DISERTASI

REKONSTRUKSI REGULASI TINDAK PIDANA POLITIK UANG DALAM PEMILIHAN UMUM BERBASIS KEADILAN

Diajukan Untuk Memperoleh Gelar Doktor Dalam Bidang Ilmu Hukum
Pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)

Oleh :
Mohamad Hakim Junaidi
NIM : 10302000238

PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM (PDIH)
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)
SEMARANG 2022

PENGESAHAN

REKONSTRUKSI REGULASI TINDAK PIDANA POLITIK UANG DALAM PEMILIHAN UMUM BERBASIS KEADILAN

Oleh :
Mohamad Hakim Junaidi
NIM : 10302000238

DISERTASI

Untuk memenuhi salah satu syarat ujian
guna memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum ini

Telah disetujui oleh
Promotor dan Co-Promotor pada tanggal seperti tertera dibawah ini :

Semarang, ... September 2022

Promotor	Co-Promotor
Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt., M.Hum	Dr. H. Umar Ma'ruf, S.H., Sp.N., M.Hum
NIDN : 06-0503-6205	NIDN : 06-1702-680

Mengetahui
Ketua Program Doktor Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung

Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun. S.H., M.Hum

NIDN : 06-2105-7002

PERNYATAAN

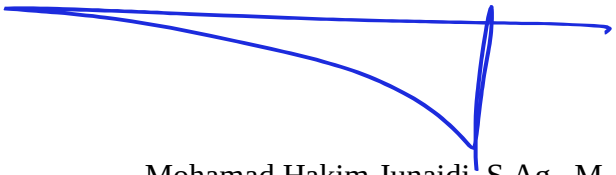
Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama	:	Mohamad Hakim Junaidi
NIM	:	10302000238
Alamat	:	Perumahan Pandana Merdeka Blok O/35 RT 2 RW 3 Kelurahan Beringin Kecamatan Ngaliyan Kota Semarang Provinsi Jawa Tengah
Asal Instansi	:	Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang

Dengan ini saya menyatakan bahwa :

1. Karya disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik (doktor), baik di Universitas Islam Sultan Agung maupun di perguruan tinggi lain.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Promotor dan Co-Promotor.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan judul buku aslinya dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpanan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi ini.

Semarang, 5 September 2022
Yang membuat pernyataan,



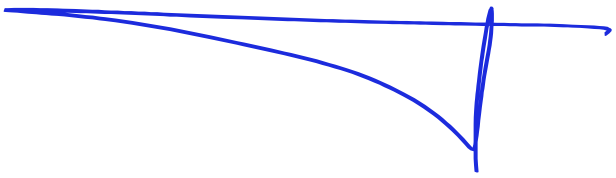
Mohamad Hakim Junaidi, S.Ag., M.Ag
NIM : 03.I.12.006

PERSEMBAHAN

Dalam menyelesaikan penulisan disertasi ini, penulis telah mengerahkan segala potensi yang penulis miliki dengan maksimal, oleh karena itu disertasi ini penulis persembahkan kepada:

1. Alamamater tempat penulis mencari ilmu mulai tingkat Sekolah Dasar sampai sekarang, yaitu SDN Mojoagung III Prambon Nganjuk Jawa Timur, MTs Fillial Kediri I di Mrican Kota Kediri Jawa Timur, Madrasah Aliyah Program Khusus (MAPK) Jember Jawa Timur, Universitas Islam Negeri (UIN) Walisongo Semarang Jawa Tengah dan Universitas Islam Sultan Agung.
2. Kelurga tercinta saya, mulai dari ayahanda saya: KH. Asqolani, almarhumah ibu saya: Ibu Hj. Mahmudah, Ibu kedua saya: Hj. Binti Ma'udah, Istri saya, Mutiah, anak-anak saya : Hasna Mutia Insani, Akbar Maulana Irsyadi dan Herdiana Maulidia Izza, Saudara kandung saya : Sri Nuril Hidayati, Moh. Subhan Fauzi, Anis Nuril Laili, Moh. Mujib dan Eny Rahmati beserta istri/suaminya, Bapak dan Ibu Mertua saya: H Munawir dan Hj Istiqomah, Saudara-saudara Istri saya: Ahmad Muwafiq, Muthohar, Moh. Ajid, Mufidah dan Muktafiah beserta istri/suaminya.
3. Teman-teman para pegiat Pemilu baik yang menjadi penyelenggara Pemilu, peserta Pemilu maupun pengamat, pemerhati dan lembawa swadaya masyarakat bidang Pemilu.

Semarang, 5 September 2022



Mohamad Hakim Junaidi, S.Ag., M.Ag

NIM : 03.I.12.006

MOTTO

وهوَ

"*Diwajibkan atas kamu berperang, padahal itu tidak menyenangkan bagimu. Tetapi boleh jadi kamu tidak menyenangi sesuatu, padahal itu baik bagimu, dan boleh jadi kamu menyukai sesuatu, padahal itu tidak baik bagimu. Allah mengetahui, sedang kamu tidak mengetahui" (QS. Al-Baqarah ayat 216)"*

Cukup diam atas seribu kebaikanku,
tetapi teriaklah dengan keras atas satu keburukanku.

Berpikir, bersikap dan bertindaklah dengan filosofi berbalik:
berada dalam posisi orang yang kamu nilai.

Yang terlihat belum tentu yang nampak dan
yang nampak belum tentu terlihat.

Mata melihat apa yang nampak,
sedangkan hati melihat apa yang tersembunyi.

ABSTRAK

Dalam Pembukaan UUD 1945 dinyatakan bahwa *"...maka disusunlah kemerdekaan bangsa Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat..".* Kedaulatan rakyat tersebut selanjutnya diimplemetasikan melalui Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD provinsi/kabupaten/kota. Akan tetapi, sejak Pemilu 2004 sampai Pemilu 2019, dengan alasan persaingan yang semakin berat, penggunaan uang dalam Pemilu semakin vulgar sehingga merusak sistem Pemilu, politik, dan ekonomi. Negara seolah-olah tidak berdaya menghadapi praktik politik uang yang terjadi di setiap penyelenggaraan Pemilu. Identifikasi masalah dapat dirumuskan sebagai berikut: *pertama,* mengapa regulasi tindak pidana politik uang dalam Pemilu di Indonesia belum berkeadilan?. *Kedua*, bagaimana kelemahan regulasi tindak pidana politik uang dalam pemilihan umum di Indonesia saat ini? dan *ketiga*, bagaimana merekonstruksi regulasi tindak pidana politik uang yang berbasis keadilan? Penelitian ini bertujuan untuk: mengungkap, memahami, dan menganalisis regulasi tindak pidana politik uang dalam Pemilu di Indonesia yang belum berkeadilan; mengungkap, memahami, dan menganalisis kelehaman regulasi tindak politik uang dalam Pemilu di Indonesia saat ini, dan merekonstruksi regulasi tindak pidana politik uang yang berbasis keadilan.

Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif atau hukum doctrinal. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan undang-undang, pendekatan kasus, dan pendekatan komparatif. Pendekatan tersebut untuk mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan, menganalisa penegakan hukum kasus praktik politik uang, dan melihat praktik pengaturan dan penegakannya di negara lain, yakni di Amerika Serikat, di Inggris, dan Singapura. Analisis yang digunakan adalah deskriptif analitis.

Regulasi tindak pidana politik uang dalam Pemilu di Indonesia belum berkeadilan karena Pemilu Indonesia belum ditopang oleh kebijakan legislasi yang kokoh dan regulasi larangan praktik politik uang tidak kompatibel dengan sistem Pemilu, sistem pengawasan yang lemah dan sanksi hukum yang rendah. Kelemahan-kelemahan regulasi tindak pidana politik uang dalam pemilihan umum di Indonesia saat ini bersifat sistemik yang secara langsung melahirkan politik biaya mahal. Sementara regulasi tindak pidana politik uang juga belum berkeadilan karena ketiadaan sanksi bagi partai politik, budaya hukum masyarakat, dan rendahnya sanksi pidana. Rekonstruksi regulasi tindak pidana politik uang yang berbasis keadilan harus dilakukan melalui multi pendekatan yang dimulai merekonstruksi paradigma demokrasi Pancasila, paradigma Pemilu dan kekuasaan, budaya hukum masyarakat, dan rekonstruksi regulasi yang berbasis keadilan dengan menjadikan partai politik subyek hukum yang dapat dijatuhi sanksi berupa larangan mengajukan Caleg pada Pemilu berikutnya di Dapil dimana terjadi pelanggaran politik uang berdasarkan putusan pengadilan, serta kejelasan rumusan ancaman sanksi baik berkenaan dengan sanksi minimal dan maksimal.

Kata kunci: *Pemilu, politik uang, dan sanski.*

RINGKASAN DISERTASI

A. Latar Belakang

Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selajutnya disebut UUD NRI 1945) alinea keempat menyatakan, *"...maka disusunlah kemerdekaan bangsa Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat..."* Dalam rangka mengejawantahkan kedaulatan rakyat tersebut ialah melalui pemilihan umum (selanjutnya disebut Pemilu) yang dilakukan secara demokratis. Pemilu dan hasilnya adalah "barometer" sekaligus "parameter" sejauh mana rakyat menerjemahkan kehendaknya melalui pilihan secara bebas apakah setuju atau menghendaki perubahan yang mencakup badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Disadari bahwa demokrasi tanpa Pemilu bukanlah demokrasi dalam arti yang sebenarnya. Disadari pula bahwa menyelenggarakan Pemilu adalah pekerjaan besar dan berat dengan biaya yang mahal, rumit, dan melelahkan. Namun di balik itu semua, Pemilu adalah wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat dan sekaligus "pesta demokrasi" yang dilakukan penuh kegembiraan. Prinsip "*one man one vote*" menggambarkan setiap pemilih mempunyai hak yang sama dan berangkat dari momentum inilah satu-satunya praktik dan kenyataan bahwa setiap warga negara yang berhak memilih, berkedudukan dan diperlakukan sama di depan hukum. Setiap pemilih hanya memiliki satu suara, setiap pemilih harus antri menuju kotak suara, dan nilai suara setiap pemilih bernilai sama. Mungkin hal inilah yang menjadi salah satu daya tarik pelaksanaan Pemilu yang ditunggu-tunggu setiap periode Pemilu. Banyak negara yang dapat melakukan Pemilu secara teratur dan merupakan rutinitas, bahkan melakukan Pemilu beberapa kali dalam jangka waktu lima tahun sesuai dengan sistem pemilihan yang dipraktikkan di satu negara.

Setelah Perubahan UUD NRI 1945, rumusan-rumusan hak asasi manusia dan pelaksanaan demokrasi melalui Pemilu diatur lebih rinci dan pasti. Beberapa perubahan dalam amandemen UUD NRI 1945 membawa konsekuensi yang sangat luas ke arah pertumbuhan demokrasi di Indonesia. Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 amandemen ketiga menyatakan, *"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar"*. Perubahan tersebut bermakna bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut MPR). Beberapa butir perubahan UUD NRI 1945 membawa konsekuensi yang konkret pada pelaksanaan sistem ketatanegaraan Indonesia, termasuk dalam pelaksanaan Pemilu. Hal tersebut terlihat pada Pasal 2 ayat (1), Pasal 6A ayat (1), dan Pasal 22E UUD NRI 1945. Dari pasal-pasal dalam UUD NRI hasil perubahan, menjadi lebih jelas bahwa Pemilu dan hak memilih dan hak untuk dipilih merupakan hak warga negara yang fundamental. Berdasarkan norma-norma konstitusi tersebut pula maka seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakat (selanjutnya disebut DPR), anggota Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut DPD), Presiden dan Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut DPRD) Provinsi, dan anggota DPRD

Kabupaten/Kota, dipilih melalui Pemilu yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Melalui Pemilu tersebut diharapkan akan lahir lembaga perwakilan dan pemerintahan yang demokratis.

Penggunaan uang dalam Pemilu kemudian berlangsung semakin vulgar, tidak lagi dalam wujud sembako atau cinderamata tetapi dalam transaksi jual-beli suara. Motif ini menjalar bukan hanya di kalangan masyarakat yang kelas sosial-ekonominya rendah, tetapi juga merambah pada kelas menengah dan atas dengan nilai nominal yang semakin besar. Akhirnya, politik uang telah menjalar menyusuri "sungai" sistem Pemilu, merusak sistem politik, sistem hukum dan ekonomi. Politik uang telah membuat masyarakat menghadapi krisis generasi yang jujur dan rusaknya sistem pendidikan.

Negara seolah-olah tidak berdaya menghadapi praktik politik uang yang terjadi di setiap penyelenggaraan Pemilu, pemilihan gubernur-wakil gubernur, bupati-wakil bupati, dan walikota-wakil walikota. Hal tersebut dapat dilihat dari banyaknya aduan yang disampaikan masyarakat ke lembaga-lembaga yang dibentuk khusus itu dan sebaliknya, rendahnya kualitas penegakan hukum oleh aparat penegak hukum atas pelanggaran praktik politik uang juga semakin menyuburkan praktik politik uang itu sendiri. Masyarakat setiap kali pelaksanaan Pemilu seolah dipertontonkan dengan laku kuasa serta jaringan praktik politik uang yang dilakukan secara masif, berantai dan tidak pernah putus. Menjadi tali temali yang rumit dan mengikat satu sama lain. Jika satu jaringan diputus, jaringan lainnya masih tersambung, begitu seterusnya sehingga negara kewalahan menghadapi praktik politik uang dengan skema, modus yang rumit dan berjejaring secara sistemik.

Keberhasilan bangsa Indonesia dalam melaksakan demokrasi secara legal formal seharusnya dapat dijadikan modal dasar untuk membangun demokrasi secara substansial. Substansi demokrasi adalah kemenangan rakyat dalam Pemilu sebagai manifestasi dari kedaulatan dari, oleh, dan untuk rakyat. Substansi ini dapat menjadi fatamorgana jika rakyat memilih pemimpin semata-mata karena pengaruh uang dan tidak didasarkan pada alasan obyektif sesuai dengan pilihan hati nuraninya.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penting untuk diteliti mengapa politik uang selalu mewarnai setiap kali "hajatan" Pemilu, sementara larangan politik uang sudah tercantum sangat jelas dalam semua undang-undang Pemilu yang selalu diperbarui dari Pemilu ke Pemilu, walaupun dalam penegakan hukumnya terjadi kelemahan-kelemahan.

Penulis ingin terlibat dalam diskursus mengenai tindak pidana politik uang dalam Pemilu, dan menuangkan dalam bentuk penelitian disertasi, dengan judul, **"Rekonstruksi Regulasi Tindak Pidana Politik Uang dalam Pemilihan Umum Berbasis Keadilan".**

B. Rumusan Masalah

Yang menjadi rumusan masalah dalam disertasi ini adalah sebagai berikut:

1. Mengapa regulasi tindak pidana politik uang dalam Pemilu di Indonesia belum berkeadilan ?
2. Bagaimana kelemahan regulasi tindak pidana politik uang dalam pemilihan umum di Indonesia saat ini ?
3. Bagaimana merekonstruksi regulasi tindak pidana politik uang yang berbasis keadilan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan ketiga permasalahan tersebut maka penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengungkap, memahami, dan menganalisis regulasi tindak pidana politik uang dalam Pemilu di Indonesia.
2. Mengungkap, memahami, dan menganalisis kelemahan regulasi tindak politik uang dalam Pemilu di Indonesia.
3. Merekonstruksi regulasi tindak pidana politik uang yang berbasis keadilan

D. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan paradigma post positivistic dan pendekatan penelitian hukum normatif[1]atau hukum doktrinal[2]karena disertasi ini meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma, yang berupa asas-asas, norma, dan kaidah-kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, serta doktrin.[3] Terlepas dari masih terdapat perdebatan metodologis disebagian sarjana hukum mengenai jenis penelitian hukum, penulis mengikuti pandangan dari Soetandyo Wignjosoebroto yang membagi penelitian normatif doktrinal menjadi tiga bagian, yaitu: (i) penelitian doktrinal yang mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai asas hukum alam dalam sistem moral menurut doktrin hukum alam (ii) penelitian doktrinal yang mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai kaidah perundang-undangan menurut doktrin positivisme, dan (iii) penelitian doktrinal yang mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai keputusan hakim *in concreto* menurut doktrin realisme.

---

[1] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenada Media, 2005), hlm.35.

[2] Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya* (Jakarta: Huma, 2002), hlm. 29.

[3] Mukti Fajar ND dan Yulianto Ahmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 34.

Menurut Peter Mahmud Marzuki, dalam penelitian hukum (*legal reseach*) terdapat beberapa pendekatan yang digunakan, yaitu pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).[4]

Pendekatan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dipergunakan untuk menganalisis pengaturan tindak pidana politik uang dalam Pemilu dalam peraturan perundang-undangan. Pendekatan kasus (*case approach*) dipergunakan untuk menganalisis kasus-kasus penegakan hukum tindak pidana politik uang dalam Pemilu oleh peradilan di lingkungan peradilan umum, dan pendekatan komparatif (*comparative approach*) dipergunakan untuk membandingkan konsep tindak politik uang dalam Pemilu antara hukum positif dan hukum Islam yang meliputi aspek ontologis (tentang hakikat), aksiologis (tentang nilai) dan epistemologis (tentang pengetahuan), semuanya untuk memperjelas secara mendalam tentang larangan praktik politik uang

Penelitian dalam disertasi ini menggunakan tiga tingkatan bahan hukum, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

1. Bahan hukum primer meliputi:
    a. Putusan Pengadilan, yang terdiri dari (6) enam putusan peradilan tingkat pertama, yaitu Putusan Pengadilan Negeri Pekalongan, Putusan Pengadilan Negeri Banjarnegara, Putusan Pengadilan Negeri Wonogiri, dan Putusan Pengadilan Negeri Purworejo.
    b. Perundang-undangan dan Kovenan Internasional yang berkaitan dengan pembahasan disertasi ini, yaitu:
        1) Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
        2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
        3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.
        4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
        5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
        6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik
        7) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

[4] Dalam Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi (Jakarta: Prenada Media Group, 2014), hlm. 133.

8) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
9) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
10) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 19 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
11) Keptusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 701 Tahun 2003 tentang Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

2. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini adalah buku-buku mengenai poltik dan ketatanegaraan yang ditulis para pakar, hasil penelitian dari para peneliti, dokumen-dokumen yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum, jurnal atau karya ilmiah yang terkait penelitian ini.
3. Bahan hukum tersier, berupa bahan hukum penunjang yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, antara lain kamus bahasa Indonesia, kamus hukum, majalah serta bahan-bahan melalui teknologi informasi/internet, sesuai dengan permasalahan dalam penelitian ini yang memberikan inspirasi bagi penulis.

E. Hasil Penelitian

1. Regulasi Politik Uang Pemilu di Indonesia yang belum mencerminkan asas Keadilan

Dari hasil penelitian dan analisis pembahasan dapat disimpulkan sebagai berikut. *pertama,* Regulasi larangan praktik politik uang dalam Undang-Undang Pemilu sejak Pemilu 2004 sampai dengan Pemilu serentak 2019 rumusan deliknya secara substansial pada dasarnya sama. Meskipun terus terjadi perluasan jangkauan ruang lingkup baik mengenai subjek hukum pelakunya maupun kualifikasi *tempos delict*-nya. Akan tetapi, justru menunjukkan kecenderungan ketidakadilan yang ditandai dengan pengaturan ancaman hukum yang tidak lagi menjatuhkan hukuman minimal yang dengan demikian membuka tafsir oleh penegak hukum untuk bisa menjatuhkan sanksi pidana yang rendah.

Kedua, sejak Pemilu 2004 sampai dengan Pemilu serentak 2019, praktik tindak pidana politik uang terus meningkat baik menyangkut kualitas maupun kuantitasnya yang dilakukan dengan berbagai modus,

taktik dan strategi, seiring dengan sistem Pemilu atau politik berbiaya tinggi ditambah dengan budaya permisif baik dari pelaku maupun masyarakat yang secara pragmatis beranggapan bahwa Caleg dipandang berasal dari kelas ekonomi yang lebih mapan.

Ketiga. Penegakan hukum pidana Pemilu terhadap pelaku tindak pidana politik uang masih jauh dari rasa keadilan dan harapan terwujudnya Pemilu yang bersih karena dari hasil penelitian ini, pengadilan menjatuhkan hukuman yang ringan/rendah, bahkan beberapa diantaranya dinyatakan bebas baik oleh pengadilan tingkat pertama tetapi juga oleh pengadilan tingkat banding.Vonis yang ringan tersebut tentu tidak menimbulkan efek jera dan edukasi kepada masyarakat, dan Pemilu yang demokratis hanya sebatas fatamorgana politik belaka.

Penjelasan sebagaimana tersebut diatas dapat dilihat dari tabel regulasi tindak pidana Pemilu mulai tahun 2004 sampai tahun 2019 sebagai berikut :

Tabel 1 :
Sanksi Admintrasi Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu

PEMILU	DELIK	SUBYEK HUKUM	WAKTU	Sanksi	PASAL
2004	Larangan menjanjikan dan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih	Calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/Kota	Masa kampaye	Dibatalkan pencalonannya oleh KPU	Pasal 77 UU 12 Tahun 2003
	Larangan menjanjikan dan atau memberikan uang atau	Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presoden dan/atau Tim Kampanye	Masa kampanye dan pemungutan suara	Dibatalkan sebagai Pasangan Calon	Pasal 42 (1) UU 23 Tahun 2003
2009	terbukti menjanjikan atau memberikan uang atau	Pelaksana Kampare yang berstatus sebagai	Masa kampanye	Dibatalkan sebagai Calon atau calon terpilih	Pasal 87-88 UU 10

	materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye secara langsung ataupun tidak langsung agar : tidak menggunakan hak pilihnya, menggunakan hak pilihnya dengan memilih Peserta Pemilu dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah, memilih Partai Politik Peserta Pemilu tertentu, memilih calon anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota tertentu; atau memilih calon anggota DPD tertentu,	Calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/Kota			Tahun 2008
2014	terbukti menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye secara	Pelaksana Kampare yang berstatus sebagai Calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi	Masa kampanye	Dibatalkan sebagai Calon atau calon terpilih	Pasal 88-89 UU 8 Tahun 2012

	langsung ataupun tidak langsung agar : tidak menggunakan hak pilihnya, menggunakan hak pilihnya dengan memilih Peserta Pemilu dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah, memilih Partai Politik Peserta Pemilu tertentu, memilih calon anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota tertentu; atau memilih calon anggota DPD tertentu,	dan DPRD Kab/Kota			
2019	dilarang menerima imbalan dalam bentuk apa pun	Partai Politik	pada proses pencalonan Presiden dan Wakil Presiden	dilarang mengajukan calon pada periode berikutnya	228 ayat (1) dan (2) UU 7 Tahun 2017

Tabel 2
Sanksi Pidana Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu

PEMILU	DELIK	SUBYEK HUKUM	WAKTU		PASAL
2003	memberi atau menjanjikan uang atau materi lainnya kepada seseorang	Setiap orang		Penjara 2-6 bulan dan denda 1-10 jt	Pasal 139 (2) UU 12 Tahun 2003
	Dengan sengaja memberi atau menjanjikan uang atau materi lainnya kepada seseorang	Setiap orang	Pemungutan suara	Penjara 2-6 bulan dan denda 1-10 jt	Pasal 90 (2) UU Nomor 23 Tahun 2003
2009	Dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye	Pelaksana kampanye	Masa Kampanye	Penjara 6-24 bulan dan denda 6-24 jt	Pasal 274 UU Nomor 10 Tahun 2008
	dengan menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih	Setiap orang	pemungutan suara	Penjara 12-36 bulan dan denda 6-36 jt	Pasal 286 UU Nomor 10 Tahun 2008
	Dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye	pelaksana Kampanye	Masa Kampanye	Penjara 6-24 bulan dan denda 6-24 jt	Pasal 215 UU Nomor 42 Tahun 2008
	Dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada Pemilih	Setiap Orang	pemungutan suara	Penjara 12-36 bulan dan	Pasal 232 UU Nomor 42

				denda 6-36 jt	Tahun 2008
2014	Dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye	Pelaksana kampanye	Masa kampanye	Penjara maks 2 tahun dan denda maks 24 juta	Pasal 301 (1) UU 8 Tahun 2012
	Dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta pemilih	pelaksana, peserta, dan/atau petugas Kampanye	Masa tenang	Penjara maks 4 tahun dan denda maks 48 juta	Pasal 301 (2) UU 8 Tahun 2012
	Dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta pemilih	Setiap orang	Pemungutan Suara	Penjara maks 3 tahun dan denda maks 26 juta	Pasal 301 (3) UU 8 Tahun 2012
2019	dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada Pemilih supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Peserta Pemilu tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah,	Setiap orang	pemungutan suara	Penjara maks 3 tahun dan denda maks 36 juta	Pasal 515 UU 7 Tahun 2017
	dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan	Setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim	Masa Kampanye	Penjara maks 2 tahun dan denda	Pasal 523 ayat (1) UU 7 Tahun 2017

	kepada peserta Kampanye	Kampanye Pemilu		maks 24 juta	
	menjanjikan atau memberikan imbalan uang atau materi lainnya kepada Pemilih secara langsung atau tidak langsung	Setiap pelaksana, peserta, dan/ atau tim Kampanye Pemilu	Masa Tenang	Penjara maks 4 tahun dan denda maks 48 juta	Pasal 523 ayat (2) UU 7 Tahun 2017
	menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada Pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Peserta Pemilu	Setiap orang	hari pemungutan suara	Penjara maks 3 tahun dan denda maks 36 juta	Pasal 523 ayat (3) UU 7 Tahun 2017

2. Regulasi tindak pidana politik uang dalam Pemilu di Indonesia masih lemah

Pertama**,** kebijakan legislasi di bidang kepartaian dan kepemiluan justru menimbulkan problem sistemik kepartaian dan problem sistemik kepemiluan. Kebijakan multipartai merupakan kebijakan di tingkat hulu tetapi dalam rangka memperkuat sistem pemerintahan presidensil maka kebijakan multipartai tersebut secara alamiah diarahakan ke sistem multipartai sederhana. Akan tetapi, untuk mencapai kebijakan multipartai sederhana justru melahirkan problem sistemik kepartaian karena rute yang harus ditempuh untuk menuju titik hilir multipartai sederhana partai-partai politik harus melewati berbagai persyaratan yang sangat berat sehingga melahirkan berpolitik biaya mahal. Akibatnya, partai politik menempuh upaya yang rasional dan pragmatis yaitu dengan menyandarkan pada politisi berkekuatan uang dan menempuh praktik politik uang ketika menghadapi perhelatan Pemilu, agar mampu bertahan dan meraih posisi politik yang kompetitif.

Kebijakan legislasi di bidang Pemilu dibentuk Undang-Undang Pemilu tetapi tidak berdaya laku lama atau berkelanjutan karena selalu direvisi atau diubah dalam jangka pendek setiap menjelang Pemilu, satu sebab diantaranya karena pengaruh dari putusan Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, kebijakan legislasi di bidang Pemilu kurang bersifat baik dan tidak memiliki karakteristik berkelanjutan.

Kebijakan legislasi di aspek sistem kepemiluan juga dalam rangka menuju kebijakan multipartai sederhana dalam rangka memperkuat sistem pemerintahan presidensil. Perubahan sub-sistem dalam Pemilu meskipun memiliki landasan rasional yang kuat, ternyata tidak menghasilkan sistem

demokrasi yang berkualitas, karena: (a) perubahan sistem Pemilu bersifat calon terbuka dan dipilih secara langsung, yang tujuan akhirnya agar para pejabat yang terpilih memiliki dedikasi penuh untuk berjuang bagi rakyat yang memilihnya, justru menghasilkan pejabat negara yang banyak tersandung masalah korupsi. (b) setiap perubahan sistem Pemilu membawa perubahan pada sub-sistem lainnya secara kompatibel, seperti sub-sistem secara langsung dan suara terbanyak ternyata menjadi penyebab utama dominasi uang dalam politik sehingga praktik politik uang akan selalu menjadi problem akut dalam Pemilu di Indonesia.

Kedua, Budaya masyarakat menganggap pemberian uang atau barang dalam Pemilu sebagai hal yang wajar dan lumrah karena masyarakat terdesak untuk memenhui kebutuhan dasarnya, baik kebutuhan fisik, mental, dan sosial. Terjadi pola keterhubungan antarberbagai peran dan fungsi dalam sistem kepemiluan dalam hal ini rakyat sebagai pemilih yang membutuhkan uang dan peserta Pemilu sebagai pihak yang memerlukan dukungan dari pemilih sehingga terjadi hubungan *simbiosis mutualisma* yang merangsang timbulnya politik uang dalam Pemilu. Akibat budaya, opini-opini, dan kepercayaan-kepercayaan masyarakat membuat praktik politik uang dalam Pemilu akan selalu menjadi problem yang akut dalam Pemilu.

Ketiga**,** Penyelenggara Pemilu mengalami evolusi kelembagaan dan kewenangan sehingga menimbulkan problem kelembagaan. Kelembagaan penegakan hukum pidana Pemilu dalam bentuk Sentra Gakkumdu menjadi titik krusial dalam penegakan hukum praktik tindak pidana politik uang karena lemahnya pengawasan dan rendahnya putusan yang tidak menimbulkan efek jera. Problema sistemis penegakan hukum tindak pidana politik uang tidak semata-mata kelemahan pengawasan dan penegakan hukum tetapi ada persoalan yang lebih mendasar dalam perpolitikan Indonesia yaitu hilangnya spirit politik sebagai sistem nilai karena partai-partai politik belum memiliki kultur demokrasi yang kuat sehingga kalau dilakukan penegakan hukum dengan sekeras-kerasnya, mungkin yang terjadi justru kekacauan politik. Semua partai dan semua kandidat tidak ada yang bebas dari jeratan hukum. Pemilu bisa berantakan dan sangat mungkin menimbulkan ketidakpastian nasional.

3. Rekonstruksi regulasi tindak pidana politik uang yang berbasis keadilan

Agar pemilihan umum dapat berjalan sesuai dengan asas Pemilu yang lanhsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, maka harus dilakukan sekonstruksi regulasi tindak pidana politik uang yang berbasis keadilan sebagai berikut, *pertama*, melakukan rekonstruksi atas paradigma demokrasi dan kepemiluan kita. Demokrasi tidak hanya dilakukan sebagai salah satu bentuk kebebasan berpendapat dan memilih yang bebas nilai, tetapi harus diberi makna dan nilai bahwa hasil Pemilu yang kita pilih merupakan suatu bentuk amanah dan tanggung jawab yang pertanggungjawabanya tidak hanya di dunia tetapi juga diakherat. Pilihan yang kita tentukan harus berdasarkan nilai keluhuran, kepribadian calon, visi, misi dan program calon, bukan berdasarkan

pertimbangan uang dan materi belaka. Budaya permisif atas pemberian peserta Pemilu harus dihindari, sehingga pemberian tersebut harus dimaknai sebagai salah santu bentuk politk uang yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dan ajaran Agama, Islam, karena termasuk katagori suap. *Kedua*, subyek hukum larangan politik uang harus diberluas jangkaunnya dan tidak hanya menjerat tim kampanye, tetapi harus memasukan juga Peserta Pemilu baik Partai Politik atau orang perorang yang menjadi calon anggota DPD maupun DPR di semua tingkatan. *Ketiga*, sanksi dan hukuman bagi pihak-pihak yang melanggaran larangan politik uang harus diperberat yang bisa menimbulkan efek jera bagi pelaku dan orang lain untuk tidak menirunya.

