

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara yang menganut sebuah sistem pemerintahan yang dikenal dengan sistem demokrasi. Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani Kuno yang diutarakan di Athena Kuno pada abad ke-5 SM yang terambil dari dua suku kata yakni: “*demos*” dan “*cratos*” atau “*cratein*”. Kata “demokrasi” sebagaimana diuraikan yang berasal dari dua suku kata ini, yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *cratos/cratein* yang berarti kekuatan atau kedaulatan (pemerintahan). Sehingga sistem demokrasi dapat diartikan sebagai kedaulatan (pemerintahan) rakyat, yang lebih kita kenal dengan kedaulatan (pemerintahan) dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat<sup>1</sup>, dan juga dipertegas dalam Pasal 1 ayat (2) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilaksanakan menurut Undang- Undang Dasar<sup>2</sup>.

Di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan bahwa memilih kepala daerah haruslah dengan mekanisme demokratis. Pasal tersebut berbunyi “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.

Oleh karena itu, pelaksanaan pilkada secara demokratis (langsung) dipahami dan dikonstruksi sebagai bagian dari cita-cita reformasi politik demokratik. Dalam

---

<sup>1</sup> Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenada Media Grup, 2014, hlm. 63.

<sup>2</sup>Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

segala aspeknya, khususnya memperkuat jaminan kedaulatan politik rakyat di daerah, selain untuk menata hubungan pusat dengan daerah. Inilah yang kita kenal dengan kebijakan desentralisasi politik sebagai antitesis atas praktik politik masa lalu yang sentralistik.

Pemilihan kepala daerah terdapatlah regulasi yang mengatur jalannya pemilihan kepala daerah tersebut, yakni dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Di dalam UU Pilkada ini terdapat berbagai pengaturan mengenai jalannya pilkada itu sendiri, mulai dari lembaga atau badan yang mengawasi jalannya pilkada, syarat ataupun kriteria pasangan calon kepala daerah, serta dimuat pula sanksi-sanksi jika terdapat pelanggaran akan jalannya pilkada tersebut.

Dalam hal regulasi mengenai pelanggaran-pelanggaran jalannya pilkada, kita temukan adanya pelanggaran-pelanggaran yang dijelaskan dalam UU Pilkada tersebut, dan salah satunya adalah terkait politik uang. Politik uang ini secara tekstual tidaklah dijelaskan didalam UU Pilkada, oleh karenanya penulis akan coba memaparkan terkait pengertian politik uang secara bahasa dan menurut beberapa orang ahli.

*Politik uang/ politik perut (money politic)* dalam Bahasa Indonesia adalah suap, arti suap dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah uang sogok. Politik uang 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<sup>3</sup>.

Menurut ahli Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Yusril Ihza Mahendra, “definisi *money politic* sangat jelas, yakni mempengaruhi masa pemilu dengan imbalan materi. Politik uang adalah pertukaran uang dengan posisi/ kebijakan/ keputusan politik yang mengatasnamakan kepentingan rakyat tetapi sesungguhnya demi kepentingan pribadi/ kelompok/ partai<sup>4</sup>”.

Selanjutnya terkait dengan ruang lingkup dari politik uang itu sendiri, yang mana didalam UU Pilkada tersebut juga tidak dijelaskan, sehingga terjadi kesimpang-siuran di tengah-tengah masyarakat akan hal-hal apa saja yang dikategorikan sebagai tindakan politik uang tersebut, dalam konteks pemilihan kepala daerah secara khususnya.

Menurut ahli Ilmu Politik, Gregorius Sahdan dan Muhtar Hamuddin, tindakan politik uang dilakukan dengan cara; *pertama*, penyaluran dana dengan sengaja melawan hukum dalam rangka bujukan politik untuk mencapai kemenangan politik. *Kedua*, pemberian uang dengan tujuan mempengaruhi proses dalam pemilukada. *Ketiga*, membagi-bagikan uang secara langsung. *Empat*, melalui instruksi seperti memerintahkan pemasangan bendera dengan imbalan. *Kelima*, pembagian barang atau sembako yang biasanya dibungkus dengan kegiatan sosial.

