

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perubahan yang terjadi pasca reformasi, tak terkecuali terhadap sistem dan praktik ketatanegaraan Indonesia yang dituangkan dalam bentuk amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 45). Fokus perubahan tersebut mencakup empat gagasan fundamental. Adapun gagasan fundamental tersebut meliputi :¹

1. Menuju prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan segala implikasinya sebagai ganti dari prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*).
2. Diterapkannya kebijakan nasional yang menyangkut penyelenggaraan otonomi daerah yang seluas-luasnya.
3. Gagasan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung; dan
4. Gagasan pembentukan DPD yang akan melengkapi keberadaan DPR sebagai lembaga legislatif.

Implikasi lain bergulirnya reformasi dan amandemen UUD 1945, juga berkaitan dengan lahirnya lembaga-lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai perwujudan dari Negara demokratis. Yang mana hampir semua Negara menyatakan dirinya sebagai Negara demokrasi, seperti dikatakan oleh Amos J. Peaslee pada penelitian Tahun 1950 ditemukan bahwa dari 83 konstitusi Negara-negara yang diteliti, terdapat 74 negara yang konstitusinya secara resmi menganut prinsip demokrasi.² Menurut Miriam Budiardjo, istilah demokrasi itu sudah menjadi populer yang menunjuk kepada pengertian sistem politik yang diidealkan dimana-mana. Sekarang, konsep demokrasi itu dipraktekkan di seluruh dunia secara

¹ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, UII Press, Jakarta, hlm. 160-162.

² Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 105.

berbeda-beda antara satu Negara dengan Negara yang lainnya. Setiap Negara bahkan menerapkan definisi dan kriterianya sendiri-sendiri mengenai demokrasi itu, bahkan sampai demokrasi itu menjadi *ambiguous* atau paling tidak menjadi *ambiguity*.³

Terlepas dari kritik-kritik itu, yang jelas, dalam sistem kedaulatan rakyat itu, kekuasaan tertinggi dalam suatu Negara dianggap berada di tangan rakyat Negara itu sendiri. Jargon yang kemudian dikembangkan sehubungan dengan ini adalah “kekuasaan itu dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”.

Pengertian mengenai kekuasaan tertinggi itu sendiri, tidak perlu dipahami lagi bersifat monistis dan mutlak dalam arti tidak terbatas, karena sudah dengan sendirinya kekuasaan tertinggi di tangan rakyat itu dibatasi oleh kesepakatan yang mereka tentukan sendiri secara bersama-sama yang dituangkan dalam rumusan konstitusi yang disusun dan disahkan bersama. Ini yang disebut kontrak sosial antar warga masyarakat yang tercermin dalam konstitusi. Konstitusi itulah yang membatasi dan mengatur bagaimana kedaulatan rakyat itu disalurkan, dijalankan, dan diselenggarakan dalam kegiatan bernegara dan berpemerintahan sehari-hari. Hakikatnya, dalam ide kedaulatan rakyat itu, tetap harus dijamin bahwa rakyatlah yang sesungguhnya pemilik Negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan Negara, baik di bidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Rakyatlah yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan, serta penilaian terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan itu. Bahkan lebih jauh lagi, untuk kemanfaatan bagi rakyatlah sesungguhnya segala kegiatan ditujukan dan diperuntukkannya segala manfaat yang didapat dari adanya dan berfungsinya kegiatan bernegara itu. Inilah gagasan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui sistem demokrasi. Walaupun begitu, karena kebutuhan yang bersifat praktis, gagasan demokrasi ini perlu dilakukan melalui prosedur perwakilan, sehingga dari sinilah munculnya ide

³ *Ibid.*

lembaga perwakilan atau lembaga parlemen dalam sejarah.⁴

Sejalan dengan lingkup kegiatannya, ide kedaulatan rakyat meliputi proses pengambilan keputusan, baik di bidang legislatif maupun di bidang eksekutif. Artinya, rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menjalankan dan mengawasi pelaksanaan ketentuan hukum itu. Dengan perkataan lain rakyat berdaulat, baik dalam perencanaan, penetapan, pelaksanaan maupun evaluasi dan pengawasan terhadap produk hukum yang mengatur proses pengambilan keputusan dalam dinamika penyelenggaraan Negara dan pemerintahan yang berkaitan dengan nasib dan masa depan rakyat.⁵

