

**PROBLEMATIKA PENGATURAN TENTANG LARANGAN POLITIK UANG (*MONEY
POLITIC*) DALAM PEMILU : ANALISIS TERHADAP PENJELASAN 286 UU NO 7
TAHUN 2017 TENTANG PEMILU.**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta



Oleh :

ICHZA SEPTIAN TAMA

No. Mahasiswa : 16410117

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2020

**PROBLEMATIKA PENGATURAN TENTANG LARANGAN POLITIK UANG (*MONEY
POLITIC*) DALAM PEMILU : ANALISIS TERHADAP PENJELASAN 286 UU NO 7
TAHUN 2017 TENTANG PEMILU.
SKRIPSI**

**Diajukan untuk memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh Gelar Sarjana
(Strata-1) Pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia**



**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
F A K U L T A S H U K U M
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2020**



HALAMAN PERSETUJUAN

**PROBLEMATIKA PENGATURAN TENTANG LARANGAN POLITIK UANG (*MONEY
POLITIC*) DALAM PEMILU : ANALISIS TERHADAP PENJELASAN 286 UU NO 7
TAHUN 2017 TENTANG PEMILU.**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk Diajukan ke Depan
Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendaratan

Pada Tanggal:



Yogyakarta, 20 Mei 2020

Dosen Pembimbing Tugas Akhir

(Jamaludin Ghafur S.H, M.H)

NIP:124100102



HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR

PROBLEMATIKA PENGATURAN TENTANG LARANGAN POLITIK UANG (MONEY POLITIC) DALAM PEMILU : ANALISIS TERHADAP PENJELASAN 286 UU NO 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILU.

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendaran Pada
tanggal 7 Juli 2020 dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 7 Juli 2020

Tim Penguji

1. Ketua : Jamaludin Ghafur, S.H., M.H
2. Anggota : Drs. H. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.
3. Anggota : Dian Kus Pratiwi, S.H., M.H

Tanda Tangan



Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta



Fakultas Hukum

Dekan

Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H

NIK 904100102

Bismillahtrahmanhrrahim

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya:

Nama : Ichza Septian Tama

No. Mahasiswa : 16410117

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan karya tulis ilmiah berupa skripsi (selanjutnya disebut "karya ilmiah") dengan judul:

PROBLEMATIKA PENGATURAN TENTANG LARANGAN POLITIK UANG (*MONEY POLITIC*) DALAM PEMILU : ANALISJS TERHADAP PENJELASAN 286 UU NO 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILU.

Karya ilmiah ini akan saya njukan Kcpada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil yng dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar Asli (orisinalitas), bebas dari unsur-unsur "*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*";
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik karya ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah ini.

Selanjutnya berkaitan dengan dengan hal diatas (terutama pernyataan butir no. 1 dan no 2.), saya sanggup menerima sanksi, baik administratif, akademik, bahkan pidana jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan kewajiban sayas, kedepan "Majelis" atau "Tim" Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh Pimpinan Fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir terjadipada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di Yogyakarta Pada tanggal 20 Mei 2020

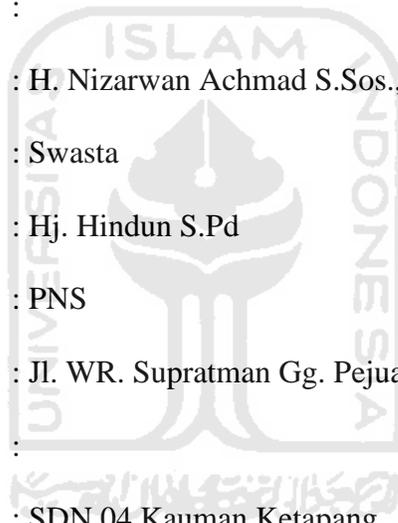


v



CURRICULUM VITAE

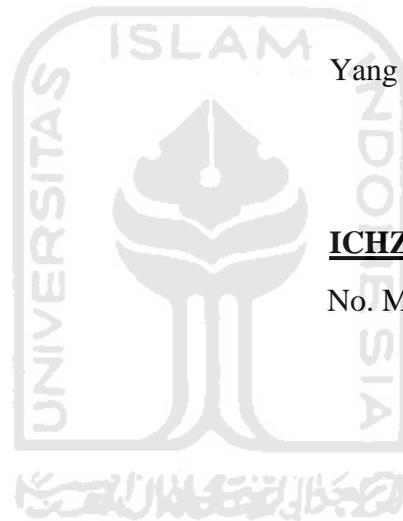
1. Nama Lengkap : Ichza Septian Tama
2. Tempat Lahir : Kabupaten Ketapang Provinsi Kalimantan Barat
3. Tanggal Lahir : 27 September 1997
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Golongan Darah : 0
6. Alamat Terakhir : Gg. Kendalisodo No. 890 Kotagede Yogyakarta
7. Alamat Asal : Jl. WR. Supratman Gg. Pejuang 1 No. 16 Ketapang
8. Identitas orangtua/ Wali :
 - a. Nama Ayah : H. Nizarwan Achmad S.Sos.,M.Si
Pekerjaan : Swasta
 - b. Nama Ibu : Hj. Hindun S.Pd
Pekerjaan : PNS
Alamat Orangtua : Jl. WR. Supratman Gg. Pejuang 1 No. 16 Ketapang
9. Riwayat Pendidikan :
 - a. SD : SDN 04 Kauman Ketapang
 - b. SMP : SMPN 01 Ketapang
 - c. SMA/MA : SMAN 01 Ketapang
10. Riwayat Organisasi :
 - a. Wakil Ketua I OSIS SMAN 01 Ketapang Periode 2014-2015
 - b. Ketua Umum Ikatan Pemuda dan Pelajar Mahasiswa Kabupaten Ketapang Yogyakarta Periode 2018-2019
 - c. Kader HMI FH UII 2016



- d. Kepala Unit Perguruan Tinggi dan Jaringan HMI FH UII Periode 2018-2019
- e. Staff Bidang Eksternal HMI KORKOM UII Periode 2019-2020
- f. Staff Kajian dan Diskusi TAKMIR Masjid Al-Azhar Periode 2017-2018
- g. Sekertaris Jenderal DPM FH UII Periode 2019-2020

11. Hobi : Futsal dan Bernyanyi

Yogyakarta, 20 Mei 2020



Yang Bersangkutan

ICHZA SEPTIAN TAMA

No. Mahasiswa : 16410117

HALAMAN MOTTO

“Kita bukanlah apa yang kita pikirkan tapi kita adalah apa yang kita lakukan”

(Syaiikh Umar Vadillo)



HALAMAN PERSEMBAHAN

Skripsi ini penulis persembahkan kepada :

- 1. Untuk bapak dan ibu serta keluarga yang tercinta*
- 2. Untuk Almamater Universitas Islam Indonesia yang dibanggakan*
- 3. Masyarakat di Seluruh Indonesia, semoga dapat berkontribusi dalam menambah khasanah ilmu pengetahuan*
- 4. Untuk sosok inspiratif dalam hidup : Nabi Muhammad SAW, Syaikh Abdalqadir Ash-Shufi, Syaikh Umar Vadillo, Alm. H. Agus Salim, Alm. Sultan Hamid II, dan Amir Muhammad Yasir Anshari*
- 5. Untuk saudara seperjuangan yang tergabung dalam ITGD, HMI FH UII 2016, dan DPM FH UII 2019*
- 6. Untuk saudara seperantauan yang tergabung dalam IKPMKK Yogyakarta*
- 7. Untuk saudara yang selalu menjadi nafas untuk Bersama tetap mencintanya Fuqara Tanjungpura Darusallam*



KATA PENGANTAR



Syukur ke hadirat Allah SWT, Dzat pemberi ni'mat yang tak mampu hamba ini berpaling dari-Nya, karena dengan rahmat dan karunia-Nya penulis mampu menyelesaikan skripsi yang berjudul **“PROBLEMATIKA PENGATURAN TENTANG LARANGAN POLITIK UANG (*MONEY POLITIC*) DALAM PEMILU : ANALISIS TERHADAP PENJELASAN 286 UU NO 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILU”**. Penyelesain tulisan ini merupakan akumulasi dari serangkain usaha penulis, ditopang bantuan bantuan berbagai pihak dalam berbagai bentuknya. Oleh karenanya tanpa bermaksud mengurangi penghargaan dan rasa terimakasih kepada semua pihak, penulis secara khusus menghaturkan rasa terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia atas kesempatan yang diberikan bagi penulis untuk menimba ilmu di universitas tercinta ini.
2. Bapak Jamaludin Ghafur S.H., M.H. yang telah bersedia meluangkan waktunya, memberikan kritik, saran dan diskusi selama proses penyelesaian tulisan ini. Dan beliau salah satu panutan saya selama proses menimba ilmu di kampus ini.
3. Bapak Dr. Mudzakkir S.H., M.H. selaku Dosen Pendamping Akademik (DPA) yang selama ini telah memberikan banyak inspirasi selama proses perkuliahan di kampus yang tercinta ini.
4. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang tidak dapat penulis sebut satu persatu. Terimakasih atas curahan ilmu selama ini, semoga Allah SWT mengangkat derajat serta selalu melimpahkan kesehatan dan menjaga iman kita sekalian.
5. Terimakasih kepada kedua orang tua saya H. Nizarwan Achmad S.Sos., M.Si dan Hj. Hindun S.Pd yang selalu menjadi malaikat penyejuk dalam kehidupan dan menjadi sosok yang selalu memotivasi serta mengarahkan untuk berbuat kebaikan.
6. Kepada kakak-kakak saya Renny Hardiani S.Pd, Harni Syardianti S.Stp, dan Dewi Hardina Febriani S.Pd yang selalu menjadi spirit saya dalam menyelesaikan studi ini.
7. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu dalam lembaran ini. Inshaallah penulis tidak akan melupakan jasa-jasa kalian semua.

Selanjutnya, menyadari akan segala kekurangan dan keterbatasan yang ada dalam penulisan karya ini, maka semua kritik dan saran yang bersifat konstruktif akan penulis harga serta akan penulis indahkan demi terwujudnya sebuah karya yang baik. Selain itu, tulisan ini agar dapat menjadi sumbangsih dari pemikiran penulis untuk permasalahan hukum di Indonesia umum nya, dan Pemilu khususnya. Demikian semoga Allah SWT senantiasa meridhoi kita semua.

Yogyakarta, 20 Mei 2020

ICHZA SEPTIAN TAMA

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGAJUAN	ii
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR	iv
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS KARYA TULIS	v
HALAMAN CURRICULUM VITAE	vi
HALAMAN MOTTO	viii
HALAMAN PERSEMBAHAN	ix
KATA PENGANTAR	x
DAFTAR ISI	xi
ABSTRAK	xii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	9
D. Manfaat Penelitian	9
E. Orisinalitas	9
F. Tinjauan Pustaka.....	11
G. Definisi Operasional	17
H. Metode Penelitian	17
I. Sistematika Pembahasan.....	20
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, PEMILU, DAN <i>MONEY POLITIC</i>	
A. Teori Demokrasi	21
B. Teori Pemilihan Umum.....	35
C. Teori <i>Money Politic</i>	38
BAB III PEMBAHASAN	
A. Penjelasan Pasal 286 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu Yang Tidak Mengkualifikasi Biaya Makan, Minum, Dan Transportasi Sebagai <i>Money Politic</i> ..	44
B. Implikasi Adanya Pasal 286 UU Nomor 7 Tahun 2017 Terhadap Praktek <i>Money Politic</i>	71
BAB IV PENUTUP	
A. KESIMPULAN.....	85
B. SARAN.....	86

ABSTRAK

Pelaksanaan demokrasi melalui sarana pemilu makin diperkuat yang ditandai dengan diadopsinya pengaturan prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan pemilu dalam konstitusi hasil perubahan, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Aturan yang mengatur mengenai pemilu hasil pendelegasian dari UUD NRI 1945 diejawantahkan ke dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Undang-undang tersebut mengatur segala hal berkaitan dengan teknis dalam proses Pemilu, baik Pemilu Legislatif maupun Pemilu Eksekutif. Meskipun aturan mengenai Pemilu telah diatur sedemikian rincinya bukan berarti Pemilu di Indonesia bebas dari masalah. Masalah utama yang kerap kali menjadi hal yang di sorot lembaga penyelenggara Pemilu yaitu masalah mengenai *money politic*. Hingga saat ini, praktik *money politic* atau politik uang dalam penyelenggaraan pemilihan umum masih menjadi musuh utama demokrasi, karena prakteknya dianggap akan mempengaruhi dan mengurangi kebebasan seseorang dalam menentukan hak pilihnya. " Di samping itu, UU Pemilu ini membolehkan pemberian biaya uang makan/minum, biaya uang/transportasi, biaya/uang pengadaan bahan kampanye kepada peserta kampanye pada pertemuan terbatas dan tatap muka peserta pemilu. Hal ini berdasarkan pada lampiran Pasal 286 UU Pemilu tidak termasuk pada kategori materi lainnya. Selanjutnya, pada aturan bahan kampanye tercantum pada Peraturan KPU Ini artinya kita bisa melihat bahwa ternyata UU Pemilu ini memiliki kelemahan dalam menjerat perilaku *money politic* bila dibandingkan dengan UU Pilkada. Berangkat dari problematika diatas, maka muncullah beberapa pertanyaan yaitu: Mengapa penjelasan pasal 286 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu mengatur bahwa biaya makan, minum, dan transportasi tidak termasuk *money politic*? Apa implikasi adanya pasal 286 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu terhadap praktek *money politic* ? .Penelitian ini adalah penelitian yang bersifat normatif, pendekatan yang dilakukan meliputi pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Jenis data yang digunakan adalah data primer dan sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Data yang terkumpul kemudian dianalisa melalui analisa deskriptif kualitatif. Hasil analisis adalah bahwa lampiran tentang penjelasan Pasal 286 UU Pemilu tidak tepat karena memberikan celah kepada peserta pemilu untuk bisa memberikan biaya makan, minum dan transportasi kepada peserta kampanye dalam bentuk lain selain yang bersifat non tunai, selain itu aturan Pasal 286 tidak terlalu berimplikasi terhadap terjadinya praktek *money politic*, sebab dalam aturan ini hanya melarang pemberian yang berbentuk uang atau materi lainnya, tetapi memungkinkan pemberian berupa bentuk non tunai seperti voucher makan, minum, atau voucher untuk biaya transportasi.

Kata kunci: Pemilu, Penjelasan, Impilkasi, dan Money Politic

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara demokrasi berpaham pada falsafah Pancasila. Sila ke 4 Pancasila menyatakan bahwa Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan. Hal ini menyatakan bahwa prinsip bermusyawarah untuk mufakat melalui wakil-wakilnya dan badan-badan perwakilan dalam memperjuangkan mandat rakyat. Pandangan ini memberikan justifikasi bahwa demokrasi di republik ini dijalankan melalui mekanisme Pemilu (pemilihan umum).¹

Pemilu merupakan instrument atau sarana untuk melaksanakan demokrasi, bahkan di banyak negara demokrasi, pemilu dianggap sebagai lambang sekaligus tolak ukur demokrasi.² Salah satu wujud pelibatan masyarakat dalam proses politik adalah pemilihan umum (pemilu). Pemilu merupakan sarana bagi masyarakat untuk ikut menentukan figur dan arah kepemimpinan negara atau daerah dalam periode tertentu. Ketika demokrasi mendapat perhatian yang luas dari masyarakat dunia, penyelenggaraan pemilu yang demokratis menjadi syarat penting dalam pembentukan kepemimpinan sebuah negara. Pemilu memiliki fungsi utama untuk menghasilkan kepemimpinan yang benar-benar mendekati kehendak rakyat. Oleh karena itu, pemilu merupakan salah satu sarana legitimasi kekuasaan.³

¹Yusdiyanto, 'Makna Filosofis Nilai-Nilai Ke-Empat Pancasila Dalam Sistem Demokrasi di Indonesia', Jurnal Hukum, Vol. 10, Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2016, hlm. 259-260.

²Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta : 2008, hlm. 461

³<http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/507-peran-partai-politik-dalam-penyelenggaraan-pemilu-yang-aspiratif-dan-demokratis>, 6 November 2019, 15.30.

Berbicara mengenai pemilu di Indonesia, Pemilu di Indonesia telah melewati sebuah perjalanan Panjang jika ditarik dari segi historisnya. Di Indonesia sendiri diketahui bahwa Pemilu presiden diadakan selama 5 tahun sekali, namun sebelum itu prosesnya sempat tidak seteratur sekarang. Pemilu di Indonesia dimulai sejak tahun 1955, 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009, 2014, dan 2019.

Pemilu 1955 diadakan dua kali berdasarkan amanat UU No. 7 Tahun 1953. Keduanya dibedakan berdasarkan tujuannya; Pemilu pertama yang dilaksanakan pada tanggal 29 September 1955 diadakan untuk memilih anggota-anggota DPR. Pemilu kedua, 15 Desember 1955 untuk memilih anggota-anggota Dewan Konstituante. Pada pemilu pertama diikuti oleh 118 peserta yang terdiri dari 36 partai politik, 34 organisasi kemasyarakatan, dan 48 perorangan, sedangkan untuk Pemilu kedua diikuti oleh 91 peserta yang terdiri dari 39 partai politik, 23 organisasi kemasyarakatan, dan 29 perorangan.

Pemilihan Umum kedua ini terjadi pada Masa Orde Baru berasaskan UU No.15 Tahun 1969. Dilaksanakan pada tanggal 5 Juli 1971 dengan tujuan pemilihan anggota DPR dengan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar. 10 partai politik ikut dalam pemilu ini; Partai Nadhalatul Ulama, Partai Muslim Indonesia, Partai Serikat Islam Indonesia, Persatuan Tarbiyah Islamiiah, Partai Nasionalis Indonesia, Partai Kristen Indonesia, Partai Katholik, Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia, Partai Murba dan Sekber Golongan Karya.

Menggunakan sistem yang sama pada sistem yang digunakan pada Pemilu 1971, Pemilu yang terjadi di Masa Orde Baru ini diawali pada tanggal 2 Mei 1977. Berkat

terjadinya fusi (peleburan) parpol peserta Pemilu, Pemilu 1977-1997 diikuti hanya 3 peserta; Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang merupakan fusi dari partai NU, Parmusi, Perti, dan PSII. Partai Golongan Karya (GOLKAR) serta Partai Demokrasi Indonesia (PDI) yang merupakan fusi dari PNI, Parkindo, Partai Katolik, Partai IPKI dan Partai Murba.

Mengingat jaraknya yang berdekatan, persiapannyapun tergolong singkat, pelaksanaan pemilu 1999 ini tetap dilakukan sesuai jadwal, yakni 7 Juni 1999. Tidak seperti yang diprediksi dan dikhawatirkan banyak pihak sebelumnya, ternyata Pemilu 1999 dapat terlaksana dengan damai, tanpa ada kekacauan yang berarti. Pemilu 1999 menandai pemilihan pertama pada Masa Reformasi. Dilakukan serentak di seluruh Indonesia. Dari Pemilu 1999 inilah demokrasi di Indonesia bangkit. Terbukti melalui jumlah peserta yang ikut dalam pemilihan. Terdapat 48 Partai Politik menjadi peserta pemilu saat itu.

Pada Pemilu 2004, masyarakat dapat secara langsung memilih DPR, DPD, DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden. Pemilu 2004 diselenggarakan secara serentak pada tanggal 5 April 2004 untuk memilih 550 anggota DPR, 128 Anggota DPD serta DPRD periode 2004-2009. Sedangkan untuk pemilihan presiden dan wakil presiden dilaksanakan pada 5 Juli 2004 (putaran I) dan 20 September 2004 (putaran II). Pemilu 2004 menunjukkan kemajuan dalam demokrasi kita.

Pemilu 2009 merupakan pemilihan umum kedua setelah Pemilu 2004 yang diikuti pemilihan langsung presiden dan wakil presiden. Ketentuan dalam pemilihan presiden dan wakil presiden ini ditentukan bahwa pasangan calon terpilih adalah

pasangan yang memperoleh suara lebih dari 50% dari jumlah suara dengan sedikitnya 20% suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari 50% jumlah provinsi di Indonesia. Peserta pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD tahun 2009 diikuti oleh 44 Partai Politik (Parpol), yang terdiri dari 38 partai nasional dan 6 partai lokal Aceh.

Diadakan dua kali pada tanggal 9 April 2014 dengan tujuan pemilihan para anggota legislatif, disusul 3 bulan setelahnya pada tanggal 9 Juli 2014 dengan tujuan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 2014 (biasa disingkat Pemilu Legislatif 2014) untuk memilih 560 anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), 132 anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota) se-Indonesia periode 2014-2019. Terdapat sepuluh Partai Politik yang mengikuti Pemilu 2014, yaitu : Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Demokrat, Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Partai Golongan Karya (Golkar), Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Nasional Demokrat (Nasdem) serta Partai Persatuan Pembangunan (PPP).⁴

Sementara itu, pada pemilu 2019, jumlah peserta pemilu kembali bertambah menjadi 16 partai politik nasional yaitu Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Gerindra, Partai Golkar, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai

⁴<https://www.goodnewsfromindonesia.id/2018/09/06/sejarah-pemilu-di-indonesia>, 6 November 2019, 16.00

Nasdem, Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Demokrat (PD), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Perindo, Partai Berkarya, Partai Solidaritas Indonesia (PSI), Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura), Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Garuda, dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI).⁵

Pelaksanaan demokrasi melalui sarana pemilu makin diperkuat yang ditandai dengan diadopsinya pengaturan prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan pemilu dalam konstitusi hasil perubahan, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Dalam hal ini, UUD NRI 1945 mengatur asas-asas penyelenggaraan pemilu, jenis jabatan yang dipilih dalam pemilu, waktu penyelenggaraan dan Lembaga penyelenggara. Adapun yang dikehendaki oleh UUD NRI 1945 adalah pemilu yang dilaksanakan secara demokratis sesuai panduan umum penyelenggara pemilu yang diatur Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945, yaitu: ‘langsung’, ‘umum’, ‘bebas’, ‘rahasia’, ‘jujur’, dan ‘adil’. Sementara itu, pengaturan lebih rinci ihwal penyelenggaraan pemilu didelegasikan diatur dengan undang-undang. Meski konstitusi memberikan delegasi, undang-undang pemilu harus mengacu pada asas penyelenggaraan pemilu dalam UUD NRI 1945.⁶

Aturan yang mengatur mengenai pemilu hasil pendelegasian dari UUD NRI 1945 diejawantahkan ke dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.

⁵Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis : Prinsip-prinsip dalam Konstitusi Indonesia*, PT. Rajagrafindo Persada, Depok, 2019, hlm. 83-84

⁶*Ibid*

Undang-undang tersebut mengatur segala hal berkaitan dengan teknis dalam proses Pemilu, baik Pemilu Legislatif maupun Pemilu Eksekutif.

Meskipun aturan mengenai Pemilu telah diatur sedemikian rincinya bukan berarti Pemilu di Indonesia bebas dari masalah. Masalah utama yang kerap kali menjadi hal yang di sorot lembaga penyelenggara Pemilu yaitu masalah mengenai *money politic*. Hingga saat ini, praktik *money politic* atau politik uang dalam penyelenggaraan pemilihan umum masih menjadi musuh utama demokrasi, karena prakteknya dianggap akan mempengaruhi dan mengurangi kebebasan seseorang dalam menentukan hak pilihnya. Semangat gerakan tolak *money politic* yang kerap disuarakan oleh jajaran Komisi Pemilihan Umum (KPU) maupun Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) pada tahapan kampanye, masa tenang, hingga proses pemungutan dan penghitungan suara seakan menjadi kian tak berarti tatkala dilemahkan oleh regulasi aturan perundang-undangan yang masih memberikan celah untuk praktek *money politic* dilaksanakan.

Berdasarkan laporan Bawaslu pada 2018, hasil pengawasan pada Pemilihan Kepala Daerah 2018 memperlihatkan adanya indikasi politik uang sebanyak 35 kasus di tahapan kampanye. Adapun pada tahapan masa tenang, ditemukan adanya 35 kasus yang tersebar di 10 provinsi. Pada proses pemungutan dan penghitungan suara, terdapat 2 kasus praktik politik uang yang terjadi di satu provinsi dan satu kabupaten. Meski demikian, perlu kita akui bahwa potensi pelanggaran *money politic* yang terjadi pada Pilkada 2018 cenderung menurun dibandingkan dengan Pilkada 2015 dan 2017. Mengapa demikian, selain strategi pencegahan maksimal yang dilakukan oleh Bawaslu, juga melihat sisi aturan regulasi UU Pemilihan terhadap aktor *money politic*

lebih kuat dan ketat. Aturan pilkada 2018 menyebutkan bahwa pemberi dan penerima bila terbukti melakukan *money politic* dikenakan sanksi pidana. Biaya transpor peserta kampanye pun harus dalam bentuk voucher tidak boleh dalam bentuk uang.

