



**PERFORMA PENEGAKAN HUKUM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK**  
(Studi Kasus Penanganan Pelanggaran Pilkada tahun 2017 di Aceh)

**Oleh:**

Fahrul Rizha Yusuf <sup>1)</sup>

Ramzi Murziqin <sup>2)</sup>

Universitas Darma Agung, Medan <sup>1,2)</sup>

**E-mail:**

[fahrul.peace@gmail.com](mailto:fahrul.peace@gmail.com) <sup>1)</sup>

[ramzimurziqin@ar-raniry.ac.id](mailto:ramzimurziqin@ar-raniry.ac.id) <sup>2)</sup>

**ABSTRACT**

The process of organizing the Pilkada stages from 2016 to 2017, Panwaslih Aceh received election reports/findings totaling 252 with details of 224 reports from the public/winning team/candidates, 28 findings from Panwaslih supervision, as many as 189 reports/findings could not be followed up and only 63 reports/ findings were can be followed up. In general, the political dynamics of the 2017 Pilkada Aceh have changed when compared to the previous Pilkada. Based on IKP data, Aceh is classified as a high level of vulnerability in terms of organizers and contestation. In the case of handling cases that are suspected of being Pilkada, there are provisions that are regulated, including: not given the authority to summons in the clarification process, the time limit for handling allegations is too short. There is an obligation to fulfill at least 2 evidences in the forwarding of recommendation. There are differences in perceptions at the Gakkumdu meeting in interpreting a law on money politics and campaigns that feature many changing reports. The process of handling and law enforcement still shows that the tendency to use a restorative justice approach that shapes politics with peace agreements is still the right solution to reduce conflict between regional election support groups.

**ABSTRAK**

Sepanjang proses penyelenggaraan tahapan Pilkada sejak 2016 hingga 2017, Panwaslih Aceh menerima/menangani 252 dugaan pelanggaran pemilihan baik dari laporan/temuan dengan rincian 224 laporan dari masyarakat/tim pemenang/ kandidat dan 28 temuan. Sebanyak 189 laporan/temuan dihentikan/tidak dapat ditindaklanjuti dan hanya 63 laporan/temuan yang dapat ditindaklanjuti oleh pengawas pemilihan. Secara umum dinamika politik Pilkada 2017 di Aceh telah mengalami perubahan jika dibandingkan dengan Pilkada sebelumnya. Berdasarkan data IKP, Aceh tergolong kategori tingkat kerawanan tinggi dari segi penyelenggara dan kontestasi. Dalam hal penanganan dugaan pelanggaran pidana Pilkada terdapat sejumlah ketentuan yang membatasi diantaranya: ketiadaan kewenangan dalam hal pemanggilan secara paksa pada saat proses klarifikasi, limitasi waktu dalam menangani dugaan pelanggaran terlalu singkat. Minimal terdiri dari 2 alat bukti dalam penerusan laporan atau rekomendasi. Perbedaan persepsi antara pihak Kepolisian, Kejaksaan dan Panwaslih dalam Rapat Sentra Gakkumdu kerap terjadi dalam hal memberi penafsiran terhadap suatu kasus pelanggaran hukum terutama mengenai politik uang dan kampanye yang mengakibatkan banyak laporan yang dihentikan. Selain itu, dalam proses penanganan dan penegakan hukum cenderung menggunakan pendekatan restorative justice yang terkesan politis dengan kesepakatan damai yang masih dinilai sebagai solusi yang tepat untuk mereduksi konflik antar kelompok pendukung pilkada.

**Kata Kunci: Penegakan Hukum, Pemilihan Kepala Daerah Serentak**

**PENDAHULUAN**

Dalam diskursus demokrasi lokal di Indonesia, Aceh merupakan salah satu daerah yang dikenal menjadi pionir dalam tata kelola demokrasi lokal. Salah satunya adalah kelembagaan penyelenggara Pemilu yang memiliki kekhususan nama, proses rekrutmen melalui parlemen lokal

serta jumlah keanggotaan yang berbeda dengan penyelenggara Pemilu lain di Indonesia berdasarkan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 yang menjadi salah satu landasan hukum bagi pelaksanaan penyelenggaraan tata pemerintahan di Aceh termasuk lembaga penyelenggara dan lembaga pengawas Pemilu dan Pemilihan.

