

# Money Politic Dalam Pemilihan Kepala Daerah Berbasis Pendekatan Hukum Progresif

Suparno, Wahyu Jatmiko Aji

Fakultas Hukum Universitas Nahdlatul Ulama Surakarta, Indonesia  
Email: <sup>1,2</sup> hanafinayir@yahoo.co.id <sup>2</sup> wahyujatmiko600@gmail.com

**Abstrak**—Larangan pemberian uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih baik dalam pemilihan umum legislatif maupun pemilihan umum kepala daerah meskipun dalam prakteknya kasat mata dan bukan lagi merupakan rahasia umum, akan tetapi penegakan hukumnya terasa sangat lemah. Penegakan hukum dilakukan terhadap calon kepala daerah maupun wakilnya yang kedapatan melakukan pemberian uang atau materi lainnya yang dikenal dengan istilah politik uang untuk memenangkan pasangannya dilakukan secara transparan, apalagi sampai di Pengadilan. Selama ini yang terjadi hanya individu tertentu yang kebetulan tertangkap tangan memberikan uang atau membagikan sembako dari calon pasangan kepala daerah kepada masyarakat yang menjalani proses hukum sedangkan aktor intelektualnya tidak pernah terungkap sehingga diperlukan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.

**Kata Kunci:** Politik Uang, Pemilihan Umum, Korupsi, Penegakan Hukum

**Abstract**—The prohibition of giving money or other materials to influence voters in both the legislative and regional head elections, although in practice it is invisible and is no longer an open secret, but law enforcement feels very weak. Law enforcement is carried out on candidates for regional heads and representatives who are caught giving money or other materials known as money politics to win their partners in a transparent manner, let alone reaching the Court. So far, only certain individuals who happen to be caught giving money or distributing basic necessities from a candidate pair of regional heads to the community undergoing the legal process, while the intellectual actors have never been revealed, so Law Number 8 of 2015 is needed.

**Keywords:** Money Politics, General Election, Corruption, Law Enforcement

## 1. PENDAHULUAN

Pemilihan kepala daerah secara langsung tentunya membawa harapan besar dalam upaya membangun demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Disamping itu, dengan frekuensi pemilu yang sangat banyak melahirkan kejenuhan, dan berimplikasi luar biasa, menguras energy, masyarakat terus dihadapkan pada tekanan politik sepanjang tahun. Imbasnya adalah pencarian pemimpin yang kapabel dan didukung oleh mayoritas pemilih seringkali meleset. Persoalan yang tidak kalah peliknya lagi, timbulnya disharmonisasi ditengah masyarakat akibat seringnya menghadapi perbedaan pilihan politik. Praktek pemberian uang atau materi lainnya yang kemudian dikenal dengan istilah Money Politic di era global saat ini telah memasuki semua sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara mulai dari untuk dapat menduduki jabatan di birokrat sampai dengan untuk menduduki jabatan elite politik tertentu, misalnya DPR, DPRD, dan Kepala Daerah. Pendapat senada juga disampaikan oleh Moh. Mahfud MD yang berpendapat bahwa pada kenyataannya, pilkada langsung yang sekarang marak diberbagai daerah disamping menimbulkan Money Politic, ternyata kemudian muncul masalah lainnya, yakni adanya konflik horizontal (bentrokan antar calon, dan antar pendukung calon, kisruh di KPUD, dsb), dan sikap tak mau menerima kekalahan dengan cara melakukan mobilisasi massa.

Dalam tatanan kehidupan masyarakat saat ini hukum telah digunakan sebagai alat pembenaran dalam mencapai tujuan sekelompok orang, golongan maupun elite politik untuk menghalalkan segala cara dalam mencapai tujuan tertentu, termasuk praktek pemberian uang atau materi lainnya yang hubungannya untuk mempengaruhi pemilih agar terpilih sebagai Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah.

Kegiatan praktek politik uang tersebut sangat bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi yang mengisyaratkan adanya pelaksanaan hak dasar seperti hak menyatakan pendapat, hak berkumpul, dan berserikat yang kesemuanya memerlukan suatu aturan perundang-undangan yang dapat dijadikan sebagai dasar payung hukum. Larangan terhadap praktek politik uang dalam pemilihan Kepala Daerah diatur dalam Pasal 47 dan Pasal 73 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Adapun Pasal 47 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengatur:

- (1). Partai Politik atau gabungan Partai Politik dilarang menerima imbalan dalam bentuk apapun pada proses pencalonan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
- (2). Dalam hal Partai Politik atau gabungan Partai Politik terbukti menerima imbalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang bersangkutan dilarang mengajukan calon pada periode berikutnya di daerah yang sama.
- (3). Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang menerima imbalan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus dibuktikan dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- (4). Setiap orang atau lembaga dilarang memberi imbalan kepada Partai Politik atau gabungan Partai Politik dalam bentuk apapun dalam proses pencalonan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
- (5). Dalam hal putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap menyatakan setiap orang atau lembaga terbukti memberi imbalan pada proses pencalonan Gubernur, Bupati, atau Walikota maka penetapan sebagai calon, calon terpilih, atau sebagai Gubernur, Bupati, atau Walikota dibatalkan.