Hal itu tentu tidak senada dengan apa yang disebutkan Undang-Undang 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Dalam UU Pemilu tersebut, untuk kasus *money politic*, Pasal 284 menyebutkan, "*Dalam hal terbukti pelaksana dan tim kampanye pemilu menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye secara langsung atau tidak langsung untuk tidak menggunakan hak pilihnya, menggunakan hak pilihnya dengan memilih peserta pemilu dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah, memilih Pasangan Calon tertentu, memilih Partai Politik Peserta pemilu tertentu dan/atau memilih calon anggota DPD tertentu, sesuai dengan Pasal 286 hanya dijatuhkan sanksi administrasi.*" Di samping itu, UU Pemilu ini membolehkan pemberian biaya uang makan/minum, biaya uang/transportasi, biaya/uang pengadaan bahan kampanye kepada peserta kampanye pada pertemuan terbatas dan tatap muka peserta pemilu. Hal ini berdasarkan pada lampiran Pasal 286 UU Pemilu yang merupakan bagian tak terpisahkan yang menjelaskan mengenai ketentuan Pasal 286 UU Pemilu itu sendiri. Pasal 286 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu khususnya ayat 1 dan 2 menyebutkan: (1) Pasangan Calon, calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten kota, pelaksana kampanye, dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi Penyelenggara Pemilu dan/atau Pemilih. Kemudian ayat (2) menyatakan "Pasangan Calon serta calon anggota DPR, DPD,

DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan rekomendasi Bawaslu dapat dikenai sanksi administratif pembatalan sebagai Pasangan Calon serta calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota oleh KPU”.

Selain itu bila dilihat dari substansi pengaturan mengenai subjek *money politic* yang ada UU Pemilu memiliki kelemahan dalam menjerat pelaku *money politic* bila dibandingkan dengan UU Pilkada. Ada banyak celah yang bisa dilakukan oleh peserta pemilu untuk memengaruhi pemilih. Dengan dibolehkannya pemberian biaya transpor, makan minum kepada peserta kampanye pun tampaknya pengawas pemilu di lapangan akan sulit untuk membedakan mana *cost politic* dan *money politic* apalagi pemilih. Bagi mereka, ketika diberi sejumlah uang oleh peserta pemilu, pola pikirnya adalah untuk memilih calon yang bersangkutan. Barangkali dapat dihitung berapa persen di antara peserta kampanye yang hadir dalam pertemuan terbatas atau tatap muka dan paham terhadap regulasi aturan perundang-undangan? Dampaknya ke depan calon yang menang bisa berpotensi melakukan tindakan korupsi untuk mengganti seluruh biaya yang telah dikeluarkan pada tahapan pencalonan sampai pemungutan dan penghitungan suara.⁷

Dalam penelitian ini, peneliti hendak meneliti mengenai alasan mengapa penjelasan pasal 286 mengatur bahwa pemberian biaya uang makan/minum, biaya uang/transpor dalam UU Pemilu tersebut tidak termasuk *money politic* dan sudah

⁷<https://nasional.kompas.com/read/2018/11/27/16221261/regulasi-pemilu-dan-ancaman-money-politics>, 6 November 2019, 21.43

sejauh mana regulasi yang ada berdampak terhadap pemberantasan *money politic* dalam konteks pemilu di Indonesia. Mengingat *money politic* sebagai musuh utama dalam keberlangsungan demokrasi di Indonesia, dan mengingat pemilu sebagai kontestasi politik, kepastian pengaturan sangat diperlukan. Setiap norma dituntut untuk dirumuskan sejelas dan sepasti mungkin sesuai kaidah *lex stricta* dan *lex certa*. Sebaliknya, ketidakjelasan maksud atau mengandung multitafsir aturan akan menyebabkan proses pemilu tidak dipandu oleh sebuah kerangka hukum yang jelas dan pasti. Pada gilirannya, pemilu dapat terjebak pada proses penyelenggaraan yang tidak fair atau setidaknya dapat menyebabkan proses pemilu tidak dapat dipercayai. Dalam konteks ini, kejelasan dan kepastian juga menjadi kunci terlaksananya pemilu sesuai prinsip demokrasi. Kepastian hukum terkait pula dengan pemenuhan prinsip prediktibilitas proses pemilu. Setiap pengaturan proses atau tahapan pemilu haruslah memenuhi asas prediktibilitas, dimana semua tahapan diatur secara jelas dan pasti.⁸ Artinya, proses pemilu harus diatur secara pasti dan jelas tahap-tahap pelaksanaannya

B. Rumusan Masalah

1. Apakah tepat penjelasan Pasal 286 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang mengecualikan biaya makan, minum, dan transportasi dari bentuk *money politic* ?
2. Apa implikasi adanya penjelasan pasal 286 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu terhadap praktek *money politic* ?

⁸ Ramlan Surbakti, dkk, *Perekayasaan Sistem Pemilu untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintah di Indonesia, Jakarta: 2008, hlm. 56

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui tepat tidaknya penjelasan pasal 286 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu mengecualikan biaya makan, minum, dan transportasi sebagai bentuk *money politic*
2. Untuk mengetahui implikasi adanya penjelasan pasal 286 UU Nomor 7 Tahun 2017 terhadap praktek *money politic*.

D. Manfaat Penelitian

1. Bagi Peneliti

Penelitian membuat karya tulis ilmiah dan menerapkan di bidang Hukum Tata Negara. Menambah pengetahuan, kemampuan, dan mempertajam daya analisis terhadap suatu permasalahan mengenai dinamika pemilu di Indonesia khususnya pada kasus *money politic*.

2. Bagi Masyarakat

Memberikan referensi dan informasi ke masyarakat mengenai bahaya *money politic* terhadap kelangsungan demokrasi di Indonesia.

3. Bagi Ilmu Pengetahuan

Menambah khasanah ilmu pengetahuan dan dapat digunakan sebagai referensi terhadap penelitian-penelitian terkait.

E. Orisinalitas Penelitian

Untuk menyelesaikan permasalahan dalam penelitian ini tentu penulis tidak lepas dari hasil penelitian yang telah di teliti oleh peneliti terdahulu

sebagai acuan atau literatur dalam penelitian ini, baik itu dalam bentuk jurnal, skripsi, maupun tesis.

Adapun karya yang penulis ambil dan menjadi acuan diantaranya di tulis oleh :

1. Muhammad Tetuko Nadigo Putra AT (Fakultas Hukum Universitas Lampung,2018) “Upaya Penanggulangan Politik Uang (*Money Politic*) Pada Tahap Persiapan dan Pelaksanaan Pilkada Serentak di Provinsi Lampung”. Adapun penelitian ini menitikberatkan kepada upaya penanggulangan dan faktor penghambat upaya penanggulangan politik uang (*money politic*) pada tahap persiapan serta pelaksanaan pilkada serentak di Provinsi Lampung.

Persamaan penelitian ini dengan penelitian penulis pada dasarnya sama-sama ada membahas mengenai aspek *money politic*. Sedangkan perbedaannya dengan penelitian penulis ialah tulisan ini lebih spesifik membahas upaya penaggulangan dan faktor penghambat upaya penanggulangan politik uang (*money politic*) pada tahap persiapan serta pelaksanaan pilkada serentak.

2. Andi Akbar (Fakultas Ushuludin, Filsafat dan Ilmu Politik Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar) “*Pengaruh Money Politic Terhadap Partisipasi Masyarakat Pada PILKADA 2015 di Kabupaten Bulukumpa (Studi Kasus Desa Barugae Kec. Bulukumpa)*”

Adapun penelitian ini menitikberatkan kepada pengaruh *money politic* terhadap partisipasi masyarakat di Desa Barugae pada PILKADA tahun 2015 dan faktor yang melatarbelakangi masyarakat Desa Barugae melakukan *money politic*.

Persamaan penelitian ini dengan penelitian penulis ialah sama-sama membahas mengenai *money politic*. Sedangkan perbedaannya dengan penelitian penulis ialah dari aspek pembahasan penelitian ini lebih spesifik membahas mengenai pengaruh *money politic* terhadap partisipasi masyarakat dalam Pilkada.

F. Tinjauan Pustaka

1. Demokrasi

Istilah demokrasi berawal dari bahasa Yunani, yakni *demokratia*. Kata ini terbentuk dari kata *demos* yang berarti rakyat, dan *kratos* yang berarti kekuatan atau kekuasaan. Jadi, demokrasi sepadan artinya dengan kekuasaan rakyat. Kekuasaan itu mencakup sektor sosial, ekonomi, budaya, dan politik. Pengertian demokrasi secara umum adalah sistem pemerintahan dengan memberikan kesempatan kepada seluruh warga negara dalam pengambilan keputusan. Dimana keputusan itu akan berdampak bagi kehidupan seluruh rakyat. Arti lainnya adalah rakyat bertindak sebagai pemegang kekuasaan tertinggi.⁹

⁹<https://salamadian.com/pengertian-demokrasi>, 11 November 2019, 19.14

Teori dari demokrasi itu sendiri sangat berkaitan dengan pemikiran mengenai hubungan negara dan hukum di Yunani Kuno pada saat itu antara abad ke-4 masehi sampai abad ke-6 masehi. Pada waktu itu dalam pelaksanaannya demokrasi yang di praktekkan bersifat demokrasi langsung (*direct democracy*) dimana rakyat mempunyai hak dalam membuat keputusan-keputusan politik secara langsung berdasarkan prosedur mayoritas.¹⁰

Demokrasi pada awal perkembangannya, dikenal sebagai demokrasi klasik atau demokrasi konstitusional. A.V. Dicey menggambarkan demokrasi konstitusional abad ke-19 sebagai negara demokrasi berdasarkan hukum (*rule of law*), yaitu pembatasan kekuasaan meliputi hal-hal berikut:¹¹

- a. Supremasi aturan hukum
 - b. Kedudukan sama di depan hukum
 - c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang dan putusan pengadilan
- Konsep demokrasi yang memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan

berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia. Demokrasi menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan yang kemudian dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat. Berdasarkan pada teori kontrak sosial, untuk memenuhi hak-hak tiap manusia tidak mungkin dicapai oleh masing-masing orang secara individual, tetapi harus bersama-sama. Maka dibuatlah perjanjian sosial yang berisi tentang apa yang menjadi tujuan bersama, batas-batas hak individual, dan siapa yang bertanggung jawab untuk pencapaian tujuan tersebut dan menjalankan perjanjian yang telah dibuat dengan batas-

¹⁰Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta : 2008, hlm. 109

¹¹Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, 2016

batasnya. Perjanjian tersebut diwujudkan dalam bentuk konstitusi sebagai hukum tertinggi di suatu negara (*the supreme law of the land*), yang kemudian dielaborasi secara konsisten dalam hukum dan kebijakan negara. Proses demokrasi juga terwujud melalui prosedur pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat dan pejabat publik lainnya.

Selain itu, prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian, negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat*, melainkan *demokratische rechtsstaat*.¹²

2. Pemilihan Umum

Pemilihan umum yang kemudian disingkat menjadi pemilu, dan selanjutnya kata *pemilu* begitu akrab dengan masalah politik dan pergantian pemimpin, karena pemilu, politik dan pergantian pemimpin saling berkaitan. Pemilu yang diselenggarakan tidak lain adalah masalah politik yang berkaitan dengan masalah pergantian pemimpin. dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, kata *pemilihan* berasal dari kata dasar *pilih* yang artinya “dengan teliti memilih, tidak dengan sembarangan saja, mengambil mana

¹²Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta : 2015, hlm. 200-201

yang disukai, mencari atau mengasingkan mana-mana yang baik, menunjuk orang, calon”. Kata *umum* berarti “mengenai seluruhnya atau semuanya, secara menyeluruh, tidak menyangkut yang khusus (tertentu) saja”. Demikian juga dalam kamus hukum, *the process of choosing by vote a member of a representative body, such as the House of Commons or a local authority. For the House of Commons, a general election involving all UK constituencies is held when the sovereign dissolves Parliament and summons a new one*. Dengan demikian, kata *pemilihan umum* adalah memilih dengan teliti, seksama sesuai dengan hati nurani seorang wakil yang dapat membawa amanah dan dapat menjalankan kehendak pemilih.¹³

Secara teoritis pemilihan umum dianggap merupakan tahap paling awal dari berbagai rangkaian kehidupan ketatanegaraan yang demokratis, sehingga pemilu merupakan motor penggerak dalam demokrasi.¹⁴ Pemilu merupakan salah satu tujuan dari perwujudan kedaulatan rakyat dalam suatu sistem demokrasi, karena tanpa ada pemilu suatu negara tidak akan disebut sebagai negara demokrasi dalam arti yang sesungguhnya.

Masalah pemilu terkait dengan masalah hak asasi manusia karena manusia mempunyai hak kebebasan atau kemerdekaan. Kebebasan dan kemerdekaan pribadi

¹³Sodikin, *Hukum Pemilu : Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Gratama Publishing, Bekasi : 2014, hlm. 1-2

¹⁴B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara : Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta : 2009, hlm. 228

merupakan hak asasi manusia yang pertama. Tidak ada suatu yang lebih berharga kecuali kebebasan dan kemerdekaan itu sendiri.¹⁵

Pemilu pada zaman modern ini menjadi sebuah keniscayaan sebagai penyalur kehendak rakyat. Agar Pemilu dapat menjadi representasi yang baik dalam hal kehendak rakyat, maka asas-asas dalam penyelenggaraan Pemilu juga mesti dirumuskan sesuai dengan standar pelaksanaan Pemilu internasional. Asas-asas Pemilu yang diterapkan di Indonesia dan menjadi prinsip dasar penyelenggaraan Pemilu telah ditetapkan di dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang meliputi asas langsung, asas umum, asas bebas, asas rahasia, asas jujur, dan adil yang dilaksanakan tiap 5 (lima) tahun sekali. Dalam pengaturan yang lebih eksklusif, asas-asas tersebut dituangkan di dalam Peraturan Perundang-undangan tentang Pemilu, baik dalam bentuk undang-undang, peraturan KPU, Peraturan Bawaslu, Peraturan DKPP, maupun peraturan Bersama (Perber) KPU, Bawaslu, dan DKPP.¹⁶

3. Politik Uang (*Money Politic*)

Politik Uang (*Money politic*) dalam Bahasa Indonesia adalah suap, arti suap dalam buku kamus besar Bahasa Indonesia adalah uang sogok. Politik uang atau politik perut adalah suatu bentuk pemberian atau janji menyuap seseorang baik supaya orang itu tidak menjalankan haknya untuk memilih maupun supaya ia menjalankan haknya dengan cara tertentu pada saat pemilihan umum. Pembelian bisa dilakukan

¹⁵Moh. Isnaeni, *MPR-DPR Wahana Mewujudkan Demokrasi Pancasila*, Yayasan Idayu, Jakarta : 1982, hlm. 24

¹⁶Zainal Rifin Hoesein dan Arifudin, *Penetapan Pemilih dalam Sistem Pemilihan Umum*, PT. Rajagrafindo Persada, Depok : 2017, hlm. 17-18

menggunakan uang atau barang. Politik uang adalah sebuah bentuk pelanggaran kampanye.¹⁷

Di lain pihak menurut Sutandyo Wignyosoebroto, dijelaskan bahwa *money politic* dapatlah diartikan sebagai seni untuk memenangkan posisi yang menguntungkan bersaranakan uang, dalam rangka upaya memperebutkan kekuasaan dalam kehidupan bernegara.

Berdasarkan pengertian yang demikian, maka praktik *money politic* tidak hanya terjadi di dalam kehidupan perpolitikan saja, namun juga dapat terjadi di dalam kehidupan bernegara.¹⁸

Menurut penelitian yang dilakukan oleh *Warner Mutinghe*, seorang Ilmuwan Belanda pada tahun 1817, sistem yang berkembang di desa-desa di seluruh Pulau Jawa dan di beberapa wilayah di Indonesia terkait dengan pemimpin desa dijabat oleh seseorang seumur hidup atau orang tersebut dapat melepaskan jabatannya jika sudah merasa tidak mampu. Jabatan Pemimpin Desa ini bersifat turun temurun, artinya Pemimpin Desa selanjutnya adalah anak turun dari Pemimpin Desa sebelumnya atau masih ada hubungan sanak kerabat. Kearifan lokal tersebut kemudian dirubah pada masa penjajahan Belanda, tepatnya pada saat Gubernur kolonial Belanda di Jawa dipegang oleh *Thomas Stanford Raffles*. Perubahan tatanan dilakukan dengan memberikan hak kepada seluruh warga desa untuk dipilih dan memilih dalam proses

¹⁷<https://www.dictio.id/t/apa-yang-dimaksud-dengan-money-politic>, 13 November 2019, 02.52

¹⁸L. Sumartini, *Money Politic dalam Pemilu*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta : 2004, hlm. 123-124

pemilihan Kepala Desa. Sehingga jabatan Lurah atau Kepala Desa tidak lagi dipegang seumur hidup dan tidak dapat diwariskan ke anak turun serta sanak *famili*.

Pada saat terjadi Perang Diponegoro (1825 – 1830), Pemerintah Kolonial Belanda mengeluarkan *Indische Staatsregering* atau Peraturan Dasar tentang pemerintahan jajahannya yang dalam Pasal 128 disebutkan bahwa Desa mempunyai kewenangan penuh dalam memilih Kepala Desa. Kemudian dalam *Staatblad* No.490 juga dimuat aturan yang disebut IGOB (*Inlandsche Gemeente Ordonnantie Biutengewsten*). Aturan tersebut menjelaskan tentang tugas dan kewenangan serta kekuasaan pemerintah desa serta berbagai aturan tentang susunan organisasi, termasuk tata tertib dan hukum yang berlaku bagi Kepala Desa dan seluruh anggota Pamong Desa. Tentu saja dalam aturan tersebut terdapat kewajiban untuk patuh terhadap pemerintah kolonial Belanda.

Alasan yang mendasari dikeluarkannya *Indische Staatsregering* tersebut tidak lain adalah pecahnya Perang Diponegoro yang merupakan perang terbesar di Pulau Jawa. Pada saat itu, para pengikut Pangeran Diponegoro masuk ke desa-desa untuk merekrut pasukan baru guna melawan pasukan Belanda. Masuknya para pengikut Diponegoro membuat banyak desa melakukan aksi perlawanan sehingga pemberontakan terjadi di sana-sini.

Karena itu, pemerintah kolonial menanamkan kaki tangannya hingga di struktur pemerintahan yang paling bawah yaitu *Binenland Bestuur* atau Asisten Wedana yang sekarang kita kenal dengan sebutan Camat. Asisten Wedana ini mendapat tambahan tugas untuk melakukan intervensi setiap kali berlangsung pemilihan lurah atau Kepala

Desa dengan menyingkirkan calon-calon lurah yang dipandang berpotensi membangkang terhadap aturan-aturan pemerintah kolonial.

Cara yang dilakukan adalah dengan mencalonkan orang-orang kepercayaannya untuk ikut dalam bursa pemilihan Kepala Desa dan membujuk sebagian besar pemilih agar memilih calon yang dia usung, tentu saja dengan memberikan imbalan dalam bentuk uang atau barang. Sejak saat itulah politik uang mulai berkembang di Indonesia.¹⁹

Jika kita tarik dari pemaparan sejarah diatas maka dapat di simpulkan bahwa praktek *money politic* telah berkembang sejak masa kolonial Belanda.

G. Definisi Operasional

Untuk memberikan arahan yang jelas dalam beberapa istilah, maka penelitian ini terdapat definisi operasional sebagai batasan penelitian, sebagai berikut :

1. Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Pemilihan Umum yang disebut dengan Pemilihan Umum (Pemilu) adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁹<https://daimca.com/2018/04/23/awal-mula-munculnya-politik-uang-di-indonesia>, 13 November 2019, 03.11

2. *Money Politic* adalah bentuk pemberian/suap sejumlah uang kepada seseorang untuk tidak menggunakan hak suaranya dalam pemilu atau menggunakan hak suaranya dalam pemilu untuk memilih salah satu calon/pasangan calon tertentu.
3. Menurut pakar hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Yusril Ihza Mahendra, definisi *money politic*, yakni mempengaruhi massa pemilu dengan imbalan materi.²⁰

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif atau metode penelitian hukum kepustakaan adalah metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan kepustakaan yang ada.²¹ Tahapan pertama penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum obyektif (norma hukum), yaitu dengan mengadakan penelitian terhadap masalah hukum. Tahapan kedua penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum subjektif (hak dan kewajiban).²²

2. Obyek Penelitian

²⁰<https://www.kompasiana.com/sibawaihi/5ca323ec95760e569a431ca2/tafsir-money-politik>, 17 November 2019, 14.00

²¹Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke – 11, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hal. 13–14.

²²Hardijan Rusli, *Metode Penelitian Hukum Normatif: Bagaimana ?*, Law Review Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Volume V No. 3 Tahun 2006, hal. 50.

Yang menjadi obyek dalam penelitian ini adalah: Penjelasan pasal 286 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu

3. Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi :

a. Bahan hukum primer yang meliputi :

- 1) UUD NRI 1945
- 2) UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu
- 3) Surat Edaran KPU Nomor: 278/PL.0.4-Kpt/06/KPU/I/2019 yang mengatur mengenai biaya makan, minum dan transportasi peserta kampanye Pemilu 2019.
- 4) Keputusan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 278/Pl.02.4-Kpt/06/Kpu/I/2019 Tentang Biaya Makan, Minum, Dan Transportasi Peserta Kampanye.

b. Bahan hukum sekunder yang meliputi :

- 1) Buku dan jurnal yang ada kaitannya dengan masalah hukum tentang *money politic*
- 2) Hasil-hasil penelitian dan seminar tentang *money politic*
- 3) Data online
- 4) Risalah rapat DPR RI dengan agenda pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun tentang Pemilu

c. Bahan hukum tersier yang meliputi ;

- 1) Kamus hukum

2) Kamus Besar Bahasa Indonesia

4. Teknik Pengumpulan Data

Data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah hasil dari studi kepustakaan dan dokumentasi, yaitu dengan pengumpulan data dari literatur, buku-buku, dokumen-dokumen, dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian yang berasal dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier serta di tambah dengan wawancara dengan narasumber

5. Metode Pendekatan Masalah

Metode Pendekatan yang digunakan oleh Penulis adalah Metode Pendekatan yuridis normatif karena penulis mencoba menelusuri beberapa aturan undang-undang terkait dan putusan terkait dengan *money politic*.

6. Metode Analisis Data

Data yang terkumpul akan disusun secara deskriptif. Dalam prosedur pemecahan masalah yang diteliti dengan cara memaparkan data-data yang diperoleh dari data primer dan data sekunder maupun tersier. Hal itu dimaksudkan untuk mendapatkan kebenarannya, yaitu dengan menguraikan data yang telah terkumpul sehingga dengan demikian dapat dilakukan dengan pemecahan masalah.

I. Sistematika Pembahasan

Penelitian ini akan disusun secara sistematis ke dalam 4 (empat) BAB dengan rincian sebagai berikut :

Bab I (pertama) akan menguraikan, latar belakang masalah yang menunjukkan mengapa penelitian terhadap topik permasalahan penting untuk dilakukan, rumusan

masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, orisinalitas penelitian, tinjauan pustaka, tinjauan pustaka, definisi operasional, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

Bab II (Kedua) akan menguraikan landasan teoritik yang berkaitan dengan topik penelitian. Adapun teori yang akan diuraikan adalah teori demokrasi, teori politik hukum, teori pemilihan umum, dan teori *money politic*.

Bab III (Ketiga) akan menguraikan pembahasan atau analisis mengenai alasan mengapa penjelasan pasal 286 UU Nomor 7 Tahun 2017 Pemilu tersebut mengatur biaya makan, minum, dan transportasi sebagai penjelasan pasal tidak termasuk *money politic* serta membahas efektifitas pasal 286 UU Nomor 7 Tahun 2017 tersebut dalam rangka pemberantasan *money politic*.

Bab IV (empat) Penutup. Pada bab ini akan di sampaikan kesimpulan dari hasil penelitian serta rekomendasi berdasarkan hasil penelitian yang bermanfaat bagi pembangunan demokrasi di Indonesia kedepan.

BAB II

LANDASAN TEORITIK

A. TEORI DEMOKRASI

1. Pengertian Demokrasi

Defenisi demokrasi adalah sebuah bentuk kekuasaan (*kratein*) dari/oleh untuk rakyat (*demos*). Menurut konsep demokrasi, kekuasaan menyiratkan arti politik

dan pemerintahan, sedangkan rakyat beserta warga masyarakat didefinisikan sebagai warga negara.²³ Ada sebuah fakta menarik tentang demokrasi itu sendiri. Di zaman modern ini hampir semua negara mengklaim menjadi penganut paham demokrasi. Memang harus diakui bahwa istilah demokrasi merupakan bahasa yang paling umum digunakan oleh berbagai negara, sejak zaman Yunani kuno istilah demokrasi telah mengalami berbagai perubahan dalam prakteknya. Pemahaman terhadap hakikat demokrasi, sering dijumpai adanya kekeliruan atau anggapan dalam mengartikan maupun memahami demokrasi itu sendiri.²⁴ Bagi kaum otoriter dan pengkritik lainnya (yang tidak setuju dengan paham demokrasi), bahwa demokrasi diartikan sebagai bagian dari sistem pemerintahan yang tidak mempunyai kekuasaan menindas dan tidak mempunyai wewenang dalam memerintah. Anggapan semacam ini tentu keliru dan menyesatkan. Pada hakikatnya demokrasi adalah merupakan sistem pemerintahan dalam kerangka untuk membatasi suatu kewenangan pemerintah dengan tujuan dapat menciptakan pemerintahan yang *check and balances*.