Untuk memudahkan rekonstruksi regulasi tindak politik uang bisa dilihat dalam tabel sebagai berikut :

Tabel 3 :

Usulan Rekonstruksi Regulasi Tindak Pidana Politik Uang
Berkaitan Jenis Sanksi dan Acaman Sanksinya

Jenis sanksi	Administratif	• Partai politik yang calegnya terbukti melakukan tindak pidana politik uang dikenakan sanksi tidak boleh mengajukan Caleg pada Pemilu berikutnya di Dapil terjadinya politik uang. • Partai Politik yang calon Presiden dan Wakil Presidennya dan Tim Kampanye melakukan politik uang, tidak boleh mengajukan pasangan calon	Setelah adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

		pada pemilu berikut	
		Dicoret dari Daftar Calon Tetap (DCT) anggota DPR,DPD, DPRD provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota,	▪ Setelah adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. ▪ Berlakunya sebelum memasuki tahapan pemungutan suara.
		Pembatalan sebagai calon terpilih oleh KPU	▪ Apabila putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap berlaku pada saat sudah ditetapkannya calon terpilih sesuai tingkatannya: 1) Pembatalan oleh KPU RI bagi calon Anggota DPR dan DPD; 2) Pembatalan oleh KPU provinsi, untuk calon anggota DPRD provinsi; 3) Pembatalan oleh KPU Kabupaten/Kota, untuk calon anggota DPRD Kabupaten/Kota.
	Sanksi Pidana	Dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 24.000.000,00 .	Diubah dengan menambah subyek hukum, hukuman minimal dan penambahan denda
		Dipidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp 48.000.000,00	Diubah dengan menambah subyek hukum, hukuman minimal dan penambahan denda
		Dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling	Diubah dengan menambah subyek hukum, hukuman minimal dan penambahan denda

		banyak Rp 36.000.000,00	

F. Kesimpulan

1. Regulasi tindak pidana politik uang dalam Pemilu di Indonesia belum berkeadilan karena meski telah menyelenggarakan empat kali Pemilu sejak 2004 sampai Pemilu serentak 2019, tetapi Pemilu Indonesia sejatinya belum ditopang oleh kebijakan legislasi yang kokoh yang ditandai dengan selalu bergantinya regulasi setiap penyelenggaraan Pemilu, baik karena didasari pada kekurangan pada Pemilu sebelumnya maupun karena putusan Mahkamah Konstitusi. Sementara regulasi larangan praktik politik uang tidak kompatibel dengan sistem Pemilu, sistem pengawasan yang lemah dan sanksi hukum yang rendah.
2. Kelemahan-kelemahan regulasi tindak pidana politik uang dalam pemilihan umum di Indonesia saat ini bersifat sistemik karena politik hukum untuk mewujudkan sistem multipartai sederhana dalam rangka memperkuat sistem presidensil justru menimbulkan problem sistemik kepartaian dan problem sistemik kepemiluan. Problem sistematik kepartaian berupa kebebasan mendirikan partai politik, tetapi partai politik harus menempuh syarat yang berat untuk bisa mengikuti Pemilu dan selanjutnya harus memenuhi syarat ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) yang tinggi, dan tambah dengan sistem Pemilu dengan calon terbuka dan dipilih secara langsung melahirkan politik biaya mahal. Itulah yang mendorong partai politik menyandarkan pada politisi berkekuatan uang yang dengan itu menyuburkan oligarki dan menempuh praktik politik uang agar mampu bertahan dan meraih posisi politik yang kompetitif. Sementara regulasi pemberantasan tindak pidana politik uang memberikan ruang penafsiran yang terbuka karena tidak ada ancaman sanksi minimal, ketiadaan sanksi bagi partai politik yang Calegnya melakukan praktik politik uang, dan rendahnya penjatugan sanksi pidana.
3. Rekonstruksi regulasi tindak pidana politik uang yang berbasis keadilan tidak dapat dilakukan secara serampangan dan tidak terukur, apalagi tanpa kekuatan solidaritas dan kesadaran intelektual. Oleh karena itu harus diawali dengan merekonstruksi paradigma yang meliputi paradigam demokrasi Pancasila, paradigma Pemilu dan kekuasaan, budaya hukum masyarakat, dan rekonstruksi regulasi yang berbasis keadilan dengan menjadikan partai politik subyek hukum yang dapat dijatuhi sanksi adminsitrasi berupa larangan mengajukan Caleg pada Pemilu berikutnya di Dapil dimana terjadi pelanggaran politik uang berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, serta kejelasan rumusan ancaman sanksi baik berkenaan dengan sanksi minimal dan maksimal

G. Saran-Saran

1. Partai politik memegang peranan penting dalam mencegah praktik politik uang. Oleh karena itu, partai politik harus mempunyai kultur demokrasi yang kuat melalui rekrutmen keanggotaan yang transparan, demokratis, akuntabel, dan kesetiaan pada ideologi partai yang bersangkutan.
2. Diperlukan gerakaan kebersamaan untuk menggerakan perubahan besar karena partai politik dan para politisi tidak mungkin bisa menyelesaikan persoalan dominasi uang dalam politik tanpa keikutsertaan *stakeholders* lainnya.
3. Diperlukan banyak instrumen dari berbagai latar belakang kekuatan yang berpengaruh di masyarakat, jaringan agama, jaringan budaya, jaringan sosial, jaringan ekonomi, dan jaringan pendidikan sebagai jaringan nonformal bersama dengan jaringan kekuasaan formal harus berada dalam satu visi besar untuk membangun kehidupan politik baru yang terbebas dari politik uang.

H. Implikasi

1. Implikasi Teoritis yaitu terjadinya pergeseran regulasi tindak pidana politik uang dalam Pemilu dari subyek hukum pelaku yang hanya tim kampanye yang terdaftar di KPU menjadi diperluas subyek hukumnya termasuk partai politik. Juga adanya pergeseran peningkatan sanksi pidana untuk memaksimalkan efek jera
2. Implikasi Praktis yaitu gagasan rekonstruksi regulasi tindak pidana uang dalam Pemilu berbasis keadilan berimplikasi pada perubahan Undang-Undang Pemilu, Undang-Undang Partai Politik, dan Undang-Undang terkait lainnnya beserta peraturan pelaksanaannya.

ABSTRACT

In the Preamble of the 1945 Constitution it is stated that *"...then the independence of the Indonesian nation was compiled in a Constitution of the Republic of Indonesia which is sovereign by the people..."*. The people's sovereignty is then implemented through elections to elect members of the DPR, DPD, President and Vice President, and Provincial/District/City DPRD. However, from the 2004 election to the 2019 election, citing increasingly tough competition, the use of money in the general election has become more vulgar, thus damaging the electoral system, politics, and the economy. The state seems powerless to face the practice of vote buying that occurs in every general election. The identification of the problem can be formulated as follows: *first*, why is the regulation of vote buying in the general election in Indonesia not fair? *Second*, what are the weaknesses of the regulation of vote buying in general elections in Indonesia today? and *third*, how to reconstruct the regulation of vote buying based on justice? This study aims to: uncover, understand, and analyze the regulations for criminal acts of vote buying in elections in Indonesia that have not been fair; uncover, understand, and analyze the weaknesses of the regulation of vote buying in the current general election in Indonesia, and reconstruct the regulation of vote buying based on justice.

The method used is normative legal research or doctrinal law. The approach used is a legal approach, a case approach, and a comparative approach. This approach examines various laws and regulations, analyzes law enforcement in cases of vote buying, and looks at regulatory and enforcement practices in other countries, namely the United States, the United Kingdom, and Singapore. The analysis used is descriptive analytical.

The regulation of vote buying in general elections in Indonesia has not been fair because the Indonesian elections have not been supported by strong legislative policies and regulations that prohibit the practice of vote buying are not compatible with the electoral system, a weak supervision system and low legal sanctions. Weaknesses in the regulation of criminal acts of vote buying in general elections in Indonesia are currently systemic which directly gives rise to expensive politics. Meanwhile, the regulation of vote buying is also not fair due to the absence of sanctions for political parties, the legal culture of the community, and the low level of criminal sanctions. Reconstruction of the regulation of vote buying based on justice must be carried out through multiple approaches, starting with reconstructing the Pancasila democracy paradigm, the election and power paradigm, the legal culture of society, and the reconstruction of justice-based regulations by making political parties legal subjects that can be subject to sanctions in the form of prohibitions from proposing legislative candidates. in the next election in the electoral district where there is a violation of vote buying based on a court decision, as well as the clarity of the formulation of the threat of sanctions both in terms of minimum and maximum sanctions.

Keywords: *Election, vote buying, and sanctions.*

DISSERTATION SUMMARY

A. Background

The fourth paragraph of the Preamble to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (hereinafter referred to as the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia) states, *"...then the independence of the Indonesian nation was drawn up in a Constitution of the Republic of Indonesia which is sovereign by the people..."* In order to embody sovereignty the people, the Indonesian people need to held democratic general elections (hereinafter referred to as elections). The election and its results are a "barometer" as well as a "parameter" of the extent to which the people interpret their will through a free choice whether to agree or want changes that include the legislative, executive, and judicial bodies.

It is important to note that democracy without elections is not democracy in the true sense. It is also realized that holding an election is a big and difficult job as it is expensive, complicated, and tiring. But behind it all, the election is a manifestation of the implementation of people's sovereignty and at the same time a "democracy party" which is carried out full of joy. The principle of "*one man one vote*" describes that every voter has the same rights and departs from this momentum the only practice and the fact that every citizen who has the right to vote, is domiciled and treated equally before the law. Each voter only has one vote, each voter must queue to the ballot box, and the vote value of each voter is the same. Perhaps this is one of the attractions of the implementation of the General Election, which is eagerly awaited every election period. Many countries are able to conduct regular and routine elections, even holding elections several times within a period of five years in accordance with the electoral system practiced in one country.

After the Amendment to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, the formulations of human rights and the implementation of democracy through elections were regulated in more detail and certainty. Several changes in the amendments to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia brought very broad consequences towards the growth of democracy in Indonesia. Article 1 paragraph (2) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, the third amendment states, *"Sovereignty is in the hands of the people and is carried out according to the Constitution"*. This change means that people's sovereignty is no longer fully implemented by the People's Consultative Assembly (hereinafter referred to as MPR). Several points of amendment to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia have brought concrete consequences to the implementation of the Indonesian state administration system, including the implementation of the General Election. This can be seen in Article 2 paragraph (1), Article 6A

paragraph (1), and Article 22E of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. From the articles in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, it becomes clearer that elections and the right to vote and the right to be elected are citizens' rights. fundamental state. Based on these constitutional norms, all members of the People's Representative Council (hereinafter referred to as DPR), members of the Regional Representative Council (hereinafter referred to as DPD), the President and Vice President, members of the Provincial People's Representative Council (hereinafter referred to as DPRD), and members of the Regency DPRD / City, elected through elections that are held in a direct, general, free, secret, honest and fair manner every five years. Through these elections, it is hoped that a representative institution and democratic government will be born.

The use of money in the general election then took place more and more vulgarly, no longer in the form of basic necessities or souvenirs but in vote buying and selling transactions. This motive spreads not only among people with low socio-economic class, but also in the middle and upper classes with an increasing nominal value. Finally, vote buying has spread down the “river” of the electoral system, destroying the political, legal and economic systems. Vote buying has made society face a crisis of honest generation and the breakdown of the education system.

The state seems powerless to deal with the practice of vote buying that occurs in every general election, election of governors-deputy governors, regents-deputy regents, and mayors-deputy mayors. This can be seen from the number of complaints submitted by the public to these specially formed institutions and vice versa, the low quality of law enforcement by law enforcement officers for violations of vote buying practices also further enriches the practice of vote buying itself. Every time the community holds an election, it seems as if they are shown with power and a network of vote buying practices that are carried out massively, in chains and never break. Become a complicated rope and tie each other. If one network is disconnected, other networks are still connected, and so on so that the state is overwhelmed by the practice of vote buying with complicated schemes, modes and systemic networks.

The success of the Indonesian people in carrying out democracy legally and formally should be used as the basic capital to build democracy substantially. The substance of democracy is the victory of the people in elections as a manifestation of the sovereignty of, by, and for the people. This substance can become a mirage if the people choose a leader solely because of the influence of money and not based on objective reasons in accordance with the choice of their conscience.

Based on this background, it is important to examine why vote buying always colors every election "celebration", while the prohibition on vote buying is very clearly stated in all election laws which are always

updated from election to election, even though in law enforcement there are weaknesses. .

The author wanted to contribute to the discourse on the crime of the vote buying in the General Election, through a dissertation research under the title **"Reconstruction of Regulations on Vote Buying Crime in the General Election Based on Justice".**

B. Problem Formulation

The formulation of the problem in this dissertation is as follows:

1. Why have not the regulation on criminal acts of vote buying in the Indonesian elections reach the justice?
2. What are the weaknesses of the regulation on vote buying in the current general election in Indonesia?
3. How could the regulation on criminal acts of the vote buying be reconstructed based on justice?

C. Research Objectives

Based on these three problems, this study aims to:

1. Reveal, understand, and analyze the regulation of vote buying in the general election in Indonesia.
2. Reveal, understand, and analyze the weaknesses of the regulation of vote buying in elections in Indonesia.
3. Reconstruct justice-based vote buying regulations

D. Research Methods

This research used a post positivistic paradigm and a normative legal research approach or doctrinal law because this dissertation places the law as a building system of norms, in the form of principles, norms, and rules of legislation. , court decisions, treaties, and doctrines. Although there are still methodological debates among legal scholars regarding the types of legal research, the author follows the view of Soetandyo Wignjosoebroto who divides doctrinal normative research into three parts, namely: (i) doctrinal research that examines law which is conceptualized as the principle of natural law in the system. morals according to the doctrine of natural law (ii) doctrinal research that examines laws that are conceptualized as statutory rules according to the doctrine of positivism, and (iii) doctrinal research that examines laws that are conceptualized as judges' decisions *in concreto* according to the doctrine of realism.

According to Peter Mahmud Marzuki, in legal research (*legal*) there are several approaches used, namely the legal approach (*statute approach*),

case approach (*case approach*), historical approach (*historical approach*),*comparative approach*, and conceptual approach (*conceptual approach*).

The*statute approach*is used to analyze the regulation of vote buying in the general election in laws and regulations. The*case approach*is used to analyze cases of law enforcement on vote buying in general elections by the judiciary, and the*comparative approach*used to compare the concept of vote buying in elections between positive law and Islamic law. covering ontological aspects (about nature), axiological (about values) and epistemological (about knowledge), all to clarify in depth about the prohibition of vote buying.

The research in this dissertation uses three levels of legal materials, namely primary legal materials, secondary legal materials and legal materials. tertiary law.

1. Primary legal materials include:
   a. Court Decisions, which consist of (6) six first-level judicial decisions, namely the Pekalongan District Court Decision, the Banjarnegara District Court Decision, the Wonogiri District Court Decision, and the Purworejo District Court Decision.
   b. International Laws and Covenants relating to the discussion of this dissertation, namely:
      1) Law Number 12 of 2003 concerning General Elections for Members of the People's Representative Council, Regional Representative Council, and Regional People's Representative Council.
      2) Law Number 23 of 2003 concerning the General Election of the President and Vice President.
      3) Law Number 2 of 2008 concerning Political Parties.
      4) Law Number 10 of 2008 concerning General Election of Members of the People's Representative Council, Regional Representative Council, and Regional People's Representative Council
      5) Law of the Republic of Indonesia Number 42 of 2008 concerning the General Election of the President and Vice President.
      6) Law Number 2 of 2011 concerning Amendments to Law Number 2 of 2008 concerning Political Parties
      7) Law Number 15 of 2011 concerning General Election Organizers
      8) Law Number 8 of 2012 concerning General Elections for members of the People's Representative Council, Regional Representative Council, and Regional People's Representative Council

9) Law Number 7 of 2017 concerning General Elections.
10) General Election Commission Regulation Number 28 of 2009 concerning Technical Guidelines for Presidential and Vice Presidential Election Campaigns and General Election Commission Regulation Number 19 of 2008 concerning Guidelines for Election Campaigns for Members of the People's Representative Council, Regional Representative Council, and Regional People's Representative Council.
11) Decision of the General Elections Commission Number 701 of 2003 concerning the General Election Campaign for Members of the People's Representative Council, Regional Representative Council and Regional People's Representative Council.

2. Secondary legal materials in this research are books on politics and state administration written by experts, research results from researchers, documents issued by the General Election Commission, the General Elections Supervisory Agency, journals or scientific works related to this research.
3. Tertiary legal materials, in the form of supporting legal materials that provide instructions and explanations of primary legal materials and secondary legal materials, including Indonesian language dictionaries, legal dictionaries, magazines and materials through information technology/internet, in accordance with the problems in this study which provide inspiration for writers.

E. Research Results

1. Regulations on vote buying in the Indonesian elections have not reflected the principles of Justice

From the data collected during the research as well as the analysis in the discussion, the author come to these conclusions. *First*, the regulation on the prohibition of the practice of vote buying in the Election Law from the 2004 Election to the 2019 Simultaneous General Elections has substantially the same formulation of the offense. Although the scope continues to expand, both regarding the legal subjects of the perpetrators and the qualifications of the *tempos delict*. However, it actually shows a tendency of injustice which is marked by the regulation of legal threats that no longer impose minimum penalties, thereby opening interpretations by law enforcers to be able to impose low criminal sanctions.

Second, since the 2004 General Elections until the 2019 Simultaneous General Elections, the practice of vote buying has continued to increase both in terms of quality and quantity, carried out with various modes, tactics and strategies, in line with the high-cost electoral or political system coupled with a permissive culture from both the perpetrators and the public, who pragmatically assumes that legislative candidates are seen as coming from a more established economic class.

Third, the enforcement of election criminal law against perpetrators of criminal acts of vote buying is still far from a sense of justice and hopes for a clean election because from the results of this study, the courts handed down light/low sentences, even some of them were declared acquitted both by the first-level court but also by the lower-level court. appeal. The light verdict certainly does not have a deterrent effect and educates the public, and democratic elections are only a mere political mirage.

The explanation as mentioned above can be seen from the table on the regulation of election crimes from 2004 to 2019 as follows:

Table 1:
Administrative Sanctions for Violation of Election Crimes

Election	Official	Subject	Time	Sanctions	Article
2004	Prohibition of promising and or giving money or other materials to voters	Candidates for members of DPR, DPD, DPD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota	Campaign period	Cancelled by KPU	Article 77 of Law 12 of 2003
	Prohibition of promising and or giving money or	pairs of presidential candidates and vice presidents and/or campaign teams Campaign	and voting period	Cancelled as Candidate Pairs	Article 42 (1) of Law 23 of 2003

2009	proven to promise or provide money or other materials in return for campaign participants directly or indirectly so that: not to exercise their right to vote, to exercise their right to vote by selecting Election Contestants in a certain way so that their ballots are invalid, to elect certain Election Contesting Political Parties, to elect candidates for members of DPR, Provincial DPRD, Regency/Municipal DPRD; or elect certain candidates for members of DPD,	Campaign Executors who have the status of Candidates for members of DPR, DPD, Provincial DPRD and Regency/Municipal DPRD	Campaign period	Canceled as elected Candidates	Article 87-88 of Law 10 of 2008

2014	proven to promise or provide money or other materials as a reward to campaign participants directly or indirectly so that: not to exercise their right to vote, to exercise their right to vote by selecting Election Contestants in a certain way so that their ballots are invalid, to elect certain Election Contesting Political Parties, to elect candidates for members of DPR, Provincial DPRD, Regency DPRD /specific city; or elect certain candidates for members of DPD,	Campare Executors with the status of Candidates for members of DPR, DPD, Provincial DPRD and Regency/Municipal DPRD	Campaign period	Canceled as elected Candidates	Article 88-89 of Law 8 of 2012
2019	prohibited from receiving compensation in any form Political	parties	in the nomination process for President and Vice President	are prohibited from submitting candidates for the next period	228 paragraphs (1) and (2) of Law 7 of 2017

Table 2
Criminal Sanctions for Violation of Election Crimes

Election	Official	Subject	Time	Sanctions	Article
2003	giving or promising money or other material to someone	Everyone		Imprisoned of 2-6 months and money penalty of 1-10 million	Article 139 (2) Law 12 of 2003
	Deliberately giving or promising money or other materials to someone	Everyone	Voting day	Imprisoned of 2-6 months and money penalty of 1-10 million	Article 90 (2) of Law Number 23 of 2003
2009	Deliberately promising or giving money or other materials as a reward to participants campaign	Implementer campaign	Period of campaign	Imprisoned of 6-24 months and money penalty of 6-24 million	Article 274 of Law Number 10 of 2008
	by promising or giving money or other materials to voters	Every persons	voting	Imprisoned of 12-36 months and money penalty of 6-36 million	Article 286 of Law Number 10 of 2008
	Deliberately promising or giving money or other materials in return for	implementing	Campaign periode	Imprisoned of 6-24 months and money penalty of	Article 215 of Law Number 42 of 2008

	campaign participants			6-24 million	
	Deliberately promising or giving money or other material to the voter	of each person	Voting day	Imprisoned of 12-36 months and money penalty of 6-36 million	Article 232 of Law Number 42 of 2008
2014	Deliberately promising or giving money or other materials in return for campaign participants Campaign	organizer	Campaign periode	Imprisoned maximally 2 years and money penalty maximally 24 million	Article 301 (1) of Law 8 of 2012
	Deliberately promising or giving money or other materials as a reward to participating voters	, participants, and/or campaign officers	Quiet period of campagn	Imprisoned maximally 4 years and money penalty maximally 48 million	Article 301 (2) Law 8 of 2012
	Deliberately promising or giving money or other materials in return for voting participants	Each	Voting Voting	Imprisoned maximally 3 years and money penalty maximally 36 million	Article 301 (3) Law 8 of 2012

2019	ballots are invalid	their	Voting day	Imprisoned maximally 3 years and money penalty maximally 36 million	Article 515 of Law 7 of 2017
	intentionally promising or giving money or other materials as a reward to Campaign participants	Each executors, participants, and/or election campaign teams for a maximum	Voting day	Imprisoned maximally 2 years and money penalty maximally 24 million	Article 523 paragraph (1) of Law 7 of 2017
	promise or give money or other material rewards to voters directly or indirectly	Every executors, participants, and/or election campaign teams for a	period of quiet	Imprisoned maximally 4 years and money penalty maximally 48 million	Article 523 paragraph (2) of Law 7 of 2017
	promise or give money or other materials to voters not to exercise their right to vote or vote for election contestants	Every persons	voting day	Imprisoned maximally 3 years and money penalty maximally 36 million	Article 523 paragraph (3) of Law 7 of 2017

2. Regulations on vote buying in general elections in Indonesia are still weak

First, legislative policies in the field of parties and elections have actually created systemic party problems and electoral systemic problems. Multiparty policy is a policy at the upstream level but in order to strengthen the presidential government system, the multiparty policy is naturally directed to a simple multiparty system. However, to achieve a simple multiparty policy, it gives rise to systemic party problems because the route that must be taken to get to the downstream point of a simple multiparty political parties must pass various very heavy requirements, resulting in expensive politics. As a result, political parties take rational and pragmatic efforts, namely by relying on politicians with the power of money and taking the practice of vote buying when facing elections, in order to be able to survive and achieve a competitive political position.

Legislation policies in the field of Elections are formed by the Election Law but are not effective for long or sustainable because they are always revised or changed in the short term every time before the General Election, one of the reasons is the influence of the decision of the Constitutional Court. Thus, legislative policies in the field of elections are not good in nature and do not have sustainable characteristics.

Legislation policies in the aspect of the electoral system are also in the context of a simple multi-party policy in order to strengthen the presidential system of government. Sub-system changes in the general election, although having a strong rational basis, do not produce a quality democratic system, because: (a) changes to the electoral system are open and directly elected candidates, whose ultimate goal is that the elected officials have full dedication to fight. for the people who voted for it, it resulted in state officials who stumbled a lot on the problem of corruption. (b) every change in the electoral system brings changes to other sub-systems in a compatible manner, such as the direct sub-system and the majority vote which turns out to be the main cause of the domination of money in politics so that the practice of vote buying will always be an acute problem in elections in Indonesia.

Second, the culture of the community considers the giving of money or goods in the general election as a natural and normal thing because people are pressured to fulfill their basic needs, both physical, mental and social needs. There is a pattern of connectedness between various roles and functions in the electoral system, in this case the people as voters who need money and election participants as parties who need support from voters so that there is a *symbiotic relationship of mutualism* that stimulates the emergence of vote buying in elections. As a result of culture, opinions, and public beliefs, the practice of vote buying in elections will always be an acute problem in elections.

Third, Election Organizers experience institutional evolution and authority, causing institutional problems. Election criminal law enforcement institutions in the form of the Gakkumdu Center are a crucial point in law enforcement for the practice of vote buying due to weak supervision and low decisions that do not cause a deterrent effect. The systemic problem of law enforcement for vote buying is not merely a weakness in supervision and law enforcement, but there is a more fundamental problem in Indonesian politics, namely the loss of political spirit as a value system because political parties do not yet have a strong democratic culture so that if law enforcement is carried out with as loud as possible, perhaps what happened was political chaos. None of the parties and all candidates are free from the bondage of the law. Elections can be messy and very likely create national uncertainty.

3. Reconstruction of the regulation of vote buying based on justice

In order for the general election to take place in accordance with the principles of a direct, general, free, secret, honest and fair election, it is necessary to reconstruct the regulation of vote buying based on justice as follows: *First*, we need to reconstruct our democratic and electoral paradigm. Democracy is not only carried out as a form of freedom of opinion and choice that is value-free, but must be given meaning and value that the election results that we choose are a form of trust and responsibility whose responsibility is not only in the world but also in the hereafter. The choices we make must be based on the nobility values, personality of the candidate, vision, mission and program of the candidate, not based on mere considerations of money and material. The permissive culture of giving election participants must be avoided, so that giving must be interpreted as a form of vote buying that is prohibited by the laws and regulations in force in Indonesia and the teachings of Religion, Islam, because it belongs to the category of bribery. *Second*, the legal subject of the prohibition of vote buying must be broadened in scope and not only ensnare the campaign team, but must also include election contestants, both political parties or individuals who become candidates for members of the DPD or DPR at all levels. *Third*, sanctions and penalties for those who violate the prohibition on vote buying must be intensified which can have a deterrent effect for perpetrators and others not to imitate it.

To facilitate the reconstruction of the regulation of vote buying, it can be seen in the following table:

Table 3:

Proposed Reconstruction of Regulations on Vote buying

sanctions	Administrative	• Political parties whose candidates are proven to have committed a criminal act of vote buying are subject to sanctions may not nominate candidates for the next election in the electoral district where vote buying occurs. • Political parties whose candidates for President and Vice President and the Campaign Team engage in vote buying may not nominate pairs of candidates in the following general election	after a court decision has permanent legal force.
		Deleted from the Permanent Candidate List (DCT) for members of the DPR, DPD, Provincial DPRD and	After a court decision has permanent legal force. • Applicable before entering the voting stage.

		Regency/Municipal DPRD	
		Cancellation as elected candidate by KPU	If the court's decision with legal force remains in effect when the selected candidate has been determined according to his level: 1. Cancellation by KPU RI for candidates for members of DPR and DPD; 2. Cancellation by the provincial KPU, for candidates for members of the provincial DPRD; 3. Cancellation by Regency/Municipal KPU, for candidates for members of Regency/Municipal DPRD.
	Criminal Sanctions	Imprisoned maximally 2 years and money penalty maximally 24 million	Legal subjects are expanded, a minimum imprisonment and increased a money penalty

		Imprisoned maximally 4 years and money penalty maximally 48 million	Legal subjects are expanded, a minimum imprisonment and increased a money penalty
		Imprisoned maximally 2 years and money penalty maximally 36 million	Legal subjects are expanded, a minimum imprisonment and increased a money penalty

F. Conclusion

1. The regulation of vote buying in the general election in Indonesia has not reach the Justice because, although it has held four general elections since 2004 until the 2019 simultaneous elections, the Indonesian general election has not been supported by a solid legislative policy which is marked by the changing regulations for every general election, both because it is based on shortcomings in the previous election or because of the decision of the Constitutional Court. While regulations prohibiting the practice of vote buying are not compatible with the electoral system, the supervisory system is weak and legal sanctions are low.
2. Weaknesses in the regulation of vote buying in general elections in Indonesia are currently systemic because the politics of law, which is intended to build a simple multiparty system in order to strengthen the presidential system, actually creates systemic party problems and electoral systemic problems. The systematic problem of parties is in the form of freedom to establish political parties, but political parties must meet severe requirements to be able to participate in elections and then must meet the *parliamentary threshold* requirements, and add to the electoral system with open and directly elected candidates giving birth to politics. expensive cost. This drives political parties to rely on politicians with the power of money, thereby fertilizing oligarchs and adopting the practice of vote buying in order to survive and gain competitive political positions. Meanwhile, the regulation on the eradication of vote buying provides an open space for interpretation because there is no threat of minimum sanctions, the absence of sanctions for political parties whose legislative candidates practice vote buying, and the low level of criminal sanctions.

3. Reconstruction of the regulation of vote buying based on justice cannot be carried out haphazardly and unmeasurably, especially without the power of solidarity and intellectual awareness. Therefore, it must begin by reconstructing the paradigm which includes the Pancasila democracy paradigm, the election and power paradigm, the legal culture of the community, and the reconstruction of justice-based regulations by making political parties legal subjects that can be subject to administrative sanctions in the form of a ban on submitting candidates for the next election in the electoral district where there is a violation of vote buying based on a court decision that has permanent legal force, as well as the clarity of the formulation of the threat of sanctions both with respect to the minimum and maximum sanctions.

G. Suggestions

1. Political parties play an important role in preventing the practice of vote buying. Therefore, political parties must have a strong democratic culture through transparent, democratic, accountable membership recruitment, and loyalty to the ideology of the party concerned.
2. A collective movement is needed to move major changes because political parties and politicians cannot possibly solve the problem of money domination in politics without the participation of *stakeholders*.
3. Many instruments are needed from various backgrounds of influential forces in society, religious networks, cultural networks, social networks, economic networks, and educational networks as non-formal networks together with formal power networks must be in one big vision to build a new political life that is free from money politic.

H. Implications

1. The theoretical implication is that there is a shift in the regulation of vote buying in the general election from the legal subjects of the perpetrators who are only the campaign team registered with the KPU to being expanded by legal subjects including political parties. There is also a shift in increasing criminal sanctions to maximize the deterrent effect
2. Practical implications, namely the idea of reconstructing the regulation of money crimes in justice-based elections, has implications for changes to the Election Law, Political Party Law, and other related laws and their implementing regulations.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah segala puji dan syukur hanya saya panjatkan kehadirat Allah SWT atas limpahan rahmat, nikmat, karunia dan pertolongan-Nya sehingga penulisan disertasi ini bisa selesai. Kemudian ucapan shalawat dan salam senantiasa saya ucapkan kepada nabi Muhammad SAW dengan harapan semoga kita semua pada saatnya nanti tetap menjadi umat beliau dan mendapatkan pertolongan beliau.

Penulisan disertasi ini bisa selesai berkat pertolongan dan ridho Allah SWT, dorongan semangat dan dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu penulis menyampaikan rasa terima kasih yang tak terhingga kepada :

1. Bapak Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt., M.Hum, beserta seluruh jajaran civitas akademika Universitas Islam Sultan Agung (Unisula) terutama jajaran Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Unissula Semarang yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mencari dan mendalami ilmu.
2. Bapak Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, beserta staf pengajar dan staf administrasi yang telah banyak memberikan bantuan dan kemudahan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan di Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
3. Ketua Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang beserta staff yang telah memberikan fasilitasi dan bantuan yang luar biasa kepada penulis sampai bisa menyelesaikan studi ini.
4. Dr. Hj. Anis Masdhorohatun, S.H.M.Hum, selaku Ketua Program S3 yang dengan tiada hentinya memberikan dukungan dan semangat agar penulis menyelesaikan studi. Beliau juga banyak memberikan ide dan pikirannya untuk kesempurnaan disertasi ini.
5. Dr.Hj.Sri Endah Wahyuningsih , S.H., M.H selaku sekretaris Program S3, yang selalu mengingatkan penulis untuk segera menyelesaikan disertasi.

6. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt., M.Hum dan Dr. H. Umar Ma'ruf, S.H., M.Hum., selaku promotor dan co-promotor yang dengan kesabaran, ketelitian dan kecerdasan intelektual dan spiritualnya memberikan arahan, bimbingan dan koreksi atas ide utama disertasi ini, sehingga penulis bisa menyelesaikan penulisan disertasi ini.
7. Segenap Civitas Akademika Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang dengan semangat kebersamaannya telah membantu penulis dalam mengikuti perkuliahan dan menyusun Disertasi ini.
8. Keluarga inti saya mulai dari Istri, Mutiah dan anak-anakku tersayang, para HMI ku tercinta, Hasna Mutia Insani, Akbar Maulana Irsyadi dan Herdiana Maulidia Izza, yang dengan penuh ketulusan kasih, kesabaran, pengertian dan pengorbanan yang sangat besar baik terhadap waktu dan segala hal telah mendampingi serta selalu berdo'a kepada Allah SWT untuk keberhasilan penulis dalam menyelesaikan studi Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) di Unissula Semarang.
9. Teman-teman seangkatan belajar di Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Unissula Semarang dan teman-teman lain yang tidak dapat penulis sebut satu persatu yang secara bergantian atau bersama-sama telah membantu penulis dalam pengumpulan data, dalam berdiskusi dan dalam penyelesaian Disertasi ini.

Sangat disadari bahwa disertasi ini jauh dari sempurna, ketidaksempurnaan itu semata-mata bersumber dari keterbatasan yang ada pada diri Penulis, untuk itu kritik dan saran serta bimbingan dari semua pihak, khususnya Dewan Penguji yang bersifat konstruktif senantiasa Penulis terima untuk kesempurnaan penulisan di masa yang akan datang.

Semarang, 5 September 2022

Mohamad Hakim Junaidi, S.Ag., M.Ag

NIM : 03.I.12.006

DAFTAR BAGAN

Bagan	1	Kerangka Berpikir
Bagan	2	Pemaknaan demokrasi menurut pemahaman Henry B. Mayo
Bagan	3	Konsep, Tujuan, Asas, dan Sistem Pemilu.
Bagan	4	Jenis Masalah Hukum dan Skema Penyelesaiannya Menurut UU Nomor 8 Tahun 2012.
Bagan	5	Alur penangan tindak pidana Pemilu
Bagan	6	Kebijakan Multipartai Menuju Sistem Multipartai Sederhana

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Perbedaan Disertasi Penulis dengan Karya Tulis Lain
Tabel 2	Dasar hukum, Sistem, Penyelengara Pemilu Legislatif 2004
Tabel 3	Hasil Pemilu Legislatif 2004
Tabel 4	Regulasi Tindak Pidana Politik Uang dalam UU Nomor 12 Tahun 2003
Tabel 5	Pasangan Calon Presiden dan Partai Politik Pengusung 2004
Tabel 6	Regulasi Tindak Pidana Politik Uang Pemilu Presiden dalam UU Nomor 42 Tahun 2008
Tabel 7	Peroleh Suara Partai Politik Pemilu Legislatif 2009
Tabel 8	Rumusan Tindak Pidana Politik Uang dalam Pemilu Legislatif 2009 dalam UU Nomor 10 Tahun 2008
Tabel 9	Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden dan Perolehan Suara Pemilu Presiden 2009
Tabel 10	Regulasi Tindak Pidana Politik Uang Pemilu Presiden 2009 dalam UU Nomor 42 Tahun 2008
Tabel 11	Perolehan suara partai politik dalam Pemilu legislatif 2014
Tabel 12	Regulasi Delik Larangan Politik Uang Pemilu Legislatif 2014 Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012
Tabel 13	Regulasi Tindak Pidana Politik Uang Pemilu Presiden 2014 dalam UU Nomor 42 Tahun 2008
Tabel 14	Perolehan Suara Partai Politik Peserta Pemilu 2019
Tabel 15	Hasil Perolehan Suara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2019
Tabel 16	Regulasi Delik Larangan Politik Uang Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

Tabel 17 Penegakan Hukum Tindak Pidana Politik Uang Pemilu 2019

Tabel 18 Perbedaan Pengaturan Pemilu 2004-2019

Tabel 19 Partai Politik Peserta, Pemenang Pemilu, dan Pemenang Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden 2004-2019

Tabel 20 Tingkat Politik Uang Negara-negara di Dunia

Tabel 21 Jumlah Negara Yang Memiliki Regulasi Melarang Politik Uang

Tabel 22 Jumlah Negara yang Menerapkan Syarat Keterbukaan Bagi Partai Politik dan Kandidat Pemilu

Tabel 23 Ketentuan Larangan Jenis-jenis Vote Buying di Amerika Serikat

Tabel 24 Daftar Perubahan UU Pemilu dan Alasan Perubahannya

Tabel 25 Subyek Hukum Kampanye yang dapat dikenakan sanksi pidana Tindak Pidana Politik Uang Menurut UU Nomor 7 Tahun 2017

Tabel 26 Qiyas Partai Politik Sebagai Subyek Hukum Tindak Pidana Politik Uang

Tabel 27 Jenis Sanksi dan Acamannya Menurut UU Nomor 7 tahun 2017

Tabel 28 Usulan Rekonstruksi Regulasi Berkaitan Jenis Sanksi dan Acaman Sanksinya Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

Tabel 29 Usulan Rekonstruksi Sanksi Pidana Politik Uang Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN JUDUL i
HALAMAN PENGESAHAN iii
LEMBAR PERNYATAAN..... iv
PERSEMBAHAN v
MOTO..... vi
ABSTRAK..... vii
RINGKASAN viii
KATA PENGANTAR Xlii
DAFTAR BAGAN..... xliv
DAFTAR TABEL xlv
DAFTAR ISI xlvii

BAB I : PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah 1
B. Rumusan Masalah 5
C. Tujuan Penelitian 6
D. Kegunaan Penelitian 6
E. Kerangka Konseptual 6
1. Pemilihan Umum 7
2. Tindak Pidana Politik Uang 8
3. Rekonstuksi Hukum 8
F. Kerangka Teori 9
1. Teori Keadilan 10

a. Definisi Keadilan ……. 10
b. Keadilan Sebagai Nilai Filosofis ……. 11
c. Prepektif Keadilan 12
1) Keadilan Hukum *(Legall Justice)* ……. 12
2) Keadilan Moral *(Moral Justice)* ……... 16
3) Keadilan Sosial *(Social Justice)* ……... 19
2. Teori Demokrasi Pancasila ……..……..... 22
a. Penggagas Istilah Demokrasi Pancasila … 22
b. Pengertian Demokrasi Pancasila …… 25
c. Prinsip-prinsip Demokrasi Pancasila …… 26
3. Teori Sistem Hukum …… 30
a. Definsi Sistem ……... 30
b. Sistem Hukum Model Lawrence M. Friedman…… 31
G. Kerangka Pemikiran ……. 34
H. Metodologi Penelitian ……... 35
1. Paradigma Penelitian …… 35
2. Jenis dan Metode Pendekatan Penelitian …… 35
3. Bahan Hukum Yang Digunakan …… 37
4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum …… 40
5. Cara Analisis Data dan Teknik Interpretasi … 42
I. Originalitas Penelitian …….. 43
J. Sistematikan Penulisan ……. 47

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

A. Konsep Demokrasi ……..……..……..... 52
1. Hakikat dan Macam-macam Demokrasi …… 52
2. Bentuk Demokrasi …….. 59
a. Demokrasi Konstitusional ……..... 60

b. Demokrasi Rakyat ……..……..... 60
c. Demokrasi Parlementer ……..…….. 61
d. Demokrasi Liberal ……..……..... 62
e. Demokrasi Terpimpin ……..……..... 63
f. Demokrasi Sosial ……..……..……. 63
g. Demokrasi Ekonomi ……..……..... 64
3 Negara Demokrasi Indonesia……... 64
a. Akseptabilitas Umat Islam Indonesia Terhadap Demokrasi …… 64
b. Perkembangan Demokrasi di Indonesia 72
B. Sistem Hukum dan Sistem Hukum Indoneisa ……. 80
1. Definsi Sistem Hukum ……..……..…... 80
2. Keluarga Sistem Hukum……... 81
a. Sistem Hukum Eropa Kontinental (*Civil Law)*.. ……..……..… ……..… 82
b. Sistem Hukum Anglo Amerika (*Common Law)* ……..……..… ……..…… 85
c. Sistem Hukum Indonesia ……..…….. 87
C. Konsep dasar, Pengertian, Fungsu, Tujuan dan Asas Pemilihan Umum ……... 89
1. Konsep Dasar dan Azas Pemilihan Umum …... 89
2. Fungsi, Tujuan dan Asas Pemilihan Umum …. 93
3. Elemen-elemen dan Sistem Pemilihan Umum . 102
D. Partai Politik dan Sistem Politik ……. 108
1. Pengertian dan Fungsi Partai Politik ……... 109
2. Sistem Politik ……..……..……..….. 111
E. Tindak Pidana Pemilihan Umum …… 113
1. Konsep Pidana dan Pemidanaan ……..….... 113

2. Tindak Pidana dalam Pemilihan Umum..... 119
F. Tindak Pidana Politik Uang …… 122
1. Definisi Politik Uang ……...……...……. 122
2. Tujuan dan Ketidakabsahan Politik Uang …… 125
3. Potensi-potensi Praktek Politik Uang ……... 128

BAB III : REGULASI TINDAK PIDANA POLITIK UANG DALAM PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA BELUM BERKEADILAN

A. Pemilihan Umum 2004 …… 134
1. Pemilu Legislatif 2004 ……...……..... 136
2. Sistem Hukum Pemilihan Umum 2004 …….. 136
3. Regulasi Larangan Praktik Politik Uang Pemilihan Umum 2004 …….. 160
4. Pemilihan Umum Presiden 2004 170
a. Sistem Hukum Pemilihan Umum Presiden 2004 ……...……...……..... 171
b. Regulasi Larangan Praktik Politik Uang . 175
B. Pemilihan Umum 2009 177
1. Pemilihan Umum Legislatif 2009 ...……... 178
2. Sistem Hukum Pemilihan Umum 2009 …….. 180
3. Larangan Praktik Politik Uang Pemilihan Umum 2009 …… 184
4. Pemilihan Umum Presiden 2009 ……..... 191
C. Pemilihan Umum 2014 …… 202
1. Pemilihan Umum Legislatif 2014 ……. 202
a. Sistem Hukum Pemilihan Umum Legislatif 2014 ……... 202

b. Substansi Hukum Larangan Politik Uang.. 208
2. Pemilihan Umum Presiden 2014 …… 216
a. Sistem Hukum Pemilihan Umum Menuju Kemapanan ……... 216
b. Substansi Hukum Larangan Politik Uang dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 ……... 219
D. Pemilihan Umum Serentak 2019 ……. 222
1. Latar Belakang …….. 222
2. Sistem Hukum …….. 227
3. Regulasi Larangan Tindak Pidana Politik Uang dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 …… 234
E. Regulasi Tindak Pidana Politik Uang Dan Penegakan Hukumnya Dalam Pemilihan Umum 2004-2009 Belum Berkeadilan …….. 242
1. Gambaran Umum Praktek Politik Uang …….. 242
2. Penegakan Hukum Tindak Pidana Politik Uang Dalam Pemilihan Umum 2019 …….. …… 256
F. Politik Hukum Pemilu 2004 - 2019 274

BAB IV : **KELEMAHAN-KELEMAHAN REGULASI TINDAK PIDANA POLITIK UANG DALAM PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA SAAT INI**

A. Tinjaun Umum Ketentuan Internasional Tentang Politik Uang 286

B. Ketentuan Politik Uang di Negara Lain ……... 302
1. Amerika Serikat ……...……...……... 302

2. Inggris ……..……..……..……... 308
3. Singapura ……...……...……...…… 312
C. Kebijakan Legislasi dan Problem Sistemik Kepartaian dan Kepemiluan 315
1. Definisi Kebijakan Legislasi ……..…… 315
2. Problem Sistemik Kepartaian di Indonesia ... 317
3 Problem Sistemik Pemilihan Umum ……. 340
D. Budaya Hukum Masyarakat Terhadap Praktek Politik Uang 353
1 Makna Ontologis Budaya Hukum ……..... 353
2 Pendekatan dan Alasan Prakik Politik Uang 354
E Problematika Kelembagan Penyelenggaraan Pemilhan Umum 361
1 Evolusi Kelembagan dan Kewenangan Penyelenggara Pemilhan Umum ……..… 361
2 Kelembagaan Penegakan Hukum Pemilhan Umum 369
3 Problem Sistemik Penegakan Hukum Tindak Politik Uang 374
BAB V : REKONSTRUKSI REGULASI TINDAK PIDANA POLITIK UANG DALAM PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA YANG BERBASIS KEADILAN
A. Rekronstuksi Paradigma …… 382
1. Paradigma Demokrasi Pancasila …… 384
2. Paradigma Pemilihan Umum dan Kekuasaan 388
B. Rekonstruksi Regulasi Tindak Pidana Politik Uang Dalam Pemilihan Umum Di Indonesia Yang Berbasis Keadilan 408

1. Substansi Hukum..... 411
a. Rekonstruksi Regulasi Melalui Perluasan Subyek Hukum ……...……..... 411
b. Rekonstruksi Regulasi Melalui Pemberatan Sanksi ……..... 428
2 Rekonstruksi Regulasi Berkaitan dengan Struktur Hukum Pemilu ……... 441
3 Rekonstruksi Regulasi Berkaitan dengan Kultur Hukum ……..……..... 443

BAB VI : PENUTUP

A. Kesimpulan …… 445
B. Saran …….. 446
C. Penutup. …….. 447

Daftar Pustaka

Daftar Riwayat Hidup

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selajutnya disebut UUD NRI 1945) alinea keempat menyatakan, *"...maka disusunlah kemerdekaan bangsa Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat..."* Dalam rangka mengejawantahkan kedaulatan rakyat tersebut ialah melalui pemilihan umum (selanjutnya disebut Pemilu) yang dilakukan secara demokratis. Pemilu dan hasilnya adalah "barometer" sekaligus "parameter" sejauh mana rakyat menerjemahkan kehendaknya melalui pilihan secara bebas apakah setuju atau menghendaki perubahan yang mencakup badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Disadari bahwa demokrasi tanpa Pemilu bukanlah demokrasi dalam arti yang sebenarnya. Disadari pula bahwa menyelenggarakan Pemilu adalah pekerjaan besar dan berat dengan biaya yang mahal, rumit, dan melelahkan. Namun di balik itu semua, Pemilu adalah wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat dan sekaligus "pesta demokrasi" yang dilakukan penuh kegembiraan. Prinsip "*one man one vote*" menggambarkan setiap pemilih mempunyai hak yang sama dan berangkat dari momentum inilah satu-satunya praktik dan kenyataan bahwa setiap warga negara yang berhak memilih, berkedudukan dan diperlakukan sama di depan hukum. Setiap pemilih hanya memiliki satu suara,

UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
UNISSULA
جامعة سلطان أجونج الإسلامية

setiap pemilih harus antri menuju kotak suara, dan nilai suara setiap pemilih bernilai sama. Mungkin hal inilah yang menjadi salah satu daya tarik pelaksanaan Pemilu yang ditunggu-tunggu setiap periode Pemilu. Banyak negara yang dapat melakukan Pemilu secara teratur dan merupakan rutinitas, bahkan melakukan Pemilu beberapa kali dalam jangka waktu lima tahun sesuai dengan sistem pemilihan yang dipraktikkan di satu negara.

Setelah Perubahan UUD NRI 1945, rumusan-rumusan hak asasi manusia dan pelaksanaan demokrasi melalui Pemilu diatur lebih rinci dan pasti. Beberapa perubahan dalam amandemen UUD NRI 1945 membawa konsekuensi yang sangat luas ke arah pertumbuhan demokrasi di Indonesia. Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 amandemen ketiga menyatakan, *"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar"*. Perubahan tersebut bermakna bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut MPR). Beberapa butir perubahan UUD NRI 1945 membawa konsekuensi yang konkret pada pelaksanaan sistem ketatanegaraan Indonesia, termasuk dalam pelaksanaan Pemilu. Hal tersebut terlihat pada Pasal 2 ayat (1), Pasal 6A ayat (1), dan Pasal 22E UUD NRI 1945. Dari pasal-pasal dalam UUD NRI hasil perubahan, menjadi lebih jelas bahwa Pemilu dan hak memilih dan hak untuk dipilih merupakan hak warga negara yang fundamental. Berdasarkan norma-norma konstitusi tersebut pula maka seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakat (selanjutnya disebut DPR), anggota Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut DPD), Presiden dan Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah (selanjutnya disebut DPRD) Provinsi, dan anggota DPRD Kabupaten/Kota, dipilih melalui Pemilu yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Melalui Pemilu tersebut diharapkan akan lahir lembaga perwakilan dan pemerintahan yang demokratis.

Akan tetapi, sejak Pemilu 2004 atau Pemilu kedua di era Reformasi, penyelenggaraan Pemilu kerap diwarnai oleh perbuatan-perbuatan yang menodai prinsip-prinsip dan asas-asas Pemilu yang bebas, rahasia, jujur, dan adil, yaitu praktik politik uang (*money politic*). Praktik politik uang ini tidak semata-mata dalam bentuk pemberian uang tetapi juga melalui cara-cara yang halus di antaranya memberikan cinderamata dan/atau barang kebutuhan pokok yang semula murni sebagai wujud solidaritas sosial kepada golongan masyarakat miskin atau sebagai "oleh-oleh" sekedar memenuhi kepantasan budaya ketimuran dalam bertamu, tetapi ketika efektif mendulang suara, dijadikan modus baru oleh para calon anggota legislatif dalam mendekati konstituen.[1] Selanjutya pendekatan "oleh-oleh" menjadi cara pendekatan utama para calon kepada pemilihnya, ketimbang program sosialisasi konsep dan gagasan para kandidat untuk menunjukkan kualitas dan kompetensinya dalam tugas-tugas politik. Pergeseran ini tanpa disadari memunculkan persaingan penggunaan uang yang semakin besar dalam kompetisi politik.

[1] Totok Daryanto, *Partai Advokasi-Menghapus Dominasi Uang dalam Politik*, (Jakarta: LP3ES, 2019), hlm. 11.

Penggunaan uang dalam Pemilu kemudian berlangsung semakin vulgar, tidak lagi dalam wujud sembako atau cinderamata tetapi dalam transaksi jual-beli suara. Motif ini menjalar bukan hanya di kalangan masyarakat yang kelas sosial-ekonominya rendah, tetapi juga merambah pada kelas menengah dan atas dengan nilai nominal yang semakin besar. Akhirnya, politik uang telah menjalar menyusuri "sungai" sistem Pemilu, merusak sistem politik, sistem hukum dan ekonomi. Politik uang telah membuat masyarakat menghadapi krisis generasi yang jujur dan rusaknya sistem pendidikan.

Negara seolah-olah tidak berdaya menghadapi praktik politik uang yang terjadi di setiap penyelenggaraan Pemilu, pemilihan gubernur-wakil gubernur, bupati-wakil bupati, dan walikota-wakil walikota. Hal tersebut dapat dilihat dari banyaknya aduan yang disampaikan masyarakat ke lembaga-lembaga yang dibentuk khusus itu dan sebaliknya, rendahnya kualitas penegakan hukum oleh aparat penegak hukum atas pelanggaran praktik politik uang juga semakin menyuburkan praktik politik uang itu sendiri. Masyarakat setiap kali pelaksanaan Pemilu seolah dipertontonkan dengan laku kuasa serta jaringan praktik politik uang yang dilakukan secara masif, berantai dan tidak pernah putus. Menjadi tali temali yang rumit dan mengikat satu sama lain. Jika satu jaringan diputus, jaringan lainnya masih tersambung, begitu seterusnya sehingga negara kewalahan menghadapi praktik politik uang dengan skema, modus yang rumit dan berjejaring secara sistemik.

Keberhasilan bangsa Indonesia dalam melaksakan demokrasi secara legal formal seharusnya dapat dijadikan modal dasar untuk membangun

demokrasi secara substansial. Substansi demokrasi adalah kemenangan rakyat dalam Pemilu sebagai manifestasi dari kedaulatan dari, oleh, dan untuk rakyat. Substansi ini dapat menjadi fatamorgana jika rakyat memilih pemimpin semata-mata karena pengaruh uang dan tidak didasarkan pada alasan obyektif sesuai dengan pilihan hati nuraninya.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penting untuk diteliti mengapa politik uang selalu mewarnai setiap kali "hajatan" Pemilu, sementara larangan politik uang sudah tercantum sangat jelas dalam semua undang-undang Pemilu yang selalu diperbarui dari Pemilu ke Pemilu, walaupun dalam penegakan hukumnya terjadi kelemahan-kelemahan.

Penulis ingin terlibat dalam diskursus mengenai tindak pidana politik uang dalam Pemilu, dan menuangkan dalam bentuk penelitian disertasi, dengan judul, **"Rekonstruksi Regulasi Tindak Pidana Politik Uang dalam Pemilihan Umum Berbasis Keadilan".**

B. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang masalah di atas jika dititikberatkan pada pembahasan mengenai rekonstruksi hukum tindak pidana politik uang dalam Pemilu berbasis keadilan, dapat dirumuskan tiga permasalahan sebagai berikut:

1. Mengapa regulasi tindak pidana politik uang dalam Pemilu di Indonesia belum berkeadilan ?
2. Bagaimana kelemahan regulasi tindak pidana politik uang dalam pemilihan umum di Indonesia saat ini ?

3. Bagaimana merekonstruksi regulasi tindak pidana politik uang yang berbasis keadilan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan ketiga permasalahan tersebut maka penelitian ini bertujuan untuk mengembangkan penelitian yang telah dilakukan peneliti-peneliti sebelumnya, dengan menitikberatkan pada:

1. Mengungkap, memahami, dan menganalisis regulasi tindak pidana politik uang dalam Pemilu di Indonesia yang belum berkeadilan.
2. Mengungkap, memahami, dan menganalisis kelehaman regulasi tindak politik uang dalam Pemilu di Indonesia saat ini.
3. Merekonstruksi regulasi tindak pidana politik uang yang berbasis keadilan.

D. Kegunaan Penelitian

Secara akademis, penelitian ini merupakan kelanjutan dari penelitian para peneliti terdahulu dan diharapkan memberikan konstribusi dalam memperkaya khazanah teoritik dalam kajian rekonstruksi larangan tindak pidana politik uang dalam Pemilu berbasis keadilan. Sementara secara praktis, penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan pemikiran bagi peserta Pemilu, penyelenggara Pemilu, aparat penegak hukum, dan masyarakat pemilih pada umumnya.

E. Kerangka Konseptual

Penelitian ini berjudul ”Rekonstruksi Hukum Tindak Pidana Politik Uang dalam Pemilihan Umum Berbasis Keadilan”. Oleh karena luasnya lingkup materi yang dicakup dalam penelitian ini, untuk menghindari

kesalahpahaman, pengertian operasional beberapa istilah di bawah ini perlu diberikan batasan.

1. Pemilihan Umum

Konsep Pemilu dalam penelitian ini merujuk pada definisi pemilihan umum dalam Undang-Undang Pemilihan Umum, yaitu bahwa pemilihan umum adalah sarana kedaulatan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggoa 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.[2]

Dengan rumusan tersebut maka dalam penelitian ini Pemilu untuk anggota DPR, DPD, dan DPRD disebut Pemilu legislatif, dan Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden kemudian disingkat Pilpres.

Dalam Penelitian ini pula Pemilu dibatasi pada Pemilu 2004, Pemilu 2009, Pemilu 2014, dan Pemilu 2019. Alasan pembatasan atau pemilihan pada empat Pemilu tersebut karena sejak Pemilu 2004 Pemilu di Indonesia secara formal telah sesuai dengan norma-norma yang diatur dalam UUD NRI 1945 hasil perubahan dan sejak Pemilu 2004 Pemilu yang diselenggarakan secara formal sesuai dengan prinsip-prinsip Pemilu universal.

[2] Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

2. Tindak Pidana Politik Uang

Tindak pidana politik uang dalam penelitian ini adalah pelanggaran terhadap ketentuan pidana Pemilu yang berkaitan dengan larangan menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada pemilih baik secara langsung maupun tidak langsung agar menggunakan atau tidak menggunakan haknya untuk memilih peserta Pemilu atau pasangan calon Presiden dan Wakil tertentu, atau menggunakan haknya untuk memilih dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah.

3. Rekonstruksi Hukum

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata "rekonstruksi" memiliki beberapa arti, yaitu: (1) pengembalian seperti semula; (2) penyusunan (penggambaran) kembali. Sementara menurut B.N. Marbun, rekonstruksi adalah mengembalikan sesuatu ketempat yang semula, penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.[3] Rekonstruksi yang berarti membangun atau mengembalikan sesuatu berdasarkan kajian semula, dimana dalam rekonstruksi terkandung nilai-nilai primer yang harus tetap ada dalam efektivitas membangun kembali sesuai dengan kondisi semula. Untuk kepentingan kembali sesuatu, apakah itu peristiwa, fenomena-fenomena sejarah masa lalu, hingga pada konsepsi pemikiran yang telah dikeluarkan oleh pemikir-pemikir terdahulu,

[3] B.N. Marbun, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), hlm. 469.

kewajiban para rekonstruktor adalah melihat pada segala sisi, agar kemudian sesuatu yang dibangun kembali sesuai dengan keadaan yang sebenarnya dan terhindar dari subjektifitas yang berlebihan, serta tidak mengaburkan substansi dari apa yang ingin dibangun tersebut.[4]

Bertitik tolak dari definisi rekonstruksi menurut KBBI dan pendapat pakar maka dalam disertasi ini yang dimaksud dengan rekonstruksi hukum berbasis keadilan adalah membangun atau mengembalikan kembali aturan hukum yang berkaiatan dengan tindak pidana politik uang berdasarkan konsepsi dan nilai keadilan.

F. Kerangka Teori

Dalam bagian ini, penulis mengembangkan satu kerangka analisis yang akan membantu menjawab pertanyaan-pertanyaan dalam rumusan masalah di atas, penulis menggunakan tiga teori sebagai pisau analisis. Ketiga teori tersebut adalah teori demokrasi Pancasila sebagai sebagai *grand theory*, teori sistem hukum sebagai *middle theory*, dan teori keadilan sebagai *applied theory*. Dipilihnya teori demokrasi Pancasila berangkat dari satu premis bahwa Pemilu merupakan sarana atau implementasi dari demokrasi yang sering diartikan sebagai kekuasaan dari, oleh, dan untuk rakyat. Melalui Pemilu rakyat berkesempatan ikut menentukan perjalanan kenegaraan untuk periode tertentu yang akan datang melalui wakil-wakilnya yang akan duduk di parlemen, sebuah badan yang bersama-sama eksekutif akan membuat undang-undang,

[4] http://iwanputrakaltim.blogspot.co.id/2012/09/teori-rekonstruksi-pemikiran.html. diunduh pada tanggal 21 Oktober 2015, pukul 14.15

merencanakan pendapatan dan belanja negara, dan mengawasi jalannya pemerintahan, dan memilih pucuk pimpinan eksekutif yang akan menjalankan pemerintahan.

Dipilihnya teori sistem hukum berangkat dari teori Lawren M. Friedman bahwa sistem hukum itu terdiri atas substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Teori ini akan membantu menganalisa pengaturan larangan politik uang dalam Pemilu, penegakan hukumnya oleh lembaga hukum ketika terjadi pelanggaran atas larangan-larangan tersebut, dan menilai budaya hukum masyarakat yang di dalamnya berisi pandangan dan sikap masyarakat terhadap larangan praktik politik uang.

1. Teori Keadilan

   a. Definisi keadilan

      Secara etimologis, keadilan berasal dari Bahasa Arab adil (*'adl*) yang antara lain berarti "lurus", "konsisten", "berimbang", "sama" dan "patut".[5] Sementara menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) bahwa adil adalah tidak berat sebelah, tidak memihak berpihak atau berpegang kepada yang benar, sepatutnya, tidak sewenang-wenang.[6] Dalam bahasa Inggris keadilan disebut dengan istilah *justice* yang berasal dari kata *just* (Perancis *juste*, Latin *Justus*, dari kata *jus* (hukum) yang berarti *having a basic in or conforming to fact or reason,* (cocok dengan

[5] Rifyal Ka'bah, *Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Universitas Yarsi, 1999), hlm. 28.

[6] Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, Edisi Kedua, 1996), hlm. 7.

standar sesuatu yang betul) atau *acting or being in conformity with what is morally upright or good* (berbuat atau keadaan sesuai dengan apa yang dipandang baik atau bagus secara moral).[7]

Sementara menurut Aristoteles, apa yang adil itu berada di tengah, karena situasi yang sangat adil dan sangat tidak adil selalu bersifat ekstrem.[8] Dari pengertian tersebut, menurut Rifyal Ka'bah terlihat bahwa adil adalah sesuatu yang sesuai dengan fakta atau logika dan sesuatu yang sesuai dengan norma baik dan buruk.

b. Keadilan sebagai nilai filosofis

Konfusius seorang filosof Tiongkok kuno (Kongzi, 551-479 SM) dapat dipandang yang paling tua dalam sejarah yang merumuskan "keadilan". Konfusius mengemukakan gagasannya mengenai "*yi*" yang berarti keadilan, kebenaran, tetapi lebih luas berarti, "apa yang sebaiknya dilakukan pada suatu situasi tertentu." Menurut Konfusius, dalam memahami keadilan harus bertitik tolak pada dua pemahaman dasar, yaitu. *Pertama*: "Apa yang orang tidak mau terjadi pada dirinya, jangan orang itu melakukannya pada orang lain, apa yang orang inginkan bagi dirinya, itu juga yang harus berikan kepada orang lain."[9] Menurut Budiono Kusumohamidjojo, doktrin Konfusius bersifat universal, karena

---

[7] CD-ROM Merriam-Webster Collegiate Dictionary, @ 1994 by Merriam-Webster Inc, artikel "just" dan "juice". Dikutip oleh Rifyal Ka'bah, *Penegakan Syari'at Islam di Indonesia*, (Jakarta: Rifyal Ka'bah Foundation, 2004), hlm. 149.

[8] Aristoteles, *Ethika Nikomacheia*, Edisi Jerman, Buku II, (Frankfurt : Stuuttgart/Philip Reclam, 2013). hlm. 43

[9] Budino Kusumohamidjojo, *Teori Hukum Dilema antara Hukum dan Kekuasaan* (Bandung: Yama Widya, 2016), hlm. 270.

lima abad kemudian disebut dalam Kitab Perjanjian Baru, dan abad 18 diajukan oleh Immanuel Kant (Prusia, 1724-1804) dalam bentuk maxim yang tersohor sebagai "kategori imperatif". Sedangkan pemahaman dasar yang kedua menyatakan: "Balaslah yang jahat dengan keadilan, balaslah kebaikan dengan kebaikan".[10] Pandangan Konfusius tersebut mungkin merupakan upaya yang tertua yang hendak menjelaskan apa itu keadilan.

c. Perspektif Keadilan

Sedemikian luas makna keadilan kemudian melahirkan beragama perspektif. Namun secara garis besar, para pemikir mengenai keadilan membagi keadilan dalam tiga perspektif, yaitu keadilan hukum (*legal justice*), keadilan moral (*moral justice*), dan keadilan sosial (*social justice*). Ketiga perspektif tersebut akan diuraikan secara singkat sebagai berikut.