Kemudian, Pasal 73 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengatur:

- (1) Calon dan/atau tim Kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi Pemilih.
- (2) Calon yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai calon oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dan dikenai sanksi pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Tim Kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jarang sekali bahkan mungkin belum pernah terjadi, penegakan hukum dilakukan terhadap calon kepala daerah maupun wakilnya yang kedapatan melakukan pemberian uang atau materi lainnya yang dikenal dengan istilah politik uang untuk memenangkan pasangannya dilakukan secara transparan, apalagi sampai di pengadilan.

Penegakan hukum larangan pemberian uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih baik dalam pemilihan umum legislatif maupun pemilihan umum kepala daerah meskipun dalam prakteknya kasat mata dan bukan lagi merupakan rahasia umum, akan tetapi penegakan hukumnya terasa sangat lemah. Selama ini yang terjadi hanya individu tertentu yang kebetulan tertangkap tangan memberikan uang atau membagikan sembako dari calon pasangan kepala daerah kepada masyarakat yang menjalani proses hukum.

Untuk mencapai penyelesaian dari problematika yang telah diuraikan di atas tersebut, tulisan ini akan disusun sebagai berikut. Setelah Pendahuluan dan penjabaran Metode Penelitian, masuk pada bagian Pembahasan yang disajikan dalam dua sub pembahasan. Yaitu Pertama mengenai Kekurangan Penegakan Hukum Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah Saat Ini dengan pemberian penjelasan di sub bab mengenai 1. Faktor Lemahnya Materi Hukum Penegakan Hukum Politik Uang, 2. Faktor Rendahnya Moral dan Etika Aparat Penegak Hukum, dan 3. Faktor Budaya Hukum Masyarakat Penegakan Hukum Politik Uang. Kemudian Kedua mengenai Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah Yang Berbasis Hukum Progresif. Bagian terakhir yaitu berupa Kesimpulan akan menguraikan beberapa kalimat penutup mengenai masih belum adanya sanksi tegas terhadap money politik dalam Pemilihan Kepala Daerah dan harus adanya penegakan hukum yang komprehensif terhadap pelaku money politik yang masih menjadi kebiasaan saat terjadinya pemilihan kepala daerah.

## 2. METODOLOGI PENELITIAN

Pendekatan penelitian ini penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian *Yuridis Normatif*. Menurut Jhony Ibrahim, metode pendekatan yuridis normatif adalah suatu prosedur ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dan sisi normatifnya. Logika keilmuan yang ajeg dalam penelitian hukum normatif dibangun berdasarkan disiplin ilmiah dan cara-cara kerja ilmu normatif, yaitu ilmu hukum yang obyeknya hukum itu sendiri. Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini yaitu menggunakan Pendekatan Peraturan Perundang-Undangan dan Pendekatan Konsep.

Pada penelitian normatif, data sekunder merupakan data pokok atau utama yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku literatur maupun surat-surat resmi yang ada hubungannya dengan objek penelitian. Menurut Soerjono dan Sri Mamudji, data sekunder (bahan-bahan pustaka) terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

## 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Kekurangan Penegakan Hukum Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah Saat Ini

Tindak pidana politik uang diatur dalam Pasal 523 ayat (1) sampai dengan ayat (3) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, yang dibagi dalam 3 kategori yakni pada saat kampanye, masa tenang dan saat pemungutan suara. Bila diperhatikan, relatif ada kesamaan elemen *actus reus* pada ayat (1) sampai ayat (3) dalam pasal tersebut. Adapun elemen *mens rea* dirumuskan dengan corak kesengajaan. Perumusan sanksi pidana atas tindak pidana politik uang menggunakan pola *indefinite sentence*. Kedepan model ancaman pidana yang seharusnya digunakan adalah *indeterminate sentence*. Pencegahan tindak pidana politik uang dapat dilakukan melalui doktrin pencegahan kejahatan perspektif kriminologi yang menitikberatkan pada 5 teori yakni teori abolisionistik, menekankan pada faktor pendorong terjadinya kejahatan; teori moralistik yang menekankan pada pencerahan masyarakat melalui pesan-pesan moral; dan teori pencegahan primer, sekunder serta tersier. Partai politik seharusnya ikut dikenai pertanggungjawaban pidana ketika terlibat dalam tindak politik uang dengan merujuk pada teori identifikasi.

Apabila ditelaah lebih dalam, pada hakikatnya politik uang tidak seirama dan senyawa dengan 3 tujuan penyelenggaraan Pemilu yakni sebagai berikut: pertama, memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis. Kedua, mewujudkan Pemilu yang adil dan berintegritas. Ketiga, mewujudkan Pemilu yang efektif dan efisien. Politik uang, jelas tidak dapat memperkuat sistem ketatanegaraan karena demokrasi dibajak melalui korupsi elektoral. Selain itu, terjadinya korupsi elektoral maka *mutatis mutandis* tidak dapat mewujudkan Pemilu yang adil dan berintegritas, tidak pula efektif dan efisien. Sebab melalui politik uang maka membuka kemungkinan terjadinya sengketa Pemilu yang bisa

menciptakan Pemilu atau Pilkada ulang. Konsekuensinya terjadi pemborosan anggaran negara. Politik uang malah mengerosi demokrasi dalam sistem ketatanegaraan manapun. Tegasnya politik uang merupakan antitesis dari tujuan penyelenggaraan Pemilu khususnya di Indonesia.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang mengatur larangan politik uang dalam Pasal 47 dan 73 ayat (1).