Atas dasar prinsip itulah, kekuasaan pemerintahan dibagi-bagi ke dalam beberapa fungsi, yang dipengaruhi pemikiran Montesquieu, terdiri atas fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif. Di Negara yang menganut kedaulatan rakyat, pembagian ke tiga fungsi itu tidak mengurangi makna bahwa yang sesungguhnya berdaulat adalah rakyat, di mana salah satu pilar pokok dalam setiap sistem demokrasi adalah adanya mekanisme penyaluran pendapat rakyat secara berkala dan berkesinambungan melalui pemilihan umum. Pemilihan Umum adalah sebuah mekanisme politik untuk mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan warga negara dalam proses memilih sebagian rakyat menjadi pemimpin pemerintah.⁶

Pemilu sebagai mekanisme pokok prosedur demokrasi mendapatkan jaminan konstitusional sebagai hasil dari Perubahan UUD 1945, yang diatur dalam satu bab tersendiri. Perubahan itu sangat penting artinya, guna menegaskan sekaligus menjaga keberlanjutan demokrasi melalui mekanisme pemilu yang harus dilakukan secara berkala. Ketentuan yang diatur dalam Pasal 22 E ayat (1) UUD 1945 itu memberikan pedoman dasar baik yang bersifat prosedural maupun substansial. Dari sisi prosedural, pemilu harus dilakukan lima tahun sekali, secara langsung, umum,

⁴ Bintang R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum Di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1987, hlm. 79

⁵ Miriam Budiardjo, *Op.Cit.* hlm. 108.

⁶ Paimin Napitupulu, *Peran dan Pertanggungjawaban DPR Kajian di DPRD Provinsi DKI Jakarta, Disertasi*, Alumni, Bandung, 2004, hlm.71.

bebas, dan rahasia. Secara substansial, substansi pemilu harus dilakukan secara jujur, dan adil. Pemilu memegang peranan sentral dalam sebuah sistem demokrasi. Tidak ada demokrasi tanpa terselenggaranya pemilu yang jujur dan demokratis. Pemilu merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di mana rakyat dapat memilih pemimpin politiknya yang meliputi wakil-wakil rakyat yang duduk di parlemen, baik di tingkat pusat ataupun daerah, juga kepala pemerintahan daerah atau pusat secara langsung.

Pemilu dalam perspektif demokrasi, memiliki beberapa manfaat. Pertama, pemilu merupakan implementasi perwujudan kedaulatan rakyat. Sistem demokrasi mempunyai asumsi bahwa kedaulatan terletak di tangan rakyat. Karena rakyat yang berdaulat itu tidak bisa memerintah secara langsung, sehingga melalui pemilu rakyat dapat menentukan wakil-wakilnya, dan para wakil rakyat tersebut akan menentukan siapa yang akan memegang tampuk pemerintahan.

Salah satu tantangan dalam pemilu adalah maraknya praktek politik uang (*money politic*) yang berlangsung hampir di seluruh tingkatan pemilihan umum. Ari Dwipayana menyebutkan bahwa politik uang adalah salah satu faktor penyebab demokrasi berbiaya tinggi.⁷ Wahyudi Kumotomo menyatakan, bahwa setiap orang tahu bahwa kasus-kasus politik uang merupakan hal yang jamak dalam pemilu setelah reformasi. Kendati pun semua calon jika ditanya akan selalu mengatakan, bahwa mereka tidak terlibat dalam politik uang, warga akan segera bisa menunjuk bagaimana para calon itu menggunakan uang untuk “membeli suara” di daerah pemilihan mereka.