1) Keadilan Hukum (*Legal Justice*)

Keadilan hukum (*legal justice*), dapat dilihat dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dari putusan hakim yang mencerminkan keadilan hukum negara dalam bentuk formal. Adil atau tidaknya sebuah peraturan perundang-undangan atau putusan hakim sangat ditentukan oleh representasi *moral justice* dan *social justie* di dalamnya.[11] Menurut Radbruch, keadilan merupakan unsur

[10] *Ibid.*, hlm. 271.
[11] *Ibid.*

terpenting dalam hukum. Lebih lanjut menurut Radbruch, membicarakan hukum adalah membicarakan hubungan antarmanusia. Membicarakan hubungan antarmanusia adalah membicarakan keadilan. Dengan demikian setiap pembicaraan mengenai hukum, jelas atau samar-samar, senantiasa merupakan pembicaraan mengenai keadilan.[12] Pertanyaannya adalah mengapa keadilan penting dalam hukum? Jawaban atas pertanyaan itu adalah karena keadilan merupakan kombinasi dari nilai-nilai moral dan etik yang merupakan pengejawantahan dari sifat: *fairness* (kejujuran/keadilan/kewajaran), *balance* (keseimbangan), *temperence* (pertengahan, menahan diri), dan *starighforwardness* (kejujuran).[13] Tujuan hukum adalah menetapkan aturan bagi suatu masyarakat dalam kerangka keadilan. Dalam kerangka inilah sebenarnya konsep hukum disusun.[14]

Dalam kaitan dengan *legal justice*, keadilan dalam perspektif hukum Islam dipandang sebagai salah satu dari tiga sasaran penetapan hukum Islam. Pandangan ini dikemukakan oleh pakar hukum Islam seperti Abu Zahrah yang menurutnya, terdapat tiga sasaran utama dari tujuan penetapan hukum Islam, yaitu penyucian jiwa, penegakan keadilan, dan perwujudan kemashlahatan.

---

[12] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, (*Bandung: Fakultas Hukum Unsoed, 1986), hlm. 45.

[13] Topo Santoso, *Menggagas Hukum Pidana* (Jakarta: Ary Syaamil, 2001), hlm. 84

[14] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum,* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007), hlm. 76.

Penyucian jiwa dimaksudkan agar setiap muslim dalam setiap aktivitasnya dapat menjadi sumber kebaikan bagi masyarakat di lingkungannya. Penegakan keadilan diharapkan dapat terwujud dalam tata kehidupan masyarakat muslim, yaitu keadilan yang bertalian dengan sesama umat Islam maupun dalam berhubungan dengan umat yang berbeda keimanan.[15] Sementara perwujudan kemashlahatan hakiki yang bertalian dengan kepentingan umum, bukan kemashlahatan yang dipengaruhi oleh kepentingan pribadi atau golongan apalagi yang dipengaruhi oleh hawa nafsu.[16] Pandangan Abu Zahra tersebut sejalan dengan pendapat Abdul Wahab Khallaf yang menyatakan bahwa tujuan umum syar'i dalam mensyariatkan ketentuan hukum kepada orang-orang mukallaf adalah dalam upaya mewujudkan kemashlahatan bagi kehidupan mereka, baik melalui ketentuan yang bersifat *dharury*, *hajiy* maupun *tahsini*.

Sementara menurut Ibnul Qayyim, dasar syariat ialah kemashlahatan hamba di dunia dan di akhirat. Semua bentuk syariat memenuhi rasa keadilan, rahmat, dan mengandung hikmah.[17] Setiap masalah yang menyimpang dari aspek keadilan, tidak terpenuhinya

[15] Zainuddin Ali, *Hukum Islam, Pengantar Ilmu Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan Pertama, 2006), hlm. 95.

[16] Muhammad Abu Zahra, *Ushul Fiqih,* (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1994), hlm. 548.

[17]Secara terminologis, hikmah ialah mencari kesempurnaan diri manusia dengan menggambarkan segala urusan dan membenarkan segala hakikat terbaik yang bersifat teori maupun praktik menurut kadar kemampuan manusia. Lihat, Muhammad Syukri Al- Bani Nasution, *Filsafat Hukum Islam,* (Jakarta: RajaGrafindo Persda, 2013), hlm. 13.

unsur rahmat dan merebaknya bentuk-bentuk *mafsadat* dan kesia-siaan bukan dinamakan syariat. Syariat ialah keadilan Allah di antara hamba-hamba-Nya dan hikmah-Nya, rahmat Allah di antara makhluk-Nya, bayangan Allah di bumi-Nya dan hikmah-Nya yang menunjukkan kepada-Nya dan kebenaran Rasul-Nya.[18] Berdasarkan *istiqra'* (penelitian induktif dari ayat-ayat al-Qur'an dan hadits-hadits Nabi) bahwa syari'at itu bertujuan untuk kemashlahatan manusia di dunia dan di akhirat. Kemashlahatan tersebut menurut Syatibi meliputi masalah pokok, yakni: (i) memelihara agama (*hifzuddin*); (ii) memelihara jiwa (*hifzun-nafsi*); (iii) memelihara akal (*hifzul-aqli*); (iv) memelihara keturunan (*hifz-al'ird*), dan memelihara harta (*hifzulmali*). Oleh karena itu taklif dalam bidang hukum harus mengarah pada merealisasikan terwujudnya tujuan hukum tersebut.[19]

Dalam pandangan Franz Magnis-Suseno, keadilan disebutnya sebagai salah satu orientasi dari hukum. Menurut Magnis-Suseno, fungsi hukum adalah untuk mengatasi konflik kepentingan. Dengan adanya hukum, konflik itu tidak lagi dipecahkan menurut siapa yang paling kuat, melainkan berdasarkan aturan yang berorientasi pada kepentingan-kepentingan dan nilai-nilai objektif dengan tidak

[18] Al Ibn Qayyim, *I'lam Al-Muwaqqi'in Juz II*, (Qahirah: Maktabah Tijariyah, 1955), hlm. 14.

[19] Abu al-Ishaq al-Syatibi, *al-Muwafaqat fi Usul al-Syari'ah*, (Kairo, Mustafa Muhammad,t.t.) II, hlm. 4.

membedakan antara yang kuat dan lemah. Orientasi itu disebutnya dengan "keadilan".[20] Sementara menurut Gustav Radbruch keadilan adalah salah satu dari tujuan hukum, Menurut Radbruch, ada tiga tujuan utama hukum, yaitu: keadilan, kepastian, dan kemanfaatan.[21] Ketiga tujuan tersebut dipengaruhi oleh aliran filsafat hukum, yaitu teori etis yang menyatakan bahwa tujuan hukum semata-mata untuk mewujudkan keadilan (*justice*). Teori utilistis, tujuan hukum semata-mata untuk mewujudkan kemanfaatan (*utility*), dan teori legalistik, tujuan hukum semata-mata untuk mewujudkan kepastian (*legal certainty*).[22]

2) Keadilan Moral (*Moral Justice*)

Moral justice, adalah keadilan berdasarkan moralitas. Moralitas adalah standar baik dan buruk. Moralitas berasal dari berbagai sumber, yang terpenting adalah agama.[23] Agama menetapkan tentang norma-norma baik dan buruk, benar dan tidak benar. Agama menetapkan tentang norma-norma baik dan buruk, benar dan salah, adil dan zalim. Dalam moralitas Islam mislanya, kemusyrikan dipandang sebagai betul-betul ketidakadilan atau

[20] Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, Cetakan Keempat, 1994), hlm.76.

[21] Gustav Radbruch, *Rechtsphilosophie*, (Auflage: Stuttgar,1973), hlm.78.

[22] Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence), Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legis Prudence)* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, Cet. Ke-4, 2012), hlm. 213.

[23] Muhammad Muslehuddin. *Filsafat Hukum Islam dan Pemikiran Orientalis* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2007), hlm. xii.

kezaliman yang besar. Menyamakan Tuhan Maha Pencipta dengan manusia sebagai makhluk adalah sebuah ketidakadilan.[24]

Agama mengatur tentang cara menimbang dan menakar, memberi dan menerima, memberikan kesaksian, bertransaksi, menjadi penengah, membagi, memperlakukan orang lain, menyelenggarakan hukum, peradilan dan pemerintahan, kepatuhan terhadap hukum dan pemerintahan. Agama juga mengajarkan membalas kebaikan dengan kebaikan, keburukan dengan kebaikan, hukuman, mengajarkan memaafkan, memberi lebih baik dari menerima, bersikap tulus, menghilangkan kemunafikan dan lain-lain.

Perundang-undangan Indonesia menempatkan keadilan hukum yang berdasarkan keadilan moral agama, sebagaimana tercermin dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman,[25] yang menyatakan, "Peradilan dilakukan "DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA". Bahkan khusus mengenai Peradilan Agama dalam Pasal 57 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama,[26] dinyatakan, "Peradilan dilakukan DEMI KEADILAN

[24] Al-Qur'an surat Luqman: 13.

[25] *Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman*, Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5076.

[26] *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama*, Lembaran Negara RI Tahun 1989 Nomor 49, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3400.

BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA". ayat (2) "Tiap penetapan dan putusan dimulai dengan kalimat BISMILLAHIRRAHMANIRRAHIM diikuti dengan DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA".

Dengan formula tersebut, bermakna hakim memutuskan perkara berdasarkan keadilan Ilahi. Dalam hal ini banyak interpretasi yang dapat diberikan tentang keadilan Ilahi, diantaranya mantan Hakim Agung dari Rifyal Ka'bah yang menyatakan, antara lain:[27]

(1) Keadilan Ilahi adalah putusan hakim berdasarkan rasa keadilan yang ditanamkan Tuhan dalam dirinya atau berdasarkan hati nuraninya.

(2) Keadilan Ilahi adalah putusan hakim berdasarkan hukum Ilahi seperti termaktub dalam kitab suci.

(3) Keadilan Ilahi adalah hukum materiil dan hukum acara yang merepresentasikan rasa keadilan yang ditanamkan dalam diri manusia atau berdasarkan hati nurani.

(4) Keadilan Ilahi adalah hukum materiil dan hukum acara yang merepresentasikan hukum Ilahi seperti termaktub dalam kitab suci.

(5) Keadilan Ilahi adalah keadilan yang sesuai dengan kebenaran logika dan norma-norma yang berasal dari Tuhan.

[27] Rifyal Ka'bah, *Penegakan Syari'at Islam di Indonesia…Op.Cit.*hlm. 156.

(6) Keadilan Ilahi adalah gabungan dari semua poin di atas.

Hubungan antara keadilan hukum, keadilan moral dan keadilan sosial dapat dilihat dari interpretasi yang dipilih dalam perundang-undangan Indonesia tentang keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Keadilan berasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa juga dapat dilihat dari sumpah atau jabatan yang diucapkan oleh seorang hakim sewaktu ia diangkat menjadi hakim di pengadilan. Dengan sumpah atau janji tersebut, seorang hakim telah mengikutsertakan Tuhan dalam profesinya bahwa ia hanya bertanggungjawab kepada Tuhan Yang Maha Esa dan hati nuraninya sendiri dalam menetapkan hukum bagi pencari keadilan.

3) Keadilan Sosial (*Social Justice*)

Keadilan sosial (*social justice*), menjadi salah satu dasar negara, sebagai sila kelima Pancasila. Dalam Pembukaan UUD NRI 1945 disebutkan bahwa selain melindungi segenap bangsa dan tanah air Indonesia, Pemerintah Indonesia juga ingin berpartisipasi melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Soekarno sebagai pencetus gagasan dasar negara, dalam pidatonya di depan sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia di Jakarta pada tanggal 1 Juni 1945 keadilan sosial dengan sebutan *sociale rechvaardigheid*. Menurutnya, di negara-negara Barat hanya ada *politiek deocratie*, tetapi tidak ada *rechvaardigheid*, *"tidak ada*

keadilan sosial, tidak ada *economische democtatie* sama sekali. Jadi, menurut Soekarno, keadilan sosial berhubungan dengan demokrasi dalam bidang ekonomi. Soekarno mengatakan, "Kalau kita mencari demokrasi, hendaknya bukan demokras Barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup, yakni *politiek-economic democratie* yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial.[28]

Sependapat dengan Soekarno, Muh. Yamin pada Sidang tanggal 29 Mei 1945 mengistilahkan keadilan sosial dengan kesejahteraan rakyat. Yamin menyatakan, "Kesejahteraan rakyat yang menjadi dasar negara Indonesia merdeka ialah pada ringkasnya keadilan masyarakat atau keadilan sosial".[29] Sementara Soepomo dengan gagasan negara persatuan integralistik menginginkan negara menyelenggarakan "keinsafan keadilan rakyat seluruhnya". Soepomo mengatakan, "maka negara hanya bisa adil, jikalau negara itu menyelenggarakan keadilan rakyat dan menuntun rakyat kepada cita-cita yang luhur, menurut aliran jaman".[30] Jadi menurut Soepomo, keadilan sosial adalah sesuatu yang luhur seperti dipahami oleh masyarakat, yang disesuaikan dengan aliran zaman.

Disamping perspektif keadilan menurut founding fathers di atas, filosof Yunani kuno Aristoteles membedakan adanya dua macam

---

[28] Safroedin Bahar et.al. (ed), *Risalah Sidang Badan Penyelidik usaha-usaha Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, (Jakarta: Sekretariat Negara republic Indonesia, 1992), hlm. 67-68. Sebagaimana dinukil oleh Rifyal Ka'bah, dalam *Penegakan Syari'at Islam di Indonesia…Op.Cit.*hlm. 157.

[29] *Ibid*. hlm. 23.

[30] *Ibid*. hlm. 26.

keadilan, yaitu: (i) *justitia distributiva* (*distributive justice*) dan (ii) *justitia commutativa* (*remedial jistice*). *Justitia distributiva* menuntut bahwa setiap orang mendapat apa yang menjadi hak atau jatahnya. Jatah ini tidak sama untuk setiap orang, tergantung pada kekayaan, pendidikan, kemampuan dan sebagainya, sifatnya adalah proporsional. *Justitia distributiva* merupakan tugas pemerintah terhadap warganya, menentukan apa yang dapat dituntut oleh warga masyarakat. *Justitia distributiva* ini merupakan kewajiban pembentuk undang-undang untuk diperhatikan dalam menyusun undang-undang. Keadilan ini diberikan kepada setiap orang menurut jasa atau kemampuannya. Di sini bukan kesamaan yang dituntut tetapi perimbangan. Sementara, *Justitia commutativa* memberi kepada setiap orang sama banyaknya. Dalam pergaulan di dalam masyarakat *justitia commutativa* merupakan kewajiban setiap orang terhadap sesamanya. Di sini yang dituntut adalah kesamaan. Keadaan yang adil ialah apabila setiap orang diperlakukan sama tanpa memandang kedudukan dan sebagainya. Dalam kamp pengungsian pembagian beras yang sama banyaknya akan dirasakan adil. *Justitia distributiva* itu merupakan urusan pembentuk undang-undang maka *justitia commutativa* terutama merupakan urusan hakim. Hakim memperhatikan hubungan perorangan yang mempunyai kedudukan prosesuil yang sama tanpa membedakan orang (*equality before the law*). Kalau *justitia distributiva* itu sifatnya proporsional, maka

justitia commutativa, sifatnya mutlak karena memperhatikan kesamaan.[31]

2. Teori Demokrasi Pancasila

a. Penggagas Istilah Demokrasi Pancasila

Istilah demokrasi Pancasila pertama kali diperkenalkan atau diusulkan oleh Kuntjoro Purbopranoto, sebagai reaksi atas kebijakan pemerintahan Presiden Soekarno yang memperkenalkan sistem "demokrasi terpimpin". Berkata Purbopranoto,

> "Sewaktu saya bertugas di luar negeri pada tahun 1957 dicetuskan oleh pemerintah tentang ide dan cita-cita demokrasi terpimpin sebagai satu sistem demokrasi kerja atau demokrasi penyelenggaraan cita-cita pemerintahan Indonesia melalui sebuah *blueprint* atau pola nasional. Tentang pengertian demokrasi terpimpin atau *guided democracy* itu timbul berbagai kritik terutama di luar negeri. Pada waktu saya sedang menyusun sebuah naskah yang kemudian pada tahun 1960 diterbitkan oleh Penerbit Universitas (Airlangga) dengan judul *Sedikit tentang Sistem Pemerintahan Demokrasi.* Pada halaman 127 saya telah memberikan satu saran agar istilah *demokrasi terpimpin* itu seyogyanya diganti dengan istilah yang lebih baik karena lebih tepat, yakni *demokrasi Pancasila*."[32]

Dengan demikian, *pertama,* dari pernyataan Purbopranoto, tidak berlebihan jika dikatakan bahwa Purbopranoto merupakan penggagas pertama "istilah" demokrasi Pancasila. *Kedua,* Istilah demokrasi Pancasila tersebut merupakan istilah atau bentuk yang khas Indonesia dan gagasan istilah demokrasi Pancasila merupakan reaksi terhadap

[31] Rawls, *A Theory of Juctice,* hlm. 77.

[32] Dardji Darmodiharjo dkk, *Santiaji Pancasila,* Cetakan Kesepuluh, (Surabaya: Usaha Nasional, 1991), hlm. 236.

praktik berdemokrasi yang berlangsung di era sebelumnya, yaitu era Orde Lama di bawah demokrasi parlementer dan demokrasi Terpimpin.

Istilah demokrasi Pancasila selanjutya diperkenalkan dalam Seminar II Angkatan Darat pada Agustus 1966. Dalam seminar tersebut dihasilkan beberapa rumusan bidang diantaranya bidang politik dan konstitusi. Dalam bidang politik dan konstitusi, dinyatakan bahwa demokrasi Pancasila sebagaimana yang dimaksud dalam UUD 1945, yang berarti menegakkan kembali asas-asas negara hukum di mana kepastian dirasakan oleh segenap warga negara, dimana hak-hak asasi manusia baik dalam aspek kolektif, maupun dalam aspek perorangan dijamin, dan dimana penyalahgunaan kekuasaan dapat dihindarkan secara institusional. Dalam rangka ini perlu diusahakan supaya lembaga-lembaga dan tata kerja Orde Baru dilepaskan dari ikatan pribadi dan lebih diperlembagakan.[33] Dari rumusan Seminar II Angkatan Darat, dapat ditarik kesimpulan mengenai karakter Demokrasi Pancasila, yaitu: (i) menegakkan kepastian asas negara hukum yang berorientasi pada aspek kepastian hukum; (ii) jaminan perlindungan hak-hak asasi manusia yang kolektif maupun individual, dan (iii) dekultusisasi pada tokoh dengan membangun institusi negara yang kuat.

Sementara dalam simposium Hak Asasi Manusia, Juni 1967, juga dirumuskan arti demokrasi Pancasila, yaitu demokrasi yang dalam

[33] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik,* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006), hlm. 74.

penerapannya sesuai dengan kenyataan-kenyataan dan cita-cita yang terdapat dalam masyarakat.[34] Dengan rumusan tersebut, maka demokrasi Pancasila jelas merupakan antitesa terhadap sistem politik era Orde Lama dimana memberikan tempat bagi komunisme dalam kancah politik nasional, sementara ideologi komunisme dianggap tidak sejalan dengan ideologi Pancasila yang bercirikan Ketuhanan Yang Maha Esa. Akan tetapi, yang perlu mendapat perhatian dari pemaknaan demokrasi Pancasila menurut hasil simposium tersebut adalah pesan untuk memberikan peranan yang tinggi terhadap tentara yang waktu bernama Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Kesatuan Aksi dan Golongan Karya (Golkar), serta tekad untuk penyehatan dan penyederhanaan partai politik.

Istilah demokrasi Pancasila dipergunakan secara resmi dalam praktik ketatanegaraan untuk pertama kalinya yaitu oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS). Untuk pertama kalinya MPRS menetapkan istilah demokrasi Pancasila itu ialah dalam Tap MPRS/1968/XXXVII tentang Pencabutan Tap/MPRS/VIII/1965 dan tentang Pedoman Pelaksanaan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan yang dalam diktum kedua di dalamnya disebut demokrasi Pancasila. Hal inilah yang menimbulkan pendapat Hazairin di atas bahwa demokrasi Pancasila itu sebenarnya hanya satu kependekan dari sila ke-4 Pancasila saja.

[34] *Ibid.* hlm. 75.

Selanjutya dalam Tap MPR Nomor X Tahun 1973 *tentang Pelimpahan Tugas dan Kewenangan kepada Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat ntuk Melaksanakan Tugas Pembangunan.* Disebutkan bahwa:

> "bahwa kewenangan khusus yang diberikan kepada Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat selama perjalanan Orde Baru ini telah membuktikan hasil positif dengan tidak menimbulkan penyimpangan-penyimpangan konstitusional sesuai dengan keputusan demokrasi Pancasila."

b. Pengertian Demokrasi Pancasila

Beberapa pakar memberikan definisi mengenai pengertian demokrasi Pancasila, diantaraya Dardji Darmodiharjo dan Nyoman Dekker, menurutnya, demokrasi Pancasila adalah suatu paham demokrasi yang bersumber pada pandangan hidup atau falsafah hidup bangsa Indonesia yang digali dari kepribadian bangsa Indonesia sendiri.[35] Menurut Hazairin, demokrasi Pancasila ialah pada dasarnya demokrasi yang telah dipraktikkan oleh semua pihak bangsa Indonesia semenjak dahulu kala dan masih dijumpai sekarang ini dalam praktik hidup masyarakat-masyarakat hukum adat seperti desa, kuria, marga, nagari, dan wanua walauapun telah mulai rusak sebagai akibat penjajahan dan kebudayaan asing yang mengimpor ke Indonesia.[36]

Menurut Dardji Darmodihardjo, demokrasi Pancasila adalah paham demokrasi yang bersumber kepada kepribadian dan falsafah hidup

[35]Kuntjoro Purbopranoto, *Hak-Hak Asasi Manusia dalam Pancasila*, dalam Dardji Darmodiharjo, Ibid. hlm. 237.

[36] Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: 1970), hlm. 22.

bangsa Indonesia, yang perwujudannya seperti ketentuan-ketentuan dalam Pembukaan dan Undang-Undang Dasar 1945.[37] Sementara menurut Istianto, istilah demokrasi Pancasila berkaitan dengan ideologi negara dan bangsa Indonesia yaitu Pancasila.[38] Masih menurut Istianto, disebut demokrasi Pancasila adalah bahwa demokrasi yang dikembangkan berdasarkan pada pemahaman terhadap nilai-nilai musyawarah dan permufakatan sebagaimana tercantum dalam sila keempat Pancasila.

Dari pendapat para pakar tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa demokrasi Pancasila adalah demokrasi khas Indonesia sebagai reaksi atas istilah dan praktik penyelenggaraan ketatanegaran di bawah rezim Demokrasi Terpimpin, yang mencoba mengkonstruksi bahwa paham demokrasi tersebut menyandarkan pada falsafah dan ideologi bangsa yaitu Pancasila terutama sila keempat sebagai satu kesatuan sistem dengan sila-sila lainnya.

c. Prinsip-prinsip Demokrasi Pancasila

Menurut Nurcholis Majid, prinsip demokrasi Pancasila terungkap dalam sila keempat. Pancasila dapat dilihat dari sila pertama sebagai sila dasar, sila kedua sebagai pancaran sila pertama, sila ketiga sebagai wahana, sila keempat sebagai cara, dan sila kelima sebagai tujuan.[39]

---

[37] Dardji Darmodihardjo, *Santiaji Pancasila*, Op.Cit. hlm. 81.

[38] Bambang Istianto, *Potret Buram Politik Indonesia*, (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2014), hlm. 71.

[39] Nurcholis Majid, *Tradisi Islam, Peran dan Fungsinya dalam Pembangunan di Indonesia*, (Jakarta: Paramadina, 1997), hlm. 212-213.

Lebih lanjut menurut Nurcholis Majid, untuk memandang seluruh sila itu sebagai kesatuan yang utuh, tidak bisa dipisah-pisahkan. Maka berarti bahwa antara "cara" dan "tujuan" pun tidak bisa dipisah-pisahkan. Dalam konsep musyawarah untuk mufakat ini bermakna keputusan diambil berdasarkan mufakat dan keputusan berdasarkan suara terbanyak sebisa mungkin dihindari. Dalam konsep ini maka demokrasi Pancasila juga hendak mempertegas diri berbeda dengan demokrasi Barat dimana pengambilan keputusan berdasarkan suara terbanyak. Demokrasi Pancasila mendasarkan pada asas kekeluargaan dengan ciri-ciri keselarasan dan kesatuan dalam seluruh bidang kehidupan.[40]

Menurut Purbopranoto, dari filsafat bangsa Indonesia inilah kemudian timbul dasar filsafat yang bernama dasar filsafat negara Pancasila, yang tercermin dan terkandung dalam Pembukaan UUD 1945. Demokrasi Pancasila haikatnya adalah sarana atau alat bagi bangsa Indonesia untuk mencapai tujuan bangsa, sebagaimana dirumuskan di dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasar kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial…"[41] Inti dari demokrasi Pancasila adalah

[40] Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia-Studi Sosio Legal atas Konstituante 1956-1959*, Cetakan ke-3, (Jakarta: Grafiti bekerjasama dengan eka Tjipta Foundation, 2009), hlm. 432.

[41] Kuntjoro Purbopranoto, *Hak-Hak Asasi Manusia dalam Pancasila. Loc,Cit,*

bahwa rakyat sebagai subjek demokrasi berhak ikut serta secara efektif menentukan keinginan-keinginan serta pelaksanaan keinginannya itu, dengan turut serta dalam menentukan mandataris atau pimpinan nasional yang akan melaksanakan GBHN. Prinsip demokrasi Pancasila adalah memperhatikan kepentingan semua golongan, lapisan masyarakat, berbagai daerah, suku dan agama, sebaliknya tidak berpirnsip pada kemutlakan suara terbanyak yang dapat mengakibatkan tirani mayoritas dan juga tidak mendasarkan pada satu kekuasaan minoritas yang dapat menimbulkan tirani minoritas. Dalam mengambil keputusan-keputusan ditentukan berdasarkan kebulatan mufakat sebagai hasil-hasil hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan (Sila IV Pancasila), dalam prosedur pengambilan keputusan berdasarkan atas dasar musyawarah untuk mufakat.[42]

Dalam implementasinya, demokrasi Pancasila, tidak luput dari tafsir kekuasaan atau menurut Buyung Nasution penafsiran atas demokrasi Pancasila menjadi monopoli pemerintah, seperti tafsir dari demokrasi Pancasila tersebut kemudian diterjemahkan oleh Orde Baru dengan berkuasannya rezim Orde Baru yang lebih dari tiga puluh tahun, yang ternyata kehidupan politik secara esensial yang dirasakan oleh berbagai kalangan masyarakat terjadi pengekangan, depolitisasi, pemerintahan dikendalikan secara sentralistik dan gaya kepemimpinan

[42] *Ibid.*

yang otoriter, sehingga istilah demokrasi Pancasila justru menjadi tidak sesuai dengan kebesaran dan kemurnian Pancasila itu sendiri.

Dari sejarah kemunculannya, gagasan demokrasi Pancasila dapat disimpulkan dan sekaligus sebagai ciri-ciri dari demokrasi Pancasila, yaitu:

(1) Demokrasi Pancasila merupakan antitesa dari demokrasi liberal dan demokrasi Terpimpin;
(2) Demokrasi Pancasila dipengaruhi oleh ideologi bangsa dan negara yaitu ideologi Pancasila, sebagai satu kesatuan nilai dari sila pertama sebagai dasar, kedua sebagai pancaran sila pertama, sila ketiga sebagai wahana, sila keempat sebagai cara, dan sila kelima sebagai tujuan.
(3) Demokrasi Pancasila mendasarkan pada asas kekeluargaan dengan ciri-ciri keselarasan dan kesatuan dalam seluruh bidang kehidupan.
(4) Demokrasi Pancasila menopang negara hukum yang mengedepankan kepastian hukum dan perlindungan terhadap hak asasi manusia.
(5) Dalam demokrasi Pancasila pengambilan keputusan lebih mengutamakan atau mendahulukan musyawarah untuk mencapai mufakat dan pengambilan keputusan dengan suara terbanyak sejauh mungkin dihindari.

3. Teori sistem hukum

a. Definisi sistem

Sebelum menguraikan sistem hukum, terlebih dahulu perlu dikemukakan definisi sistem. Menurut Emery dan Trist, sistem merupakan suatu kelompok elemen-elemen yang saling terkait.[43] Dengan demikian maka sistem merupakan satu kesatuan yang terdiri atas unsur atau elemen yang saling berinteraksi satu sama lain, dalam sistem tidak menghendaki adanya konflik antar unsurnya yang ada dalam sistem, kalau sampai terjadi konflik maka akan segera diselesaikan oleh sistem tersebut. Definisi yang dibangun Almond dan Emery dan Trist dikaitkan dengan hukum maka suatu kesatuan yang utuh dari tatanan yang terdiri atas bagian, yang satu sama lain berhubungan dan kait-mengait secara erat.

Bagian yang saling terkait tersebut dalam sistem hukum adalah apa yang oleh Friedman disebutnya elemen sistem hukum, yaitu: *legal structure, legal substance*, dan *legal culture*.[44] Struktur hukum adalah menyangkut lembaga-lembaga yang berwenang membuat dan melaksanakan undang (lembaga yang membentuk dan menegakkan undang-undang). Elemen kedua adalah substansi hukum, yaitu materi atau bentuk dari peraturan perundang-undangan, dan elemen ketiga dari

[43] A. Adiwinata, *Kamus Istilah Hukum*, (Jakarta: Intermasa, Cet- I, 1986), hlm. 58.

[44] Lawren Miere Friedman, *American Law*, (New York: W.W. Norton & Company, 1984), hlm. 5-6.

elemen sistem hukum adalah apa yang disebut sebagai sikap orang terhadap hukum.

Struktur hukum yang baik tidak akan berjalan dengan baik kalau tidak ditunjang oleh adanya substansi hukum yang baik. Demikian pula substansi hukum yang baik tidak akan dapat berjalan dengan baik kalau tidak didukung oleh struktur hukum yang baik. Selanjutnya struktur dan subtansi hukum yang baik tidak akan dirasakan eksistensinya kalau tidak didukung oleh budaya hukum yang baik pula.[45] Dengan perkataan lain, hukum akan berperan dengan baik manakala ketiga elemen tersebut yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum itu saling berinteraksi dan memainkan peranan sesuai dengan fungsinya, sehingga hukum akan berjalan serasi, seimbang dan dinamis.

b. Sistem Hukum Model Lawrence M. Friedman

Menurut pandangan Lawrence M. Friedman, sistem hukum mempunyai tiga komponen sekaligus (*Three Element of Legal System)* meliputi struktur (*legal structure),* substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture).*[46]

Pertama, struktur hukum. Struktur hukum itu menunjukkan:[47]

> *…its skeleton of framework, the durable part, which gives a kind of shape and definition to the whole…The structure of a legal system consists of elements of this kind; the number and size of*

[45] Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Filsafat, Teori, & Ilmu Hukum, Pemikiran Menuju Masyarakatyang Berkeadilan dan Bermartabat,* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, Cet. 1, 2012), hlm. 313.

[46] Lawrence Meir Friedman, *Law and Society, an Introduction*, (Prentice Hall: Inc, Englewood Cliff,N..J), hlm. 14.

[47] Dikutip dari Shidarta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013), hlm. 143.

> *court; their jurisdiction (that is, what kind of case they hear, and how and why), and modes of appeal from one court to another. Structure also means how the legislature is organizade, how many members…,what a president can (legally) do or not do, what procedure the police department follows, and so on. Structure, in a way is a kind of cross section of the legal system a kinds of still photograph, which freezes the action."*

Struktur hukum (*legal structure*), menurut Friedman sebagaimana kutipan di atas adalah keseluruhan institusi-institusi hukum yang ada beserta aparat, mencakupi antara lain kepolisian dengan para polisinya, kejaksaan dengan para jaksanya, pengadilan dengan para hakimnya, dan lain-lain. Dengan kata lain, struktur hukum adalah kerangka atau rangkanya, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan.

