

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam sejarahnya, Pembentukan Sentra Gakkumdu pertama kali dilakukan melalui Keputusan bersama 3 lembaga. Adapun keputusan dimaksud yaitu Keputusan Bersama Antara Jaksa Agung Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 055/A/JA/VI/2008, Nomor Pol B/06/VI/2008, Nomor 01/BAWASLU/KB/VI/2008 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu dan Pola Penanganan Perkara Tindak Pidana Pemilu Legislatif Tahun 2009.

Keberadaan Sentra Gakkumdu selanjutnya diatur dalam Pasal 267 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah –selanjutnya ditulis UU 8/2012- yang berbunyi:

“(1) Untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilu, Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia membentuk sentra penegakan hukum terpadu. (2) Untuk pembentukan sentra penegakan hukum terpadu di luar negeri Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia berkoordinasi dengan Kementerian Luar Negeri. (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai sentra penegakan hukum terpadu diatur berdasarkan kesepakatan Bersama antara Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia, dan Ketua Bawaslu.”

Dari ketentuan tersebut, setidaknya dapat diketahui 2 (dua) hal: *Pertama*, Sentra Gakkumdu dibentuk untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan

tindak pidana Pemilu. *Kedua*, pembentukan Sentra Gakkumdu hanya dilakukan di Tingkat pusat dan dibentuk melalui Nota Kesepakatan antara Bawaslu, Kejagung dan Polri.¹

Seiring dengan perubahan politik hukum Kepemiluan, Sentra Gakkumdu selanjutnya diatur dalam 2 (dua) undang-undang yang berbeda, yaitu melalui UU Pemilihan² dan melalui UU Pemilu³. Pasal 152 UU Pemilihan mengatur:

”(1) Untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilihan, Bawaslu Provinsi, dan/atau Panwas Kabupaten/Kota, Kepolisian Daerah dan/atau Kepolisian Resor, dan Kejaksaan Tinggi dan/atau Kejaksaan Negeri membentuk sentra penegakan hukum terpadu. (2) Sentra penegakan hukum terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melekat pada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwas Kabupaten/Kota. (3) Anggaran operasional sentra penegakan hukum terpadu dibebankan pada Anggaran Bawaslu. (4) Ketentuan mengenai

¹ Nota Kesepakatan Bersama Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia Dan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor : 01/NKB/BAWASLU/I/2013 Nomor: B/ 2/1/2013 Nomor: KEP-005/A/JA/01/ 2013 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu. Lihat <https://bawaslu.go.id/id/galeri-foto/nota-kesepahaman-antara-bawaslu-kepolisian-republik-indonesia-dan-kejaksaan-agung-serta> diakses pada 24 Februari 2025 Pukul 20:15.

² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 245) Sebagaimana Diubah Beberapa Kali, Terakhir Dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 193, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6547).

³ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 54).

sentra penegakan hukum terpadu diatur dengan peraturan bersama antara Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia, dan Ketua Bawaslu....”

Sedangkan Pasal 486 UU Pemilu mengatur:

”(1) Untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilu, Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia membentuk Gakkumdu. (2) Gakkumdu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melekat pada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota...(11) Ketentuan lebih lanjut mengenai Gakkumdu diatur dengan Peraturan Bawaslu.”

Mengacu pada ketentuan di atas, maka dapat diketahui bahwa perbedaan mendasar mengenai pembentukan Sentra Gakkumdu terletak pada payung hukum pembentukannya. Dalam UU Pemilihan, Sentra Gakkumdu dibentuk melalui Peraturan Bersama antara Bawaslu, Kejagung dan Polri. Sementara dalam UU Pemilu, Sentra Gakkumdu dibentuk melalui Peraturan Bawaslu. Perubahan model pengaturan dari nota kesepakatan menjadi Peraturan Bersama maupun Peraturan Bawaslu tersebut, Sentra Gakkumdu diharapkan dapat bekerja lebih efektif dalam menangani tindak Pidana Pemilu maupun Pemilihan.