Antara politik dan uang merupakan dua mata sisi yang tidak bisa dipisahkan dalam kontestasi politik di Indonesia. Secara umum uang dalam logika ilmu ekonomi dimaknai sebagai alat tukar atau alat yang digunakan sebagai alat pembayaran atas barang-barang yang dibeli dan dipergunakan dalam berbagai

⁷ Website Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen, *Implikasi Politik Uang Terhadap Perilaku Pemilih* <http://www.kebumenkab.go.id/index.php/public/article/detail/89>, diakses tanggal 7 November 2021

macam perdagangan. Istilah lain uang dapat dipahami sebagai alat yang digunakan dengan tujuan untuk transaksi, dan politik uang adalah tindakan jual beli suara pada proses politik dan kekuasaan. Namun demikian dalam praktek, pemberian uang menjadi sesuatu yang biasa diketahui sebagai bagian dari kontestasi politik.

Politik uang atau *money politic* dalam Bahasa Indonesia dan bahasa KUHP adalah suap, arti suap dalam buku kamus besar Bahasa Indonesia adalah uang sogok.⁸ Praktiknya politik uang adalah melakukan upaya mempengaruhi orang lain dalam hal ini masyarakat dengan menggunakan imbalan materi atau dapat juga diartikan jual beli suara pada proses politik dan kekuasaan serta tindakan membagi-bagikan uang, baik milik pribadi atau partai untuk mempengaruhi suara pemilih.⁹ Politik uang juga dapat diartikan juga sebagai upaya mempengaruhi perilaku orang lain dengan memberikan imbalan tertentu. Ada yang mengartikan politik uang sebagai tindakan jual beli suara pada proses politik dan kekuasaan. Tindakan itu bisa terjadi dalam jangkauan yang luas, dari tingkat paling kecil yaitu pemilihan kepala desa hingga pemilihan umum.

Politik uang dengan demikian adalah suatu bentuk pemberian ataupun janji untuk menyuap seseorang, agar orang itu tidak menjalankan haknya untuk memilih maupun supaya ia menjalankan dengan cara tertentu pada saat pemilu. Pemberian biasanya dapat berupa uang, maupun barang. Celah pada aturan tersebut mungkin akan dimanfaatkan oleh orang yang melakukan politik uang. Pasal tentang politik uang yang hanya membatasi waktu dan objek diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2007 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU Pemilu) dirumuskan dalam Pasal 515 dan Pasal 523 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3).

Latar belakang politik uang dianggap sebagai tindak politik uang, bermula dari tindakan pelanggaran Pemilu yang melibatkan kegiatan suap. Pelanggaran administratif Pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau

⁸ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua (Jakarta: Balai Pustaka, 1994), hlm. 965

⁹ Tjahjo Kumolo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, (Bandung :PT Mizan Publika, 2015) hlm. 155

mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 460 UU Pemilu.

Beberapa tindakan yang termasuk dalam kategori pelanggaran administratif Pemilu sesuai dengan UU Pemilu adalah sebagai berikut:

1. Pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu;
2. Penentuan jadwal kampanye;
3. Kampanye tidak memiliki STTP;
4. Money Politic yang Terstruktur, Sistematis & Masif (TSM).

Money politic/politik uang sebagai kegiatan pelanggaran administratif diberikan sanksi oleh KPU sesuai kewenangannya. Naman karena melibatkan tindakan suap yang dilakukan oleh pelaku, praktik politik uang digolongkan kepada tindak pidana Pemilu.

Berdasarkan UU Pemilu, Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra 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.

Konsep Sentra Gakkumdu sebagai pusat aktivitas penegakan hukum tindak pidana Pemilu yang melibatkan Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan dalam melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana Pemilu di sidang pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 38 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, ternyata berbeda penjabarannya dalam pasal-pasal terkait. Forum koordinasi dimana dalam Pasal 481 ayat (1) dan ayat (2) dibentuk untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilu yang sifatnya melekat pada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Jadi, walaupun dibentuk oleh 3 (tiga) lembaga, Sentra Gakkumdu

berada dalam atau melekat pada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota, sehingga secara struktural berada di bawah kendali Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota.

Sentra Gakkumdu dikatakan sebagai forum koordinasi terdapat pada SOP yang dimiliki Sentra Gakkumdu, terungkap 3 (tiga) tahap penanganan tindak pidana Pemilu yang tidak menggambarkan adanya proses penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan di dalamnya, yaitu:

1. Penerimaan, pengkajian, dan penyampaian laporan/temuan dugaan tindak pidana pemilu kepada Pengawas Pemilu;
2. Tindak lanjut Sentra Gakkumdu terhadap laporan/temuan dugaan tindak pidana pemilu;
3. Tindak lanjut Pengawas Pemilu terhadap rekomendasi Sentra Gakkumdu.

