan Bawaslu Nomor 3 Tahun 2023 dan Peraturan Bersama Sentra Gakkumdu agar setiap kesimpulan penghentian penanganan dituangkan dalam produk tertulis yang beralasan dan dapat diuji.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Hadjon, Philipus M., dkk. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

International IDEA. Electoral Justice: The International IDEA Handbook. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2010.

Marzuki, Peter Mahmud. Penelitian Hukum. Edisi Revisi. Jakarta: Kencana Prenada Media, 2016.

Packer, Herbert L. The Limits of the Criminal Sanction. Stanford: Stanford University Press, 1968.

Santoso, Topo. Tindak Pidana Pemilu. Jakarta: Sinar Grafika, 2006.

Soekanto, Soerjono. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum. Jakarta: Rajawali Pers.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian terhadap Ketentuan Pidana dalam Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaksanaan Koordinasi, Pengawasan, dan Pembinaan Teknis terhadap Kepolisian Khusus, Penyidik Pegawai Negeri Sipil, dan Bentuk-Bentuk Pengamanan Swakarsa.

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2022 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum.

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2023 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu Pemilihan Umum.

Peraturan Bersama Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2020, Nomor 1 Tahun 2020, dan Nomor 14 Tahun 2020 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024.