Kedua, unsur kedua dari sistem hukum adalah substansi hukum, yaitu *"…the rules, norms, and behavior patterns of people inside the system".*[48] Menurut Shidarta, definisi ini menunjukkan pemaknaan substansi hukum yang lebih luas daripada sekedar stelsel norma formal (*formele normanstelsel*). Friedman memasukkan pula pola-pola perilaku sosial dan norma-norma sosial selain hukum sehingga termasuk juga etika sosial seperti asas-asas kebenaran dan keadilan.[49]

Ketiga, budaya hukum. Budaya hukum diartikan oleh Friedman sebagai:

> *People's ettitudes toward law and legal system their beliefs, values, ideas, and expectations…The legal culture, in other word, is the climate of social thought and social force which determines how*

[48] Lawrence Meir Friedman, *Law and Society…Op.Cit,* hlm, 6.
[49] Shidarta, *Hukum Penalaran…Loc.Cit.*

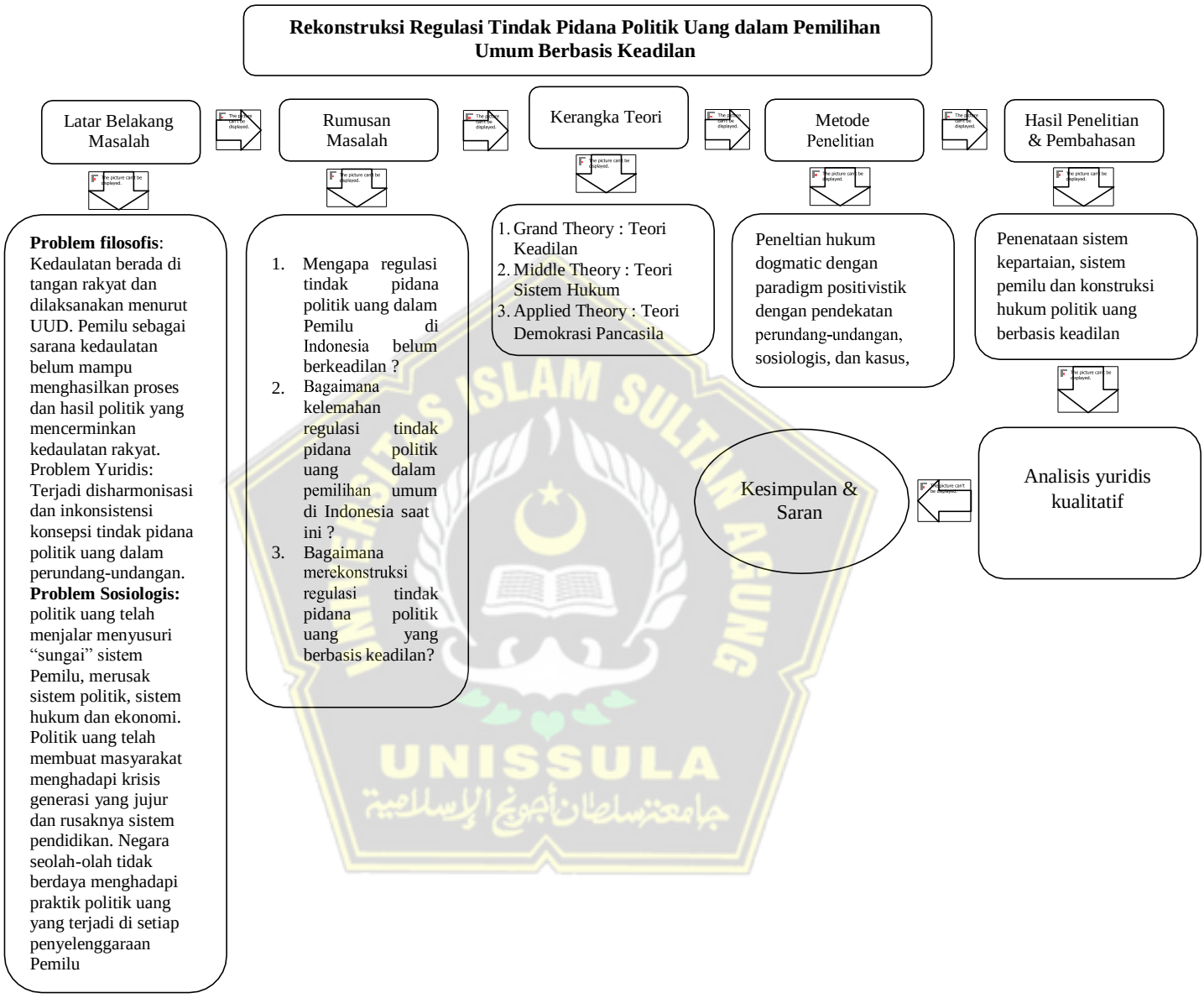
law is used, avoided, or abused. Without legal culture, the legal system is inert a dead fish lying in a basket, not a living fish swimming in its sea".

Budaya hukum juga dapat diberikan batasan yang sama dengan kesadaran hukum. Budaya hukum, bisa berupa opini-opini, kepercayaan-kepercayaan (keyakinan-keyakinan), kebiasaan-kebiasaan, cara berpikir, dan cara bertindak, baik dari penegak hukum maupun dari warga masysrakat, tentang hukum dan berbagai fenomena yang berkaitan dengan hukum.

Teori sistem hukum ini akan menganalisis isu hukum dalam penelitian ini, yakni, *pertama*, unsur substansi hukum, akan menganalisis bagaimana pengaturan larangan prkatik politik uang dalam peraturan perundang-undangan. *Kedua*, unsur struktur hukum, yaitu bagaimana Bawaslu, kepolisian, kejaksanaan, dan pengadilan diberi wewenang dan menjalankan penegakan hukum terhadap tindak pidana politik uang dalam Pemilu. dan *ketiga*, unsur budaya hukum bagaimana kebiasaan-kebiasaan, cara berpikir, dan cara bertindak, baik dari penegak hukum maupun dari warga masyarakat terhadap larangan praktik politik uang dalam Pemilu.

G. Kerangka Pemikiran

Bagan: 1 Kerangka Berpikir



H. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Penelitian ini menggunakan paradigma post positivistik. Ontologi mempergunakan realisme kritis, dimana realitas diasumsikan ada namun tidak bisa dipahami secara sempurna karena pada dasarnya mekanisme intelektual manusia memiliki kekurangan sedangkan fenomena itu sendiri secara fundamental memiliki sifat yang tidak mudah diatur. Ontologi disebut dengan realisme kritis, karena sikap para pendukungnya, bahwa klaim tentang realitas harus tunduk pada pengujian kritis yang seluas-luasnya guna memudahkan dalam memahami realitas sedekat-dekatnya (namun tidak pernah secara sempurna). Epistemologi mempergunakan objektivis yang dimodifikasi. Objektivis merupakan cita-cita pemandu, penekanan khusus diberikan pada pengawal eksternal objektivitas seperti tradisi-tradisi kritis dan komunitas kritis.Hasil penelitian yang dapat diulang besar kemungkinan benar (namun selalu tunduk pada falsifikasi).

2. Jenis dan metode pendekatan penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif[50]atau hukum doktrinal[51]karena disertasi ini meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma, yang berupa asas-asas, norma, dan kaidah-kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, serta

[50] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenada Media, 2005), hlm.35.

[51] Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya* (Jakarta: Huma, 2002), hlm. 29.

doktrin.[52] Terlepas dari masih terdapat perdebatan metodologis disebagian sarjana hukum mengenai jenis penelitian hukum, penulis mengikuti pandangan dari Soetandyo Wignjosoebroto yang membagi penelitian normatif doktrinal menjadi tiga bagian, yaitu: (i) penelitian doktrinal yang mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai asas hukum alam dalam sistem moral menurut doktrin hukum alam (ii) penelitian doktrinal yang mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai kaidah perundang-undangan menurut doktrin positivisme, dan (iii) penelitian doktrinal yang mengkaji hukum yang dikonsepsi kan sebagai keputusan hakim *in concreto* menurut doktrin realisme.

Menurut Peter Mahmud Marzuki, dalam penelitian hukum (*legal reseach*) terdapat beberapa pendekatan yang digunakan, yaitu pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).[53]

Dalam kaitan dengan kepentingan disertasi ini, penulis menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan komparatif (*comparative approach*). Pendekatan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dipergunakan

[52] Mukti Fajar ND dan Yulianto Ahmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 34.

[53] Dalam Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi (Jakarta: Prenada Media Group, 2014), hlm. 133.

untuk menganalisis pengaturan tindak pidana politik uang dalam Pemilu dalam peraturan perundang-undangan. Pendekatan kasus (*case approach*) dipergunakan untuk menganalisis kasus-kasus penegakan hukum tindak pidana politik uang dalam Pemilu oleh peradilan di lingkungan peradilan umum, dan pendekatan komparatif (*comparative approach*) dipergunakan untuk membandingkan konsep tindak politik uang dalam Pemilu antara hukum positif dan hukum Islam yang meliputi aspek ontologis (tentang hakikat), aksiologis (tentang nilai) dan epistemologis (tentang pengetahuan), semuanya untuk memperjelas secara mendalam tentang larangan praktik politik uang.

3. Bahan hukum yang digunakan

Penelitian dalam disertasi ini menggunakan tiga tingkatan bahan hukum, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi:

a. Putusan Pengadilan, yang terdiri dari : enam putusan peradilan tingkat pertama, yaitu Putusan Pengadilan Negeri Boyolali, Purworejo, Wonogiri, Pekalongan, Ungaran dan Gorontalo
b. Perundang-undangan dan Kovenan Internasional yang berkaitan dengan pembahasan disertasi ini, yaitu:

1) Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.[54]
2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.[55]
3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.[56]
4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.[57]
5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.[58]
6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.[59]

---

[54] *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4277.

[55] *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*, Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4311.

[56] *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik*, Lembaran Negara RI Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4801.

[57] *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Lembaran Negara RI Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4836.

[58] *Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*, Lembaran Negara RI Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4924.

[59] Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

7) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.[60]
8) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.[61]
9) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.[62]
10) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 19 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
11) Keptusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 701 Tahun 2003 tentang Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

---

[60] *Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum,* Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5246.

[61] *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Lembaran Negara RI Tahun 2012 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5316.

[62] *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum,* Lembaran Negara RI Tahun 2017 Nomor 182. Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 6109.

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini adalah buku-buku mengenai poltik dan ketatanegaraan yang ditulis para pakar, hasil penelitian dari para peneliti, dokumen-dokumen yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum, jurnal atau karya ilmiah yang terkait penelitian ini. Sementara bahan hukum tersier, berupa bahan hukum penunjang yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, antara lain kamus bahasa Indonesia, kamus hukum, majalah serta bahan-bahan melalui teknologi informasi/internet, sesuai dengan permasalahan dalam penelitian ini yang memberikan inspirasi bagi penulis.

4. Teknik pengumpulan bahan hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mengambil putusan dari Direktori Putusan yang disajikan oleh Mahkamah Agung.[63] Dalam direktori putusan tersebut memuat seluruh putusan yang telah di-*upload* oleh pengadilan seluruh Indonesia, termasuk dalam hal ini putusan tingkat pertama dan putusan tingkat banding. Selanjutnya penulis masuk ke Sistem Informasi Penelusuran Perkara (SIPP) untuk mengetahui perkara-perkara dengan judul menjanjikan atau memberikan auang atau sesuatu, kemudian mengunduhnya dari direktori putusan Mahkamah Agung. Setelah penulis men*download* putusan-putusan yang relevan dengan kajian disertasi ini, selanjutnya penulis melakukan

[63] Akses Putusan Pengadilan melalui https://putusan3.mahkamahagung.go.id/

mengelompokkan menjadi klasifikasi, yaitu: pelaku dan pidana yang dijatuhkan.

Bahan primer lainnya berupa undang-undang dan peraturan yang berkaitan dengan pembahasan dalam disertasi ini yang menjadi rujukan. Penulis juga mengambil bahan berupa peraturan hukum melalui Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) Mahkamah Agung Republik Indonesia.[64] Bahan hukum primer yang berupa Undang-Undang diambil dari Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum dengan memperhatikan dan mencantumkan tahun, nomor Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara, selanjutnya ditelaah keberlakuan normanya dengan mencermati harmonisasi dan sinkronisasi serta hierarki normanya.

Bahan hukum sekunder berupa buku yang memuat teori dan konsep tentang hukum, hasil penelitian terdahulu, jurnal, paper dan lain-lainnya dilakukan pengklasifikasian bahan hukum tersebut dengan sistematis.[65] Dengan pengklasifikasian tersebut penulis menelaah teori-teori, paradigma, konsep ke dalam tiga klaster, yaitu klaster teori negara hukum, klaster teori demokrasi, dan klaster unsur sistem hukum, selanjutnya disusun narasi sesuai dengan bahasan dan subbahasan dalam disertasi ini.

[64] https://jdih.mahkamahagung.go.id/

[65] Klasifikasi diartikan sebagai upaya menempatkan pengertian-pengertian yang terdapat dalam bahan hukum ke dalam susunan yang saling terkait sesuai dengan persamaan-persamaan serangkaian unsur yang ada dalam pengertian itu sendiri secara logis. Lihat, Ade Saptomo, *Pokok-pokok Metodologi Penelitian Hukum,* (Surabaya: Unesa University Pers, 2007), hlm. 88

Terakhir sumber tersier, berupa bahan hukum penunjang yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, antara lain kamus bahasa Indonesia, kamus hukum, majalah serta bahan-bahan melalui teknologi informasi/internet, sesuai dengan permasalahan dalam penelitian ini yang memberikan inspirasi bagi penulis.

5. Cara analisis data dan teknik interpretasi

Langkah-langkah analisis dalam penelitian ini adalah:

a. Mengidentifikasi bahan hukum yang telah diperoleh lalu paling relevan dengan obyek kajian.
b. Melakukan kategorisasi terhadap bahan hukum yang telah diperoleh dan menyempurnakannya.
c. Menyusun hubungan antar kategori, satu kategori bahan hukum dibandingkan dengan kategori bahan hukum lainnya untuk melihat hubungan antar kategori selanjutnya diinterpretasi makna-makna setiap hubungan.
d. Interpretasi dan kesimpulan, hasil interpretasi hubungan antar kategori selanjutnya dicari makna sebagai kesimpulan.

Teknik atau metode analisis dan pengolahan bahan hukum yang digunakan dalam disertasi ini adalah analisis kualitatif. Bahan hukum yang didapatkan diidentifikasi, dikategoriasi sesuai dengan relevansi. Selanjutnya disusun antar kategori dengan membandingkan satu kategori satu bahan hukum dengan bahan hukum lain untuk kemudian diinterpretasi makna-

makna setiap hubungan. Hasil interpretasi hubungan antar kategori selanjutnya dicari makna sebagai kesimpulan.

I. Originalitas Penelitian

Selanjutnya terkait originalitas penelitian, penulis sampaikan hasil penelusuran terhadap hasil penelitian yang terdahulu terkait. Dalam percaturan akademis, banyak sekali kajian atas suatu persoalan yang dilakukan oleh para akademisi, baik yang berstatus sebagai dosen, guru, peneliti ataupun masih menjalani proses studi menempuh jenjang tertentu di perguruan tinggi mulai dari strata Sarjana S.1 dengan karya ilmiah skripsi, strata Sarjana S.2 dengan karya ilmiah tesis ataupun strata Sarjana S.3 dengan karya ilmiah disertasi. Demikian halnya tema penelitian ini, "Rekonstruski Hukum Tindak Pidana Politik Uang Pemilihan Umum Berbasis Keadilan" sangat besar sekali kemungkinanya sudah mendapat perhatian oleh para akademisi tersebut mulai dalam bentuk karya ilmiah berbentuk skripsi, thesis, desertasi, penelitian atau pun tulisan dalam jurnal ilmiah.

Di samping itu cakupan wilayah dan/atau tempat studi yang membentang luas tanpa batas dan melintasi berbagai kota, negara bahkan benua tentu semakin mempersempit untuk memastikan siapa saja orang yang pernah melakukan karya tulis atau penelitian ilmiah terhadap tema peneliatian ini, berapa orang, dari lembaga pendidikan apa, dari mana asal negara dan lain sebagianya.

Dengan menyadari hal tersebut di atas, judul penelitian ini ada kemungkinan mirip dengan judul penelitian dan/atau karya ilmiah serupa yang

dilakukan oleh orang lain. Tentu saja dalam norma dan aturan akademik, kemiripan tema penelitian ataupun karya ilmiah bukanlah hal yang tabu ada dilarang, selama penelitian tersebut memberikan pernyataan yang tegas bahwa ada perbedaan cukup mendasar atas tema penelitain dengan tema yang sudah ada. Disamping itu, apabila suatu tema penelitian dilakukan penelitian lagi oleh orang lain dengan tema yang mirip, belum tentu hasil atau kesimpulannya sama, mengingat orang yang meneliti sangat dimungkinkan mempunyai latar belakang yang berbeda, dilakukan pada waktu yang berbeda dan ada objek kasus yang berbeda pula. Selain itu pendekatan penelitian dan penggunaan teori yang berbeda yang digunakan dalam pengumpulan data dan menganalisa data, juga memungkinkan untuk menghasilkan kesimpulan yang berbeda.

Berdasarkan uraian diatas dengan ini penulis menegaskan bahwa penelitian yang berjudul "Rekonstruski Hukum Tindak Pidana Politik Uang Pemilihan Umum Berbasis Keadilan" ini secara substansi berbeda dengan penelitian yang dilakukan sebelumnya dan apabila ada kesamaan dalam hal teori, pendekatan, metodologi dan pisau analisis, hal ini akan peneliti tuangkan sebagai sumber rujukan dan referensi dalam bentuk catatan kaki. Oleh karena itu untu memperjelas perbedaan subtansi penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yang mempunyai kemiripan, bersama ini dijelaskan hal-hal sebagai berikut:

Tabel: 1

Perbedaan Disertasi Penulis dengan Karya Tulis Lain

No	Nama Peneliti, Tahun, Judul, Penerbit/ Universitas	Hasil Temuan Penelitian	Kebaruan dari Peneliti
1	Hepi Riza Zen, 2015 : *Politik Uang Dalam Pandangan Hukum Positif Dan Syariah*, Jurnal Al-'Adalah, Vol 12, No 1, Fakultas Syariah UIN Raden Intan Lampung	Politik Uang disamakan statusnya dengan suap, sehingga berapapun nilai atau besaran politik uang tetsap dinyatakan haramyan	Penelitian ini lebih focus kepada penelitian atas pasal pasal apa saja yang terkaiat dengan politik uang, bagaimana praktik politik uang dalam pemilu, apa dampak yang Ditimbulkan dengan adanya praktik politik uang, bagaimana solusi agar politik uang tidak terjadi lagi serta bagiaman pemilihan umum bisa berjalan tanpa adanya praktel
2	Burhanuddin Muhtadi, 2018, *Buying Votes In Indonesia Partisans, Personal Networks, And Winning Margins*, Desertasi, The Australian National University	Desertasi ini lebih menekankan penyebab politik uang, sejauhmana pengaruh politik uang atas pilihan seseorang	
3	Haryono, 2016, *Risywah* (Suap-Menyuap) dan Perbedaannya Dengan Hadiah dalam Pandangan Hukum Islam (Kajian Tematik Ayat Dan Hadis Tentang *Risywah*), Jurnal Al-Mashlalah, Vol 4, No 07, STAI al-Hodayah, Bogor	Menjelaskan tentang kedudukan hukum suap, dimana bisa berstaus haram dan dibolehkan dalam kondisi tertentu.	politik uang
4	Harun al-Rasyid, 2017, *Fikih Korupsi (Analisis Politik Uang dalam*	Politik uang merupakan bentuk lain Korupsi yang mengakibatkan	

No	Nama Peneliti, Tahun, Judul, Penerbit/ Universitas	Hasil Temuan Penelitian	Kebaruan dari Peneliti
	Perspektif Maqāshid al-Syarîah), Buku, Jakarta : Penerbit Kencana	kerusakan, sehingga status hukumnya haram	
5	Mashudi Umar, 2015, *Money Politic dalam Pemilu Perspektif Hukum Islam (Studi Analisis Keputusan Lembaga Bahtsul Masail Nahdlatul Ulama)*, Penelitian, Probolinggo: Jurnal Studi Keislaman Vol 2, No 1, LP3M Universitas Nurul Jadid	menguraikan tentang korupsi dalam bentuk politik uang dalam pentas demokrasi yang bertentangan dengan hukum Islam. Di lain itu, tujuan syariah tujuan syariah (*Maqāshid al-Syarîah*) merupakan tujuan daripada hukum Islam itu sendiri serta merupakan sasaran dari penerapan hukum Islam. Oleh karenanya, peninjauan dalam menyikapi tujuan syariat Islam yang hendak diwujudkan dalam bentuk maslahah seperti *hifzh al-aql* (melindungi akal), *hifzh al-māl* (rnelindungi harta benda), *hifzh al-arid* (kehormatan diri) ternyata pada politik uang lebih banyak membawa kemudaratan ketimbang sebuah kemaslahatan. Kemudaratannya tentu	

No	Nama Peneliti, Tahun, Judul, Penerbit/ Universitas	Hasil Temuan Penelitian	Kebaruan dari Peneliti
		dilandaskan pada akibat, dampak ataupun pengaruh politik uang ini bagi kehidupan pribadi, keluarga, masyarakat, maupun bangsa dan negara secara umum. Ketetapan hukum politik uang ini didasarkan pada illat mustanbathah karena illat politik uang tidak dinyatakan secara tegas dalam nash, baik dalam Al-Quran maupun Hadis	

J. Sistematika Penulisan

Disetasi ini terdiri dari tujuh bab. Masing-masing bab akan terdiri dari sub-bab sebagai berikut:

Bab pertama adalah pendahuluan yang berisi latar belakang masalah dan rumusan masalah. Tujuan penelitian yang berpijak rumusan masalah. Kegunaan penelitian akan mendeskripsikan kegunan teoretis dan kegunaan praktis. Kerangka konseptual akan menguraikan pembatasan pada istilah-istilah yang digunakan agar tidak tidak menimbulkan kesalahan pemahaman. Kerangka teori, akan mendeskripsikan tiga teoeri, yaitu adalah teori keadilan yang akan menguraikan keadilan sebagai nilai filosofis dan perspektif keadilan sebagai *grand theory*, Teori sistem hukum seagai *middle theory,* berisi definisi

sistem hukum, teori sistem hukum dalam pandangan Lawrence Meir Friedman, dan sistem hukum Indonesia. Sedangkan sebagai *applied theory* adalah teori demokrasi Pancasila yang akan dirinci dengan menguraikan hakikat dan macam-macam demokrasi dan negara demokrasi Indonesia.

Kerangka Pemikiran berupa info garfis yang menggambarkan alur pemikiran penelitian ini. Berikutnya adalah metode penelitian, yang meliputi paradigma, jenis penelitian, dan metode pendekatan, teknik pengumpulan bahan hukum, dan cara analisis data dan teknik interpretasi. Originalitas Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab Kedua Kajian Pustaka yang terdiri dari konsep demokrasi, Sistem Hukum dan Sistem Hukum Indonesia, Konsep dasar, pengertian, fungsi, tujuan dan Azas Pemilihan Umum, Partai Politik dan Sistem Politik, Tindak Pidana Pemilihan Umum dan Tindak Pidana Politik Uang . Konsep demokrasi akan membahas hakekat dan macam-macam Demokrasi. Bentuk demokrasi menguraikan tentang bentuk-brntuk Demokrasi yang terdiri dari demokrasi Konmstitusional, Rakyat, Parlementer, Liberal, Terpimpin, Sosial dan Ekonomi. Sub-bab kedua menguraikan negara demokrasi yangh membahas akseptabilitas umat Islam Terhadap demokrasi dan perkembangan demokrasi Indonesia. Sub-bab ketiga membahas sistem hukum dan sistem hukum Indonesia, akan menguraikan definisi sistem hukum, keluarga sistem hukum (*parent legal system*), menguraikan dua keluarga sistem hukum yang terkenal, yaitu: sistem hukum Eropa Kontinental (*civil law*), sistem hukum Anglo Amerika (*common law*), dan sistem hukum Indonesia. Sub-bab keempat,

menjelaskan konsep dasar, pengertian, fungsi, tujuan dan asas Pemilu. Elemen-elemen dan sistem Pemilu. Sub-bab kelima menjelaskan partai politik dan system politik yang akan menguraikan pengertian dan fungsi partai politik. sub-bab keenam akan menguraikan tindak pidana Pemilu, yang berisi uraian : konsep pidana dan pemidanaan, tindak pidana dalam Pemilu. Sub-bab ketujuh menguraikan tindak pidana politik uang berisi uriaan mengenai definisi politik uang tujuan dan ketidakabsahan politik uang, dan potensi-potensi praktik politik uang.

Bab Ketiga, Regulasi Tindak Pidana Politik Uang dalam Pemilihan Umum di Indonesia yang belum berkeadilan. Terdiri lima sub-bab, yaitu: **Sub-bab pertama**: Pemilu 2004-transisi operasional konstitusi dan konsolidasi demokrasi, berisi uraian: Bagian pertama, Pemilihan Umum legislatif 2004, yang berisi: sistem hukum Pemilu 2004, dan regulasi larangan praktik politik uang dalam Pemilu 2004. Bagian kedua: Pemilihan Umum Presiden 2004, akan menguraikan: sistem hukum Pemilu Presiden 2004, regulasi hukum larangan praktik politik uang. **Sub-bab kedua**: Pemilu 2009-Pengaruh Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap makna independensi penyelenggara dan sistem Pemilu. Bagian pertama menguraikan Pemilu legislatif 2009, yang akan menguraikan sistem hukum Pemilu legislative 2009, dan larangan praktik politik uang dalam Pemilu 2009. Bagian kedua: Pemilu Presiden 2009. **Sub-bab ketiga**, Pemilu 2014-Pemantapan sistem hukum menuju kualitas demokrasi, Bagian pertama: Pemilu legislatif 2014, yang berisi: sistem hukum Pemilu legislatif 2014, substansi hukum larangan praktik politik uang,

pengertian kampanye, subyek hukum, sanksi, dan efek jera. Bagian kedua: Pemilihan Umum Presiden 2014, akan menguraikan sistem hukum Pemilu menuju kemapanan, substansi hukum larangan praktik politik uang dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008, dan Pemilihan Umum Serentak 2019.Bagian pertam: Latar belakang Pemilu serentak 2019, Bagian kedua: Sistem hukum Pemilu serentak 2019, Bagian ketiga: Regulasi larangan tindak pidana politik uang dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Sub-bab terkahir dan Bab ini adalah regulasi tindak pidana politik uang dan penegakan hukumnya dalam Pemilihan Umum 2004-2019 belum berkeadilan, akan menguraikan: gambaran umum praktik politik uang dalam Pemilu 2004-2019, penegakan hukum tindak pidana politik uang dalam Pemilu 2019, dan politik hukum Pemilu 2004-2019.

Bab empat, kelemahan-kelemahan regulasi tindak pidana politik uang dalam Pemilu di Indonesia. Sub bab pertama: tinjauan umum ketentuan internasional tentang Polituk uang, subab bab kedua ketentuan politik uang negara lain sebagai perbandingan sub bab ketiga kebijakan Legislasi dan Problem Sistemik Kepartaian dan Kepemiluan. Sub-bab keempat Budaya hukum masyarakat terhadap praktik politik uang. Bagian pertama: Makna ontologis budaya hukum. Bagian kedua: Pendekatan dan alasan-alasan praktik politik uang. Sub-bab kelima: Problematika Kelembagaan Penyelenggaraa Pemilihan Umum. Bagian pertama: Evolusi Kelembagaan dan Kewenangan Penyelenggara Pemilihan Umum. Bagian Kedua: Kelembagan Penegakan Hukum Pemilihan Umum.

Bab Kelima. Rekonstruksi Regulasi Tindak Pidana Politik Uang dalam Pemilihan Umum di Indonesia yang Berbasis Keadilan. Sub-bab pertama: Rekonstruksi Paradigma. Bagian pertama: Paradigma Demokrasi Pancasila. Bagian kedua: Paradigma Pemilihan Umum dan Kekuasaan. Sub-bab kedua: Rekonstruksi Regulasi Tindak Pidana Politik Uang Dalam Pemilihan Umum Di Indonesia Yang Berbasis Keadilan. Bagian pertama: Substansi hukum. Bagian kedua: Rekonstruksi regulasi melalui pemberatan sanksi. Bagian ketiga: Rekonstruksi Regulasi Berkaitan dengan Struktur Hukum Pemilu. Bagian keempat: Kultur hukum.

Bab Keenam : Simpulan, Saran, dan Implikasi.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

Bab ini merupakan kajian kepustakaan yang berhubungan dengan judul disertasi ini yang dibagi menjadi enam sub-bab, *pertama* menguraikan konsep dasar demokrasi, hakikat dan macam demokrasi, bentuk-bentuk demokrasi. *Kedua*, sistem hukum dan sistem hukum Indonesia. *Ketiga*, konsep dasar, pengertian, fungsi, tujuan dan asas pemilihan umum. Setelah itu sub-bab *Keempat*, akan menguraikan partai politik dan sistem politik. Kemudian sub-bab *Kelima*, tindak pidana pemilihan umum. Selanjutnya sub-bab *Keenam*, tindak pidana politik uang.

A. Konsep Demokrasi

1. Hakikat dan macam-macam demokrasi

Sebagai sistem politik [66] konsep demokrasi bukanlah konsep yang mudah dipahami, sebab ia memiliki banyak konotasi makna, variatif, evolutif, dan dinamis. Maka tidaklah mudah membuat suatu definisi yang jelas mengenai demokrasi.[67] Demokrasi bermakna variatif karena sangat

[66] Menurut Sri Soemantri, sistem politik adalah pelembagaan dari hubungan antra manusia yang dilembagakan dalam bermacam-macam badan politik, baik suprastruktur politik dan infrastruktur politik. Yang dimaksud dengan suprastruktur politik adalah lembaga-lembaga negara bersangkutan, yang pada umumnya berupa lembaga legislative dengan kekuasaan legislatif, lembaga eksekutif dengan kekuasaan eksekutif serta lembaga yudisial dengan kekuasaan yudisial. Infrastruktur politik suatu negara pada umumnya terdiri atas lima komponen yaitu: partai politik, kelompok kepentingan (*interest group*), kelompok penekan (*pressure group*), alat komunikasi politik (*media of political communication*), dan tokoh politik (*politic figure*). Lihat Max Boby DPR RI dalam *Perspektif Sejarah dan Tatanegara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 97.

[67] Pengertian definisi dapat ditemukan dari rumusan Ensiklopedi Indonesia, Jilid 2, "definisi" adalah penjelasan arti atau arti-arti sepatah kata atau perumusan batas-batas pengertian. Lihat, *Ensiklopedi Indonesia*, PT. Ichtiar Baru-Van Hoeve, Jakarta, 1980, hlm.770.

bersifat interpretatif. Oleh karena bersifat interpretatif maka banyak penguasa negara yang mengklaim negaranya sebagai negara demokrasi meskipun sebenarnya sangat tidak demokratis. Demokrasi juga merupakan konsep yang evolutif karena selalu mengalami perubahan, baik bentuk-bentuk formalnya maupun substansinya sesuai dengan konteks dan dinamika sosio-historis dimana konsep itu lahir dan berkembang.

Secara etimologis, demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yang berasal dari kata *demos* berarti rakyat dan *kratos/kratein* berarti kekuasaan. Demokrasi adalah rakyat berkuasa atau *government or rule by the people* berarti kekuasaan.[68] Filsuf Yunani kuno Aristoteles menyatakan bahwa demokrasi sebagai bentuk negara yang kurang baik. Ia mengategorikan sebagai bentuk negara yang buruk. Sebaliknya bentuk negara yang baik adalah monarki. Mengapa demokrasi dianggap kurang baik? karena demokrasi pemerintahan oleh orang banyak, dimana satu sama lain memiliki perbedaan kepentingan, latar belakang sosial ekonomi, perbedaan tingkat pendidikan yang mencolok sehingga dapat berubah menjadi anarkhis, ajang pertempuran konflik kepentingan berbagai kelompok sosial dan pertarungan elit.

Gagasan demokrasi juga berkembang secara evolutif, dimulai di Barat dengan lahirnya gerakan renaisans dan reformasi. Gerakan ini ditandai dengan desakralisasi kekuasaan gereja, memperjuangkan kebebasan beragama, kebebasan berpikir, kebebasan mengeluarkan pendapat, dan

[68] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik,* (Jakarta: Gramedia, 2006), hlm. 50.

mempelopori gagasan pembentukan negara bangsa.[69] Dari gerakan renaisans dan reformasi inilah kemudian lahir pemikiran-pemikiran besar tentang negara dan hukum dari pemikir-pemikir besar seperti Rousseau, John Locke,[70] Voltaire, Montesquieu.[71] Gagasan dasar teori kontrak sosial adalah, *pertama,* kedaulatan negara bukan sesuatu yang *taken for grandted* berasal dari Tuhan. Kedaulatan merupakan produk dari proses kontak sosial. *Kedua,* bahwa dunia dikuasai oleh hukum yang didasarkan pada kodrat yang mengandung prinsip-prinsip keadilan yang universal. *Ketiga,* oleh karena kekuasaan berasal dari rakyat maka harus ada jaminan atas hak-hak individu dalam masyarakat. *Keempat,* perlunya kontrol kekuasaan agar penguasa tidak melakukan penyalahgunaan kekuasaan.