Sentra Gakkumdu sebagai pusat aktivitas penegakan hukum tindak pidana dan bukan merupakan institusi tersendiri yang berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan karena kewenangan tersebut tetap berada di tangan kepolisian dan kejaksaan sebagaimana diatur dalam UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP).

Mengingat UU Pemilu sudah cukup jelas mengatur kedudukan Sentra Gakkumdu di satu sisi, dan institusi mana yang berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana dalam Pemilu. Namun di sisi lain, Peraturan Bawaslu Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu yang ditetapkan untuk melaksanakan perintah Pasal 486 ayat (11) UU Pemilu berbunyi, "*Ketentuan lebih lanjut mengenai Gakkumdu diatur dengan Peraturan Bawaslu*", seharusnya tidak mengaburkan eksistensi Sentra Gakkumdu lebih jauh, dari hanya sebatas forum koordinasi menjadi forum pengambilan keputusan lintas lembaga. Kekhawatiran ini ternyata terbukti, manakala Pasal 1 angka 29 Perbawaslu Nomor 31 Tahun 2018 menyatakan, "*Pembahasan adalah kegiatan pada Gakkumdu untuk menindaklanjuti temuan atau laporan dalam rangka penanganan dugaan tindak pidana Pemilu bertujuan*

menyamakan pendapat dan mengambil keputusan.” Persoalan menjadi semakin serius karena dalam Pasal 19 sampai Pasal 32 Perbawaslu No. 31 Tahun 2018 diatur mekanisme penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sampai pelaksanaan putusan pengadilan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Sentra Gakkumdu, atas kesepakatan atau keputusan bersama terlebih dahulu dari ketiga unsur Sentra Gakkumdu.

Penanganan perkara tindak pidana politik uang, Sentra Gakkumdu memiliki peran penting, dimana politik uang digolongkan kepada tindak pidana pemilu berdasarkan UU Pemilu. Namun demikian praktik politik uang juga merupakan pelanggaran administratif Pemilu yang kewenangan pemberian sanksinya bukan pada Sentra Gakkumdu, tetapi KPU. Hal ini mengakibatkan peran Sentra Gakkumdu menjadi sentral dalam membuktikan praktik politik uang saja yang selanjutnya hasil penanganan tersebut diteruskan kepada KPU untuk ditindaklanjuti.

Berdasarkan paparan di atas penulis tertarik untuk mengkaji suatu permasalahan hukum dalam bentuk Skripsi dengan judul: **“Tugas Dan Fungsi Sentra Penegakan Hukum Terpadu (GAKUMDU) Terhadap Pelanggaran Politik Uang (*Money Politic*) Berdasarkan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Pemilu) 2019 Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian, terdapat beberapa permasalahan yang dapat penulis kemukakan sebagai identifikasi masalah, yaitu:

1. Bagaimana kedudukan sentra Gakkumdu dalam menangani tindak pidana pemilihan umum di Indonesia?
2. Bagaimana penerapan tugas dan fungsi Sentra Gakkumdu dalam menangani pelanggaran *money politic* di Indonesia ?
3. Bagaimana hambatan yang dihadapi dan solusi yang diberikan Sentra

Gakkumdu dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi untuk menangani pelanggaran *money politic* di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kedudukan sentra GAKKUMDU dalam menangani pelanggaran pemilihan umum di Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis penerapan tugas dan fungsi Sentra GAKKUMDU dalam menangani pelanggaran *money politic* di Indonesia ?
3. Untuk mengetahui dan menganalisis hambatan yang dihadapi dan solusi yang diberikan Sentra GAKKUMDU dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi untuk menangani pelanggaran *money politic* di Indonesia ?

