

URGENSI KEWENANGAN PENYIDIKAN BAWASLU: DARI FRAGMENTASI GAKKUMDU MENUJU SISTEM TERINTEGRASI

Risma Yulestari^{1*}

¹Fakultas Hukum, Universitas Halu Oleo, Indonesia

*Correspondence: rismayulestari2307@gmail.com

ARTICLE HISTORY

Terkirim: 07.11.2025

Diterima: 05.12.2025

Publikasi: 30.12.2025

ARTICLE LICENSE

Copyright © 2025 The Author(s): This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution ShareAlike 4.0 International (CC BY-SA 4.0)

ABSTRAK

Artikel ini mengkaji urgensi yuridis pemberian kewenangan penyidikan kepada Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) sebagai respons atas kegagalan sistemik Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) dalam menangani tindak pidana pemilu di Indonesia. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis landasan teoretis dan yuridis bagi transformasi kelembagaan dari model koordinasi multilembaga Gakkumdu menuju sistem penegakan hukum pemilu yang lebih terintegrasi dan responsif. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif (doctrinal) dengan sifat preskriptif-analitis yang menilai efektivitas kerangka hukum yang berlaku (lex lata) serta merumuskan pembaharuan hukum (lex ferenda) guna memperkuat kapasitas kelembagaan BAWASLU. Data dikumpulkan melalui studi kepustakaan, analisis peraturan perundang-undangan, serta laporan resmi BAWASLU, yang menunjukkan bahwa hanya 3,6% laporan tindak pidana pemilu tahun 2024 yang mencapai putusan pengadilan. Hasil penelitian mengungkap bahwa fragmentasi struktural, keterbatasan kewenangan, dan kendala prosedural telah melemahkan efektivitas sistem Gakkumdu, menimbulkan tingginya tingkat attrisi, dan menggerus keadilan elektoral. Melalui analisis komparatif dan konseptual terhadap model kewenangan penyidikan Badan Narkotika Nasional (BNN) dan Commission on Elections (COMELEC) Filipina, penelitian ini merekomendasikan pembentukan Direktorat Penyidikan Khusus Tindak Pidana Pemilu di bawah BAWASLU untuk mewujudkan sistem penegakan hukum pemilu yang terpadu, efisien, dan selaras dengan prinsip kepastian, keadilan, serta kemanfaatan hukum.

Keywords: BAWASLU, Kewenangan Penyidikan; Gakkumdu; Hukum Pemilu; Reformasi Kelembagaan

ABSTRACT

This article examines the juridical urgency of granting investigative authority to the Indonesian Election Supervisory Body (BAWASLU) in response to the systemic failures of the Integrated Law Enforcement Center (Gakkumdu) in addressing electoral crimes in Indonesia. The objective of this research is to analyze the theoretical and juridical foundations for an institutional transformation, shifting from Gakkumdu's multi-agency coordination model toward a more integrated and responsive electoral law enforcement system. This study employs a normative juridical (doctrinal) approach with a prescriptive-analytical nature to evaluate the effectiveness of the current legal framework (lex lata) and formulate legal reforms (lex ferenda) aimed at strengthening BAWASLU's institutional capacity. Data were collected through literature reviews, statutory analysis, and official BAWASLU reports, which reveal that only 3.6% of electoral crime reports in 2024 reached a court verdict. The findings disclose that structural fragmentation, limited authority, and procedural constraints have weakened the Gakkumdu system, leading to high attrition rates and the erosion of electoral justice. Through comparative and conceptual analyses of the investigative authority models used by the National Anti-Narcotics Agency (BNN) and the

Commission on Elections (COMELEC) of the Philippines, this study recommends the establishment of a Special Investigation Directorate for Electoral Crimes under BAWASLU to realize an electoral law enforcement system that is unified, efficient, and aligned with the principles of legal certainty, justice, and utility.

Keywords: BAWASLU; Investigative Authority; Gakkumdu; Electoral Law; Institutional Reform.

A. Pendahuluan

Integritas pemilihan umum merupakan pilar utama yang menentukan kualitas demokrasi. Tanpa pemilu yang berintegritas, legitimasi pemerintahan akan goyah, dan demokrasi hanya menjadi prosedur kosong tanpa substansi. Dalam konteks Indonesia, Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) memegang peran sentral sebagai institusi yang diberi mandat untuk menjaga agar seluruh proses elektoral berlangsung sesuai asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Namun, peran krusial tersebut justru terhambat oleh keterbatasan kewenangan, terutama dalam aspek penegakan hukum pidana pemilu.