Secara institusional, keberadaan Panwaslih dalam pengawasan dan penegakan hukum dalam mewujudkan Pemilu yang demokratis dalam proses transisi demokrasi lokal di Aceh yang diselenggarakan berdasarkan asas-asas bebas, jujur dan adil akan berpengaruh terhadap pengelolaan persaingan politik yang dilakukan dengan baik dan juga akan berimplikasi terhadap perbaikan tata kelola pemerintahan dan pembangunan demokrasi politik lokal.

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) Aceh tahun 2017 merupakan perhelatan kontestasi Pilkada yang ketiga pasca perjanjian damai antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di Helsinki, 15 Agustus 2005 setelah Pilkada langsung pertama di Aceh digelar pada 11 Desember 2006, kemudian Pilkada langsung kedua pada 9 April 2012 yang mengalami 4 (empat) kali penundaan akibat konflik regulasi, gejolak tersebut terjadi pasca dikabulkannya gugatan Judicial Review Pasal 256 UUPA, sehingga calon perseorangan dapat menjadi konstestan pada Pilkada. Dinamika pilkada di Aceh kerap terjadi berbagai aksi-aksi teror, penembakan brutal terjadi karena kuatnya tekanan internal partai politik lokal. Partai Aceh menolak keikutsertaan calon perseorangan yang hanya diperbolehkan 1 (satu) kali pada Pilkada 2006 saja dan meminta proses Pilkada sesuai dengan Undang-Undang Pemerintahan Aceh dan MoU Helsinki.

Pilkada di Aceh tahun 2017 merupakan gelombang kedua dari skema pengaturan Pilkada yang diatur melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 diubah menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, selanjutnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 diubah lagi menjadi 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.

Secara umum dinamika politik pada Pilkada 2017 di Aceh banyak perubahan dibandingkan dengan Pilkada sebelumnya. Berdasarkan data IKP, Provinsi Aceh memiliki kategori tingkat kerawanan tinggi dari segi penyelenggara dan kontestasi. Penyelenggaraan berkaitan dengan integritas penyelenggara, profesionalitas dan kekerasan. Sementara kontestasi berhubungan dengan pencalonan, kampanye dan kontestan.

Secara prosedural penyelenggaraan Pilkada di Aceh berjalan optimal, sementara dalam aspek substansi demokrasi terdapat penegakan hukum pemilihan yang belum maksimal baik penanganan pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik yang mendera penyelenggara Pemilu, tindak pidana Pemilu dan mal administrasi yang harus diselesaikan melalui jalur penyelesaian sengketa pemilihan. Publik menilai kinerja pengawasan dan penegakan hukum sangat lemah, banyak kasus pelanggaran Pilkada yang tidak ditindaklanjuti yang telah dilaporkan masyarakat dan Panwaslih terkesan tertutup ditambah lagi banyak penyelenggara Pemilu (KIP, Panwaslih dan jajarannya) pada Pilkada 2017 mendapatkan sanksi etik dari DKPP.

Terkait dengan penegakan hukum Pilkada 2017 di Aceh terhadap dugaan pelanggaran pemilihan berdasarkan laporan divisi hukum dan penindakan pelanggaran Panwaslih Aceh. Sepanjang proses penyelenggaraan tahapan Pilkada sejak 2016 hingga 2017 dari 23 kabupaten/kota. Panwaslih menerima/menangani dugaan pelanggaran pemilihan yaitu laporan/temuan sebanyak 252 dengan rincian 224 laporan dari masyarakat/tim pemenang/kandidat, 28 temuan dari pengawasan aktif Panwaslih, sebanyak 189 laporan/temuan dihentikan/tidak dapat ditindaklanjuti dan hanya 63 laporan/temuan yang ditindaklanjuti oleh Panwaslih diseluruh provinsi Aceh.

## TINJAUAN PUSTAKA

Substansi penegakan hukum terletak pada hubungan serasi antara tata nilai dalam kaidah-

kaidah yang mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara sekaligus mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Kaedah-kaedah tersebut selanjutnya menjadi pedoman bagi perilaku yang dinilai pantas, oleh yang seharusnya. perilaku atau sikap tindak tersebut bertujuan untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian.

