

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Demokrasi sebagai suatu konsep dan praktik bernegara telah berlangsung selama kurang lebih 2.500 tahun. Walaupun klaim yang mengatakan demokrasi sebagai sistem terbaik dalam bernegara masih terus diperdebatkan, namun tidak dapat dipungkiri kalau jumlah negara yang mengikatkan diri pada ide, prinsip dan praktik demokrasi makin meningkat. Banyak negara terdorong untuk menerapkan sistem demokrasi. Mengapa demokrasi menjadi penting ?. Mengapa demokrasi menjadi konsep dan praktik pemerintahan yang sangat mempesona dibandingkan dengan konsep – konsep pemerintahan lainnya ?. Menurut David Held “ *Demokrasi memiliki mekanisme dasar untuk dapat menolak atau menerima konsepsi apa pun tentang kebaikan politik, dan sekaligus lebih bisa menerima apa yang dibuat oleh masyarakat itu sendiri*”.<sup>1</sup> Dengan kata lain pesona demokrasi terletak pada kehendak rakyat dalam menentukan nasib mereka sendiri dalam berbangsa dan bernegara. Secara sederhana kedaulatan berada di tangan rakyat.

Demokrasi dalam suatu negara dapat dikatakan telah terkonsolidasi dengan baik apabila memenuhi tiga syarat berikut<sup>2</sup>. *Pertama*, negara telah mampu melaksanakan suksesi kepemimpinan dengan menggelar pemilihan umum (pemilu) yang bebas dan mendapatkan legitimasi rakyat, dimana warga negara secara efektif memiliki dan menggunakan hak pilih dan dipilih yang dilindungi oleh hukum dan negara. *Kedua*, negara mampu melalui transisi demokrasi sampai tuntas. Tuntas atau tidaknya transisi demokrasi dapat diketahui dari terwujudnya pemilu yang bebas, adil dan demokratis.

---

<sup>1</sup> Gunawan Suswanto, *Pengawasan Pemilu Partisipatif: Gerakan Masyarakat Sipil untuk Demokrasi Indonesia*, 2015, hal 1

<sup>2</sup> Gunawan Suswanto, *Op. Cit.*, hal 2

*Ketiga*, negara mampu menjalankan pemerintahan yang demokratis. Jika pemerintahan terpilih menyalahi konstitusi, melanggar hak individu dan minoritas, mengganggu fungsi – fungsi legislatif, dan pada akhirnya gagal menjalankan pemerintahan berdasarkan batasan – batasan negara hukum, maka rezim semacam itu tidak dapat disebut sebagai pemerintahan demokratis. Dari ketiga syarat tersebut, jelas terlihat bahwa konsolidasi demokrasi dalam sebuah negara dimulai dengan terselenggaranya demokrasi prosedural atau pemilu yang demokratis. Artinya, jika pemilu yang demokratis sulit dilakukan di suatu negara, maka akan sulit pula mengharapkan demokrasi dapat terkonsolidasi dengan baik di negara tersebut.

Indonesia merupakan negara demokrasi. Sebagai negara demokrasi, Indonesia melaksanakan pemilihan umum (Pemilu) secara teratur setiap lima tahun sekali. Sesuai konstitusi, pemilihan umum di Indonesia diadakan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, maupun anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota<sup>3</sup>.

Pemilu merupakan salah satu usaha untuk memengaruhi rakyat secara persuasif (tidak memaksa) dengan melakukan kegiatan retorika, *public relation*, komunikasi masa, *lobby* dan lain – lain. Pemilu secara konseptual merupakan sarana implementasi kedaulatan rakyat. Melalui pemilu legitimasi kekuasaan rakyat diimplementasikan melalui “penyerahan” sebagian kekuasaan dan hak mereka kepada wakilnya yang ada diparlemen maupun pemerintahan<sup>4</sup>.

Menurut Gunawan Suswanto pemilu merupakan mekanisme terpenting dalam mewujudkan kompetisi politik dan menghasilkan pemerintahan yang memiliki legitimasi rakyat. Pemilu adalah instrumen politik paling spesifik yang dapat memberi

---

3 Topo Santoso, dkk, *Hukum Pidana Pemilu*, PT Grafinda Persada, Depok 2023, hal 2

4 Fajurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2018, hal 1

ganjaran bagi tipe tindakan – tindakan tertentu dan mengekang tindakan – tindakan lainnya. Hal ini dapat dimungkinkan karena pemilu mempunyai sistem, perangkat hukum, perundang-undangan, dan diselenggarakan oleh lembaga penyelenggara pemilu yang didesain sedemikian rupa sesuai dengan konteksnya dalam rangka membangun konsensus dan budaya politik warga negara di suatu negara<sup>5</sup>.

