

***IUS CONTITUENDUM* PENEGAKAN HUKUM POLITIK UANG PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA**

Oleh

Dr. Emy Hajar Abra, SH. MH

Fakultas Hukum Universitas Riau Kepulauan

ABSTRAK

Politik uang dalam pemilihan umum maupun pemilihan kepala daerah terus menjadi problematika menarik untuk dibahas namun memiliki daya penyelesaian yang dapat dikatakan lemah. Sebagaimana diketahui bahwa hukum akan berjalan baik ketika tiga faktor utama berjalan dengan baik pula, yakni substansi hukum, struktur hukum dan kultur hukum. Jika melihat berdasarkan substansi hukum, regulasi politik uang dalam undang-undang pilkada telah mengakomodir kebutuhan hukum tersebut. Walau demikian ada hal penting yang patut diperhatikan bersama yakni terkait unsur TSM yang harus terpenuhi hingga dapat dikatakan sebagai pelanggaran politik uang. Selain itu, budaya hukum sebagai salah satu unsur sistem hukum menjadi perhatian khusus dalam penegakkan politik uang pada tulisan ini. Sebaik apapun regulasi dan sebanyak apapun lembaga penegak hukum pemilihan kepala daerah, jika tidak disertai dengan kultur hukum yang baik dari berbagai pihak, maka penegakkan hukum tersebut hanya menjadi sia-sia.

Kata kunci: politik uang, *ius contituendum*, penegakkan hukum

ABSTRACT

Money politics in general elections and regional head elections continues to be an interesting problem to be discussed but has the power of resolution which can be said to be weak. As we know that law will run well when three main factors work well, namely the substance of the law, legal structure and legal culture. If viewed based on the substance of the law, money politics regulation in the election law has accommodated the legal needs. However, there are important things that should be noted together, which are related to the elements of TSM that must be fulfilled so that it can be said as money politics with disqualification sanctions. In addition, the legal culture as an element of the legal system is of particular concern in the enforcement of money politics in this paper. No matter how good the regulations and how



many law enforcement agencies elect the regional head, if not accompanied by a good legal culture, then the law enforcement will only be in vain.

Keywords: *money politics, ius contituendum, law enforcement.*

A. Pendahuluan

1) Latar Belakang Masalah

Berdasarkan teori ketatanegaraan Indonesia, pesta demokrasi berlangsung dengan dua sistem pemilihan. Pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dan pemilihan Kepala Daerah. Kedua pesta demokrasi tersebut selalu menyisakkan berbagai persoalan hukum. Salah satunya adalah terkait politik uang.

Objek tulisan pada penelitian kali ini adalah terkait politik uang dalam pemilihan kepala daerah. Sebagaimana regulasi yang telah ada, dapat dikatakan bahwa undang-undang pilkada yang berlaku ini adalah yang lebih baik dalam mengatur pelanggaran politik uang jika dibandingkan dengan regulasi sebelumnya. Sekalipun demikian undang-undang terkait pilkada jelas belum dapat dikatakan sempurna.

Ketidaksempurnaan undang-undang ini dapat ditemui dalam syarat perbuatan dapat dikatakan sebagai politik uang, yaitu harus memenuhi unsur terstruktur, sistematis, dan massif atau yang biasa disingkat dengan TSM. Menurut Ratna salah satu Komisioner Bawaslu, mengatakan bahwa: Terstruktur adalah kecurangan yang dilakukan oleh aparat struktural, baik aparat pemerintah maupun penyelenggara pemilihan secara kolektif atau bersama-sama. Sistematis yakni pelanggaran yang direncanakan secara matang, tersusun, bahkan sangat rapi. Dan massif dampak pelanggaran yang sangat luas pengaruhnya terhadap hasil pemilihan sehingga bukan hanya sebagian.¹