Bagir Manan menyebutkan penegakan hukum merupakan bentuk konkrit dari penerapan hukum sangat dipengaruhi secara nyata kepuasan hukum, manfaat hukum, perasaan hukum, keutuhan dan keadilan hukum baik secara individual maupun sosial. Dalam penegakan hukum, paling tidak terdapat 3 (tiga) tujuan hukum, yaitu: keadilan, kemanfaatan dan kepastian. Untuk mencapai tujuan hukum tersebut, negara diberi kewenangan untuk memformulasikannya dalam bentuk peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaannya. Menurut Jimly, Penegakan hukum dapat dikaitkan dengan pengertian penegakan hukum dalam arti sempit, yaitu hanya berupa penegakan aturan hukum tertulis semata, namun juga dapat diartikan secara luas yaitu penegakan hukum dalam arti hukum materiel, yaitu penegakan keadilan.

Disinilah kemudian bahwa harus disadari, bahwa penegakan hukum bukanlah berarti pelaksanaan perundang-undangan semata. Melainkan masalah pokok dari pada penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang berpotensi mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut :

- 1) Faktor hukumnya sendiri, yang didalamnya dibatasi pada undang-undang saja.
- 2) Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum.
- 3) Faktor sarana dan prasarana yang mendukung penegak hukum.
- 4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya cipta dan rasa yang di dasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan erat, karena merupakan esensi dari penegak hukum, juga merupakan tolak ukur dari pada efektifitas penegak hukum. Penegakan hukum sebagaimana dikemukakan Mertokusumo mempunyai makna yaitu bagaimana hukum dilaksanakan, sehingga dalam penegakan hukum tersebut harus diperhatikan unsur-unsur kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan.

Penegakan hukum merupakan sebuah proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan, yang disebut sebagai keinginan hukum di sini tidak lain adalah pikiran-pikiran pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum tersebut. Perumusan Pemikiran pembuat undang-undang (hukum) yang dituangkan dalam peraturan hukum akan turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu dijalankan.

Dalam konteks pelaksanaan pemilihan umum, tidak dapat dipungkiri bahwa dalam setiap tahapan Pemilu terdapat adanya pelanggaran yang terjadi. Sehingga dalam hal ini penegakan hukum dalam Pemilu merupakan sebuah keharusan dalam rangka menjaga amanat demokrasi yang menjunjung tinggi hukum, keadilan dan kesetaraanantara peserta Pemilu.

Pemilu dalam prosesnya berpotensi terjadinya sengketa atau pelanggaran dalam tahapan penyelenggaraanya. Potensi tersebut dapat disebabkan kekhilafan (*mistake*), kecurangan (*fraud*), maupun strategi pemenangan Pemilu yang secara teknis tidak melanggar hukum namun menurunkan derajat kepercayaan publik (*non-fraudulent misconduct*) baik terhadap peserta Pemilu maupun penyelenggara Pemilu.

Menurut Dedi Mulyadi, setidaknya terdapat 3 (tiga) kategori jenis pelanggaran dalam Pemilu, antara lain :

- 1) Pelanggaran administratif. Dalam UU Pemilu yang dimaksud pelanggaran administratif adalah pelanggaran terhadap ketentuan UU Pemilihan yang tidak termasuk dalam ketentuan pidana Pemilu dan ketentuan lain yang diatur dalam peraturan KPU, dengan

demikian maka semua jenis pelanggaran, kecuali yang telah ditetapkan sebagai tindak pidana, termasuk dalam kategori pelanggaran administrasi. Misalnya antara lain peserta Pemilu tidak memenuhi atau tidak cukup syarat untuk menjadi peserta Pemilu, tidak melaporkan dana awal kampanye, pemantau Pemilu melanggar kewajiban dan larangan, maupun menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah dan tempat pendidikan untuk berkampanye.

- 2) Tindak pidana Pemilu, merupakan tindakan yang dalam Undang-undang Pemilu diancam dengan sanksi pidana. Sebagai contoh tindak pidana Pemilu adalah menghalangi orang lain memberikan hak suara, sengaja menghilangkan hak pilih orang lain, serta mengubah hasil suara dalam Pemilu.
- 3) Perselisihan hasil pemilihan umum, adalah perselisihan antara pihak penyelenggara Pemilu dan peserta Pemilu mengenai penetapan jumlah perolehan suara hasil Pemilu. Perselisihan tentang hasil suara sebagaimana dimaksud hanya terhadap perbedaan penghitungan perolehan hasil suara yang dapat mempengaruhi perolehan kursi peserta Pemilu.

International Ideas menjabarkan bahwa penegakan hukum Pemilu merupakan elemen penting dalam rangka penegakan konsep keadilan Pemilu dalam seluruh proses tahapannya. Hal tersebut karena keadilan Pemilu adalah faktor yang memengaruhi perilaku para pemangku kepentingan dalam proses Pemilu.