Gagasan demokrasi yang berkembang di abad XIX sejalan dengan gagasan negara hukum, yang dirintis oleh Frederich Julius Stahl, Immanuel Kant, dan A.V. Dicey. Dalam pandangan para pemikir tersebut, gagasan

---

[69] Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat-Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan,* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007), hlm. 299.

[70] Roussesau mengemukakan kembali kedaulatan rakyat, dalam *"Du Contrac Social"* secara rasional ia menduga bahwa ada perjanjian diantara orang-orang untuk menyusun masyarakat. Perjanjian itu menurutnya sangat menentukan, dan dari persetujuan inilah rakyat dan juga seorang raja mendapatkan kekuasaannya untuk memerintah. Jadi pada hakikatnya yang berdaulat adalah kehendak rakyat dan raja sesungguhnya adalah hamba rakyat. Maka raja bukanlah penguasa yang berkuasa atas kehendak Tuhan. Lihat, JHR. Dr. J. von Schmid, *Het Denken Over Staat en Recht in de Negentiende Eeuw*, diterjemahkan Boentarman, *Pemikiran tentang Negara dan Hukum Dalam Abad Kesembilan Belas,* diperbarui oleh Bambang Kusriyanto B.Ph dan Thersia L.G, Cetakan Ketiga. (Jakarta: PT.Pembangunan, 1979), hlm.8.

[71] Montesquieu menggagas teori Trias Politica, pada dasarnya gagasan ini adalah menghendaki pemisahan kekuasaan negara. Kekuasaan negara tidak boleh tersentralisasi pada seorang penguasa, yang berarti kekuasaan tidak boleh bersifat personal atau hanya dikuasai oleh lembaga politik tertentu. Sebab kalau hal ini terjadi maka akan terjadi kesewenang-wenangan.

demokrasi identik dengan negara hukum, dimana prinsip *rule of law* dijadikan sebagai dasar kehidupan bernegara. Negara hukum berdasarkan prinsip *rule of law* memiliki prinsip-prinsip, pengakuan terhadap hak asasi manusia, menerapkan pemisahan kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu, pemerintahan berdasarkan undang-undang. Menurut Budiardjo, untuk terselenggaranya pemerintahan demokratis di bawah *rule of law* perlu memiliki syarat-syarat sebagai berikut: (1) perlindungan konstitusional; (2) badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak; (3) Pemilu yang bebas, kebebasan untuk menyatakan pendapat; (4) kebebasan untuk berserikat dan berkumpul; dan (5) pendidikan warga negara.[72]

Dengan demikian, demokrasi adalah sebuah sistem politik. Perumusan mengenai sistem politik yang demokratis menurut *International Commission of Jurist* adalah suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil-wakil yang dipilih oleh mereka dan yang bertanggung jawab kepada mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas. Sejalan dengan rumusan tersebut, Henry B. Mayo mendefinisikan sistem politik demokrasi, di mana kebijaksanaan umum ditentukan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik,

[72] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar …Op. Cit.*,hlm. 58.

> "(*A democratic political system is one in wich public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the prinsciple of political equality and under conditions of political freedom)".*
>
> Sistem politik yang demokratis ialah di mana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.[73]

Lebih lanjut menurut Henry B. Mayo bahwa hakikat dari demokrasi yang terkandung di dalam "*government of the people*" adalah untuk menunjukkan bahwa dalam negara demokrasi, legitimasi terhadap pemerintah berasal dari kehendak rakyat "*government by people*" yakni bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan pemerintah prosesnya diawasi oleh rakyat, "*government for the people*" terkandung makna bahwa dalam penyelenggaraan suatu pemerintahan oleh pemerintah adalah harus dilangsungkan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.[74]

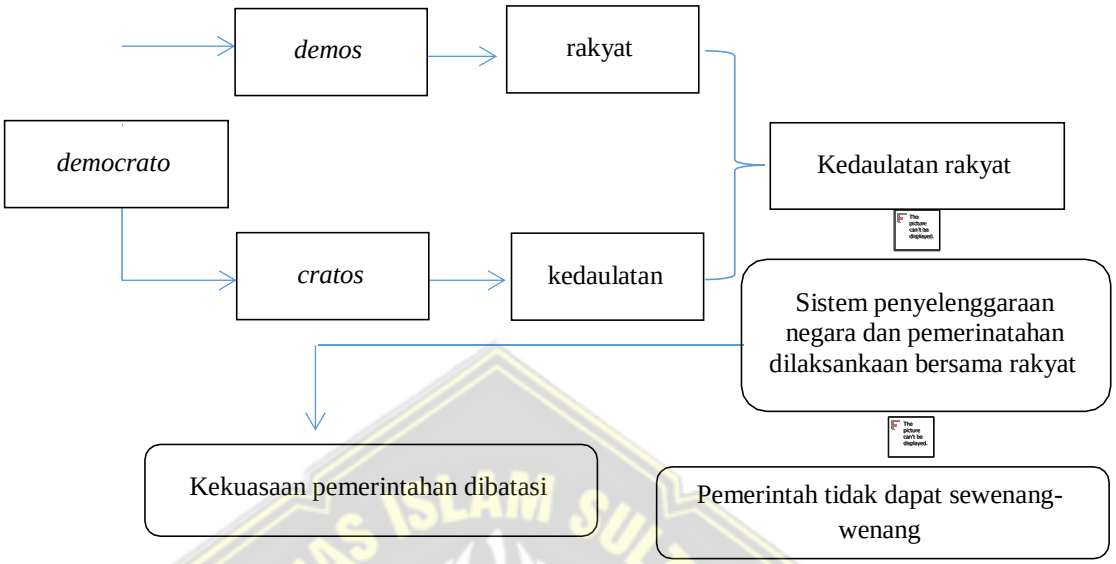
Pemaknaan demokrasi oleh Henry B. Mayo dapat dibuat dalam ragaan berikut ini :

---

[73] Henryu B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, (New York: Oxford University Press, 1960), h..70, sebagaimana dikutip Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar ... Op. Cit.*, hlm. 61.

[74] Dedi Muyadi, *Perbandingan Tindak Pidana Pemilu Legislatif dalam Perspektif Hukum di Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2013), hlm. 36-37.

Bagan: 2
Pemaknaan demokrasi menurut pemahaman Henry B. Mayo.



Dalam perkembangannya, demokrasi tidak dianggap sebagai sistem politik belaka melainkan lebih dari itu, demokrasi juga merupakan sistem pemerintahan, gaya hidup, dan tata masyarakat tertentu, yang karena itu mengandung unsur-unsur moril. Henry B. Mayo merinci nilai-nilai demokrasi sebagai berikut:

a. Menyelesaikan perselisihan secara damai dan secara melembaga. Dalam masyarakat yang demokratis, perbedaan pendapat dianggap sebagai sebuah hal yang wajar. Konflik kepentingan sebagai sebuah hal yang lumrah karena memang demokrasi memberikan tempat bagi tiap perbedaan.

b. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah. Keadaan masyarakat modern, perubahannya sangat tinggi yang disebabkan oleh diantaranya

perkembangan informasi dan teknologi, sistem sosial dan ekonomi, pemerintahan dan politik, maka pemerintah sedapat mungkin harus mengakomodasi dan menyesuaikan dengan segala perubahan tersebut.

c. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur. Dalam masyarakat yang demokratis, pergantian pimpinan atas dasar keturunan, mengangkat dirinya sendiri dan secara kudeta adalah sesuatu yang tidak wajar dalam demokrasi.

d. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum. Dalam masyarakat demokratis, golongan-golongan minoritas merasa menjadi bagian dari tiap keputusan yang diambil meskipun tidak menguntungkan dirinya karena ia merasa ikut bertanggung jawan atas segala hal yang sudah diputuskan.

e. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman. Keanekaragaman dalam masyarakat demokratis ditandai oleh beragamnya pandangan politik, sosio-kultural, ras, dan bahkan agama, yang tidak mustahil dapat menimbulkan koflik kepentingan. Akan tetapi, segala perbedaan tersebut mendapatkan tempat dan dipandang sebagai sebuah kekuatan dalam rangka memperkuat integrasi.

f. Menjamin tegaknya keadilan. Sejarah tentang demokrasi itu menarik, sedangkan sejarah tentang demokrasi itu sendiri menurut Held

membingungkan.[75] Ada dua fakta historis yang penting. *Pertama*, hampir semua orang pada masa ini mengaku sebagai demokrat. Beragam jenis politik di seluruh dunia mendeskrepsikan dirinya sebagai demokrasi. Namun demikian, apa yang dikatakan dan diperbuat oleh rezim yang satu dengan yang lainnya sering berbeda secara substansial. Oleh sebab itu, studi-studi tentang politik sampai pada identifikasi bahwa fenomena demokrasi dapat dibedakan atas demokrasi normatif dan demokrasi empirik. Demokrasi normatif menyangkut rangkuman gagasan-gagasan atau idealita tentang demokrasi yang terletak didalam alam filsafat, sedangkan demokrasi empirik adalah pelaksanaannya.[76] Karena sering terjadinya persilangan antara demokrasi normatif dan empirik itulah, maka diskusi tentang pelaksanaan demokrasi menjadi objek yang senantiasa menarik. Di sisi lain, sebagai sistem politik, demokrasi juga mengalami perkembangan dalam implementasinya.

2. Bentuk demokrasi

Konsep demokrasi bersifat interpretatif, sehingga darinya melahirkan berbagai macam demokrasi. Yang menjadikan demokrasi berkembang dalam banyak model, antara lain karena terkait dengan kreativitas para aktor politik di berbagai tempat dalam mendesain praktik demokrasi prosedural sesuai dengan kultur, sejarah, dan kepentingan mereka. Dalam literatur ilmu

[75] Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2017), hlm. 12.

[76] *Ibid*. hlm. 13.

politik, dikenal macam-macam demokrasi, yaitu: (i) demokrasi konstitusional, (ii) demokrasi rakyat, (iii) demokrasi parlementer, (iv) demokrasi liberal, (v) demokrasi terpimpin, (vi) demokrasi Pancasila, (vii) demokrasi sosial, dan (viii) demokrasi ekonomi.

a. Demokrasi Konstitusional

Demokrasi konstitusional, artinya menjadikan konstitusi sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi yang secara tertulis dalam konstitusi.77 Esensi demokrasi adalah pembagian dan pemisahan kekuasaan antara cabang kekuasaan negara yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif, diatur sedemikian rupa fungsi masing-masing ketiga cabang kekuasaan negara tersebut.

b. Demokrasi Rakyat

Istilah demokrasi rakyat juga terkait dengan konsep demokrasi yang intrepetatif, artinya masing-masing negara mengklaim sebagai penganut demokrasi meskipun sebenarnya sangat otoriter. Seperti yang dipraktikkan oleh negara-negara komunis. Interpretasi tersebut berangkat dari pengertian demokrasi sebagai "*government rule by the people.*" Dengan pengertian tersebut maka negara yang menganut paham komunisme atau otoriter juga mengaku kekuasaan ditangan rakyat. Karena partai komunis yang berkuasa secara otoriter direpresentasikan sebagai mewakili kehendak rakyat. Misalnya

77 Bambang Istianto, *Potret Buram Politik Indonesia*, (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2014), hlm. 68.

pemilihan ketua yang merupakan pilihan rakyat yang terwakili sebagai bagian dari anggota partai. Oleh karena itu, negara yang menganut ideologi komunisme juga mengklaim sebagai negara demokrasi, yaitu "demokrasi rakyat."[78]

c. Demokrasi Parlementer

Istilah demokrasi parlementer sebenarnya muncul secara sederhana yaitu mengambil nama dari sistem pemerintahan yang yang dianutnya, yaitu sistem parlementer. Dalam sistem parlementer, kekuasaan lebih berat di parlemen, dimana kewenangan parlemen lebih besar dari eksekutif, seperti berwenang mengangkat dan memberhentikan kepala pemerintahan. Dalam sistem parlementer, kekuasaan eksekutif dibagi menjadi dua, yaitu penyelenggaraan tugas pemerintahan sehari-hari, dimana kabinet pemerintahan dipimpin Perdana Menteri, sedangkan Presiden hanya sebagai kepala negara. Tugas kenegaraan kepala negara seperti mengangkat dan memberhentikan duta besar, memberikan grasi, amnesti dan rehabilitasi. Sementara Perdana Menteri menjalankan seluruh tugas-tugas pemerintahan sehari-hari.[79] Demokrasi parlementer banyak dianut oleh negara-negara Eropa Barat, seperti Inggris, Australia, Singapura, India, dan Thailand.

[78] *Ibid*, hlm. 20.

[79] Kennet Newton dan Jan W.Van Deth, *Perbandingan Sistem Politik*, (Bandung: Nusamedia, 2016), hlm. 93.

d. Demokrasi Liberal

Demokrasi liberal, sifatnya yang liberal bertumpu pada pemikiran kenegaraan dari Jhon Locke, Montesquieu, dan Immanuel Kant. Sifatnya yang demokratis, bertumpu pada pemikiran kenegaraan dari Jean Jacques Rousseau tentang kontrak sosial.[80] Prisip liberal bertumpu atas *liberty* dan prinsip demokrasi bertumpu atas *equality*. *Liberty* menurut Immanuel Kant adalah *"the free selfassertion of each-limited only by the like liberty of all".* Atas hal itu *liberty* merupakan suatu kondisi yang memungkinkan pelaksanaan secara paksa dan bebas dan hanya dibatasi seperlunya untuk menjamin koeksistensi yang harmonis antara kehendak bebas individu dengan kehendak bebas semua yang lain.[81] Demokrasi liberal berkembang di negara yang menganut ideologi liberalisme. Demokrasi tersebut sesuai dengan nilai-nilai masyarakat yang menganut paham kebebasan dan menjunjung tinggi hak asasi manusia. Masyarakatnya memiliki kebebasan mengembangkan nilai-nilai kehidupan, kebebasan berekspresi termasuk juga perilaku masyarakat sangat bebas. Dalam demokrasi liberal, otoritas negara lebih kecil dibanding dengan yang dimiliki masyarakat. Fungsi negara hanya sebagai penjaga malam. Fungsi pemerintahan hanya sebagai regulator, pengendali dan mandatori. Kekuasaan politik antara

[80] Jean Jacques Rousseau (1712-1778) dalam bukunya "Emile" (sebuah buku paedagogi) mengemukakan pikiran-pikiran tentang negara yang terkenal *"du contrat social".* Lihat, Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: Peradaban, 2007), 38-39.

[81] *Ibid,* hlm. 69-70.

eksekutif, yudikatif, dan legislatif berjalan sesuai dengan prinsip *check and balances*.

e. Demokrasi Terpimpin

Demokrasi terpimpin hanya ada dalam kamus politik di Indonesia. Munculnya istilah demokrasi terpimpin ketika Presdien Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Salah satu isi dari dekrit tersebut ialah kembali ke UUD NIR 1945 maka Presiden Soekarno menjadi Presiden yang memegang kekuasaan baik sebagai kepala negara maupun kepala pemerintahan. Demokrasi terpimpin adalah demokrasi yang dalam penyelenggaraan kekuasaan lebih terarah dan terpimpin. Kekuasaan diselenggarakan dan dikendalikan secara terpimpin di bawah seorang pemimpin.[82]

f. Demokrasi Sosial

Demokrasi sosial, munculnya istilah demokrasi sosial merupakan upaya pemikiran jalan tengah atau disebut jalan ketiga antara kegagalan sosialisme komunisme, di negara Uni Soviet dengan kegagalan liberal kapitalisme di negara berkembang. Negara yang menganut paham sosialisme, dimana peran negara besar, peran pasar dibatasi oleh intervensi pemerintah, prinsip kolektivisme kuat, negara mendominasi masyarakat madani. Di pihak lain, prinsip negara liberal atau neo liberalisme, jadi peran "pemerintah minimal". "*Civil society*" otonomi, orientasi tersebut ke arah negara kesejahteraan sebagai jaring pengaman

[82] Bambang Istianto, *Potret Buram…Op.Cit.* hlm. 70.

sosial, untuk mengeram fundamentalisme pasar bebas. Kedua jalan tersebut dikatakan "jalan kiri" dan "jalan kanan".

g. Demokrasi Ekonomi

Demokrasi ekonomi digagas oleh wakil Presiden Idonesia petama Moh. Hatta bahwa pengembangan ekonomi harus dilakukan dan dikerjakan secara bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan, yaitu melalui gotong royong, diarahkan dalam bentuk koperasi. Pemikiran Moh. Hatta dikembangkan oleh menantunya Sri-Edi Swasono. Nenurut Edi Swasono, demokrasi ekonomi adalah derivasi dari doktrin kerakyatan Indonesia. Doktrin kerakyatan adalah doktrin berdasarkan gospel "Tahta untuk Rakyat" ekonomi rakyat adalah ekonomi berbasis rakyat (*people based economy*) dan ekonomi terpusat pada kepentingan rakyat (*people centrered economy*) yang merupakan inti dari Pasal 33 UUD NI 1945. Jadi koperasi menjadi "soko guru" pembangunan ekonomi.[83]

3. Negara Demokrasi Indonesia

a. Akseptabilitas umat Islam Indonesia terhadap demokrasi

Indonesia adalah negara dengan mayoritas absolut penduduknya memeluk Islam. Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) 2020, penduduk Indonesia mencapai 270.600.000 (dua ratus tujuh puluh juta enam ratus ribu) jiwa. Dari jumlah tersebut jumlah kaum muslimin

83 Sri-Edi Swasono, *Keindonesiaan Demokrasi Ekonomi Keberdaulatan dan Kemandirian*, (Jakarta; Uiversitas Sarjana Wiyata, 2015), hlm. 99-100.

Indonesia mencapai 88,2 (delapan puluh delapan koma dua persen) beragama Islam. Dengan faktor demografi tersebut, kaum muslimin Indonesia menjadi faktor utama apakah demokasi dapat diterima atau tidak. Tanpa penerimaan mereka, mustahil demokrasi dapat tumbuh, atau tanpa dukungan mereka mustahil transisi demokrasi dan konsolidasi demokrasi dapat berjalan. Dengan demikian, umat Islam Indonesia sangat strategis secara sosiologis maupun politis, jika mampu merumuskan apa itu Islam Indonesia yang benar-benar khas Indonesia. Posisi Islam Indonesia, secara geopolitik pun sangat strategis di Asia dan Asia Tenggara. Di Asia dan Asia Tenggara umat Islam Indonesia jumlahnya demikian besar, dan cukup memberikan pengaruh jika benar-benar memberikan konstribusi dalam pengembangan landasan filosofis dan epistimologis keislaman.

Diskursus Islam dan demokrasi seolah menghadapkan ke Barat karena demokrasi lahir dan tumbuh dari Yunani dan berkembang pesat di Eropa (utara), sementara Islam lahir di Arab dan berkembang di wilayah selatan. Maka pertemuan Islam dan demokrasi merupakan pertemuan peradaban, ideologi dan akar sejarah yang panjang dan jauh berbeda. Sementara itu ada yang berpendapat bahwa akseptasi demokrasi merupakan salah satu utang dunia Islam pada Barat.[84] Memperbincangkan Islam dan demokrasi menurut Abdul Cholik,

[84] Menurut Azra, dunia Islam berutang pada Barat mengenai model politik, hukum, dan pembangunan soaial Barat dan demokrasi adalah sistem politik yang lahir di Barat. Lihat, Azyumardi Azra, *Transformasi Politik Islam…,Op. Cit*, hlm. 42.

pada dasarnya sangat aksiomatis, karena Islam merupakan agama dan risalah yang mengandung asas-asas yang mengatur ibadah, akhlak dan *muamalat* manusia.[85] Sedangkan demokrasi hanya sebuah sistem politik dan pemerintahan dan mekanisme kerja antaranggota masyarakat serta simbol yang membawa banyak nilai positif.

Esposito dan Piscatori mengidentifikasi ada tiga pemikiran mengenai hubungan Islam dan demokrasi. *Pertama*, Islam menjadi sifat dasar demokrasi, karena konsep *syura*, *ijtihad*, dan *ijma'* merupakan konsep yang sama dengan demokrasi. Konsep *syura* atau musyawarah selalu menjadi tema penting dalam setiap perbincangan tentang politik demokrasi, dan terutama sekali tidak bisa dipisahkan dari konsep politik Islam. Musyawarah merupakan perintah Allah yang langsung diberikan kepada Nabi s.a.w. sebagai teladan untuk umat. *Bay definition* musyawarah adalah suatu proses pengambilan keputusan dalam masyarakat yang menyangkut kepentingan bersama. Mufakat (*muwaffaqah* atau *muwafaqat*) adalah terjadinya persetujuan atas suatu keputusan yang diambil melalui musyawarah.[86] *Kedua*, menolak bahwa Islam berhubungan dengan demokrasi. Menurut pandangan ini, kedaulatan rakyat tidak bisa berdiri di atas kedaulatan Tuhan, juga tidak bisa disamakan antara muslim dan non-muslim dan antara laki-laki dan perempuan. Hal ini bertentangan dengan *equality*-

[85] Abdul Cholik, *Negara dan Masa Depan Ideologi Politik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017), hlm. 174.

[86] Nurcholis Majid, *Masyarakat Religius*,(Jakarta:Paramadina,2000). hlm. 8

nya demokrasi. *Ketiga,* sebagaimana pandangan pertama bahwa Islam merupakan dasar demokrasi. Meskipun kedaulatan rakyat tidak bisa bertemu dengan kedaulatan Tuhan tetapi perlu diakui, bahwa kedaulatan rakyat tersebut merupakan subordinasi hukum Tuhan. Terma ini dikenal dengan *theodemocracy* yang diperkenalkan oleh al-Maududi.[87]

Tiga pandangan di atas merupakan akumulasi yang berangkat dari kriteria umum, karakter Islam dan demokrasi, sehingga ketiga pandangan tadi tidak beriringan, bahkan berlawanan. Sebab untuk melihat hubungan Islam dan demokrasi, setidaknya menurut Turan harus dilihat dari sisi sistem, dasar-dasar politik dan nilainya.[88] Jika demokrasi dilihat dari segi sistemnya yang diikuti dengan realisasi asas pemisahan kekuasaan, model seperti ini juga diterapkan dalam Islam. Dalam kekuasaan legislatif yang merupakan kekuasaan terpenting dalam sistem demokrasi diberikan penuh kepada masyarakat dan terpisah dari kekuasaan imam atau presiden, asalkan tidak bertentangan dengan nilai-nilai al-Qur'an. Jika yang dimaksud dengan demokrasi itu terkait dengan adanya dasar-dasar politik atau sosial tertentu, misalnya persamaan dihadapan hukum, kebebasan

[87] John L, Esposito dan Jame P.Pscatori, "Democratization an Islam" dalam Middle East Journal 45, No. 3 (1991), hlm. 427-440. Dinukil oleh Abdul Cholik, *Islam, Negara…Op.Cit.*, hlm. 174.

[88] Ilter Turan, "Religion and Political Culture in Turkey", dalam *Islam in Modern Turkey*, Toper Richard (ed.) (London: IB.Tauris & Co.Id, 1994), hlm.35.

berpikir, dan keadilan sosial, maka sebenarnya hak-hak tersebut semuanya ada dalam Islam.

Dengan pandangan tersebut, jelas, umat Islam Indonesia umumnya menerima demokrasi, baik demokrasi dalam arti normatif maupun dalam arti empirik. Demokrasi dalam arti normatif dapat ditemukan dalam rumusan pasal-pasal dalam konstitusi dalam hal ini UUD NRI 1945 dan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Demokrasi normatif yang biasa diungkapkan dengan *"pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat"* diterjemahkan dalam UUD NRI 1945, *"kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".*[89] *"Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undanng-undang".*[90] Kutipan-kutipan tersebut mengindikasikan bahwa Indonesia memenuhi prasyarat demokrasi normatif. Sementara demokrasi empirik dengan uraian pada bab-bab terdahulu, Indonesia juga telah memenuhi prasyarat demokrasi empirik. Sementara demokrasi empirik dapat ditemukan dengan diselenggarakannya Pemilu secara periodik untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan anggota DPRD provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Pemilu tersebut diatur dalam satu undang-undang, dilaksanakan oleh institusi penyelengara Pemilu

[89] Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945.
[90] Pasal 28 UUD NRI 1945

yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, diikuti partai politik yang diatur dalam Undang-Undang Partai Politik. Pemilu tersebut disamping untuk memilih anggota parlemen juga untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang memangku jabatannya secara periodik dan pasti.

Penerimaan demokrasi oleh umat Islam Indonesia tidak lepas dari pandangan umat Islam Indonesia terhadap perspektif integralistik tentang Islam, khususnya hubungan antara Islam dengan politik dan sistem ketatanegaraan. Tinjauan terhadap hubungan antara Islam dengan politik dan sistem ketatanegaraan pada masa awal Islam mengungkapkan fakta sejarah yang sangat kaya sekaligus kompleks. Seperti argumen pemikir Islam tradisional, Islam adalah sebuah sistem kepercayaan atau agama yang mempunyai hubungan erat dengan politik. Dengan demikian, dalam realitasnya, komunitas Islam bersifat spiritual sekaligus temporal. Islam memberikan pandangan dunia dan kerangka makna bagi hidup individu maupun masyarakat, termasuk dalam bidang politik.[91] Dengan demikian, pada dasarnya dalam Islam tidak ada pemisahan antara agama (*din*) dan politik (*siyasah*).

[91] Azyumardi Azra, *Transformasi Politik Islam-Radikalisme, Khilafatisme, dan Demokrasi*, (Jakarta: Prenada Media Grooup bekrja sama dengan Pusat Pengkajian Islam dan Masyarakat (PPIM) UIN Syarif Hidayatullah, 2016), hlm. 24-25.

Menurut Hasan Al-Bana, Islam adalah sistem nilai yang komprehensif, mencakup seluruh dimensi kehidupan, Islam memberi petunjuk kepada umat manusia dalam seluruh aspek kehidupannya. Islam bahkan memberi jalan keluar atau solusi atas berbagai masalah penting yang dihadapi umat manusia. *"Kami memahami Islam secara integral, mencakup dimensi kehidupan dunia dan akhirat. Ini bukanlah klaim yang kami buat-buat. Namun, memang itulah yang kami pahami dari kitab Allah dan hasil tapak tilas kami kepada generasi terdahulu"*.[92] Sejalan dengan Hasan Al-Bana, pemikir Islam Sayyid Quthb dan Abul A'la Al-Maududi juga berpandangan sama. Sayyid Quthb memandang dan meyakini Islam sebagai sistem kehidupan yang menyeluruh, yang berangkat dari prinsip tauhid dan ibadah kepada Allah. Tokoh Ikhwanul Muslimin tersebut meyakini bahwa Islam adalah satu-satunya alternatif terhadap sistem-sistem Barat yang harus dipilih oleh setiap muslim, dan setiap muslim berkewajiban untuk melaksanakan Islam serta rela mati untuk mencapai tujuan Islam. Umat Islam memerlukan negara atau pemerintahan Islam. Menurut Quthb, negara Islam yang ideal ialah pada zaman Nabi.[93] Sementara Al-Maududi berpandangan bahwa syariat merupakan skema lengkap dari kehidupan dan tatanan sosial

[92] Hasan Al-Bana, *Risalah Pergerakan Ikhwanul Muslimin*, terjemahan Anis Mata dkk, (Solo, Intermedia, 1997), hlm.42. sebagaimana dinukil oleh, Haedar Nashir, *Islam Syariat-Repuduksi Salafiyah Ideologis di Indonesia*, (Bandung: Mizan, 2013), hlm. 70.

[93] *Ibid*. hlm. 71

yang saling melingkupi, dan negara Islam memperoleh landasan dasar pada syariat dengan prinsip mengakui kedaulatan Tuhan, otoritas Nabi, status perwakilan Tuhan, dan menggunakan musyawarah bersama.[94] Maududi menerima konsep demokrasi dengan istilah "teo-demokrasi, yakni demokrasi berketuhanan. Dengan isi dan cakupan ajaran yang menyeluruh itu, maka Islam menjadi agama satu-satunya yang tidak memisahkan bahkan hingga batas tertentu mempertautkan secara integratif antara agama (*din*), dan dunia (*dunya*). Integralisme Islam dengan kehidupan dunia itu termasuk dengan kehidupan politik (*siyasah, daulat*) dan hukum (*syariat*) sehingga melahirkan kesatuan tiga dimensi, yaitu "*al-din wa daulat wa syariat*".[95]

Kendati demikian, terkait dengan pemikiran kesatuan tiga dimensi, yaitu "*al-din wa daulat wa syariat",* sementara pakar berpendapat bahwa hingga saat ini kalangan umat Islam tidak ada rumusan yang sama tentang pemikiran politik dalam Islam, utamanya soal hubungan agama dan negara. Salah seorang pemikir politik al-Jabiri sebagaimana dinukil oleh Abdul Chalik menyatakan, konsep politik dalam Sunni tidak memiliki dasar yang cukup kuat, karena hanya didasarkan pada dugaan-dugaan, bukan kepastian yang berdasarkan nash al-Qur'an maupun hadits maupun dasar sejarah

[94] Din Syamsuddin, *Islam dan Politik Orde Baru*, (Jakarta: Logis, 2001), hlm.144.
[95] Haedar Nashir, *Islam Syariat…Op.Cit.* hlm. 73.

yang jelas.[96] Al-Jabiri menyatakan, "Dari fakta-fakta historis, tampak sangat jelas bahwa persoalan hubungan "agama dan negara" tidak pernah terlontar pada masa Nabi, dan tidak pula pada masa *khulafa'al-rasyidin*. Pasa masa Nabi, seluruh upaya dicurahkan untuk menyebarkan dan membela agama. Kendati "perintah" seluruhnya datang dari sang pembawa risalah, namun tak seorang pun dari mereka yang memandang "perintah" tersebut sebagai sebuah institusi "kerajaan", karena kata "kerajaan" saat itu berkonotasi negatif. Perintah tersebut juga tidak berkonotasi "negara" karena tidak ada negara (*daulah*) yang artinya sama dengan yang dimaksud sekarang. Kata *daulah* saat itu, perputaran harta atau perang, yakni perpindahan satu keadaan ke keadaan lainnya. Kaum muslimin di masa sahabat tidak memandang Islam sebagai *daulah* (negara) dalam pengertian tersebut, yakni sesuatu yang berpindah tangan ke tangan. Sesungghnya kaum muslimin saat itu memandang Islam sebagai agama pamungkas yang mengakhiri semua agama, sebuah agama yang bertahan hingga hari kiamat".[97]

b. Perkembangan Demokrasi di Indonesia

Dalam membicarakan demokrasi di Indonesia, bagaimana pun juga, tidak dapat melepaskan dari alur periodesasi sejarah politik di Indonesia. Yaitu: apa yang disebut sebagai periode pemerintahan

[96] Abdul Cholik, *Islam, Negara dan Masa Depan Ideologi Politik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017), hlm. 54-55.

[97] *Ibid*. hlm. 55.

masa revolusioner kemerdekaan, pemerintahan parlementer, pemerintahan demokrasi terpimpin, pemeritahan Orde Baru, dan pemerintahan reformasi.