Politik uang sering kali menjadi bahan perbincangan berbagai kalangan yang menilai bahwa politik uang adalah salah satu tabiat yang susah dihindari dari ajang pesta demokrasi di Indonesia. Selain itu lemahnya penegakkan hukum politik uang menjadi satu-satunya tumbal dalam politik uang. Namun tidak banyak yang mengkaji dari sisi beratnya membuktikan syarat yang

¹<https://Bawaslu.Go.Id/En/Berita/Laporan-Kecurangan-Tsm-Ratna-Harus-Penuhi-Syarat-Dan-Bukti-Kuat,Diakses Pada 6 Mei 2020>



diajukan undang-undang pilkada dalam politik uang. Seakan perbuatan tercela tersebut ada, namun perangkat hukum tidak mudah untuk menyentuhnya. Tentu hal tersebut menjadi kondisi yang sangat memilukan. Oleh karena itu dibutuhkan tidak hanya sekedar kajian hukum semata, namun persamaan persepsi dari berbagai pemerhati dan penegak hukum demi kepastian hukum yang lebih baik kedepannya.

2) Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah diatas, maka batasan rumusan masalah dalam tulisan ini adalah: Bagaimana *ius contituendum* penegakkan hukum politik uang pada pemilihan kepala daerah di Indonesia?.

3) Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitiannya adalah hukum doktrinal/ normatif/ positivisme. Penelitian normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Metode pendekatan dalam penelitian yuridis normatif dengan menggunakan beberapa metode pendekatan penelitian doktrinal, seperti; Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), Pendekatan historis (*historical approach*), dan Pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yang terdiri dari; bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Data sekunder pada penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Bahan hukum sekunder tulisan ini adalah buku-buku dan karya ilmiah lainnya. Serta bahan hukum tersier: Internet dan kamus.

Langkah terakhir dalam melakukan penelitian adalah analisis data. Analisis dapat dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu.²Data yang terkumpul dari hasil penelitian ini dianalisa secara *deskriptif kualitatif*, yaitu data-data yang diperoleh dalam penelitian tersebut digambarkan dan ditata secara sistematis

²Soerjono Soekanto, 1982, *Kesadaran Hukum Dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali, Jakarta, Hlm. 37.



dalam wujud uraian-uraian kalimat yang diambil maknanya sebagai pernyataan atau kesimpulan.³

B. Pembahasan

1) Sejarah Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia

Sebagaimana diketahui bahwa sebenarnya pemilihan kepala daerah yang kemudian disingkat pilkada telah berlangsung lama bahkan sebelum Indonesia merdeka. Terdapat dua sistem yang digunakan kala itu, yakni pilkada secara penunjukkan dan pilkada langsung. Pilihan masing-masing pola tersebut sangat bergantung pada pemegang kekuasaan. Pergantian pemegang kekuasaan maupun masuknya rezim baru dalam suatu kekuasaan memiliki pengaruh terhadap pelaksanaan pilkada selama ini.⁴ Dalam melihat sejarah panjang pemilihan kepala daerah di Indonesia, rezim pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Indonesia dibagi menjadi tiga periode, yakni; era orde lama, era orde baru dan reformasi.

a. Era orde lama

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah dimulai sejak adanya Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945 tentang kedudukan Komite Nasional Daerah. Undang-undang ini bermaksud mengubah sifat Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah yang diketuai oleh kepala daerah. Pada pasal 2 undang-undang ini menyatakan bahwa: “Komite nasional daerah menjadi badan perwakilan rakyat daerah yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh kepala daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lebih luas dari padanya”. Pada point penjelasan undang-undang ini juga menyatakan bahwa “kepala daerah juga sebagai Komite Nasional Daerah yang hendak menjadi badan legislatif”.

Jika dilihat berdasarkan ketentuan yang ada sekarang ini, memang terdapat banyak tumpang tindih sekaligus benturan teori pada pengaturan undang-undang pertama pasca Indonesia merdeka tersebut. Namun kondisi tersebut dapat difahami dalam sejarah ketatanegaraan yang masih pemula kala

³Ronny Hanityo Soemitro, 1998, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Hlm 82

⁴Joko. J. Prihatmoko, 2005, *Pilkada Langsung*, Pustaka Pelajar, Semarang, Hlm. 37



itu, setidaknya dapat diambil pemahaman bahwa pasca Indonesia merdeka, negara telah berfikir tentang pemilihan kepala daerah di Indonesia.