BAWASLU berkedudukan sebagai lembaga negara tambahan independen (*auxiliary state organs*) yang berada di luar ranah cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif (Liany, 2018). Status ini menempatkan BAWASLU sebagai lembaga penunjang negara yang memiliki independensi struktural, berbeda dengan lembaga-lembaga yang berada di bawah cabang kekuasaan tertentu. Kedudukan ini memberikan legitimasi konstitusional yang kuat bagi BAWASLU untuk menjalankan fungsi pengawasan pemilu secara objektif dan tidak terpengaruh oleh kepentingan politik sesaat.

Secara normatif, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum memang memberikan penguatan kelembagaan BAWASLU melalui perluasan fungsi pengawasan dan adjudikasi. Akan tetapi, penguatan tersebut berhenti pada ranah administratif. Dalam konteks tindak pidana, kewenangan BAWASLU masih tereduksi menjadi sekadar penerima laporan, pengkaji awal, dan pengalih perkara kepada aparat penegak hukum melalui mekanisme Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu). Posisi ini menempatkan BAWASLU dalam paradoks kelembagaan. Lembaga yang seharusnya menjadi garda terdepan pengawasan pemilu justru tidak memiliki instrumen hukum yang memadai untuk memastikan setiap pelanggaran dapat ditindak secara tuntas.

Keterbatasan desain kelembagaan tersebut bukan sekadar persoalan teknis, melainkan problem struktural yang mengikis efektivitas penegakan hukum pemilu. Sistem Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) yang saat ini berlaku telah terbukti mengalami berbagai kelemahan struktural yang menghambat efektivitas penegakan hukum pemilu. Realitas di lapangan membuktikan bahwa mekanisme Gakkumdu lebih sering berakhir pada kebuntuan. Banyak laporan dugaan tindak pidana pemilu tidak pernah mencapai pengadilan karena ketidaksepahaman antarunsur Gakkumdu, keterbatasan waktu penanganan (*speedy trial*), hingga problematika pengumpulan alat bukti dan saksi (Abiyasa, 2019). Situasi ini menimbulkan erosi terhadap keadilan elektoral, dan pada titik tertentu, menggerus kepercayaan publik terhadap demokrasi itu sendiri.

Perbandingan dengan praktik internasional memperlihatkan bahwa kelemahan struktural dalam sistem pengawasan pemilu bukanlah persoalan tanpa jalan keluar. Di Filipina, misalnya, *Commission on Elections* (COMELEC) diberikan kewenangan eksklusif untuk melakukan investigasi awal (*preliminary investigation*) sekaligus membawa perkara ke pengadilan (Law, 2024). Model kelembagaan ini terbukti jauh lebih efektif karena meniadakan tarik-menarik kewenangan antar lembaga dan memastikan bahwa pelanggaran pemilu tidak berakhir tanpa kepastian hukum. Jika dibandingkan, keterbatasan BAWASLU dalam sistem Indonesia menampakkan ketertinggalan yang signifikan dalam mengembangkan rezim penegakan hukum pemilu yang kuat dan independen.

Berdasarkan konteks tersebut, pemberian kewenangan penyidikan kepada BAWASLU merupakan kebutuhan yang tidak bisa lagi ditunda. Reformulasi kewenangan ini bukan sekadar penyesuaian kelembagaan, melainkan agenda mendasar untuk memperkuat kepastian hukum, menjamin independensi pengawasan, dan mengembalikan kepercayaan publik terhadap demokrasi elektoral.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif (*doctrinal research*) dengan jenis penelitian preskriptif-analitis yang menelaah hukum sebagai norma yang berlaku serta memberikan argumentasi dan rekomendasi terhadap pembaharuan sistem hukum (Kornelius Benuf & Staf, 2020). Penelitian ini bersifat deskriptif-evaluatif, dengan menganalisis efektivitas sistem penegakan hukum pemilu yang ada (*lex lata*) dan merumuskan arah pembaharuan hukum (*lex ferenda*) melalui prinsip efektivitas serta responsivitas hukum.

Sumber bahan hukum yang digunakan meliputi: (1) bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan; (2) bahan hukum sekunder berupa literatur, jurnal, dan doktrin hukum; serta (3) bahan hukum tersier seperti ensiklopedia hukum dan sumber referensi pendukung lainnya. (Disemadi, 2022) Data diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menganalisis peraturan, literatur hukum, putusan, dan laporan lembaga negara. Seluruh bahan hukum dianalisis menggunakan metode interpretasi sistematis, analisis dekonstruktif, dan pendekatan komparatif untuk menemukan kelemahan konseptual serta alternatif penguatan sistem penegakan hukum pemilu yang lebih efektif dan terintegrasi.