Pertama, demokrasi pemerintahan masa revolusi kemerdekaan. Para pejuang perintis kemerdekaan mempunyai komitmen yang kuat mewujudkan demokrasi politik di Indonesia. Hal itu terjadi karena latarbelakang pendidikan dari para tokoh pejuang kemerdekaan tersebut. Para tokoh itu percaya bahwa demokrasi bukan sesuatu yang hanya terbatas pada komitmen, tetapi juga merupakan sesuatu yang perlu diwujudkan. Indikasi itu dituangkan dalam Pasal ayat (2) UUD NRI 1945 sebelum perubahan yang menyatakan, *"Kekuasaan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat".*

Afan Gaffar mencatat beberapa peristiwa penting yang akan membuktikan demokrasi pada pemerintahan masa revolusi kemerdekaan, yaitu:[98] (1) adanya kesadaran bahwa Presiden secara konstitusional ada kemungkinan untuk menjadi seorang diktator, dibatasi kekuasaannya ketika Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) dibentuk untuk menggantikan parlemen. Dengan Maklumat No. X, kekuasan Presiden seperti digariskan pada Pasal IV Aturan Peralihan UUD NRI 1945, yang memberikan kewenangan bagi

[98] Afan Gaffar, *Politik Indonesia-Transisi Menuju Demokrasi,* Cet. Ke-VI, (Yogyakart: Pustaka Pelajar, 2016), hlm. 10.

Presiden untuk menjalankan wewenang MPR dan DPR, dicabut.[99] Pencabutan itu berakibat pada berkurangnya kekuasaan Presiden terutama kekuasaan legislatif karena Presiden harus berbagi dengan KNIP. (2) dengan Maklumat Wakil Presiden, maka dimungkinkan terbentuknya sejumlah partai politik, yang kemudian menjadi peletak dasar bagi sistem kepartaian di Indonesia untuk masa-masa selanjutnya dalam sejarah politik di Indonesia.[100] Akan tetapi, implementasi demokrasi pada masa pemerintahan revolusi kemerdekaan baru terbatas pada interaksi politik di parlemen dan berfungsinya pers yang mendukung revolusi kemerdekaan. Elemen-elemen demokrasi yang lain belum sepenuhnya terwujud, karena situasi dan kondisi yang tidak memungkinkan. Sebab, pemerintah harus memusatkan energi untuk bersama-sama dengan rakyat mempertahankan kemerdekaan. Partai-partai politik tumbuh dan berkembang dengan cepat tetapi fungsinya yang paling utama adalah ikut memenangkan revolusi kemerdekaan, dengan menanamkan kesadaran untuk bernegara serta menanamkan semangat anti imperialisme, dan karena keadaan Pemilu belum bisa dilaksanakan.

[99] Saldi Isra, "Pergeseran Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945", Disertasi Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 2009, hlm. 163.

[100] Maklumat Pemerintah 11 November 1945 yang menentukan kabinet bertanggungjawab kepada Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia.

Kedua, periode demokrasi parlementer, periode ini berdasar pada Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950)[101] sebagai landasan konsitusionalnya. Masa ini adalah masa kejayaan parlemen dalam sejarah politik di Indonesia. Pada periode ini lembaga perwakilan rakyat memainkan peranan yang sangat tinggi dalam proses politik yang bejalan. Akuntabilitas pemegang jabatan dan politisi pada umumnya sangat tinggi, dan kehidupan kepartaian memperoleh peluang yang sebesar-besarnya untuk berkembang secara maksimal. Sekalipun Pemilu hanya dilaksanakan sekali yaitu Pemilu 1955 tetapi Pemilu tersebut dinilai benar-benar dilaksanakan dengan prinsip demokrasi.[102]

Ketiga, Evolusi dan dinamisasi demokrasi di Indonesia selanjutnya adalah Demokrasi Terpimpin. Sejak berakhirnya Pemilu 1955 Presiden Soekarno sudah menunjukkan gejala ketidaksenangannya kepada partai-partai politik. Hal itu terjadi karena partai politik sangat berorientasi pada kepentingan ideologis sendiri dan kurang memperhatikan kepentingan politik nasional secara keseluruhan. Bahkan pernah pada suatu kesempatan di Istana Merdeka Presiden Soekarno melontarkan keinginannya untuk

[101] UUDS 1950 dibentuk berdasarkan persetujuan bersama antara Pemerintah Republik Indonesia Serikat dengan Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 19 Mei 1950. Piagam persetujuan tersebut dituangkan dalam bentuk Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 dan dicatat dalam Lembaran Negara Nomor 56 Tahun 1950. UUDS 1950 mulai berlaku sejak 17 Agustus 1950 sampai dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

[102] *Ibid*. hlm. 16-17.

membubarkan saja partai-partai politik.[103] Presiden Soekarno juga melontarkan gagasan agar terbentuk pemerintahan gotong royong, yang melibatkan semua kekuatan politik yang ada, termasuk Partai Komunis Indonesia yang selama ini tidak pernah terlibat secara resmi dalam koalisi kabinet. Untuk mewujudkan gagasannya tersebut, Presiden Soekarno kemudian mengajukan usulan yang dikenal dengan "konsepsi Presiden". Melalui konsepsinya tersebut, terbentuk kemudian apa yang disebut sebagai "Dewan Nasional" yang melibatkan semua partai politik dan organisasi sosial kemasyarakatan.[104]

Demokrasi Terpimpin dimulai dengan dikeluarkannya Dekrit Presdien 5 Juli 1959, yang salah satu isinya memberlakukan kembali UUD 1945 dan tidak berlakunya lagi Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Alasan dikeluarkannya Dekrit Presiden adalah Konstituante tidak mungkin lagi menyelesaikan tugas yang dipercayakan oleh rakyat kepadanya untuk menyusun UUD. Hal yang demikian dianggap dapat membahayakan persatuan dan kesatuan negara, dan merintangi pembangunan semesta untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur. Jalan itu ditempuh sebagai satu-satunya jalan untuk menyelamatkan negara proklamasi.

[103] *Ibid*. hlm. 25
[104] *Ibid*.

Ada dua belas ciri dari Demokrasi Terpimpin, menurut Ismail Suny dapat diduga bahwa arah pemerintahan yang dibentuk Presiden dalam rangka kembali UUD 1945 adalah pemerintahan yang non-demokratis dan sistem politik yang akan dibangun adalah sistem politik yang non-demokrasi pula. Hal ini dapat diamati dari definisi pada butir:[105]

(1) Demokrasi Terpimpin adalah demokrasi yang cocok dengan kepribadian dan dasar hidup bangsa Indonesia.
(2) Demokrasi Terpimpin, demokrasi di segala soal kenegaraan dan kemasyarakatan, yang meliputi bidang-bidang politik, ekonomi, dan sosial.
(3) Konsekuensi dari pada pinsip Demokrasi Terpimpin adalah:
    (a) penerbitan dan pengaturan menurut wajarnya kehidupan kepartaian sebagai alat perjuangan dan pelaksana cita-cita bangsa Indonesia dalam satu undang-undang kepartaian, yang ditujukan terutama kepada keselamatan negara perwakilan rakyat Indonesia, sebagaimana dirumuskan dalam Musyawarah Nasional pada bulan September 1957, dengan jalan yang demikian dapat dicegah pula adanya sistem multi partai, yang pada hakikatnya mempunyai pengaruh tidak baik terhadap stabilitas politik kita.
    (b) menyalurkan golongan-golongan fungsional, yaitu kekuatan-kekuatan potensial nasional dalam masyarakat, yang tumbuh dan bergerak secara dinamis, secara efektif dalam guna kelancaran roda pemerintahan dan stabilitas politik.
    (c) keharusan adanya sistem yang lebih menjamin kontinuitas dari pemerintah, yang sanggup bekerja melaksanakan programnya, yang sebagian besar dimuat dalam pola pembangunan semesta.

[105] Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif,* (Jakarta: Calindra, 1965), hlm. 179-182.

Dengan demikian Demokrasi Terpimpin adalah demokrasi yang dalam penyelenggaraan kekuasaan lebih terarah dan terpimpin. Kekuasaan diselenggarakan dan dikendalikan secara terpimpin agar semua terkendali di bawah seorang pemimpin. Pengelolaan negara gaya Demokrasi Terpimpin menimbulkan krisis diberbagai bidang yang ditandai oleh demonstrasi mahasiswa, pelajar, ormas yang didukung oleh Angkatan Darat, akhirnya Soekarno mengeluarkan Surat Perintah 11 Maret 1966 (Supersemar).[106] Dengan mengeluarkan Supersemar tersebut, Presiden Soekarno praktis kehilangan kekuasaannya, kendati secara resmi masih menjabat sebagai Presdein dalam status Presiden konstitusional tetapi tentaralah yang memegang kendali. Dengan demikian berakhirlah era Demokrasi Terpimpin.

Keempat, Demokrasi Pancasila. Evolusi dan dinamisasi demokrasi berikutnya adalah demokrasi Pancasila. Istilah demokrasi Pancasila berkaitan dengan ideologi negara dan bangsa Indonesia. Istilah ini muncul pada masa pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Jenderal Soeharto. Pada waktu itu, dalam membangun kehidupan politik salah satuya adalah membangun dan menata demokrasi supaya sejarah Orde Lama yang penuh dengan pertikaian politik antar partai karena mempraktikkan demokrasi liberal dan

[106] Surat perintah 11 Maret 1966 yang kemudian dikenal dengan Supersemar berisi dua perintah, pertama Soekarno setuju menyerahkan kepada Soeharto untuk mengambil langkah-langkahapap pun yang diperlukan untuk memulihkan ketertiban dan keamanan umum. Kedua, meminta Soeharto untuk melindungi Presiden, semua anggota keluarga, hasil karya dan ajarannya. Lihat Yusuf Wanandi, *Menyibak Tabir Orde Baru, Memoar Politik Indonesia 1965-1998*, (Jakata: Kompas, 2014), hlm. 68.

demokrasi terpimpin. Disebutkan bahwa demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang dikembangkan berdasarkan pada pemahaman terhadap nilai-nilai permusyawaratan dan permufakatan sebagaimana yang tercantum dalam sila ke empat Pancasila.

Dalam kajian ilmu politik, era demokrasi Pancasila identik dengan apa yang disebut sebagai rezim Orde Baru sehingga dalam kajian ini ketika menyebut Demokrasi Pancasila semakna dengan Orde Baru. Era demokrasi Terpimpin yang didominasi Soekarno (dengan saingan dari PKI dan Angkatan Darat) disebut sebagai Orde Lama yang dilawankan dengan era setelah tampilnya Soeharto sebagai pucuk pimpinan nasional yang disebut Orde Baru.

Kelima, demokrasi masa era reformasi. Reformasi Mei 1998 telah membawa berbagai perubahan mendasar dalam kehidupan bernegara dan berbangsa Indonesia. Demokrasi era reformasi ditandai dengan tidak adanya pemimpin sentral dan menentukan. Munculnya pusat-pusat kekuasaan baru di luar negara telah menggeser kedudukan seorang Presiden RI dari penguasa yang hegemonik dan monopolistik menjadi pemerintahan biasa, yang sewaktu-waktu dapat digugat dan bahkan diturunkan dari kekuasaannya. Demokrasi era reformasi juga ditandai dengan perubahan sistem politik dan penyelenggaraan negara dan pemerintahan didasari demokratisasi, otonomi daerah, dan sistem *check and balances* antarcabang kekuasaan negara sebagai dampak dari perubahan UUD NRI 1945 yang menjadi salah satu tuntutan dari

gerakan reformasi 1998. Momenetum reformasi dimanfaatkan sebaik-baiknya untuk melakukan reformasi konstitusi. Dalam pandangan Asshiddiqie,107 UUD NRI 1945 menjadi instrumen politik yang ampuh untuk membenarkan berkembangnya otoritarianisme yang menyuburkan praktik-praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme di sekitar kekuasaan Presiden. Oleh karena itu menurutnya, dimana reformasi menyeluruh dengan berakhirnya kekuasaan Presiden Soeharto, agenda reformasi konstitusi menjadi sebuah keniscayaan. Sebab, menurut Asshiddiqie, reformasi politik dan ekonomi yang bersifat menyeluruh tidak mungkin dilakukan tanpa diiringi oleh reformasi hukum, sedangkan reformasi hukum yang menyeluruh tidak mungkin dilakukan tanpa didasari oleh agenda reformasi ketatanegaraan yang mendasar, dan itu berarti diperlukan adanya *constitusional reform* yang tidak setengah hati.[108]

B. Sistem Hukum dan Sistem Hukum Indonesia

1. Definisi sistem hukum

Sistem berasal dari bahasa Yunani "systema" yang berarti suatu keseluruhan yang tersusun dari sekian banyak bagian (*whole compound of several parts*).[109] Gabriel A. Almod, mengartikan sistem sebagai suatu

107 Jimly Asshiddiqie, "Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia: Pengantar Perubahan", Makalah The Habibie Center, Jakarta, 2001.

[108] *Ibid.*

[109] William A.Shrode and Dan Voich, Organization and Management; Basic System Concepts, (Malaysia: Irwan Book Co.1974), hlm..115. sebagaimana dikutip Jaenal Arifin, *Peradilan Agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Kencana,2008), hlm. 116.

konsep ekologis yang menunjukkan adanya suatu organisasi yang berinteraksi dengan satu lingkungan yang mempengaruhi maupun yang dipengaruhi. Dalam ilmu hukum, sebagaimana dalam cabang ilmu-ilmu lain, diperlukan adanya tatanan yang kokoh agar ilmu itu kokoh. Tatanan tersebut dikenal dengan sistem. Dengan merujuk pemikiran Almod, Sudikno Mertokusumo mendefinisikan sistem hukum sebagai suatu kesatuan yang terorganisasi, terstruktur yang terdiri dari unsur-unsur atau bagian-bagian yang mengadakan interaksi satu sama lain dan mengadakan kerja sama untuk kepentingan dan tujuan kesatuan.[110]

Berdasarkan definisi sistem dan definisi sistem hukum dari Sudikno Mertokusumo, penulis mengikuti pandangan dari Jaenal Arifin mendefinisikan sistem hukum sebagai satu kesatuan yang utuh dari tatanan-tatanan yang terdiri atas bagian-bagian, yang satu sama lain berhubungan dan kait mengait secara erat. Suatu sistem dianggap merupakan suatu himpunan bagian yang saling berkaitan dan membentuk suatu keseluruhan yang rumit dan kompleks tetapi merupakan satu kesatuan yang mengacu pada adanya satu syarat, yakni struktur.[111]

a. Keluarga sistem hukum

Para pakar perbandingan hukum (*comparative law)*, secara garis membedakan adanya dua keluarga sistem hukum (*parent legal system*)

[110] Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Penemuan Hukum,* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993),. hlm. 51.

[111] Jaenal Arifin, *Peradilan Agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia,* (Jakarta: Kencana,2008),, hlm. 116.

di dunia, yaitu *common law system* (*Anglo-America Legal System*), yang didominasi hukum tidak tertulis dan *presedent* (putusan hakim terdahulu), dan *civil law* (*Continental Europe Legal System*), yang didominasi oleh hukum perundang-undangan.

1) Sistem Hukum Eropa Kontinental (*Civil Law*)

Sistem hukum Eropa Kontinental (*civil law*) adalah sistem hukum yang dianut oleh negara-negara Eropa Kontinental yang didasarkan atas hukum Romawi.[112] Disebut Sistem hukum Eropa Kontinental (*civil law*) karena hukum Romawi pada mulanya bersumber kepada karya agung Kaisar Iustinianus *Corpus Iuris Civilis*. Sistem *civil law* dianut oleh negara-negara Eropa Kontinental sehingga kerap disebut juga sistem Kontinental. Hukum Romawi yang merupakan sumber dari sistem *civil law* telah menempuh sejarah yang panjang untuk sampai kepada tingkat perkembangan yang tinggi. Semua itu bermula dari penemuan *Corpus Iuris Civilis*. Kodifikasi itu merupakan puncak pemikiran hukum Romawi yang sudah ratusan tahun. Kodifikasi tersebut dirasakan amat berpengaruh terhadap pemikiran hukum Barat.[113]

[112] Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Edisi Revisi, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, Cet. Ke-5, 2013), hlm. 223.

[113] Sharma, Western Political Though, (Plato to Hugo Grotius), (New Delhi: Sterling Publishers Private Limited, 1982), hlm. 84, dikutip oleh Ahmad Suhelmi dalam *Pemikiran Politik Barat, Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007), hlm. 6.

Sistem hukum Eropa Kontinental (*civil law*) mempunyai tiga karaktristik, yaitu adanya kodifikasi, hakim tidak terikat kepada preseden sehingga undang-undang menjadi sumber hukum yang terutama, dan sistem peradilan bersifat inkuisitorial. Ketiga hal tersebut membedakan sistem *civil law* dari sistem *comman law*:[114] *Pertama,* kodifikasi, gagasan kodifikasi mempunyai sejarah yang panjang, diantaranya dengan merujuk pada semboyan Revolusi Perancis yaitu *liberte, fraternite,* dan *egalite*, disamping memerlukan kepastian hukum juga memerlukan kesatuan hukum. Dari sinilah timbul gagasan kodifikasi. Diantara gagasan kodifikasi tersebut adalah pada perundingan tokoh revolusi pada 1792-1795. Pada bulan Juni 1793 disiapkan Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Kedua, hakim terikat pada undang-undang yang dibuat oleh parlemen. Para hakim harus memberikan alasan atas putusannya dan tidak dapat membuat putusan untuk diterapkan secara umum.[115] Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa penganut sistem *civil law* memberi keleluasaan yang besar bagi hakim untuk memutus perkara tanpa perlu terikat pada putusan-putusan hakim terdahulu, dan Ketiga, sistem peradilan bersifat inkuisitorial. Dalam sistem itu, hakim mempunyai peranan yang besar dalam

[114] *Ibid*., hlm. 244.
[115] *Ibid*., hlm. 250.

mengarahkan dan memutus perkara, hakim aktif dalam menemukan fakta dan cermat dalam menilai alat bukti.[116]

Dengan titik tekan pada kodifikasi maka hukum terdapat secara lengkap dan sistematis dalam undang-undang dan tugas hakim adalah mengadili sesuai atau menurut bunyi undang-undang maka teori ini disebut dengan legisme atau positivism undang-undang.[117] Kumpulan norma yang tersusun secara sistematis itu adalah rumusan yang bermakna, karena ia menjadi sumber kegiatan penemuan hukum oleh pengemban hukum.[118] Akan tetapi penemuan hukum disini dianggap sebagai kejadian yang teknis dan kognitif, yang mengutamakan undang-undang yang tidak diberi tempat pada pengakuan subjektif atau penilaian. Hakim tidak diberi kesempatan berkreasi. Oleh karena hakim mendasarkan pada peraturan-peraturan di luar dirinya, hakim tidak mandiri karena harus tunduk pada undang-undang. Dari sinilah kemudian lahir ungkapan bahwa hakim adalah mulut atau corong undang-undang maka penemuan hukum jenis ini disebut sebagai penemuan hukum heteronom.[119]

---

[116] *Ibid.*

[117] Sudikno Mertokusumo, dan A. Pitlo, *Penemuan Hukum…., Loc Cit,* hlm. 54.

[118] Sidharta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum,* (Yogyakarta: Genta Publishin, 2013), hlm. 198.

[119] Sudikno Mertokusumo, dan A. Pitlo, *Penemuan Hukum…., Loc Cit,* hlm. 35

2) Sistem Hukum Anglo Amerika (Common Law)

Sistem Hukum Anglo Amerika (*common law*) adalah sistem hukum yang dikembangkan di Inggris yang didasarkan atas hukum asli rakyat Inggris. *Common law* dianut oleh suku-suku Anglika dan Saksa yang mendiami sebagian besar Inggris sehingga disebut juga dengan sistem *Anglo Saxon*. Negara-negara yang berbahasa Inggris yang merupakan bekas jajahan Inggris menganut *common law*. Akan tetapi, Amerika Serikat sebagai bekas jajahan Inggris mengembangkan sistem yang berbeda dari yang berlaku di Inggris meskipun masih dalam kerangka *common law*.[120]

Di lain pihak, perkembangan ekonomi, politik, dan teknologi yang terjadi di Amerika Serikat lebih pesat daripada yang terjadi di Inggris. Perkembangan demikian menyebabkan terjadinya transaksi dengan negara-negara lain. Hal ini berimplikasi pada banyaknya hukum Amerika Serikat yang dijadikan acuan atau landasan transaksi yang bersifat internasional. Oleh karena itu, sistem *common law* pada saat ini lazim disebut sebagai sistem *Anglo-American*. Sistem *common law* juga mempunyai tiga karakteristik, yaitu: yurisprudensi sebagai sumber hukum yang pertama, doktrin *stare decisi* (preseden), dan adanya *adversary system*.

[120] Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Edisi Revisi, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, Cet. Ke-5, 2013), hlm. 224.

Pertama, dianutnya yurisprudensi sebagai sumber hukum yang terutama, merupakan suatu produk dari perkembangan hukum Inggris yang tidak dipengaruhi oleh hukum Romawi. Kedua, doktrin *stare decisis* atau preseden, yaitu hakim terikat untuk menerapkan putusan pengadilan terdahulu baik yang ia buat sendiri atau oleh pendahulunya untuk kasus serupa. Di Inggris, dengan menerapkan doktrin ini otoriras pengadilan bersifat hierarkis, yaitu pengadilan yang lebih rendah harus mengikuti putusan pengadilan yang lebih tinggi untuk kasus serupa.[121] Ketiga, *adversary system*. Dalam sistem ini, kedua belah pihak yang bersengketa masing-masing menggunakan *lawyers*-nya berhadapan di depan seorang hakim. Masing-masing pihak menyusun strategi sedemikian rupa di depan pengadilan. Apabila diperlukan *jury*, hakim tidak memberikan putusan mana yang menang dan mana yang kalah atau tertuduh bersalah atau tidak bersalah. Hakim memberi perintah kepada *jury* untuk mengambil putusan dan *jury*-lah yang mengambil putusan. Putusan ini harus diterima oleh hakim.[122]

Karakter dalam *common law* yang kemudian melahirkan materiil yuridis atau otonom, sebagai lawan dari heteronom. Menurut pandangan ini pelaksanaan hukum oleh hakim bukanlah semata-mata logika murni dan penggunaan rasio yang tepat, tetapi

[121] *Ibid*.
[122] *Ibid*. 254.

lebih merupakan masalah pemberian bentuk yuridis pada asas-asas hukum materiil yang menurut sifatnya tidak logis, dan tidak mendasarkan pada pikiran yang abstrak, tetapi lebih pada pengalaman dan penilaian yuridis.[123] Alasan lainnya bahwa undang-undang itu tidak mungkin lengkap. Undang-Undang hanyalah merupakan suatu tahap tertentu dalam proses pembentukan hukum dan bahwa undang-undang wajib mencari pelengkapnya dalam praktik hukum yang teratur dari hakim (yurisprudensi), dimana asas yang merupakan dasar undang-undang dijabarkan lebih lanjut dan dikonkretisasi, diisi, dan diperhalus dengan asas-asas baru. Penemuan hukum seperti ini disebut dengan penemuan hukum otonom.

3) Sistem Hukum Indonesia

Sistem hukum Indonesia, apabila dilihat dari keluarga sistem hukum (*parent legal system*) di dunia, yaitu *common law system* (*Anglo-America Legal System*), yang didominasi hukum tidak tertulis dan *presedent* (putusan hakim terdahulu), dan *civil law* (*Continental Europe Legal System*), yang didominasi oleh hukum perundang-undangan, maka sistem Indonesia banyak dipengaruhi oleh sistem hukum Eropa Kontinental (*civil law*). Hal ini dapat dipahami karena Indonesia bekas jajahan Belanda sebagaimana

[123] Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Edisi Kedua, Cetakan Kelima. (Yogyakarta: Liberty, 2005), hlm. 55.

ditegaskan dalam Aturan Peralihan Pasal II yang berbunyi, *"Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang menurut Undang-Undang Dasar ini".* Dengan mengikuti teori sistem hukum dari Lawrence Meir Friedman dimana sistem hukum itu terdiri dari struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum maka dapat diidentifikasi sistem hukum Indonesia sebagai berikut.

Pertama, struktur hukum yang menopang tegaknya hukum di Indonesia berupa badan-badan seperti DPR dan Presiden sebagai pembentuk undang-undang,[124] beserta birokrasi pemerintahan lainnya seperti kepolisian, kejaksaan, Komisi Pemberantasan Korupsi, juga peradilan dan lembaga bantuan hukum. *Kedua*, susbtansi hukum, substansi hukum Indonesia sangat dipengaruhi oleh tiga subsistem hukum yaitu subsistem hukum asli, hukum Islam, dan hukum barat. Ketiga subsistem tersebut akhirnya sebagai trikotomi hukum nasional tetapi yang khas dari sistem hukum nasional Indonesia adalah sistem hukum yang menempatkan Pancasila sebagai cita hukum. Cita hukum ini terdiri dari nilai-nilai, belum mewujud sebagai norma. Setelah Pancasila diikuti oleh norma-norma hukum positif yaitu UUD NRI 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah dan lain-lain sebagaimana

[124] Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD NRI 1945.

diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.[125] *Ketiga* budaya hukum, menurut Bagir Manan, budaya hukum diistilahkan dengan lingkungan penegakan hukum. Lingkungan penegakan hukum adalah lingkungan sosial tempat hukum berlaku dan ditegakkan. Menurut Bagir Manan, selama ini, persoalan penegakan hukum yang benar dan adil selalu diarahkan pada pelaku penegakan hukum yang benar dan adil.[126] Penegakan hukum tidak berada dalam suatu wilayah yang kosong. Penegakan hukum terjadi di tengah-tengah masyarakat yang dpaat dipengaruhi oleh interaksi sosial yang terjadi dalam masyarakat.[127] Masih menurut pandangan Bagir Manan, hukum bukan sekedar peristiwa penegakan hukum, melainkan mencakup pula aturan-aturan hukum, kenyataan-kenyataan sosial sebagai lingkungan tempat berlaku hukum, dan para pelaku hukum.[128]

C. Konsep Dasar, Pengertian, Fungsi, Tujuan dan Asas Pemilihan Umum

1. Konsep Dasar dan Pengertian Pemilihan Umum

Salah satu pilar utama pemerintahan demokratis adalah terselenggaranya Pemilu dengan baik, tetapi demokrasi tidak sama dengan

---

[125] Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5234.

[126] Bagir Manan, *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian*, (Jakarta: Asosiasi Advokat Indonesia, 2009), hlm. 56.

[127] *Ibid*. hlm. 57.

[128] *Ibid* hlm. 52-54.

Pemilu. Walaupun Pemilu hanya salah satu aspek dari demokrasi, Pemilu yang demokratis adalah menjadi syarat penting dalam penyelenggaraan negara yang demokratis. Pemilu dalam teori demokrasi adalah penghubung antara prinsip kedaulatan rakyat dan praktik pemerintahan oleh sejumlah kecil pejabat. Warga negara memilih pemimpinnya dan melalui mereka diputuskan isu-isu harian yang substantif.[129] Dengan demikian, konsep dasar dari Pemilu adalah kedaulatan rakyat, kedaulatan adalah ciri, pertanda atau atribut hukum dari negara.[130] Ajaran kedaulatan yang digagas Jean Bodins, kemudian berkembang seiring dengan perkembangan sejarah politik yang bergeser dari kekuasaan sistem monarki menuju sistem demokrasi yang sampai saat ini masih dipandang sebagai sistem politik yang terbaik. Demokrasi sebagai sistem politik, sebagaimana dikemukakan Henry B. Mayo, di mana kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil rakyat yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.[131]

Pemilihan yang dilaksanakan secara berkala dan berkesinambungan tersebut merupakan ciri dari negara demokrasi. Dengan demikian, melaksanakan kedaulatan rakyat adalah dengan cara menentukan atau

[129] Williem R. Liddle, *Pemilu-pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik*, (Jakarta: LP3ES, 1992), hlm. 32.

[130] Dedi Mulyadi, *Perbandingan Tindak Pidana Pemilu Legislatif dalam Perspektif Hukum di Indonesia*, (Bandung Refika Aditama, 2103), hlm. 35.

[131] Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory…Loc.Cit.* hlm. 61.

turut menentukan sesuatu kebijakan kenegaraan tertentu yang dapat dilakukan sewaktu-waktu menurut tata cara tertentu. Artinya, untuk menentukan kebijakan rakyat yang berdaulat untuk memutuskannya melalui perantara wakil-wakil di lembaga perwakilan. Dalam hal ini berarti kedaulatan rakyat disalurkan melalui sistem perwakilan atau sistem yang bersifat tidak langsung.[132] Namun untuk menentukan siapa yang akan menduduki jabatan puncak eksekutif maupun legislatif maka rakyat secara sendirilah yang harus menentukan melalui Pemilu secara langsung. Dalam perkembangannya penyaluran pendapat rakyat yang berdaulat dalam sistem demokrasi, ada yang bersifat langsung (*direct democracy*) dan ada pula yang bersifat tidak langsung (*indirect democracy*) atau bisa juga disebut sebagai demokrasi perwakilan (*representative democracy*).[133]

Jimly Asshiddiqie, mendefinisikan Pemilu secara sederhana, menurut Asshiddiqie, Pemilu adalah termasuk referendum adalah mekanisme penentuan pendapat rakyat melalui sistem yang bersifat langsung.[134] Sementara Dedi Mulyadi mendefinisikan Pemilu secara lebih lengkap, Pemilu adalah sebuah mekanisme politik modern untuk meginternalisasi aspirasi, espektasi, dan kepercayaan masyarakat dalam menentukan dan memilih pemimpinnya di lembaga legislatif maupun eksekutif di pusat dan daerah secara langsung.[135] Sementara itu, definisi

---

[132] Dedi Mulyadi, *Perbandingan Tindak Pidana…Op.Cit.* hlm. 53

[133] Asshiddiqie, Jimly, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi,* (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer , 2007), hlm. 740.

[134] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi,* (Jakarta; Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 742.

[135] Dedi Mulyadi, *Perbandingan Tindak Pidana…Op.Cit.* hlm. 58.

Pemilu dalam penelitian ini merujuk pada definisi yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang mendefinisikan Pemilu sebagai sarana kedaulatan 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.[136] Definisi yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, cukup mewakili definisi Pemilu secara umum, mengingat di banyak negara, tujuan Pemilu pada hakikatnya hanya memilih anggota-anggota parlemen maupun pimpinan eksekutif. Secara demikian maka Pemilu sering dianggap sebagai penghubung antara prinsip kedaulatan rakyat dan praktik pemerintahan oleh sejumlah elit politik. Meskipun definisi dari Undang-Undang Pemilu cukup akomodatif tetapi adakalanya Pemilu juga tidak hanya untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di lembaga legislatif dan esekutif tetapi juga ada Pemilu yang bertujuan untuk mengetahui pendapat rakyat yang lazim dikenal dengan istilah referendum, seperti yang pernah terjadi pada jajak pendapat di bekas provinsi Timor Timur yang sekarang menjadi negara berdaulatan negara Timor Leste.[137]

[136] Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

[137] Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur.

Dari definisi Pemilu dapat disimpulkan bahwa Pemilu adalah mekanisme ketatanegaraan yang merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilakukan secara periodik dengan sistem tertentu yang diikuti oleh peserta Pemilu baik partai politik maupun perseorangan dengan tujuan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat dan memilih pucuk pimpinan pemerintahan baik nasional maupun lokal.

2. Fungsi, Tujuan dan Asas Pemilihan Umum

Dengan memahami pengertian Pemilu sebagaimana diuraikan pada paragrap di muka maka dapat diketahui fungsi Pemilu dalam negara demokrasi adalah untuk memastikan terjadinya pembatasan kekuasaan terutama pada aspek *limit of power*, yaitu pembatasan kekuasaan agar jabatan kekuasaan dalam suatu negara tidak dipangku oleh seseorang atau sekelompok orang dalam waktu yang tidak terbatas. Ketiadaan pembatasan kekuasaan dari aspek *limit of power* bukan saja menciptakan adanya pemangku jabatan yang tidak terevaluasi, tetapi lebih jauh berpotensi membuat pemangku jabatan tumbuh menjadi penguasa tiran dan otoriter yang pada gilirannya menjaid pemicu digunakannya cara-cara di luar konstitusi (*out side constitution*) untuk menghentikan praktik tiran tersebut.[138] Indonesia pernah mempunyai dua pengalaman penting dalam kaitan ketiadaan *limit of power*. Presiden Ir. Soekarno dengan Demokrasi

[138] Rahmat Bagja dan Dayanto, *Hukum Acara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu*, (Depok: RajaGrafindo Persada, 2020), hlm. 9.