Sistem keadilan Pemilu harus dipandang berjalan secara efektif, serta menunjukkan independensi dan imparialitas untuk mewujudkan transparansi, aksesibilitas, keadilan, serta kesetaraan dan inklusivitas. Apabila sistem dipandang tidak kokoh dan tidak berjalan dengan baik, kredibilitas penyelenggaraan Pemilu itu sendiri akan berkurang serta mengakibatkan pemilih mempertanyakan partisipasi mereka dalam proses Pemilu, atau bahkan yang lebih ekstrem, menolak hasil akhir Pemilu. Dengan demikian, penegakan hukum Pemilu sebagai bagian dari konsep keadilan Pemilu menjadi elemen kunci dalam menjaga kredibilitas proses Pemilu dalam rangka mewujudkan Pemilu berintegritas.

## **METODE PELAKSANAAN**

Fokus kajian ini diteliti dengan menggunakan pendekatan yuridis empiris, sedangkan spesifikasi penelitian dalam artikel ini adalah termasuk diskriptif analitis, yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan.

Dalam mencari dan mengumpulkan data yang diperlukan difokuskan pada pokok-pokok permasalahan yang ada. Data primer yang digunakan diperoleh dari hasil observasi, wawancara terhadap informan, khususnya yang berkaitan dengan peran Panwaslih Aceh dalam penegakan hukum pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Aceh Tahun 2017 serta Strategi Panwaslih Aceh dalam mengoptimalkan perannya. Sedangkan data sekunder diperoleh dari penelitian kepustakaan yang meliputi berbagai macam kepustakaan dan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pelaksanaan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur tentang Panwaslih Aceh yang terdiri dari : a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh; c) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu; d) 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 sebagaimana dirubah dengan 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 Menjadi Undang-Undang sebagaimana dirubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Perubahan Kedua Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-

Undang; e) Peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan. Sedangkan metode analisis data yang digunakan adalah metode kualitatif.

Informan yang dipilih oleh penulis dalam hal ini adalah pihak yang mampu menjelaskan secara mendalam tentang peran antara Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Provinsi Aceh dengan Panitia Pengawas Pemilihan (Panwaslih) dalam penegakan hukum pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Aceh Tahun 2017. Adapun informan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Ketua dan anggota Panwaslih Pilkada Aceh Tahun 2017, Ketua dan atau anggota Bawaslu Provinsi Aceh dan aktivis Penggiat demokrasi dan Pemilu di Aceh untuk mendapatkan informasi dan tanggapan publik dampak ataupun implikasi atas kinerja lembaga pengawas Pemilu dalam proses pertanggungjawaban publik dan untuk mendapatkan masukan partisipasi elemen masyarakat sipil.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Penegakan Hukum Pemilihan

Penegakan hukum dalam suatu negara demokrasi, kedudukan dan peranan setiap lembaga negara dalam menjalankan fungsinya haruslah sama-sama kuat dan bersifat saling mengendalikan dalam hubungan *checks and balances*. Akan tetapi, jika lembaga-lembaga negara tersebut tidak berfungsi dengan baik, kinerjanya tidak efektif, atau lemah wibawanya dalam menjalankan fungsinya masing-masing.

Pelaksanaan konstestasi Pilkada bukan hanya sekedar konsensus menjalankan prosedural rekrutmen politik secara periodik, Pilkada justru akan memperlihatkan tolok ukur wajah substansi demokrasi. Dinamika kontestasi yang kerap terjadi konflik di lapangan baik secara fisik maupun non-fisik serta konflik regulasi. Bahwa konflik dalam Pemilu dan Pilkada bagian *inheren* yang selalu punya potensi. Pun demikian normalitas pencegahan konflik dalam regulasi kepemiluan masih terbatas pada penegakan hukum, sehingga membutuhkan instrumen pencegahan konflik dan kepiawaian ekstra bagi penyelenggara Pemilu dengan melibatkan para pemangku kepentingan utama baik aparat penegakan hukum, aparat keamanan dan pemerintah daerah serta unsur tokoh masyarakat.

