

# Efektivitas Gakkumdu dalam Peraturan Bawaslu Nomor 31 Tahun 2018 Ditinjau dari Teori Penegakan Hukum

Bukhari Alhuda  
Universitas Islam Malang, Indonesia

---

## Abstrak

Bawaslu sebagai pengawas jalannya pemilihan umum membentuk Sentra Gakkumdu (*Penegakan Hukum Terpadu*) untuk mengawal penegakan tindak pidana dalam pelaksanaan pemilihan umum agar tercapai pemilihan umum yang tertib dan adil serta dalam terbentuknya Gakkumdu (*Penegakan Hukum Terpadu*) dalam menangani tindak pidana Pemilu. Keanggotaan Gakkumdu (*Penegakan Hukum Terpadu*) sendiri terbentuk dari tiga lembaga yakni Bawaslu, Kepolisian, Kejaksaan. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis efektivitas Gakkumdu dalam Peraturan Bawaslu Nomor 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Gakkumdu. Penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian normatif yang prosesnya menganalisis peraturan yang ada dengan permasalahan yang terjadi. Pendekatan penelitian menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual yang berusaha mendeksripsikan dan menganalisa hasil penelitian yang didapatkan dari perundang-undangan. Hasil penelitian ialah hukum Lawrence M. Friedman keberhasilan dan efektivitas penegakan hukum bergantung pada tiga unsur, yaitu struktur hukum (*legal structure*) dalam hal ini yaitu Sentra Gakkumdu (*Bawaslu, Kejaksaan, Kepolisian*) yang belum bisa menuntaskan masalah pelanggaran Pemilihan Umum yang jujur, adil dan transparan sesuai asas Pemilihan Umum dan wewenang yang dimiliki antara ke tiganya masih sering terjadi beda pemahaman. Substansi hukum (*legal substance*) Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dan Peraturan Bawaslu Nomor 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Gakkumdu belum bisa memberikan aturan yang tegas mengenai bagaimana mengatur bahwa pelanggaran tindak pidana bisa dikategorikan pidana atau tidaknya karena masih banyaknya perkara yang lolos di ranah persidangan oleh Hakim sehingga perlu adanya revisi terkait peraturan tersebut baik itu dengan membuat peradilan khusus atau perombakan Sentra Gakkumdu sesuai tugasnya dengan jelas dan tersistem. Terakhir adalah budaya hukum (*legal culture*), berkaitan dengan tidak efektifnya adanya Gakkumdu (*Penegakan Hukum Terpadu*) karena masih banyak masyarakat yang melakukan pelanggaran Pemilihan Umum mulai dari kampanye, politik uang atau alat peraga kampanye. Kata Kunci: Efektivitas, Sentra Gakkumdu, Penegakan Hukum.

## Abstract

Bawaslu as supervisor course of elections to form Gakkumdu Center (*Integrated Law Enforcement*) to oversee the enforcement of criminal acts in General Elections in order to achieve an orderly election and equitable and in the formation of Gakkumdu (*Integrated Law Enforcement*) in dealing with the crime of elections. Membership of Gakkumdu (*Integrated Law Enforcement*) itself is formed from three institutions, namely Bawaslu, Police, Prosecutor's Office. The purpose of this study was to analyze the effectiveness of Gakkumdu On Bawaslu Regulation Number 31 Of 2018 concerning Gakkumdu Center. The research used is a type of normative research whose process is to analyze the existing regulations with the problems that occur. The research approach uses a statutory and conceptual approach that seeks to describe and analyze research results obtained from legislation. Meanwhile, the conceptual approach explains the concepts of views and doctrines that develop in the field of legal science to get inspiration on legal issues at hand. Sources of legal materials use primary data sources, namely the 1945 Constitution, Act Number 7 of 2017 and Bawaslu Regulation Number 31 of 2018. The result of the research is that the law of Lawrence M. Friedman, the success and effectiveness of law enforcement depends on three elements, namely the legal structure in this case, namely Gakkumdu Center (*Bawaslu, Prosecutor's Office, Police*) which has not been able to solve the problem of

*honest, fair election violations, and transparency according to the principle of General Election and the authority possessed by the three of them is still often different in understanding. Legal substance (legal substance) Act Number 7 of 2017 concerning General Elections and Bawaslu Regulation Number 31 of 2018 concerning Gakkumdu Center has not been able to provide strict rules regarding how to regulate that a criminal offense can be categorized as a criminal or not because there are still many cases that pass in the realm of the trial by the Judge so that there needs to be a revision regarding the regulation either by making a special court or overhauling the Gakkumdu Center according to its duties in a clear and systematic manner.*