---

<sup>3</sup>Stella Natalia Togas, "Pengertian Money Politic", <https://www.dictio.id/t/apa-yang-dimaksud-dengan-money-politic/11179/2>, (diakses pada 15 Maret 2019, pukul 21.50 WIB).

<sup>4</sup>Didik Supriyanto, Koordinator Pengawasan Panwas Pemilu, Http:// Wwww.Panwaslu, Jum'at.

*Keenam*, memberi uang pada masa kampanye. *Ketujuh*, janji-janji akan memberikan sesuatu<sup>5</sup>.

Jadi, yang menjadi permasalahannya adalah, di dalam UU Pilkada, tidaklah diatur mengenai frasa politik uang, pengertian dan juga ruang lingkupnya. Sehingga terjadi kesimpang-siuran ditengah-tengah masyarakat akan hal apa saja yang dikategorikan sebagai tindakan politik uang atau dalam artian, tidak adanya aturan yang jelas mengenai politik uang itu sendiri. Sudah seharusnya hal ini perlu dicantumkan dengan jelas didalam UU Pilkada. Berikut bunyi pasal dalam UU Pilkada mengenai politik uang:

1. Pasal 73 ayat (1), yang berbunyi “calon dan/ atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/ atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara pemilihan dan/ atau pemilih. ayat (4) “ selain calon atau pasangan calon, anggota partai politik, tim kampanye dan relawan, atau pihak lain juga dilarang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada warga negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung untuk:
  - a. Mempengaruhi pemilih untuk tidak menggunakan hak pilih;
  - b. Menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga mengakibatkan suara tidak sah; dan
  - c. Mempengaruhi untuk memilih calon tertentu atau tidak memilih calon tertentu.

---

<sup>5</sup>Gregorius Sahdan dan Muhtar Hamuddin, 2009, *Evaluasi Kritis Pelaksanaan Pilkada di Indonesia*, The Indonesia Power of Democracy, Yogyakarta, hlm. 122.

2. Pasal 187A ayat (1) dinyatakan bahwa,” Setiap orang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada warga negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung untuk mempengaruhi pemilih agar tidak menggunakan hak pilih, menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga suara menjadi tidak sah, memilih calon tertentu, atau tidak memilih calon tertentu sebagaimana dimaksud pada pasal 73 ayat (4) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah). Pada ayat (2) nya “pidana yang sama diterapkan kepada pemilih yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menerima pemberian atau janji sebagaimana dimaksud ayat (1);
3. Pasal 187B “ Anggota Partai Politik atau anggota gabungan Partai Politik yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menerima imbalan dalam bentuk apapun pada proses pencalonan Gubernur, dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat 1 dipidana dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp. 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) dan paling banyak 1 (satu milyar rupiah);
4. Pasal 187C “ Setiap orang atau lembaga yang terbukti dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum memberi imbalan pada proses

pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota maka penetapan sebagai calon pasangan calon terpilih, atau sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota atau Wakil Walikota sebagaimana dimaksud dalam pasal 47 ayat (5), dipidana dengan pidana paling singkat 24 (dua puluh empat) bulan dan pidana paling lama 60 (enam puluh) bulan dan denda paling sedikit Rp. 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Sebagai contoh kasus; Pilkada di Kabupaten Lahat, salah satu tim sukses pemenang Pilkada Lahat Cik Ujang- Haryanto, Syahril menjadi terdakwa dalam kasus politik uang di kabupaten tersebut. Dalam sidang yang mengagendakan sidang tuntutan tersebut, Jaksa Penuntut Umum, didampingi Kasi Pidum Kejari menuntut terdakwa Syahril dihukum 36 bulan penjara dan denda Rp 200 juta sesuai Pasal 187A ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2016.

