

PROBLEMATIKA PENEGAKAN HUKUM TERHADAP TINDAK PIDANA POLITIK UANG DALAM PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA

Oleh:
Dede Kania¹

ABSTRAK

Politik uang merupakan salah satu delik yang diatur dalam tindak pidana pemilu. Berapapun jumlah dan apapun bentuknya, politik uang tetap berbahaya karena berdampak pada kualitas demokrasi. Penetapan politik uang sebagai salah bentuk tindak pidana menunjukkan adanya keinginan pembentuk undang-undang untuk mencegah politik uang dalam Pemilu. Kenyataannya, politik uang semakin marak terjadi dan bahkan dianggap tidak terpisahkan dari pemilu. Spesifikasi penelitian ini termasuk dalam deskriptif-analitis, untuk menggambarkan fenomena dan fakta hukum politik uang yang terjadi dalam pemilu Indonesia. Pendekatan penelitian menggunakan yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat penegakan hukum terhadap tindak pidana politik uang belum efektif. Permasalahan dalam penegakan hukum terdapat dalam 3 (tiga) hal, yakni substansi hukum yang terbatas dalam pelaku yang dituju, pemahaman dan konsistensi aparat penegak hukum pada sentra penegakan hukum pemilu dalam menangani tindak pidana politik uang, serta kurangnya pendidikan politik dan kesadaran hukum masyarakat.

Kata Kunci: Pemilihan Umum, Politik Hukum, Pidana Pemilihan Umum

Abstract

The politics of money is one of the offenses regulated in electoral crimes. Regardless of the amount and form, it remains dangerous because it affects the quality of democracy. The stipulation of money politics as a form of criminal offense shows the desire of the legislators to prevent money politics in elections. In fact, money politics is increasingly widespread and is even considered inseparable from elections. The specification of this research is descriptive-analytical, to describe the phenomena and legal facts of money politics that occur in Indonesian elections. The research approach uses normative juridical. The results showed that law enforcement against the criminal act of money politics has not been effective. Problems in law enforcement are found in three things: the limited legal substance of the intended perpetrators, the understanding and consistency of law enforcement officials at the center of election law enforcement in handling criminal acts of money politics, as well as the lack of political education and public legal awareness.

Keywords: *General Elections, Legal Politics, Election Crimes*

¹ Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung, dedekania@uinsgd.ac.id

PENDAHULUAN

Sebagai negara demokrasi, secara teratur Indonesia melaksanakan pemilihan umum (pemilu). Pengaturan pemilu di Indonesia menetapkan pemilihan umum diselenggarakan setiap lima tahun sekali. Pemilu sendiri diselenggarakan untuk memilih Presiden dan wakil presiden, anggota dewan perwakilan rakyat (DPR), anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), anggota dewan perwakilan rakyat daerah provinsi, dan anggota dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota. Pemilu merupakan wujud dari nilai-nilai kedaulatan rakyat. Pemilu menjadi sarana untuk mengubah kekuasaan secara sah, sesuai dengan keinginan dari rakyat sebagai pemilih². Sebagai negara hukum, maka seluruh aspek dalam kehidupan berdemokrasi dan pemilu itu sendiri didasarkan pada aturan-aturan hukum yang jelas, yang ditetapkan oleh negara³.

Penyelenggaraan pemilu setidaknya memiliki tujuan, untuk: *pertama*, memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan secara tertib dan damai; *kedua*, memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan; *ketiga*, melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan *keempat*, melaksanakan prinsip-prinsip hak asasi manusia dan warga negara⁴. Jika melihat keempat tujuan pemilu menurut Jimly Asshiddiqie tersebut, maka penyelenggaraan pemilu harus dilaksanakan secara adil dan berintegritas, dengan didasarkan pada suatu tatanan atau tata kelola yang dapat menunjang rakyat memberikan suaranya secara bebas.

Rusli M. Karim menjelaskan bahwa pemilu yang demokratis haruslah diselenggarakan dalam suasana keterbukaan serta adanya terpenuhinya hak-hak kebebasan untuk berserikat dan berpendapat. Pemilu

yang demokratis, harus diadakan berdasarkan aturan permainan yang fair, terdapat penghargaan terhadap nilai-nilai kebebasan, rakyat memberikan suara dengan bebas tanpa intimidasi, dan adanya kesadaran rakyat tentang hak politiknya dalam pemilu. Selain itu, pemilu harus diselenggarakan oleh lembaga yang netral dan mencerminkan berbagai kekuatan politik secara proporsional dan tersedianya mekanisme dan prosedur pelaporan hasil yang dapat dipertanggungjawabkan secara moral dan hukum⁵.

Menurut Pasal 22E UUD, pemilihan diadakan setiap lima tahun sekali dan menganut asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (LUBER dan JURDIL). Jika didasarkan pada aturan konstitusional ini, maka tata kelola pemilu harus semata-mata ditujukan supaya rakyat dapat memberikan suara langsung sebagai perwujudan dari hak-hak politiknya. Pemilu haruslah diselenggarakan secara bebas, rahasia, jujur, dan adil. Maksudnya bahwa dalam penyelenggaraan pemilu rakyat harus terjamin kebebasannya dalam memilih.