Istilah “demokrasi” berasal dari bahasa Yunani Kuno yang diutarakan di Athena kuno pada abad ke-5 SM. Negara tersebut biasanya dianggap sebagai contoh awal dari sebuah sistem yang berhubungan dengan hukum demokrasi modern. Namun, arti dari istilah ini telah berubah sejalan dengan waktu, dan definisi modern telah berevolusi sejak abad ke-18, bersamaan dengan perkembangan sistem demokrasi di

²³ Sumarsono, dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm.19.

²⁴ Jazim Hamidi, dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Ctk Pertama, Total media, Yogyakarta, 2009, Hlm.140.

banyak negara. Kata “demokrasi” berasal dari dua kata, yaitu *demos* yang berarti rakyat, dan *kratos* atau *cratein* yang berarti pemerintahan, sehingga dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat, atau yang lebih kita kenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Konsep demokrasi menjadi sebuah kata kunci tersendiri dalam bidang ilmu politik dan hukum. Hal ini menjadi wajar, sebab demokrasi saat ini disebut-sebut sebagai indikator perkembangan politik hukum dalam suatu negara.²⁵

Artinya kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat sehingga rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaran negara itu juga pada dasarnya diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri, istilah inggris menyebutnya “*the goverment of the people, by the people and for the people*”. Bahkan, negara yang baik diidealkan juga agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan seluruh rakyat dalam arti seluas-luasnya. Menurut *International Commission of jurits*, sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiharjo, dikatakan bahwa demokrasi merupakan suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil yang dipilih oleh mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas.²⁶

United States Information Agency, sebagaimana dikutip oleh Yudi Widagdo Harimurti, dikatakan bahwa demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat dimana

²⁵*Ibid.*

²⁶Jazim Hamidi, dkk, *Op.Cit*, hlm.141.

kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan yang bebas.²⁷ Dengan kata lain, bahwa demokrasi adalah merupakan pelembagaan kebebasan dalam sistem pemerintahan yang didalamnya mengandung berbagai aspek, baik hal itu berhubungan dengan mekanisme atau prosedur maupun dalam tatanan praktisnya. Di samping itu, bahwa demokrasi sebagai pelembagaan kebebasan bagi setiap warga dapat terwujud manakala didalamnya diimbangi dengan sistem hukum yang kuat. Demokrasi adalah mencerminkan hak kebebasan setiap individu, tetapi didalamnya juga mengandung tanggung jawab yang sangat besar dalam kerangka membentuk masa depan yang lebih baik yang menjaga nilai-nilai dasar kebebasan dalam sistem pemerintahan itu sendiri. Menurut Henry B. Mayo, demokrasi dapat dilihat dari nilai-nilai yang mendasari demokrasi itu sendiri. Lebih lanjut dikatakan oleh Mayo bahwa nilai-nilai tersebut tidak berarti bahwa setiap masyarakat demokratis menganut semua nilai ini, melainkan sangat bergantung pada perkembangan sejarah serta budaya politik di masing-masing negara. Nilai-nilai tersebut diantaranya adalah sebagai berikut: *Pertama*, menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*). Bahwa dalam setiap masyarakat terdapat suatu perselisihan pendapat serta kepentingan, yang dianggap wajar dalam alam demokrasi untuk diperjuangkan.²⁸ Perselisihan-perselisihan ini harus dapat diselesaikan melalui

²⁷*Ibid.*

²⁸*Ibid*, hlm.142.

perundingan serta dialog terbuka untuk mencapai usaha kompromi, konsensus atau mufakat.

Sesudah perang dunia ke-II, kita melihat gejala bahwa secara formal demokrasi merupakan dasar bagi kebanyakan negara di dunia. Menurut suatu penelitian yang diselenggarakan oleh UNESCO dalam tahun 1949 maka: “mungkin untuk pertama kali dalam sejarah demokrasi dinyatakan sebagai nama yang paling baik dan wajar untuk semua sistem organisasi politik dan sosial yang diperjuangkan oleh pendukung-pendukung yang berpengaruh (*probably for the first time in history democracy is claimed as the proper ideal description of all systems of political and social organizations advocated by influential proponents*)”.²⁹

Akan tetapi, UNESCO juga menarik kesimpulan bahwa ide demokrasi dianggap *ambiguous* atau mempunyai berbagai pengertian, sekurang-kurangnya ada *ambiguilty* atau ketaktentuan mengenai:” Lembaga-lembaga atau cara-cara yang dipakai untuk melaksanakan ide, atau mengenai keadaan kultural serta historis yang memengaruhi istilah, ide, dan praktik demokrasi (*either in the institution or devices employed to effect the idea are conditioned*),” tetapi di antara sekian banyak aliran yang dinamakan demokrasi ada dua kelompok aliran yang paling penting, yaitu demokrasi konstitusional dan satu kelompok aliran yang menamakan dirinya demokrasi, tetapi yang pada hakikatnya mendasarkan dirinya atas komunisme. Kedua kelompok aliran demokrasi mula-mula berasal dari Eropa, tetapi sesudah perang Dunai II nampaknya

²⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.hlm.105

juga didukung oleh beberapa negara baru di Asia, India, Pakistan, Filipina, dan Indonesia mencita-citakan demokrasi konstitusional, sekalipun terdapat bermacam-macam bentuk pemerintahan maupun gaya hidup dalam negara-negara tersebut. Di lain pihak ada negara-negara baru di Asia yang mendasarkan diri pada asas-asas komunisme, yaitu China, Korea Utara dan sebagainya. Ditinjau dari perkembangan teori maupun praktik, demokrasi terus berkembang, sehingga tepatlah apa yang dikemukakan Bagir Manan, bahwa demokrasi merupakan suatu fenomena yang tumbuh, bukan suatu penciptaan. Oleh karena itu praktik demokrasi di setiap negara tidaklah selalu sama. Walaupun demikian, Lilyphard mengatakan bahwa sebuah negara dapat dikatakan demokrasi paling tidak harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:³⁰

- 1) Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
- 2) Ada kebebasan menyampaikan pendapat;
- 3) Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;
- 4) Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintah atau negara;
- 5) Ada hak bagi aktivis politik untuk berkampanye untuk memperoleh dukungan suara;
- 6) Ada pemilihan yang bebas dan jujur;
- 7) Terdapat berbagai sumber informasi;
- 8) Semua lembaga yang bertugas untuk merumuskan kebijakan pemerintah harus bergantung kepada keinginan rakyat.

Selain itu Sargent menyatakan bahwa unsur-unsur yang juga harus dipenuhi demokrasi adalah: 1) *Citizen involvement in political decision making*; 2) *Some degree of equality among citizens*; 3) *Some degree of liberty or freedom granted to or retained by citizens*; 4) *A system of representations*; dan 5) *An electoral system majority role.*)
Jika membenturkannya dengan sejarah demokrasi di Indonesia. Sebenarnya Indonesia

³⁰*Ibid.*

telah memiliki sistem demokrasi sendiri. Mohammad Hatta menyatakan bahwa di desa-desa sistem demokratis masih kuat dan hidup sehat sebagai bagian dari adat istiadat yang hakiki, dasarnya adalah kepemilikan tanah yang komunal, yakni setiap orang merasa bahwa ia harus bertindak berdasarkan persetujuan bersama sewaktu mengadakan kegiatan ekonomi. Memasuki era modernisasi, kehadiran rakyat secara langsung untuk melaksanakan roda pemerintahan sangat sulit untuk diakomodir dalam sistem demokrasi modern. Hal ini dikarenakan adanya *heterogenitas* kepentingan politik, luasnya wilayah dan populasi mobilitas warga negara yang sangat besar.³¹

2. Sejarah Demokrasi

Hingga detik ini, diskursus tentang demokrasi seakan tidak pernah selesai untuk didiskusikan. Ketertarikan untuk membahas tentang demokrasi tidak terlepas dari perkembangan pemikiran dan peradaban sebagai suatu bentuk pemerintahan yang dianggap mampu mengatasi masalah yang timbul dalam kehidupan bernegara.³²

Berbicara mengenai sejarah demokrasi, konsep demokrasi lahir dari tradisi Yunani tentang hubungan negara dan hukum yang dipraktikkan antara abad ke 6 sampai abad ke 3 SM. Pada masa itu demokrasi yang dipraktikkan berbentuk demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak rakyat dalam membuat keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara.³³

³¹ *Ibid.*

³² Yuswalina, dkk. *Hukum Tata Negara di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2016, hlm 130.

³³ *Ibid.*

Demokrasi langsung tersebut berjalan secara efektif karena negara kota Yunani Kuno merupakan sebuah kawasan politik yang tergolong kecil, yaitu sebuah wilayah dengan jumlah penduduk tidak lebih dari 300.000 penduduk dalam satu negara Kota. Lagi pula, ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil sajandari penduduk.³⁴ Yang unik dari demokrasi Yunani itu adalah ternyata hanya kalangan tertentu (warga negara resmi) yang dapat menikmati dan menjalankan sistem demokrasi awal tersebut. Sementara masyarakatnya berstatus budak, pedagang asing, anak-anak dan perempuan tidak bisa menikmati demokrasi.³⁵

Dalam sejarah demokrasi, demokrasi Yunani Kuno berakhir pada abad pertengahan. Pada masa itu masyarakat Yunani berubah menjadi masyarakat feodal yang ditandai oleh kehidupan keagamaan terpusat pada Paus dan pejabat agama dengan kehidupan politik yang diwarnai dengan perbutan kekuasaan di kalangan para bangsawan.

Sejarah demokrasi selanjutnya tumbuh kembali di Eropa menjelang akhir abad pertengahan, ditandai oleh lahirnya *Magna Charta* (piagam besar) di negara Inggris. *Magna Charta* adalah suatu piagam yang dimana memuat perjanjian antara kaum bangsawan dan Raja John Inggris. Dalam piagam *Magna Charta* menegaskan

³⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indoneia edisi Revisi*, ctk ke-11, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm 261.

³⁵ *Pengertian dan Sejarah demokrasi di Dunia*, terdapat pada <http://www.pengertianpakar.com/2015/02/pengertian-dan-sejarah-demokrasi-di.dunia.html> (diakses pada 15 Mei 2020 pukul 22.35 Wib)

bahwa Raja mengakui dan menjamin beberapa hak dan hak khusus bawahannya. Dalam hal ini terdapat dua hal yang sangat mendasar pada piagam ini, adanya pembatasan kekuasaan raja dan HAM (Hak Asasi Manusia) lebih penting daripada kedaulatan rakyat.)³⁶

Dalam sejarah demokrasi, momentum lainnya yang menandai kemunculan kembali demokrasi di Eropa yaitu gerakan pencerahan dan reformasi. Gerakan pencerahan adalah gerakan yang menghidupkan kembali minat pada budaya dan sastra Yunani Kuno. Gerakan reformasi yaitu penyebab lain kembalinya tradisi demokrasi di Barat, setelah pernah tenggelam pada abad pertengahan tersebut. Gerakan reformasi adalah gerakan revolusi agama di Eropa pada abad ke 16. Tujuan dari gerakan ini yaitu gerakan kritis terhadap kebekuan doktrin gereja. Lahirnya istilah kontrak sosial antara yang berkuasa dan yang dikuasai tidak lepas dari dua filsuf Eropa, John Locke dari Inggris dan Montesquieu dari Perancis. Pemikiran keduanya telah berpengaruh pada ide yang gagasan pemerintah demokrasi. Menurut Locke, hak-hak politik rakyat mencakup hak atas hidup, kebebasan dan juga hak kepemilikan, sedangkan menurut Montesquieu, sistem politik tersebut adalah melalui prinsip *trias politica*. *Trias Politica* adalah suatu sistem dimana pemisahan kekuasaan dalam negara menjadi tiga bentuk kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif.

³⁶ *Ibid.*

Gagasan demokrasi dari kedua filsuf Eropa itu pada akhirnya berpengaruh pada kelahiran konsep konstitusi demokrasi Barat. Konstitusi demokrasi yang bersandar pada trias politica ini selanjutnya berakibat pada munculnya konsep negara kesejahteraan. Konsep negara kesejahteraan tersebut pada intinya merupakan suatu konsep pemerintahan yang memprioritaskan kinerja pada peningkatan kesejahteraan warga negara.³⁷

Menurut Ni'matul Huda dalam bukunya yang berjudul *Ilmu Negara*, yang berbicara tentang sejarah teori demokrasi menjelaskan bahwa, ada 2 (dua) fakta historis yang penting. *Pertama*, hampir semua orang pada masa ini mengaku sebagai demokrat. Beragam jenis rezim politik di dunia mendeskripsikan dirinya sebagai demokrasi. Namun demikian, apa yang dikatakan dan diperbuat oleh rezim yang satu dan rezim yang lain sering berbeda secara substansial. *Kedua*, sementara banyak negara yang saat ini menganut paham demokrasi, sejarah lembaga politiknya mengungkap adanya kerapuhan dan kerawanan tatanan demokrasi. Sejarah Eropa abad ke-20 sendiri menggambarkan dengan jelas bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintahan yang sangat sulit diwujudkan dan dijaga.³⁸

Permasalahan belum sampai pada titik temu di sekitar perdebatan tentang demokrasi itu adalah bagaimana mengimplemtasikan demokrasi itu didalam praktik. Berbagai negara telah menentukan jalannya sendiri-sendiri yang tidak sedikit di antaranya justru mempraktikan cara-cara atau mengambil jalan yang sangat tidak

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indoneia, Op.Cit*, hlm. 263.

demokratis, kendati diatas menyebutkan “demokrasi” sebagai asas yang fundamental, oleh sebab itu, studi-studi tentang politik sampai pada identifikasi bahwa fenomena demokrasi itu dapat dibedakan atas demokrasi normatif dan demokrasi empirik (demokrasi *das sollen* dan *das sein*). Karena sering terjadinya persilangan antara demokrasi normatif dan demokrasi empirik itu sendiri, maka banyak dilakukan diskusi-diskusi tentang pelaksanaan demokrasi dimana selalu menjadi objek diskusi yang senantiasa menarik untuk dibahas.³⁹

Pada pertumbuhan demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya. Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*city state*) Yunani Kuno abad ke3 sampai abad ke-6 merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam suatu negara dan kota). Lagipula ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk.

³⁹*Ibid.*

Untuk mayoritas yang terdiri dari budak belian dan pedagang asing tidak berlaku. Dalam negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung tetapi demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).⁴⁰

3. Demokrasi Langsung dan Demokrasi Perwakilan

Demokrasi, sebagai sebuah konsep yang telah dikenal sejak zaman Yunani Kuno oleh Socrates pada hakekatnya adalah demokrasi langsung. Kita bisa membuktikan bagaimana Aristoteles memandu jalannya demokrasi langsung tersebut melalui rapat umum di masing-masing negara *polis* dalam memutuskan berbagai persoalan-persoalan publik, secara bertahap dari massa ke masa konsep ini makin populer baik di perbincangan teoritis maupun implementasi di lapangan. Hanya saja kemudian, ide tentang demokrasi ini banyak mengalami revisi hingga terekonstruksi model demokrasi tak langsung. Dalam melakukan penelusuran terhadap akar sejarah konsepsi perwakilan politik, kita dapat melepaskannya dalam kerangka sistematika pemikiran tentang konsepsi demokrasi. Sedangkan konsepsi demokrasi itu sendiri adalah muncul dari perdebatan panjang dan filosofis tentang relasi negara dengan rakyat. Maka, akan lebih jernih bila kita menelusuri kompleksitas itu dari sejarah perkembangan konsepsi negara dan demokrasi yang berkembang dari arkeologi filsafat Yunani Kuno.⁴¹

⁴⁰*Ibid*, hlm .27-28.

⁴¹Ahmad Nasir, "*Pilkada Langsung Dan Masa Depan Demokrasi*" Ctk Pertama, Averroes Press, Malang, 2005, hlm.17.

Demokrasi, barangkali adalah akronim Yunani yang paling absurd. Bagaimana mungkin *demos* (rakyat) dan *kratos* (otoritas), atau sebutlah kekuasaan rakyat, bisa mewujudkan secara absolut dan kongkrit, sedangkan Pemilu, yang diakui sebagai mekanisme paling modern untuk merealisasikan suara rakyat pun, sesungguhnya hanya mewakili sebagian dari keseluruhan itu, bisa jadi malah membawa masyarakat pada jurang kenestapaan. Itulah mengapa akhirnya Plato begitu tidak sepakat dengan demokrasi. Ia lebih mengusulkan meritokrasi, dimana masyarakat dipimpin oleh orang-orang yang mempunyai keahlian tinggi di bidang yang dibutuhkan lembaga-lembaga kekuasaan tersebut. Pandangan yang jauh berbeda adalah Aristoteles (384-322 SM). bertolak dari penentangannya atas filsafat Platonis yang menekankan sebuah eksistensi dari yang abstrak, bagi Aristoteles sesuatu yang eksis itu adalah sesuatu yang nyata dan material. Ada dan tiadanya sesuatu itu tergantung dari apakah dia itu ada atau tidak di dunia materail. Oleh karenanya pemikiran tentang demokrasi banyak di ambil dari pengalaman empirik di lapangan. Dalam pengalaman empirik Aristoteles di lapangan, konsepsi “kebaikan” yang di emban oleh negara selama ini tidak terlihat sama sekali. Sebab menurut pengamatannya penyelenggara negara yang ada di Yunani pada masa itu hanya dikuasai oleh kelas menengah saja, sedangkan kepentingan dari kelas bawah tidak pernah terakomodasi menjadi konstitusi ideal. Sehingga menurutnya demokrasi tetaplah hal terbaik yang harus ditegakkan.⁴²

⁴²*Ibid*, hlm. 20.

Dari pandangan tersebut maka perwakilan politik keberadaannya diperlukan secara terus- menerus. Utamanya adalah untuk menjaga agar keterlibatan dari masyarakat bawah secara langsung dapat terakomodasi. Pandangan Aristoteles ini nampaknya cukup kuat dan bertahan dalam jangka waktu yang cukup lama, bahkan hingga hari ini.

Pemikir politik Eropa modern Thomas Hobbes (1588-1679), bahkan mengembangkan ide penyatuan warga negara dengan negara dalam bentuk politik. Di mana ketika masyarakat telah meletakkan eksistensinya dalam negara pada wakil-wakil politiknya, maka pada saat itu masyarakat dengan negara telah menyatu). Pemikiran Hobbes seperti ini memang akhirnya membawa beberapa penyimpangan, terutama ketika menjadi otokratik.⁴³ Dari sinilah kemudian John Locke (1632-1704) melakukan beberapa revisi. Dikatakan Locke bahwa negara dengan masyarakat harus berada pada posisi yang terpisah, dan tidak menyatu. Masyarakat tetap menjadi satu entitas sendiri yang berbeda dengan negara (Locke, 1965). Sehingga bentuk masyarakat inilah yang pada gilirannya akan tercermin dalam perwakilan politik. Sehingga kalau pemikiran ini hendak diteruskan, maka konsepsi ‘wakil rakyat’ sebagai istilah dari lembaga legislatif untuk menunjukkan keterpisahan itu.

4. Demokrasi Konstitusional

Ciri khas dari demokrasi konstitusional adalah gagasan bahwa pemerintah demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan

⁴³*Ibid*, hlm. 21.

bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Kekuasaan negara dibagi sedemikian rupa sehingga kesempatan penyalahgunaan diperkecil, yaitu dengan cara menyerahkannya kepada beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintahan dalam satu tangan atau satu badan. Perumusan yuridis dari prinsip-prinsip ini terkenal *rechstaat* (negara hukum) dan *rule of law*.⁴⁴

Gagasan bahwa kekuasaan dengan sebutan pemerintah perlu dibatasi pernah dirumuskan oleh seorang ahli sejarah Inggris, Lord Acton, dengan mengingat bahwa pemerintahan selalu diselenggarakan oleh manusia dan bahwa manusia itu tanpa kecuali melekat kelemahan. Dalilnya yang kemudian menjadi termasyhur berbunyi sebagai berikut:” manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pula pasti akan menyalahgunakannya secara tak terbatas pula (*power tends corrupt, but absolute power absolutely*).”⁴⁵

Pada waktu demokrasi konstitusional muncul sebagai suatu program dan sistem politik yang konkret, yaitu pada abad ke-19, dianggap bahwa pembatasan atas kekuasaan negara sebaiknya diselenggarakan dengan konstitusi tertulis, yang dengan tegas menjamin hak-hak asasi di warga negara.

Biarapun demokrasi baru pada akhir abad ke-19 mencapai wujud yang konkret, tetapi ia sebenarnya sudah mulai berkembang di Eropa Barat pada abad ke-15

⁴⁴Dipo Septiawan, dikutip dalam skripsi “Optimalisasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Studi Periode 2009-2014, FH UII, Yogyakarta, 2016. hlm.33

⁴⁵Miriam Budiardjo, *Op.Cit*, hlm.107

dan ke-16. Maka dari itu, wajah demokrasi abad ke-19 menonjolkan beberapa asas yang telah susah paya dimenangkannya, seperti misalnya kebebasan manusia dari segala bentuk kekangan dan kesewenang-wenangan baik dibidang agama serta pemikiran maupun bidang politik. Jaminan terhadap hak-hak manusia dianggap paling penting. Dalam rangka ini negara hanya dapat dilihat manfaatnya sebagai penjaga malam(*Nachtwachtersstaat*) yang dibenarkan campur tangan dalam kehidupan rakyatnya dalam batas-batas yang sempit.⁴⁶

Demokrasi tidak merupakan sesuatu yang statis, dan dalam abad ke-20, terutama setelah perang dunia II, negara demokratis telah melepaskan pandangan bahwa peranan negara hanya sebatas mengurus kepentingan bersama. Sekarang dianggap bahwa peranan negara turut bertanggung jawab pada kesejahteraan rakyat dan karena itu harus berusaha untuk menaikkan taraf kehidupan warga negaranya. Gagasan ini dituang dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) atau *social service state*. Demokrasi dalam abad ke-20 tidak lagi terbatas pada aspek politik saja seperti pada abad ke-19, tetapi juga mencakup segi ekonomi sehingga demokrasi menjadi demokrasi ekonomi.⁴⁷

5. Demokrasi dalam Perspektif Islam

Demokrasi merupakan salah satu sistem yang dapat digunakan untuk menjalankan roda pemerintahan negara. Melihat perspektif Islam dalam demokrasi maka harus mengacu pada sumber utama dalam kaidah Islam itu tersendiri yaitu *Al-*

⁴⁶*Ibid*, hlm.108.

⁴⁷*Ibid*.

Qur'an dan *Sunnah* Nabi Muhammad SAW. Prinsip umum yang terdapat pada ayat-ayat *Al-Qur'an* kemudian dijabarkan oleh Nabi Muhammad SAW dalam *Sunnahnya* baik berbentuk perkataan, perbuatan, maupun takrir atau ketetapan.

Dalam kalangan Islam sendiri terdapat dua pandangan dalam melihat sistem demokrasi yang dijalankan negara-negara modern saat ini, diantaranya ada yang memandang demokrasi identik dengan *syura* meskipun ada perbedaannya, sedangkan pandangan lain mengatakan keduanya saling berlawanan. Secara terminology kata “*syura*” berasal dari kata *sya-wa-ra* yang secara etimologis memiliki arti mengeluarkan madu dari sarang lebahnya. Kata *syura* tersebut dalam bahasa Indonesia diterjemahkan menjadi Musyawarah, yang mengandung makna pembahasan bersama untuk mencapai suatu keputusan atas penyelesaian suatu masalah.⁴⁸ Dalam *Al-Qur'an* kata *syura* terdapat pada tiga ayat. *Pertama*, *Al-Baqarah* ayat 233 yang membicarakan masalah kesepakatan (musyawarah) yang harus ditempuh oleh suami-istri jika mereka ingin menyapih anak sebelum dua tahun. *Kedua*, *Ali-Imran* ayat 159 yang membicarakan masalah yang lebih umum dimana Allah menyuruh Nabi Muhammad SAW untuk melakukan musyawarah dengan para sahabat dalam hal peristiwa perang Uhud. *Ketiga*, *As-Syura* ayat 38 yang menjelaskan bahwa Allah menggambarkan sifat orang mukmin yang salah satunya adalah mementingkan musyawarah dalam setiap persoalan yang dihadapi.