Saat dimintai komentarnya usai persidangan, Syahril membeberkan asal mula terjadinya kasus ini. Dia mengakui bahwa dirinya diajak oleh Kopli, Lukman, dan Fani untuk datang ke rumah Jukri di Desa Pagar Pagung Pseksu untuk mengambil amplop yang berisikan uang untuk dibagikan kepada masyarakat supaya mencoblos Paslon Nomor 3 Cik Ujang- Haryanto.

Diketahui, kasus *money politic* di Kabupaten Lahat diperkirakan tersebar merata di 24 Kecamatan yang dilakukan oleh pasangan nomor urut 3 Cik Ujang- Haryanto. Tim sukses dari Paslon Nomor 4 Bursah Zarnubi-Parhan Berza berhasil mengumpulkan bukti dan saksi dari 18 Kecamatan. Di perkirakan ada 150 ribu



amplop yang disebar untuk menyuap masyarakat agar memilih nomor 3. Kasusnya saat ini tengah ditangani Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) RI, Mahkamah Konstitusi (MK) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP)<sup>6</sup>.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas penulis berkeinginan melakukan pembahasan tentang **PERBUATAN YANG DINILAI SEBAGAI POLITIK UANG DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH.**

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, rumusan masalah penelitian adalah sebagai berikut:

1. Apa yang dimaksud dengan politik uang dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan tindakan apa saja yang diatur sebagai perbuatan politik uang yang diatur dalam Undang-Undang Pilkada?
2. Bagaimana penanganan ideal terhadap tindakan politik uang?.

### **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan latar belakang dan rumusan masalah diatas, adapun tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui maksud dari politik uang serta tindakan apa saja yang seharusnya diatur dalam UU Pilkada sebagai perbuatan politik uang.

---

<sup>6</sup><https://news.okezone.com/read/2018/07/19/340/1924729/kasus-money-politic-timses-pemenang-pilkada-lahat-dituntut-36-bulan-penjara>, (Diakses pada 3 April 2019, pukul 07.07 WIB)

2. Untuk mengetahui bagaimana seharusnya penanganan yang ideal dalam mengatasi tindakan politik uang yang seharusnya diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini, berharap dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

##### **1. Manfaat Teoritis**

- a. Bagi penulis sendiri diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan penulis dalam penulisan karya ilmiah, yang merupakan sarana untuk memaparkan dan memantapkan ilmu pengetahuan yang sebelumnya telah diperoleh dibangku perkuliahan. Terutama dalam wawasan berpikir penulis terkait dengan bidang hukum tata negara.
- b. Memberikan kejelasan akan apa yang dimaksud dari politik uang
- c. Memberikan kejelasan batasan-batasan dari tindakan politik uang
- d. Bagi ilmu pengetahuan, diharapkan hasil dari penelitian ini dapat memperkaya khasanah literatur pengetahuan ilmu hukum yang berguna bagi masyarakat, khususnya bidang ilmu hukum tata negara dan dapat digunakan bagi mereka yang berminat untuk melanjutkan penelitian ini dengan memanfaatkan dan menggunakan pengetahuan serta teori-teori yang ada di dalamnya.



## 2. Manfaat Praktis

- a. Bagi masyarakat umum, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan meningkatkan kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi menjaga dan memantau pelaksanaan pilkada, khususnya yang berkaitan dengan tindakan politik uang.
- b. Bagi pemerintah dan DPR/DPRD, diharapkan dapat memberi masukan dalam pembuatan dan pembaharuan terkait dengan pengaturan dari pelanggaran politik uang yang marak terjadi pada pilkada.
- c. Bagi semua pihak, diharapkan dapat dijadikan acuan atau pedoman dalam menciptakan pilkada yang sesuai dengan amanat peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## E. Metode Penelitian

Penelitian pada dasarnya merupakan tahapan untuk mencari kembali sebuah kebenaran. Sehingga akan dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan yang muncul tentang suatu objek penelitian<sup>7</sup>. Dalam menyusun tugas akhir ini, dibutuhkan bahan hukum yang konkret, yang berasal dari bahan kepustakaan yang dilakukan dengan cara penelitian sebagai berikut:

---

<sup>7</sup>Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta:2001, hlm 29.