Berdasarkan rumusan tentang pemilu dan demokrasi diatas, maka rakyat sebagai pemilih mempunyai hak dan kebebasan untuk menentukan calon pemimpin dalam pemilu. Tidak boleh ada perbuatan apapun yang dapat merusak proses dan hasil pemilu. Namun, dalam faktanya, penyelenggaraan pemilu di Indonesia diwarnai dengan masifnya politik uang. Parahnya, terdapat pandangan di masyarakat yang melekatkan pemilu dengan politik uang. Seakan-akan politik uang merupakan bagian tidak terpisahkan dari pemilu. Padahal jelas, politik uang justru dapat merusak nilai demokrasi, yang bahkan Undang-Undang Pemilu telah menetapkannya sebagai salah satu bentuk tindak pidana sebagaimana diatur pada

² Wilma Silalahi, *Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Serentak*, Depok: RajaGrafindo Persada, 2019, hlm. 49

³ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010, hlm 105-107.

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013, hlm. 418.

⁵ M. Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Yogyakarta: Tiara Wacana, 1991, hlm 37.

Pasal 523 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Praktik politik uang pada pemilu 2019 diantaranya berupa pembelian suara (*vote buying*), uang, barang, pemberian pribadi (*individual gifts*), jual beli suara (*vote trading*), pelayanan dan aktivitas (*services and activities*), penyelewengan berbagai anggaran dana seperti dana hibah, dana aspirasi, dana desa, dan lain sebagainya⁶.

Di Indonesia, pada pemilu 2019, terdapat 380 putusan yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht*), 45 putusan diantaranya adalah putusan terkait dengan politik uang⁷. Angka yang sangat tinggi menurut standar internasional. Hal ini menempatkan Indonesia sebagai negara dengan peringkat politik uang terbesar ketiga di dunia⁸.

Terdapat beberapa permasalahan yang menyebabkan tingginya perkara tindak pidana politik uang di Indonesia, mulai dari pengaturan hukum yang kurang tegas dan jelas, penegakan hukum yang kurang tegas, dan aspek budaya Masyarakat yang masih sangat permisif terhadap politik uang. Sebenarnya apa bahaya nyata politik uang bagi demokrasi dan apa problematika penegakan hukum tindak pidana politik uang?

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan spesifikasi penelitian deskriptif-analitis, yaitu untuk menggambarkan fenomena dan fakta hukum yang terjadi mengenai problematika politik uang dalam pemilu di Indonesia. Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian normatif. Selain itu, untuk mendukung pendekatan normatif digunakan juga beberapa pendekatan, diantaranya *statute approach*, *historical approach*, dan

comparative approach. Pendekatan *statute-approach* dipilih sebagai acuan utama dalam menguraikan permasalahan mengenai politik uang pada pemilu di Indonesia karena penelitian ini akan berupaya memberikan kajian dan analisis melalui kajian peraturan perundang-undangan pemilu, serta menggunakan kajian empiris sebagai bahan pendukung argumentasi⁹.

Politik Uang sebagai Tindak Pidana Pemilu

Politik uang (*money politics*) sering disebut juga sebagai korupsi elektoral, karena politik uang merupakan perbuatan curang dalam pemilihan umum. Hakikat politik uang bahkan dapat disamakan dengan korupsi¹⁰. Politik uang pada hakikatnya merupakan bentuk pembajakan pemilu melalui korupsi electoral. Jika politik uang terjadi pada pemilu, maka penyelenggaraan pemilu tidak dapat dikatakan adil dan berintegritas. Di Indonesia, fenomena politik uang sudah sedemikian masifnya. Sehingga masyarakat memandang bahwa pemilu tidak bisa lepas dari politik uang ini. Dalam konteks ini, pemilu telah kehilangan orientasi sebagai sarana peralihan kekuasaan yang demokratis dan adil. Sehingga wajar kalau kemudian politik uang dikategorikan sebagai salah satu tindak pidana pemilu.

Menurut Bumke secara umum meng-kategorikan politik uang dalam tiga dimensi yaitu, *vote buying*, *vote broker*, dan korupsi politik. *Vote Buying* merupakan pertukaran barang, jasa, atau uang dengan suara dalam pemilihan umum dan orang yang mewakili kandidat/party untuk membeli suara adalah *vote broker*. Sedangkan korupsi politik adalah segala bentuk suap kepada politisi dalam rangka

⁶ Perhat Alfaz dan Suswanta, Bentuk dan jaringan patron-Klien Politik Uang pada Pemilu Legislatif Tahun 2019 di Kabupaten Tasikmalaya, *Jurnal Pemerintahan dan Kebijakan (JPK)*, Vol 2 No 3, 2021, hlm. 170-183.

⁷ Abdurrahman, Dampak Politik Uang dalam Pemilu dan Pemilihan, *AWASIA Jurnal Pemilu dan Demokrasi*, Vol. 1, No. 2, 2021, hlm. 142-159.

⁸ Fortunatus Hamsah Manah, <https://rumahpemilu.org/politik-uang-dan-solusinya-dalam-hukum/> diunduh tanggal 22 Desember 2023.

⁹ Jhony Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum*, Malang: Bayu Media, 2006, hlm. 302

¹⁰ David Estlund, *The Oxford Handbook of Political Philosophy*, New York: Oxford University Press, 2012, hlm. 735

mendapatkan kebijakan yang menguntungkan atau keuntungan lainnya¹¹.