Pasal 47 :

- (1) Calon dan/atau tim Kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi Pemilih.
- (2) Calon yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai calon oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dan dikenai sanksi pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (3) Tim Kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kelemahan yang ada dalam Pasal ini adalah bahwa ternyata Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tidak secara tegas mengatur sanksi terhadap pelanggaran pidana politik uang atau pemberian uang atau materi lainnya baik yang dilakukan oleh Calon Kepala Daerah- Wakil Kepala Daerah maupun tim kampanyenya. Pasal ini hanya mengatur sanksi berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Sanksi pidana yang ada pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tidak secara tegas mengatur baik sanksi minimal atau maksimal hukuman penjara bagi pelaku politik uang maupun sanksi minimal dan maksimal hukuman denda yang harus dibayar oleh pelaku politik uang yang terbukti bersalah. Dengan demikian ketentuan sanksi yang ada pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Undang-Undang 8 Tahun 2015 lebih tidak tegas lagi dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Di sisi lain ternyata sanksi administrasi berupa pembatalan sebagai Calon Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah ternyata juga tidak pernah diterapkan terhadap terjadinya politik uang. Kasus yang terjadi di Kabupaten Pemalang terhadap perkara nomor : 209/Pid.B/2005/PN.Pml dan Putusan Perkara Nomor : 207/Pid.Sus/2010/PN.Pml. walaupun masing-masing telah mempunyai kekuatan hukum tetap dengan menghukum pelaku politik uang, akan tetapi ternyata Keputusan Majelis Hakim dimaksud juga tidak membatalkan terhadap Pasangan Calon Nomor dalam Pemilihan Umum Bupati-Wakil Bupati Pemalang pada tahun 2005 dan tahun 2010 oleh Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Pemalang. Satu dan lain hal karena Majelis Hakim Pengadilan Negeri Pemalang yang memeriksa perkara tersebut tidak dapat membuktikan bahwa pelaku politik uang adalah Calon Kepala Daerah ataupun Tim Kampanyenya sebagaimana diatur dalam Pasal 82 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Demikian juga Keputusan Majelis Hakim Pengadilan Negeri Pemalang Nomor : 45/Pid.Sus/2015/PN.Pml. yang telah menghukum Terdakwa dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena memang bukan tindak pidana politik uang, akan tetapi mengarah kepada tindak pidana tersebut, Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Pemalang juga tidak melakukan upaya pembatalan. Lemahnya peraturan tentang sanksi dalam penegakan hukum politik transaksional atau politik uang dalam setiap pemilihan umum kepala daerah, menjadi kendala penegakan hukum pelanggaran tersebut.

Lembaga aparat penegak hukum yakni kepolisian, jaksa dan pengadilan selama ini dipahami dan menempatkan sebagai lembaga yang amat mapan dan berada dalam budaya otoriter. Aparat penegak hukum lebih menekankan pemahaman dan penafsiran hukum yang bersifat tunggal dengan prinsip legalitas, dan lebih berorientasi pada formal justice.

Ada berbagai faktor yang berpengaruh terhadap politik uang dalam pemilihan kepala daerah saat ini, yakni:

## 1) Faktor Lemahnya Materi Hukum Penegakan Hukum Politik Uang

Politik uang (*money politics*) akhir-akhir ini menjadi senjata utama sebagian politikus untuk mewujudkan ambisi politiknya. Mereka menganggap bahwa segala sesuatu itu (suara pemilih, jabatan dan kedudukan) bisa dibeli langsung dengan uang. Bentuk politik uang ini macam-macam, ada dengan cara langsung menyuap pemilih dengan sejumlah uang tertentu antara Rp. 10.000,- (sepuluh ribu rupiah) sampai Rp. 100.000,- (seratus ribu rupiah), dengan sejumlah sembako misalnya teh, gula, beras dan mie instan, alat-alat sholat, sumbangan dengan tujuan politis, menjanjikan sesuatu untuk mendapatkan uang secara ilegal demi modal politik, dan lain-lain.

Undang-Undang Pemilihan Umum baik Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD dan DPRD serta Pemilihan Kepala Daerah melarang adanya politik uang atau pemberian uang atau materi lainnya. Undang-Undang Nomor : 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana disebutkan dalam Pasal 215 menggunakan istilah menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye secara langsung ataupun tidak langsung agar tidak menggunakan haknya untuk memilih, atau memilih Pasangan Calon Tertentu. Demikian pula Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dalam pasal 301 ayat (3) menyebut dengan istilah menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih.

Sedangkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam pasal 117 ayat (2) menggunakan istilah memberi atau menjanjikan uang atau materi lainnya. Akan tetapi Undang-Undang tersebut sekarang sudah tidak berlaku lagi, dan sebagai gantinya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dalam pasal 73 ayat (1) menggunakan istilah menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya. Penegakan hukum pidana

politik uang dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, baik dalam pemilihan Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada saat berlangsungnya pemilihan umum Kepala Daerah mulai tahun 2005 hingga tahun 2012 penerapan hukumnya sangat lemah dan tidak mampu mencegah atau bahkan meniadakan adanya politik uang.