**Keywords:** *Effectiveness, Gakkumdu Center, Law Enforcement*

## I. PENDAHULUAN

Negara Demokrasi merupakan bentuk negara yang diidam-idamkan oleh setiap masyarakat negara dikarenakan setiap masyarakat menginginkan adanya kebebasan dalam berpendapat dan menentukan pilihan. Serta salah satu syarat tergolong negara demokrasi adalah adanya sebuah sistem Pemilihan Umum dalam yang mana menentukan wakil-wakil rakyat dalam memimpin negara untuk tercapainya cita-cita bangsa. Pemilihan Umum atau bisa disebut pemilu ialah rangkaian pesta demokrasi yang terjalin antara rakyat dan negara itu sendiri. Untuk menjalankan perogram pemilu masyarakat memiliki andil dalam menentukan masa depan bangsa dengan memilih pemimpin negara serta memilih wakil-wakil rakyat dalam pemerintahan dan dapat terlaksana nya pemilihan umum. Untuk terjadinya pemilihan umum yang berlandaskan kejujuran dan keadilan.<sup>1</sup> Pemilihan Umum jujur dan adil serta dapat di percaya dengan adanya tersedianya perangkat hukum dan mengelah permasalahan pemilu serta melindungi aparat peyelenggara ,para kandidat ,pemilih pengawas serta warga negara itu sendiri itu sendiri. Seperti dalam Undang-undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 2 ayat (1) *bahwasanay “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar”*<sup>2</sup>. Dari undang-undang di atas bahwasaya rakyat memiliki kedaulatan tertinggi, serta masyarakat memiliki kewajiban tanggungjawab serta memiliki kedaulatan dalam memilih pemimpin yang yang akan mengurus setiap urusan negara dan melayani setiap kepentingan rakyat negara yang telah memberikannya hak denagan memilih nya.

Pada umumnya peraturan yang melindungi setiap hak dan mendampingi terlaksananya demokrasi yang sehat serta melindungi dari adanya kekerasan, intimidasi, penipuan, peyusupan, perusakan serta berbagai perilaku melanggar lainnya yang akan mengagu dan mempegaruhi hasil dari pemilu itu sendiri. Oleh sebab itu untuk mencapai pemilu jujur serta adil maka akan memerlukan adanyaperaturan perundang-undanagan Pemilu beserta instansi yang berwenang bertindak menegakan perundang-undanagan pemilihan umum tersebut. Sehingga tidak menimbulkan praktik curang yang sering terjadi dalam dalam penegakan hukum dalam penegakan hukum yang harus di perhatikan oleh para peneliti studi hukum ialah fakto-faktor yang mempengaruhi dalam menganalisa permasalahan yang ada didalam penegakan hukum tersebut.<sup>3</sup> Dalam penerapan penegakan hukum harus adanya badan negara yang menegani setiap perkara dan membantu dalam menjalankan fungsi lembaga negara tersebut sesuai perundang-undangan dan Badan Pengawas Pemilihan Umum yang biasa di sebut Bawaslu merupakan sebuah

<sup>1</sup> Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), 1

<sup>2</sup> Undang-undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945

<sup>3</sup> Wicaksono Sarosa, *Penanganan Pelanggaran Pemilu*, (Jakarta: Kemitraan, 2011), 11

institusi yang penyelenggara Pemilihan umum dan memiliki kewenangan mengawasi dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum di mana seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keanggotaan Bawaslu sendiri dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pemilu. yang mana mengatur anggota, pengawasan, perlindungan pada saat terjadinya pemilu, dan setiap anggota Bawaslu di setiap kota sebanyak 3 orang sampai dengan 5 orang perkota.<sup>4</sup> Serta anggota-anggota Bawaslu sendiri terdiri dari berbagai kalangan profesional yang memiliki sebuah keahlian dalam melaksanakan pengawasan pemilu dan juga keanggotaan bawaslu yang bertugas mengawasi tidak menjadi anggota atau terikat jabatan di dalam Parpol. Dalam mengerjakan kewenangannya ke anggota bawaslu dibantu oleh Sekretariat Jenderal Badan Pengawas Pemilihan Umum. Dengan terbentuknya Gakkumdu dalam penegakan tidak pidana pemilu sejak 2004 saat pemilihan presiden secara langsung yang mengubah ritme demokrasi yang awalnya demokrasi terpimpin menjadikan warga negara bisa memilih anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang berada di daerah dan salah satu tugasnya membuat dan mengesahkan peraturan daerah, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) perwakilan setiap daerah tidak melalui pemilihan partai politik, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang mana mewakili rakyat dalam membuat dan pegesahan perundang-undangan, dan juga memilih Presiden dan wakilnya secara langsung.<sup>5</sup> Jenis penelitian ini merupakan hukum normatif yaitu penelitian yang mengkaji dan menganalisis tentang norma-norma hukum yang telah ditetapkan. Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa penelitian hukum normatif disebut juga penelitian kepustakaan dimana penelitian dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.<sup>6</sup> Dalam penelitian ini, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis-normatif, karena penelitiannya menganalisis tentang *Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu*. Ada dua pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, yakni pendekatan konsep yang merupakan pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Jenis penelitian ini merupakan hukum normatif yaitu penelitian yang mengkaji dan menganalisis tentang norma-norma hukum yang telah ditetapkan. Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa penelitian hukum normatif disebut juga penelitian kepustakaan dimana penelitian dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.<sup>7</sup> Bahan hukum dalam penelitian normatif terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Berdasarkan hasil pemeparan latar belakang di atas, penulis merumuskan masalah dari latar belakang di atas dengan sebagai berikut: 1) Bagaimana Efektivitas sentra Gakkumdu Dalam Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu dan, 2) Bagaimana Analisis Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 31