Berdasarkan data penanganan pelanggaran pada Pemilihan Serentak Tahun 2020 Di Daerah Istimewa Yogyakarta, terdapat 22 dugaan pelanggaran yang terjadi. Adapun sebaran dugaan pelanggaran tersebut yaitu 7 (tujuh) pelanggaran baik yang berasal dari temuan maupun berasal dari laporan yang ditangani Bawaslu Bantul.⁴ Bawaslu Kabupaten Gunungkidul menangani 5 (lima) pelanggaran⁵.

⁴ Lihat Laporan Bawaslu Bantul tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Bantul Tahun 2020, hlm, 40-41.

⁵ Laporan Bawaslu Gunungkidul tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Gunungkidul Tahun 2020, hlm 68.

Khusus dugaan Politik Uang terdapat 2 (dua) informasi awal dugaan Politik Uang. Akan tetapi, berdasarkan penelusuran yang dilakukan Bawaslu Gunungkidul, tidak ditemukan adanya pelanggaran.⁶ Sedangkan Bawaslu Kabupaten Sleman menangani 10 dugaan pelanggaran yang terdiri dari 9 (Sembilan) pada tahapan Kampanye dan 1 (satu) pada tahapan pungut hitung.⁷

Dari jumlah 22 dugaan pelanggaran yang terjadi, tidak ada satupun dugaan pelanggaran yang sampai ke meja Pengadilan, apalagi berkekuatan hukum tetap (*Inkracht Van Gewijsde*). Berangkat dari hal itu, maka penulis memiliki perhatian lebih untuk meneliti lebih dalam mengapa dugaan pelanggaran yang terjadi sulit untuk ditangani.

Pada tahun 2024, Indonesia menyelenggarakan hajatan demokrasi terbesar sepanjang sejarah berdirinya Republik ini. Pada tahun ini, dilaksanakan Pemilu Serentak untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, DPR RI, DPD RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang dilaksanakan pada 14 Februari 2024 dan Pemilihan Serentak Kepala Daerah pada 27 November 2024. Pemilihan Serentak tahun 2024 dilakukan di 545 daerah, yang terdiri dari 37 provinsi, 415 kabupaten, dan 93 kota.⁸

⁶ *Ibid.*, 80.

⁷ Laporan Bawaslu Sleman tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Sleman Tahun 2020, hlm 69.

⁸ <https://www.tempo.co/pemilu/simak-daftar-provinsi-kabupaten-dan-kota-yang-menggelar-pilkada-serentak-2024-89680> diakses pada 24 Februari 2025 pukul 21:08.

Berdasarkan data hasil penanganan pelanggaran Bawaslu Daerah Istimewa Yogyakarta, pada Pemilu Serentak 2024 terdapat 20 dugaan pelanggaran yang terdiri dari 5 Temuan dan 15 Laporan. Dari jumlah tersebut, 3 kasus yang dinyatakan sebagai pelanggaran, yaitu 1 pelanggaran kode etik di Kabupaten Bantul dan masing-masing 1 pelanggaran perundangan lainnya yang terjadi di Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul.⁹

Sementara, pada Pemilihan Serentak 2024 terdapat 30 dugaan pelanggaran yang berasal dari 7 Temuan dan 23 Laporan. Dari jumlah tersebut, hanya 6 kasus yang dinyatakan sebagai pelanggaran dengan rincian 1 pelanggaran pidana di Kabupaten Sleman, 1 pelanggaran netralitas ASN di Sleman, 1 pelanggaran Netralitas ASN di Bantul, 1 pelanggaran perundangan lainnya yang ditangani Bawaslu DIY, dan 2 pelanggaran perundangan lainnya yang ditangani Bawaslu Sleman.¹⁰ Berdasarkan uraian tersebut, dapat diketahui bahwa hanya 1 perkara yang dinyatakan terbukti sebagai pelanggaran Pidana yaitu perkara yang ditangani Bawaslu Sleman.

Salah satu kendala Sentra Gakkumdu dalam menangani perkara Pemilu yaitu terkait batasan waktu penyelesaian yang sangat singkat. Misalnya pada tahap penyidikan, Penyidik harus menyampaikan hasil penyidikan disertai berkas perkara kepada penuntut umum paling lama 14 hari sejak laporan diterima Bawaslu.¹¹ Pada

⁹ Data diolah dan diperoleh dari Bawaslu Daerah Istimewa Yogyakarta.