⁴⁸Kamus Besar Bahasa Indonesia

Pandangan pertama yang mengatakan bahwa demokrasi tidak sama dengan *syura* dikarenakan demokrasi bias dari kehidupan masyarakat barat yang sekuler. Tokoh dalam pandangan ini salah satunya Al-Maududi yang mengatakan bahwa, demokrasi adalah sesuatu yang bersifat syirik, karena demokrasi merupakan produk hasil dari pertentangan orang barat terhadap agama (Kristen).⁴⁹ Menurut Al-Maududi dalam bukunya *The Islamic Law and Constitution*, ia menjelaskan bahwa dalam masyarakat tidak ada pemisahan dan pembedaan golongan berdasarkan kelahiran, status sosial ataupun profesi. Ia juga menegaskan bahwa semua urusan umat Islam harus dilaksanakan dengan musyawarah bersama. Islam memberikan kedaulatan terbatas kepada rakyatnya. Ada peraturan-peraturan, norma-norma, dan nilai-nilai yang harus dipatuhi. Pada awalnya Al-Maududi ingin mencocokkan pemikirannya dengan konsep Teokrasi, namun Teokrasi Islam berbeda dengan Teokrasi Barat yang pernah berjaya. Ia mengatakan " Jika saya diperkenankan menggunakan istilah baru, saya akan menyebut sistem pemerintahan semacam ini "Teo Demokrasi", yaitu suatu sistem pemerintahan demokrasi Illahi dimana rakyat mempunyai kebebasan berdaulat, akan tetapi kedaulatan itu tidak mutlak karena dibatasi oleh norma-norma yang datangnya dari Tuhan (a limited popular sovereignty under suzerainty of God)."⁵⁰

⁴⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Prenada Media, Jakarta, hlm. 223

⁵⁰<https://www.kompasiana.com/alfiyamalaa/5db50453097f364ec67721b2/teo-demokrasi-milik-maududi>, diakses pada 12 Juli 2020, 13.44 WIB

Pandangan kedua mengatakan bahwa demokrasi dan *syura* adalah hal yang identik. Tokoh dalam pandangan ini salah satunya adalah Muhammad Iqbal,⁵¹ yang menyatakan bahwa *Al-Qur'an* memang tidak membicarakan masalah musyawarah secara mendalam, akan tetapi terdapat seperangkat nilai-nilai yang bersifat umum yang harus diikuti oleh umat Islam, salah satunya ialah nilai musyawarah. Sedangkan, hal-hal yang bersifat teknis seperti cara, sistem, bentuk, dan lainnya diserahkan kepada manusia dengan menggunakan akalnyanya dan pikirannya sejauh tidak melanggar batasan yang ditentukan oleh *Al-Qur'an* dan *As-Sunnah*.

B. Teori Pemilihan Umum

1. Pengertian Pemilihan Umum

Berbicara mengenai pemilihan umum tentunya tidak bisa kemudian dipisahkan dengan keberadaan demokrasi sebagai suatu sistem. Pemilu seringkali disebut sebagai demokrasi dalam bentuk yang kongkrit, karena pemilu adalah sebagai sarana transisi kekuasaan secara periodik. Secara teoritis pemilihan umum dianggap merupakan tahap paling awal dari berbagai rangkaian kehidupan ketatanegaraan yang demokratis, sehingga pemilu merupakan motor penggerak mekanisme sistem politik demokrasi.

Pemilihan umum merupakan suatu keharusan bagi suatu negara yang menamakan dirinya sebagai negara demokrasi. Sampai sekarang pemilihan umum masih dianggap sebagai suatu peristiwa ketatanegaraan yang penting, karena pemilu melibatkan rakyat secara keseluruhan yang memenuhi syarat-syarat tertentu. Demikian

⁵¹*Ibid*, hlm. 216

juga melalui pemilihan umum, rakyat dapat menyatakan kehendaknya terhadap garis-garis politik.⁵²

Pemilu adalah wujud nyata demokrasi prosedural, meskipun demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum, namun pemilihan umum merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting yang juga harus diselenggarakan secara demokratis. Oleh karena itu, lazimnya di negara-negara yang menamakan diri sebagai negara demokrasi mentradisikan pemilu untuk memilih pejabat-pejabat publik di bidang legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun daerah.⁵³ Pemilihan umum memang telah menjadi tradisi penting yang hampir digunakan oleh seluruh sistem demokrasi didunia. Oleh karena pengaruh demokrasi dunia yang begitu kuat, maka pemilihan umum menjadi sarana yang tersedia bagi rakyat menjalankan kedaulatannya.

Pemilihan umum menjadi tanda dimana rakyat melaksanakan kedaulatannya secara bebas dan merdeka dalam memilih siapapun yang mereka kehendaki untuk menjadi pemimpin mereka, karena rakyat tidak ingin menjadikan suatu rezim yang ada selalu bercokol mempertahankan *status quo* nya dalam jabatan pemerintahan, sehingga nanti menjadi suatu kekhawatiran akan munculnya suatu kepemimpinan yang otoriter. Maka tidaklah berlebihan apabila Maurice Duverger mengatakan bahwa dimana ada

⁵² <https://diy.kpu.go.id/web/2016/12/19/pengertian-fungsi-dan-sistem-pemilihan-umum>,(diakses pada tanggal 23 Februari 2020)

⁵³*Ibid.*

pemilihan yang merdeka dan bebas disitulah ada demokrasi.⁵⁴ Dalam hal ini Syamsudin Harris, menjelaskan fungsi pemilihan umum sebagai sarana :⁵⁵

1. Legitimasi Politik, dalam arti bahwa melalui pemilihan umum keabsahan pemerintahan yang berkuasa dapat ditegakkan
2. Fungsi Perwakilan Politik, dalam arti bahwa melalui pemilihan umum rakyat menentukan wakil yang dapat dipercaya untuk menduduki jabatan legislatif dan eksekutif
3. Pergantian atau Sirkulasi Elit Penguasa, dalam arti pemilihan umum mempunyai keterkaitan dengan sirkulasi elit yang diasumsikan sebagai penguasa yang bertugas dan mewakili masyarakat
4. Sarana Pendidikan Politik, dalam hal ini pemilihan umum dapat memberikan Pendidikan politik secara langsung dan terbuka kepada masyarakat sehingga diharapkan masyarakat menjadi sadar akan kehidupan politik yang demokratis.

2. Sistem Pemilihan Umum

Meskipun pemilihan umum menjadi sarana terwujudnya kedaulatan rakyat secara langsung, akan tetapi perlu diketahui juga bahwa pelaksanaan pemilu memiliki beberapa varian. Adanya beberapa varian tersebut bukan berarti pelaksanaan pemilihan umum mengabaikan prinsip dasarnya yaitu kedaulatan rakyat, akan tetapi tetap berpijak pada prinsip bahwa rakyat sebagai pemilik kuasa yang mutlak dan bukan sesuatu yang kompromis, pada umumnya terdapat beberapa varian pemilihan umum di dunia diantaranya adalah :⁵⁶

1. Plurality/Majority System(Sistem Pluralitas/Mayoritas)Disebut juga sistem distrik. Dalam sistem ini wilayah negara dibagi ke dalam beberapa distrik pemilihan yang biasanya berdasar atas jumlah penduduk. Setiap distrik diwakili oleh satu orang wakil, kecuali pada varian Block Votedan Party

⁵⁴Bintar R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1998, hlm. 169

⁵⁵Syamsuddin Harris, *Struktur, Proses, dan Fungsi Pemilihan Umum, Catatan Pendahuluan dalam Pemilihan Umum di Indonesia*, PPW-LIPI, 1997, hlm. 6-10.

⁵⁶ https://www.kpu.go.id/koleksigambar/2_OK_-_SISTEM_PEMILU_DI_DUNIA_6.pdf, (diakses pada tanggal 23 Februari 2020)

- Block Vote. Kandidat yang memiliki suara terbanyak akan mengambil seluruh suara yang diperolehnya. Varian dari sistem ini adalah First Past the Post, Alternative Vote, Two Round System dan Block Vote
2. Proportional System(Sistem Proporsional) dalam sistem ini proporsi kursi yang dimenangkan oleh Partai Politik dalam sebuah daerah pemilihan berbanding seimbang dengan proporsi suara yang diperoleh partai tersebut. Varian dari sistem ini adalah Propor-sional Representation dan Transferable Vote.
 3. Sistem Campuran merupakan perpaduan penerapan antara Plurality/Majority System dan Proportional System. Varian dari sistem ini adalah ParallelSystem dan Mix Member Proportional.

C. Teori *Money Politics*

1. Definisi *Money Politics*

Money politik atau politik uang berdasarkan Pasal 71 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 4 Tahun 2017 dan Pasal 73 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. Pada Pasal 71 ayat (1) PKPU menyebutkan partai politik atau gabungan partai politik, pasangan calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih.

Money politic dalam Bahasa Indonesia adalah suap, arti suap dalam buku kamus besar Bahasa Indonesia adalah uang sogok. Politik uang atau politik perut adalah suatu bentuk pemberian atau janji menyuap seseorang baik supaya orang itu tidak menjalankan haknya untuk memilih maupun supaya ia menjalankan haknya dengan cara tertentu pada saat pemilihan umum. Pemberian bisa dilakukan menggunakan uang atau barang. Politik uang adalah sebuah bentuk pelanggaran kampanye.

Menurut pakar hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Yusril Ihza Mahendra, definisi *money politic* sangat jelas, yakni mempengaruhi massa pemilu dengan imbalan materi. Karenanya, bila demikian ternyata substansi dari money politik itu, yakni pemberian materi guna mempengaruhi (keputusan) pemilih, maka ketika para kandidat capres/caleg/partai peserta pemilu ada yang menjanjikan pemberian kartu dengan segala macam predikat bantuan yang isinya adalah ternyata nyata berupa uang, bahkan bukan sekedar materi yang perlu ditafsir lagi, tentu model kampanye yang seperti itu haruslah dicurigai sebagai bentuk suap. Ini perlu diwaspadai sebagai bentuk money politik, boleh dikata merupakan transformasi suap yang menyaru sebagai program kerja peserta pemilu. Suap atau money politik terselubung, kalau tidak boleh dikatakan terang-terangan. Setidaknya cenderung akan ditafsirkan demikian. Meski ini bisa saja menjadi perdebatan.⁵⁷

2. Bentuk-Bentuk Money Politics

Praktek *money politics* seringkali dijumpai memakai berbagai bentuk dalam tindakan eksekusinya. Berikut akan dijelaskan mengenai bentuk-bentuk *money politics* :

a. Berbentuk Uang

Didalam masyarakat tidak terkecuali masyarakat religious uang memang diakui sebagai senjata paling ampuh dan sangat strategis untuk menaklukkan kekuasaan. Karena pada dasarnya uang merupakan saudara

⁵⁷ [https://www.kompasiana.com/sibawaihi/5ca323ec95760e569a431ca2/tafsir-money-politik,\(diakses pada tanggal 23 Februari 2020\)](https://www.kompasiana.com/sibawaihi/5ca323ec95760e569a431ca2/tafsir-money-politik,(diakses pada tanggal 23 Februari 2020))

kembar dari kekuasaan. Uang merupakan factor penting untuk mendongkrak popularitas seseorang sekaligus untuk mengendalikan rencana strategis terkait dengan sebuah kepentingan politik dan kekuasaan. Dimana, seseorang leluasa mempengaruhi dan memaksakan kepentingan pribadi dan kelompoknya pada pihak lain melalui berbagai sarana salah satunya uang.⁵⁸

Praktik melalui uang ini biasanya digunakan pada saat masa kampanye dengan dalih uang konsumsi ataupun transport, dan pada saat hari pemilihan yang dikenal dengan istilah “serangan fajar” yang didistribusikan ke setiap rumah warga.

b. Bebenut Fasilitas Umum

Politik pencitraan dan tebar pesona lazim dilakukan oleh para calon untuk menarik simpati masyarakat didaerah pemilihannya. Politik pencitraan dan tebar pesona melalui pemberdayaan fasilitas umum ini tidak hanya dilakukan oleh calon-calon yang baru, tetapi juga oleh para calon *incumbent*. Instrument yang dijadikan alat untuk menarik simpati masyarakat dengan menyediakan semen, pasir, besi, batu dan sebagainya guna pembangunan berbagai fasilitas umum seperti jalan, rumah ibadah, gorong-gorong, dan lain sebagainya.

3. Money Politik Menurut Islam

⁵⁸Ahmad Khoirul Umam, *Kiai dan Budaya Korupsi di Indonesia*, Rasail, Semarang, 2006, hlm. 24.

Sebagai muslim, disepakati bahwa Al-Quran dan al-Hadis adalah sumber hukum pertama dan utama. Bahwa keduanya adalah imam dalam kehidupan, sebagai sebuah panduan bagi kesuksesan dan kebahagiaan hidup di dunia dan di akhirat. Dalam kaitannya dengan negara, terdapat Keragaman dalam praktek bernegara umat, yang memunculkan pemikiran tentang politik islam. Perbedaan konsep dan pemikiran ini bertolak dari penafsiran dan pemahaman yang tidak sama terhadap hubungan agama dengan Negara yang dikaitkan dengan kedudukan Nabi dan politik pemerintahan, yang dalam hal ini ada tiga kelompok pemikiran.⁵⁹

Pertama, kelompok yang berpendapat bahwa Negara adalah lembaga keagamaan sekaligus lembaga politik, karena itu kepala Negara adalah pemegang kekuasaan agama dan kekuasaan politik. Kelompok kedua mengatakan bahwa Negara adalah lembaga keagamaan yang mempunyai fungsi politik, sehingga kepala Negara mempunyai kekuasaan agama yang berdimensi politik. Dan kelompok ketiga menyatakan bahwa Negara adalah lembaga politik yang sama sekali terpisah dari agama, sehingga kepala Negara hanya mempunyai kekuasaan politik atau penguasa duniawi saja.

Bagi Kelompok pertama, mereka berpendapat bahwa Islam adalah agama yang komprehensif. Di dalamnya terdapat sistem politik dan ketatanegaraan, sistem ekonomi, sistem sosial dan sebagainya. Diantara tokohnya seperti Rasyid Ridha,

⁵⁹ Saidurrahman, Money Politik Dalam Perspektif Islam, dikutip dari http://profsaidurrahman.uinsu.ac.id/berita/read/201/money-politik-dalam-perspektif-islam.html#_ftn1 (diakses pada tanggal 8 Juni 2020)

Hasan al-Banna dan a-Maududi meyakini bahwa “Islam adalah agama yang serba lengkap, di dalam ajarannya antara lain terdapat sistem ketatanegaraan atau politik”. Oleh karenanya dalam bernegara umat islam hendaknya kembali kepada sistem ketatanegaraan islam sebagaimana telah dicontohkan oleh Rasul SAW dan empat Khulafa al-Rasyidin, dan tidak perlu atau bahkan jangan meniru sistem ketatanegaraan barat.⁶⁰

Sebagai bagian dari bangsa, dan ummat Islam, kita haruslah menggunakan peluang ini untuk memperbaiki ibadah kita, amal sholeh kita dan menjaga kehidupan beragama kita karena Pemilu bukan hanya sekedar pesta demokrasi tapi ia merupakan persaksian yang akan dipertanggung jawabkan di hadapan Allah kelak di hari akhirat. Tentunya hal ini dapat terwujud dengan adanya pemimpin amanah, yang jujur, yang peduli kepada kemashlahatan ummat, dan yang memberikan kemudahan rakyatnya untuk mendekati diri kepada Allah. Sayangnya, seringkali yang dirasakan dari pelaksanaan demokrasi ini adalah dipertontonkannya kepada kita prilaku-prilaku kecurangan politik, ketidakjujuran politik, kebohongan-kebohongan dalam kampanye bahkan membodohi masyarakat dengan memberikan uang menjelang pencoblosan agar memilih partai atau pasangan tertentu, dan inilah yang kita kenal dengan istilah money politik.⁶¹

Praktek jual beli suara (*money politic*) dalam pemilukada termasuk dalam kategori risywah. Bahkan tindakan serupa yaitu menerima dan mengambil sesuatu

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

yang bukan haknya sama dengan tindakan korupsi. Korupsi merupakan tindakan penyelewengan dan penggelapan harta negara untuk kepentingan pribadi atau orang lain.⁶² Dalam hukum Islam, ada beberapa istilah yang terkait dengan mengambil harta tanpa hak, misalnya: ghasb, ikhtilas, sariqoh, hirabah, dan ghulul. Semuanya mengandung makna yang berbeda, tetapi semua istilah itu bermuara pada penggunaan hak dan pengambilan harta dengan cara yang tidak benar. Oleh karena itu banyak orang yang mengidentikkan korupsi dengan risywah. Karena risywah dalam berbagai literatur fikih adalah sesuatu yang diberikan guna membatalkan yang benar atau membenarkan yang salah. Al-Fayyumi menyebutkan bahwa rishwah adalah sesuatu yang diberikan kepada seseorang kepada hakim atau yang lainnya agar memberi hukum menurut kehendak orang yang memberikan sesuatu itu.⁶³ Ungkapan senada juga dikemukakan oleh Ibnu Hazm dalam kitab al-Muhalla, yaitu pemberian yang diberikan seseorang kepada hakim atau lainnya untuk memenangkan perkaranya dengan cara yang tidak dibenarkan atau untuk mendapatkan sesuatu yang sesuai dengan kehendaknya.⁶⁴ Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi pasal 5 ayat (1) terdapat kemiripan antara korupsi dan risywah, di mana korupsi didefinisikan dengan: “Memberi atau menjanjikan sesuatu kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara, di mana pegawai negeri atau penyelenggara negara tersebut

⁶² Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia (Edisi kedua), Balai Pustaka, Jakarta, 1994, hlm 965.

⁶³ Muhamad Nadir, Larangan Suap Menyuar dikuti dari <http://darmiar.blogspot.com/2008/05/larangan-suap-menyuar.html> (diakses pada tanggal 8 Juni 2020)

⁶⁴ *Ibid.*

supaya berbuat atau tidak berbuat sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya”.⁶⁵

Dalam Al-Qur'an, risywah digolongkan dalam kata umum batil, yaitu meliputi juga perbuatan pidana lain seperti merampok, menipu, memeras dan termasuk praktik jual beli hak suara untuk kepentingan tertentu. Di negara ini, dari segi peraturan perundang-undangan semua perkataan “memberi dan menerima suapan” adalah bagian dari perbuatan dan kesalahan pidana. Islam sangat melarang umatnya dari perbuatan semacam itu. Sebagaimana sabda Rasulullah SAW yang bermaksud:

“Dari Abu Hurairah r.a. dia telah berkata: “Rasulullah SAW telah mengutuk orang yang suka memberi suap dan orang yang suka menerima suap”” (HR. Turmuzi), Hadist ini menurut Syaikh al-Albani dinyatakan shahih.⁶⁶ Perbuatan risywah ini adalah perbuatan yang sangat keji dan berdosa. Mereka yang terjebak dalam budaya risywah akan memperoleh balasan yang setimpal dengan perbuatan mereka. Rasulullah SAW. bersabda, “Pemberi dan penerima suap (risywah) kedua-duanya akan masuk neraka”.

⁶⁵ Undang-Undang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm 35.

⁶⁶ Sulayman Ibn al-Ash'ath al-Sajastaniy Abu Dawud, Sunan Abi Dawud (Juz II, No. 3580) (Beirut: Dar al Fikr, 2007), hlm 324.

BAB III

PEMBAHASAN

A. ANALISIS PENJELASAN PASAL 286 UU NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILU

Menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, *Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*” ini menunjukkan bahwa demokrasi adalah hak mutlak yang dimiliki rakyat dan dijamin dalam konstitusi. Pelaksanaan demokrasi yang diwujudkan dalam pemilihan umum yang langsung, umum, bebas dan rahasia. Pemilu untuk menyusun kelembagaan negara yaitu Eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden) dan Lembaga Legislatif dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang dilaksanakan secara demokratis. Akan tetapi dalam pelaksanaan pemilihan umum (Pemilu) ini tidak satupun yang dapat menjamin bahwa seluruh manusia selalu bertindak jujur dan adil dalam aspek kehidupannya dan tidak terkecuali dalam rangka pelaksanaan pemilihan umum.⁶⁷

Undang-undang atau berbagai peraturan memang sudah menggariskan hal-hal yang boleh dilakukan, wajib dilakukan dan hal-hal yang tidak dibolehkan dilakukan (dilarang), akan tetapi dalam kenyataannya manusia sering lalai atau sengaja melanggar berbagai ketentuan atau peraturan dengan latar belakang yang berbeda

⁶⁷ Sintong Silaban, *Tindak Pidana Pemilu* (suatu tinjauan dalam rangka mewujudkan pelaksanaan pemilu yang jujur dan adil), Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1992, hlm. 19

termasuk dalam pelanggaran Pemilu. Pemilihan umum merupakan wujud paling nyata sebagai pelaksana demokrasi apakah pihak penyelenggara (Pemerintah, KPU dan Panwaslu) atau pihak peserta pemilihan umum (Rakyat dan para calon) yang selalu melakukan pelanggaran, oleh karena itu semua pelanggaran pemilu harus ditindak, dan perbuatan yang bermaksud membuat pemilihan umum itu menjadi tidak demokratis yaitu, tidak jujur dan tidak adil (Jurdil). Sebagai upaya awal oleh pemerintah untuk mencegah tindakan-tindakan yang tidak demokratis terhadap pelaksanaan pemilihan umum yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Buku II Bab IV tentang Kejahatan terhadap pelaksanaan kewajiban dan hak kenegaraan.⁶⁸

Mengingat pentingnya posisi pemilihan umum bagi sebuah negara yang demokrasi, maka adalah tidak berlebihan bila dikatakan kebersihan, kejujuran dan keadilan dalam pelaksanaan pemilihan umum akan mencerminkan kualitas demokrasi di negara bersangkutan. Kemampuan menampakan atau mewujudkan pemilihan umum yang jujur dan adil akan berarti pula melihat kematangan masyarakat selaku peserta pemilihan umum dalam berdemokrasi. Secara konseptual dan empirik, demokrasi akan tumbuh dan berkembang secara optimal manakala didukung oleh peradaban masyarakat negara setempat yang membuka ruang terbentuknya proses demokrasi. Peradaban masyarakat dapat bersumber dari bawaan manusia hasil interaksi dengan lingkungan, juga merupakan hasil pelaksanaan program modernisasi yang dilakukan

⁶⁸ *Ibid.*

oleh pemerintah dalam berbagai aspek kehidupan melalui pembentukan perangkat aturan tentang pelaksanaan demokrasi.⁶⁹

Sejarah dunia mencatat bahwa berbagai peradaban manusia yang mendukung tata kehidupan yang demokratis adalah hasil dari konstruksi kebijakan pemerintah dalam melakukan modernisasi atau reformasi tata kehidupan pemerintah dan kemasyarakatan dalam berbagai aspek kehidupan. Dengan demikian Indonesia menjadi negara demokrasi yang modern, manakala adanya komitmen bangsa yakni pemerintah bersama masyarakat untuk menerapkan sistem pemerintahan demokrasi dalam skala besar guna mengembangkan demokrasi yang baik yang diikuti dengan perubahan kesadaran politik masyarakat yang semakin tinggi dan aturan hukum juga bisa ditegakkan sebagai pengawal demokrasi yang jujur dan adil.⁷⁰

Mahfud MD mengatakan bahwa demokrasi atau pemilihan umum tidak serta merta dilakukan dengan semaunya tanpa adanya hukum yang mengatur, Demokrasi harus berjalan sesuai dengan prosedur hukum.⁷¹ 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.⁷² Mekanisme pengisian jabatan tersebut diatur melalui

⁶⁹ Bambang Sugianto, Analisis Yuridis Penerapan Dan Bentuk-Bentuk Tindak Pidana Pemilu Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, *Jurnal Al'Adl, Volume IX Nomor 3, Desember 2017*, hlm 298.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 41

⁷² Abdul Gaffar, *Pemilu: Sebuah Token of Membership*, Laboratorium JIP UGM, Yogyakarta, 2009, hlm. V-VI.

peraturan Perundang-undangan yang secara langsung melibatkan masyarakat sebagai penentu atas seseorang yang dianggap pantas menduduki jabatan politik tersebut.