---

<sup>4</sup> Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

<sup>5</sup> Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), 2

<sup>6</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2007) 29

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm. 29.

## Tahun 2018 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu Ditinjau Dari Teori Penegakan Hukum

### II. PEMBAHASAN

#### A. Efektivitas sentar Gakkumdu Dalam Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu

Bawaslu sebagai pengawas jalannya pemilihan umum membentuk Sentra Gakkumdu (Penegakan Hukum Terpadu) untuk mengawal penegakan tindak pidana dalam pelaksanaan pemilihan umum agar tercapai pemilihan umum yang tertib dan adil serta dalam terbentuknya Gakkumdu (Penegakan Hukum Terpadu) dalam menangani tindak pidana Pemilu. Keanggotaan Gakkumdu (Penegakan Hukum Terpadu) sendiri terbentuk dari tiga lembaga yakni Bawaslu, Kepolisian, Kejaksaan. Sehingga dari tiga lembaga itu bisa diartikan Gakkumdu merupakan gabungan tiga kekuasaan yaitu Kepolisian, Kejaksaan Agung, Bawaslu.<sup>8</sup> Sesuai Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 31 Tahun 2018 Pada Pasal 1 Ayat 2 berbunyi:

*“Sentra Penegakan Hukum Terpadu selanjutnya disebut Gakkumdu adalah pusat aktivitas penegakan hukum tindak pidana Pemilu yang terdiri dari unsur Badan Pengawas Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, dan/atau Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kepolisian Daerah, dan/atau Kepolisian Resor, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Kejaksaan Tinggi dan/atau Kejaksaan Negeri”.*<sup>9</sup>

Dari ayat di atas menjelaskan bahwa Gakkumdu (Penegakan Hukum Terpadu) terbentuk untuk memberikan pengawalan dan pengawasan Pemilu agar memudahkan masyarakat ikut aktif untuk melapor di gerakan ini. Sebelum dibentuknya ini kasus pelanggaran pidana Pemilu sudah banyak terjadi namun antara jumlah kasus dan yang menangani masih sangat tidak relevan. Mulai dari pra Pemilu, waktu kampanye, waktu pemungutan suara serta pasca Pemilu selalu ada pelanggaran yang terjadi. Masalah yang terjadi menjadi perhatian bagi semua elemen masyarakat. Negara Indonesia bukan Negara kecil sehingga masalah yang terjadi di setiap Pemilu dan Pilkada membutuhkan penegakan hukum yang seimbang mengingat jumlah rakyatnya. Gakkumdu (Penegakan Hukum Terpadu) belum bisa menampung semua keresahan masyarakat yang terjadi.

Melanjutkan asas dari peraturan ini sesuai Pasal 2 Ayat 2 dan 3 Tentang Asas dan Prinsip Gakkumdu (Penegakan Hukum Terpadu) berbunyi:

*“ 2). Penanganan tindak pidana Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan berdasarkan asas: a.keadilan; b.kepastian; c.kemanfaatan; d.persamaan di muka hukum;*

---

<sup>8</sup> Rozali Abdulla, *Mewujudkan Pemilu yang Lebih Berkualitas (Pemilu Legislatif)*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), 32-33.

<sup>9</sup> Dikutip dari Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 31 Tahun 2018 Pasal 1 Ayat 2

*e.praduga tidak bersalah; dan f.legalitas”<sup>10</sup> 3). Penanganan tindak pidana Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan berdasarkan prinsip: a.kebenaran; b.cepat; c.sederhana;d.biaya murah; dan e.tidak memihak”<sup>11</sup>*

Pada Pasal 2 Ayat 2 dan 3 menjelaskan bahwa secara asas dan prinsip Gakkumdu (Penegakan Hukum Terpadu) salah satunya yang berkaitan dengan waktu adalah cepat dan sederhana . Ini tidak sesuai dengan perkara yang masuk di ranah Gakkumdu (Penegakan Hukum Terpadu). Pelanggaran yang masuk banyak dan tidak terduga kapan datangnya namun waktu yang diberikan hanya 1x24 jam lalu maksimal 14 hari sampai di persidangan. melakukan pembahasan pertama terhitung sejak tanggal laporan diterima dan diregistrasi oleh pengawas Pemilu. Hal ini tidak bisa dijadikan patokan untuk melakukan penyidikan karena terlalu sedikit waktu yang diberikan. Meski berasaskan cepat tapi tetap tidak bisa dilakukan karena mencari bukti dan perkara sampai perlu dibawa ke persidangan itu membutuhkan waktu yang agak lama. Setelah melakukan wawancara dari beberapa tokoh Bawaslu (Badan Pengawas Pemilu ) hal ini sangat memberatkan sehingga perlu adanya revisi peraturan waktu melakukan penemuan pelanggaran, pembuktian dan perkara patut dibawa diranah persidangan.