Perangkat penyelenggara pemilu sebagaimana tertuang dalam Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)<sup>6</sup>. Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara pemilu memiliki tugas menyelenggarakan pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku. Selanjutnya Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) memiliki tugas sebagai pengawas pemilu. Dalam tugas pengawasannya Bawaslu mengawasi kinerja Komisi Pemilihan Umum (KPU), partai politik peserta pemilu serta para calon legislatif dalam proses pemilihan umum. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) memiliki tugas sebagai penjaga kode etik penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu)<sup>7</sup>.

Menurut Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum pasal 1 ayat (17) disebutkan bahwa Badan Pengawas Pemilu yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga Penyelenggara pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lebih lanjut pada ayat (19) disebutkan bahwa Badan Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut Bawaslu Kabupaten/Kota adalah badan untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu di wilayah kabupaten/kota<sup>8</sup>.

---

5 Gunawan Suswanto, , Op. Cit 2015, hal 2

6 Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

7 Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

8 Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Tugas Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Kabupaten/Kota sesuai pasal 101 Undang – Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah melakukan pencegahan dan penindakan di wilayah kabupaten/kota terhadap pelanggaran pemilu dan sengketa proses pemilu. Lebih lanjut dalam pasal 102 ayat (2) disebutkan bahwa dalam melakukan penindakan pelanggaran pemilu, Bawaslu Kabupaten/Kota bertugas : a).menyampaikan hasil pengawasan di wilayah kabupaten/kota kepada Bawaslu melalui Bawaslu Provinsi atas dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan/atau dugaan tindak pidana Pemilu di wilayah kabupaten/kota; b). menginvestigasi informasi awal atas dugaan pelanggaran Pemilu di wilayah kabupaten/kota; c). memeriksa dan mengkaji dugaan pelanggaran Pemilu di wilayah kabupaten / kota; d). memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu; dan d). merekomendasikan tindak lanjut pengawasan atas pelanggaran Pemilu di wilayah kabupaten/kota kepada Bawaslu melalui Bawaslu Provinsi<sup>9</sup>

Badan Pengawas Pemilu dalam melaksanakan tugas penindakan terhadap pelanggaran pemilu baik yang dilakukan oleh peserta pemilu, ASN, Aparat Kampung, maupun penyelenggara lain dalam hal ini KPU dilaksanakan secara terpadu dalam sebuah institusi yang disebut Penegakan Hukum Terpadu atau yang disingkat Gakumdu.

Dalam Pasal 486 butir (1) UU No. 7 Tahun 2017 secara eksplisit dijelaskan dibentuknya Gakkumdu bermaksud untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana pemilu oleh Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia. Keseriusan dalam memberantas tindak pidana pemilu melalui pembentukan Gakkumdu, terdiri dari Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia

---

<sup>9</sup> Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

(sesuai dengan tingkatannya hingga kabupaten/kota)<sup>10</sup>. Bawaslu membutuhkan kerja sama dari kepolisian dan kejaksaan agar ketiga lembaga ini saling mendukung satu sama lain dalam melakukan penanganan pelanggaran. Hal ini karena penanganan pelanggaran pidana Pemilu memiliki lex spesialis dalam penanganannya terutama soal waktu.

Selanjutnya menurut Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum RI Nomor 3 Tahun 2023 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu Pemilihan Umum pasal 1 ayat (2) dikatakan bahwa 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<sup>11</sup>.

Pada BAB III Bagian Kesatu pasal 6 Perbawaslu RI Nomor 3 Tahun 2023 disebutkan bahwa Gakkumdu Kabupaten/Kota berwenang menangani dugaan tindak pidana pemilu di wilayah kabupaten/kota.

Pada pemilihan umum tanggal 14 Februari 2024 di Kabupaten Kepulauan Yapen masih terdapat banyak pelanggaran pidana yang dilakukan seperti, money politic, keterlibatan kepala kampung dalam pemilu, keterlibatan ASN, menggunakan hak suara orang lain, pencoblosan yang dilakukan seseorang secara berulang – ulang, serta perilaku PPD, KPPS yang sering mengurangi/menghilangkan perolehan suara. Kasus pelanggaran – pelanggaran pidana pemilu tersebut tidak dapat diselesaikan sampai pada tahap putusan pengadilan yang bersifat tetap terhadap pelaku

---

<sup>10</sup> Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

<sup>11</sup> Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum RI Nomor 3 Tahun 2023 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu Pemilihan Umum

pelanggaran sehingga terkesan tidak ada efek jera kepada masyarakat yang berdampak pada berulangnya kasus pelanggaran pidana di setiap pelaksanaan pemilu.