Dalam penyelenggaraan pemilu terdapat asas yang harus dijalankan dengan baik, yakni asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Penulis berpikir kelima asas tersebut memiliki kedudukan yang sama dalam menghasilkan pejabat yang berintegritas tinggi, namun dalam hal ini penulis lebih menghususkan penulisannya pada terlaksanannya asas jujur dan adil. Sebab diketahui bersama bahwa dalam beberapa penyelenggaraan pemilu yang telah dilakukan sejak pertama kali diadakan (tahun 1955) hingga saat ini, angka pelanggaran pemilu tertinggi ialah terkait politik uang. Dengan demikian dibutuhkan cara untuk menanggulangi pelanggaran politik uang tersebut, agar pejabat yang dihasilkan merupakan pejabat yang dihasilkan oleh pemilihan umum yang bersih dan berintegritas serta memenuhi kelima asas pemilihan umum tersebut. Hal ini diperlukan sebab jika tidak ditemukan cara yang benar (jujur dan adil) maka akan terjadi ketidakadilan, calon peserta pemilu dapat menggunakan kekuatan finansial yang tinggi untuk mengalahkan calon yang tidak/lemah dalam hal finansial.⁷³

Sejatinya praktik politik perlu dihindari dikarenakan secara hakikat pemilu yang hendak dilakukan dapat menghasilkan pemimpin yang memiliki kompetensi yang mumpuni, memiliki legitimasi dalam arti yang sesungguhnya, serta memiliki kepekaan

⁷³ Muhammad Hoiru Nail, Kualifikasi Politik Uang Dan Strategi Hukum Dan Kultural Atas Pencegahan Politik Uang Dalam Pemilihan Umum, *Jurnal Yuridis Vol. 5 No. 2, Desember 2018*, hlm 247.

yang tinggi atas rakyatnya kelak. Dalam hal legitimasi yang sesungguhnya itulah yang sebenarnya tidak akan didapat oleh peserta pemilu yang menggunakan cara-cara yang salah/tindakan politik uang, sedangkan pemimpin-pemimpin yang dihasilkan atas hasil politik uang itupun akan menghasilkan pemimpin yang korup yang dapat diprediksi dalam masa kepemimpinannya akan berusaha dengan berbagai cara untuk menutupi modal yang telah dikeluarkannya pada saat pemilihan.⁷⁴

Politik uang dalam pemilu merupakan sesuatu yang sangat dibenci dan dilarang baik menurut norma agama maupun norma sosial (negara). Politik uang merusak sendi sendi kehidupan demokarsi. Politik uang hanya akan melahirkan pemimpin korup yang ujung ujungnya menyengsarakan kehidupan rakyat. Semua orang berkampanye tolak politik uang, semua orang mengharap agar pemilu bersih dari politik uang. Persoalan politik uang diatur dalam Undang Undang nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Ada tiga pasal yang terkait dengan politik uang; *Pertama*, Pasal 280 ayat (1) huruf j yang memberikan penegasan bahwa politik uang tidak boleh (dilarang) dilakukan oleh semua peserta pemilu. *Kedua*, Pasal 523 ayat 1-3 yang menegaskan pelaku politik uang bisa di jatuhi hukuman pidana penjara dan denda. *Ketiga*, Pasal 286, mengatakan peserta pemilu yang terbukti melakukan politik uang bisa di beri sanksi administrasi berupa pembatalan sebagai peserta pemilu. Artinya sanksi bagi pelaku politik uang bisa dijatuhi hukuman pidana penjara dan

⁷⁴ Indah Sri Utami, "Pencegahan Politik Uang dan Penyelenggaraan Pilkada yang Berkualitas: Sebuah Revitalisasi Ideologi," yang di sampaikan dalam Seminar Nasional Hukum, Vol. 2 No. 1 2016, hlm. 452

denda serta bisa diberi hukuman administrasi berupa pembatalan sebagai peserta Pemilu.

Dalam penjelasan Pasal 286 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu disebutkan bahwa:⁷⁵

Yang dimaksud dengan "menjanjikan dan/atau memberikan" adalah inisiatifnya berasal dari pelaksana dan tim kampanye Pemilu yang menjanjikan dan memberikan untuk memengaruhi Pemilih. Yang dimaksud dengan "materi Lainnya" tidak termasuk barang-barang pemberian yang merupakan atribut Kampanye Pemilu, antara lain kaus, bendera, topi, dan atribut lainnya serta biaya/uang makan dan minum peserta kampanye, biaya/uang transpor peserta kampanye, biaya/uang pengadaan bahan kampanye pada pertemuan terbatas dan/atau pertemuan tatap muka dan dialog, dan hadiah lainnya berdasarkan nilai kewajaran dan kemahalan suatu daerah yang ditetapkan dengan Peraturan KPU.

Bahwa seperti penjelasan dari Pasal 286 ayat 1 di atas biaya/uang makan dan minum peserta kampanye, biaya/uang transpor peserta kampanye, biaya/uang pengadaan bahan kampanye. Dalam hal ini para pembuat undang-undang membolehkan mengingat bahwa peserta kampanye tidak mungkin untuk diajak berpartisipasi dalam kampanye tanpa memberikan biaya transportasi atau pun biaya makan, mengingat terkadang penyelenggaraan kampanye yang diselenggarakan oleh peserta Pemilu bisa memakan waktu seharian, oleh karena itu peserta pemilu mempunyai kewajiban moral setidaknya untuk memberikan biaya makan dan transportasi bagi para peserta kampanye.

Salah satu bentuk *money politic* yang biasanya sering dilakukan oleh peserta calon legislatif kepada peserta kampanye berupa uang makan dan minum. Namun

⁷⁵Penjelasan Pasal 286 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu

dalam ketentuan Pasal 286 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 disebutkan bahwa: Pasangan Calon, calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, pelaksana kampanye, dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi Penyelenggara Pemilu dan/atau Pemilih.⁷⁶

Sepertinya yang tertera dalam lampiran Penjelasan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang mana penjelasan mengenai ketentuan Pasal 286 yang terdapat dalam lampiran merupakan bentuk penegasan terhadap bunyi Pasal 286 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu agar mempejelas hal-hal biaya-biaya yang diperbolehkan bagi peserta untuk dikeluarkan dalam biaya kampanyenya, Pasal 286 Ayat (1) Yang dimaksud dengan "menjanjikan dan/atau memberikan" adalah inisiatifnya berasal dari pelaksana dan tim kampanye Pemilu yang menjanjikan dan memberikan untuk memengaruhi Pemilih. Yang dimaksud dengan "materi Lainnya" tidak termasuk barang-barang pemberian yang merupakan atribut Kampanye Pemilu, antara lain kaus, bendera, topi, dan atribut lainnya serta biaya/uang makan dan minum peserta kampanye, biaya/uang transpor peserta kampanye, biaya/uang pengadaan bahan kampanye pada pertemuan terbatas dan/atau pertemuan tatap muka dan dialog, dan hadiah lainnya berdasarkan nilai kewajaran dan kemahalan suatu daerah yang ditetapkan dengan Peraturan KPU.

⁷⁶Pasal 286 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu

Berdasarkan bunyi penjelasan tersebut dapat dipahami bahwa Pasal 286 merupakan celah bagi peserta pemilu untuk dapat memberikan sesuatu kepada peserta kampanye, selain itu penjelasan Pasal 286 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu untuk menghindari peserta mengeluarkan biaya-biaya selain yang ada dalam penjelasan Pasal 286 UU Pemilu, sehingga biaya yang dikeluarkan oleh peserta pemilu saat kampanye tersebut tidak termasuk dalam kategori *money politic*, dan pada dasarnya tidak adanya larangan memberikan biaya makan dan minum kepada peserta kampanye sesuai bunyi Penjelasan Pasal 286 di atas asalkan tidak berbentuk uang, tindak lanjut dari bunyi penjelasan Pasal 286 UU nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu juga ditegaskan dengan adanya Surat Edaran KPU Nomor: 278/PL.0.4-Kpt/06/KPU/I/2019 yang mengatur mengenai biaya makan, minum dan transportasi peserta kampanye Pemilu 2019, peserta pemilu dilarang untuk memberikan uang untuk akomodasi transportasi maupun makan. Dari isi surat edaran ini bisa diketahui bahwa larangan ini melarang peserta pemilu memberi uang yang berbentuk tunai kepada pemilih, jadi bisa disimpulkan selain bentuk tunai, peserta pemilu diperbolehkan memberikan uang makan dan minum kepada peserta kampanye dalam bentuk voucher.⁷⁷

Selain itu Surat Edaran tersebut juga diperkuat dengan terbitnya Peraturan KPU (PKPU) yang melarang para caleg memberikan tanggungan konsumsi (makan dan minum) dalam bentuk uang gelondongan kepada peserta kampanye di Pileg 2019. Hal

⁷⁷ Teguh Firmansyah, Bawaslu: Peserta Pemilu Dilarang Berikan Uang Saat Kampanye, dikutip dari <https://republika.co.id/berita/pp17u3320/nasional/politik/19/03/25/powb3s377-bawaslu-peserta-pemilu-dilarang-berikan-uang-saat-kampanye> (diakses pada tanggal 26 April 2020)

ini tertuang dalam Keputusan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 278/Pl.02.4-Kpt/06/Kpu/I/2019 Tentang Biaya Makan, Minum, Dan Transportasi Peserta Kampanye, dimana dalam Surat Keputusan ini KPU menetapkan:⁷⁸

- a. KESATU : Menetapkan biaya minum, makan, dan transportasi Peserta Kampanye paling banyak sama dengan standar biaya daerah yang ditetapkan oleh pemerintah daerah setempat.
- b. KEDUA : Biaya minum, makan, dan transportasi sebagaimana dimaksud dalam Diktum KESATU tidak diberikan dalam bentuk uang kepada peserta Kampanye.
- c. KETIGA : Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Biaya-biaya tersebut tidak boleh diberikan dalam bentuk uang. Dan pemberian uang makan dan minum ini pun tidak ada standar yang jelas sebab setiap daerah berbeda, hal ini seperti yang diungkapkan oleh Ketua Komisi Pemilihan Umum (KPU) Arief Budiman mengungkapkan, batas kewajaran terkait pemberian uang transportasi dan makan saat kampanye pada Pemilu 2019 mengacu pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 49 Tahun 2017. "KPU tidak memiliki wewenang dan kapasitas untuk menentukan uang transportasi dan makan karena setiap daerah kan punya harganya masing-masing. Maka itu, besarnya sesuai dengan daftar harga PMK."⁷⁹

Ketua Kode Inisiatif Veri Junaidi juga mengatakan, beberapa potensi pelanggaran di antaranya politik uang, keterlibatan aparatur sipil negara (ASN),

⁷⁸ Keputusan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 278/Pl.02.4-Kpt/06/Kpu/I/2019 Tentang Biaya Makan, Minum, Dan Transportasi Peserta Kampanye

⁷⁹ Christoforus Ristiano "Soal Aturan Biaya Transportasi dan Makan Saat Kampanye, KPU Gunakan Permenkeu, dikutip dari <https://nasional.kompas.com/read/2019/01/29/14032641/soal-aturan-biaya-transportasi-dan-makan-saat-kampanye-kpu-gunakan-permenkeu>. (diakses pada tanggal April 2020)

hingga pengerahan relawan. "Pada rapat umum nanti kan akan menghadirkan lebih banyak orang. Bagaimana pengerahan terhadap pendukung untuk bisa hadir kan selalu menjadi isu. Apakah mereka hadir betul-betul keinginan sendiri atau dimobilisasi. Jika dimobilisasi, biasanya berkaitan erat dengan politik uang. Veri mengakui, sudah ada regulasi yang mengatur batasan pemberian bahan kampanye seperti kaos. Namun, pemberian uang makan dan transportasi belum diatur jelas. Veri mengatakan, hal ini bisa menjadi modus.⁸⁰

Masykurudin Hafidz, mengungkapkan, praktik politik uang dalam mobilisasi masa pada pelaksanaan pilkada serentak gelombang pertama, terjadi di sejumlah daerah. Seperti dengan mengadakan kampanye tatap muka. Menurut dia, pertemuan langsung antara para peserta pemilu dengan calon pemilih memang baik. Tetapi, kata dia, di situ juga ada potensi adanya politik transaksional karena bertemu langsung. Bentuknya melalui pemberian uang transport atau ongkos jalan kepada para kampanye. Hal itu terjadi di daerah diantaranya yakni Kota Tangerang Selatan, Kota Depok, Kabupaten Jember, Kota Balikpapan, Kota Semarang, Kota Palu, dan Kabupaten Maros ditemukan kampanye dengan menggunakan bahan kampanye melebihi Rp25.000 dan menggunakan uang transport rata-rata Rp30.000 s/d Rp100.000. Biasanya lanjut Masykurudin, dua (2) pekan terakhir jelang hari pemungutan suara, gempuran kampanye akan dilancarkan oleh para calon peserta pemilu. Bungkusannya melalui pertemuan langsung dengan calon pemilih. Bahkan, pola pemberian saat ini

⁸⁰<https://nasional.kompas.com/read/2019/03/10/14581211/politik-uang-hingga-keterlibatan-asn-berpotensi-jadi-pelanggaran-kampanye>. diakses pada 12 Juni 2020. 15.00 WIB

dengan menggunakan tema konsolidasi dengan tim sukses. Padahal, peserta pertemuan tersebut mayoritas adalah calon pemilih dan bukan tim sukses. Dengan begitu, para peserta pemilu dapat beralih bahwasanya mereka memberikan uang transport kepada tim sukses. Bukan memberikan politik uang kepada para calon pemilih. Tentu saja, sambung dia, Dalam pertemuan-pertemuan langsung tersebut akan ada transaksi-transaksi uang yang melebihi batas.⁸¹ Di lain waktu juga dugaan praktek politik uang (*money politics*) kembali terjadi. Kali ini menyangkut dua caleg PDI Perjuangan (PDI-P) Agustien Kambey dan Marlon Lumansik. Dugaan *money politics* itu terungkap ketika beredar foto di media sosial (medsos) kedua caleg tersebut membagi-bagikan uang di Kelurahan Banjer, Kecamatan Tikala, 27 Januari 2019 lalu. Modus kedua caleg dengan beralih membagi-bagi uang untuk biaya makan dan transportasi tim pemenangan. Sialnya, aksi mereka sempat terekam personil Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan (Panwascam) setempat.⁸²

Dalam data yang dirilis oleh Bawaslu, setidaknya tercatat sebanyak 25 kasus berhasil ditindak lembaga pengawas pemilu ini. Anggota Bawaslu RI Mochammad Afifuddin mengatakan, Pengawas Pemilu di seluruh Indonesia dari semua tingkatan berhasil melakukan Operasi Tangkap Tangan (OTT) terhadap 25 pelaku tindak pidana politik uang. Dari 25 kasus, tim patroli Bawaslu melakukan OTT di 13 provinsi di Indonesia. Namun beberapa di antaranya, mayoritas dilakukan penindakan di wilayah

⁸¹ <https://www.spd-indonesia.com/wp-content/uploads/2017/03/Peta-Jalan-Politik-Uang-dan-Pilkada.pdf>. Diakses pada 12 Juni 2020. 13.55 WIB

⁸² <http://manadopost.id/read/2019/01/31/Tertangkap-Tangan-Panwascam-Dua-Caleg-Banteng-Diduga-Bagi-Uang>. Diakses pada 12 Juni 2020. 14.41 WIB

Jawa Barat dan Sumatera Barat. Bawaslu dalam penangkapan para pelaku politik uang dibantu oleh pihak kepolisian. Karenanya ada 3 kasus yang berhasil diungkap oleh pihak kepolisian. Sedangkan sisanya, yakni 22 kasus, murni ditemukan oleh panitia pengawas pemilu (panwaslu) di semua tingkatan di wilayah. "Ada 22 kasus yang penangkapannya dilakukan pengawas TPS dan pengawas di level atasnya. Sedangkan 3 kasus lainnya dari pihak kepolisian dulu (yang menenukan transaksi politik uang)," terang Afif. Adapun barang bukti yang diamankan yakni mulai dari uang rupiah, detergen (sabun cuci pakaian) hingga sembako.

Sementara itu, berdasarkan catatan Mabes Polri, Panwaslu melakukan OTT sebanyak 19 kasus politik uang dengan modus serangan fajar. Ada sepuluh kasus itu didominasi tim sukses atau caleg Partai Gerindra, 9 kasus lainnya dilakukan tim sukses atau caleg Partai Keadilan Sejahtera (PKS), dan Partai Amanat Nasional (PAN). Karopenmas Mabes Polri Brigjen Pol Dedi Prasetyo mengatakan, ada 49 orang yang ditangkap karena perkara politik uang. "Ada 49 orang yang sedang diproses oleh Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu), akan diproses selama 14 hari hingga pelimpahan tahap dua," kata dia di Mabes Polri, Rabu (17/4) lalu. Kasus politik uang ini terjadi juga di sejumlah partai politik lain seperti PDIP, PPP, PKB dan Golkar. Sebagai contoh, Bawaslu Makassar mengungkap kasus dugaan politik uang caleg yang berasal dari dua partai yakni Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) melalui video yang beredar. Ada yang membagikan uang pecahan Rp 100 ribu, ada pula pecahan Rp 50 ribu. "Video yang diduga caleg PPP tengah bagi-bagi uang pecahan Rp 100 ribu itu berlangsung di satu tempat di

Kecamatan Rappocini. Diketahui caleg PPP karena ada bahan kampanye yang disertakan berupa kartu nama jadi terungkap bahwa caleg yang diduga tengah bagi-bagi uang itu adalah caleg DPRD Kota Makassar. Ada pembicaraan saat pembagian uang itu yang meminta agar memilih caleg yang tertera di kartu nama tersebut. Polri juga merincikan 13 kasus dugaan *Money Politic* yang ditangani sentra Gakkumdu. Adapun rinciannya adalah sebagai berikut :⁸³

1. Ciamis Jawa Barat

Petugas mengamankan seorang berinisial JMS di Dusun Ancol I, Desa Sindangkasih, Kecamatan Sindangkasih, Kabupaten Ciamis, Jawa Barat. Penangkapan dilakukan pada Minggu (14/4), pukul 22.30 WIB. "Barang bukti amplop putih 150 lembar, 90 lembar berisi uang tunai Rp 25 ribu dan 60 lembar amplop kosong. Uang tunai pecahan Rp 5 ribu, kartu nama atas nama Caleg DPR RI inisial ABS.

2. Padang Lawas Utara (Paluta), Sumatera Utara

Petugas mengamankan Wakil Bupati Paluta Hariro Harahap di Pasar Gunung Tua, Kecamatan Padang Bolak, Kabupaten Padang Lawas Utara, Sumatera Utara. Penangkapan dilakukan pada Senin, 15 April 2019, pukul 02.50 WIB. "Sekitar 200 amplop berisi uang pecahan ratusan ribu dan kartu nama caleg DPRD Paluta inisialnya MS. Turut diamankan dua unit laptop dan belasan orang yang diamankan termasuk tim sukses.

⁸³<https://news.detik.com/berita/d-4514560/polri-beberkan-19-kasus-politik-uang-selama-masa-tenang-pemilu>. Diakses pada 16 Juni 2020. 8.39 WIB

3. Asahan, Sumatera Utara

Petugas menangkap 13 relawan caleg DPRD Asahan berinisial TF pada di Kabupaten Asahan pada Senin (15/4). Dedi tak menjelaskan secara rinci barang bukti dari belasan relawan tersebut. "Masih didalami detailnya. Barang bukti sejumlah uang, daftar nama warga yang akan menerima uang dan kartu nama si caleg.

4. Solok, Sumatera Barat

Pria berinisial JE, yang merupakan saudara kandung caleg DPRD Kota Solok berinisial RH, ditangkap di halaman Kantor KUA Tanjung Harapan Kota Solok. Penangkapan terjadi pada Senin (15/4), pukul 18.15 WIB dengan barang bukti uang tunai Rp 1,2 juta. "Selain uang, disita selembor contoh kertas simulasi surat suara yang mengarahkan untuk pencoblosan Saudari RH.

5. Pangandaran, Jawa Barat

Dedi menuturkan petugas telah mengamankan seseorang dengan barang bukti amplop berisi uang Rp 100 ribu, yang diduga akan dibagikan ke masyarakat. Penangkapan ini dilakukan pada Senin (15/4) "Identitas pelaku masih belum bisa disampaikan untuk kepentingan penyelidikan. Namun ini dugaan *money politics*.

6. Bandung, Jawa Barat

Petugas menyita ratusan sabun yang diduga akan didistribusikan kepada pemilih untuk mengarahkan pemilih memberikan dukungannya. Dedi menjelaskan nama pelaku masih dirahasiakan karena masih menunggu proses asesmen. Penangkapan dilakukan di wilayah Bandung, Jawa Barat. "*Money politics* tak melulu memberi

uang. Ada juga yang memberi sembako, seperti kasus ini, memberi sabun ke sejumlah titik di kawasan Kota Bandung. Kami juga menemukan barang bukti contoh surat suara.

7. Lombok Timur, Nusa Tenggara Barat

Petugas mengamankan caleg DPRD Kabupaten Lombok Timur berinisial MAA di Dengek Timur, Selong, Lombok Timur pada Senin (15/4). Barang bukti amplop berisi uang Rp 25 ribu dan stiker bergambar wajah caleg tersebut.

8. Batam, Kepulauan Riau (Kepri)

Petugas menangkap dua orang berinisial NN dan AS pada Senin (15/4) terkait dugaan *money politics*. AS merupakan caleg. "Barang bukti video rekaman kegiatan bagi-bagi uang dan kartu nama caleg.

9. Ponorogo, Jawa Timur

Petugas menangkap pria berinisial A, anggota tim sukses salah satu caleg di Ponorogo, pada Minggu (14/4) di Kecamatan Jenangan, Kabupaten Ponorogo. Petugas menyita barang bukti uang kertas pecahan Rp 50 ribu dan Rp 20 ribu sejumlah 1.330.000. "Diduga uang itu untuk dibagi-bagi ke warga atau pemilih dengan tujuan pemenangan caleg.

10. DKI Jakarta

Petugas Bawaslu menangkap seorang pria bernama Charles Lubis terkait dugaan politik uang di Jalan Warakas III, Gang 8, Nomor 13, Kelurahan Warakas Tanjung Priok, Jakarta Utara pada Senin, 15 April 2019, pukul 16.00 WIB."Ditemukan 80 amplop berisi uang Rp 500 ribu. Diduga terkait money politik

tapi sedang dialami, masih dialami keterangan-keterangan para saksi benar atau tidak dugaan tersebut.

11. Lamongan Jawa Timur

Petugas mengamankan seorang caleg DPRD Jawa Timur berinisial OR, dengan barang bukti dua ransel berisi uang sekitar Rp 1 miliar. Penangkapan dilakukan Senin (15/4), pukul 23.27 WIB. "Penangkapan dilakukan di depan Stadion Surajaya, Lamongan, Jawa Timur. Selain uang, barang bukti yang diamankan specimen surat suara atas nama caleg OR sebanyak dua kantong plastik kecil dan dua kardus amplop berlambang bendera merah putih dan salah satu lambang partai.

12. Kabupaten Nias, Sumatera Utara

Bawaslu dan polisi mengamankan seorang caleg berinisial DG dan tiga pria yang diduga membantu distribusi amplop berisi uang dan kartu nama DG. "Waktu penangkapan Selasa (16/4), pukul 02.30 WIB di Jln. Sirao No. 07 Kelurahan Pasar, Kecamatan Gunungsitoli, Kota Gunungsitoli atau di posko pemenangan caleg DG. Dedi menuturkan petugas menyita uang tunai sebesar Rp 60 juta yang berbentuk pecahan Rp 20 ribu, catatan jumlah pemilih setiap desa di Wilayah Kecamatan Namohalu Esiwa dan Kecamatan Lahewa Timur, daftar nama pemilih pasti di Kecamatan Namohalu Esiwa dan Kecamatan Lahewa Timur.

13. Pekanbaru, Riau

Tim Gakkumdu dan Bawaslu Kota Pekanbaru mengamankan empat orang yang diduga melakukan tindak pidana *money politics*. Penangkapan dilakukan di Jalan Jenderal Sudirman, Simpang Tiga, Bukit Raya, Kota Pekanbaru.

Ditangkap pada Selasa (16/4) pukul 13.30 WIB di sebuah hotel. Penangkapan berdasarkan informasi masyarakat tentang dugaan serangan fajar," jelas Dedi. Salah satu dari empat terduga yang diamankan adalah caleg DPR RI berinisial DAN. "Di lokasi terdapat uang tunai Rp 380 juta di tas ransel, uang tunai Rp 115 juta di amplop dan Rp 10,5 juta. Uangnya pecahan Rp 50 dan 100 ribu yang kalau ditotal Rp 500 juta-an.

Berdasarkan penjelasan diatas maka dapat disimpulkan bahwa pelanggaran *money politic* dengan modus biaya transportasi masih terjadi. Ini berarti, pengaturan tentang mengecualikan biaya makan, minum, dan transportasi sebagai bentuk *money politic* masih belum bisa dikatakan tepat dikarenakan masih terdapat pelanggaran *money politic* dengan modus biaya transportasi sebagaimana pemaparan diatas.