Pengaturan pada Pasal 280 ayat (1) huruf j, “menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta Kampanye Pemilu”. Ancaman sanksi terkait perbuatan yang dilarang pada Pasal 280 ayat (1) huruf j diatur dalam Pasal 523 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Pasal 523 terdiri atas 3 ayat, masing-masing ayat mengatur delik terkait politik uang pada waktu berbeda. Ayat (1) mengatur pemberian money politik pada masa kampanye, ayat (2) mengatur pemberian money politik pada masa tenang, dan ayat (3) mengatur pemberian money politik pada hari pemungutan suara. Secara lengkap Pasal 523 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum sebagai berikut:

- (1) Setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim Kampanye Pemilu yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (1) huruf j dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
- (2) Setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim Kampanye Pemilu yang dengan sengaja pada Masa Tenang menjanjikan atau memberikan imbalan uang atau materi lainnya kepada Pemilih secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 278 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp48.000.000,00 (empat puluh delapan juta rupiah).
- (3) Setiap orang yang dengan sengaja pada hari pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi

lainnya kepada Pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Peserta Pemilu tertentu dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

Adapun unsur delik pada Pasal 523 sebagai berikut:

1. Unsur delik Pasal 523 ayat (1): setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim kampanye pemilu, dengan sengaja, menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta pemilu, dan secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (1) huruf j.
2. Unsur delik Pasal 523 ayat (2): setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim kampanye pemilu, dengan sengaja, pada masa tenang, dan menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 278 ayat (2)
3. Unsur delik Pasal 523 ayat (3): setiap orang yang dengan sengaja pada hari pemungutan suara dan menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada Pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih peserta pemilu tertentu.

Dalam asas-asas hukum pidana suatu perbuatan baru dapat dikatakan sebagai tindak pidana apabila memenuhi beberapa unsur, Dimana salah satunya adalah unsur “melawan hukum”, Khususnya untuk hukum pidana yang berlaku di Indonesia, perbuatan melawan hukum tersebut harus meliputi melawan hukum baik yang bersifat formil maupun materil. Mengenai pengertian suatu perbuatan mengandung sifat melawan hukum adalah bahwa

¹¹ M. Jeffri Arlinandes Chanda dan Jamaludin Ghafur, Peranan Hukum dalam Mencegah Praktik Politik Uang (Money Politic) dalam Pemilu di Indonesia: Upaya Mewujudkan Pemilu yang Berintegritas, 2020, *Wajah Hukum*, Vo. 4, No. 1, hlm. 55

Tindakan manusia yang dapat bersifat aktif (berbuat) ataupun pasif (tidak berbuat /berdiam diri) itu dilarang dan diancam hukuman oleh undang-undang. Dalam undang-undang terdapat aturan yang melarang terdapat pula keharusan ataupun kewajiban bahwa seseorang harus melakukan sesuatu¹².

Pasal 523 Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, menentukan unsur “dengan sengaja” (dolus). Tindakan dengan sengaja menurut Jan Rammelink, selalu *willen* (dikehendaki) dan *wetens* (didasari atau diketahui). Seseorang yang melakukan suatu perbuatan disengaja sudah pasti menyadari bahwa akibat dari perbuatan tersebut bisa sesuai dengan kehendak atau tujuannya, maupun tidak sesuai dengan kehendak atau tujuannya. Artinya, kesengajaan dapat dihukum walaupun kehendak atau tujuannya tidak tercapai.

Delik politik uang termasuk kedalam delik formil, Artinya, delik menitikberatkan pada perbuatan yang dilarang. Delik formil tidak mempersoalkan akibat dari tindakan. Delik formil, yang dianggap telah selesai dengan dilakukannya tindakan yang dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang, tanpa bergantung pada akibat yang timbul dari perbuatan. Jika dihubungkan dengan delik politik uang, cukup dengan dilakukannya perbuatan yang dilarang Pada Pasal 523 UU Nomor 7 Tahun 2017, yakni, “menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya” oleh subjek atau seorang pembuat (dader) yang mampu bertanggung jawab atau dapat dipersalahkan terhadap kelakuan yang bertentangan dengan perbuatan yang dilarang. Jika dilihat pada unsur-unsur delik pada Pasal 523 UU Nomor 7 Tahun 2017 terdapat dua kelompok dader, yakni: (2) setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim kampanye pemilu, untuk ayat (1) dan (2), dan (2) setiap orang.

Politik uang termasuk salah satu dari 77 jenis delik atau tindak pidana pemilu yang diatur pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Tindak pidana pemilihan umum (pemilu) merupakan salah satu bagian dari mekanisme penanganan pelanggaran pada pemilihan umum. Penegakannya sendiri tidak terlepas dari sistem peradilan pidana yang dijalaninya di Indonesia. Terdapat sifat khusus dalam mekanisme penyelesaiannya, karena melibatkan unsur penyelenggara pemilu, yakni Bawaslu. Bawaslu bersama-sama dengan pihak kepolisian dan kejaksaan melakukan penanganan tindak pidana pemilu secara terpadu dalam sentra penegakan hukum terpadu (Sentra Gakkumdu). Dasar keberadaan dari Sentra Gakkumdu sendiri adalah untuk menciptakan efektivitas penanganan tindak pidana pemilu.

Proses penanganan perkara tindak pidana politik uang secara umum sama dengan proses pembuktian tindak pidana lainnya yang telah diatur didalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) hanya saja terdapat beberapa kekhususan dalam penanganan tindak pidana Pemilu yang diatur di dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dan Peraturan Bawaslu Republik Indonesia No. 7 Tahun 2022 tentang penanganan temuan dan laporan pelanggaran pemilihan umum. Proses penanganan perkara tindak pidana politik uang ada dilakukan melalui 9 (Sembilan) tahap, yaitu (1) adanya temuan dan laporan; (2) Gakkumdu melakukan pembahasan pertama; (3) kemudian dilanjut dengan pembahasan kedua di Gakkumdu; (4) rapat pleno; (5) penyidikan; (6) pembahasan ketiga di Gakkumdu; (7) Penuntutan; (8) Pengadilan; (9) Pembahasan Keempat di Gakkumdu.