Demikian juga ketentuan Pasal 73 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menyatakan sebagai berikut :

- (1) Calon dan/atau tim Kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi Pemilih.
- (2) Calon yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai calon oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dan dikenai sanksi pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (3) Tim Kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Lemahnya peraturan tentang penegakan hukum baik pidana maupun administrasi negara ternyata masih ditambah dengan adanya Peraturan Pemilihan Umum yang dibuat oleh Komisi Pemilihan Umum. Peraturan dimaksud misalnya Peraturan Nomor 7 Tahun 2015 tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota dan Wakil Walikota ternyata dalam Pasal 26 telah mengizinkan kepada Pasangan Calon dan/atau Tim Kampanye untuk membuat dan mencetak serta penyebarannya bahan kampanye yang mencakup kaos, topi, mug, kalender, kartu nama, pin, balpoint, payung dan atau stiker paling besar ukuran 10x5 cm apabila dikonversi dalam bentuk uang nilainya paling tinggi Rp. 25.000,- (dua puluh lima ribu rupiah). Menurut Pasal 27 Penyebaran bahan kampanye tersebut di atas dilakukan pada kampanye pertemuan terbatas, pertemuan tatap muka dan dialog, dan/atau di tempat umum.

## 2) Faktor Rendahnya Moral dan Etika Aparat Penegak Hukum.

Lemahnya penegakan hukum di Indonesia, jika dipotret dan dipetakan nampak sebagai berikut: (1) Pembuatan peraturan perundang-undangan, yaitu pembuat peraturan perundang-undangan tidak memberi perhatian yang cukup apakah aturan yang dibuat bisa dijalankan atau tidak dan kerap kali isinya tidak realistis; (2) Masyarakat pencari kemenangan bukan keadilan, yakni jika berhadapan dengan proses hukum, masyarakat melakukan berbagai upaya agar tidak dikalahkan atau terhindar dari hukuman; (3) Uang mewarnai penegakan hukum, yakni di setiap lini penegakan hukum, aparat dan pendukung aparat penegak hukum, sangat rentan dan terbuka praktek korupsi atau suap; (4) Penegakan hukum sebagai komoditas politik, yaitu penegakan hukum bisa diatur, didekte bahkan diintervensi oleh kekuasaan; (5) Penegakan hukum diskriminatif, yaitu perlakuan dan sanksi yang berbeda antara orang kaya dan orang miskin; (6) Lemahnya kualitas dan integritas sumber daya manusia, yakni integritas yang tinggi; dan (7) Advokat tahu hukum versus advokat tahu koneksi, yaitu advokat kerap kali menjadi makelar perkara dengan menjanjikan kemenangan pada klien bersedia membayar sejumlah uang yang menurutnya untuk aparat penegak hukum.

Untuk mewujudkan prinsip supremasi hukum maka penegakan hukum oleh lembaga-lembaga penegak hukum seperti Badan Peradilan, Kepolisian, Kejaksaan, Komisi Pemberantasan Korupsi harus berjalan dan berfungsi sesuai dengan asas dan tujuannya diadakannya lembaga penegakan hukum tersebut. Sentra Gerakan Hukum Terpadu (Gakumdu) yang dibentuk oleh Pemerintah berdasarkan Undang-Undang Nomor 08 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD serta Undang-Undang Noor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pemilihan Kepala daerah dalam rangka penegakan hukum dalam Pemilihan Umum termasuk juga Pemilihan Umum Kepala Daerah ternyata tidak dapat berfungsi dengan maksimal. Sentra Gerakan Hukum Terpadu terdiri atas Kepolisian, Kejaksaan dan Pengawas Pemilu.

Menurut Herie Purwanto, Kasat Reskrim Polres Magelang Kota antara lain dikatakan bahwa kesulitan Sentra Penegakan Hukum Terpadu dalam mengusut adanya politik uang dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah Tahun 2015 antara lain disebabkan adanya ketentuan Pasal 134 Ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang mengatur tentang batasan waktu bagi Panitia Pengawas untuk menggelar rapat pleno guna meneruskan atau tidak dugaan tindak pidana pemilihan. Rapat yang melibatkan peran Jaksa dan Penyidik dalam Lembaga Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) itu dihadapkan pada hambatan untuk menghadirkan minimal dua alat bukti. Penyidik akan menolaknya bila dua alat bukti itu, yakni dua saksi dan barang tersebut, bila tidak dihadirkan bersamaan. Penyidik tindak pidana pemilihan akan menindaklanjuti laporan/temuan Panitia Pengawas bila alat bukti tadi secara nyata sudah di depan mata. Panitia Pengawas juga tidak memiliki kewenangan sebagai penyidik yang bisa melakukan upaya paksa. Memanggil saksi untuk dimintai klasifikasinya, tidak bisa secara pro yustitia. Artinya bila saksi diminta klasifikasi tak mau datang dan waktunya kedaluwarsa (tujuh hari) terlewatkan setelah tindak pidana itu diketahui maka sulit bagi Panitia Pengawas untuk melengkapi secara formil dan materiel berita acaranya.