Politik uang (*Money Politics*) pada pemilu maupun pilkada di Indonesia menjadi sesuatu yang dijadikan sebagai alat atau cara yang digunakan untuk meraih atau memperoleh suara pemilih jika ingin memenangkan sebuah kontestasi pemilihan. Dalam hal transaksi politik uang (*Money Politics*) tersebut tidak serta merta terjadi karena satu sisi dari peserta pemilu namun sebagian besar masyarakat sendiripun menjadikan hal tersebut sebagai sesuatu yang dinanti-nantikan pada setiap kontestasi pemilihan jika tidak ada uang maka tidak dipilih karena sebagian besar berparadigma bahwa siapa yang memberikan uang maka itulah yang nanti dipilih. Transaksi politik uang (*Money Politics*) ini biasanya terjadi pada masa kampanye yang dilakukan oleh calon peserta pemilu atau pilkada ketika menyampaikan visi, misi dan program kepada masyarakat yang diikuti dengan iming-iming atau janji agar dipilih dan pada tahap

masa tenang dimana pada masa ini merupakan saat-saat yang krusial karena mendekati hari H pencoblosan / pemungutan suara, pada tahap masa tenang ini politik uang biasa lebih dikenal dikalangan masyarakat sebagai serangan fajar karena biasa dilakukan pada dini hari menjelang fajar pada hari pemilihan dan intensitas Transaksi politik uang dapat meningkat karena para calon peserta pemilu saling berlomba-lomba bagaimana caranya agar memperoleh suara sebanyak-banyaknya. Hal ini sudah sering terjadi pada setiap pemilihan sehingga sebagian besar masyarakat merasa hal tersebut menjadi hal yang biasa terjadi.⁸⁴

Perilaku tersebut menjadi seperti budaya yang telah mengakar karena telah terjadi dari generasi terdahulu sampai ke generasi saat ini, bahkan jauh sebelum dibentuknya Pengawas Pemilihan Umum untuk mengawasi seluruh tahapan pada pemilu maupun pilkada di Indonesia sehingga sukar untuk dihilangkan. Terlepas dari hal tersebut juga karena rendahnya kesadaran masyarakat terhadap akibat yang timbul dari politik uang (*Money Politics*) bagi sistem demokrasi di Indonesia. Di zaman era moderen saat ini modus praktik politik uang (*Money Politics*) semakin berkembang dan beragam bentuk tidak melulunya hanya dalam bentuk uang akan tetapi para pelaku praktik ini membalutnya agar tidak telalu nampak dengan berupa pemberian bantuan, pemberian imbalan dan pemberian materi atau sesuatu yang berharga lainnya serta dengan menjanjikan sesuatu dikemudian hari yang diselipkan ketika melakukan

⁸⁴ Muhamad Hairi, Problematika Politik Uang Yang Menjadi Budaya, dikutip dari <http://paser.bawaslu.go.id/berita-Problematika-Politik-Uang%20-yang-menjadi-Budaya%20-dan-Mengakar-pada-setiap-Pemilihan> (diakses pada tanggal 13 Juni 2020)

kampanye oleh calon, pasangan calon dan tim kampanye. Dampak negatif dari politik uang (*Money Politics*) sangat berpengaruh pada jalannya roda pemerintahan sebab pemimpin yang terpilih yang menggunakan politik uang biasanya dalam menjalankan pemerintahannya berusaha bagaimana caranya agar bisa mengembalikan modal yang telah dikeluarkan sebagai biaya politik untuk membeli suara rakyat pada saat kontestasi pemilihan. Hal ini menyebabkan banyak kebijakan yang dijalankan bukan berdasarkan kepentingan umum (kepentingan rakyat) namun lebih kepada tujuan kepentingan pribadi atau golongan. Semakin besar dana yang dikucurkan pada saat pemilihan maka semakin lebih besar pula dana yang akan di kembalikan agar tidak merugi. Sehingga banyak pembangunan yang tidak tepat guna yang dapat menghambat perkembangan suatu daerah. Salah satu cara yang digunakan untuk mengembalikan modal akibat politik uang karena jumlahnya sangat besar maka sebagian besar mereka memilih jalan pintas dengan melakukan korupsi. Coba kita perhatikan hingga saat ini pelaku korupsi di Indonesia sebagian besar berasal dari Pejabat Negara yang dipilih oleh rakyat melalui sistem demokrasi. Hal ini menunjukkan bahwa efek domino yang timbul dari akibat praktik politik uang (*Money Politics*) sangat berbahaya dan sangat merugikan bagi negara dan masyarakat di Indonesia.⁸⁵

Praktik politik uang (*Money Politics*) hingga saat ini menjadi momok pada setiap pelaksanaan Pemilu maupun Pilkada yang harus dicegah. Mencegah terjadinya politik uang (*Money Politics*) merupakan sebuah tantangan besar yang dihadapi oleh Bawaslu

⁸⁵ *Ibid.*

dan jajarannya sebagai Pengawas pada setiap tahapan Pemilu maupun Pilkada agar dapat meminimalisir terjadinya praktik politik uang (*Money Politics*). Terdapat beberapa Kendala dalam pencegahannya yang dihadapi oleh lembaga Pengawas Pemilu yang pertama enggannya masyarakat untuk melaporkan dan menjadi saksi bila terjadi pelanggaran politik uang karena tidak ingin di repotkan dengan urusan prosedur dan karena merasa takut sebab didalam undang-undang Pemilu dan Pilkada tidak dijelaskan secara rinci bagaimana perlindungan hukum bagi saksi atau pelapor ketika melaporkan adanya politik uang karena pada proses persidangan nantinya saksi atau pelapor diwajibkan hadir sehingga masyarakat lebih memilih diam. Kemudian karena banyaknya celah hukum dalam regulasi perundang-undang pilkada maupun pemilu yang menjadi ruang yang dimanfaatkan oleh para pelaku praktik politik uang melakukan aksinya untuk meraih suara rakyat.⁸⁶

Selain itu menurut Juliansyah terdapat beberapa indikator yang dapat menjadi acuan apakah pemilihan umum terindikasi adanya praktik Money Politik atau Politik uang yaitu sebagai berikut.⁸⁷

1. Adanya distribusi sumbangan baik berupa barang atau uang kepada para kader partai, penggembira, golongan, kelompok tertentu dan masyarakat.
2. Pemberian sumbangan dari konglomerat atau pengusaha bagi kepentingan partai politik tertentu dengan konsesi-konsesi illegal.
3. Adanya penyalahgunaan wewenang dan fasilitas negara untuk kepentingan dan atau mengundang simpati bagi partai politik atau penyalahgunaan wewenang lainnya.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Juliansyah, Elvi, 2007, *PILKADA Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2007, hlm 63.

4. Adanya serangan fajar dengan tujuan membeli suara menysasar kelompok masyarakat menengah kebawah guna memenangkan salah satu calon dalam pemilihan.
5. Mobilisasi massa atau penggalangan massa dengan iming-iming sejumlah uang untuk meramaikan kampanye.

Jadi pemberian uang makan dan minum atau pengganti transport pada dasarnya bisa menjadi salah satu indikator untuk terjadinya *money politic* bila dalam praktek nya di salahgunakan oleh peserta pemilu maupun tim kampanye nya. Karena tidak bisa dipungkiri memang Pada penjelasan Pasal 286 UU Pemilu memberikan pengecualian terhadap pemberian uang makan dan minum serta pengganti transport apabila tidak diberikan secara tunai. Namun dilapangan tidak ada yang bisa memastikan bahwa peserta pemilu ataupun tim kampanye nya akan memberikan biaya pengganti makan dan minum serta transpotasi dalam bentuk non tunai

Seperti hal nya Didik Supriyanto yang mengangkat fakta empiris terkait Politik uang. Menurutnya, berdasarkan aktor dan wilayah operasinya, politik uang dalam pilkada juga bisa dibedakan menjadi empat lingkaran sebagai berikut: (1) Lingkaran satu, adalah transaksi antara elit ekonomi (pemilik uang) dengan pasangan calon kepala daerah yang akan menjadi pengambil kebijakan/keputusan politik pascapilkada; (2) Lingkaran dua, adalah transaksi antara pasangan calon kepala daerah dengan partai politik yang mempunyai hak untuk mencalonkan; (3) Lingkaran tiga, adalah transaksi antara pasangan calon dan tim kampanye dengan petugas-petugas pilkada yang

mempunyai wewenang untuk menghitung perolehan suara; dan (4) Lingkaran empat, adalah transaksi antara calon dan tim kampanye dengan massa pemilih.⁸⁸

Menurut Didik Supriyanto, politik uang lingkaran empat ini biasa disebut dengan *political buying*, atau pembelian suara langsung kepada pemilih. Lebih lanjut dikatakannya, ada banyak macam bentuk *political buying*, yakni pemberian ongkos transportasi kampanye, janji membagi uang/barang, pembagian sembako atau semen untu membangun tempat ibadah, serangan fajar dan lain- lain. Modus politik uang tersebut berlangsung dari pemilu ke pemilu, tidak terkecuali dalam pilkada dan praktik-praktik jual beli suara ini bukan semata-mata didasari oleh kebutuhan ekonomi sebagian besar pemilih, tetapi juga karena hal tersebut sudah lama berlangsung setiap kali ada pemilihan (misalnya pilkades) sehingga masyarakat menganggapnya sebagai sesuatu yang lumrah, meski mereka tahu bahwa hal itu melanggar ketentuan. Namun berbagai kejadian politik uang dalam pilkada langsung seringkali tidak tersentuh oleh penegakan hukum karena sulitnya pembuktian akibat tidak adanya batasan yang jelas mengenai politik uang, disamping sebagian masyarakat menganggap sebagai sesuatu yang lumrah. Bahkan, yang lebih memprihatinkan adalah masyarakat kian permisif dengan praktek politik uang dalam pemilu. Hasil polling Litbang Harian Kompas, menemukan bahwa sebagian besar publik tidak menolak kegiatan bagi-bagi uang yang dilakukan caleg/parpol.⁸⁹

⁸⁸ Fitriyah, Fenomena Politik Uang Dalam Pilkada, dikutip dari <https://media.neliti.com/media/publications/159226-ID-fenomena-politik-uang-dalam-pilkada.pdf> (diakses pada tanggal 13 Juni 2020)

⁸⁹ *Ibid.*

Seperti yang telah penulis sampaikan diatas bahwa ada beberapa strategi money politik yang dilakukan oleh peserta pemilu ialah antara lain: *Pertama* Serangan fajar, serangan fajar ialah istilah yang digunakan nuansa pemilihan umum, peserta pemilu menggunakan kekuatan modal (uang,sembako dan bentuk lainnya) dengan memberikan kepada calon pemilih dengan harapan memilihnya, serangan fajar ini lazimnya dilakukan pada saat hampir dilaksanakannya pemungutan suara (antara masa tenang, sampai menjelang pencoblosan. *Kedua*, Mobilisasi Massa, mobilisasi massa ialah penggalangan massa dengan pemberian sejumlah uang dengan harapan kampanye yang diadakan dihari oleh banyak masyarakat/calon pemilih. Pemberian sejumlah uang tersebut dengan dalih pengganti uang transpor, uang lelah dan uang makan.⁹⁰

Selain itu Badan pengawas pemilu (Bawaslu) pernah mempermasalahkan ketentuan Undang-Undang (UU) Pemilu yang masih memiliki kelemahan dalam menjerat perilaku *money politics* bila dibandingkan dengan UU Pilkada. Aturan pilkada 2018 menyebutkan bahwa pemberi dan penerima bila terbukti melakukan *money politics* dikenakan sanksi pidana. Biaya transpor peserta kampanye pun harus dalam bentuk voucher tidak boleh dalam bentuk uang. Hal itu berbeda dari UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Dalam UU Pemilu tersebut, untuk kasus *money politics*, Pasal 284 menyebutkan, "Dalam hal terbukti pelaksana dan tim kampanye pemilu menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye secara langsung atau tidak langsung untuk tidak

⁹⁰ *Ibid.*

menggunakan hak pilihnya,". "Menggunakan hak pilihnya dengan memilih peserta pemilu dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah, memilih Pasangan Calon tertentu, memilih Partai Politik Peserta pemilu tertentu dan/atau memilih calon anggota DPD tertentu, sesuai dengan Pasal 286 hanya dijatuhkan sanksi administrasi."⁹¹

Di samping itu, UU Pemilu ini membolehkan pemberian biaya uang makan/minum, biaya uang/transport, biaya/uang pengadaan bahan kampanye kepada peserta kampanye pada pertemuan terbatas dan tatap muka peserta pemilu. Hal ini berdasarkan pada lampiran Pasal 286 UU Pemilu tidak termasuk pada kategori materi lainnya. Selanjutnya, pada aturan bahan kampanye tercantum pada Peraturan KPU 23 Tahun 2018 Pasal 30, nilai setiap bahan kampanye apabila dikonversikan dalam bentuk uang nilainya paling tinggi Rp60.000. Padahal, ketika Pilkada 2018, nilai bahan kampanye apabila dikonversikan paling tinggi Rp25.000. Anggota Bawaslu Fritz Edward Siregar menyebut, belum adanya peraturan yang jelas mengenai uang transport dan pengganti uang oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Hal ini sangat berpotensi untuk melegalisasi politik uang. "Karena apabila mengacu dasar apa yang dipakai untuk menentukan adanya uang transport dan uang makan, bila mengacu pada PMK Menteri keuangan nomor 49 tahun 2017 maka besarnya tinggi sekali satu daerah dengan daerah lain. Komisioner Bawaslu tersebut mencontohkan perbedaan uang

⁹¹ Raka Fwi Novianto, UU Pemilu Punya Kelamahan Dalam Menjerat *Money Politic*, dikutip dari <https://nasional.sindonews.com/berita/1374217/12/uu-pemilu-disebut-punya-kelemahan-untuk-jerat-money-politics> (diakses pada tanggal 13 Juni 2020)

transport disetiap daerah, misal di Papua itu 450 ribu, berbeda di Jakarta hanya 230 ribu, hal itu baru uang transport, belum uang untuk makan yang pastinya berbeda. "Seandainya peserta kampanye itu datang dalam sebuah kampanye, peserta tersebut dapat uang pengganti makan, pengganti uang transport, maka jumlahnya akan luar biasa dan itu secara tidak langsung seperti memperbolehkan adanya politik uang dalam proses kampanye".⁹²

Namun disini penulis perlu menegaskan satu hal terhadap strategi politik uang yang dilakukan oleh peserta pemilu yang pertama (serangan fajar) dalam hal ini, penulis sepakat bahwa tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai pelanggaran politik uang dalam pemilu, sebab biasanya serangan fajar dilakukan pada saat hari tenang serta tindakan yang dilakukan ialah membagi-bagikan uang, sembako dan bentuk materi lain yang memiliki nilai ekonomi kepada pemilih untuk memilih satu satu pasangan atau bahkan membeli surat suara yang potensial menurut penilaian pasangan calon tertentu bukan menjadi suaranya dengan cara dibeli agar pemilih tidak dapat menggunakan hak suaranya. Namun disisi lain penulis mencoba untuk mengamati kembali terhadap penjelasan Pasal 286 yang mengecualikan pemberian uang makan, minum dan uang uang pengganti transport yang pada dasarnya digunakan untuk dapat melakukan mobilisasi massa, Penulis dalam hal ini mencoba menganalisa kembali dari sudut lain nya terkait tindakan mobilisasi massa termasuk tindakan pemberian uang makan, minum dan uang uang pengganti transport dalam melakukan tindakan

⁹² *Ibid.*

Mobilisasi massa yang dikecualikan dalam Penjelasan Pasal 286 Ayat (1) UU Pemilu, yang menurut pandangan penulis dari sudut lainnya tidak dapat dikategorikan sebagai tindakan/rangkaian politik uang dikarenakan beberapa alasan berikut:⁹³

1. Penggantian uang transpor bukanlah tindakan politik uang

Masa kampanye yang memberikan ruang kepada peserta pemilu untuk mengadakan rangkaian pemilu melalui kampanye terbuka adalah sah dan konstitusional, sebab hal tersebut menjadi hak dari peserta pemilu (telah dijamin oleh Undang-Undang). Dalam lain hal, pelaksanaan kampanye terbuka membutuhkan massa/pemilih yang hadir untuk dapat mengikuti rangkaian peserta pemilu dengan cara meyakinkan pemilih dengan visi dan misi, serta beberapa program kerja yang akan dilakukan kelak jika peserta tersebut terpilih. Meyakinkan pemilih dengan mendeskripsikan visi dan misi serta program kerja yang disusun bukan merupakan pelanggaran pemilu karena tindakan tersebut memang hak yang diberikan oleh penyelenggara pemilu untuk meyakinkan pemilih atas beberapa daftar calon pilihan yang ada, sehingga inti dari kampanye terbuka tersebut tidaklah bertentangan dengan konstitusi ataupun UU pemilu. Hal yang perlu dikaji ialah terkait penggantian uang transport yang diberikan peserta pemilu terhadap massa/pemilih yang datang ke lokasi acara kampanye. Dalam kultur demokrasi masyarakat indonesia, peran aktif masyarakat akan

⁹³ Muhammad Hoiru Nail, Kualifikasi Politik Uang Dan Strategi Hukum Dan Kultural Atas Pencegahan Politik Uang Dalam Pemilihan Umum, *Jurnal Yuridis Vol. 5 No. 2, Desember 2018*, hlm 252-253.

demokrasi/pelaksanaan pemilu/rangkaian pelaksanaan pemilu sangatlah rendah, pada sisi lain mobilisasi massa/pemilih yang diharapkan hadir memiliki kesibukan tersendiri (dan kesibukan tersebut kesibukan wajib demi kebutuhan pokok kehidupannya), dengan kata lain ada kegiatan rutinitas pemilih yang harus ditinggalkan dari tempat pemilih ke lokasi acara kampanye terbuka tersebut. Bagi sebuah negara yang memiliki kesadaran politik yang tinggi, maka tidak menjadi masalah pemilih datang ke lokasi acara dengan uang transportasi pribadi yang ia keluarkan sendiri, namun hal tersebut tidak dapat diterapkan terhadap masyarakat yang masih dalam proses menuju ke arah kesadaran politik yang tinggi. Dengan demikian menurut hemat penulis tindakan tersebut sah dan bukan merupakan tindakan politik uang (money politic) dalam hal pemberian uang transport atas massa/pemilih yang datang ke lokasi bagi mereka (peserta pemilu) yang dengan sengaja tidak menyediakan transportasi gratis bagi massa/pemilih yang hendak hadir ke acara kampanye terbuka tersebut. Menurut hemat penulis pemberian uang pengganti tersebut sah, apalagi ketentuan mengenai biaya pengganti transport tersebut juga diatur dalam Surat Edaran KPU. Namun yang jadinya masalahnya ialah jumlah nominalnya yang perlu ditentukan/agar terjadi keseragaman jumlah nominal penggantian uang transport) agar tidak terjadi pemberian uang pengganti transport yang timpang antara peserta pemilu satu dengan lainnya. Syarat dan pengecualian atas penggantian uang transport dapat menjadi kategori politik uang apabila aturan standart atas penggantian uang transport tersebut dilanggar dengan cara peserta pemilu memberikan pengganti

uang tranport diatas nominal yang telah ditentukan. Pengaturan yang dimaksud dapat dimuat atau dapat diatur dalam peraturan KPU atau peraturan lain yang mengikat.

2. Penggantian uang makan dan minum bukan tindakan politik uang

Sama halnya dengan pengganti uang transport, pemberian sejumlah uang dengan dalil uang lelah dan uang makan dalam hal ini tidak dapat dikategorikan sebagai tindakan politik uang (money politic). Hampir sama dengan alasan-alasan yang disampaikan diatas, massa/pemilih datang ke acara kampanye meninggalkan beberapa kegiatan lain yang memiliki sifat ekonomi, sebut saja kebanyakan dari mereka yang datang ialah dari buruh tani, tukang ojek, kuli bangunan dll. Pemberian uang lelah dan uang makan merupakan konversi/pengganti atas kegiatan yang pemilih lakukan dengan mengganti kegiatan di lokasi kampanye sembari meyakinkan pemilih dengan menyampaikain visi, misi dan program kerja peserta pemilu. Jumlah nominal atas penggantian uang lelah dan uang makan seharusnya pula diatur sedemikian rupa agar memiliki keseragaman, pelanggaran atas jumlah nominal yang telah ditentukan tentu dapat dikategorikan politik uang sebab hal tersebut membuat persaingan yang tidak sehat.

Atas dua sudut pandang diatas penulis memiliki dasar bahwasanya hal tersebut lumrah dilakukan karena itu merupakan sebuah partisipasi politik seorang warga negara. Menurut Herbert McClosky, Partisipasi Politik adalah

kegiatan-kegiatan sukarela dari warga negara masyarakat melalui mana mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa dan secara langsung atau tidak langsung dalam proses pembentukan kebijakan umum.⁹⁴ Berdasarkan sifatnya, jenis partisipasi politik dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu Partisipasi bersifat Sukarela (otonom) dan partisipasi bersifat desakan (mobilisasi).⁹⁵ Partisipasi sukarela (otonom) adalah partisipasi yang dilakukan seseorang dengan kesadaran penuh atas kehendak sendiri, sedangkan partisipasi desakan (mobilisasi) adalah partisipasi yang dilakukan atas dasar suatu desakan/tekanan yang mengharuskan ia melakukan partisipasi tersebut. Sedangkan Dalton (2009) mengelompokkan bentuk partisipasi politik sebagai berikut:⁹⁶

- a) Voting. Yaitu bentuk-bentuk partisipasi politik yang terkait dengan pemilihan (voting/electing). Voting adalah bentuk yang paling sederhana untuk mengukur partisipasi.
- b) Campaign activity. Yaitu aktivitas kampanye yang mewakili bentuk-bentuk partisipasi yang merupakan perluasan dari pemilihan (extension of electoral

⁹⁴<https://www.kajianpustaka.com/2016/10/pengertian-jenis-dan-bentuk-partisipasi-politik>, diakses pada 12 Juli 2020, 13.24

⁹⁵<https://www.pelajaran.co.id/2018/06/pengertian-partisipasi-politik-jenis-bentuk-dan-bentuk-partisipasi-politik-menurut-para-ahli-lengkap>, diakses pada 12 Juli 2020, 13.25

⁹⁶<https://www.kajianpustaka.com/2016/10/pengertian-jenis-dan-bentuk-partisipasi-politik>, diakses pada 12 Juli 2020, 13.30

participation). Termasuk di dalamnya bekerja untuk partai atau seorang kandidat, menghadiri pertemuan-pertemuan kampanye, melakukan persuasi terhadap orang lain untuk memilih, dan segala bentuk aktivitas selama dan antara pemilihan.

c) Communal Activity. Bentuk-bentuk partisipasi ini berbeda dengan aktivitas kampanye karena aktivitas komunal mengambil tempat di luar setting pemilihan (out side electoral setting). Termasuk keterlibatan dalam kelompok-kelompok masyarakat yang interest dan concern dengan kebijakan umum seperti kelompok studi lingkungan, kelompok wanita, atau proteksi terhadap konsumen.

d) Contacting personal on personal matters. Bentuk partisipasi ini berupa individu melakukan kontak terhadap seseorang terkait dengan suatu materi tertentu yang melekat pada orang tersebut. Diperlukan inisiatif dan informasi yang tinggi terkait isu yang spesifik, dalam kontak yang bersifat perseorangan ini. Bentuk partisipasi ini seringkali digunakan untuk membangun pengertian, kepercayaan, mencari koneksi, ataupun membangun jaringan.

e) Protest. Yaitu bentuk-bentuk partisipasi yang unconventional seperti demonstrasi dan gerakan protes. Walaupun individu-individu yang memilih bentuk partisipasi ini sering berada di luar jalur/saluran yang normal, namun mereka seringkali menjadi bagian penting dalam proses demokratisasi.

Selain itu hak seseorang dalam partisipasi politik juga telah tertuang menurut ketentuan Pasal 23 ayat (1) UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM dinyatakan bahwa “Setiap orang bebas untuk memilih dan mempunyai keyakinan politiknya”. Itu dua sudut pandang yang penulis kemukakan diatas bisa dimaklumi keberadaannya asalkan hal tersebut dilakukan atas dasar sukarela.

Tetapi disisi lainnya pemberian uang makan, minum dan trasnpor pun bisa cenderung disalahgunakan oleh peserta pemilu maupun tim kampanye apabila tidak ada aturan yang jelas yang dirumuskan Undang-Undang, sebab Undang-Undang Pemilu khususnya pada Penjelasan Pasal 286 UU Pemilu bahwa pengecualian terhadap pemberian uang makan, minum dan transport tidak dianggap sebagai kategori *money politic* apabila diberikan dalam bentuk nontunai, karena pada Pasal 286 ayat (1) UU Pemilu menyatakan” Pasangan Calon, calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten kota, pelaksana kampanye, dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi Penyelenggara Pemilu dan/atau Pemilih. Sehingga kemudian pada Penjelasan Pasal 286 ayat 1 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan "menjanjikan dan/atau

memberikan" adalah inisiatifnya berasal dari pelaksana dan tim kampanye Pemilu yang menjanjikan dan memberikan untuk memengaruhi Pemilih. Yang dimaksud dengan "materi Lainnya" tidak termasuk barang-barang pemberian yang merupakan atribut Kampanye Pemilu, antara lain kaus, bendera, topi, dan atribut lainnya serta biaya/uang makan dan minum peserta kampanye, biaya/uang transpor peserta kampanye, biaya/uang pengadaan bahan kampanye pada pertemuan terbatas dan/atau pertemuan tatap muka dan dialog, dan hadiah lainnya berdasarkan nilai kewajaran dan kemahalan suatu daerah yang ditetapkan dengan Peraturan KPU.

Penulis mencoba memberikan solusi lain yang sebenarnya dapat dijadikan pedoman agar bentuk pemberian uang (transport, uang makan dan minum) tidak disalahgunakan yang mengakibatkan pemberian tersebut masuk dalam kategori money politic, dimana pemberian oleh peserta pemilu terhadap massa/pemilih yang datang ke lokasi acara kampanye terbuka tersebut dilakukan melalui penyelenggara pemilu dalam hal ini KPU dan Bawaslu agar dapat dilakukan secara fair. Ini merupakan salah satu cara yang dapat ditawarkan, peserta pemilu hanya memberikan laporan atas jumlah massa/pemilih yang hendak didatangkan dalam acara kampanye terbuka, serta pemberian uang pengganti atas kompensasi datangnya pemilih ke lokasi acara pelaksanaan kampanye terbuka dilakukan dan disaksikan langsung oleh penyelenggara pemilu (KPU setempat dan Bawaslu setempat), hal ini dirasa cukup tepat untuk menghindari jumlah nominal yang melebihi ketentuan serta jumlah peserta yang dilaporkan kepada penyelenggara pemilu, dengan kata lain cara melibatkan penyelenggara pemilu termasuk pengawas pemilu merupakan cara yang cukup efektif

agar penggantian uang transport, uang makan dan minum dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan yang disepakati tentang besaran uang penggantian tersebut.