Temuan tindak pidana politik uang bersumber dari pengawasan Bawaslu baik di Tingkat Provinsi, tingkat Kota/ Kabupaten, tingkat Kecamatan, maupun

¹² I. Sriyanto, Praktik Politik Uang Dalam Perspektif Hukum Pidana, 2003, *Lex Jurnalica*, Vol.1, No.1, hlm.71

ditingkat desa. Sedangkan Laporan berdasarkan aduan masyarakat secara tertulis¹³. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 454 ayat (2) Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang berbunyi: “Temuan pelanggaran Pemilu merupakan hasil pengawasan aktif Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawasan TPS pada setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu”.

Bahaya Politik Uang pada Demokrasi

Istilah demokrasi memang menjadi kajian yang menarik apalagi untuk negara yang masih tergolong negara yang berkembang seperti Indonesia yang mengharapkan adanya sistem yang dapat memberikan suatu kesejahteraan kehidupan kepada masyarakatnya. Pemahaman mengenai demokrasi akan sangat identik kepada pemikiran-pemikiran bangsa Yunani kuno yang dikenal dengan bangsa yang cukup maju dalam bidang ilmu pengetahuan pada masanya.

Kata *demos* mengandung arti rakyat dan *cratein* yang mengandung makna pemerintahan. Demokrasi kemudian dimaknai sebagai pemerintahan dari rakyat. Banyak pendapat-pendapat yang menguraikan makna dari demokrasi tersebut diantaranya sebagaimana diungkapkan oleh Affan Gaffar yang menguraikan bahwa setidaknya ada dua jenis paham mengenai demokrasi yang berkembang yakni, *pertama* pemahaman demokrasi secara normatif, bahwa demokrasi adalah mekanisme yang diselenggarakan oleh negara untuk dapat meresap partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan negara, biasanya dalam paham ini demokrasi merupakan amanat konkrit dari apa yang tertuang dalam Konstitusi suatu negara.

Kedua, demokrasi ditinjau dari pemahaman empiris kehidupan sosial masyarakat yakni

demokrasi dalam artian nyata yang memang dipraktikkan dalam kehidupan sehari-hari dimana masyarakat melaksanakan secara penuh kedaulatan yang dimilikinya¹⁴.

Berbagai sudut pandang dan pendapat ditawarkan oleh demokrasi yang berkembang pesat, terutama berkaitan dengan sifat otoritas yang terpusat. Pertanyaan yang diajukan adalah benarkah rakyat memiliki kendali penuh atas dualitasnya melalui partisipasi langsung dalam pemerintahan, atau apakah rakyat hanya sesekali memberikannya melalui mekanisme pemilihan umum untuk mendelegasikan kedaulatannya kepada kepala negara.

Menurut Frans Magnis Suseno, sejauh mana semua kelompok manusia terlibat dalam penyelenggaraan negara dan pengambilan keputusan, serta sejauh mana kebijakan dan undang-undang negara berada di bawah kendali publik, merupakan indikator negara demokrasi. Selain itu, Frans Magnis mengidentifikasi ciri-ciri negara demokrasi berikut:

Pertama, merupakan suatu negara hukum, tunduk dan patuh terhadap aturan hukum yang dikeluarkan sebagai bentuk perwujudan kehendak rakyat. Rakyat memiliki kontrol nyata terhadap pemerintahan yang memuat: (1) Kontrol terhadap kebijakan pemerintah dimana pemerintah memiliki tanggung jawab atau pertanggungjawaban terhadap setiap kebijakan yang dikeluarkan kepada rakyat; (2) Pemerintah yang memiliki keterbukaan informasi, berada di bawah kendali rakyat dan bersedia menjadi sorotan (bahan kritik) masyarakat; (3) Wakil rakyat bertugas menjalankan aspirasi masyarakat dan memiliki kebebasan mengemukakan pendapat dan bertindak mengawasi pembuatan kebijakan yang dilakukan pemerintah; (4) Setiap kebijakan atau bahkan peraturan perundang-undangan dibuat harus berdasarkan sepengetahuan

¹³ Ramon Azmi Pratama dan Dheny Wahyudi, Problematika Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Politik Uang (Money Politic) dalam Pemilihan Umum, *Journal of Criminal*, 2020, Vol. 1 No. 2, hlm.158

¹⁴ Affan Gaffar, *Politik Indonesia, Transaksi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000, hlm. 3-4

perwakilan rakyat; dan (4) Pemerintah diangkat dan diberhentikan perwakilan rakyat berdasarkan hasil pemilihan umum.

Kedua, pemilu yang bebas: penyelenggaraan pemilihan untuk pergantian kekuasaan dilakukan dengan tahapan dan mekanisme yang memiliki periodisasi. Kriteria pemilu yang baik menurut Frans Magnis adalah setidaknya terdapat dua kandidat partai politik peserta pemilihan, setiap warga negara yang memenuhi persyaratan berhak ikut memilih, adanya hak dipilih dan memilih, dan pemilu ditugaskan untuk memilih para penyelenggara negara. *Ketiga*, Mayoritas, maksudnya adalah dalam kehidupan berdemokrasi keputusan-keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah adalah berdasarkan prinsip mayoritas. *Keempat*, Penjaminan hak-hak rakyat.¹⁵

Dalam hal penyaluran demokrasi dapat ditinjau dalam beberapa sudut pandang. Apabila dilihat dari sudut pandang “titik tekan” yang menjadi perhatiannya, maka demokrasi dapat dibedakan menjadi Demokrasi formal, demokrasi material dan demokrasi gabungan. Demokrasi formal adalah demokrasi yang menjunjung tinggi nilai persamaan di dalam bidang politik, tanpa disertai upaya untuk mengurangi atau menghilangkan kesenjangan dalam bidang ekonomi. Sehingga kesempatan ekonomi dan politik bagi setiap orang adalah sama. Sementara demokrasi material adalah demokrasi yang menekankan pada upaya-upaya menghilangkan perbedaan dalam bidang ekonomi, sedangkan persamaan dalam bidang politik kurang diperhatikan atau bahkan dihilangkan. Dan terakhir demokrasi gabungan adalah gabungan dari demokrasi formal dan material.