C. Pembahasan

3.1 Dekonstruksi atas Kegagalan Sistemik Model Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu)

Sistem Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) yang melibatkan BAWASLU, Kepolisian, dan Kejaksaan secara konseptual dirancang sebagai mekanisme koordinatif untuk mengintegrasikan fungsi pengawasan, penyidikan, dan penuntutan dalam penanganan tindak pidana pemilu (Sudi Prayinto, 2019). Melalui desain ini, penegakan hukum pemilu diharapkan berjalan secara sinergis dan tidak terfragmentasi antar-lembaga. Namun, dalam praktiknya, implementasi Gakkumdu justru memperlihatkan berbagai kelemahan struktural yang berdampak pada rendahnya efektivitas penegakan hukum pemilu (Law, 2024).

Dalam praktik penanganan perkara, BAWASLU cenderung hanya berperan sebagai penghubung yang meneruskan laporan dugaan pelanggaran kepada Kepolisian dan Kejaksaan tanpa memiliki kewenangan substantif dalam proses penyidikan. Sementara itu, Kepolisian dan Kejaksaan tetap dibebani tugas pokok institusional di luar pemilu, sehingga tindak pidana pemilu tidak selalu ditempatkan sebagai prioritas utama. Akibatnya, rekomendasi BAWASLU dalam forum Gakkumdu kerap diposisikan secara subordinatif, khususnya ketika penegak hukum formal menilai unsur pidana belum terpenuhi. Kondisi ini menunjukkan adanya ketidakseimbangan peran dalam struktur Gakkumdu yang melemahkan fungsi pengawasan pemilu yang seharusnya bersifat proaktif dan efektif.

Kelemahan tersebut semakin nyata ketika dikaitkan dengan ketentuan penanganan perkara pemilu yang menganut prinsip *speedy trial*. Batasan waktu yang sangat ketat dalam setiap tahapan penanganan perkara tidak diimbangi dengan mekanisme koordinasi antar-lembaga yang responsif dan efisien. Temuan empiris menunjukkan bahwa BAWASLU tidak memiliki kewenangan upaya paksa, seperti pemanggilan saksi secara paksa, penggeledahan, dan penyitaan barang bukti, sehingga proses pembuktian sangat bergantung pada kesediaan sukarela para pihak. Ketika koordinasi antar-lembaga berjalan lambat atau terjadi perbedaan interpretasi hukum, waktu penanganan perkara menjadi terbuang tanpa menghasilkan kemajuan signifikan dalam pembuktian.

Situasi ini membuka ruang terjadinya fenomena *time escape*, yakni kondisi di mana pelaku dugaan tindak pidana pemilu secara faktual terhindar dari pertanggungjawaban hukum akibat habisnya batas waktu penanganan perkara. *Time escape* bukan disebabkan oleh ketiadaan bukti atau tidak adanya pelanggaran, melainkan oleh ketidakmampuan sistem Gakkumdu untuk menyelesaikan proses pembuktian dan pengambilan keputusan secara efektif dalam kerangka waktu yang tersedia. Dengan demikian, prinsip *speedy trial* yang semula dimaksudkan untuk menjamin kepastian hukum justru berpotensi kontraproduktif terhadap efektivitas pembuktian dan koordinasi penegakan hukum pemilu. Permasalahan tersebut semakin tampak ketika dilihat dari data empiris mengenai penanganan pelanggaran pemilu oleh Sentra Gakkumdu. Data berikut menunjukkan bahwa kompleksitas mekanisme multilembaga sering kali menyebabkan banyak kasus pelanggaran tidak terselesaikan secara tuntas.

Tabel 1. Pelanggaran Pidana Pemilu 2024

Tahapan Proses	Jumlah Perkara	Tingkat Attrisi (Kumulatif dari Laporan Awal)
Laporan/Temuan Awal	1.023	0.0%
Memenuhi Syarat Formil & Materil	332	67.5%
Dibahas Gakkumdu & Dilanjutkan ke Penyidikan	65	93.6%
Berhenti di Gakkumdu	581	93.6%
Berhenti di Tahap Penyidikan	12	94.8%
Mencapai Putusan Pengadilan	37	96.4%

Sumber : Data Bawaslu Republik Indonesia 2024

Berdasarkan uraian data di atas, tingkat attrisi penanganan tindak pidana pemilu pada Pemilu 2024 mencapai 96,4%, yang menunjukkan bahwa dari 1.023 laporan atau temuan awal

dugaan tindak pidana pemilu, hanya 37 perkara (3,6%) yang berhasil diproses hingga memperoleh putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Attrisi tertinggi terjadi pada tahap pembahasan di Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu), di mana sebagian besar perkara tidak dilanjutkan ke tahap penyidikan. Pola ini mengindikasikan adanya hambatan struktural dan prosedural yang signifikan dalam mekanisme koordinasi dan pembuktian antar-lembaga penegak hukum pemilu, sehingga penegakan hukum tidak berjalan secara efektif dan berkesinambungan.