¹⁰ Data diolah dan diperoleh dari Bawaslu Daerah Istimewa Yogyakarta.

¹¹ Pasal 146 ayat (3) UU Pemilihan

sisi yang lain, terdapat permasalahan kelembagaan yang luput dari perhatian. Sebagai institusi yang hanya bertujuan untuk menyamakan persepsi, Sentra Gakkumdu memang tidak didesain untuk memiliki perangkat dan soliditas yang padu dalam menangani tindak Pidana Pemilu. Hal yang jauh lebih penting lagi adalah terkait dengan payung hukum pembentukan Sentra Gakkumdu sebagaimana telah diuraikan di atas. Dualisme pengaturan dalam bentuk Peraturan Bersama pada Pemilihan dan Peraturan Bawaslu pada Pemilu ini juga menunjukkan adanya inkonsistensi dalam memberikan landasan hukum bagi kelembagaan Sentra Gakkumdu. Jika fundamen kelembagaan ini terus dibiarkan, Sentra Gakkumdu tidak bisa diharapkan bekerja secara efektif dalam menangani Tindak Pidana Pemilu.

Bertolak dari permasalahan di atas, muncul pertanyaan bagaimana model pengaturan penanganan pelanggaran Pemilihan khususnya berkaitan dengan kelembagaan Sentra Gakkumdu maupun hukum acara penanganan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah sehingga berbagai dugaan pelanggaran sulit untuk ditangani?

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka permasalahan yang dapat dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Apa saja jenis dugaan pelanggaran yang ditangani Sentra Gakkumdu pada Pemilihan Serentak Tahun 2024 di Kabupaten Gunungkidul?

2. Apa problem yang dihadapi Sentra Gakkumdu dalam menangani pelanggaran Pemilihan Serentak Tahun 2024 di Kabupaten Gunungkidul?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui apa saja jenis dugaan pelanggaran yang ditangani Sentra Gakkumdu pada Pemilihan Serentak Tahun 2024 di Kabupaten Gunungkidul. Di samping itu, penelitian ini juga untuk mengetahui apa saja problem yang di hadapi Sentra Gakkumdu dalam menangani pelanggaran Pemilihan Serentak Tahun 2024 di Kabupaten Gunungkidul. Dengan mengetahui keduanya, penelitian ini bertujuan untuk merumuskan konsep bagaimana sebaiknya alternatif pengaturan Sentra Gakkumdu ke depan.

D. Manfaat Penelitian

Dari sisi akademis, penelitian ini diharapkan menjadi salah satu kajian dan sedikit sumbangsih bagi Pustaka Kepemiluan khususnya penanganan pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah. Sedangkan dari sisi praktis, penelitian ini diharapkan menjadi bahan masukan dan evaluasi bagi perumus kebijakan dalam menyusun peraturan berkaitan dengan penanganan pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah. Selain itu, diharapkan juga penelitian ini menjadi bagian kecil sebagai bahan evaluasi bagi Sentra Gakkumdu secara umum maupun Bawaslu secara khusus dalam menangani dugaan pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah.

E. Tinjauan Pustaka

Penelitian ini berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya. Secara umum, penelitian ini akan mengurai apa saja jenis dugaan pelanggaran yang ditangani Sentra Gakkumdu pada Pemilihan Serentak Tahun 2024 di Kabupaten Gunungkidul. Di samping itu, penelitian ini juga untuk mengetahui apa saja problem yang dihadapi Sentra Gakkumdu dalam menangani pelanggaran Pemilihan Serentak Tahun 2024 di Kabupaten Gunungkidul. Dengan mengetahui keduanya, penelitian ini bertujuan untuk merumuskan bagaimana sebaiknya alternatif pengaturan Sentra Gakkumdu kedepan. Sedangkan penelitian sebelumnya tidak secara rinci menjawab pertanyaan tersebut. Lebih detail, di bawah ini hasil penelitian dari peneliti sebelumnya.