Selain tidak berfungsinya Sentra Gerakan Hukum Terpadu dalam penanganan kasus politik uang ternyata penegakan hukum politik uang diwarnai dengan tertangkap tangannya Ketua Mahkamah Konstitusi Akil Mochtar oleh Komisi

Pemberantasan Korupsi pada tanggal 2 Oktober 2013 di rumahnya Komplek Perumahan Pejabat Negara Widya Chandra Jakarta terkait dengan suap kasus kepala daerah Kabupaten Gunung Mas, Provinsi Kalimantan Tengah.

### 3) Faktor Budaya Hukum Masyarakat Penegakan Hukum Politik Uang

Pemilihan Umum Kepala Daerah pada dasarnya adalah sebuah proses untuk mencapai otoritas secara legal formal yang dilaksanakan atas partisipasi kandidat, pemilih (konstituen), dan dikontrol oleh lembaga pengawas agar mendapatkan legitimasi dari masyarakat yang disahkan oleh hukum yang berlaku.

Dalam rangka memenangkan perhitungan suara itulah berbagai upaya untuk memikat dan memperoleh suara diperbolehkan dan dilakukan, sepanjang tidak melanggar hukum. Berbagai upaya dilakukan oleh kandidat calon kepala daerah-wakil kepala daerah untuk menarik simpati masyarakat agar dalam pemilihan umum nanti mereka memilihnya. Berbagai cara dilakukan antara lain dengan sosialisasi menjelang tahap pendaftaran dan kemudian dilanjutkan dengan cara lainya misalnya kampanye menjelang dilaksanakannya pemilihan umum. Sosialisasi, blusukan maupun kampanye dan upaya lainya yang dilakukan oleh kandidat calon kepala daerah-wakil kepala daerah selalu disertai dengan penunjuk jalanya yang selama ini dikenal dengan istilah team sukses. Team sukses dibentuk oleh calon kandidat sendiri maupun melalui partai politik yang mengusungnya. Budaya bagi-bagi uang sudah dimulai ketika calon kepala daerah terutama mulai memperkenalkan dirinya lewat partai politik yang akan mengusungnya sebagai calon kepala daerah. Selama ini Pengurus Partai Politik terutama di tingkat Cabang, baik Kabupaten maupun Kota tidak secara resmi menetapkan bahwa calon kepala daerah haruslah Ketua Cabang Partai Politik ataupun kader partai politik, meskipun ada kemungkinan jumlahnya tidak seberapa. Oleh karena calon kepala daerah tersebut bukanlah pengurus maupun kader partai politik yang bersangkutan, maka ketika mereka memperkenalkan dirinya kepada Pengurus Partai Politik di Tingkat Cabang Kabupaten atau Kota, pada prinsipnya mereka telah mempersiapkan dana sebagai maharnya untuk dapat lolos dalam seleksi pemilihan bakal calon kepala daerah-wakil kepala daerah. Pada pemilihan umum kepala daerah-wakil kepala daerah selama kurun waktu tahun 2005-2014 uang yang digunakan sebagai mahar atau sewa kendaraan oleh calon kepala daerah-wakil kepala daerah dimaksud masing-masing akan ditarik oleh Pengurus Pusat Partai Politik yang bersangkutan di Jakarta. Tidak menutup kemungkinan uang mahar diserahkan kepada Pengurus Tingkat Cabang di Kabupaten atau Kota dimana Partai Politik tersebut berada. Jumlah uang mahar atau uang perahu bisa berkisar antara Ratusan Juta sampai Milyaran Rupiah tergantung potensi dan kemajuan daerah tersebut.

Hingga dua minggu menjelang pemungutan suara yang akan dijadwalkan 9 Desember 2015, suasana di 21 (dua puluh satu) kabupaten/kota di Jawa Tengah yang akan menggelar pemilihan umum kepala daerah (pilkada) serentak terkesan sepi. Sosialisasi pemilihan kepala daerah masih dirasa kurang. Selain kekhawatiran bakal menurunnya partisipasi pemilih, aroma politik uangpun masih tercium dimana-mana. Paradigma yang terjadi dalam masyarakat sekarang adalah jika tidak diberikan instrumen mereka enggan memilih atau berpartisipasi. Instrumen kemudian diberikan dengan alasan sebagai pengganti transport datang ke tempat pemungutan suara (TPS), sebagai pengganti karena tidak bekerja selama sehari. Instrumen tersebut berwujud uang tunai yang besarnya disesuaikan dengan kemampuan keuangan calon kepala daerah-wakil kepala daerah, biasanya berkisar antara Rp. 50.000,- (lima puluh ribu) sampai Rp. 100.000,- (seratus ribu) yang diserahkan oleh team sukses pasangan calon kepala daerah-wakil kepala daerah biasanya pagi hari pada hari pelaksanaan pemilihan dan selama ini dikenal dengan istilah serangan fajar.

Istilah atau jargon masyarakat “nek ora ono dhuwite ora nyoblos” untuk daerah Semarang dan sekitarnya atau “ola uik ola obos” menurut masyarakat Kota Tegal dan sekitarnya sudah membudaya. Masyarakat memilih bukan karena kenal calon apalagi paham dan tahu akan visi dan misinya seandainya calon tersebut menjadi kepala daerah dalam memimpin daerahnya lima tahun ke depan. Namun mereka memilih dengan dasar uang tanpa mengetahui siapa dan bagaimana calon tersebut.