B. IMPLIKASI ADANYA PENJELASAN PASAL 286 UU NOMOR 7 TAHUN 2017 TERHADAP PRAKTEK *MONEY POLITIC*

Uang adalah salah satu faktor determinan untuk bisa maju dalam pemilu. Bagi mereka yang mempunyai uang tidak akan mengalami kesulitan untuk dapat memengaruhi pemilih dengan beragam cara, seperti pemanfaatan media (iklan, siaran radio dan sebagainya) untuk membangun citra diri dan mensosialisasikan visi dan misi mereka. Namun bagi mereka yang tidak mempunyai uang maka “ruang gerak” mereka terbatas sehingga kesempatan untuk memenangi “pertarungan” dalam pemilu semakin susah meskipun tidak ada garansi bahwa orang yang mempunyai uang banyak akan selalu menang dalam “pertarungan” perebutan kekuasaan. Oleh karena tidak ada jaminan sebagai pemenang maka banyak orang menggunakan jalan pintas untuk menggapai kekuasaan dengan melakukan politik uang. Meskipun tidak dapat dipungkiri bahwa peraturan perundangundangan termasuk perangkat sistem pengawasan terhadap praktik politik uang sudah dibentuk. Namun, praktik politik uang dalam pemilu masih terjadi.⁹⁷

Seiring dengan penyebaran rezim demokrasi di negara-negara berkembang, *money politics* atau politik uang ternyata menjadi elemen kunci

⁹⁷ Lidya Suryani Widayati, *Jurnal Info Singkat Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis*, Vol. XI No.07/I/Puslit/April/2019, hlm 2.

mobilisasi elektoral di banyak demokrasi gelombang ketiga. Studi Andrews dan Inman tentang perilaku pemilih di tujuh negara Afrika yang paling demokratis menurut Freedom House, misalnya, menemukan fakta adanya jual beli suara dengan menggunakan data survei Afrobarometer Tahap 3 tahun 2005, mereka menemukan Ghana adalah negara paling rentan mengalami praktik politik uang atau jual beli suara dengan kisaran 42% warganya yang mengaku ditawari uang atau hadiah sewaktu pemilu. Demikian juga temuan survei Latin American Public Opinion Project (LAPOP) dalam Americas Barometer tahun 2010 yang menemukan variasi menarik perilaku pemilih di Amerika Latin dan wilayah Karibia. Di antara 22 negara yang disurvei, Republik Dominika menempati peringkat pertama negara paling rentan yang mengidap praktik jual beli suara dengan 22% responden mengaku ditawari uang atau barang sewaktu pemilu. Lalu disusul Argentina 18% dan Panama 17,8%.⁹⁸

Demikian pula para politisi di negara-negara Asia yang sering menargetkan warga miskin sebagai sasaran politik uang. Di Filipina, misalnya, diperkirakan tiga juta warganya ditawari uang atau barang dalam pemilu *barartgay* (tingkat komunitas) pada tahun 2002.5 Di Thailand, 30% responden yang berasal dari kepala keluarga mengaku ditawari politisi atau tim suksesnya uang atau hadiah. Di kota terbesar ketiga di Taiwan, Taichung, 27% responden mengaku menerima uang pada waktu kampanye Pemilu 1999.⁹⁹

⁹⁸ Burhanuddin Muhtadi, Politik Uang Dan Dinamika Elektoral di Indonesia: Sebuah Kajian Awal Interaksi Antara “*Party-Id*” Dan Patron-Klien, *Jurnal Penelitian Politik* / Volume 10 No. 1 Juni 2013, hlm 42.

⁹⁹ *Ibid.*

Meskipun wacana politik uang sudah lama menarik perhatian para sarjana, data empirik tentang topik ini masih terbatas baik secara kuantitas maupun kualitas. Variasi temuan juga berkaitan dengan pendekatan metodologi, sekup analisis, dan tujuan studi. Misalnya dalam studi kuantitatif mengenai politik uang, temuan survei harus dibaca secara hati-hati karena ada bias *social desirability* yang mungkin terjadi saat pengumpulan data. Tak heran kadang survei massa hanya menemukan persentase kecil mereka yang mengaku menerima uang sewaktu pemilihan.¹⁰⁰

Indonesia sebagai salah satu negara di Asia juga mengalami permasalahan dalam agenda pemilu nya seperti negara-negara lain, padahal pemilu merupakan sarana implementasi dari kedaulatan rakyat. Tetapi dalam prakteknya banyak sekali terjadi kecurangan dalam pemilu di Inonesia salah satunya praktek *money politic*. politik uang (*money politic*) acapkali disebut sebagai korupsi elektoral. Dikatakan demikian, sebab politik uang adalah perbuatan curang dalam Pemilihan Umum (Pemilu) yang hakikatnya sama dengan korupsi. Oleh karena itu, dalam naskah ini penulis menggunakan dua istilah sekaligus yakni politik uang dan korupsi elektoral-dengan hakikat yang sama. Masalah politik uang, di Indonesia sesungguhnya bukanlah hal baru. Sejarah mencatat, Pemilu terbaik justru hanya terjadi sekali di negeri ini yakni pada tahun 1955. Dikatakan demikian, sebab pada waktu itu Pemilu dilaksanakan dengan suasana yang sangat demokratis, jujur dan adil serta tidak mengenal politik uang. Ketika itu partai peserta Pemilu bertarung dengan *fair* dan objektif dengan tidak

¹⁰⁰ *Ibid.*

mengandalkan uang dan kekuasaan semata, melainkan mempertaruhkan gagasan ke-Indonesia-an.¹⁰¹

Mengenai politik uang atau *money politic* ini, sesungguhnya tidak hanya terjadi di Indonesia, bahkan di Amerika Serikat sekalipun sebagai kampiun demokrasi-politik uang adalah kenyataan yang sulit dihindari. Pada saat Pemilu Presiden (Pilpres) Amerika Serikat (AS) digelar pada tahun 2016, seorang pengajar hukum di Harvard Law School bernama Adrian Vermeule bahkan menyebut Pilpres AS sebagai “Dolartokrasi”. Inti tulisannya adalah demokrasi di AS dianggap sedang sakit akut, sebab telah diinveksi oleh berbagai skandal politik uang sebagai korupsi elektoral. Imbasnya kemenangan Presiden Trump ditanggapi dingin dan pesimis oleh berbagai kalangan. Intinya bisa dikatakan bahwa politik uang adalah penyakit demokrasi di negara manapun, termasuk di AS sekalipun. 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

¹⁰¹ Hariman Satria, Politik Hukum Tindak Pidana Politik Uang Dalam Pemilihan Umum Di Indonesia, *Jurnal Antikorupsi Integritas* Volume 5, hlm 2.

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.¹⁰²

Politik uang atau *Money politic* adalah suatu upaya memengaruhi orang lain (masyarakat) dengan menggunakan imbalan materi atau dapat juga diartikan jual-beli suara pada proses politik dan kekuasaan serta tindakan membagi-bagikan uang, baik milik pribadi atau partai untuk mempengaruhi suara pemilih, Politik Uang (*Money politic*) dapat diartikan sebagai upaya mempengaruhi perilaku orang lain dengan menggunakan imbalan tertentu. Ada yang mengartikan politik uang sebagai tindakan jual beli suara pada proses politik dan kekuasaan.¹⁰³

Legalitas pengaturan Pemilu Indonesia sejatinya diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, terkait dengan politik uang, Pasal 280 ayat (1) huruf j dan Pasal 286 ayat (1) UU Pemilu menentukan larangan bagi pelaksana, peserta, dan tim kampanye pemilu serta pasangan calon (calon Presiden dan Wakil Presiden), calon Anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, pelaksana kampanye, dan/atau tim kampanye menjanjikan dan/ atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi penyelenggara pemilu dan/atau pemilih. Sedangkan Pasal 282 memuat larangan bagi pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat

¹⁰² *Ibid*, hlm 3.

¹⁰³ Thahjo Kumolo, *Politik Hukum PILKADA Serentak*, PT Mizan Publika, Bandung, 2015, hlm 155.

fungsional dalam jabatan negeri, serta kepala desa membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu peserta pemilu. Larangan politik uang juga terdapat dalam Pasal 69 ayat (1) huruf j dan Pasal 72 Peraturan KPU Nomor 23 tahun 2018 tentang Kampanye Pemilihan Umum. Selanjutnya apabila terdapat unsur yang merugikan keuangan negara maka Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Pemberantasan Korupsi) juga dapat diterapkan. Meskipun sudah ada peraturan perundang-undangan namun praktik politik uang dalam pemilu masih terjadi. Artinya penegakan hukum terhadap tindak pidana politik uang masih belum berjalan dengan baik.¹⁰⁴

Anggota Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Ratna Dewi Pettalolo mengungkapkan, tak ada istilah politik uang, khususnya dalam UU Nomor Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Dia pun menjelaskan masih ada kekosongan hukum terkait penggunaan uang dalam politik. Menurutnya, dalam Pasal 286 UU Pemilu tersebut secara yuridis diartikan sebagai perbuatan menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih. Ratna meyakinkan, istilah politik uang muncul dalam pergaulan politik agar mempermudah penyebutan pelanggaran yang berhubungan dengan uang. "Berarti uang yang digunakan dalam kegiatan politik. Menurutnya penggunaan uang dalam politik terbagi dua jenis. "Ada namanya *cost politics* dan politik uang, dimana ada perbedaan biaya politik dengan politik uang.

¹⁰⁴ Lidya Suryani Widayati, *Jurnal Info Singkat Kajian Singkat, Op.Cit*, hlm 2.

menurutnya karakteristik politik uang dalam UU Pemilu baginya di tahapan kampanye dengan subjek politik uang disebutkan secara tegas. "Yang tidak boleh melakukan politik uang itu adalah peserta pemilu dan tim kampanye, hal ini menurutnya perlu dikritisi, sebab apabila subjek atau pelaku politik uang bukan peserta pemilu atau tim kampanye, maka tidak akan terkena unsur pidana politik uang dan hal inilah yang menjadi kelemahan dari Undang-undang Pemilu.¹⁰⁵

Pada Pemilu 2019 Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Jakarta Utara memproses kasus dugaan *money politic* atau politik uang calon legislatif DPRD DKI Jakarta dari Partai Perindo. Caleg tersebut bernama David H. Rahardja, terjerat perkara dugaan tindak pidana pemilu, pembagian minyak goreng dalam kampanye. Kegiatan kampanye ini dilakukan tepat pada hari pertama pada masa kampanye, tidak ada pemberitahuan dan diduga menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 523 ayat (1) juncto Pasal 280 ayat (1) huruf j UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.¹⁰⁶

Jaksa penuntut umum sudah melimpahkan perkara ini ke Pengadilan Negeri (PN) Jakarta Utara. Dengan demikian, perkara politik uang di Jakarta Utara ini yang pertama kalinya dalam Pemilu Serentak 2019 masuk babak persidangan. Berdasarkan UU

¹⁰⁵Andrian Habibi, Ratna Dewi Jelaskan Pidana Politik Uang Kepada Anggota Adkasi, dikutip dari <https://bawaslu.go.id/en/berita/ratna-dewi-jelaskan-pidana-politik-uang-kepada-anggota-adkasi> (diakses pada tanggal 27 April 2020)

¹⁰⁶ Benny Sabdo, Bersama Bawaslu Melawan Politik Uang, dikutip dari <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5bffc80b3be72/bersama-bawaslu-melawan-politik-uang-oleh--benny-sabdo/> (diakses pada tanggal 27 April 2020)

7/2017, PN Jakarta Utara dapat memeriksa, mengadili dan memutus perkara tindak pidana pemilu paling lama tujuh hari kerja setelah pelimpahan berkas perkara, dan dapat dilakukan dengan tanpa kehadiran terdakwa (*in absentia*). Ketentuan ini juga diatur Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No. 1 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penyelesaian Tindak Pidana Pemilu. Seperti diketahui sejak 2004, Indonesia sudah melaksanakan pemilu secara langsung. Salah satu catatan dalam pemilu, di Indonesia saat ini adalah adanya virus yang sulit diberantas, yaitu politik uang. Politik uang kerap dijadikan metode untuk menggapai kekuasaan dalam sebuah perhelatan politik yang bernama pemilu. Politik uang tentu berbeda dengan biaya politik. Jika biaya politik adalah harga yang harus dikeluarkan dalam konstestasi politik, seperti pembelian atribut kampanye; pemesanan bendera partai; kemeja atau seragam tim kampanye. Sedangkan politik uang meminta pihak tertentu memberikan suaranya atau jual beli suara.¹⁰⁷ Menurut riset Indonesia Corruption Watch (ICW) di 15 provinsi terkait adanya praktik politik uang yang dilakukan caleg untuk mendulang suara pada pemilu legislatif 9 April 2014 lalu, menyimpulkan masih maraknya praktik politik uang, dengan kasus terbanyak terjadi di Provinsi Banten yaitu 36 kasus politik uang. Disusul Riau dan Bengkulu dengan 31 kasus; Sumatera Barat 31 kasus; dan Sumatera Utara 29 kasus. Kemudian, Bawaslu juga menemukan 600 dugaan politik uang dalam masa tenang ketika Pilkada 2017 kemarin. Angka ini mengalami peningkatan signifikan dibanding dalam Pilkada 2015 yang hanya sebanyak 92 kasus. Praktik politik uang

¹⁰⁷ *Ibid.*

dalam pemilu, meskipun hal itu adalah pelanggaran, sudah bukan rahasia lagi. Hasil survei bahkan menunjukkan, mayoritas publik mengaku bersedia menerima pemberian uang dari para caleg atau partai politik. Hal ini menjadi sebuah fenomena berbahaya, membuat nilai-nilai demokrasi menjadi tercemar. Politik uang telah mereduksi kampanye pemilu. Kampanye meliputi visi, misi, dan program kerja menjadi tenggelam dalam banalitas politik uang.¹⁰⁸

Politik uang menurut penulis setidaknya memiliki lima dampak buruk dalam kehidupan demokrasi. *Pertama*, jebakan bagi masyarakat. Kandidat yang membagikan uang kepada masyarakat biasanya akan mencari pengganti uang ketika menjabat. Hal ini sangat berbahaya karena calon tidak (fokus) menjalankan programnya yang dijanjikan, tetapi sibuk mengumpulkan uang. *Kedua*, merugikan kandidat dan partai pengusung. Bawaslu dapat memberikan sanksi administrasi berupa pembatalan calon, jika terbukti melakukan politik uang secara terstruktur, sistematis dan masif. *Ketiga*, menjadi “penyakit” demokrasi. Hal ini membuat kompetisi politik tidak adil dan hanya bisa diikuti oleh kandidat yang memiliki banyak uang. *Keempat*, menumbuhkan karakter “pengemis” bagi masyarakat yang berebut untuk mendapatkan uang kandidat. *Kelima*, memicu/mendorong perilaku korupsi ketika menjabat.

Adanya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu pada dasarnya belum secara progresif menyelesaikan permasalahan money politic. Menurut Ketua Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Provinsi Riau Rusdi Rusdam membedakan

¹⁰⁸ *Ibid.*

regulasi penanganan terkait politik uang dalam Pilkada dan Pemilu. Undang-Undang Pemilu nomor 7 tahun 2017 disebut tidak progresif dalam menangani politik uang, berbeda dengan UU Nomor 10 tahun 2016 tentang Pilkada. "Banyak problem regulasi yang kami temukan, bila dibandingkan regulasi soal money politik antara UU nomor 7 tentang Pemilu dan UU nomor 10 tentang Pilkada, lebih progresif UU 10 tahun 2016. Rusidi mengatakan dalam Undang-Undang 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, pemberian sanksi dapat diberikan kepada penerima dan pemberi. Sedangkan pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, hanya pemberi yang dapat diberikan sanksi bila terjadi politik uang. "Dalam Undang-Undang Pilkada, pemberi dan penerima uang sama-sama bisa dihukum. Apapun, ini bisa warning untuk publik, masyarakat juga hati-hati. Karena sama-sama bisa dihukum. Tetapi di UU 7 tidak. Hanya bisa dikenakan pidana, kalau *money politic* terjadi hanya pemberinya, penerima tidak," tambahnya. Selain itu perbedaan lainnya lanjutnya, terdapat pada subjek pelaku money politik. Dalam UU Pilkada, subjeknya adalah siapa saja yang melakukan, sehingga hal ini dianggap dapat mempermudah penegakan sanksi. Dalam UU Pilkada subjeknya lebih mudah yaitu setiap orang, siapapun yang melakukan *money politics*, siapapun yang memberi, itu bisa dijerat.¹⁰⁹

Pasal 286 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang berbunyi:

- (1) Pasangan Calon, calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, pelaksana kampanye, dan/atau tim kampanye dilarang

¹⁰⁹ Tongkulem Siregar, UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu Tidak Progresif Atasi Politik Uang, dikutip dari http://rri.co.id/post/berita/711378/pemilu_2019/uu_7_tentang_pemilu_tidak_progresif_atasi_politik_uang.html

menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi Penyelenggara Pemilu dan/atau Pemilih.

- (2) Pasangan Calon serta calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan rekomendasi Bawaslu dapat dikenai sanksi administratif pembatalan sebagai Pasangan Calon serta calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota oleh KPU.
- (3) Pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan pelanggaran yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif.
- (4) Pemberian sanksi terhadap pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menggugurkan sanksi pidana.

Dari ketentuan Pasal diatas sudah sangat jelas bahwa adanya larangan bagi peserta pemilu atau tim kampanye nya untuk menjanjikan atau memberikan sesuatu kepada peserta pemilu, tetapi dalam penjelasan Pasal 286 yang ada dalam lampiran Undang-Undang Pemilu memberikan semacam celah yang sah bagi peserta pemilu maupun tim kampanye untuk tetap dapat memeberikan sesuatu kepada peserta kampanye berupa biaya makan, dan minum serta transpotasi. Tetapi pemberian tersebut tidak diberikan secara tunai melainkan secar non tunai. Khususnya bunyi Penjelasan Pasal 286 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yaitu” Pasal 286 Ayat (1) Yang dimaksud dengan "menjanjikan dan/atau memberikan" adalah inisiatifnya berasal dari pelaksana dan tim kmpanye Pemilu yang menjanjikan dan memberikan untuk memengaruhi Pemilih. Yang dimaksud dengan "materi Lainnya" tidak termasuk barang-barang pemberian yang merupalan atribut Kampanye Pemilu, antara lain kaus, bendera, topi, dan atribut lainnya serta biaya/uang makan dan minum peserta kampanye, biaya/uang transpor peserta kampanye, biaya/uang pengadaan bahan kampanye pada pertemuan terbatas dan/atau pertemuan tatap muka

dan dialog, dan hadiah lainnya berdasarkan nilai kewajaran dan kemahalan suatu daerah yang ditetapkan dengan Peraturan KPU.

Dari penjelasan Pasal 286 di atas bisa dilihat bahwa penjelasan tersebut memberikan celah yang sah bagi peserta pemilu dan tim kampanye nya untuk memberikan sesuatu kepada peserta kampanye. Selain itu adanya penjelasan ini pun menjadi salah satu dasar yang digunakan oleh KPU untuk mengeluarkan Surat Edaran KPU Nomor: 278/PL.0.4-Kpt/06/KPU/I/2019 yang mengatur mengenai biaya makan, minum dan transportasi peserta kampanye Pemilu 2019, peserta pemilu dilarang untuk memberikan uang untuk akomodasi transportasi maupun makan dalam bentuk tunai. Dari isi surat edaran ini bisa diketahui bahwa larangan ini melarang peserta pemilu memberi uang yang berbentuk tunai kepada pemilih, jadi bisa disimpulkan selain bentuk tunai, peserta pemilu diperbolehkan memberikan uang makan dan minum kepada peserta kampanye dalam bentuk voucher.

Selain itu seperti yang telah penulis sampaikan di atas bahwa dalam Undang-Undang Pemilu aturan mengenai *money politic* memberikan celah terjadinya praktek *money politic* yang sangat berbahaya, dimana dalam Pasal 284 disebutkan bahwa: Dalam hal terbukti pelaksana dan tim Kampanye Pemilu menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung atau tidak langsung untuk:

- a. tidak menggunakan hak pilihnya;
- b. menggunakan hak pilihnya dengan memilih Peserta Pemilu dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah;
- c. memilih Pasangan Calon tertentu;
- d. memilih Partai Politik Peserta Pemilu tertentu; dan/atau

- e. memilih calon anggota DPD tertentu dijatuhi sanksi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

Dapat dinilai dari ketentuan Pasal 284 tersebut yang menjadi subjek dari *money politic* hanya peserta pemilu dan tim kampanye nya saja, sedangkan diluar pihak tersebut, maka pemberiannya tidak termasuk dalam kategori *money politic*. Hal ini tentunya memberikan celah kepada pihak-pihak yang berkepentingan untuk memanfaatkannya demi bisa bisa memperoleh suara yang besar dalam pencoblosan saat pemilu tersebut.

Sehingga semangat yang ada dalam Undang-undang Pemilu belum bisa memberikan sikap yang tegas terhadap praktek *money politic* dalam pemilihan legislatif, begitu hal nya ketentuan penjelasan Pasal 286 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang masih memberikan ruang terhadap praktek *money politic* dalam pelaksanaan kampanye yang mana peserta pemilu bisa memberikan voucher biaya makan, minum dan transportasi dalam bentuk non tunai kepada peserta kampanye, dimana kebijakan ini bisa menjadi berbahaya bila tidak diawasi secara ketat pendistribusiannya.

Oleh sebab itu perlu upaya penanggulangan untuk bisa mencegah praktek *money politic* yang terjadi dalam Pemilu legislatif kedepannya, antara lain:

- a. Upaya Pre-Emtif, yaitu berupa upaya-upaya awal yang dilakukan oleh pihak kepolisian, Badan Pengawas Pemilu, dan Komisi Pemilihan Umum untuk mencegah terjadinya politik uang (*Money politic*), usahausaha yang di lakukan adalah menghilangkan niat dari calon yang ingin melakukan politik uang (*Money politic*) dengan cara melakukan himbauan untuk tidak melakukan politik uang (*Money politic*) karena sanksi dari politik uang (*Money politic*) dapat mengakibatkan pembatalan sebagai calon.

- b. Upaya Preventif, yaitu upaya penanggulangan yang dilakukan Polri, Badan Pengawas Pemilu, dan Komisi Pemilihan Umum yang menitikberatkan pada tindakan pencegahan, termasuk juga kegiatan pembinaan masyarakat yang ditunjukkan untuk memotivasi segenap lapisan masyarakat agar dapat berpartisipasi aktif dalam upaya pencegahan politik uang (*Money politic*), misalnya kepolisian, Badan Pengawas Pemilu, Komisi Pemilihan umum melakukan sosialisasi kepada seluruh calon untuk tidak melakukan politik uang (*Money politic*) karena tindakan tersebut bisa diberi sanksi dan dapat mengakibatkan pembatalan sebagai calon.
- c. Upaya Represif, yaitu upaya yang dilakukan untuk menghadapi pelaku kejahatan seperti dengan pemberian hukuman sesuai dengan hukum yang berlaku, dalam hal ini pada terjadinya politik uang (*Money politic*) aparat yang berwajib yaitu sentra gakkumdu sebagai penegak hukum dapat melakukan penindakan langsung apabila adanya laporan dan betul adanya kegiatan politik uang (*Money politic*).

Selain itu kedepannya perlu untuk ada perbaikan dalam Undang-Undang Pemilu terkait aturan mengenai *money politic*, seperti siapa saja yang menjadi pelaku *money politic* tanpa terbatas pada peserta dan tim kampanye saja, tetapi siapa pun yang bisa mempengaruhi pemilih untuk melakukan sesuatu terhadap pemilu merupakan subjek dari *money politic*. Selain itu juga tidak terbatas hanya pada uang tunai saja tetapi materi-materi lainnya juga harus termasuk.