Adapun jika ditinjau berdasarkan klasifikasi jenis pelanggaran, dari total 1.023 laporan atau temuan awal, terdapat 479 perbuatan yang dikualifikasikan sebagai pelanggaran, 69 pelanggaran administrasi pemilu, 248 pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, dan 125 pelanggaran hukum lainnya. Dari keseluruhan laporan tersebut, hanya 332 perkara yang dinyatakan memenuhi syarat formil dan materil sebagai tindak pidana pemilu. Namun, pada tahap pembahasan lanjutan di Gakkumdu, sebanyak 581 perkara dihentikan, sementara 12 perkara dihentikan pada tahap penyidikan oleh Kepolisian. Dengan demikian, lebih dari separuh dugaan tindak pidana pemilu berhenti pada tahap pembahasan Gakkumdu dan evaluasi penyidik, yang menunjukkan dominannya peran diskresi penegak hukum dalam menentukan kelanjutan perkara (Birza & Amrani, 2024).

Kondisi tersebut mencerminkan ironi dalam sistem penegakan hukum pemilu, di mana mekanisme yang dirancang untuk memperkuat koordinasi justru berkontribusi terhadap tingginya tingkat kegagalan perkara untuk mencapai putusan pengadilan. Tingginya angka attrisi ini tidak hanya berimplikasi pada lemahnya efek jera, tetapi juga berpotensi mereduksi legitimasi sistem penegakan hukum pemilu secara keseluruhan. Oleh karena itu, diperlukan reformasi mendasar menuju sistem penegakan hukum pemilu yang lebih terintegrasi, responsif, dan mampu menjamin efektivitas serta kepastian hukum.

3.2 Landasan Teoretis dan Yuridis Pemberian Kewenangan Penyidikan kepada Bawaslu

Secara teoretis, pemberian kewenangan penyidikan kepada Bawaslu dapat dianalisis melalui teori kewenangan atributif sebagaimana dikembangkan oleh H.D. van Wijk. Kewenangan atributif merupakan pemberian wewenang pemerintahan yang baru kepada suatu organ pemerintahan oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan (Sharon, 2021). Dalam konteks ini, pemberian kewenangan penyidikan kepada Bawaslu memerlukan perubahan undang-undang yang secara eksplisit memberikan kewenangan tersebut, bukan sekadar delegasi atau mandat dari lembaga lain. Legitimasi teoretis pemberian kewenangan ini terletak pada prinsip spesialisasi kelembagaan, di mana lembaga yang memiliki expertise khusus dalam bidang tertentu diberikan kewenangan yang sesuai dengan keahliannya.

Selanjutnya, dari perspektif kebutuhan kelembagaan, teori kebutuhan institusional (*institutional necessity*) memberikan justifikasi yang kuat bagi pemberian kewenangan penyidikan kepada Bawaslu. Lawrence M. Friedman dalam teori sistem hukumnya menekankan pentingnya struktur hukum yang sesuai dengan kebutuhan substansial dan budaya hukum masyarakat (Seac et al., 2020). Dalam konteks penegakan hukum pemilu, struktur yang ada saat ini menimbulkan diskrepansi antara kebutuhan penanganan

pelanggaran yang cepat dan tepat dengan kapasitas kelembagaan yang terbatas. Oleh karena itu, Bawaslu sebagai lembaga yang memiliki pemahaman mendalam tentang penyelenggaraan pemilu seharusnya dilengkapi dengan instrumen penegakan hukum yang memadai untuk mengatasi permasalahan yang ditemukannya.

Keterkaitan antara kebutuhan kelembagaan dan efektivitas hukum tampak jelas melalui teori efektivitas hukum yang menekankan pentingnya responsivitas sistem hukum terhadap dinamika sosial. Philippe Nonet dan Philip Selznick dalam teori responsive law menegaskan bahwa hukum harus mampu menyesuaikan diri dengan kebutuhan masyarakat dan perkembangan zaman (Asa et al., 2021). Dalam konteks pemilu modern, di mana teknologi dan metode kampanye digital berkembang pesat, pemberian kewenangan penyidikan kepada Bawaslu menjadi relevan untuk memastikan penanganan pelanggaran dapat dilakukan secara cepat dan tepat tanpa terkendala mekanisme koordinasi yang berliku-liku seperti dalam Sentra Gakkumdu.