Budaya hukum sebagaimana dikatakan oleh *Friedman* adalah alat untuk mempertegas fakta bahwa hukum paling baik dipahami dan digambarkan sebagai sebuah sistem yang terdiri dari unsur struktur, substansi, dan budaya hukum. Kelahiran suatu budaya hukum berasal dari proses internal selama perkembangan masyarakat berlangsung, dan selama itu pula interaksi baik antar warga maupun antar warga dengan warga dari luar berlangsung membentuk perilaku yang semakin mempola dan akhirnya pola tindakan oleh sebagian besar masyarakat dianggap sebagai yang benar dan dijadikan pedoman bertindak oleh sebagian besar warga masyarakat. Dengan demikian budaya hukum dapat dimaknai sebagai nilai bersama. Budaya hukum masyarakat Indonesia tidak mendukung adanya penegakan hukum dalam pemilihan kepala daerah, maupun pemilihan umum lainya karena rendahnya kesadaran dan ketaatan hukum.

#### a. Faktor Rendahnya Tingkat Kesejahteraan

Menjelang pemilihan kepala daerah secara serentak di beberapa daerah tanggal 9 Desember 2015 bukan hal yang baru lagi apabila kemungkinan akan terjadinya politik uang, oleh karena politik uang identik dengan pemilihan umum. Tidak bisa dipungkiri bahwa hal ini telah menjadi tradisi buruk untuk bangsa Indonesia. Ada beberapa penyebab terjadinya politik uang, yaitu :

*Pertama*, faktor minimnya kedekatan partai politik dengan masyarakat, berdasarkan survey yang dilakukan oleh Indikator Politik Indonesia, sebanyak 85,5 persen masyarakat tidak memiliki kedekatan dengan partai politik. Selanjutnya yang menjadi permasalahannya yakni semakin rendah kedekatan masyarakat dengan partai politik,

maka sudah tentu merekapun akan lebih mudah terlibat dalam permainan politik uang. Hal ini dinilai wajar oleh masyarakat itu sendiri, namun bertolak belakang dengan nilai demokrasi yang jujur dan adil.

*Kedua*, tingkat pendidikan seseorang juga sangat mempengaruhi keterlibatan masyarakat terhadap politik uang. Karena semakin tinggi tingkat inteligensi seseorang maka dia akan menjadi lebih cerdas dalam memilih pemimpin, terlepas dari politik uang.

*Ketiga*, di Indonesia merupakan negara yang memiliki tingkat kesejahteraan masyarakat cukup rendah. Inilah faktor utama yang biasanya menjadi alasan utama masyarakat terjebak dalam permainan politik uang sehingga bisa dipastikan mereka akan dengan mudah di-imingi-imingi dengan keuntungan sesaat.

Keadaan masyarakat Indonesia saat ini dirasakan masih sangat memprihatinkan. Banyaknya masyarakat yang belum mendapatkan kesejahteraan yang layak untuk keberlangsungan hidupnya menjadi salah satu penyebab adanya politik uang dalam setiap diadakannya pemilihan umum, baik pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, DPR dan DPRD, Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah serta Kepala Desa. Minimnya lapangan pekerjaan, pembangunan yang tidak merata dan kepadatan penduduk di masing-masing daerah menjadi salah satu menjadi salah satu contoh penyebab banyaknya pengangguran di Indonesia.

Masalah ketertinggalan Indonesia dibanding negara-negara lain di Asean misalnya yang memulai pembangunan dalam waktu yang hampir bersamaan dilihat dari *Indikator Human Development Index (HDI)* atau Indeks Pembangunan Manusia, Indonesia masih berada dalam level 107 di tahun 2008. Jauh teringgal dibandingkan dengan Malaysia yang berada pada peringkat (63), Thailand (78), bahkan di bawah Philipina (105). Rendahnya IPM berarti pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, air bersih, maupun daya beli masyarakat madsih relatif rendah dibanding negara-negara Asean.

Menurut Ekonom *Institut for Development of Economics and Finance (Indef)*, Fadhli Hasan antara lain dikatakan bahwa *Indef* memperkirakan tingkat kemiskinan meningkat dari 10,96 menjadi 11,5 persen pada periode Maret 2014-Maret 2015. Pada periode tersebut pengangguran juga meningkat dari 7 persen menjadi 7,5 persen. Upah buruh tani, buruh industri mengalami penurunan 3,5 persen triwulan ke triwulan. Tingkat kesenjangan antara golongan kaya dengan golongan miskin juga semakin melebar.

## **B. Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah Yang Berbasis Hukum Progresif**

Sebagai bentuk dari pengakuan atas klaim negara hukum, maka segala tindakan/penyelenggaraan negara dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia dilakukan dengan atau melalui mekanisme hukum itu sendiri. Oleh karenanya tindakan tindakan penyelenggaraan pemerintahan oleh negara/pemerintahan yang sah semuanya dilakukan dengan mekanisme pengaturan oleh hukum. Hal yang demikian menurut Jimly Asshiddiqie disebut dengan *the rule of law, and not of Man* atau hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan sebuah negara. Implikasi atas pengakuan/klaim negara hukum dan pula menempatkan hukum sebagai komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara, maka semua aspek penyelenggaraan pemerintahan tersebut diatur secara tegas melalui instrumen hukum/peraturan perundang-undangan, termasuk dalam hal ini ialah pengaturan mengenai pemilihan umum (Pemilu).