Dijelaskan di Pasal 21 Ayat 1, 2 dan 3 Tentang Kajian Pelanggaran Pemilu berbunyi:

*“Ayat 1) Pengawas Pemilu melakukan kajian terhadap temuan atau laporan pelanggaran Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 Ayat 5) Paling lama 7 (tujuh) hari terhitung setelah temuan atau laporan diterima dan diregistrasi oleh Pengawas Pemilu”<sup>12</sup> “Ayat 2) Dalam penyusunan kajian sebagaimana dimaksud pada Ayat 1) Pengawas Pemilu memerlukan keterangan tambahan, penyusunan keterangan tambahan dan kajian dilakukan paling lama 14 (empat belas) hari setelah temuan dan laporan diterima dan diregistrasi”<sup>13</sup>“Ayat 3) Dalam melakukan kajian sebagaimana dimaksud pada Ayat 1) Pengawas Pemilu dapat mengundang pelapor, terlapor, saksi, dan/atau ahli untuk dimintakan keterangan dan/atau klarifikasi”<sup>14</sup>*

Wawancara yang penulis lakukan dengan Ketua Bawaslu (Badan Pengawas Pemilu) Kota Malang yaitu Ali Mustofa mengatakan bahwa:

*“Kami sering mendapatkan pelanggaran baik dari penemuan dan laporan dari masyarakat mengenai pelanggaran Pemilu di Kota Malang ini contohnya kemarin ada kasus mengenai money*

<sup>10</sup> Dikutip dari Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 31 Tahun 2018 Pasal 2 Ayat 2 Tentang Asas dan Prinsip Gakkumdu

<sup>11</sup> Dikutip dari Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 31 Tahun 2018 Pasal 2 Ayat 3 Tentang Asas dan Prinsip Gakkumdu

<sup>12</sup> Dikutip dari Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 31 Tahun 2018 Pasal 21 Ayat 1 Tentang Kajian Pelanggaran Pemilu.

<sup>13</sup> Dikutip dari Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 31 Tahun 2018 Pasal 21 Ayat 2 Tentang Kajian Pelanggaran Pemilu.

<sup>14</sup> Dikutip dari Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 31 Tahun 2018 Pasal 21 Ayat 3 Tentang Kajian Pelanggaran Pemilu.

*politic yang melibatkan salah satu calon dan sudah ada yang lapor dan Gakkumdu menindaklanjuti laporan tersebut setelah mau proses persidangan tidak ada yang mengaku sebagai pelaku baik itu berasal dari peserta, tim kampanye maupun pemilih sehingga kita tidak bisa melanjutkannya karena terhalang dengan peraturan waktu untuk membuktikannya”<sup>15</sup> jawabnya “Banyak kasus yang terjadi namun kita terkadang juga kewalahan di tim meskipun Gakkumdu sudah dibentuk sesuai aturan yang ada. Sering sekali kita kecolongan waktu untuk membuktikan di persidangan karena kurangnya waktu. Jarak antara waktu kampanye sampai pemilihan membuat hal itu mustahil bisa kita selesaikan karena hanya 14 (empat belas hari) kerja sedangkan calon sudah ditetapkan dan waktu sudah habis”<sup>16</sup>imbuhnya*

Kesimpulan dari wawancara itu mengindikasikan bahwa aturan yang ada belum bisa digunakan untuk menerapkan Pemilu yang benar-benar demokratis. Salah satunya yang di khawatirkan oleh Ketua Bawaslu Kota Malang adalah adanya sejumlah modus tindak pidana yang tidak bisa diadili karena kontruksi aturan Undang-Undang Pemilu itu sendiri. Adanya Undang-Undang Pemilu mengatur subjek hukum yang dilarang melakukan politik uang yakni pelaksana kampanye, tim kampanye, serta peserta pemilu. Di luar tiga itu Undang-Undang tidak mengatur subjek lain sehingga banyak kasus yang lolos karena tidak memenuhi dari tiga tersebut. Seharusnya subjek yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu adalah larangan bagi semua orang yang melakukan politik uang. Meskipun di lapangan banyak praktek politik uang namun pelakunya tidak ada yang disebutkan di atas maka tetap saja celah hukum tidak bisa menindak tegas mereka.

