BAB 1
PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pemilihan umum atau pemilu merupakan cara yang ada dalam sistem demokrasi untuk memilih orang-orang yang mewakili rakyat. Mereka ini nantinya akan mengisi posisi di lembaga perwakilan rakyat serta menjadi salah satu cara untuk memenuhi hak asasi warga negara dalam hal politik.[1] Rakyat memberikan kekuasaan tersebut kepada perwakilan-perwakilan yang ada di sektor eksekutif dan legislatif untuk menentukan arah kebijakan serta merealisasikan aspirasi dengan seoptimal mungkin.[2] Konstitusi menetapkan bahwa kekuasaan tertinggi terletak di tangan rakyat dan diwujudkan sesuai dengan UUD negara Indonesia. Lebih spesifik dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwasanya pemilu dilaksanakan tiap lima tahun sekali secara "langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil". Prinsip yang ada menegaskan bahwa kualitas proses pemilihan umum harus dijaga agar terwujud legitimasi hasil pemilu yang kredibel. Dalam konteks ini, sistem penegakan hukum yang efektif sangat krusial untuk melindungi integritas pemilu serta merealisasikan pemilu yang adil serta bersih. Tanpa penegakan hukum yang

[1] Mukhlis et al., "Sistem Demokrasi Dalam Pemilihan Umum Di Indonesia," *Educandumedia (Jurnal Pendidikan Dan Kependidikan)* 2, no. 1 (2021): 1–5. Hal. 1

[2] Rian Adhivira Prabowo et al., Menjawab Problematika Hukum Dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu Dan Sengketa Verifikasi Parpol Pemilu, ed. Ahsanul Minan, Christo Sumurung Tua Sagala, and Trisna Dwi Yuni Ares (Jakarta: Biro Advokasi Hukum dan Penyelesaian Sengketa TAHUN 2022 Pela, 2022). Hal. 3

handal, upaya pemberantasan pelanggaran pemilu akan lemah dan mengganggu kepercayaan publik terhadap demokrasi.[3]

Dalam perspektif normatif, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menetapkan bahwa harus dibentuk Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) sebagai cara utama untuk menegakkan hukum terkait tindak pidana dalam pemilihan umum.[4] Gakkumdu mengintegrasikan tiga institusi lembaga penegakan hukum, yaitu Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Kepolisian RI (Polri), serta Kejaksaan Agung RI (Kejagung) dalam satu wadah koordinasi. Melalui Gakkumdu, setiap laporan maupun dugaan pelanggaran pidana pemilu oleh Bawaslu diteruskan kepada Polisi dan Kejaksaan dalam jangka waktu 1×24 jam. Peraturan Bawaslu Nomor 31 Tahun 2023 lebih lanjut mengatur teknis penyelenggaraan Gakkumdu. Seharusnya, model koordinasi terpadu diharapkan bisa menyelaraskan pandangan atau pemahaman serta cara penanganan pidana pemilu, sehingga penegakan hukum pidana bisa berlangsung dengan cepat dan terintegrasi.

Namun praktik penegakan hukum tindak pidana pemilu oleh Gakkumdu menunjukkan kelemahan serius pada model Gakkumdu tersebut. Studi dan data lapangan menemukan bahwa Gakkumdu belum mampu menjamin penegakan hukum pidana pemilihan umum yang efektif. Ada beberapa ketidakefektifan yang terlihat secara realita. Dapat diamati pada rekapitulasi penyelesaian kasus pidana

---

[3] Tony Hermawan, "Law Enforcement of General Election Crime as An Effort To Establish A Just Election," 2021, Hal. 4

[4] Agus Riewanto and M. Zaki Zafran SR, "Reformulasi Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) Dalam Penegakan Hukum Guna Kepastian Hukum," *Konferensi Nasional Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara* 2, no. 1 (2024): 33–60. Hal. 44

pemilu, melalui tindakan yang diambil oleh Gakkumdu dalam periode pemilu 2019 hingga pemilu 2024 sebagai berikut:

Tabel 1. 1 Data Penyelesaian Tindak Pidana Pemilu Oleh Gakkumdu[5][6][7]

Tahun	Laporan / Temuan	Tindak Pidana	Lanjut ke Penyidikan	Berhenti di Penyidikan	Lanjut ke Penuntutan	Keluar Putusan
2019	23.501	2.798	582	132	345	105
2024	4.545	245	-	-	-	144