Regulasi pertama yakni Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tersebut hanya bertahan hingga 3 tahun. Pada tahun 1948 lahir Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang merujuk pada pasal 18 UUD 1945 sebagai pengganti undang-undang sebelumnya. Pada masa Undang-Undang ini dapat dilihat usaha untuk mengadakan keseragaman pada semua daerah di wilayah seluruh Indonesia.

Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Pada undang-undang ini pemerintah daerah terdiri atas DPRD dan Dewan Pemerintah Daerah. Pada Pasal 6 ayat (1) undang-undang ini menyatakan bahwa: “Kepala Daerah karena jabatannya adalah ketua serta anggota Dewan Pemerintah Daerah”. Selain itu, seorang Kepala Daerah merupakan alat daerah yang menjalankan Pemerintahan daerah dan bertindak kolegal, yaitu bersama-sama dengan anggota Dewan Pemerintah Daerah lainnya.⁵

Undang-undang selanjutnya ialah Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965.⁶ Undang-undang ini mengatur tentang Kedudukan Kepala Daerah baik sebagai alat pemerintah pusat maupun sebagai alat pemerintah daerah. Sebagai alat pemerintah pusat, Kepala Daerah menjadi pemegang kebijaksanaan politik di daerahnya dengan mengindahkan wewenang yang ada pada pejabat-pejabat sebagaimana diatur berdasarkan peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b. Era orde baru

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, ketentuan pilkada tidak mengalami perubahan berarti, DPRD memegang komando dalam melaksanakan pemilihan dan pencalonan Kepala Daerah. Pemilihan dan pencalonan Kepala Daerah pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menyatakan bahwa: “Kepala Daerah tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh

⁵J.Kaloh, 2009, *Kepemimpinan Kepala Daerah (Pola Kegiatan, Kekuasaan, Dan Perilaku Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah)*, Sinar Grafika, Jakarta, Hlm 33

⁶Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2778)



Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara pimpinan DPRD/pimpinan fraksi-fraksi dengan Menteri Dalam Negeri”. Ketika Presiden Soeharto berkuasa, Undang-Undang No 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah, Presiden mempunyai kewenangan penuh dan kontrol berlebih tentang penetapan kepala daerah. Presiden memiliki penilaian tersendiri mengenai hasil rekomendasi yang disampaikan DPRD. Kepala daerah diangkat oleh presiden dari yang memenuhi syarat, tata cara seleksi calon yang dianggap patut dan diterima oleh presiden.⁷

c. Era reformasi

Masa reformasi yang ditandai dengan berbagai macam tuntutan kebijakan dan regulasi. Salah satu adalah terkait sistem pemerintahan daerah yang sebelumnya sentralisasi dituntut menjadi desentralisasi secara implementatif. Maka salah satu produk hukum reformasi yang hadir adalah diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

Pada Pasal 34 ayat 1 yang menyebutkan bahwa: “Pengisian Jabatan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan”. Namun akhirnya undang-undang hasil reformasi ini harus mengalami pergantian mengingat kelemahan yang terjadi diberbagai pengaturannya. Maka Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini mengalami perubahan sistem yang signifikan dalam pemilihan kepala daerah. DPRD membuka rekrutmen di daerah secara demokratis, sayangnya praktik pembelian suara oleh anggota DPRD dari calon kepala daerah pada era ini banyak terjadi. Hingga akhirnya muncul berbagai praktik politik uang. Dengan adanya politik uang yang bertujuan untuk membeli suara dari anggota DPR justru membuat perubahan demokrasi yang seharusnya lebih baik yakni dengan demokrasi langsung, justru menjadi suram dengan sistem yang seakan membuka peluang-peluang permainan jual beli suara yang mencederai nilai demokrasi.