Selanjutnya tantangan yang harus dilalui oleh penegakan tindak pidana yakni kesepahaman antara stakeholder penegak hukum itu sendiri. Di dalamnya Sentra Gakkumdu (Penegakan Hukum Terpadu) terdiri dari Bawaslu, Kejaksaan, Polri sering kali belum seragam dalam menindak pelanggaran yang ada. Mereka masih kerap kali belum sama dalam menentukan terpenuhinya atau tidaknya unsur pidana yang dilakukan. Sehingga banyak rekomendasi Bawaslu yang tidak ditindaklanjuti oleh penyidik. Jadi, saat Bawaslu sudah semangat untuk mengawal Pemilu yang bersih, adil dan jujur namun kekurangan dalam segi hukum acaranya. Sedangkan Kejaksaan dan Polri paham dengan hukum acaranya tapi semangatnya belum tentu sama dengan Bawaslu.

Dalam melaksanakan penegakan tindakan pidana pemilu gakkumdu pasti akan menemukan beberapa kendala maka dibutuhkan suatu titik temu antara kepolisian kejaksaan dan bawaslu supaya tidak bermunculan multi tafsir dari setiap lembaga memerlukan bantuan tafsiran yang menjadi titik penengah untuk menjadi tafsiran yang menjadi dasar dari anggota gakkumdu iyalaj dengan adanya ahli hukum pidana yang menjadi penyambung dari ketiga lembaga tersebut, seperti perkataan anggota bawaslu seperti perkataan Dewi Pettalolo yaitu

---

<sup>15</sup> Wawancara yang dilakukan Pada Pukul 10.00 WIB Tanggal 19 Hari Jumat Tahun 2020 di Kantor Bawaslu Kota Malang

<sup>16</sup> Wawancara yang dilakukan Pada Pukul 10.00 WIB Tanggal 19 Hari Jumat Tahun 2020 di Kantor Bawaslu Kota Malang

“Dalam menjalankan tugas, Sentra gakkumdu terkadang menghadapi kaidah yang kabut, dan delik pidana yang multitafsir, sehingga ada perbedaan pendapat yang muncul. Jadi, ke depan ahli hukum pidana akan membantu atau dilibatkan dalam sentra gakkumdu,” ( Anggota Bawaslu RI Ratna Dewi Pettalolo),<sup>17</sup> dikarenakan keanggotaan gakkumdu memiliki latar belakang keanggotaan maka memerlukan sebuah titik temu yaitu dengan bantuan para ahli hukum pidana yang membantu agar terciptanya gakkumdu yang semakin solit dan membantu percepatnya proses penyelesaian kasus tersebut.

#### B. Analisis Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2018

##### *Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu Ditinjau dari Teori Penegakan Hukum*

Efektivitas hukum merupakan gagasan yang dipaparkan oleh Lawrence M. Friedman, teori tersebut menekankan pada aspek keberhasilan ataupun ketidakberhasilan penegakkan hukum. Keberhasilan atau tidaknya sebuah sistem hukum dipengaruhi oleh tiga faktor penting, diantaranya budaya ber hukum, substansi dalam hukum, dan struktur hukum itu sendiri.<sup>18</sup> Struktur Hukum (*Legal Structure*) dalam sistem menentukan salah satu keberhasilan atau ketidakberhasilan sebuah sistem hukum. Peraturan Bawaslu Nomor 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu mengklasifikasikan struktur hukum terdiri atas Bawaslu, Kepolisian, Kejaksaan yang diakui sebagai pengawas dan pengawal jalannya Pemilu yang bersih di setiap daerah pilihan. Keberhasilan atau tidaknya sebuah sistem hukum dipengaruhi oleh sutruktur hukum, apabila dalam pelaksanaan struktur hukum tidak memiliki kreadibilitas, kompetensi, dan indepedensi, maka sudah dipastikan bahwa pelaksanaan dalam Gakkumdu (Penegakan Hukum Terpadu) tidak akan berjalan dengan baik, begitupun sebaliknya. Kendatipun sistem hukum yang dibangun sudah sesuai secara konsep maupun regulasi, apabila struktur hukum tidak dapat menjalankan kekuasaannya berdasarkan pada sistem tersebut, maka dapat dipastikan juga bahwa keadilan akan menjadi konsep semata bukan realitas.