## 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini berjenis penelitian normatif (yuridis normatif) yaitu penelitian yang bertujuan untuk meneliti asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi peraturan perundang-undangan, sejarah hukum dan perbandingan hukum<sup>8</sup>. Dalam penelitian ini untuk mendudukkan konsep dari politik uang, tindakan yang dikategorikan sebagai perbuatan politik uang dan penanggulangan yang ideal dari pelanggaran politik uang tersebut.

## 2. Sifat Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif yaitu bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai gejala yang menjadi pokok permasalahan yang akan dibahas yaitu untuk memperoleh gambaran mengenai implementasi dari UU Pilkada yang mana berkaitan dengan politik uang itu sendiri.

## 3. Sumber Bahan Hukum

Bahan yang dipergunakan dalam penelitian ini antara lain:

- a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari (untuk Indonesia) norma atau kaedah dasar, peraturan dasar,

---

<sup>8</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta: 1985, hlm 15.

peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, yurisprudensi, dan traktat<sup>9</sup>.

Adapun bahan primer yang dibutuhkan penulis adalah sebagai berikut :

- 1) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
- 3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur Bupati, dan Walikota.
- 4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah.
- 5) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- 6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.
- 7) Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 072-073/PUU-II/2004 Tahun 2004 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- 8) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 4 Tahun 2017 tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/ atau Walikota dan Wakil Walikota.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer<sup>10</sup> yang berupa buku-buku yang ditulis

---

<sup>9</sup>Serjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm.43.

<sup>10</sup>*Ibid*

oleh para sarjana hukum, literatur hasil penelitian yang sudah dipublikasikan, jurnal-jurnal hukum, artikel, makalah, situs internet dan lain sebagainya.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan seterusnya<sup>11</sup>.

#### 4. Pendekatan Masalah dan Analisis Data

##### 1) Pendekatan Masalah

a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statue Approach*)

Pendekatan perundang-undangan merupakan suatu hal yang mutlak dalam penelitian yuridis normatif, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang akan menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua aturan yang bersangkutan paut dengan isu yang sedang dikaji.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Rumusan yang tertuang dalam UU Pilkada ini, terkait dengan politik uang yang akan diuji dengan konsep-konsep dan teori-teori yang ada.

---

<sup>11</sup>*Ibid*

### c. Pendekatan Sejarah (*Historical Approach*)

Pendekatan sejarah adalah suatu metode yang mengadakan penyelidikan suatu objek penelitian melalui sejarah perkembangannya. Menurut I Made Pasek Diantha, pendekatan sejarah dilakukan dengan menelusuri aturan hukum yang dibuat pada masa lampau, baik berupa aturan hukum tertulis maupun tidak tertulis, yang masih ada relevansinya dengan masa kini<sup>12</sup>.

#### 2) Analisis Data

Setelah didapatkan data-data yang diperlukan, maka penulis melakukan analisis secara kualitatif yakni dengan menilai data yang telah disajikan untuk menjawab masalah berdasarkan teori-teori yang ada, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan yang tepat.

### 5. Pengolahan Bahan Hukum

Setelah bahan hukum yang diperlukan berhasil dikumpulkan dan ditemukan kemudian akan dilakukan penyaringan dan pemisahan bahan hukum sehingga didapatkan bahan hukum yang akurat. Setelah dilakukan penyaringan dan pemisahan data maka tahap selanjutnya akan dilakukan pengolahan data disusun secara sistematis melalui proses *editing* yaitu akan merapikan kembali data yang telah diperoleh dengan memilih data yang sesuai dengan keperluan

---

<sup>12</sup>As Hornby, 1985, "*Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*," Oxford University Press, New York, hlm. 720,768. dalam I Made Pasek Diantha, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Prenada Media Grup, Jakarta, hlm.1.

dan tujuan penelitian sehingga didapat suatu kesimpulan akhir secara umum yang nantinya *in syaaa Allah* dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan kenyataan yang ada.