⁷*Ibid*



Berbagai cara dan sistem terus dilakukan perubahan, demi mencari proses demokrasi yang paling baik. Maka pada tahun 2008, pemerintah bersama DPR menyetujui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Undang-Undang ini merupakan perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Hingga hari ini perubahan undang-undang pilkada tersebut terus mengalami perubahan. Sejak adanya UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian diganti dengan UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Kemudian lakukan perubahan kembali pada UU Nomor 8 Tahun 2015 perubahan atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota menjadi Undang-Undang. Dan terakhir ini yang digunakan sebagai alas hukum adalah UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Pada awal 2020, dunia bahkan Indonesia mengalami masa sulit dalam menjalani aktifitas sebagaimana biasanya, hal tersebut disebabkan adanya pandemic Covid-19. Hal ini menyebabkan Presiden Joko Widodo menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang/ PERPU No. 2 Tahun 2020 terkait penundaan Pilkada serentak 2020 akibat adanya pandemi Covid-19. Pada Pasal 122 ayat (2) disebutkan bahwa: “Pemungutan suara serentak yang ditunda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan pada bulan Desember 2020”.

2) Pengaturan Politik Uang Dalam Undang-Undang Pilkada

Berikut adalah perbandingan pengaturan larangan politik uang dalam beberapa undang-undang pilkada yang pernah ada.

Isu	UU No. 32/2004	UU No. 1/2015	UU No. 10/2016
Larangan politik uang	Paslon dan/atau tim kemapanye dilarang menjanjikan	Calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan	- Calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang



	dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih	dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih	atau materi lainnya untuk memengaruhi penyelenggara pemilihan dan/atau pemilih. - Selain Calon atau Pasangan Calon, anggota Partai Politik, tim kampanye, dan relawan, atau pihak lain juga dilarang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada warga negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung untuk: a. mempengaruhi Pemilih untuk tidak menggunakan hak pilih; b. menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga mengakibatkan suara tidak sah; dan c. mempengaruhi untuk memilih calon tertentu atau tidak
--	---	---	--



			memilih calon tertentu.
Sanksi	Paslon dan/atau tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai paslon oleh DPRD	Calon yang terbukti melakukan pelanggaran 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 per undang-undangan.	Calon yang terbukti melakukan pelanggaran administrasi pemilihan secara terstruktur, sistematis dan massif berdasarkan putusan Bawaslu Provinsi dikenai sanksi administrasi pembatalan sebagai paslon oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota. - 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.

Secara regulasi pengaturan politik uang sebenarnya dapat dinilai cukup baik, hanya saja regulasi tersebut belum mampu mengimplementasikan ketentuan tersebut sebagaimana yang diharapkan. Hal ini dapat dilihat dari



setiap adanya pesta demokrasi pola “membagi-bagi” uang dan atau barang diluar ketentuan yang patut secara hukum selalu saja ditemui.

3) Syarat TSM Politik Uang Dalam Undang-Undang Pilkada

Pasal 135A ayat (1) menyebutkan bahwa; “Pelanggaran administrasi Pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (2) merupakan pelanggaran yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan massif”. Sedangkan bunyi Pasal 73 pada ayat (1) adalah: Calon dan/atau tim Kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/atau Pemilih. Sedangkan pada Ayat (2) menyebutkan: Calon yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan Bawaslu Provinsi dapat dikenai sanksi administrasi pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.

Dalam bagian penjelasan pada Pasal tersebut, menjelaskan bahwa definisi terstruktur, sistematis dan massif (TSM) adalah:⁸

- ✓ Yang dimaksud dengan “terstruktur” adalah kecurangan yang dilakukan oleh aparat struktural, baik aparat pemerintah maupun penyelenggara Pemilihan secara kolektif atau secara bersama-sama.
- ✓ Yang dimaksud dengan “sistematis” adalah pelanggaran yang direncanakan secara matang, tersusun, bahkan sangat rapi.
- ✓ Yang dimaksud dengan “masif” adalah dampak pelanggaran yang sangat luas pengaruhnya terhadap hasil Pemilihan bukan hanya sebagian-sebagian.