Sumber: Diolah Dari Berbagai Sumber, 2026

Dari data tersebut bisa dilihat bahwasannya dari banyaknya laporan tindak pidana pemilu hanya sedikit yang bisa sampai kepada tahap keluarnya putusan. Ini menandakan, ada suatu problematika yang terjadi di internal sehingga proses penyelesaian tindak pidana pemilu oleh Gakkumdu masih belum berjalan efektif sekalipun sudah dijalankan oleh gabungan 3 institusi berwenang. Alasan utama kasus-kasus tersebut terhenti adalah karena tidak ada kesepahaman yang baik antara Bawaslu, Polisi, dan Kejaksaan. Keberadaan Gakkumdu tidak berhasil menjadikan proses penegakan hukum dalam pidana Pemilu 2019 dan 2024 menjadi lebih efektif. Hal ini disebabkan oleh banyaknya laporan yang masuk mengenai pidana pemilu yang terhenti sebelum sidang. Penyebabnya adalah adanya ketidaksepemahaman di antara elemen penegak hukum.[8] Ratna Dewi Pettalolo,

[5] Bawaslu Republik Indonesia, "Hasil Penanganan Pelanggaran Pemilu & Pemilihan Tahun 2019-2024," Bawasluri, 2025.

[6] Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, KY Pantau 74 Sidang Tindak Pidana Pemilu (Jakarta, 2024).

[7] Prayinto Sudi, "Problematika Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu 2019," *Electoral Research* 1, no. 1 (2019): 1-18. Hal. 1

[8] Ibid. Hal. 1

yang merupakan anggota Bawaslu, juga mengakui hal ini ketika Rapat Koordinasi Untuk Evaluasi Gakkumdu Provinsi Jawa Timur tahun 2019 yang berlangsung di Surabaya, beliau menyatakan bahwa banyak kasus yang terhenti karena belum ada kesepemahaman antara tiga lembaga anggota Gakkumdu. “Alasannya bermacam-macam, tetapi yang paling dominan adalah tidak ketemu sama pendapat terkait unsur pidana,” Ujarnya.[9]

Meskipun undang-undang telah menentukan lembaga yang bertanggung jawab untuk menangani dan waktu yang dibutuhkan dalam kasus tindak pidana Pemilu, penulis merasa masih ada beberapa kekurangan dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang prosedur penanganan kasus tindak pidana Pemilu yang perlu diperbaiki di masa mendatang. Sesuai dengan UU No. 7 Tahun 2017, proses penanganan tindak pidana Pemilu dimulai dengan adanya laporan dugaan yang diberikan oleh Bawaslu dan timnya kepada Polisi. Bawaslu memiliki wewenang untuk mengkategorikan suatu tindakan sebagai pidana Pemilu setelah berkoordinasi dengan Kepolisian dan Kejaksaan dalam Gakkumdu. Pasal 476 menegaskan bahwa Bawaslu memiliki kewenangan untuk menentukan dugaan pelanggaran Pemilu. Namun, setelah laporan diberikan kepada Polisi, hanya Polisi yang memiliki kewenangan untuk melakukan penyelidikan, sesuai Pasal 1 angka 7 UU No. 20 Tahun 2025 yang menyatakan, “Penyelidik adalah pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia atau pejabat lain yang berdasarkan Undang-Undang diberi kewenangan untuk melakukan penyelidikan.” Dengan demikian, Bawaslu dan

[9] Ranap Tumpal, “Beda Persepsi Gakkumdu, Dewi: Perlu Diskusi Mencari Solusi Kelemahan UU,” *Bawaslu.Go.Id*, 2019.

jajarannya, meskipun berfungsi sebagai lembaga penerus laporan, seharusnya juga diakui sebagai penyelidik tindak pidana Pemilu, mengingat peran mereka dalam menentukan dugaan pelanggaran pidana. Temuan-temuan ini menunjukkan bahwa model kelembagaan penegakan hukum pemilu saat ini gagal mengatasi kompleksitas pelanggaran.

Secara struktural Gakkumdu sebenarnya bukanlah lembaga hukum yang mandiri dengan kewenangan penuh. Pasal-pasal UU Pemilu mengatur proses penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan pidana pemilu berada pada kewenangan Polri dan Kejaksaan. Gakkumdu hanya menyatukan jajaran penegak hukum tanpa menghilangkan independensi tugas masing-masing lembaga. Ditambah, pengaturan yang ada sekarang mengenai perekrutan Tim Seleksi Bawaslu masih sangat kurang dan perlu diperbarui, seperti harus dijelaskan lebih rinci tentang penjabaran batasan pemaknaan integritas dan kredibilitas sebagai salah satu syarat bagi calon anggota Tim Seleksi.[10] Selain itu, perlu ada kriteria yang jelas untuk setiap elemen keanggotaan Tim Seleksi untuk menerima keanggotaan yang mandiri, profesional dan tidak berpihak. Akibatnya, kelemahan struktural ini berpotensi menimbulkan duplikasi, tumpang tindih, dan inefisiensi dalam penyelesaian tindak pidana pemilu.[11]

Disamping itu, pendekatan berbasis pengalaman lapangan juga mengungkapkan hambatan praktis dalam implementasi Gakkumdu. Kajian yang