Ketidakberdayaan Gakkumdu dalam melaksanakan sebuah hukum berdampak pada lemahnya pelaksanaan Pemilu yang bersih, jujur dan adil. Mengingat dalam penyelenggaraan pengawasan oleh Gakkumdu memiliki tujuan-tujuan yang hendak dicapai agar dapat menciptakan Pemilu yang diharapkan oleh masyarakat di Indonesia. Berpegang teguh pada asas LUBERJURDIL yang mana luas, umum, bebas, jujur dan adil. Lawrence Friedman menyebutkan:<sup>19</sup>“*To begin with, the legal system has the structure of a legal system consist of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction Strucutre also means how the legislature is organized what procedures the police department follow and also so on. Structure in yaw, ia a kind of cross section of the legal system..a kind on still photograpy, with freeses the action.*”

“Pertama-tama, sistem hukum memiliki struktur sistem hukum yang terdiri dari unsur-unsur seperti ini: jumlah dan ukuran pengadilan; Strucutre yurisdiksinya juga berarti bagaimana badan legislatif diatur, prosedur

<sup>17</sup> <https://www.bawaslu.go.id/en/berita/ahli-hukum-pidana-akan-dilibatkan-dalam-sentra-gakkumdu> di akses pada tanggal 18 Januari 2021

<sup>18</sup> Lawrence M.Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, (Bandung: Nusa Media,2011),.10

<sup>19</sup> M. Lawrence Friedman, *Terjemahan Law and Society An Introduction*,(New Jersey: Prentice Hall Inc, 1997), 26

apa yang diikuti kepolisian dan seterusnya. Struktur dalam yaw, adalah semacam persilangan dari sistem hukum. seperti pada still photography, dengan membebaskan tindakan. ”

Sebagaimana pemaparan diatas, struktur Sentra Gakkumdu termasuk tugas dan wewenang yang dimiliki, dikategorikan sebagai struktur hukum sebagaimana Friedman dalam teorinya. Sama halnya dengan kekuasaan legislatif dalam membuat undang-undang, prosedural pelaksanaan kekuasaan eksekutif, penyelesaian perkara oleh penegak hukum dan pelaksanaan dalam penyelenggaraan Pemilu. Dapat disimpulkan bahwa struktur hukum merupakan hubungan atau relasi yang berketerkaitan dengan bagaimana sebuah hukum dilaksanakan oleh lembaga yang berwenang berdasarkan kewenangannya dalam peraturan perundang-undangan.<sup>20</sup> b. Substansi Hukum Lawrence Friedman menafsirkan substansi hukum sebagai konsep bisa dan tidaknya pengimplementasian sebuah sistem hukum. Implementasi yang dimaksud mengarah kepada hukum yang sudah ditetapkan dalam perundang-undangan maupun yurisprudensi. Substansi hukum juga mengarah pada kebiasaan yang sudah ada dimasyarakat dan menjadi hukum (*living law*), kitab undang-undang hukum, yang ditetapkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan untuk membuat hukum-hukum tersebut. Friedman menyebutkan<sup>21</sup>: “*another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system... the stress here is on living law, not just rules in law books*” artinya: “Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Yang dimaksud dengan ini adalah aturan, norma, dan pola perilaku orang yang sebenarnya di dalam sistem ... yang ditekankan di sini adalah pada hukum yang hidup, bukan hanya aturan dalam buku hukum” Kategori substansi hukum yang terkandung dalam sistem hukum berisikan hukum yang tertulis, norma, perilaku masyarakat yang hidup dalam lingkup keberlakuan hukum tersebut. Pelaksanaan substansi hukum dipengaruhi oleh sifat hukum sebagai peraturan yang mengikat dan menjadi acuan dalam pelaksanaan kekuasaan.

Budaya Hukum Friedman mengartikannya juga dengan sebutan kultur hukum, yaitu perilaku masyarakat dalam merealisasikan hukum berdasarkan atas keyakinan, pola pikir, serta keinginan. Perilaku masyarakat tersebut melahirkan *power* dalam menentukan pemberlakuan terhadap konsepsi hukum baik menghindari, melaksanakan atau penyalahgunaan ketentuan yang sudah diatur. Pelaksanaan hukum sebagai bagian dari kultur hukum berhubungan atau berketerkaitan dengan kesadaran masyarakat atas hukum yang berlaku. Kuatnya kesadaran berakibat pada kuatnya budaya hukum yang dibangun. Dengan demikian, cita-cita keberhasilan sebuah hukum menjadi satu patokan yang dapat diartikulasikan akibat tingginya kesadaran tersebut.<sup>22</sup> Keterkaitan antara unsur-unsur dalam sistem hukum yang dikemukakan oleh Friedman dimaknai seperti halnya mesin. Substansi hukum berperan sebagai fungsi dari mesin tersebut, struktur hukum berperan sebagai kerangka keterkaitan dalam organ-organ mesin, sementara kultur hukum berperan sebagai penerapan fungsi dari mesin tersebut. Substansi tanpa struktur melahirkan ketiadagunaan, begitupun kultur tanpa substansi dan struktur melahirkan kecacatan.

<sup>20</sup> Achmad Ali, *Mengungkap Teori Hukum dan Teori Keadilan*, (Jakarta: Kencana, 2010), 8

<sup>21</sup> Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, (Bandung: Nusa Media, 2011), 29

<sup>22</sup> Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, (Bandung: Nusa Media, 2011), 8.