Demokrasi gabungan berupaya mengambil hal-hal baik dan demokrasi material¹⁶.

Bentuk-bentuk partisipasi yang dapat dilakukan rakyat dalam menentukan keterlibatannya bagi pemerintah dapat berupa: (1) pikiran, dengan berkontribusi melalui gagasan dan sumbangsih pengetahuan; (2) tenaga, dengan keterlibatan melalui tenaga kasar yang dimiliki untuk menjalankan prosedur usaha tertentu yang diadakan oleh negara; (3) keterampilan, dengan melakukan pembinaan keterampilan kepada rakyat lain; (4) materi, dengan dukungan secara materi kepada pemerintah untuk mendukung pelaksanaan suatu usaha; atau (5) harta benda, dengan sumbangsih peralatan yang digunakan untuk pelayanan publik¹⁷.

Pentingnya kontribusi masyarakat terhadap suatu kebijakan pemerintah mencerminkan adanya kesinambungan antara pemerintah dengan rakyat sebagai pemegang kedaulatan dalam negara sehingga dalam pembentukan suatu kebijakan atau politik hukum, orientasi yang dibangun tidak lain harus mengedepankan kesejahteraan rakyat. Sehingga apabila terdapat sinergitas antara Masyarakat dengan sistem demokrasi maka roda pemerintahan akan berjalan dengan baik dan kehidupan Masyarakat akan berada pada tatanan kehidupan yang lebih baik¹⁸. Ciri sebuah negara demokratis adalah seberapa besar negara melibatkan Masyarakat dalam perencanaan maupun pelaksanaan pemilihan umum. Sebab partisipasi politik Masyarakat sebagai pemilih merupakan aspek penting dalam sebuah tatanan negara demokrasi. Hubungannya dengan demokrasi, partisipasi politik berpengaruh terhadap legitimasi oleh Masyarakat terhadap

¹⁵ Franz Magnis Suseno, *Mencari Sesosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Jakarta Gramedia Pustaka Utama, 1995, hlm. 55-57.

¹⁶ Ellya Rosama, Negara Demokrasi dan Hak Asasi Manusia, *Jurnal TAPIs*, Vol.12 No.1, 2016, hlm.46

¹⁷ Santoso Sastropoetro. *Partisipasi, Komunikasi, Persuasi dan Disiplin dalam Pembangunan Nasional*, Bandung: Alumni, 1986, hlm. 32

¹⁸ IWayan Febrianto; Ida Ayu Putu Widiati; dan Luh Putu Suryani, Analisis Penanganan Politik Uang Ditinjau Dari Undang-Undang Pilkada, *Jurnal Interpretasi Hukum*, Vol.1 No.2, 2020, hlm. 114

jalannya suatu pemerintahan. Pelaksanaan pemilu misalnya partisipasi politik akan sangat berpengaruh terhadap legitimasi Masyarakat kepada calon atau pasangan yang terpilih. Bukan hanya itu, partisipasi politik Masyarakat dalam pemilu dapat dipandang sebagai evaluasi dan kontrol Masyarakat terhadap pemimpin atau pemerintahan¹⁹.

Demokrasi tidak sekedar alat maupun metode, melainkan tujuan dan prinsip bernegara. Dapat dikatakan bahwa pemilu merupakan indikator utama yang dapat mengekspresikan bahwa sistem politik demokrasi eksis dan digunakan dalam suatu negara²⁰. Keberadaan politik uang dalam sistem kepemiluan menjadi noda merah yang tidak hanya merusak integritas pemilu tetapi juga berdampak panjang pada lahirnya korupsi politik yang mampu mengganggu sistem demokrasi suatu negara. Akibat panjangnya akan berdampak negatif bagi kualitas pemilu itu sendiri. Hantaman politik transaksional bukan hanya merusak sendi-sendi pemilu, tetapi akan menjadi tunas terjadinya korupsi politik. Politik uang dalam Pemilu yang menyebabkan terjadinya korupsi politik akan membentuk hubungan 'simbiosis mutualisme' yang sangat berbahaya bagi demokrasi dan pemerintahan ke depan²¹.

Istilah politik uang atau *money politic* dimaknai sebagai sebuah Tindakan jual beli suara dalam bentuk materi atau imbalan yang diberikan oleh pribadi atau partai politik pada demokrasi kepemiluan, dengan tujuan mempengaruhi suara pemilih pada pemilu. Politik uang merupakan hal penting yang perlu dicegah

karena pengaruhnya mampu memperburuk kondisi demokrasi bernegara.

Menurut Susan Rose-Ackerman politik uang diartikan sebagai kondisi yang mampu merusak demokrasi dan dapat menghasilkan kebijakan yang tidak sejalan dengan kepentingan public di kemudian hari²². Sementara itu, menurut F.Michael Wuthrich mengidentifikasi bahwa politik uang akan merusak integritas sistem politik karena dalam situasi tersebut seseorang dipercaya dipenuhi atas kepentingan ekonomi dan bisnis yang dapat mendominasi kepentingan umum²³.