Sedangkan ketentuan syarat perbuatan yang diminta ketika terjadi politik uang adalah terjadi di hampir 50 persen lebih kecamatan di suatu kabupaten atau 50 persen lebih kabupaten di suatu provinsi. Kondisi regulasi sebagaimana diatas tentu tidak mudah diidentifikasi. Penulis meyakini bahwa norma sebagaimana diatas justru tidak ramah pada tindakan korupsi. Syarat yang diajukan dalam politik uang yang harus TSM tidak akan mampu mengecilkan atau mengurangi perbuatan politik uang.

⁸Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota menjadi Undang-Undang



Bahkan Pasal 135A ayat (1) yang baru hadir pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota menjadi Undang-Undang justru menjadi sangat bernilai politis. Ada dugaan yang muncul jika pasal yang disisipkan tersebut adalah sengaja untuk memberatkan syarat tuduhan politik uang sekaligus memberatkan adanya diskualifikasi calon kepala daerah.

Jika pasal ini dipaksakan, maka menjadi kerancuan penegakkan hukum. Karena jika perbuatan tersebut (politik uang) tanpa TSM juga dapat dipidana namun tidak secara otomatis dapat didiskualifikasi dalam pencalonan, maka hal ini sama saja bahwa regulasi tidak mampu memberi pelajaran politik dan hukum pada masyarakat. Negara juga tidak mampu memberi kepastian hukum. Masyarakat akan terus diberikan dan dipertontonkan calon-calon kepala daerah yang dalam melanggar kekuasaannya dengan cara politik uang. Oleh karena itu sangat dibutuhkan rekonstruksi pada undang-undang pilkada terkait tindakan politik uang.

4) Teori Sistem Hukum

Lawrence M. Friedman mengemukakan tiga unsur sistem hukum, yaitu *legal substance* (substansi atau materi hukum), *legal structure* (kelembagaan hukum) dan *legal culture* (budaya hukum).⁹ Sistem hukum bila ditinjau dari strukturnya, lebih mengarah pada lembaga-lembaga (pranata-pranata), seperti legislatif, eksekutif, dan yudikatif, bagaimana lembaga tersebut menjalankan fungsinya. Struktur berarti juga berapa anggota yang duduk sebagai anggota legislatif, apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan Presiden, bagaimana aparat penegak hukum menjalankan tugasnya dan lainnya. Dengan kata lain sistem struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum dilaksanakan dengan baik.

Ditinjau dari substansinya, sistem hukum diarahkan pada pengertian mengenai ketentuan yang mengatur tingkah laku manusia, yaitu peraturan, norma-norma dan pola perilaku masyarakat dalam suatu sistem. Dengan demikian, substansi hukum itu pada hakikatnya mencakup semua peraturan

⁹Friedman, Lawrence M., 2013, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial (The Legal System A Social Science Perspective)* Cetakan Kelima, Terjemahan M. Khozim, Bandung, Nusa Media, Hlm 12



hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis, seperti keputusan pengadilan yang dapat menjadi peraturan baru ataupun hukum baru, hukum materiil (hukum substantif), hukum formil dan hukum adat.

Sedangkan bila ditinjau dari budaya hukum, lebih mengarah pada sikap masyarakat, kepercayaan masyarakat, nilai-nilai yang dianut masyarakat dan ide-ide atau pengharapan mereka terhadap hukum dan sistem hukum. Dalam hal ini kultur hukum merupakan gambaran dari sikap dan perilaku terhadap hukum, serta keseluruhan faktor-faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempat yang sesuai dan dapat diterima oleh warga masyarakat dalam kerangka budaya masyarakat.