Pendekatan dalam pemaparan diatas apabila dikaitkan dengan UU No. 7 Tahun Tahun 2017 Tentang Pemilu dan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu dapat dianalogikan kedalam sistem pengawasan dan pengawalan Pemilu. Bawaslu, Kejaksaan, Kapolri dapat diartikan sebagai struktur hukum itu sendiri. Korelasi antar struktur melahirkan pengaruh yang besar terhadap struktur tersebut, pengaruh struktur lahir akibat kesesuaian perilaku dalam subntansi hukum. Keteraturan dan kesesuaian antara struktur dan subntansi merupakan kesadaran yang muncul dalam kultur hukum. Gakkumdu sebagai struktur hukum memiliki hubungan-hubungan dalam menjalankan tugas dan kewajibannya. Pelaksanaan tugas tersebut berdasarkan pada aspek subntansi hukum yang terdapat dalam perundang-undangan. Apabila terdapat kesesuaian perilaku struktur pengawas Pemilu, maka hal tersebut berasal dari kesadaran atau kultur hukum yang dibangun oleh struktur. Friedman berpendapat<sup>23</sup>“*the third component of legal system, of legal culture. By this we mean people’s attitudes toward law and legal sstem theit belief... in other word, is the climinate of social thought and social force wich determines how low is used, avoided, or abused*” artinya:“Komponen ketiga dari sistem hukum, budaya hukum. Yang kami maksud dengan ini adalah sikap masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum keyakinannya ... dengan kata lain, adalah kliminasi dari pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan seberapa rendah digunakan, dihindari, atau disalahgunakan ” Kultur hukum pada dasarnya berupa perilaku masyarakat yang didalamnya mencakup kekuasaan sebagai bagian dari budaya hukum. Kendatipun sistem hukum dibangun dengan sebaik mungkin, akan tetapi aparatur penegak hukum masih mengalami degradasi moral untuk melaksanakan hukum sebagaimana mestinya. Konsekuensi yang ditimbulkan berakibat pada lemahnya sistem hukum sehingga kejahatan yang terjadi tidak menghasilkan efek jera. Lemahnya penegakan tersebut juga melahirkan ketidak efisienan dalam menegakkan hukum yang berlaku.

Hukum pada dasarnya berperan sebagai *tools of social engenering* atau alat perekayasa sosial yang merupakan gagasan untuk mewujudkan sebuah masyarakat yang terkonstruk melalui hukum. penerapan konsep tersebut tidak cukup berpatokan pada perundang-undangan yang berlaku, akan tetapi perlu sebuah jaminan terhadap adanya kaidah tersebut kedalam implementasi hukum oleh penegak hukum. tujuan dari penerapan tersebut berusaha memadukan antara kaidah hukum dengan penegak hukum untuk menghasilkan efektifitas dan penegakan hukum yang sesuai dengan perundang-undangan.<sup>24</sup> Beberapa kasus yang lolos karena peraturan hukum yang menghalanginya:

1. Putusan Nomor : 128/Pid.Sus/2018/PN.Jkt.Utr;
2. Putusan Nomor : 273/Pid.Sus/2018/PN.TBK Penjelasan bahwa Kedua Putusan PN diatas menyampingkan ketentuan Pasal 272 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang mensyaratkan Peserta Pemilu juga terdaftar sebagai Pelaksana Kampanye.
3. Putusan Nomor : 227/Pid.Sus/2018/PN. Unr

<sup>23</sup> M Lawrence Friedman, Terjemahan Law and Society An Introduction, 27.

<sup>24</sup> Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Keadilan*, (Jakarta: Kencana 2010), 40

Penjelasannya bahwa Putusan merupakan perbuatan Money politik yang diputus bebas bahwa Majelis Hakim menilai dalam ini tidak ada unsur money politik melainkan hanya memberikan sumbangan sukarela kepada panitia kegiatan pewayangan. Bahwa Majelis Hakim menilai pemberian sumbanganyang dilakukan oleh Peserta Pemilu tidak memiliki hubungan dengan kegiatan kampanye.

4. Putusan Nomor : 9/Pid.B/2019/PN. Pal. (Pemilu)

Penjelasannya bahwa Putusan terkait dengan Perbuatan Menggunakan Fasilitas Pemerintah bahwa Majelis Hakim menggunakan ketentuann Pasal 521 dan menyampingkan ketentuan Pasal 280 Ayat (4) yang menyebutkan bahwa ketentuan Pasal 280 Ayat (1) huruf h bukan merupakan Tindak Pidana Pemilu.<sup>25</sup>

### III. PENUTUP

Berdasarkan pemaparan uraian pembahasan pada bab sebelumnya maka penulis dapat mengambil kesimpulan sebagai berikut: Aturan yang ada belum bisa digunakan untuk menerapkan Pemilu yang benar-benar demokratis. Salah satunya yang di khawatirkan oleh Ketua Bawaslu Kota Malang adalah adanya sejumlah modus tindak pidana yang tidak bisa diadili karena kontruksi aturan Undang-Undang Pemilu itu sendiri. Adanya Undang-Undang Pemilu mengatur subjek hukum yang dilarang melakukan politik uang yakni pelaksana kampanye, tim kampanye, serta peserta pemilu. Di luar tiga itu Undang-Undang tidak mengatur subjek lain sehingga banyak kasus yang lolos karena tidak memenuhi dari tiga tersebut. Seharusnya subjek yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu adalah larangan bagi semua orang yang melakukan politik uang.