Tindakan politik uang yang membudaya dipercaya akan menjadikan dunia perpolitikan di suatu negara menjadi rusak. Kegiatan politik uang dianggap sebagai kejahatan serius yang harus dihilangkan dari kehidupan berdemokrasi. Pada akhirnya demokrasi akan menciptakan ketidaksetaraan akses bagi satu calon dengan calon lainnya, sehingga calon yang memiliki sumber daya finansial lebih besar memiliki keunggulan dalam hal promosi, iklan dan kampanye, sehingga akan lebih mudah mendapatkan dukungan dengan jumlah besar. Selain itu, kegiatan politik uang dapat menciptakan suatu korupsi politik berkelanjutan yang mampu merugikan negara di kemudian hari. Politik uang berhubungan dengan perilaku korupsi politik. Politik uang dalam segala bentuknya menjadikan pemilu membutuhkan biaya yang sangat tinggi (*high cost*). Sehingga Ketika terpilih, hal pertama yang dipikirkan adalah bagaimana mengembalikan biaya yang dikeluarkan untuk memenangkan pemilu²⁴.

¹⁹ Muten Nuna dan Roy Marthen Moonti, Kebebasan Hak Sosial-Politik dan Partisipasi Warga Negara Dalam Sistem Demokrasi di Indonesia, *Jurnal Ius Constituendum*, Vol. 4 No. 2, 2019, hlm. 120

²⁰ Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis: Prinsip-prinsip Dalam Konstitusi Indonesia*, Depok: RajaGrafindo Persama, 2019, hlm. 11.

²¹ Almas Ghaliya Putri Sjafrina, Dampak Politik Uang Terhadap Mahalnya Biaya Pemenangan Pemilu dan Korupsi Politik, *Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS*, Vol. 5 No.1, hlm. 43-44

²² Susan Rose-Ackerman dan Bonnie J. Palifka, *Democracy: Corruption, Connections, and Money in Politics*, Inggris: Cambridge University Press, 2016, hlm. 47

²³ Marcus Mietzner, *Money, Power, and Ideology: Political Parties in Post-Authoritarian*, Inggris: National University of Singapore Press, 2013, hlm. 12

²⁴ Hariman Satria, Politik Hukum Tindak Pidana Politik Uang dalam Pemilihan Umum di Indonesia, *Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS*, Vo. 5 No. 1, hlm. 1-14.

Tentu hal ini mampu menimbulkan dampak buruk bagi keberlangsungan demokrasi.

Problematika Penegakan Hukum Politik Uang

Pada Pemilu 2019, jumlah laporan dan temuan untuk tindak pidana politik uang jauh lebih tinggi dari jumlah perkara tindak pidana politik uang yang diputus di Pengadilan. Hal ini menunjukkan terdapat permasalahan dalam penegakan hukum. Jika didasarkan pada teori sistem hukum Friedman, maka permasalahan hukum dapat dilihat dari 3 (tiga) aspek, yakni *substance* (norma hukumnya), *structure* (penegak hukum), dan *culture* (budaya). Terkait dengan substansi hukum dapat dilihat dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tindak pidana politik uang. Masalah pertama terletak pada pembatasan subjek atau pelaku politik uang. Pasal 523 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum membatasi mengatur pada subjek tertentu, yakni: "Setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim kampanye pemilu".

PKPU No. 15 Tahun 2023 Tentang Kampanye merumuskan bahwa pelaksana kampanye pemilu adalah, "Peserta pemilu dan pihak yang ditunjuk oleh peserta pemilu untuk melakukan kegiatan kampanye". Adapun peserta pemilu adalah, "Partai politik untuk pemilu anggota DPR, anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, perseorangan untuk pemilu anggota DPD, dan pasangan calon yang diusulkan partai politik atau gabungan partai politik untuk pemilu presiden dan wakil presiden". Sedangkan pengertian tim kampanye pemilu dapat ditemui pada PKPU No. 23 Tahun 2018 Tentang Kampanye Pemilihan Umum, dalam Pasal 1 angka 23 disebutkan bahwa, "Tim Kampanye adalah tim yang dibentuk oleh pasangan calon Bersama-sama dengan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan

calon yang didaftarkan ke KPU dan bertanggung jawab atas pelaksanaan teknis penyelenggaraan kampanye".

Pengertian hukum tentang ketiga subjek yang dituju, yakni pelaksana, peserta, dan/atau tim kampanye pemilu, sebagaimana diatur dalam PKPU tentang Kampanye, masih menimbulkan kesulitan dalam proses penegakan hukum. Seharusnya subjek yang dituju dalam ketentuan Pasal 523 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum tidak dibatasi, seperti halnya diatur pada subjek yang dituju pada ketentuan Pasal 523 ayat (3) Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Pembatasan hanya pada tiga subjek hukum yang dituju dapat memunculkan dampak tidak terjeratnya pelaku yang melakukan tindak pidana politik uang selama tahapan kampanye dan masa tenang diluar ketiga pelaku tersebut.

Selain itu, ketentuan Pasal 523 Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum hanya membatasi pihak pemberi atau orang yang menjanjikan, sedangkan pihak penerima tidak diatur dengan tegas. Berbeda halnya dengan ketentuan pada Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah. Keterbatasan pengaturan tentang subjek yang dituju, dapat membuat praktik politik uang semakin banyak dilakukan. Selama ini, pada praktik politik uang, lebih banyak dilakukan oleh pihak tim pelaksana atau pihak lain yang ditunjuk tim pelaksana, jarang dilakukan secara langsung oleh peserta pemilu.