Pertama, penelitian Hanjaya Chandra dengan judul “Penanganan Perkara Politik Uang pada Pemilihan Kepala Daerah Langsung dalam Sistem Peradilan Pidana”, menunjukkan bahwa sangat banyak pelanggaran terjadi yang salah satunya adalah politik uang. Hasil penelitian pada lima kabupaten di wilayah Jawa Barat menunjukkan bahwa banyak temuan dan laporan ke Pengawas Pilkada adanya politik uang namun sangat sulit untuk di tindaklanjuti ke penyidik untuk masuk ke dalam sistem peradilan pidana.

Penulis membahas tiga permasalahan. *Pertama*, bagaimana mekanisme penanganan perkara politik uang pada sistem peradilan pidana? *Kedua*, mengapa politik uang pada pemilihan kepala daerah secara langsung relatif sulit untuk

dibuktikan? *Ketiga*, upaya apa saja yang dilakukan oleh aparat penegak hukum untuk mengatasi problematika ini? Hasil penelitian menyimpulkan ada dua faktor prinsipil yang mengakibatkan sulitnya perkara politik uang untuk di tindak lanjuti yaitu mendapatkan barang bukti dan saksi. Untuk itu, upaya yang bisa dilakukan adalah upaya preventif berupa sosialisasi kepada masyarakat.¹²

Kedua, penelitian Lati Praja Delmana, dkk., dengan judul “Problematika dan Strategi Penanganan Politik Uang Pemilu Serentak 2019 di Indonesia” menunjukkan akar permasalahan munculnya politik uang adalah kandidat dan masyarakat yang memiliki perilaku kapitalis didasarkan pada untung dan rugi secara ekonomi. Sementara celah hukum, pengawasan yang lemah dan sistem Pemilu proporsional membuka peluang berkembangnya politik uang.¹³

Ketiga, penelitian yang dilakukan Iqbal Nasir dengan judul “Analisis Hukum Pelanggaran Administrasi Pemilu/Pemilihan”. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa output/hasil penanganan pelanggaran administrasi Pemilu maupun Pemilihan yang dilakukan oleh Bawaslu memiliki urgensi/kedudukan penting dalam penegakan hukum Pemilu/Pemilihan. Terkait kendala dalam penanganan pelanggaran administrasi Pemilu/Pemilihan, diperlukan suatu evaluasi dan pembenahan dari faktor substansi, faktor struktur, faktor sarana/prasarana dan

¹² Hanjaya Chandra, *Penanganan Perkara Politik Uang pada Pemilihan Kepala Daerah Langsung dalam Sistem Peradilan Pidana*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006.

¹³ Lati Praja Delmana, dkk, “Problematika dan Strategi Penanganan Politik Uang Pemilu Serentak 2019 di Indonesia,” *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu di Indonesia*, Vol. 1 No. 2, Mei 2020, hlm, 1.

faktor masyarakat. Seluruh faktor tersebut harus sinergis demi terciptanya suatu system hukum pemilu/pemilihan yang kuat sehingga akan tercipta demokrasi substansial yang didasarkan kepada nilai langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.¹⁴

Keempat, penelitian Syafrizal, dkk., dengan judul "Problematika Penanganan Tindak Pidana Pemilihan Umum Tahun 2019 Oleh Sentra Penegakan Hukum Terpadu Di Kabupaten Lima Puluh Kota". Hasil penelitian menyimpulkan problematika Sentra Gakkumdu dalam melakukan penanganan pelanggaran tindak pidana pemilu Tahun 2019 di Kabupaten Lima Puluh Kota antara lain terkait terdapatnya kelemahan regulasi Pemilu, keterbatasan SDM, keterbatasan sarana dan prasarana, ketidakpatuhan menjalankan regulasi dan ego sektoral dari masing-masing unsur dalam Sentra Gakkumdu.¹⁵

Kelima, penelitian H.M. Dimiyati Huda, dkk., dengan judul "Problematika Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu pada Pemilu Tahun 2019 di Kabupaten Kediri". Hasil penelitian ini menyimpulkan 2 (dua) faktor penghambat dalam penegakan hukum tindak pidana pemilu pada Pemilu Tahun 2019 di Kabupaten Kediri. *Pertama*, regulasi yang mengatur ketentuan dan penanganan tindak pidana pemilu masih memiliki titik lemah, antara lain: a)

¹⁴ Iqbal Nasir, "Analisis Hukum Pelanggaran Administrasi Pemilu/Pemilihan," *Khazanah Hukum*, 2020, Vol.2 No 1: 41-50, hlm, 1.