Unsur-unsur sistem hukum itu senantiasa berubah mengikuti perkembangan masyarakat. Jika kita kembali pada pembagian menurut Friedman, berarti baik struktur, substansi, maupun budaya hukum, semuanya bersifat dinamis. Tentu saja kecepatan perubahan dari tiap-tiap unsur itu tidak sama. Bagaimana potret dari keadaan sistem hukum yang senantiasa berubah itulah yang dimaksud dengan struktur hukum.¹⁰

Penegakan Hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Ditinjau dari sudut subjeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subjek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum oleh subjek dalam arti yang terbatas atau sempit. Dalam arti luas, proses penegakan hukum itu melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum.¹¹

5) *Ius Contituendum* Politik Uang Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia

Terkait politik uang yang terjadi data pemilihan kepala daerah yang telah berjalan. Dari Badan Pengawas Pemilu, terdapat indikasi politik uang

¹⁰Muhamad Erwin, 2012, *Filsafat Hukum Refleksi Kritis Terhadap Hukum*, Pt Raja Grafindo Persada, Jakarta

¹¹Jimly Asshidique, *Penegakan Hukum*, <https://www.jimly.com/Makalah/Namafile/56/PenegakanHukum>, Diakses Pada Tanggal 6 Mei 2020



sebanyak 535 kasus dalam pemilihan kepala daerah 2018. Apalagi setelah operasi KPK yang menemukan 84 kardus berisi 400 ribu amplop berisi uang yang diduga akan digunakan untuk serangan fajar. Sayangnya, kekhawatiran akan terjadinya politik uang ini tidak diimbangi dengan penegakan hukum yang tegas.¹²

Berdasarkan data Bawaslu, hanya ada sembilan perkara politik uang yang telah diputus pengadilan. Perinciannya, tujuh perkara dihukum (dua perkara dengan hukuman percobaan) dan dua perkara tidak terbukti. Hukuman yang dijatuhkan pengadilan maksimal hanya 6 bulan penjara. Dengan potret penegakan hukum yang demikian, sulit diharapkan ada efek jera terhadap pelaku kejahatan politik uang.¹³

Pada Pilkada Serentak 2018 yang lalu saja, banyak persoalan atas dugaan praktik *money politic* di berbagai daerah. Salah satu daerah yang diduga terjadi praktik *money politic* secara terstruktur, sistematis, dan masif (TSM) terjadi di Pilkada Kabupaten Lahat, Sumatera Selatan. Di daerah tersebut, dugaan *money politic* ditemukan di 18 kecamatan dari total 24 kecamatan di Kabupaten Lahat. Kasus dugaan *money politic* di Kabupaten Lahat ini sempat ditangani Bawaslu Provinsi Sumatera Selatan. Namun Bawaslu Provinsi Sumsel dinilai tidak profesional. Kasus ini diadukan ke Bawaslu RI dengan nomor registrasi keberatan: 001/KB/BWSL/VII/2018. Selain dibawa ke Bawaslu RI, kasus ini juga dilaporkan ke Mahkamah Konstitusi. Selain itu, terkait dugaan adanya pelanggaran prosedur penyelenggara negara, kasus ini juga diadukan ke penyelenggara kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Republik Indonesia di Jakarta dengan Nomor Registrasi: 177/IV-P/L-DKPP/2018.¹⁴

Jika dilihat berdasarkan data pilkada tahun 2018 diatas, terdapat indikasi politik uang sebanyak 535 kasus dalam pemilihan kepala daerah 2018. Sedangkan data politik uang yang diproses oleh Bawaslu kabupaten atau kota sebanyak 35 kasus.¹⁵ Sayangnya, hanya ada sembilan perkara politik

¹²<https://Kolom.Tempo.Co/Read/1194513/Politik-Uang-Pemilu/Full&View=Ok>, Diakses Pada Tanggal 6 Mei 2020