MaHFud MD mengatakan bahwa demokrasi atau pemilihan umum tidak serta merta dilakukan dengan semauanya tanpa adanya hukum yang mengatur, Demokrasi harus berjalan sesuai dengan prosedur hukum. Menurut Abdul Gaffar Pemilu merupakan kebutuhan yang sangat penting dalam peradaban demokrasi, pemilu merupakan syarat yang sangat dominan yang harus dimiliki oleh negara ketika dalam pergaulan internasional. Mekanisme pengisian jabatan tersebut diatur melalui peraturan Perundang-undangan yang secara langsung melibatkan masyarakat sebagai penentu atas seseorang yang dianggap pantas menduduki jabatan politik tersebut.

Pasal 47 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengatur tentang larangan bagi partai politik atau gabungan partai politik maupun setiap orang atau lembaga untuk memberikan imbalan dalam bentuk apapun dalam proses pencalonan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Apabila ternyata larangan tersebut dilanggar baik oleh partai politik, gabungan partai politik, perorangan maupun lembaga terbukti melakukan perbuatan dimaksud berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, maka penetapan sebagai calon, calon terpilih, atau sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota dibatalkan.

Pasal 73 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengatur tentang larangan bagi Calon dan/atau tim Kampanye untuk menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih. Calon yang terbukti melakukan pelanggaran tersebut berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai calon oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota dan dikenai sanksi pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Meskipun masalah hukuman pelaku politik uang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 akan tetapi dalam pemilihan umum kepala daerah tahun 2015 belum terdengar ada pelaku politik uang yang diproses hukumnya dan mendapatkan sanksi. Hal ini disebabkan karena tidak adanya norma yang secara tegas mengatur sanksi pelaku praktik politik uang dalam undang-undang tersebut. Di samping itu juga tidak satupun pasangan calon kepala daerah yang didikualifikasi kepesertaannya dalam pemilihan kepala daerah tersebut. Alasan yang mendasari masalah tersebut menurut Nasrullah, Ketua Komisi Pemilihan Umum adalah karena penegakan hukum pelaku politik uang belum jelas. Sanksi administrasi berupa diskualifikasi kepesertaan calon sulit diterapkan karena baru bisa diputuskan setelah ada keputusan pengadilan yang menyatakan calon terbukti melakukan politik uang.

Sanksi yang campur aduk yaitu adanya sanksi pidana dicampur dengan sanksi administrasi berupa pembatalan calon kepala daerah yang selama ini ada, baik dalam Pasal 82 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 maupun Pasal 73

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 adalah sangat tidak efektif dan mustahil untuk dilakukan karena membutuhkan prosedur dan waktu yang cukup panjang sebagaimana prosedur beracara di negara kita. Untuk mendapatkan bukti bahwa Pasangan Calon dan/atau Tim Kampanyenya terbukti melakukan pelanggaran pidana politik uang sebagaimana diatur dalam Pasal 82 di atas, dimulai dengan adanya proses penyidikan oleh Kepolisian Negara setempat. Apabila berkas sudah cukup bukti kemudian baru dikirim di Kejaksaan untuk dilakukan penuntutan. Proses mungkin akan berhenti baik di tingkat Kepolisian maupun Kejaksaan apabila terjadi permainan di tingkat tersebut oleh Tersangka atau Kuasa Hukumnya dengan Penyidik atau Penuntut.

Instumen hukum yang ada sebagai pencegahan politik uang sebenarnya sudah bagus untuk mengatasi politik uang dalam pemilu, namun hal tersebut harus tetap memprioritaskan sosialisasi dan penyuluhan kepada pemilih karena kenyataannya tidak semua orang mengetahui hukum politik uang dalam pemilu, dalam lain hal berlaku fiksi hukum dalam aturan perundang-undangan di Indonesia. Fatwa Haram dari MUI tentang politik uang menjadi salah satu instrumen yang dapat digunakan oleh penyelenggara untuk mencegah terjadinya politik uang. Bagi sebagian besar orang di Indonesia yang memiliki kultur keagamaan yang baik, fatwa MUI dipandang sebagai hukum atau aturan yang harus mereka taati dan laksanakan.

Menurut Penulis, seharusnya pembuat undang-undang konsisten dengan memisahkan sanksi pelanggaran administrasi praktik politik uang dengan sanksi pelanggaran pidana praktik politik uang. Artinya masing-masing pelanggaran meskipun dilakukan oleh orang yang sama tetapi berbeda sanksinya. Sanksi administrasi langsung dikenakan kepada pelaku politik uang dalam bentuk pembatalan calon pasangan kepala daerah oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi, Kabupaten maupun Kota setempat atas rekomendasi Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten atau Kota setempat, tidak perlu menunggu sanksi dalam pemeriksaan pelanggaran pidananya yang mekanismenya dilakukan oleh peradilan umum. Untuk itu perlu diadakan rekonstruksi terhadap ketentuan Pasal 47 dan 73 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 agar bisa secara jelas terlihat mekanisme penegakan hukum politik uang lebih efektif dan efisien yang tentunya akan berbeda dengan selama ini.