¹⁵ Syafrizal, dkk, "Problematika Penanganan Tindak Pidana Pemilihan Umum Tahun 2019 Oleh Sentra Penegakan Hukum Terpadu Di Kabupaten Lima Puluh Kota," *Otentik Law Jurnal*, 2023, Vol. 1 No.1. hlm, 90.

terdapat celah hukum yang membuat sulit menjerat pelaku tindak pidana pemilu, seperti politik uang; b) tidak adanya kewenangan Bawaslu untuk memanggil paksa terhadap seseorang untuk dimintai kesaksiannya; dan c) alotnya pembahasan untuk memutuskan tindak lanjut dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu di Gakkumdu karena adanya perbedaan persepsi. *Kedua*, rendahnya tingkat partisipasi masyarakat dalam berkontribusi melakukan pengawasan yang disebabkan oleh: a) pendidikan politik masyarakat masih rendah; b) pemahaman masyarakat bahwa penyelenggaraan pemilu hanya urusan Penyelenggara Pemilu; c) sikap apatis masyarakat bahwa hasil pemilu tidak berpengaruh terhadap kehidupan atau kesejahteraan; d) adanya budaya ewuh pakewuh karena para pelanggar pemilu umumnya masih ada hubungan tetangga, saudara/keluarga mereka sendiri; dan e) kekhawatiran adanya intimidasi, karena tidak ada jaminan keamanan terhadap pelapor maupun saksi.¹⁶

Keenam, penelitian Surahman, dkk., dengan judul "Redesain Penanganan Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu 2024: Upaya Mewujudkan Keadilan". Hasil penelitian menyimpulkan bahwa Penanganan pelanggaran tindak pidana Pemilu dipengaruhi oleh problematika substansi dan struktur. Dari sisi substansi, terdapat beberapa pasal yang mengatur Unsur-unsur yang sulit dibuktikan semisal pasal terkait politik uang, mahar politik, dan kampanye luar

¹⁶ H.M. Dimiyati Huda, dkk, "Problematika Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu pada Pemilu Tahun 2019 di Kabupaten Kediri," *BRILIANT: Jurnal Riset dan Konseptual*, Volume 7 Nomor 2, Mei 2022, hlm, 434.

jadwal. Sedangkan dari sisi struktur, keberadaan sentra penegakan hukum terpadu cenderung saling berbeda pandangan dalam proses penanganan pelanggaran tindak pidana Pemilu, yang berdampak pada tidak dilanjutkannya penanganan pelanggaran tindak pidana Pemilu. Di samping itu pula, dalam terjadi pergantian personil penyidik dan penuntut di saat proses penanganan pelanggaran tengah berjalan.¹⁷

F. Kerangka Teori

Untuk menjawab rumusan masalah pada penelitian ini, penulis akan menggunakan 3 (tiga) kerangka teori, yaitu teori Demokrasi dan Pemilihan Umum, teori Sistem Hukum serta teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

1. Teori Demokrasi dan Pemilihan Umum

Menurut Miriam Budiarto, ada bermacam istilah demokrasi, mulai dari demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet, demokrasi nasional, dan sebagainya. Semua konsep ini memakai istilah demokrasi yang menurut asal kata berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari *demos* (rakyat) dan *kratos/kratein* (kekuasaan).¹⁸

Menurut Ni'matul Huda, dari sekian banyak aliran pikiran tentang demokrasi, ada dua kelompok aliran yang paling penting, yaitu demokrasi

¹⁷ Surahman, dkk, "Redesain Penanganan Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu 2024: Upaya Mewujudkan Keadilan," *Jurnal USM Law Review*, Vol 6 No 3 Tahun 2023, hlm, 1005.