¹³*Ibid*

¹⁴<http://Perludem.Org/2018/07/15/Perludem-Pelaku-Politik-Uang-Harus-Didiskualifikasi/>, Diakses Pada 6 Mei 2020

¹⁵<https://Nasional.Kompas.Com/Read/2018/06/27/23465241/Bawaslu-Proses-35-Kasus-Dugaan-Politik-Uang-Di-Pilkada-2018-Terbanyak-Di>, Diakses Pada 7 Mei 2020



uang yang telah diputus pengadilan. Dari tujuh perkara dihukum, dua perkara dengan hukuman percobaan dan dua perkara tidak terbukti.

Berangkat dari teori sistem hukum sebagaimana dijelaskan diatas, dihadapkan dengan kasus politik uang yang terjadi dalam setiap pelaksanaan pemilihan kepala daerah, serta dilihat dari aturan hukum yang ada, maka catatan penting yang patut diperhatikan:

1. Dalam undang-undang pemilihan kepala daerah dikatakan bahwa calon kepala daerah dapat didiskualifikasi ketika melakukan politik uang. Sayangnya regulasi tidak berhenti sampai disitu, ketentuan politik uang tersebut harus mampu dibuktikan dengan unsur TSM (terstruktur, sistematis dan massif). Menurut hemat penulis, kondisi sekarang ini memahami bahwa regulasi yang seharusnya kuat, justru menjadi lemah karena syarat yang digunakan tidaklah mudah untuk dibuktikan. Kelemahan pembuktian tersebut tidak dapat dikatakan sebagai perbuatan politik uang tidak ada. Perbuatan tersebut ada namun syarat memenuhi terstruktur, sistematis dan massif yang digunakan justru hanya menjadi perbuatan yang “ada” harus menjadi “besar adanya” dengan TSM. Sebagai contoh ketika calon kepala daerah terbukti memberi uang secara terang-terangan dengan maksud mempengaruhi beberapa orang agar memilihnya, belum dapat dikatakan politik uang selama TSM tersebut tidak dapat dibuktikan. Berdasarkan UU pilkada hal tersebut dikarenakan tidak terjadi di hampir 50 persen lebih kecamatan di suatu kabupaten atau 50 persen lebih kabupaten di suatu provinsi. Apakah hukum harus melihat besarnya perbuatan atau cukup perbuatan tersebut jelas terbukti adanya. Paradigma ini harus dapat difahami pada semua penegak hukum di negeri ini. Jangan berharap politik uang akan berhenti jika yang diminta adalah “perbuatan itu harus TSM”, jelas ini penegakkan hukum yang keliru.
2. Dalam kasus politik uang hampir setiap orang berharap dengan tujuan yang sama yaitu diskualifikasi atau penjarakan. Namun sayangnya ada yang dilupakan khususnya bagi pemerhati hukum. Bahwa sebagaimana teori sistem hukum diatas, dalam kasus politik uang, selain harus terpenuhinya unsur TSM ada hal lain yang sering terabaikan, yaitu budaya hukum. Kultur hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk



menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif. Hal ini rasanya lebih sering terabaikan dibanding keinginan untuk terus merevisi regulasi atau penambahan lembaga demi penegakan hukum yang dirasa kurang optimal. Padahal optimal itu ada pada kuatnya budaya hukum.

Tahun 2018 pilkada yang lalu saja dari 35 kasus, hanya sembilan perkara politik uang yang diputus pengadilan, tujuh perkara dihukum, dua perkara dengan hukuman percobaan dan dua perkara tidak terbukti. Tentu hal tersebut membutuhkan pertanggungjawaban yang lebih, terkait bagaimana kondisi sebenarnya dari sisa kasus diatas.

Dari pembahasan diatas, diharapkan penegakkan hukum politik uang memiliki kesamaan persepsi bagi seluruh penegak hukum dan pemerhati hukum dan politik. Apa yang akan dikejar oleh undang-undang pilkada?. Apakah perbuatan yang melanggar hukum atau syarat perbuatan TSM yang hanya mampu memberi pembelajaran hukum dan politik bagi negara.