## 5. KESIMPULAN

Hukum berfungsi sebagai pelayanan masyarakat, maka hukum harus selalu diperbaharui agar actual atau sesuai dengan keadaan serta kebutuhan masyarakat. Lembaga aparat penegak hukum yakni kepolisian, jaksa dan pengadilan selama ini dipahami dan menempatkan sebagai lembaga yang amat mapan dan berada dalam budaya otoriter. Aparat penegak hukum lebih menekankan pemahaman dan penafsiran hukum yang bersifat tunggal dengan prinsip legalitas, dan lebih berorientasi pada formal justice.

Hukum selama ini dijalankan sebagai rutinitas belaka yang dimainkan sebagai barang dagangan, akibatnya hukum terdorong ke jalur lamban dan mengalami kemacetan yang cukup serius. Bagi hukum progresif, untuk keluar dari jalur itu, hukum harus kembali ke filosofi dasarnya yaitu hukum untuk manusia.

Berdasarkan kajian teori dan hasil penelitian dapat penulis simpulkan:

1. Kekurangan politik uang dalam pemilihan kepala daerah adalah terdapatnya pengaturan sanksi yang tidak tegas, apalagi mencampur sanksi administrasi dan sanksi pidana terhadap pelaku politik uang sebagaimana diatur dalam Pasal 82 dan Pasal 117 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang kemudian dicabut dan diganti dengan Pasal 47 dan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 ternyata juga tidak berpengaruh terhadap kualitas penegakan hukum politik uang serta faktor ketidakseriusan dari aparat penegak hukum. Sentra Gerakan Terpadu yang diharapkan menjadi ujung tombak penegakan hukum pelanggaran pidana pemilihan kepala daerah, termasuk tindak pidana politik uang ternyata juga sangat jauh dari harapan. Paradigma yang ada Sentra Gerakan Hukum Terpadu bekerja menunggu datangnya bola, artinya begitu ada pelaku politik uang yang tertangkap, mereka langsung melakukan proses terlepas apakah dapat ditindak lanjuti atau tidak hingga sampai mendapatkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Lemahnya ketentuan hukum yang mengatur politik uang dalam pemilihan kepala daerah menyebabkan ketentuan tersebut perlu dilakukan rekonstruksi dengan kajian hukum progresif agar pelaksanaannya menjadi efektif dan paling tidak mengurangi praktik politik uang dalam setiap kegiatan pemilihan kepala daerah sebagaimana terjadi selama ini, karena tidak ada pembelajaran dan efek jera baik dari yang membagi-bagikan maupun yang menerimanya.
2. Penegakan hukum politik uang dalam pemilihan kepala daerah perlu dilakukan agar penegakan hukum terhadap pelaku praktik politik uang dalam pemilihan kepala daerah tidak lagi terjadi pada saat pemilihan kepala daerah. Rekonstruksi dilakukan dengan memisahkan sanksi administrasi berupa pembatalan calon kepala daerah-wakil kepala daerah yang terbukti melakukan praktik politik uang oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi, Kabupaten maupun Kota atas rekomendasi Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Kabupaten atau Kota dimana pemilihan kepala daerah tersebut berlangsung dan tidak usah menunggu proses pidananya. Sedangkan proses pemeriksaan pelanggaran pidana terhadap pelaku politik uang dalam pemilihan kepala daerah dilakukan sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Hukum Acara Pidana sebagaimana halnya proses pemeriksaan pidana lainnya.

## REFERENCES

- Abdul Gaffar. 2009. *Pemilu: Sebiah Token of Membership*. Yogyakarta: Laboratorium JIP UGM.
- Absori. 2013. *Politik Hukum Menuju Hukum Progresif*. Surakarta: Muhammadiyah University Press.
- Abdul Mukhtie Fadjar. 2013. *Membangun Negara Hukum yang Bermartabat*. Yogyakarta: Setara Press.
- Abu Rokhmad. 2012. *Hukum Progresif Pemikiran Satjipto Rahardjo*. Semarang: Program Sarjana IAIN Walisongo Semarang.
- Bagir Manan. 2009. *Menegakan Hukum Suatu Pencaria*. Jakarta: Asosiasi Advokat Indonesia.
- Gunarto, 2011. *Rekonstruksi Paradigma Penegakan Hukum*. Semarang: Unissula Press.
- Jimly Asshiddiqie. 2010. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Jhony Ibrahim. 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Banyumedia Publishing.
- Mahfud MD. 2012. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Moh. Mahfud, Dkk, 2013. *Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*. Konsorsium Hukum Progresif Universitas Diponegoro Semarang. Yogyakarta: Thafa Media.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2011. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Hariman Satria. 2019. Politik Hukum Tindak Pidana Politik Uang dalam Pemilihan Umum di Indonesia. *Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS* Vol. 5 No. 1.
- Muhammad Hoiru Nail. 2018. Kualifikasi Politik Uang Dan Strategi Hukum Dan Kultural Atas Pencegahan Politik Uang Dalam Pemilihan Umum. *Jurnal Yuridis* Vol. 5 No. 2.
- Purwanto, A., Sunarsi, D., & Wijoyo, H. (2020). Penerapan Perluasan Arti Perbuatan Melanggar Hukum Dalam Pelaksanaan UU 29 Tahun 2004 (Studi Kasus Putusan No. 625/PDT. G/2014/PN JKT. BRT). *TIN: Terapan Informatika Nusantara*, 1(2), 99-103.