Dalam konteks penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada yang demokratis, selain didukung oleh lembaga penyelenggara dalam hal ini Pengawas Pemilu dengan fungsi pengawasan dan peran mendukung penegakan hukum atau penyelesaian sengketa proses non sengketa hasil. Peranan Lembaga penegakan hukum Pemilu merupakan salah satu persyaratan penting untuk mewujudkan Pemilu/Pilkada demokratis dengan adanya regulasi tata kelola penyelenggaraan Pemilu demokratis. Proses penanganannya penegakan hukum kepemiluan, setidaknya terdapat 9 (sembilan) institusi negara yang terlibat, yaitu: 1). Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), 2). Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), 3). Komisi Pemilihan Umum (KPU), 4). Kepolisian Negara, 5). Kejaksaan, 6). Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, 7). Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi. 8). Mahkamah Agung, 9). Mahkamah Konstitusi serta 10). Komisi Penyiaran atau Dewan Pers untuk mengawasi pemberitaan dan iklan kampanye. 11). Komisi Aparatur Sipil Nasional (KASN). Sehingga ada 11 institusi yang terkait dengan penyelesaian masalah hukum Pemilu.

Tabel Jenis Masalah Hukum dan Proses Hukum :

Masalah Hukum Pemilu	Tindak Lanjut	Proses Hukum Lanjutan
1 Pelanggaran ADM	Bawaslu, KPU	Bawaslu, PTUN, MA
2 Sengketa Proses Pemilihan	KPU, Bawaslu	PTUN, MA
3. Kode Etik	Bawaslu	DKPP (finalmengikat)
4. Pidana Pemilu	Gakumdu (Bawaslu,	Pengadilan Negeri,

	Polri, Kejaksaan)	Mahkamah Agung
5. Sengketa Hasil Pemilihan	Mahkamah Konstitusi (final mengikat)	

Penegakan hukum Pemilu tentang identifikasi dan pencegahan terjadinya kecurangan Pemilu (*electoral fraud*) maupun manipulasi Pemilu (*election manipulation*) yang terjadi karena intervensi atau campur tangan secara ilegal terhadap proses penyelenggaraan Pemilu oleh pihak pihak berkepentingan.

Kecurangan Pemilu (*electoral fraud*) meliputi 12 pelanggaran, antara lain: (1). manipulasi pemilih (manipulasi demografi, penghilangan hak pilih, memecah dukungan oposisi); (2). intimidasi; (3). jual beli suara; (4). penyesatan informasi; (5). manipulasi kertas suara (6). coblos ganda; (7). manipulasi dalam rekapitulasi (8). penggunaan pemilih semu; (9). merusak kertas suara; (10). pembajakan sistem teknologi informasi dalam pemungutan suara; (11). pembajakan hak pilih; dan (12). manipulasi hasil rekapitulasi suara.

## 1. Penanganan Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu

Upaya menindaklanjuti pelanggaran Kode Etik, Panwaslih melakukan penerusan/rekomendasi pada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang selanjutnya disebut DKPP. DKPP berwenang menjatuhkan sanksi terhadap penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar Kode Etik Penyelenggara Pemilu berupa teguran tertulis dan pemberhentian sementara atau pemberhentian tetap. DKPP dalam menindaklanjuti pelanggaran Kode etik dengan beracara penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Asqalani, mantan Ketua Bawaslu Provinsi Aceh Periode 2013-2018 mengatakan secara dominan, masyarakat beranggapan bahwa penyelenggara Pilkada di Aceh mempunyai potensi penyalahgunaan kewenangannya (*abuse of power*). Potensi tersebut tergambar dari proses rekrutmen penyelenggara pemilihan yang sarat nuansa politik :

*"Dilihat dari proses rekrutmen penyelenggara pemilihan, terdapat perbedaan mencolok antara Aceh dengan propinsi lain. Bila di daerah lain Terkecuali Aceh, rekrutmen penyelenggara dilakukan oleh KPU dan Bawaslu Pusat. Sebaliknya di Aceh rekrutmen KIP dan Panwaslih mengadopsi pemilihan di tingkat pusat, dimana KPU dan Bawaslu dipilih oleh DPR RI. Meski demikian di tingkat pusat terdapat mekanisme kawalimbang (check and balances) yaitu proses seleksi tidak hanya dilakukan DPR RI, namun pemerintah pusat juga terlibat didalamnya. Dimana Pemerintah memiliki peranan membentuk tim seleksi. Hal ini berbeda di Aceh. Dimana proses penentuan tim seleksi hingga keterpilihan KIP dan panwaslih murni wewenang DPRA untuk tingkat provinsi dan DPRK untuk tingkat Kabupaten/kota. Komisi A DPRK untuk level kabupaten/kota untuk menentukan siapa yang menjadi penyelenggara. Untuk level propinsi, keputusan akhir siapa yang menjadi komisioner KIP ditentukan oleh komisi-I DPRA. Walhasil kewenangan yang amat besar dari DPRA dan DRK dalam Proses pemilihan ini kemudian menimbulkan pertanyaan bagi publik terkait integritas penyelenggara yang dilakukan melalui mekanisme satu pintu ini" rentan dengan politisasi."*