Selanjutnya terkait bentuk perbuatannya, disebutkan dalam klausul: "menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya". Istilah uang merujuk pada mata uang tertentu yang dapat dijadikan alat tukar. Adapun janji merupakan suatu pemberian yang ditangguhkan pemberiannya. Kesulitan muncul dalam merumuskan klausul "materi lainnya". Materi lain diartikan secara sederhana dengan pemberian selain uang dan janji. Selain itu, pendefinisian "materi lain" dapat

dilakukan dengan melihat aturan bahan kampanye Pemilu sebagaimana diatur pada Pasal 33 ayat (2) PKPU No. 15 Tahun 2023 Tentang Kampanye Pemilu. Bahan kampanye dimaksud ialah berupa selebaran, brosur, pamflet, poster, stiker, pakaian, penutup kepala, alat minum/makan, kalender, kartu nama, pin, alat tulis, dan atau atribut kampanye lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Setiap bahan kampanye tersebut jika dikonversikan dalam bentuk uang paling tinggi bernilai Rp. 100.000,00 (seratus ribu rupiah), atau sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai standar biaya masukan, dan/atau yang harganya tetap wajar.

Pemberian materi lainnya pada kampanye pemilu, biasanya dalam bentuk dari pengganti uang makan atau transportasi untuk kegiatan sosial, keagamaan, olahraga, dan sebagainya. Modus yang berkembang pada Pemilu 2024, diantaranya pemberian hadiah lomba atau doorprize untuk kegiatan perlombaan, seperti e-sports, lomba voli, lomba futsal, lomba sepakbola, dan sebagainya. Pengaturan mengenai hadiah, memang tidak diatur dalam PKPU No. 15 Tahun 2023 Tentang Kampanye Pemilu, namun, jika melihat pengaturan pada Pasal 83 Ketentuan Penutup, dapat dikembalikan kepada PKPU No. 23 Tahun 2018 Tentang Kampanye Pemilihan Umum. Jika melihat pada Pasal 52 PKPU No. 23 Tahun 2018 Tentang Kampanye Pemilihan Umum hadiah perlombaan diatur dengan ketentuan bahwa perlombaan dilaksanakan paling banyak 3 (tiga) kali selama masa kampanye, hadiah diberikan dalam bentuk barang, dan nilai barang secara akumulatif paling tinggi seharga Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah). Seharusnya hal ini disosialisasikan dengan baik kepada seluruh peserta pemilu, pelaksana, maupun tim kampanye. Pengawasan juga harus diperketat, untuk mencegah terjadinya pelanggaran politik uang.

Permasalahan selanjutnya adalah terkait dengan struktur atau aparatur, Mengenai penegakan hukum pemilu, yang berperan ialah Sentra Penegakkan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu) yang terdiri atas Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan. Dalam persidangan seringkali terjadi ketidaksepahaman terhadap pemahaman unsur delik. Tindak pidana pemilu merupakan salah satu bentuk tindak pidana khusus, yang berkaitan dengan hukum tata negara, dibutuhkan kesiapan dan pemahaman dari penegak hukum. Sebelum bertugas di Sentra Gakkumdu, aparat penegak hukum harus mendapat pendidikan khusus tentang pidana pemilu. Selain itu, koordinasi pada sentra gakkumdu seringkali tidak efektif, tidak jarang terjadi perbedaan tafsir antara pengawas pemilu dengan aparat penegak hukum pada Sentra Gakkumdu. Permasalahannya adalah terbatasnya kewenangan sentra gakkumdu, masih berbentuk forum bukan sebagai institusi mandiri, sehingga kewenangannya terbatas. Kedepan, sentra gakkumdu haruslah diperkuat dari segala aspeknya, terutama dalam penguatan pemahaman dan koordinasi antara pengawas pemilu dan aparat penegak hukum.

Faktor ketiga terkait dengan budaya masyarakat. Fenomena politik uang mulai terjadi secara masif di Indonesia pada pemilu pasca orde reformasi. Jika diperhatikan pada pemilu 2019, tingginya angka politik uang juga dipengaruhi oleh sudut pandang jaringan patron klien berupa hubungan timbal balik pertukaran keuntungan demi memperoleh dukungan politik. Jaringan patron-klien merupakan sebuah hubungan yang ditandai dengan pemberian sumberdaya ekonomi dan politik dari calon anggota legislatif (caleg) atau peserta pemilu lain yang memiliki kekuasaan personal di sisi lain ada pamrih loyalitas dan dukungan politik dari klien, yakni calon pemilih. Jaringan patron-klien ini menjadi aktivitas demi mendulang suara untuk pemenangan caleg dan keuntungan

ekonomi yang diterima oleh calon pemilih²⁵.