Dari segi landasan yuridis, argumentasi teoretis tersebut diperkuat oleh konstruksi konstitusional Indonesia yang menganut prinsip pemisahan kekuasaan yang fleksibel dengan sistem *checks and balances*. Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 mengakui keberadaan “badan-badan lain” yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, yang membuka ruang konstitusional bagi lembaga seperti Bawaslu untuk menjalankan fungsi quasi-judicial. Sejalan dengan itu, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010 telah menegaskan kemandirian Bawaslu dan menetapkan prinsip kesejarajan fungsional dengan KPU dalam konteks *checks and balances* sistem pengawasan pemilu, yang secara konstitusional memperkuat legitimasi Bawaslu untuk menjalankan fungsi pengawasan dan adjudikasi secara mandiri, serta membuka ruang konstitusional untuk pengembangan kewenangan yang lebih komprehensif dalam kerangka penguatan integritas dan penegakan hukum pemilu.

Dalam kerangka tersebut, Bawaslu dalam menjalankan fungsi penyidikan tindak pidana pemilu dapat dikategorikan sebagai lembaga quasi-judicial atau semi-peradilan. Menurut Jimly Asshiddiqie (Risnain, 2018), lembaga quasi-judicial adalah lembaga yang memiliki kewenangan mengadili dan memutus perkara tetapi sebenarnya bukan pengadilan dalam pengertian formal. Karakteristik lembaga quasi-judicial mencakup: kekuasaan untuk memberikan penilaian dan pertimbangan; kekuasaan untuk mendengar dan menentukan fakta-fakta; serta kekuasaan untuk membuat amar putusan yang mengikat (Risnain, 2018). Dalam konteks ini, Bawaslu memenuhi ketiga karakteristik tersebut melalui mekanisme Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu).

Selaras dengan pandangan tersebut, legitimasi teoretis Bawaslu sebagai lembaga quasi-judicial diperkuat oleh doktrin constitutional importance yang menekankan bahwa lembaga-lembaga tertentu memiliki peran strategis dalam sistem ketatanegaraan meskipun tidak secara eksplisit disebutkan dalam struktur kekuasaan klasik (*trias politica*) (Madon Yanuar, 2020). Status quasi-judicial Bawaslu tidak mengurangi keabsahan putusannya, bahkan dalam beberapa hal putusan Bawaslu bersifat final and binding yang menyerupai putusan pengadilan (Risnain, 2018). Hal ini menunjukkan bahwa sistem hukum Indonesia terus berevolusi untuk mengakomodasi kebutuhan penyelesaian sengketa secara efektif dan efisien, khususnya dalam bidang pemilu.

Dari perspektif hukum positif, landasan yuridis kewenangan penyidikan Bawaslu secara eksplisit diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, khususnya dalam Pasal 95 yang mengatur kewenangan Bawaslu untuk menerima dan memantau laporan dugaan pelanggaran, melakukan penilaian, penelaahan, dan penetapan pelanggaran penyelenggaraan pemilu, serta melakukan analisis, penelaahan, dan penetapan tindak pidana korupsi dalam pendanaan politik. Konstruksi normatif ini memberikan landasan hukum yang kuat bagi Bawaslu untuk tidak hanya menerima laporan tetapi juga melakukan investigasi aktif terhadap dugaan tindak pidana pemilu.

Lebih lanjut, kewenangan penyidikan Bawaslu diperkuat melalui mekanisme Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) sebagaimana diatur dalam Pasal 486 UU Pemilu. Dalam struktur Gakkumdu, Bawaslu berperan sebagai koordinator yang mensinergikan fungsi pengawasan dengan penyidikan (Polri) dan penuntutan (Kejaksaan). Mekanisme ini menciptakan sistem penegakan hukum terpadu yang menempatkan Bawaslu tidak hanya sebagai pengawas pasif tetapi juga sebagai motor penggerak penegakan hukum pemilu. Dengan demikian, konstruksi yuridis dan teoretis ini secara keseluruhan menunjukkan adanya kehendak pembentuk undang-undang untuk memperkuat kapasitas Bawaslu dalam menangani pelanggaran pemilu secara komprehensif dan responsif terhadap dinamika penyelenggaraan pemilu di Indonesia.