Sepanjang tahapan pelaksanaan Pilkada Aceh sejak tahun 2016 sampai 2017 khususnya dalam Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota secara serentak di Aceh tahun 2017. Data laporan kinerja DKPP menunjukkan tercatat 23 putusan perkara kode etik, teradu penyelenggara Pemilu yakni Panwaslih Pilkada tingkat Provinsi Aceh sebanyak 3 laporan/putusan, sedangkan untuk KIP dan Panwaslih tingkat kabupaten/kota sebanyak 20 putusan dengan sebaran 11 kabupaten/kota sebagai teradu.

DKPP telah memutuskan dugaan pelanggaran kode etik dengan putusan sebagai berikut: 1). Pemberhentian Tetap dengan 6 putusan kepada sebanyak 6 orang (26%). 2). Peringatan keras sebanyak 7 putusan (30 %) yang diikuti 1 sanksi tambahan pemberhentian sebagai ketua Panwaslih Aceh, serta 1 sanksi tambahan pemberhentian sementara kepada 5 orang anggota KIP Aceh Barat Daya. 3). Sanksi Peringatan kode etik ringan dengan 3 putusan (13 %) sebanyak 27 orang. 4). Meskipun demikian, tidak sepenuhnya pelanggaran etika penyelenggara pemilihan dapat dibuktikan dipersidangan majelis etik hal ini ditandai dengan 7 putusan (31%)

merehabilitasi nama baik penyelenggara Pemilu sejumlah 63 orang.

Penyelenggara Pemilu dari Aceh yang paling banyak diperiksa oleh DKPP adalah jajaran KIP dan Panwaslih Pilkada sejumlah 102 orang sehingga Aceh menempati urutan kedua nasional wilayah yang paling banyak putusan pelanggaran dengan berbagai jenis sanksi kode etik dan termasuk direhabilitasi. Kondisi ini dimungkinkan terjadi karena 2 (dua) hal, pertama karakteristik elite politik dan volume penyelenggaraan Pilkada. Kondisi kedua karena volume penyelenggaraan Pilkada yang besar karena melibatkan banyak wilayah kabupaten/kota memiliki pengaruh terhadap besaran angka pengaduan dan/atau laporan yang masuk dan diperiksa oleh DKPP. Data sepanjang proses pelaksanaan Pilkada sejak tahun 2016 sampai 2017 bahwa modus pelanggaran kode etik yang paling dominan dilakukan para teradu adalah keterlibatan sebagai anggota Partai Politik/simpatian partai politik sebagai akibat rekrutmen penyelenggara Pemilu oleh legislatif (parlemen), kelalaian dalam prosedur administrasi Pemilu, tidak menjalankan rekomendasi pengawas Pemilu, tidak profesional, perlakuan tidak adil selama proses seleksi penyelenggara Pemilu.

## 2. Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan

Pelanggaran pemilu adalah tindakan yang bertentangan atau tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan terkait Pemilu. Pelanggaran Pemilu dapat dikategorisasikan menjadi tiga jenis, yaitu (1) Pelanggaran Administrasi Pemilu adalah pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu; (2) Tindak Pidana Pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-undang tentang Pemilu; (3) Pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. Adapun penindakan adalah serangkaian proses penanganan pelanggaran yang meliputi temuan, penerimaan laporan, pengumpulan alat bukti, klarifikasi, pengkajian, dan/atau pemberian rekomendasi, serta penerusan hasil kajian atas temuan/laporan kepada instansi yang berwenang untuk ditindaklanjuti.

Berdasarkan hasil pengawasan Pengawas Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Aceh masih ditemukan pelanggaran administratif yang meliputi tata cara, prosedur dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilihan dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan. Beberapa pelanggaran administrasi yang terjadi pada Pilkada 2018 di Provinsi Aceh meliputi Atribut Kampanye, Pemasangan Alat Peraga Kampanye. Serta yang menyangkut dengan undang-undang yang melarang pemasangan alat peraga di tempat ibadah, tempat pendidikan dan lain-lain.