¹⁸ Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, cetakan keempatbelas, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2017), 105.

konstitusional dan kelompok aliran yang menamakan dirinya demokrasi tetapi pada hakekatnya mendasarkan dirinya atas komunisme. Ciri khas demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintahan yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya, yaitu suatu negara hukum (*rechstaat*) yang tunduk pada *rule of law*.¹⁹

Di Indonesia sendiri perkembangan demokrasi mengalami pasang surut. Dipandang dari sudut perkembangan sejarah demokrasi Indonesia, dapat dibagi dalam empat masa, yaitu:

- a) Masa Republik Indonesia I (1945-1959), yaitu masa demokrasi (konstitusional) yang menonjolkan peranan parlemen serta partai-partai yang kemudian dinamakan demokrasi Parlementer.
- b) Masa Republik Indonesia II (1959-1965), yaitu Demokrasi Terpimpin yang dalam banyak aspek telah menyimpang dari demokrasi konstitusional yang secara formal merupakan landasannya.
- c) Masa Republik Indonesia III (1965-1998), yaitu masa Demokrasi Pancasila yang merupakan demokrasi konstitusional yang menonjolkan sistem presidensial.
- d) Masa Republik Indonesia IV (1998-sekarang), yaitu masa Reformasi yang menginginkan tegaknya demokrasi di Indonesia sebagai koreksi terhadap praktik-praktik politik yang terjadi pada masa Republik Indonesia III.²⁰

2. Teori Sistem Hukum

Permasalahan penanganan pelanggaran pidana pemilu/pemilihan setidaknya dapat diurai dengan melihat komponen sistem hukum yang secara

¹⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), 265.

²⁰ Topo Santoso, dkk, *Pemilu di Indonesia: Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), 127-128.

langsung berpengaruh terhadap penegakan hukum. Menurut Lawrence M. Friedman, berhasil atau tidaknya penegakan hukum tergantung pada tiga komponen sistem hukum. **Pertama**, substansi hukum (*legal substance*). Substansi hukum adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. **Kedua**, struktur hukum (*legal structure*). Friedman menyebutnya sebagai kerangka badan; ia adalah bentuk permanennya, tubuh institusional dari sistem tersebut, tulang-tulang keras yang kaku yang menjaga agar proses mengalir dalam batas-batasnya.²¹ Keberadaan struktur hukum sangat penting, karena betapapun bagus norma hukum, jika tidak ditopang aparat penegak hukum yang baik, penegakan hukum dan keadilan hanya sia-sia. **Ketiga**, budaya hukum (*legal culture*).²² Kultur hukum adalah opini-opini, kepercayaan-kepercayaan (keyakinan-keyakinan), kebiasaan-kebiasaan, cara berfikir, dan cara bertindak, baik dari para penegak hukum maupun dari warga masyarakat tentang hukum dan berbagai fenomena yang berkaitan dengan hukum.

Menurut Khairul Fahmi, belum efektifnya penegakan hukum pidana pemilu tidak dapat dilepaskan dari masalah yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan pemilu, khususnya terkait tindak pidana pemilu; masalah profesionalisme aparat penegak hukum yang terdiri dari Pengawas Pemilu,

²¹ Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, penerjemah M. Khozim, Penyunting Nurainun Mangunsong, (Bandung : Penerbit Nusa Media) hlm, 15-16.

²² *Ibid.*, 17.

Kepolisian, Kejaksaan dan Hakim pada pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi. Selain itu, budaya hukum penyelenggaraan pemilu yang jauh dari kondisi sehat. Pada taraf norma, peraturan perundang-undangan belum cukup jelas dan lengkap mengatur hukum materil maupun hukum formil. Bahkan hukum formil yang ada tidak cukup memadai untuk menegakkan hukum pidana pemilu secara efektif. Sementara pada level struktur, penegak hukum dihadapkan pada persoalan masih belum memadainya pemahaman aparaturnya terhadap jenis tindak pidana pemilu; belum profesional dan masih terjadinya “tolak-menolak” yang berujung pada kebuntuan dalam menangani perkara pidana pemilu. Sedangkan pada ranah budaya hukum, pihak-pihak berkepentingan, terutama peserta pemilu masih cenderung “mengakali” aturan yang ada sehingga dapat berkelit dari tuntutan hukum. Tiga persoalan penegakan hukum pidana pemilu tersebut berkelindan sedemikian rupa sehingga penegakan hukum pemilu benar-benar lumpuh. Akibatnya, perkara-perkara dugaan tindak pidana pemilu pun tidak tertangani dengan baik.²³