Meskipun di lapangan banyak praktek politik uang namun pelakunya tidak ada yang disebutkan di atas maka tetap saja celah hukum tidak bisa menindak tegas mereka. Apabila dikaitkan dengan UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu dan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu dapat dianalogikan kedalam sistem pengawasan dan pengawalan Pemilu. Bawaslu, Kejaksaan, Kapolri dapat diartikan sebagai struktur hukum itu sendiri. Korelasi antar struktur melahirkan pengaruh yang besar terhadap struktur tersebut, pengaruh struktur lahir akibat kesesuaian perilaku dalam subtansi hukum. Keteraturan dan kesesuaian antara struktur dan subtansi merupakan kesadaran yang muncul dalam kultur hukum. Gakkumdu sebagai struktur hukum memiliki hubungan-hubungan dalam menjalankan tugas dan kewajibannya. Pelaksanaan tugas tersebut berdasarkan pada aspek subtansi hukum yang terdapat dalam perundang-undangan. Apabila terdapat kesesuaian perilaku struktur pengawas Pemilu, maka hal tersebut berasal dari kesadaran atau kultur hukum yang dibangun oleh struktur. Namun aturan yang ada masih belum efektif karena banyak pelanggaran-pelanggaran yang lolos. Sehingga perlu dibuatkan aturan baru entah Undang-Undangnya yang direvisi atau membuat Pengadilan khusus Pemilihan Umum.

<sup>25</sup> Data diperoleh dari Data Bawaslu Malang

## IV. DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Rozali. *Mewujudkan Pemilu yang Lebih Berkualitas (Pemilu Legislatif)* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008).
- Ali, Achmad. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)* (Jakarta: Kencana, 2009).
- Asikin, Zainal dan Amirudin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: PT rajagrafindo persada, 2004).
- Friedman, Lawrence M. *Law and Society An Introduction*(New Jersey: Prentice Hlml Inc 1977).
- Khairul Fahmi. *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat* (Jakarta: Rajawali Pers, 2012).
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2005).
- Nurbani, Erli Septiana dan Salim. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi* (Jakarta :PT rajagrafindo persada, 2016).
- Prakoso, Djoko. *Tindak Pidana Pemilu* (Jakarta: Rajawali, 1987).
- Roscoe, Pound. *Filsafat Hukum* (Jakarta: Bhratara, 1978).
- Satjipto, Rahardjo. *Masalah Penegakan Hukum* (Bandung: Sinar baru, 1983).
- C.S.T. Kansil, Engelian R. Palandeng, dan Altje Agustin Musa, *Tindak Pidana Dalam UndangUndang Nasional* (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2009).
- Soekanto, Soerjono. *Sosiologi ; Suatu Pengantar* (Bandung: Rajawali Pres, 1996).
- Soekanto, Soerjono. *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi* (Bandung: Remadja Karya, 1985).
- Soekanto, Soerjono & Sri Mamuji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006)
- Soekanto, Soerjono. *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: CV. Rajawali, 1983).
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 1986)
- Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
- Urbani, Salim & Erlis Septiana. *Penerapan Teori Hukum Pada Pemilihan Tesis Dan Disertasi* (Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 2015).
- W.J.S.Poerwadarminta. *Kamus Umum Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1975).
- Binov Handitya, “Peran Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) dalam penegakan Tindak Pidana Pemilu” (2018). 4:2, Universitas Negeri Semarang 241
- Ilham Agang. “Efektifitas Lembaga Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakumdu) Dalam Menegakkan Keadilan Pemilu”(2016) 4:1 Universitas Borneo Tarakan Akta 27
- Feri Irawan, “Tugas Kepolisian Dalam Mencegah dan Menindak Pelaku Tindak Pidana Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Oku Timur”(2016)Universitas Muhammadiyah Palembang 41
- Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa. Volume 15 No. 2. Tahun 2007.
- M. Lutfi Chakim”Desain Institusional Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Sebagai Peradilan Etik” (2014) 11: 2 Jurnal Konstitusi 402
- Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia NO 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu

<https://bawaslu.go.id/id/berita/dewi-uu-pemilu-itu-akad-nikah-sentra-gakkumdu>