Penulis berpendapat bahwa selama perbuatan tersebut terbukti secara nyata dan meyakinkan telah melakukan politik uang, maka penegak hukum dalam hal ini BAWASLU seharusnya dapat mendiskualifikasi calon kepala daerah. Dengan demikian harapan meminimalisir politik uang tidak hanya menjadi wacana-wacana penegakkan hukum semata.

Oleh karena itu *ius contituendum* bagi undang-undang pemilihan kepala daerah dimasa yang akan datang adalah politik uang cukup dapat dibuktikan bahwa benar perbuatan tersebut ada tanpa harus adanya syarat pembuktian TSM atau tegasnya adalah Pasal 135A ayat (1) harus dihapuskan.

C. Penutup

Berdasarkan teori sistem hukum serta pembahasan politik uang diatas, maka kesimpulan yang didapat adalah regulasi terkait politik uang yakni undang-undang pemilihan kepala daerah dapat dinilai sudah cukup baik, hanya saja pengaturan syarat perbuatan dapat dikatakan sebagai politik uang yang dapat menjadikan calon kepala daerah didiskualifikasi haruslah memenuhi unsur terstruktur, sistematis dan massif/TSM. Tentu hal tersebut tidaklah mudah, sehingga wajar sekali jika dalam penegakkan hukum politik uang seringkali jauh dari yang diharapkan. Perlunya persamaan paradigma oleh



semua penegak hukum khususnya dalam pemerhati dari berbagai lembaga dan institusi. Jika yang dikejar adalah TSM maka jangan harap politik uang tersebut akan terselesaikan. Para penguasa dan pemodal akan faham betul untuk memenuhi unsur wilayah saja sangat tidak mudah apalagi dua unsur lainnya.

Selain itu jika dilihat dari berbagai macam kasus politik uang dalam pemilihan kepala daerah ataupun pemilihan umum, maka seringkali jumlah antara indikasi, yang ditangani dengan jumlah yang terselesaikan sangatlah jauh. Hal ini dibutuhkan pertanggungjawaban lebih bagi para penegak hukum pemilihan kepala daerah, agar masyarakat faham apakah memang kondisi tersebut bukanlah politik uang namun hanya pemaksaan kasus politik, atau memang kasus politik uang tidak mampu dibuktikan dengan beratnya syarat yang diminta oleh undang-undang.

DAFTAR PUSTAKA

- Friedman, Lawrence M., 2013, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial (The Legal System A Social Science Perspective)* Cetakan Kelima, Terjemahan M. Khozim, Nusa Media, Bandung.
- Joko. J. Prihatmoko, 2005, *Pilkada Langsung*, Pustaka Pelajar, Semarang.
- Kaloh, 2009, *Kepemimpinan Kepala Daerah (Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah)*, Sinar Grafika, Jakarta
- Muhamad Erwin, 2012, *Filsafat Hukum Refleksi Kritis Terhadap Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Ronny Hanityo Soemitro, 1998, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Soerjono Soekanto, 1982, *Kesadaran Hukum Dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali, Jakarta.
- <http://perludem.org/2018/07/15/perludem-pelaku-politik-uang-harus-didiskualifikasi/>, diakses pada 6 Mei 2020
- Jimly Asshidiqie, *Penegakan Hukum*, <https://www.Jimly.Com/Makalah/Namafile/56/PenegakanHukum>, Diakses Pada Tanggal 6 Mei 2020



<https://nasional.kompas.com/read/2018/06/27/23465241/bawaslu-proses-35-kasus-dugaan-politik-uang-di-pilkada-2018-terbanyak-di>, diakses pada 7 Mei 2020

<https://bawaslu.go.id/en/berita/laporan-kecurangan-tsm-ratna-harus-penuhi-syarat-dan-bukti-kuat>, Diakses pada 6 Mei 2020