3. Teori Pembentukan Perundang-undangan

Asas negara hukum mensyaratkan bahwa tindakan tertentu pemerintah harus didasarkan pada undang-undang. Pada asas ini tersirat asumsi bahwa ‘*wetmatigheid*’ merupakan jaminan bagi ‘*rechtmatigheid*’ Tindakan

²³ Khairul Fahmi, Sistem Penanganan Tindak Pidana Pemilu (System For The Crime of Election), *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 2, Juni 2015, hlm, 282.

pemerintah. Untuk menjawab harapan ini, undang-undang harus memenuhi asas-asas pembuatan peraturan yang baik.²⁴

Dalam konteks Indonesia, pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:²⁵

- a) **Asas kejelasan tujuan.** Setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b) **Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat.** Setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c) **Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan.** Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- d) **Asas dapat dilaksanakan.** setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e) **Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan.** Setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f) **Asas kejelasan rumusan.** Setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

²⁴ I.C Van der Vlies, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, Alih Bahasa: Linus Doludjawa, Diterbitkan oleh Ditjend Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, hlm, 238.

²⁵ Lihat Pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan –selanjutnya ditulis UU Pembentukan POU.

- g) **Asas keterbukaan.** dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berkaitan dengan asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, Pasal 7 UU Pembentukan POU menyebutkan Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- (b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- (c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- (d) Peraturan Pemerintah;
- (e) Peraturan Presiden;
- (f) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- (g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.²⁶

Selanjutnya Pasal 8 menegaskan bahwa Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud di atas, mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan Perundang-

²⁶ Lihat Pasal 7 UU Pembentukan POU.

undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.²⁷

G. Definisi Operasional

Definisi operasional dalam penelitian ini dimaksudkan sebagai batasan ruang lingkup penelitian. Adapun definisi operasional dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁸
2. Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati

²⁷ Lihat Pasal 8 UU Pembentukan PUU.

²⁸ Lihat Pasal 1 angka 1 UU Pemilu.

dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.²⁹

3. Sentra Penegakan Hukum Terpadu yang selanjutnya disebut Gakkumdu adalah pusat aktivitas penegakan hukum tindak pidana Pemilu yang terdiri atas unsur Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kepolisian Daerah, dan/atau Kepolisian Resor, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Kejaksaan Tinggi, dan/atau Kejaksaan Negeri.³⁰

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian Hukum *Normatif-Empiris (applied law research)*, yaitu suatu penelitian yang menggunakan studi kasus hukum normatif-empiris berupa produk perilaku hukum. Pokok kajiannya adalah pelaksanaan ketentuan hukum positif pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat. Metode ini bertujuan untuk memastikan penerapan hukum pada peristiwa hukum *in concreto* sesuai atau tidak sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku atau apakah ketentuan telah dilaksanakan sebagaimana mestinya. Penelitian hukum *normatif-empiris* menekankan penelitian hukum yang bukan

²⁹ Lihat Pasal 1 angka 1 UU Pemilihan.

³⁰ Lihat Pasal 1 angka 38 UU Pemilu.

hanya mengkaji mengenai sistem norma dalam peraturan perundang-undangan, namun mengamati reaksi dan interaksi yang terjadi.³¹

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan 3 (tiga) pendekatan, yaitu : Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*); pendekatan kasus (*Case Approach*); dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*).³²

Pertama, Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), digunakan untuk menelaah undang-undang Pemilu, undang-undang Pemilihan, Peraturan Bawaslu tentang Sentra Gakkumdu, Peraturan Bawaslu tentang Penanganan Pelanggaran Pemilu/Pemilihan. Dalam kaitan ini, selain kajian terhadap *ratio legis* pembentukan suatu produk hukum, juga dilakukan kajian mengenai konsistensi dan kesesuaian antara suatu produk hukum dengan produk hukum lainnya.