D. Kegunaan Penelitian

Melalui bagian ini selanjutnya dapat ditentukan bahwa kegunaan penelitian ini terbagi dalam 2 (dua) kegunaan yaitu :

1. Kegunaan Teoritis

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan sumbangan dalam perkembangan Ilmu Hukum Tata Negara, Ilmu Negara, Politik Hukum, hukum konstitusi, Hukum Administrasi serta perangkat hukum lain yang berkaitan dengan penelitian tentang implementasi tugas dan fungsi Sentra Penegakan Hukum Terpadu (GAKUMDU) dalam Pelanggaran Politik Uang (*money politic*) Berdasarkan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu.

2. Kegunaan Praktis

- a. Skripsi ini diharapkan memberikan suatu masukan kepada penyelenggara pemilihan umum (KPU, Bawaslu, dan Sentra Gakumdu) berkaitan dengan implementasi tugas dan fungsi Sentra Penegakan Hukum Terpadu

(GAKUMDU) dalam Pelanggaran Politik Uang (*money politic*) Berdasarkan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Pemilu) 2019 Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu.

- b. Skripsi ini diharapkan dapat menjadi sebuah kontribusi ide atau pemikiran yang dapat dijadikan bahan pengetahuan bagi siapa saja yang memerlukan, khususnya kalangan Fakultas Hukum Universitas Pasundan dan perguruan tinggi lainnya, serta masyarakat pada umumnya yang ingin mengetahui lebih lanjut tentang implementasi tugas dan fungsi Sentra Penegakan Hukum Terpadu (GAKUMDU) dalam Pelanggaran Politik Uang (*money politic*) berdasarkan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Pemilu) 2019 Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu.

E. Kerangka Pemikiran

Secara kontekstual dapat dilihat bagaimana para pendiri bangsa (*founding fathers*) sejak awal berdirinya negara Indonesia sudah mencita-citakan negara hukum yang kemudian disusun ke dalam Undang-Undang Dasar 1945. Adanya indikasi yang menyebutkan bahwa Indonesia ialah negara berdasarkan hukum *rechtsstaat* tidaklah cukup, namun juga harus dikaji lebih mendalam apakah di dalam UUD 1945 juga ditemukan adanya ciri-ciri suatu negara hukum "*rechtsstaat*." Penyertaan kata "*rechtsstaat*" di belakang kata negara hukum menyiratkan makna bahwa prinsip negara hukum yang dianut oleh UUD 1945 tidak menyimpang dari negara hukum pada umumnya "*genus begrip*." Negara hukum pada umumnya memiliki ciri khas atau elemen-elemen penting yang harus ada, yaitu antara lain: (1) perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; (2) pembagian kekuasaan; (3) asas legalitas; (4) persamaan di depan hukum; (5) kekuasaan kehakiman (peradilan) yang bebas dan tidak memihak.

Atas dasar itulah, dalam Perubahan Ketiga Tahun 2001 terhadap UUD 1945, ketentuan mengenai ide negara hukum kembali dicantumkan secara tegas dalam Pasal 1 ayat (3) berbunyi: “Negara Indonesia adalah Negara Hukum” tanpa dicantumkan lagi kata *rechtsstaat* nya. Konsep negara hukum model Indonesia ini terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan (*check and balances*) menurut sistem konstitusional, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa. Dalam paham negara hukum itu, hukum memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan Negara.

Paham Negara hukum, menurut Magnis-Suseno, menegaskan negara hukum berarti kekuasaan negara terikat pada hukum. Tidak selamanya negara hukum adalah negara demokratis. Pemerintahan monarkis dan paternalistik pun taat kepada hukum. Tetapi demokrasi yang bukan negara hukum, bukan demokrasi dalam arti sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum. Paham negara hukum merupakan salah satu prasyarat agar negara dapat benar-benar demokratis. Dari segi moral politik ada empat alasan untuk menuntut agar negara diselenggarakan dan menjalankan tugasnya berdasarkan hukum, yaitu: (1) kepastian hukum, (2) tuntutan perlakuan yang sama, asas *equality before the law* (3) legitimasi demokrasi dan (4) tuntutan akal budi. Ini berarti konsep negara hukum demokratis itu mengandung ciri-ciri yang kompleks. Berdasarkan prinsip-prinsip ilmu politik terdapat empat ciri negara hukum demokratis yakni: (1) kekuasaannya harus dijalankan sesuai dengan hukum positif yang berlaku; (2) kegiatan negara berada di bawah kontrol kekuasaan kehakiman yang efektif; (3) berdasarkan

sebuah Undang-Undang Dasar yang menjamin hak asasi manusia; dan (4) menurut pembagian kekuasaan.¹⁰