3.3 Penguatan Kewenangan Penyidikan BAWASLU melalui Pembentukan Penyidik Khusus dan Integrasi dalam Kodifikasi Hukum Pemilu

Secara teoretis, pemberian kewenangan penyidikan kepada Bawaslu dapat dianalisis melalui teori kewenangan atributif sebagaimana dikembangkan oleh H.D. van Wijk. Kewenangan atributif merupakan pemberian wewenang pemerintahan yang baru kepada suatu organ pemerintahan oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan (Sharon, 2021). Dalam konteks ini, pemberian kewenangan penyidikan kepada Bawaslu memerlukan perubahan undang-undang yang secara eksplisit memberikan kewenangan tersebut, bukan sekadar delegasi atau mandat dari lembaga lain. Legitimasi teoretis pemberian kewenangan ini terletak pada prinsip spesialisasi kelembagaan, di mana lembaga yang memiliki *expertise* khusus dalam bidang tertentu diberikan kewenangan yang sesuai dengan keahliannya.

Implementasi kewenangan penyidikan pada Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) dapat dilakukan melalui optimalisasi struktur organisasi yang telah ada, khususnya melalui penguatan Divisi Penindakan di setiap tingkatan BAWASLU. Model ini memiliki keunggulan strategis karena Divisi Penindakan telah berpengalaman dalam menangani berbagai bentuk pelanggaran pemilu, mulai dari pelanggaran administrasi hingga praktik politik uang. Integrasi fungsi penyidikan ke dalam divisi yang sudah mapan akan menciptakan sinergi kelembagaan antara fungsi pengawasan, penindakan, dan penyidikan tanpa perlu membentuk lembaga baru secara penuh. Pendekatan ini mencegah terjadinya pembengkakan struktur kelembagaan (*bloated institution*) yang tidak efisien baik secara struktural maupun anggaran.

Keunggulan model integratif ini semakin tampak jika dibandingkan dengan model koordinasi multi-lembaga seperti Gakkumdu yang saat ini dijalankan. Divisi Penindakan

BAWASLU memiliki pemahaman mendalam terhadap karakteristik pelanggaran pemilu, pola kejahatan elektoral, serta dinamika proses pemilu yang kompleks. Kompetensi ini tidak selalu dimiliki aparat penegak hukum umum yang bekerja dengan pendekatan pidana generik. Oleh karena itu, integrasi fungsi penyidikan ke dalam struktur internal BAWASLU akan memungkinkan pengembangan metodologi investigasi yang lebih kontekstual, efisien, dan berbasis pada pemahaman menyeluruh terhadap ekosistem pemilu.

Pemberian kewenangan penyidikan kepada BAWASLU dapat meniru praktik terbaik Badan Narkotika Nasional (BNN) yang berhasil mengembangkan penyidik fungsional khusus dengan kewenangan penyidikan yang luas dan terukur. Model BNN terbukti meningkatkan kinerja penegakan hukum melalui penggunaan kewenangan khusus seperti penyadapan, *controlled delivery*, dan operasi penyeragaman yang disesuaikan dengan karakteristik kejahatan narkoba (Silalahi et al., 2024). Keberhasilan BNN dalam mencetak penyidik dengan spesialisasi tinggi menjadi blueprint ideal bagi BAWASLU untuk membentuk penyidik khusus tindak pidana pemilu dengan pemahaman komprehensif terhadap praktik *money politics*, manipulasi data pemilih, pelanggaran netralitas ASN, *black campaign*, serta modus pelanggaran lain yang semakin kompleks dan sistemik.

Analisis komparatif menunjukkan bahwa pemberian kewenangan penyidikan secara khusus kepada BNN melalui Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 memberikan hasil positif yang nyata. Kinerja BNN meningkat signifikan dengan indikator terukur seperti penurunan angka prevalensi penyalahgunaan narkoba dan peningkatan jumlah pengungkapan kasus setiap tahun. Keunggulan struktural BNN juga terlihat dari kewenangan penangkapan yang lebih panjang dibandingkan Polri, sehingga memungkinkan investigasi mendalam terhadap jaringan kejahatan yang kompleks. Capaian ini dapat menjadi model ideal bagi BAWASLU untuk mereformasi sistem penegakan hukum pemilu dengan basis penyidikan mandiri yang kuat.

Implementasi model BNN pada BAWASLU dapat dilakukan melalui transformasi bertahap Divisi Penindakan menjadi Direktorat Penyidikan Khusus Tindak Pidana Pemilu yang berisi penyidik fungsional BAWASLU. Kewenangan penyidik ini dirancang untuk menyesuaikan dengan karakteristik pelanggaran pemilu, dengan ruang lingkup mencakup penyelidikan dan penyidikan mandiri tanpa keharusan koordinasi rutin dengan Polri, akses khusus terhadap data pemilih dan sistem informasi pemilu, kewenangan pemanggilan paksa saksi dan tersangka, kewenangan penggeledahan dan penyitaan barang bukti, serta penangkapan dalam kondisi tertangkap tangan atau berdasarkan bukti permulaan yang cukup. Sementara itu, koordinasi dengan Polri dapat dibatasi hanya pada aspek penahanan, guna menjaga prinsip checks and balances sekaligus memastikan efektivitas investigasi. Model ini memberikan keseimbangan antara independensi penyidikan dan keterpaduan sistem peradilan pidana, sebagaimana diterapkan dalam hubungan kelembagaan antara BNN dan Polri.