Selama proses pelaksanaan tahapan Pilkada Aceh sebanyak 256 laporan dugaan pelanggaran yang disampaikan kepada Panwaslih Aceh dan Panwaslih Kabupaten/Kota dengan rincian: 9 laporan disampaikan kepada Panwaslih Aceh dan 247 laporan pelanggaran yang disampaikan oleh Panwaslih dari 23 Kabupaten/Kota ada sebanyak 74 laporan pelanggaran yang diteruskan kepada instansi yang berwenang menindaklanjuti dan sebanyak 146 laporan yang dihentikan serta 19 laporan yang berakhir dengan tidak diproses lanjut karena pelapor dan terlapor atas inisiatif masing-masing bersepakat untuk menyelesaikannya secara damai.

Tabel : Laporan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Aceh tahun 2017

No	Prov/Kab/Kota	Jumlah	Diteruskan	Dihentikan	Ket
1	Aceh	9	1	8	-
2	Aceh Tamiang	19	9	9	
3	Aceh Besar	8	2	6	
4	Aceh Utara	12	-	12	-
5	Lhokseumawe	2	-	2	-
6	Aceh Jaya	5	1	4	

7	Pidie	16	3	9	
8	Bener Meriah	6	2	4	
9	Nagan Raya	14	10	4	
10	Langsa	15	2	11	
11	Pidie Jaya	1	1	-	
12	Gayo Lues	20	1	19	
13	Aceh Timur	6	3	3	-
14	Aceh Tenggara	17	9	8	-
15	Simeulue	4	-	4	
16	Bireuen	23	3	17	
17	Aceh Selatan	8	2	3	
18	Aceh Singkil	23	9	14	
19	Aceh Barat Daya	13	-	12	
20	Kota Sabang	14	8	5	
21	Aceh Tengah	24	7	16	
22	Aceh Barat	7	3	3	
<b>TOTAL</b>		<b>266</b>	<b>75</b>	<b>154</b>	<b>19</b>

Sumber : Sumber : Divisi Hukum dan Penindakan Panwaslih Aceh 2017.

### 3. Penanganan Pelanggaran Tindak Pidana Pemilihan

Tindak Pidana Pemilihan adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana pemilihan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota. Pada pelanggaran tindak pidana pemilihan dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Aceh Tahun 2017, selain mengacu pada UU Pemilihan terdapat operasionalisasi Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2017 tentang Penanganan Laporan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota.

Sepanjang proses penanganan pelanggaran pidana Pilkada yang berhasil sebanyak 6 (enam) kasus yang dapat dilanjutkan oleh sentra gakkumdu dan telah diputuskan oleh Pengadilan Negeri dengan berkekuatan hukum tetap (*in kracht*) dengan beberapa jenis hukuman seperti di Kabupaten Gayo Lues sebanyak 3 perkara, Kabupaten Aceh Timur sebanyak 1 perkara, kabupaten Aceh Tamiang sebanyak 1 perkara dan Kabupaten Bireun 1 perkara.

Banyak kasus yang tidak ditindaklanjuti ke proses penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan karena dihentikan dalam pembahasan Sentra Gakkumdu. Banyak laporan tidak memenuhi syarat formil dan materil hingga telah melewati waktu tujuh hari (daluarsa). Demikian pula saksi yang diajukan tidak hadir atau saksi yang dihadirkan tidak sesuai kriteria saksi (kurang berkualitas kesaksiannya) sehingga tidak dapat diregistrasi untuk ditindaklanjuti.

## SIMPULAN

Peran penegakan hukum Pilkada 2017 di Aceh khususnya dalam menangani perkara pelanggaran administrasi, kode etik, dan pidana belum dapat berjalan secara optimal. Ada beberapa faktor yang perlu mendapat perhatian sebagai upaya perbaikan dalam penanganan pelanggaran yaitu:

- Masih lemahnya kapasitas SDM Panwaslih kabupaten/kota dan jajaran pengawas pemilu di bawahnya dalam memahami tugas pokok dan fungsinya sebagai pengawas pemilu. Kondisi ini antara lain disebabkan oleh:

- Kelembagaan Panwaslih Pilkada baik tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota bersifat sementara (*ad hoc*) yang mengakibatkan proses pembekalan dan pembinaan tidak dapat berlangsung secara berkelanjutan.
  - Pola rekrutmen Panwaslih yang bersifat *ad hoc* masih kurang baik artinya sarat muatan politis, sehingga seringkali menghasilkan pengawas pemilu yang tidak kompeten dan kredibel.
- b. Penanganan dugaan pelanggaran pidana Pilkada terdapat sejumlah ketentuan yang membatasi dalam memaksimalkan perannya yakni : tidak diberi kewenangan panggilan paksa dalam proses klarifikasi, limitasi waktu penanganan dugaan pelanggaran terlalu singkat. Adanya “kewajiban” pemenuhan minimal 2 alat bukti dalam penerusan laporan atau rekomendasi. Perbedaan persepsi antara pihak Kepolisian, Kejaksaan dan Panwaslih dalam Rapat Sentra Gakkumdu kerap terjadi dalam menafsirkan sebuah pelanggaran hukum terutama mengenai politik uang dan kampanye.
- c. Hambatan dalam penegakan hukum Pilkada Aceh 2017 adalah pada beban pembuktian secara formil dan materil dianggap masih terlalu sulit untuk dibuktikan sehingga menyebabkan banyak laporan yang dihentikan. Kemudian faktor keterbatasan waktu tindak lanjut temuan/laporan, tidak ada upaya paksa, proses penanganan di Panwaslih dibatasi durasi waktu yang sangat singkat dan kultur budaya hukum peserta pilkada atau simpatisannya menyebabkan tidak optimalnya penegakan hukum Pilkada Aceh tahun 2017 antara lain masih terjadinya aksi kekerasan antar massa pendukung. Proses penanganan dan penegakan hukum masih menunjukkan bahwa cenderung menggunakan pendekatan *restorative justice* yang terkesan politis dengan kesepakatan damai masih dinilai sebagai solusi yang tepat untuk mereduksi konflik antar kelompok pendukung pilkada.

## DAFTAR PUSTAKA

- Assiddiqi, Jimly. (2009). *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Buana Ilmu Populer, Jakarta.
- Azra, Azumardi. (2005). *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*. Prenada Media, Jakarta.
- Andriani, Stepani. (2018). *Intelijen dan Pilkada Pendekatan Strategis Menghadapi Dinamika Pemilu*. PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Aminah, Siti. (2014). *Kuasa Negara pada Ranah Politik Lokal*. Kencana Prenadamedia Goup, Jakarta.
- Fuady, Munir. (2010). *Konsep Negara Demokrasi*, Revita Aditama, Bandung.
- Huntington, Samuel P. (1997). *Gelombang Demokratisasi Ketiga*. PT. Midas Surya Grafindo, Jakarta.
- Harahap, Oky Syeiful Rahmadsyah. (2011). *Tahta Pilkada untuk Siapa ? Belajar dari Forum Konstituen Kabupaten Bandung*. Forum Aktivis Bandung, Bandung.
- Joko J, Prihatmoko. (2005). *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Jurdi, Fajlurrahman. (2018). *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*. Kencana Prenada Media Goup, Jakarta.
- Kumolo, Tjahjo. (2015). *Politik Hukum Pilkada Serentak*. PT. Mizan Publika, Jakarta Selatan.
- M. Gaffar, Janedjri. (2013). *Politik Hukum Pemilu*. Konstitusi Press, Jakarta: 2013.
- Mariana, Dede & Caroline Paskarina. (2008). *Demokrasi dan Politik Desentralisasi*, Graha Ilmu. Yogyakarta.

Mulyadi, Dedi. (2012). *Kebijakan Legislasi tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif di Indonesia dalam Perspektif Indonesia*. Gramata Publishing, Jakarta.

Murziqin, R. (2016). Aceh Paska MoU Helsinki. *Al-Ijtima`i: International Journal of Government and Social Science*, 1(2), 1-11.

Murziqin, R. (2017). Context for Local Democracy and Problems Autonomy. *British Journal of Political Science*.

Nadir, Ahmad. (2005). *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi di Indonesia*. Averroes Press, Malang.

Nivada, Aryos. (2019). *Wajah Pilkada Aceh 2017*. Dialeksis Publishing, Banda Aceh.

Suswantoro, Gunawan. (2016). Mengawal Penegak Demokrasi: Di Balik Tata Kelola Bawaslu dan DKPP. Penerbit Erlangga. Jakarta.

Surbakti, Ramlan Didik Supriyanto, Topo Santoso. (2011). Penanganan Pelanggaran Pemilu. Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan. Jakarta.

The Indonesian Power for Democracy (IPD). (2009). *Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pilkada di Indonesia*. Yogyakarta.