Pemilihan umum sebagai wujud kekuasaan yang dijalankan berdasarkan hukum positif, terlebih dahulu harus memaknai sistem demokrasi yang menjadi latar belakangnya. Kaitan antara kedua sangat erat yaitu berangkat dari pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*democracy is government of the people, by the people, and for the people*). Makna tersebut mengandung arti bahwa kekuasaan tersebut berada pada tangan rakyat dan harus bertindak atas nama rakyat. Untuk itu, pemilu dijadikan cara untuk mengangkat eksistensi rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam negara.¹¹ Pemilihan umum memang menjadi tradisi penting yang hampir digunakan sistem demokrasi di dunia. Oleh karena pengaruh demokrasi di dunia yang begitu kuat, pemilihan umum menjadi sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya. Pemilihan umum menjadi aspek penting dalam menjalankan kekuasaan karena disanalah penguasa mendapatkan legitimasi atas kekuasaan tersebut.

Kedaulatan (*sovereignty*) menurut Harold J. Laski dapat diartikan sebagai kekuasaan yang sah (*menurut hukum*) yang tertinggi, kekuasaan tersebut meliputi segenap orang maupun golongan yang ada di dalam masyarakat yang dikuasainya.¹² Sedangkan pendapat C. F. Strong, kedaulatan adalah kekuasaan untuk membentuk hukum serta kekuasaan untuk memaksakan pelaksanaannya.¹³ Kedaulatan rakyat dapat diartikan rakyatlah yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi, rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan, dan rakyatlah yang menentukan tujuan apa yang hendak dicapai.

¹⁰ Franz Magnis Suseno, *Etika Dasar, Masalah-Masalah Pokok Filsafat Moral*, Kanisius, Yogyakarta, 1991, hlm. 295-296.

¹¹ Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2017, hlm 45.

¹² Harold J. Laski Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm. 12.

¹³ *Ibid.*

Pemilihan umum menjadi tanda dimana rakyat melaksanakan kedaulatannya secara bebas dan merdeka dalam memilih siapa pun yang mereka inginkan, karena rakyat tidak ingin menjadikan rezim yang ada selalu bercokol mempertahankan *status quo* nya dalam jabatan pemerintahan, sehingga menjadi kekhawatiran bagi rakyat yang ingin membangun sistem demokrasi kemudian berubah berorientasi menjadi pemerintahan yang feodal. Tidaklah berlebihan apabila Maurice Duverger mengatakan bahwa dimana ada pemilihan yang merdeka dan bebas di situlah ada demokrasi.¹⁴

Di berbagai negara demokrasi saat ini, pemilihan umum merupakan salah satu pilar demokrasi yang dianggap sebagai lambang dan tolak ukur dari demokrasi itu sendiri. Secara sederhana pemilihan umum adalah mengonversi suara dari pemilih menjadi kursi yang dimenangkan oleh kandidat. Menurut Refly Harun, bahwa pemilihan umum adalah alat untuk menerjemahkan kehendak umum sebagai pemilih menjadi perwakilan pemerintahan. Melalui pemilihan umum rakyat memilih orang yang dipercaya yang akan mengisi jabatan legislatif maupun eksekutif.¹⁵

Sebagai wujud menjaga Pemilu yang demokratis, dibentuklah Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu) guna memperlancar interkoneksi antar personal dan lembaga yang menangani bentuk-bentuk tindak pidana pemilu dalam ranah eksekutif.¹⁶ Pembentukan Sentra Gakkumdu ini tidak bisa lepas dari tujuan utamanya yaitu efektivitas kerja untuk menyamakan persepsi dan pemahaman dalam pola penanganan tindak pidana pemilu. Kewenangan Sentra Gakkumdu dalam dalam UU Pemilu adalah sebagai forum penanganan perkara tindak pidana pemilu.

¹⁴ Bintar R. Siragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1998, hlm. 169.

¹⁵ Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Fokus Media, Bandung, 2015, hlm. 197.