Keunggulan adaptasi model BNN pada BAWASLU terletak pada peningkatan response time dalam menangani laporan pelanggaran pemilu, kemampuan investigasi yang lebih mendalam berkat spesialisasi penyidik, kesinambungan proses dari pengawasan hingga penyidikan, serta standardisasi kualitas investigasi secara nasional. Selain itu, efek jera

(*deterrent effect*) terhadap pelaku pelanggaran juga akan meningkat karena mereka menyadari kapasitas investigatif BAWASLU yang lebih kuat dan independen. Model ini juga mengeliminasi kelemahan fundamental sistem Gakkumdu, seperti fragmentasi kewenangan, lambatnya koordinasi, dan disparitas interpretasi hukum yang sering berujung pada kegagalan penuntasan kasus.

Momentum implementasi model ini semakin tepat mengingat periode persiapan menuju Pemilu 2029. Berdasarkan jadwal penyelenggaraan, tahapan awal pemilu akan dimulai pada tahun 2027. Artinya, Indonesia memiliki waktu efektif sekitar dua tahun (2025–2026) untuk merancang, menyusun, dan menguji sistem penyidikan baru ini. Proses kodifikasi Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Pilkada yang sedang berlangsung menjadi peluang strategis untuk mengintegrasikan dasar hukum penyidik khusus BAWASLU secara sistematis dan komprehensif. Dengan target penyelesaian kodifikasi pada awal tahun 2026, tersedia rentang waktu 2026–2027 untuk melakukan rekrutmen dan pelatihan intensif penyidik khusus BAWASLU, penyusunan standar operasional prosedur (SOP), serta pelaksanaan uji coba investigasi melalui beberapa pilkada. Periode ini juga dapat dimanfaatkan untuk melakukan benchmarking dengan lembaga seperti KPK, BNN, dan PPAK, serta membangun kerja sama dengan institusi pendidikan dan pelatihan hukum guna merancang kurikulum penyidikan tindak pidana pemilu yang kontekstual dan profesional.

Dengan demikian, pemberian kewenangan penyidikan kepada BAWASLU melalui pembentukan penyidik fungsional khusus dan transformasi Divisi Penindakan menjadi Direktorat Penyidikan Khusus merupakan langkah strategis dalam reformasi kelembagaan pengawasan pemilu. Model ini menggabungkan efisiensi struktural, spesialisasi keahlian, dan integrasi fungsional dalam satu sistem hukum pemilu yang utuh. Momentum kodifikasi hukum pemilu yang sedang berlangsung memberikan landasan yuridis dan politis yang ideal untuk menginstitutionalisasi reformasi ini, sehingga penegakan hukum pemilu ke depan dapat lebih efektif, profesional, dan sejalan dengan prinsip keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum dalam demokrasi Indonesia.

D. Penutup

Urgensi pemberian kewenangan penyidikan kepada Bawaslu didasarkan pada temuan empiris mengenai keterbatasan sistem Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) dalam menangani tindak pidana pemilu. Data Bawaslu menunjukkan bahwa tingkat penyelesaian perkara tindak pidana pemilu masih sangat rendah, di mana sebagian besar laporan berhenti di tahap pembahasan antarunsur Gakkumdu dan tidak berlanjut ke proses penyidikan atau penuntutan. Rendahnya capaian ini disebabkan oleh berbagai kendala, seperti ketidaksepahaman antarinstansi, tumpang tindih kewenangan, dan keterbatasan waktu penanganan perkara yang hanya 14 hari sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Pemilu. Kondisi ini membuat banyak kasus dengan bukti yang cukup akhirnya terhenti karena faktor teknis dan administratif, bukan karena ketiadaan unsur pidana. Fenomena tersebut menggambarkan lemahnya efektivitas sistem hukum pemilu yang seharusnya menjamin kepastian dan keadilan bagi seluruh peserta pemilu.