Kedua, pendekatan kasus (*Case Approach*) digunakan untuk mengkaji dan menelaah efektivitas pengaturan mengenai penegakan hukum politik uang dengan kasus yang terjadi, khusus pada penyelenggaraan Pemilihan serentak Tahun 2024.

³¹ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian*, Cet 1, (Bandung, PT Citra Aditya Bakti, 2004), 52.

³² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Cetakan ke-7, (Jakarta: Prenada Media, 2011), 136-177.

Ketiga, pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekatan ini menggunakan pandangan-pandangan, doktrin-doktrin, dan konsep-konsep serta asas-asas yang berkembang di dalam ilmu hukum yang relevan dengan isu penelitian ini. Pendekatan konseptual ini akan menjadi sandaran untuk membangun suatu argumentasi dan analisis dalam memecahkan masalah yang dihadapi.

3. Data Penelitian

Data dalam penelitian ini terdiri dari dua, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang didapatkan langsung dari sumbernya melalui wawancara dengan narasumber mengenai isu yang relevan dengan penelitian ini. Narasumber dalam wawancara terdiri dari Sentra Gakkumdu pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2024 di Kabupaten Gunungkidul.

Kemudian data sekunder, terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, naskah akademis, risalah dan catatan-catatan resmi yang relevan dengan topik penelitian. Peraturan perundang-undangan itu mulai dari konstitusi Undang-undang Dasar 1945 beserta perubahannya, undang-undang Pemilu, undang-undang Pemilihan serta Peraturan Badan Pengawas Pemilu.

Kemudian bahan hukum sekunder, yaitu semua publikasi yang bukan merupakan dokumen otoritatif dan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder meliputi buku-buku, jurnal, kamus, makalah, artikel, komentar-komentar yang berkaitan dengan topik penelitian.

4. Teknik Pengumpulan Data Penelitian

Data dalam penelitian ini terdiri dari dua jenis data yang diperoleh dengan cara yang berbeda. Pertama data primer, diperoleh dengan metode wawancara. Menurut Maria S.W. Sumardjono, wawancara adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan tertentu dengan tanya jawab sambil tatap muka dengan narasumber dengan menggunakan panduan wawancara.³³ Sementara data sekunder yang terdiri dari bahan-bahan hukum primer dan sekunder diperoleh dengan metode dokumentasi. Metode dokumentasi dilakukan dengan cara merujuk pada bahan-bahan yang didokumentasikan.³⁴

5. Pengolahan dan Analisis Data

Setelah semua data terkumpul, kemudian dikelompokkan menurut klasifikasi tema yang sudah ditentukan. Data yang ada dihubungkan dan diolah sesuai dengan masalah penelitian. Kemudian, semua data yang ada dianalisa

³³ Maria S.W. Sumardjono, *Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, (Yogyakarta: UGM, 2014), 27.

³⁴ Ranjit Kumar, *Research Methodology: a Step-by-Step Guide for Beginners*. (Addison Wesley Longman Australia Pty. Limited. Melbourne, 1999), 104

secara deskriptif dan preskriptif. Analisa deskriptif dilakukan untuk memberikan gambaran atau pemaparan atas isu penelitian sebagaimana hasil penelitian yang dilakukan serta dalam hal ini peneliti tidak melakukan justifikasi terhadap hasil penelitiannya.³⁵ Sementara analisa preskriptif dilakukan untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang telah dilakukan mengenai benar atau salah atau apa yang seharusnya dilakukan menurut hukum.³⁶ Analisa preskriptif diharapkan dapat menghasilkan rekomendasi yang ideal yang seharusnya dilakukan untuk menjawab isu penelitian secara menyeluruh.

6. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan tesis ini terdiri dari 5 (lima) bab. Bab pertama membahas terkait latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, tinjauan Pustaka, kerangka teori dan metodologi penelitian, sistematika penulisan dan daftar pusata. Bab selanjutnya membahas teori dan/atau hasil penelitian serta analisis. Sedangkan bab terakhir membahas kesimpulan penelitian dan saran.

³⁵ Mukti Fajar dan Yulianto, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), 183.

³⁶ Peter Mahmud Marzuki, *op.cit.*, 251.