¹⁶ Handoko Alfiantoro, Sentra Penegakan Hukum Terpadu Dalam Konsep Sistem Peradilan Pidana Pemilu, *Jurnal Adhyasta Pemilu*, Vol. 1 No. 2 2018, Hal. 135-148.

Kewenangan dan wewenang memiliki peran penting dalam Hukum Tata Pemerintahan, dimana pemerintahan dapat menjalankan fungsinya atas dasar kewenangan dan wewenang yang diperoleh. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan kewenangan dan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Sedangkan, wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.¹⁷

Kewenangan sebagai kekuasaan yang diformalkan, baik terhadap segolongan orang tertentu maupun kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat, yang berasal dari kekuasaan legislatif, maupun kekuasaan pemerintah. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bidang tertentu saja, seperti pendapat HD Stout wewenang dapat dinyatakan “*sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik.*”¹⁸ Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).¹⁹ Berkaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*), dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horisontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.²⁰ Berdasarkan sumber

¹⁷ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 154.

¹⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 71.

¹⁹ Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2009, hlm. 26.

²⁰ *Ibid*, hlm. 72

kewenangan, wewenang dapat diperoleh melalui tiga metode, yang terdiri dari :²¹ atribusi, delegasi dan mandat.

Berbicara tentang konsep atribusi, delegasi, dan mandate, J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, berpendapat sebagai berikut:²²

1. Pada atribusi, kewenangan diberikan kepada suatu badan administrasi oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan putusan kewenangan sebelumnya dan memberikannya kepada yang berkompeten.
2. Delegasi ditransfer dari kewenangan atribusi dari suatu badan administrasi yang satu kepada yang lainnya, sehingga delegator/ delegans (badan yang telah memberikan kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya.
3. Mandat tidak terdapat suatu transfer kewenangan, tetapi pemberi mandat (mandans) memberikan kewenangan kepada badan lain (mandataris) untuk membuat suatu keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya,

Ada perbedaan yang mendasar yang lain antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang siap ditransfer, tidak demikian dengan delegasi. Dalam kaitan dengan asas legalitas kewenangan tidak dengan didelegasikan secara besar-besaran, akan tetapi hanya mungkin di bawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi.

F. Metode Penelitian

Untuk mencapai tujuan penelitian, diperlukan metode dan pendekatan yang sesuai agar data yang relevan dapat dikumpulkan dan penelitian dapat dilaksanakan akan secara terarah, efisien, dan efektif. Penulis berusaha untuk mendapatkan data

²¹ Ridwan HR, *Op. Cit*, hlm 74-75.

²² Nur Basuki Winanrno, *Op.Cit*, hlm. 74.

dan fakta-fakta dari sumber yang terpercaya dan dapat dipertanggung-jawabkan kebenarannya. Metode penelitian yang digunakan penulis dalam penulisan usulan penelitian skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini memiliki sifat deskriptif analisis, yaitu penelitian yang dilakukan dengan menggambarkan fakta hukum dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, serta dihubungkan dengan teori hukum yang berkaitan dengan pembahasan. Soerjono Soekanto menyatakan bahwa penelitian deskriptif analisis merupakan sebuah penelitian yang menggambarkan fakta-fakta hukum dan/atau undang-undang secara komprehensif.²³ Penelitian deskriptif bertujuan untuk membuat deskripsi atau gambaran secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta, sifat, serta hubungan antar-fenomena yang diteliti.

Berkaitan dengan topik penelitian ini, akan dikaji data sekunder yang berkaitan dengan implementasi tugas dan fungsi Sentra Gakkumdu dalam perkara *money politic* berdasarkan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Pemilu) 2019 Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu.