Perlu diketahui bahwa Fungsi dan peran penjelasan suatu peraturan perundang-undangan sudah diatur dalam Lampiran I UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, antara lain dalam angka-angka:¹¹⁰

176. Penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan kata/istilah

¹¹⁰ Andri Condo Bawono, Fungsi Penjelasan dan Lampiran Perundang-Undang, dikutip dari <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/cl6386/fungsi-dan-peran-penjelasanlampiran-suatu-peraturan-perundangundangan/> (diakses pada tanggal 9 Juni 2020)

- asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud.
177. Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut dan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma.
 178. Penjelasan tidak menggunakan rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan Peraturan Perundang-undangan
 186. Rumusan penjelasan pasal demi pasal memperhatikan hal sebagai berikut:
 - a. tidak bertentangan dengan materi pokok yang diatur dalam batang tubuh;
 - b. tidak memperluas, mempersempit atau menambah pengertian norma yang ada dalam batang tubuh;
 - d. tidak melakukan pengulangan atas materi pokok yang diatur dalam batang tubuh;
 - e. tidak mengulangi uraian kata, istilah, frasa, atau pengertian yang telah dimuat di dalam ketentuan umum; dan/atau
 - f. tidak memuat rumusan pendelegasian

Maka, menurut Lampiran I UU 12/2011, penjelasan tidak dapat menyebutkan lebih luas dari hal yang disebutkan dalam suatu pasal yang terkandung dalam batang tubuh peraturan perundang-undangan, apabila yang disebutkan tersebut mengandung suatu norma baru atau memperluas norma yang terkandung dalam pasal pada batang tubuh peraturan perundang-undangan. Karena pada dasarnya penjelasan hanyalah memberikan tafsiran dari norma yang terkandung dalam suatu pasal. Penjelasan tidak dapat berisi suatu rumusan norma baru atau memperluas/mempersempit/menambah norma yang terkandung dalam pasal dalam batang tubuh peraturan perundang-undangan. Artinya, yang mengikat sebagai norma (dan dapat dijadikan suatu dasar hukum) adalah pasal-pasal dalam batang tubuh peraturan perundang-undangan dan bukanlah penjelasannya. Karena penjelasan hanya berfungsi sebagai tafsir resmi dari pasal yang terdapat dalam batang tubuh.

Namun pada praktek nya seringkali penjelasan dijadikan sebagai pedoman bagi para pihak untuk dijadikan acuan dalam penafsiran suatu Pasal dalam Peraturan Perundang-undangan. Khususnya dalam kontek biaya, makan, minum dan transportasi. KPU menjadikan Penjelasan Pasal 286 sebagai acuan dalam mengeluarkan Surat Edaran KPU Nomor: 278/PL.0.4-Kpt/06/KPU/I/2019 yang mengatur mengenai biaya makan, minum dan transportasi peserta kampanye Pemilu 2019.

Sehingga dari ketentuan penjelasan Pasal 286 UU Pemilu diatas sejatinya membuka peluang adanya *money politic* menurut penulis bila dalam pemberian uang makan, minum dan transpor tidak dilakukan sesuai aturan yang ada, sebab dalam ketentuan tersebut yang dilarang hanyalah pemberian uang atau materi lainnya, sedangkan pemberian lain yang diluar uang diperbolehkan seperti pemberian Voucher makan, minum atau biaya transportasi. Hal ini menurut penulis pada dasarnya tetap bisa dijadikan sarana untuk mempengaruhi peserta kampanye untuk memilih orang yang memberikan voucher tersebut saat pemilu, apabila tidak ada pengawasan yang masif yang dilakukan oleh Bawaslu maupun KPU terhadap pemberian Voucher tersebut.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian analisis di atas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Penjelasan Pasal 286 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu yang tidak mengkategorikan biaya makan, minum dan transportasi masuk dalam *money politic*, sebab dalam ketentuan Pasal ini hanya mengatur tentang larangan menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi Penyelenggara Pemilu dan/atau Pemilih. Sehingga bila pemberian dalam bentuk non tunai seperti voucher makan, minum dan voucher BBM transportasi untuk peserta kampanye diperbolehkan. Ketentuan ini memberikan celah yang sah kepada peserta pemilu maupun tim kampanye untuk memberikan biaya makan, minum, dan transportasi dalam bentuk non tunai. Tetapi untuk mencegah hal tersebut terjadi perlu dirumuskan kedalam aturan hukum agar pemberian uang pengganti tersebut perlu diseragamkan jumlahnya dan pemberiannya pun harus melibatkan pihak KPU dan Bawaslu untuk mengawasinya. Oleh karena itu, penulis menyimpulkan bahwa pengaturan *money politic* sesuai dengan penjelasan pasal 286 UU Pemilu yang mengatakan bahwa biaya makan, minum, dan transportasi bukan tergolong *money politic* jika diberikan dalam bentuk voucher tidak tepat. Karena, bunyi penjelasan tersebut masih memberikan celah terhadap perilaku *money politic* dan masih terdapat kerancuan mengenai standar biaya daerah dalam penerapan aturan tersebut.

2. Aturan Penjelasan dalam sebuah Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya bukanlah suatu norma yang mengikat. Namun Penjelasan Pasal 286 UU Pemilu pada dasarnya adalah sebuah celah yang sah dibuat oleh pembuat undang-undang agar terhindar dari *money politic*. Sehingga pemberian biaya makanan, minum dan biaya transportasi yang dilarang hanyalah dalam bentuk tunai. Namun pemberian tersebut bisa diberikan dalam bentuk non tunai. Atas dasar hal tersebut maka pasal 286 UU Pemilu ini tidak terlalu berimplikasi terhadap perilaku *money politic* dikarenakan pasal 286 UU Pemilu tersebut belum mengatur secara tegas dan rinci didalam bunyi pasal tentang apa yang tergolong sebagai Tindakan *money politic*/bukan. Sehingga dalam hal ini membuat perangkat pemilu seperti KPU dan Bawaslu mengalami kendala dalam mengawasi jalannya Pemilu serta masyarakat kurang memahami hal apa saja yang tidak termasuk ke dalam kategori *money politic*.

B. Saran

1. Perlu adanya perbaikan tentang ketentuan mengenai money politik yang ada di dalam UU Pemilu khususnya terkait dengan pengaturan biaya makan, minum dan transportasi yang melibatkan KPU dan Bawaslu dalam pengawasannya, sebab menurut penulis menjadi hal yang wajar bagi peserta kampanye untuk diberikan uang pengganti tersebut sebagai bentuk kompensasi telah meninggalkan pekerjaannya untuk mengikuti kegiatan tersebut.

2. Perlu adanya sosialisasi dan juga pendidikan politik bagi masyarakat mengenai pentingnya akan peranan masyarakat dalam mencegah *money politic* dalam pemilu maupun ke depannya.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul Gaffar, *Pemilu: Sebiah Token of Membership*, Laboratorium JIP UGM, Yogyakarta, 2009.
- Ahmad Khoirul Umam, *Kiai dan Budaya Korupsi di Indonesia*, Rasail, Semarang, 2006.
- Ahmad Nasir, "*Pilkada Langsung Dan Masa Depan Demokrasi*" Ctk Pertama, Averroes Press, Malang, 2005.
- Bintar R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1998.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Edisi kedua), Balai Pustaka, Jakarta, 1994.
- Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara : Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta : 2009.
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta : 2015.
- Juliansyah, Elvi, 2007, *PILKADA Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2007.
- Khaelan,dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Paradigma, Yogyakarta, 2010.
- Koencoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Bandung, 1987.

- L. Sumartini, *Money Politic dalam Pemilu*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta : 2004.
- Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta : 2008.
- Moh. Isnaeni, *MPR-DPR Wahana Mewujudkan Demokrasi Pancasila*, Yayasan Idayu, Jakarta : 1982.
- Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyash, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Prenada Media, Jakarta.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indoneia edisi Revisi*, ctk ke-11, Rajawali Pers, Jakarta, 2016.
- _____, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketujuh, Rajawali Pers, 2015.
- Ramlan Surbakti, dkk, *Perekayasaan Sistem Pemilu untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintah di Indonesia, Jakarta : 2008.
- Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis : Prinsip-prinsip dalam Konstitusi Indonesia*, PT. Rajagrafindo Persada, Depok, 2019.
- Sintong Silaban, *Tindak Pidana Pemilu (suatu tinjauan dalam rangka mewujudkan pelaksanaan pemilu yang jujur dan adil)*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1992.

- Sodikin, *Hukum Pemilu : Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Gratama Publishing, Bekasi : 2014.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke – 11, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009.
- Sumarsono, dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.
- Syamsuddin Harris, *Struktur, Proses, dan Fungsi Pemilihan Umum, Catatan Pendahuluan dalam Pemilihan Umum di Indonesia*, PPW-LIPI, 1997.
- Thahjo Kumolo, *Politik Hukum PILKADA Serentak* , PT Mizan Publika, Bandung, 2015.
- Undang-Undang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Yuswalina, dkk. *Hukum Tata Negara di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2016.
- Zainal Rifin Hoesein dan Arifudin, *Penetapan Pemilih dalam Sistem Pemilihan Umum*, PT. Rajagrafindo Persada, Depok : 2017.

Jurnal

- Bambang Sugianto, Analisis Yuridis Penerapan Dan Bentuk-Bentuk Tindak Pidana Pemilu Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, *Jurnal Al'Adl*, Volume IX Nomor 3, Desember 2017.
- Burhanuddin Muhtadi, Politik Uang Dan Dinamika Elektoral di Indonesia: Sebuah Kajian Awal Interaksi Antara “ Party-Id” Dan Patron-Klien, *Jurnal Penelitian Politik* / Volume 10 No. 1 Juni 2013.

Dipo Septiawan, dikutip dalam skripsi “Optimalisasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Studi Periode 2009-2014, FH UII, Yogyakarta, 2016.

Hardijan Rusli, *Metode Penelitian Hukum Normatif: Bagaimana ?*, Law Review Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Volume V No. 3 Tahun 2006.

Hariman Satria, Politik Hukum Tindak Pidana Politik Uang Dalam Pemilihan Umum Di Indonesia, *Jurnal Antikorupsi Integritas* Volume 5.

Indah Sri Utami, “Pencegahan Politik Uang dan Penyelenggaraan Pilkada yang Berkualitas: Sebuah Revitalisasi Ideologi,” yang di sampaikan dalam Seminar Nasional Hukum, Vol. 2 No. 1 2016.

Lidya Suryani Widayati, *Jurnal Info Singkat Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis*, Vol. XI No.07/I/Puslit/April/2019.

Muhammad Hoiru Nail, Kualifikasi Politik Uang Dan Strategi Hukum Dan Kultural Atas Pencegahan Politik Uang Dalam Pemilihan Umum, *Jurnal Yuridis* Vol. 5 No. 2, Desember 2018.

Sulayman Ibn al-Ash’ath al-Sajastaniy Abu Dawud, Sunan Abi Dawud (Juz II, No. 3580) , Beirut: Dar al Fikr, 2007.

Yusdiyanto, ‘Makna Filosofis Nilai-Nilai Ke-Empat Pancasila Dalam Sistem Demokrasi di Indonesia’, *Jurnal Hukum*, Vol. 10, Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2016.

Peraturan Perundang-Undangan dan Naskah Akademik RUU

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, 2016

Data Elektronik

Andri Condo Bawono, Fungsi Penjelasan dan Lampiran Perundang-Undangan, dikutip dari <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/cl6386/fungsi-dan-peran-penjelasanlampiran-suatu-peraturan-perundangundangan/> (diakses pada tanggal 9 Juni 2020)

Andrian Habibi, Ratna Dewi Jelaskan Pidana Politik Uang Kepada Anggota Adkasi, dikutip dari <https://bawaslu.go.id/en/berita/ratna-dewi-jelaskan-pidana-politik-uang-kepada-anggota-adkasi> (diakses pada tanggal 27 April 2020)

Benny Sabdo, Bersama Bawaslu Melawan Politik Uang, dikutip dari <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5bffc80b3be72/bersama-bawaslu-melawan-politik-uang-oleh--benny-sabdo/> (diakses pada tanggal 27 April 2020)

Christoforus Ristiano "Soal Aturan Biaya Transportasi dan Makan Saat Kampanye, KPU Gunakan Permenkeu, dikutip dari <https://nasional.kompas.com/read/2019/01/29/14032641/soal-aturan-biaya-transportasi-dan-makan-saat-kampanye-kpu-gunakan-permenkeu>. (diakses pada tanggal April 2020)

Fitriyah, Fenomena Politik Uang Dalam Pilkada, dikutip dari
<https://media.neliti.com/media/publications/159226-ID-fenomena-politik-uang-dalam-pilkada.pdf> (diakses pada tanggal 13 Juni 2020)

<http://digilib.unila.ac.id/6119/16/BAB%20II.pdf>, 11 November 2019, 20.00 WIB

<http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/507-peran-partai-politik-dalam-penyelenggaraan-pemilu-yang-aspiratif-dan-demokratis>, 6 November 2019, 15.30.

<http://manadopost.id/read/2019/01/31/Tertangkap-Tangan-Panwascam-Dua-Caleg-Banteng-Diduga-Bagi-Uang>, (Diakses pada 12 Juni 2020)

[http://manadopost.id/read/2019/01/31/Tertangkap-Tangan-Panwascam-Dua Caleg-Banteng-Diduga-Bagi-Uang](http://manadopost.id/read/2019/01/31/Tertangkap-Tangan-Panwascam-Dua-Caleg-Banteng-Diduga-Bagi-Uang). Diakses pada 12 Juni 2020. 14.41 WIB

<https://daimca.com/2018/04/23/awal-mula-munculnya-politik-uang-di-indonesia>, (diakses pada tanggal 13 November 2019)

<https://diy.kpu.go.id/web/2016/12/19/pengertian-fungsi-dan-sistem-pemilihan-umum>, (diakses pada tanggal 23 Februari 2020, 21.20)

<https://nasional.kompas.com/read/2018/11/27/16221261/regulasi-pemilu-dan-ancaman-money-politics>,(diakses pada tanggal 6 November 2019)

<https://nasional.kompas.com/read/2019/03/10/14581211/politik-uang-hingga-keterlibatan-asn-berpotensi-jadi-pelanggaran-kampanye>, (diakses pada 12 Juni 2020)

<https://news.detik.com/berita/d-4514560/polri-beberkan-19-kasus-politik-uang-selama-masa-tenang-pemilu>, (diakses pada 12 Juni 2020)

<https://salamadian.com/pengertian-demokrasi>, (diakses pada tanggal 11 November 2019)

<https://www.dictio.id/t/apa-yang-dimaksud-dengan-money-politic>, (diakses pada tanggal 13 November 2019)

<https://www.goodnewsfromindonesia.id/2018/09/06/sejarah-pemilu-di-indonesia>, (diakses pada tanggal 6 November 2019)

<https://www.goodnewsfromindonesia.id/2018/09/06/sejarah-pemilu-di-indonesia>, (diakses pada tanggal 6 November 2019)

<https://www.kompasiana.com/choirul14/59f453e0ed4ed63b0b202783/konfigurasi-politik-dan-karakter-produk-hukum>, (diakses pada tanggal 24 Februari 2020, 20.20 WIB)

<https://www.kompasiana.com/alfiyamalaa/5db50453097f364ec67721b2/teodemokrasi-milik-maududi>, (diakses pada 12 Juli 2020, 13.44 WIB)

<https://www.kompasiana.com/lailatulhidayah/59b7aeae830de04a4264dbd5/politik-hukum>, (diakses pada tanggal 24 Februari 2020, 19.30 WIB)

<https://www.kompasiana.com/sibawaihi/5ca323ec95760e569a431ca2/tafsir-money-politik>, (diakses pada tanggal 17 November 2019, 14.00)

<https://www.kompasiana.com/sibawaihi/5ca323ec95760e569a431ca2/tafsir-money-politik>, (diakses pada tanggal 23 Februari 2020, 23.00 WIB)

https://www.kpu.go.id/koleksigambar/2_OK__SISTEM_PEMILU_DI_DUNIA_6.pdf

f, (diakses pada tanggal 23 Februari 2020)

<https://www.merdeka.com/politik/serba-serbi-dugaan-kecurangan-di-pemilu-2019-politik-uang-mendominasi>, (diakses pada Selasa, 9 Juni 2019)

(diakses pada Selasa, 9 Juni 2019)

<https://www.spd-indonesia.com/wp-content/uploads/2017/03/Peta-Jalan-Politik-Uang-dan-Pilkada.pdf>. Diakses pada 12 Juni 2020. 13.55 WIB

Diakses pada 12 Juni 2020. 13.55 WIB

Muhamad Hairi, Problematika Politik Uang Yang Menjadi Budaya, dikutip dari

[http://paser.bawaslu.go.id/berita-Problematika-Politik-Uang%20-yang-](http://paser.bawaslu.go.id/berita-Problematika-Politik-Uang%20-yang-menjadi-Budaya%20-dan-Mengakar-pada-setiap-Pemilihan)

[menjadi-Budaya%20-dan-Mengakar-pada-setiap-Pemilihan](http://paser.bawaslu.go.id/berita-Problematika-Politik-Uang%20-yang-menjadi-Budaya%20-dan-Mengakar-pada-setiap-Pemilihan) (diakses

padatanggal 13 Juni 2020)

Muhamad Nadir, Larangan Suap Menyuar dikuti dari <http://darmiar.blogspot.com/2008/05/larangan-suap-menyuar.html> (diakses pada

<http://darmiar.blogspot.com/2008/05/larangan-suap-menyuar.html> (diakses pada

tanggal 8 Juni 2020)

Pengertian dan Sejarah demokrasi di Dunia, terdapat pada

[http://www.pengertianpakar.com/2015/02/pengertian-dan-sejarah-](http://www.pengertianpakar.com/2015/02/pengertian-dan-sejarah-demokrasi-di.dunia.html)

[demokrasi-di.dunia.html](http://www.pengertianpakar.com/2015/02/pengertian-dan-sejarah-demokrasi-di.dunia.html) (diakses pada 15 Mei 2020 pukul 22.35 Wib)

Raka Fwi Novianto, UU Pemilu Punya Kelamahan Dalam Menjerat Money Politic,

dikutip dari [https://nasional.sindonews.com/berita/1374217/12/uu-pemilu-](https://nasional.sindonews.com/berita/1374217/12/uu-pemilu-disebut-punya-kelemahan-untuk-jerat-money-politics)

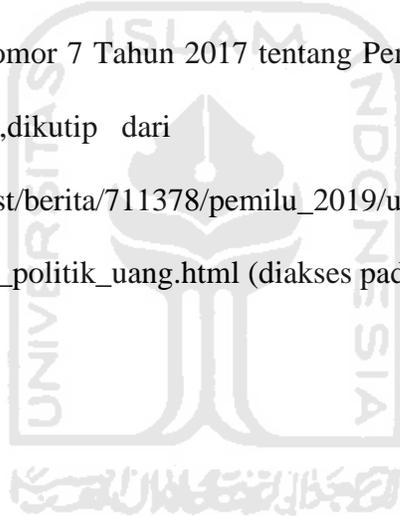
[disebut-punya-kelemahan-untuk-jerat-money-politics](https://nasional.sindonews.com/berita/1374217/12/uu-pemilu-disebut-punya-kelemahan-untuk-jerat-money-politics) (diakses pada tanggal

13 Juni 2020)

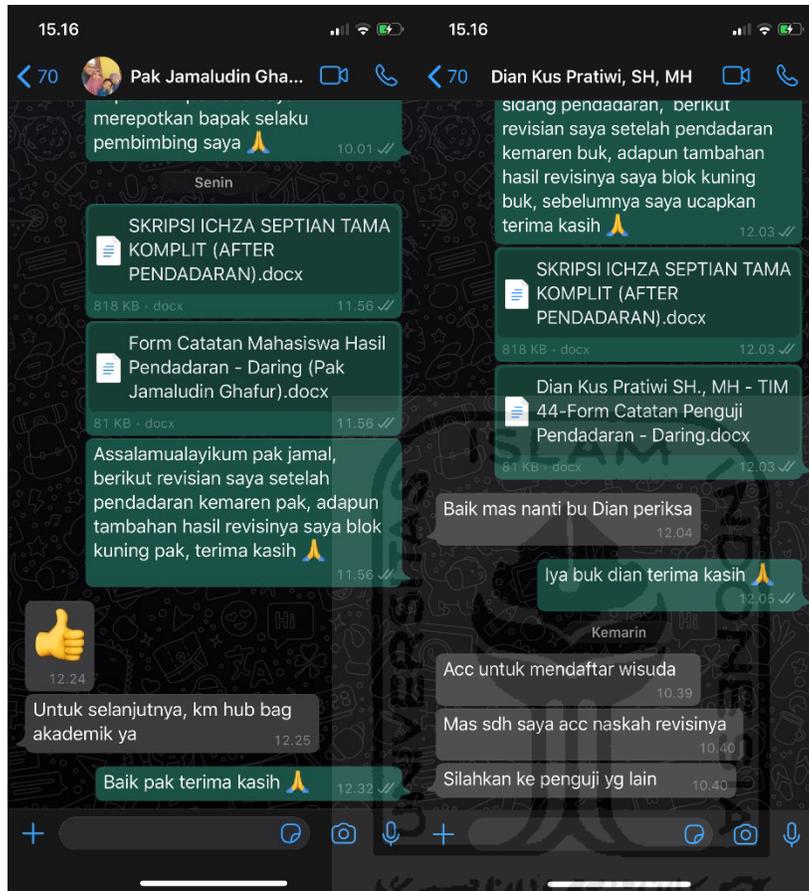
Saidurrahman, Money Politik Dalam Perspektif Islam, dikutip dari http://profsaidurrahman.uinsu.ac.id/berita/read/201/money-politik-dalam-perspektif-islam.html#_ftn1 (diakses pada tanggal 8 Juni 2020)

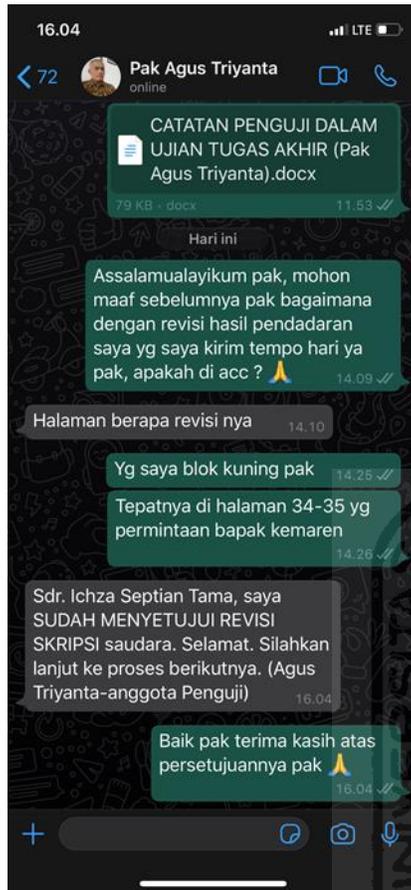
Teguh Firmansyah, Bawaslu: Peserta Pemilu Dilarang Berikan Uang Saat Kampanye, dikutip dari <https://republika.co.id/berita/pp17u3320/nasional/politik/19/03/25/powb3s377-bawaslu-peserta-pemilu-dilarang-berikan-uang-saat-kampanye> (diakses pada tanggal 26 April 2020)

Tongkulem Siregar, UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu Tidak Progresif Atasi Politik Uang, dikutip dari http://rri.co.id/post/berita/711378/pemilu_2019/uu_7_tentang_pemilu_tidak_progresif_atasi_politik_uang.html (diakses pada tanggal 15 Mei 2020)



Lampiran ACC Dosen Penguji





Lampiran Turniti

**PROBLEMATIKA
PENGATURAN
TENTANG LARANGAN
POLITIK UANG
(MONEY POLITIC)
DALAM PEMILU :
ANALISIS TERHADAP**

PENJELASAN 286 UU

NO 7

TAHUN 2017 TENTANG PEMILU.

Submission date: 16-Jun-2020 10:54 AM (UTC+0700)
by 16410117 Ichza Septian Tama

Submission ID: 1344635861

File name:

TERHADAP_PENJELASAN_286_UU_NO_7_TAHUN_2017_TENTANG_PEMILU..docx (386.76K)

Word count: 22399

Character count: 146179

PROBLEMATIKA PENGATURAN TENTANG LARANGAN POLITIK UANG (*MONEY
POLITIC*) DALAM PEMILU : ANALISIS TERHADAP PENJELASAN 286 UU NO 7
TAHUN 2017 TENTANG PEMILU.

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana (Strata- I) pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta



Oleh:

ICHZA SEPTIAN TAMA

No. Mahasiswa: 16410117

PROGRAM STUDI SI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA

2020

PROBLEMATIKA PENGATURAN TENTANG LARANGAN POLITIK UANG (MONEY POLITIC) DALAM PEMILU : ANALISIS TERHADAP PENJELASAN 286 UU NO 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILU.

ORIGINALITY REPORT

20%	18%	2%	6%
SIMILARITY INDEX	INTERNET SOURCES	PUBLICATIONS	STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	news.detik.com Internet Source	3%
2	Submitted to Universitas Islam Indonesia Student Paper	3%
3	nasihatcanggih.blogspot.com Internet Source	2%
4	www.merdeka.com Internet Source	2%
5	swaranandajs.blogspot.com Internet Source	2%
6	daimca.com Internet Source	2%
7	www.transparansi.or.id Internet Source	1%

Internet Source



9	repository.usu.ac.id Internet Source	1%
10	hukamnas.com Internet Source	1%
11	eprints.uny.ac.id Internet Source	1%
12	repository.unpas.ac.id Internet Source	1%
13	nasional.kompas.com Internet Source	1%
14	docplayer.info Internet Source	1%
15	lawmetha.wordpress.com Internet Source	1%
16	kpu-bantenprov.go.id Internet Source	1%