[10] Dewi Haryanti, "Desain Hukum Rekrutmen Tim Seleksi Calon Anggota Penyelenggara Pemilihan Umum Dalam Rangka Mewujudkan Sistem Keadilan Pemilihan Umum Serentak (Studi: Rekrutmen Tim Seleksi Calon Anggota Kpu Dan Bawaslu Republik Indonesia)," *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau* 3, no. 2 (2021): 58-76. Hal.65

[11] Prayinto Sudi, Op.Cit. Hal. 10

dilakukan oleh Syarfudin Mahu dan rekannya (2025) mengidentifikasi sejumlah kendala teknis, termasuk adanya tumpang tindih wewenang antara penyelidik pemilu dan Bawaslu, keterbatasan otoritas untuk memanggil saksi, serta banyaknya aduan terkait pemilu yang tidak dapat diproses lebih mendalam karena tidak sesuai kriteria pelanggaran pidana. Kendala tersebut menandakan bahwa model penegakan hukum terpadu yang melibatkan banyak lembaga justru kurang optimal dan membutuhkan reformasi kelembagaan. Bahkan dalam konteks yang lebih luas, sebagian pengamat berpendapat bahwa untuk mengefektifkan penegakan hukum pemilu, diperlukan sebuah "lembaga penegak hukum pidana pemilu" tunggal yang memiliki kewenangan investigasi, penyidikan, dan penuntutan terpadu. Model lembaga semacam ini akan memperkuat prinsip *lex specialis* dalam hukum pemilu, sekaligus menjamin proses penanganan pelanggaran berjalan lebih profesional, independen, dan bebas dari intervensi.

Keadaan diatas menunjukkan kebutuhan untuk merumuskan model kelembagaan penegakan hukum pemilihan umum yang efektif. Diperlukan upaya untuk merancang kembali sistem penegakan hukum dalam pemilu.[12] Reformasi kelembagaan dimaksud tidak semata-mata mengatasi permasalahan praktis penegakan saat ini, tetapi juga merupakan bentuk pemenuhan prinsip demokrasi konstitusional. Pemilu yang adil dan jujur merupakan bagian integral dari demokrasi dan undang-undang, pemilu harus didukung oleh lembaga penegak yang memenuhi standar *effectiveness* hukum. Oleh sebab itu, perlunya pembentukan

[12] Aermadepa et al., Penegakan Hukum Pemilu Di Indonesia (Tantangan Dan Prospek Keberlanjutan Demokrasi), ed. Sepriano and Efitra (Jambi: PT. Sonpedia Publishing Indonesia, 2024). Hal. 15

lembaga penegak hukum pemilu dengan model lembaga yang dapat menjamin keefektifan dalam penyelesaian tindak pidana pemilu, menjadi topik penting dalam agenda reformasi sistem pemilihan umum Indonesia.

1.2. Rumusan Masalah

Mengenai paparan latar belakang setelah diuraikan lebih dulu, muncul sebuah permasalahan yang dapat dijadikan rumusan sebagai panduan sistematis untuk penelitian ini. Adapun rumusan masalah dari penelitian ini yaitu: Bagaimana penataan kelembagaan penegak hukum pidana pemilihan umum yang efektif?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun kesesuaian terhadap latar belakang sebelumnya hingga rumusan permasalahan yang sudah dihadirkan, maka rumusan mengenai suatu tujuan dari penelitian ini, yaitu menata kelembagaan penegak hukum pidana pemilu agar dapat mewujudkan penegakan hukum yang efektif.

1.4. Manfaat Penelitian

Maksud dilakukannya Penelitian ini yaitu untuk memberikan manfaat, baik secara teoritis ataupun secara praktis:

1.4.1. Manfaat Teoritis

Berdasarkan perspektif teoritis, yang akan dihasilkan dalam penelitian ini bertujuan untuk setidaknya memperdalam pemahaman serta meningkatkan wawasan ilmiah, terkhusus di bidang hukum tata negara, pada fokus utama yaitu desain kelembagaan yang mendukung penegakan hukum pidana pemilu di Indonesia.

1.4.2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah

Penelitian ini setidaknya dapat menyumbangkan pemikiran serta pengetahuan mendalam bagi Pemerintah terkhusus untuk lembaga-lembaga yang terfokus dalam bidang hukum serta lembaga penyelenggara pemilu, dalam merumuskan kebijakan dan regulasi berkaitan dengan penataan kelembagaan penegak hukum pidana pemilu dan memperbaiki struktur serta mekanisme penegakan hukum pidana pemilu agar lebih efektif.

b. Bagi Akademisi

Penelitian ini diharapkan bisa memberikan kontribusi terhadap perspektif yang komprehensif, sistematis, dan kontemporer tentang ilmu hukum di Indonesia dalam konteks pembaruan kelembagaan penegakan hukum pidana pemilu di Indonesia.

c. Bagi Masyarakat

Peneliti memiliki harapan mendalam dalam penelitian ini yaitu dapat memperluas pemahaman masyarakat tentang pentingnya penegakan hukum pidana pemilihan umum yang efektif.