2. Metode Pendekatan

Pendekatan dalam penelitian ini digunakan metode pendekatan yuridis normatif. Di mana penelitian ini akan dilakukan dengan data yang diperoleh dari studi kepustakaan, dengan penelitian akan dikonsepsikan terhadap asas, norma, dogma, maupun kaidah hukum. Metode pendekatan yang digunakan untuk menjawab isu hukum dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dengan

²³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, CV. Rajawali, Jakarta, 2015, hlm. 10.

menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).²⁴

Di mana metode ini didasarkan pada bahan hukum utama adalah data kepustakaan atau data sekunder dengan mempelajari teori, konsep peraturan perundang, asas hukum dan undang yang berkaitan dengan penelitian untuk mengkonsepkan hukum. Sebagai norma, kaidah, asas atau dogma yang menyertai hukum, dalam hal ini kegiatan penafsiran hukum tidak memerlukan dukungan data atau fakta sosial yang hanya disebut sebagai bahan hukum (bahan hukum pertama, kedua dan ketiga). Untuk menafsirkan hukum atau mencari makna dan memberi nilai hukum hanya menggunakan konsep hukum, dan langkah yang diambil adalah langkah normatif.

3. Tahap Penelitian

Penelitian ini berdasarkan penelitian terhadap data sekunder, seperti hal-hal yang bersifat teori, pandangan-pandangan para ahli dan doktrin hukum, karena di dalam sudut pandang hukum kekuatan mengikatnya dibedakan menjadi 3 (tiga) yaitu primer, sekunder dan tersier. Untuk mendapatkan informasi mengenai berbagai hal yang disebutkan di atas itu orang harus melakukan penelaahan kepustakaan. Memang, pada umumnya lebih dari lima puluh persen kegiatan dalam seluruh proses penelitian itu adalah membaca. Karena itu sumber bacaan merupakan bagian penunjang penelitian yang esensial.

Secara garis besar, sumber bacaan itu dapat dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu (a) sumber acuan umum, dan (b) sumber acuan khusus. Teori-teori dan konsep-konsep pada umumnya dapat diketemukan dalam satu acuan umum, yaitu kepustakaan yang berwujud buku-buku teks, ensiklopedia, monograp, dan sejenisnya.²⁵

²⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Interpratama Offset, Jakarta, 2005, hlm.93.

²⁵ W. Gulo, *Metodologi Penelitian*, Gramedia, Jakarta, 2007, hlm.18.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data melalui kajian kepustakaan (*library research*) untuk memperoleh data sekunder. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan yang mengikat seperti Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen ke-4, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, dan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum No. 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu .
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer seperti artikel, jurnal, koran, internet yang erat kaitannya dengan masalah yang diteliti.²⁶
- c. Bahan hukum tertier, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, contohnya adalah KBBI, Kamus Hukum, Ensiklopedia dan sebagainya sebagai penunjang dan pelengkap data sekunder.²⁷

5. Alat Pengumpulan Data

- a. Alat Pengumpulan data penelitian kepustakaan

²⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, Ghalia Indonesia, Bogor, 1994, hlm. 16.

²⁷ *Ibid*, hlm. 116.

Berupa tindakan yang sistematis yaitu inventarisasi terhadap bahan-bahan hukum, baik primer maupun sekunder. Alat pengumpul data dalam penelitian kepustakaan berupa :

- 1) Alat tulis seperti buku tulis, ball point dan lain-lain;
 - 2) Komputer atau notebook, sebagai penyimpan data utama dan Alat pengetikan;
 - 3) Flashdisk, sebagai penyimpan data penunjang mobilitas.
- b. Alat pengumpulan data penelitian berupa:
- 1) Daftar pertanyaan dari identifikasi masalah;
 - 2) Alat tulis;
 - 3) Alat perekam;
 - 4) Kamera;
 - 5) Handphone;
 - 6) Laptop atau notebook sebagai penyimpan data utama dan alat pengetikan.

6. Analisis Data

Data dianalisis dengan metode analisis yuridis kualitatif, karena data penelitian yang diperoleh dari teori dan apa yang terjadi di lapangan, yang dialami dan dirasakan dan dipikirkan oleh partisipan/sumber data.²⁸

7. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di perpustakaan dan beberapa instansi yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti yaitu:

²⁸ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Alfabeta, Bandung, 2008, hlm. 3.

- a. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jl. Lengkong Dalam No. 17 Bandung;
- b. Perpustakaan Universitas Padjadjaran, Jl. Dipati Ukur No. 35 Bandung
- c. PPID Badan Pengawas Pemilu Jawa Barat, Jl. Turangga No.25, Lkr. Sel., Kec. Lengkong, Kota Bandung.