Berdasarkan wawancara awal dengan komisioner Bawaslu Kabupaten Kepulauan Yapen divisi penindakan pelanggaran yang juga salah seorang anggota Sentra Gakkumdu Kabupaten Kepulauan Yapen bahwa pada saat pemilihan umum tanggal 14 Februari 2024 terdapat beberapa pelanggaran pidana pemilu yang dilakukan baik oleh masyarakat, tim sukses, partai politik, keterlibatan ASN, petugas KPPS, keterlibatan kepala distrik. Pelanggaran pidana yang dilakukan antara lain money politik, keterlibatan kepala distrik yang melakukan pencoblosan secara berulang – ulang, pengurangan dan penghilangan perolehan suara di beberapa TPS yang dilakukan oleh petugas KPPS. Dari beberapa kasus pelanggaran pidana pemilu yang disebutkan, ada dua kasus pelanggaran pidana pemilu yang sampai pada tahapan penuntutan. Sementara kasus pelanggaran pidana pemilu lainnya tidak sampai pada tahapan penuntutan dikarenakan kurangnya sumber daya manusia yang bekerja pada sentra penegakan hukum terpadu (Sentra Gakkumdu) Kabupaten Kepulauan Yapen baik dari segi jumlah maupun kualitas kerja dalam hal penanganan pelanggaran. Penyebab lain yang menyebabkan hanya dua kasus pelanggaran pidana pemilu yang diproses sampai pada tahapan penuntutan adalah kurangnya alat bukti dan saksi dari pihak pelapor sehingga proses penanganan kasus pelanggaran pidana pemilu tidak sampai pada tahapan penuntutan.

Dari sejumlah masalah yang dikemukakan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : **“SENTRA PENEGAKAN HUKUM TERPADU DALAM PENEGAKAN HUKUM PIDANA PEMILU TAHUN 2024 DI KABUPATEN KEPULAUAN YAPEN”**

## **B. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah diartikan sebagai suatu pernyataan yang lengkap dan rinci mengenai suatu ruang lingkup masalah yang akan diteliti berdasarkan identifikasi dan pembatasan masalah.<sup>12</sup> Rumusan masalah itu merupakan suatu pertanyaan yang akan dicarikan jawabannya melalui pengumpulan data. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana sentra penegakan hukum terpadu (Gakumdu) dalam penegakan hukum pidana pemilu tahun 2024 di Kabupaten Kepulauan Yapen. ?
2. Faktor – faktor apa yang mempengaruhi penegakan hukum pidana pemilu tahun 2024 di Kabupaten Kepulauan Yapen. ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui sentra penegakan hukum terpadu (Gakumdu) dalam penegakan hukum pidana pemilu tahun 2024 di Kabupaten Kepulauan Yapen.
2. Untuk mengetahui faktor – faktor yang mempengaruhi penegakan hukum pidana pemilu tahun 2024 di Kabupaten Kepulauan Yapen.

## **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian adalah kegunaan hasil penelitian nanti, baik bagi kepentingan pengembangan program maupun kepentingan ilmu pengetahuan. Oleh sebab itu, dalam manfaat penelitian ini diuraikan secara terperinci manfaat atau apa gunanya hasil penelitian nanti. Dengan kata lain, data atau informasi yang diperoleh dari penelitian tersebut akan mempunyai kontribusi apa bagi pengembangan ilmu pengetahuan. Secara spesifik, manfaat penelitian di bidang apapun seyogyanya mencakup dua aspek, yakni:

---

<sup>12</sup> Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram 2000, hal 37

**a. Manfaat Teoritis**

Manfaat teoritis atau akademis merupakan manfaat penelitian bagi pengembangan ilmu. Sehingga manfaat teoritis ini dapat mengembangkan ilmu yang diteliti dari segi teoritis. Teori yang digunakan tentunya berdasarkan peneliti atau penulis sebelumnya. Manfaat teoritis ini berfungsi untuk menjelaskan apabila teori yang digunakan masih relevan untuk penelitian penulis, relevan secara umum, atau tidak sama sekali. Dalam penelitian ini manfaat teoritis yang diharapkan adalah pengembangan ilmu pengetahuan dari penulis terkait efektivitas kinerja sentra penegakan hukum terpadu dalam kasus pidana pemilu di Kabupaten Kepulauan Yapen tahun 2024.

**b. Manfaat Praktis**

Penelitian dilakukan karena ada masalah yang ingin diselesaikan atau dipecahkan. Manfaat praktis menjelaskan manfaat yang berguna untuk memecahkan masalah tersebut secara praktis. Manfaat praktis yang diharapkan dari penelitian ini adalah untuk memberikan kontribusi ilmiah kepada lembaga terkait dalam hal ini Bawaslu dan Gakumdu Kabupaten Kepulauan Yapen agar efektif dalam pelaksanaan penegakan hukum pidana pemilu dan mengetahui faktor – faktor apa saja yang mempengaruhi efektivitas penegakan hukum pidana pemilu pada pemilu tahun 2024.