Politik uang sudah menjadi budaya dan mengakar pada pemilihan umum. Masyarakat menganggap pemberian politik uang merupakan hal yang biasa. Terdapat pandangan di masyarakat, pemilu merupakan kesempatan untuk mendapatkan politik uang dalam bentuk apapun. Hal ini disebabkan banyak aspek mulai dari rendahnya pendidikan politik dan kesadaran hukum Masyarakat. Selain itu, terdapat masyarakat yang cenderung apatis, yang berpandangan hasil pemilu tidak berpengaruh kepada kehidupan atau kesejahteraan. Seluruh pihak harus ambil bagian dalam memperbaiki kondisi masyarakat demikian. Pendidikan politik harus dilakukan sedini mungkin kepada calon pemilih, supaya terdapat pemahaman yang mendalam tentang makna kedaulatan rakyat dan pentingnya hak pilih pada setiap warga negara. Peserta pemilu harus ikut memberikan pendidikan politik kepada masyarakat dan berupaya untuk tidak memberikan atau menjanjikan, uang atau materi lainnya pada penyelenggaraan pemilu. Penyelenggara dan pemerintah

mendorong masyarakat untuk berpartisipasi secara aktif dalam penyelenggaraan pemilu, misalnya dengan ambil bagian dalam pengawasan partisipatif dan membentuk desa atau kelompok anti politik uang.

Kesimpulan

Dalam penegakan hukum tindak pidana politik uang pada pemilu, terdapat beberapa permasalahan. Pertama, terkait dengan norma hukum atau peraturan perundang-undangan pemilu, masih terdapat permasalahan diantaranya keterbatasan subjek atau pelaku hanya pelaksana, peserta, dan/atau tim kampanye. Hal ini mengakibatkan pihak lain yang terlibat tidak dapat dipidana. Seharusnya subjek atau pelaku diperluas menjadi setiap orang. Kedua, terkait penegak hukum, masih terdapat pemahaman dan koordinasi yang kurang efektif. Terakhir, terkait dengan budaya hukum, masih terdapat masyarakat yang memandang politik uang sebagai hal biasa dalam pemilu. Hal ini diantaranya diakibatkan oleh pendidikan politik di masyarakat yang masih rendah.

²⁵ E. Aspinall dan M. Sukmajati, *Politik Uang di Indonesia: Patronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014*, Yogyakarta: Polgov, 2015.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, Dampak Politik Uang dalam Pemilu dan Pemilihan, *AWASIA Jurnal Pemilu dan Demokrasi*, Vol. 1, No. 2, 2021.
- Affan Gaffar, *Politik Indonesia, Transaksi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000.
- Almas Ghaliya Putri Sjafrina, Dampak Politik Uang Terhadap Mahalnya Biaya Pemenangan Pemilu dan Korupsi Politik, *Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS*, Vol. 5 No.1.
- Aspinall, E. dan M. Sukmajati, *Politik Uang di Indonesia: Patronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014*, Yogyakarta: Polgov, 2015.
- David Estlund, *The Oxford Handbook of Political Philosophy*, New York: Oxford University Press, 2012.
- Ellya Rosama, Negara Demokrasi dan Hak Asasi Manusia, *Jurnal TAPIS*, Vol.12 No.1, 2016.
- Fortunatus Hamsah Manah, <https://rumahpemilu.org/politik-uang-dan-solusinya-dalam-hukum/> diunduh tanggal 22 Desember 2023.
- Franz Magnis Suseno, *Mencari Sesosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Jakarta Gramedia Pustaka Utama, 1995.
- Hariman Satria, Politik Hukum Tindak Pidana Politik Uang dalam Pemilihan Umum di Indonesia, *Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS*, Vo. 5 No. 1.
- I Wayan Febrianto; Ida Ayu Putu Widiati; dan Luh Putu Suryani, Analisis Penanganan Politik Uang Ditinjau Dari Undang-Undang Pilkada, *Jurnal Interpretasi Hukum*, Vol.1 No.2, 2020.
- Sriyanto, I., *Praktik Politik Uang Dalam Perspektif Hukum Pidana*, 2003, *Lex Journalica*, Vol.1, No.1.
- Jeffri Arlinandes Chanda, M. dan Jamaludin Ghafur, Peranan Hukum dalam Mencegah Praktik Politik Uang (Money Politic) dalam Pemilu di Indonesia: Upaya Mewujudkan Pemilu yang Berintegritas, 2020, *Wajah Hukum*, Vo. 4, No. 1.
- Jhony Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum*, Malang: Bayu Media, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013.
- Marcus Mietzner, *Money, Power, and Ideology: Political Parties in Post-Authoritarian*, Inggris: National University of Singapore Press, 2013.
- Miriam Budiardo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010.
- Muten Nuna dan Roy Marthen Moonti, Kebebasan Hak Sosial-Politik dan Partisipasi Warga Negara Dalam Sistem Demokrasi di Indonesia, *Jurnal Ius Constituendum*, Vol. 4 No. 2, 2019.
- Perhat Alfaz dan Suswanta, Bentuk dan jaringan patron-Klien Politik Uang pada Pemilu Legislatif Tahun 2019 di Kabupaten Tasikmalaya, *Jurnal Pemerintahan dan Kebijakan (JPK)*, Vol 2 No 3, 2021.
- Ramon Azmi Pratama dan Dheny Wahyudi, Problematika Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Politik Uang (Money Politic) dalam Pemilihan Umum, *Journal of Criminal*, 2020, Vol. 1 No. 2.
- Rusli Karim, M., *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Yogyakarta: Tiara Wacana, 1991.
- Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis: Prinsip-prinsip Dalam Konstitusi Indonesia*, Depok: RajaGrafindo Persada, 2019.
- Santoso Sastropoetro. *Partisipasi, Komunikasi, Persuasi dan Disiplin dalam Pembangunan Nasional*, Bandung: Alumni, 1986.
- Susan Rose-Ackerman dan Bonnie J. Palifka, *Democracy: Corruption, Connections, and Money in Politics*, Inggris: Cambridge University Press, 2016.
- Wilma Silalahi, *Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Serentak*, Depok: RajaGrafindo Persada, 2019