Rasionalitas pemberian kewenangan penyidikan kepada Bawaslu juga diperkuat oleh argumentasi efisiensi penegakan hukum dan kebutuhan akan sistem yang lebih responsif. Sebagai lembaga yang pertama kali menerima laporan dan menganalisis dugaan pelanggaran pemilu, Bawaslu memiliki pemahaman substantif dan kontekstual mengenai modus operandi serta pola pelanggaran yang terjadi di lapangan. Namun, ketika Bawaslu harus melimpahkan kasus kepada kepolisian, terjadi *transfer of knowledge* yang tidak sempurna karena perbedaan perspektif, prioritas, dan pemahaman terhadap karakteristik pelanggaran pemilu. Akibatnya, penanganan kasus menjadi terfragmentasi dan kehilangan kesinambungan pembuktian. Dengan pemberian kewenangan penyidikan, Bawaslu dapat menangani perkara secara utuh mulai dari penerimaan laporan hingga tahap penyidikan, sehingga proses penegakan hukum pemilu menjadi lebih cepat, efisien, dan konsisten dalam menjamin tegaknya keadilan elektoral.

DAFTAR PUSTAKA

- Abiyasa, P. (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), 149-161. <https://doi.org/10.26623/julr.v2i2.2266>
- Asa, A. I., Munir, M., & Ningsih, R. S. M. (2021). Nonet and Selznick'S Responsive Law Concept in a Historical Philosophy Perspective. *Jurnal Crepido*, 3(2), 96-109. <https://doi.org/10.14710/crepido.3.2.96-109>
- Birza, M. A., & Amrani, H. (2024). Penegakan Hukum Dan Faktor Yang Mempengaruhi Terhadap Pelaku Tindak Pidana Politik Uang Dalam Pemilihan Umum. *Prosiding Seminar Hukum Aktual Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia*, 319-335. <https://journal.uui.ac.id/psha/article/view/38505/17751>
- Disemadi, H. S. (2022). Lensa Penelitian Hukum: Esai Deskriptif tentang Metodologi Penelitian Hukum. *Journal of Judicia Review*, 24(2), 289-304. <https://doi.org/10.37253/jjr.v24i2.7280>
- Kornelius Benuf, M. A., & Staf. (2020). Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer. *Jurnal Gema Keadilan*, 3(2), 145-160. <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/gk/article/view/7504>
- Law, P. L. and P. I. (2024). Prosecution of Election Offenses (Exclude : Penal Provisions). *Respicio & Co.* <https://www.respicio.ph/bar/2025/political-law-and-public-international-law/election-law/prosecution-of-election-offenses-exclude-penal-provisions>
- Liany, L. (2018). Kedudukan Dan Kewenangan Bawaslu Dalam Struktur Lembaga Negara Indonesia. *Lex Jurnalica*, 15(3), 308-322. <https://ejournal.esaunggul.ac.id/index.php/Lex/article/viewFile/2611/2249>
- Madon Yanuar. (2020). Lembaga Constitutional Importance Dalam Sistem Ketatanegaran Indonesia. *Constitutionale*, 1(1), 5-24. <https://share.google/qAtabrGiLoYvQ8nPR>
- Risnain, M. (2018). Eksistensi Lembaga Quasi Judisial Dalam Sistem Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia : Kajian Terhadap Komisi Pengawas Persaingan Usaha. *Jurnal Hukum Dan Peradilan*, 3(1), 49. <https://doi.org/10.25216/jhp.3.1.2014.49-58>
- Salam, S., Warjiyati, S., & Zamrud, W. O. (2022). Penyelesaian Penanganan Sengketa Pilkada Melalui Mekanisme Peradilan Khusus. *Res Judicata*, 5(2), 127-132.

- Seac, A. E. F., Cengkeng, A., & Hakim, L. (2020). Penguatan Bawaslu Dalam Penegakan Hukum Pidana Pemilu. *Journal KPU RI*, 35, 21. <https://journal.kpu.go.id/index.php/ERE/article/view/173>
- Sharon, G. (2021). Teori Wewenang Dalam Perizinan. *Jurnal Justiciabelen*, 3(1), 50. <https://doi.org/10.30587/justiciabelen.v3i1.2249>
- Silalahi, S. M. T., Syahrin, A., Ekaputra, M., & Sutiarnoto, S. (2024). Peran Penyidik Badan Narkotika Nasional Provinsi Sumatera Utara dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Pencucian Uang yang Berasal dari Tindak Pidana Narkotika. *Locus Journal of Academic Literature Review*, 3(3), 283-296. <https://doi.org/10.56128/ljoalr.v3i3.301>
- Sudi Prayinto. (2019). Problematika Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu 2019. *Electoral Research*, 1(1), 1-18. <https://journal.kpu.go.id/index.php/ERE/article/view/146>