Terpimpinnya, berkuasa selama lebih kurang dua puluh dua tahun dan hanya sekali melaksanakan Pemilu (Pemilu 1955) itu pun hasil dari Pemilu yang demokratis tersebut dibubarkan oleh Presiden melalui Dekrit 5 Juli 1945.[139] Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dipandang menjadi awal kedikatatoran Presiden Soekarno. Kediktatoran dan otoritarianisme itu dapat dibutikan dari beberapa tindakannya atau kebijakannya yang melampaui kewenangannya sebagai Presiden seperti membubarkan konstituante sebuah majelis hasil Pemilu yang dibentuk untuk menyusun undang-undang dasar[140], membubarkan DPR,[141] bersedia diangkat menjadi Presiden seumur hidup,[142] merecoki pengadilan,[143] dan

---

[139] Melalui Ketetapan MPRS Nomor III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno Menjadi Presiden Republik Seumur Hidup.

[140] Dekrit Presiden 5 Juli 1959 berisi tiga pernyataan penting, yaitu *pertama*, pembubaran konstituante, *kedua*, penetaan berlakunya UUD 1945, dan ketiga pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Dewan Pertimbangan Agung.

[141] Saat Presiden mengajukan RAPBN sebesar 44 milyard rupiah, DPR menolak dan hanya menyetujui 36 milyard rupiah, maka pada tanggal 5 Maret 1960,Presiden membubarkan DPR melalui Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 3 Tahun 1960 tanggal 24 Juni 1960, dan membentuk DPR Gotong Royong (DPR GR) melalui Penpres Nomor 4 Tahun 1960 tangal 24 Juni 1960. Kemudian melalui Penpres Nomor 156 Tahun 1960 tanggal 24 Juni 1960 tanggal 24 Juni 1960, Presiden mengangkat anggota-anggota DPR GR, dimana Masyumi dan PSI tidak lagi masuk dalam keanggotan DPR GR.

[142] Pengangkatan Soekarno sebagai Presiden seumur hidup berdasarkan Tap MPRS Nomor II/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno Menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup.

[143] Keabsahan Presiden untuk dapat campur tangan dalam proses peradilan didasarkan pada Pasal 19 UU Nomor 19 Tahun 1964 yang menyatakan, *"Demi kepentingan revolusi, kehormatan Negara dan Bangsa atau kepentingan masyarakat mendesak, Presiden dapat turun atau campur tangan dalam soal-soal pengadilan."*Dalam ketentuan Pasal 19 UU Nomor 19 Tahun 1964, terdapat dua istilah, yaitu *"turun tangan"* dan *"campur tangan"* yang keduanya memiliki arti yang berbeda. Adapun alasan yang dapat digunakan oleh Presiden untuk melakukan tindakan yang demikian adalah sangat luas dan tanpa kontrol perihal kebenarannya, yaitu alasan revolusi, kehormatan negara dan bangsa atau kepentingan masyarakat dan masih ditambah lagi dengan ketentuan "yang sangat mendesak." Demikian pula Pasal 23 UU Nomor 13 Tahun 1965 menegaskan lebih rinci

membubarkan partai-partai politik.[144] Pada 1967, setelah menganggap Soekarno tidak dapat mempertanggungjawabkan "tragedi nasional G30S/PKI," MPRS mencabut mandat Soekarno sebagai Presiden. Seokarno kehilangan jabatannya berdasarkan Tap MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967, yang sekaligus mendudukkan Soeharto sebagai Pejabat Presiden. Setahun kemudian melalui Tap MPRS Nomor XIII/MPRS/1968 Soeharto diangkat menjadi Presiden definit.[145] Begitu pula dengan penguasa Orde Baru Soeharto yang berkuasa lebih dari tiga puluh tahun dengan menjadi figur sentral kehidupan politik. Pendekatan yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru di bawah Soeharto disamping pengendalian ketertiban dan keamanan juga dilakukan melalui legal rasional, yakni memperkuat posisi segala tindakan penguasa baru didasarkan pada legitimasi konstitusional.[146] Keduanya menjadi pelajaran demokrasi yang penting, betapa ketidakjelasan penggunaan *limit of power*

tentang keabsahan Presiden untuk ikut campur tangan atau turun tangan dalam peradilan, yaitu: (1) Dalam hal di mana Presiden melakukan turun tangan, sidang dengan seketika menghentikan pemeriksaan yang sedang dilakukan dan mengumumkan keputusan Presiden dalam sidang terbuka dengan membubuhi catatan dalam berita acara dan melampirkan keputusan Presiden dalam berkas tanpa menjatuhan putusan. (2) Dalam hal-hal di mana Presiden menyatakan keinginannya untuk melakukan campur tangan menurut ketentuan-ketentuan Undang-undang Pokok Kekuasaan Kehakiman, sidang menghentikan musyawarah dengan jaksa. (3) Keinginan Presiden dan hasil musyawarah diumumkan dalam sidang terbuka setelah sidang dibuka kembali.

[144] Melalui Penpres Nomor 7 Tahun 1959 tentang Syarat-syarat dan Penyederhanaan Kepartaian.

[145] MPRS mencabut mandat Soekarno sebagai Presiden Soekarno kehilangan jabatannya berdasarkan Tap Nomor XXXIII/MPRS/1967.

[146] Moh.Mahfud MD, *Politik Hukum…Op.Cit,* hlm.150.

dalam penyelenggaraan kekuasaan negara harus berakhir dengan cara paksaan ekstra parlementer oleh rakyat.[147]

Demokrasi sebagai sistem politik[148] akan memberikan legalitas dan legitimasi pemerintahan maupun lembaga perwakilan. Legalitas artinya, seberapa jauh masyarakat mau menerima dan mengakui kewenangan, keputusan, atau kebijakan yang diambil oleh seorang pemimpin.[149] Dalam konteks legitimasi, maka hubungan antara pemimpin dan masyarakat yang dipimpin lebih ditentukan adalah keputusan masyarakat untu menerima atau menolak kebijakan yang diambil oleh sang pemimpin. Dengan demikian maka pemerintahan harus dibentuk berdasarkan sistem hukum dan konstitusi, karena dalam fungsi konstitusi adalah sebagai penentu dan pembatas kekuasaan organ negara, pengatur hubungan kekuasan antarorgan negara, pengatur hubungan kekuasan antarorgan negara dan

[147] Pada tanggal 21 Mei 1998 Presiden Soeharto menyatakan berhenti dari jabatan Presiden setelah terjadi gelombang unjuk rasa besar-besaran, yang dimotori oleh mahasiswa, pemuda, dan berbagai komponen bangsa lainnya, di Jakarta dan daerah-derah lainnya. Berhentinya Presiden Soeharto di tengah krisis ekonomi dan moneter yang sangat memberatkan kehidupan masyarakat Indonesia menjadi awal dimulainya era baru yang dikenal dengan era reformasi.

[148] Robert A. Dahl dalam menjelaskan tentang sistem politik menghubungkan beberapa unsur spektrum sangat luas yang meliputi hubungan antara kontrol, pengaruh, kekuasaan, dan otoritas. Jika keempat hubungan tersebut berjalan dengan berbanding lurus dan menjadi pola yang tetap dalam interaksi masyarakat, maka sistem politik akan memiliki kemampuan yang signifikan. Pendapat Dahl tersebut sebagaimana diuraikan dalam *Modern Politic Analisys*, yang menyatakan, *"a political system as any persistent pattern of human relationships that involves, to significant extent, control, influence, power or authority".* Jadi menurut Rober A. Dahl, bahwa sistem politik adalah pola yang tetap dari hubungan antara manusia yang memiliki hubungan pada tingkat berat yang meliputi hubungan antara kontrol, pengaruh, kekuasaan, maupun wewenang.Lihat, Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rehctstaat), (Bandung:* Refika Aditama, 2009), hlm. 124-125.

[149] Trubus Rahardianshah P, *Pengantar Ilmu Politik, Paradigma, Konsep Dasar dan Relevansinya untuk Ilmu Hukum,* (Jakarta: Universitas Trisaksi, 2006), hlm, 179.

warga negara, pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasan negara, penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli kepada organ negara.[150]

Akan tetapi, tidak cukup hanya berdasarkan hukum dan konstitusi semata tetapi harus juga dipercaya. Artinya lembaga perwakilan dan pemerintahan harus sesuai dengan hasil Pemilu. Dari sini kemudian diketahui tujuan dari Pemilu yaitu untuk memilih wakil-wakil rakyat di parlemen dan pucuk pimpinan eksekutif maka ada kepastian bahwa hasil pemilihan itu mencerminkan kehendak rakyat diberikan oleh seperangkat jaminan yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemilu.[151] Sejalan dengan pandangan tersebut, M. Laica Marzuki berpendapat bahwa Pemilu bertujuan memilih orang atau partai politik untuk menduduki suatu jabatan di lingkungan lembaga perwakilan rakyat atau di lembaga eksekutif. Lembaga perwakilan yang dimaksud oleh Laica Marzuki adalah anggota DPR, anggota DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota.[152] Tujuan dari Pemilu tersebut di atas disebut tujuan Pemilu secara konvensional, yang oleh Jurgen Habermas dikoreksi dengan menyatakan bahwa melalui Pemilu, warga negara memiliki kemungkinan untuk mengungkapkan pendapat mereka sendiri secara

---

[150] Jimly Asshiddiqie, *dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2005), hlm. 33-34.

[151] F. S. Swantoro, Kampanye dan Profile Pemilu 1997, dalam *Analisis CSIS, Pemilu Mengebiri Demokrasi*, Jakarta, Edisi Maret-April 1997, h.. 181. Dikutip dari, Toni Andrianus Pito, dkk, *Mengenal Teori-teori Politik*, (Bandung: Nuansa, 2006), hlm. 298.

[152] M. Laica Marzuki, "Penyelesaian Pelanggaran dan Perselisihan Hasil Pemilu/Pemilukada". Materi disampaikan dalam Sidang Tertutup Doktor Ilmu Hukum Universitas Parahiyangan Bandung 2011, hlm. 1.

publik supaya suara-suara yang sensitif terhadap masalah dapat dikelola oleh sistem politik yang ada. Pemilu yang disebutnya sebagai ruang demokrasi adalah tempat warga negara menyatakan opini-oini, kepentingan-kepentingan dan kebutuhan-kebutuhan mereka secara diskursif.[153] Dengan demikian, tujuan dari Pemilu adalah untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, dan melaksanakan hak asasi warga negara. Untuk menentukan jalannya negara, rakyatlah yang harus mengambil keputusan melalui perantara wakil-wakilnya yang akan duduk di lembaga perwakilan. Hak-hak rakyat untuk menentukan jalannya pemerintahan dan fungsi-fungsi negara sebagaimana diatur dalam undang-undang dasar.

Negara-negara demokrasi modern pasti mempunyai sistem Pemilu yang disesuaikan dengan ideologi, sistem pemerintahan, budaya masyarakat, dan sistem kepartaian. Namun demikian perlu diintrodusir apa itu sistem Pemilu. Menurut Giovanni Sartori, sistem Pemilu adalah sebuah bagian yang paling esensial dari kerja sistem politik. Sistem Pemilu bukan hanya instrumen politik yang paling mudah dimanipulasi, ia juga membentuk sistem kepartaian dan mempengaruhi spektrum representasi.[154]

---

[153] F. Budi Hardman, *Demokrasi Delibratif Menimbang "Negara Hukum" dan "Ruang Publik" dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas,* (Yogyakarta: Pustaka Filsafat Kanisius, 2009), hlm. 133.

[154] Toni Andrianus Pito, dkk, *Mengenal Teori-teori Politik,* (Bandung: Nuansa, 2006), hlm. 299.

Dari definisi Pemilu dan pandangan para pakar yang dikutip pada paragrap di atas, maka negara-negara yang menyelenggarakan Pemilu dengan sendirinya menunjukkan bekerjanya sistem negara hukum dan demokrasi dari negara yang bersangkutan. Bekerjanya sistem negara hukum melalui penyelenggaraan Pemilu dapat dilihat dari tujuan dari Pemilu yang untuk memilih anggota parlemen atau cabang kekuasaan legislatif dan pucuk pimpinan baik pusat maupun lokal sebagai cabang kekuasaan eksekutif. Dengan Pemilu pula negara-negara yang menyelenggarakan Pemilu secara periodik juga menunjukkan bekerjanya sistem demokrasi, dimana rakyat yang mempunyai kekuasaan kemudian diagregasikan melalui wakil-wakilnya yang dipilih melalui mekanisme konstitusional, periodik, dan berkepastian.

Sementara mengenai asas atau prinsip Pemilu menurut *Office Democratic Institution and Human Right (ODIHR)* berjudul *Election Observation Handbook*, asas atau prinsip Pemilu dimaknai sebagai upaya untuk mendemokratiskan Pemilu yakni memastikan penyelenggaraan Pemilu dengan tingkat akuntabilitas yang tinggi. Setidaknya ada delapan asas Pemilu yang demokratis, yaitu:[155]

a. *Periodic election*, yakni menyelenggarakan Pemilu dengan interval waktu yang regular dan ditetapkan dengan undang-undang.

[155] Rahmat Bagja dan Dayanto, *Hukum Acara…Op.Cit.* hlm.12-14.

b. *Genuine election*. Pemilu demokratis diadakan pada lingkungan sosial politik yang kondusif, di mana hak kebebasan asasi dijunjung tinggi dan pluralisme politik bisa tumbuh.

c. *Free election*, yakni penyelenggaraan Pemilu demokratis harus mampu menjamin dan melindungi hak kebebasan dan politik warga negara.

d. *Fair election*, yakni penyelenggaraan Pemilu demokratis memiliki kemampuan menjamin kontestasi yang berkeadilan dan menjunjung tinggi kesetaraan. Hal yang dimaksud dengan berkeadilan dalam hal ini adalah sebagai berikut:

e. Kerangka hukum Pemilu didesain berdasarkan prinsip imparsial dalam artian tidak menguntungkan salah sau pihak yang berkompetisi. Penegakan hukum Pemilu juga harus tidak tebang pilih, semua peserta Pemiu harus diperlakukan sama didepan hukum Pemilu.

f. Regulasi dana kampanye harus tegas transparan, harus ada pemisahan yang jelas mana yang menjadi aset publik dan mana asset peserta Pemilu, melarang dana publik atau asset publik untuk kepentingan kampanye.

g. Bias media merupakan hal yang harus dikawatirkan dalam Pemilu karena pemberitaan yang timpang atau memiliki kecenderungan yang memihak, secara lansgung mendeskreditkan peserta Pemilu yang lain.

h. Penyelenggara Pemilu harus professional, netral, dan efektif :

1) *Universal suffrage*, yakni mampu menjamin hak memilih dan dipilih semua warga negara yang memenuhi syarat berdasarkan undang-undang.
2) *Equal Suffrage*, setiap warga negara memiliki satu suara dan tiap suara ditakar dengan nilai yang sama, yakni "satu orang satu suara".
3) *Votting by scret ballot.* Untuk menjamin prinsip ini, penyelenggara Pemilu harus mampu memastikan kerahasiaan pilihan dari para pemilih.
4) *Hinest counting and reporting of result.* Prinsip ini mensyaratkan kepada penyelengara Pemilu ketika mereka menjalankan tugas penghitungan suara dan tabulasi suara bertindak secara professional, imparsial, efisiensi, dan akurat.

Dengan demikian dapat disimpulkan konsep dasar, fungsi, tujuan prinsip-prinsip Pemilu adalah:

a. Konsep dasar Pemilu adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat yang berfungsi:
   1) memberikan basis legitimasi dan legalitas kekuasaan pejabat-pejabat publik yang pengisian jabatannya melalui Pemilu;
   2) sebagai sarana untuk mengevaluasi akuntabilitas penggunaan mandat politik yang diberikan rakyat kepada pejabat-pejabat publik baik legislatif maupun eksekutif yang mekanisme pengisian jabatannya melalui Pemilu.

b. Prinsip atau asas Pemilu bersifat universal, yaitu: *Periodic election, Genuine election, Free election, Fair election, Universal suffrage, Equal Suffrage, Votting by scret ballot, Hinest counting and reporting of result.*

3. Elemen-elemen dan Sistem Pemilihan Umum

Dengan merujuk definisi Pemilu maka sudah tergambar elemen-elemen Pemilu, yaitu: (1) rakyat; (2) peserta Pemilu; (3) penyelenggara Pemilu; dan (4) sistem Pemilu. Hubungan elemen Pemilu membentuk satu jalinan yang tidak dapat dipisahkan. Jalinan yang tidak tidak dapat dipisahkan itulah yang penulis sebut dengan hukum Pemilu (*electoral laws*). Di Indonesia, hukum Pemilu meliputi seperangkat perundang-undangan yang popular dikenal paket undang-undang bidang politik, yaitu Undang-Undang Partai Politik, Undang-Undang Pemilu, dan Undang-Undang Pemilihan Gubenrur, Bupati, dan Walikota. Oleh karena itu akan diuraikan masing-masing elemen tersebut sehingga akan tergambar bagaimana hukum Pemilu diatur dalam kebijakan legislasi.

a. Rakyat, setiap warga negara yang sudah dianggap dewasa dan memenuhi persyaratan menurut undang-undang dapat memilih wakil-wakil mereka di parlemen, termasuk pemimpin pemerintahan, kepastian bahwa hasil pemilihan itu mencerminkan kehendak rakyat diberikan oleh seperangkat jaminan yang tercantum dalam peraturan

perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemilu.[156] Di Indonesia, untuk dapat menjadi pemilih dalam Pemilu ditentukan sudah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih, sudha kawin, atau sudah pernah kawin.[157]

b. Peserta Pemilu. Di banyak negara termasuk di Indonesia, peserta Pemilu adalah partai politik untuk memilih anggota parlemen, perseorangan untuk memilih senat dan Presiden dan Wakil Presiden. Di Indonesia, peserta Pemilu adalah dibagi tiga kelompok, yaitu: (i) partai politik untuk Pemilu anggota DPR, anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota; (ii) perseorangan untuk pemilu anggota DPD; dan (iii) pasangan calon untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

c. Penyelenggara Pemilu. Pada umumnya, penyelenggara Pemilu adalah badan independen yang bertugas menyelenggarakan Pemilu baik Pemilu legislatif maupun Pemilu eksekutif, seperti di Amerika Serikat otoritas yang menyelenggarakan Pemilu Presiden dinamankan *United States Electoral College* adalah lembaga konstitusional yang memilih presiden dan wakil presiden Amerika Serikat.[158] Sementara di Indonesia, penyelenggara Pemilu adalah sebuah komisi pemilihan

---

[156] F. S. Swantoro, Kampanye dan Profile Pemilu 1997, dalam *Analisis CSIS, Pemilu Mengebiri Demokrasi*, Jakarta, Edisi Maret-April 1997, hlm. 181. Dikutip dari, Toni Andrianus Pito, dkk, *Mengenal Teori-teori Politik*, (Bandung: Nuansa, 2006), hlm. 298.

[157] Pasal angka 34 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

[158] https://id.wikipedia.org/wiki/Lembaga_Pemilihan_Umum_(Amerika Serikat), diunduh pada Kamis, 12 Agustus 2021 pukul 21.06 WIB.

umum, yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.[159] Lembaga tersebut kemudian oleh undang-undang disebut dengan Komisi Pemilihan Umum (KPU). Mengenai penyelenggara Pemilu, sudah diatur dalam undang-undang tersendiri yaitu dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 secara *ekspressis verbis* dikatakan bahwa penyelenggara adalah KPU, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai satu kesatuan sistem.[160]

d. Sistem Pemilu. Dalam kepustakaan ilmu politik, dikenal beracam-macam sistem Pemilu, akan tetapi secara umum berkisar pada dua prinsip, yaitu: *Single-member constituency* (satu daerah pemilihan memilih satu wakil, atau yang lebih dikenal dengan sistem distrik), dan *Multi- member constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil, biasanya dikenal dengan sistem proporsional representasi atau sistem perwakilan berimbang.[161]

   1) *Single-member constituency* System (sistem distrik). Dalam sistem distrik, setiap kesatuan geografis mempunyai satu wakil dalam dewan perwakilan rakyat. Untuk keperluan itu negara dibagi dalam sejumlah besar distrik dan sejumlah wakil dalam dewan perwakilan rakyat ditentukan oleh jumlah distrik. Calon yang dalam satu distrik memperoleh suara yang terbanyak menang, sedangkan suara-suara yang ditujukan kepada calon-

[159] Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945.
[160] Pasal 1 angka 7 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum..
[161] Miriam Budiardji, *Dasar-dasar ...Op. Cit.*,hlm. 177.

calon lain dalam distrik itu dianggap hilang dan tidak diperhitungkan lagi, bagaimana kecil pun selisih kekalahannya.

Sistem distrik mempunyai sejumlah kelemahan yaitu: (1) sistem ini kurang memperhitungkan adanya partai-partai kecil dan golongan minoritas, apalagi jika golongan ini terpencar dalam beberapa distrik. (2) sistem ini kurang representatif dalam arti bahwa calon yang kalah dalam satu distrik, kehilangan suara yang telah mendukungnya. Hal ini berarti bahwa ada sejumlah suara yang tidak diperhitungkan sama sekali, dan kalau ada beberapa partai yang mengadu kekuatan, maka jumlah suara yang hilang dapat mencapai jumlah yang besar. Hal ini akan dapat dianggap tidak adil oleh golongan-golongan yang merasa dirugikan.

Namun demikian, sistem distrik juga mempunyai kelebihan, yaitu: (1) karena kecilnya distrik, maka wakil yang terpilih dapat dikenal oleh penduduk distrik sehingga hubungannya dengan penduduk distrik lebih erat sehingga dengan demikian dia akan lebih memperjuangkan kepentingan distrik. (2) sistem ini akan mendorong ke arah integrasi partai-partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu. Hal ini akan mendorong partai-partai untuk menyisihkan perbedaan-perbedaan yang ada dan mengadakan kerja sama dan sistem ini akan mendorong penyederhanaan partai. (3) berkurangnya partai dan meningkatnya kerja sama mempermudah terbentuknya

pemerintahan yang stabil dan mempertingkat stabilitas nasional.[162]

2) *Multy-member constituency System* (sistem perwakilan berimbang). Dalam sistem perwakilan berimbang, ini dimaksudkan untuk menghilangkan kelemahan dari sistem distrik. Gagasan pokok ialah bahwa jumlah kursi yang diperoleh oleh sesuatu golongan atau partai adalah sesuai dengan jumlah suara yang diperoleh. Dalam sistem ini setiap suara dihitung, dalam arti bahwa suara lebih yang diperoleh oleh suatu partai atau golongan dalam suatu daerah pemilihan dapat ditambah pada jumlah suara yang diterima oleh partai di dalam daerah pemilihan lain, untuk menggenapkan jumlah suara yang diperlukan guna memperoleh kursi tambahan.

   Sistem perwakilan berimbang ini mempunyai beberapa kelemahan, yaitu: (1) sistem ini mempermudah fragmentasi partai dan timbulnya partai baru. Sistem ini tidak menjurus ke arah integrasi partai bahkan lebih mempertajam perbedaan-perbedaan. (2) wakil yang terpilih lebih merasa dirinya terikat kepada partai dan kurang merasakan loyalitas kepada daerah pemilihan yang telah memilihnya. Hal ini disebabkan oleh karena dianggap bahwa dalam pemilih semacam ini partai lebih menonjol peranannya dari pada kepribadian seseorang. (3) Banyaknya partai menyulitkan

[162] *Ibid.*

terbentuknya pemerintahan yang stabil, oleh karena umumnya harus mendasarkan diri atas koalisi dua partai atau lebih.[163]

Kinerja sistem Pemilu dipengaruhi oleh banyak faktor, misalnya kesadaran politik, tingkat pendidikan, sosial ekonomi masyarakat, keberagaman idologi, etnik dan suku, kematangan partai, dan kondisi geografis. Faktor-faktor tersebut mempunyai implikasi-implikasi yang khas terkait perilaku memilih (*voting behavior*) masyarakat, sebagaimana sistem Pemilu mempunyai pengandaian-pengandaian tertentu pula. Misalnya sistem proporsional diaggap lebih bisa meredam konflik sedangkan sistem distrik dianggap mudah menimbulkan konflik.

Dari elemen-elemen Pemilu maka Pemilu seharusnya:

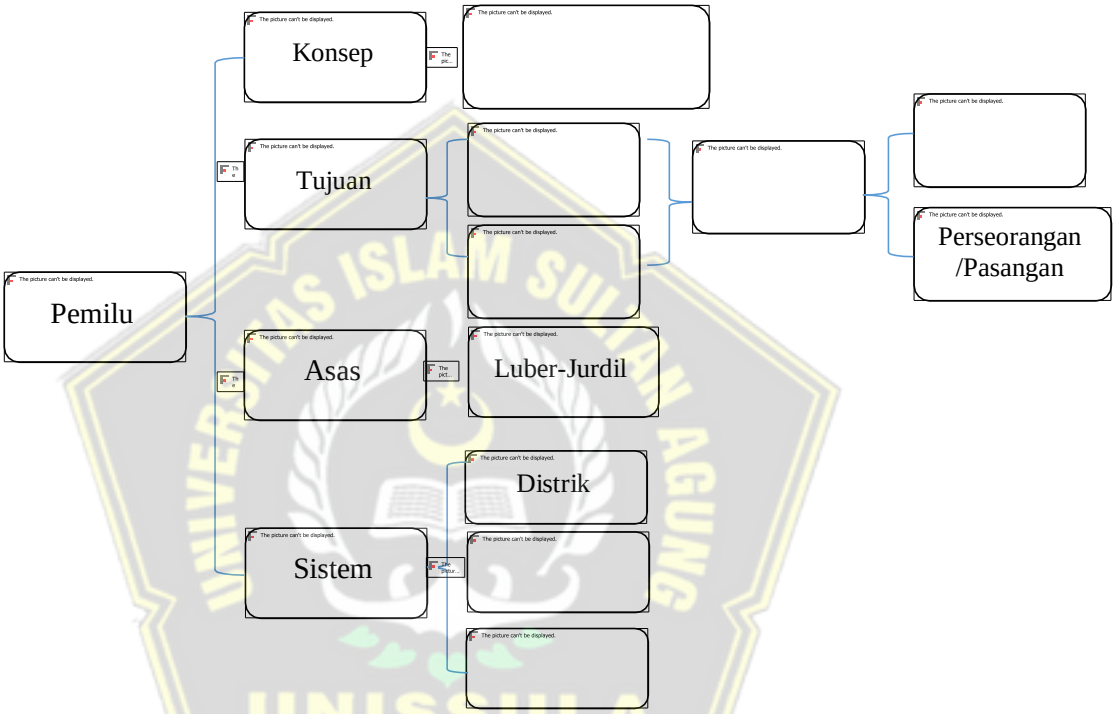
a) menjamin parlemen yang baik;
b) tidak terlalu rumit;
c) memberi inisiatif untuk melakukan kerja sama antara peserta Pemilu;
d) menghasilkan legitimasi yang tinggi terhadap parlemen dan pemerintah yang tercermin dalam persepsi publik;
e) membantu terbentuknya pemerintahan yang stabil dan efisien;
f) menciptakan akuntabilitas publik pemerintah dan wakil-wakil rakyat;

[163] *Ibid.*

g) membantu menciptakan oposisi yang kuat.[164]

Dari uraian di atas dapat dibuat bagan sebagai berikut:

Bagan 3 :
Konsep, Tujuan, Asas, dan Sistem Pemilu



D. Partai Politik dan Sistem Politik

Urgensi mengkaji partai politik dan sistem politik adalah karena partai politik adalah peserta Pemilu dan dalam mengejawantahkan peranan partai politik tidak dapat dilepaskan dari sistem politik. Oleh karena itu perlu dideskripsikan mengenai peranan partai politik dalam Pemilu dikaitkan dengan sistem politik.

[164] Toni Andrianus Pito, dkk, *Mengenal Teori-teori Politik…Op.Cit.* hlm. 305-306.

1. Pengertian dan Fungsi Partai Politik

Miriam Budiardjo mendefinisikan partai politik sebagai suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional.[165] Dari definisi Budiardjo tersebut, maka keberadaan partai politik adalah cermin dari perlindungan hak atas kebebasan berpendapat, berkumpul, dan berserikat.[166] Disamping mencerminkan pelaksanaan hak asasi atas kebebasan berpendapat, berkumpul, dan berserikat, eksistensi partai politik di negara-negara penganut demokrasi dan negara hukum mendapat legitimasi untuk memperoleh kekuasaan dan merebut dukungan rakyat kekuasaan secara konstitusional.

Dengan definisi tersebut juga dapat dibedakan antara partai politik dengan gerakan, (misalnya kalau di Indonesia yang popular menggunakan istilah gerakan adalah Muhammadiyah), sama-sama kelompok, juga sama-sama menginginkan perubahan, hanya kalau gerakan cara mewujudkan gagasan tersebut tidak melalui mekanisme Pemilu. Akan tetapi gerakan biasanya tujuan bersifat pragmatis, ideologis, dan fundamentalis. Berbeda pula dengan kelompok penekan (*pressure group*) dan kelompok

[165] Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar….Op.Cit*. hlm. 160-161.
[166] Pasal 28 UUD NRI 1945.

kepentingan (*interest group*). Kelompok-kelompok ini bertujuan untuk memperjuangkan kepentingannya tetapi tidak menempatkan wakilnya di lembaga-lembaga perwakilan (misalnya parlemen), melainkankan cukup mempengaruhi beberapa partai politik. Dengan demikian, kelompok-kelompok ini mempunyai kepentingan yang sempit dan pragmatis.

Dengan membedakan antara partai politik dan kelompok penekan (*pressure group*) dan kelompok kepentinan (*interest group*) maka dapat ditemukan fungsi dari partai politik, yaitu diantaranya:[167]

(1) Partai politik sebagai sarana komunikasi politik. Salah satu tugas dari partai politik adalah menyalurkan aneka ragam pendapat dan aspirasi masyarakat dan mengaturnya sedemikian rupa sehigga kesimpangsiuran pendapat dalam masyarakat berkurang. Disamping sebagai sarana penyaluran aspirasi dan pendapat yang tidak kalah penting juga menjadi sarana mengkomunikasikan kebijakan-kebjakan pemerintah kepada masyarakat.

(2) Partai politik sebagai sarana sosialisasi politik. Dalam fungsi ini partai politik menjadi sarana menyampaikan niai-nilai dan norma-norma dari generasi ke generasi.

(3) Partai politik sebagai sarana rekruitmen politik. Dalam fungsi ini, partai politik berfungsi untuk mencari, mengajak orang yang berbakat untuk turut aktif dalam kegiatan politik sebagai anggota partai. Dengan demikian partai politik turut memperluas partisipasi politik.

[167] *Ibid*. hlm, 163.

(4) Partai politik sebagai sarana pengatur konflik. Dalam sistem demokrasi persaingan dan perbedaan dianggap hal yang lumrah, jika sampai terjadi konflik maka partai politik dapat mengambil peranan untuk menyelesaikan konflik tersebut.

2. Sistem Politik

Menurut Sri Soemantri, sistem politik adalah pelembagaan dari hubungan antara manusia yang dilembagakan dalam bermacam-macam badan politik, baik suprastruktur politik dan infrastruktur politik. Yang dimaksud dengan suprastruktur politik adalah lembaga-lembaga negara bersangkutan, yang pada umumnya berupa lembaga legislatif dengan kekuasaan legislatif, lembaga eksekutif dengan kekuasaan eksekutif serta lembaga yudisial dengan kekuasaan yudisial. Infrastruktur politik suatu negara pada umumnya terdiri atas lima komponen yaitu: (1) partai politik, (2) kelompok kepentingan (*interest group*), (3) kelompok penekan (*pressure group*), (4) alat komunikasi politik (*media of political communication*), dan (5) tokoh politik (*politic figure*).[168] Dengan definisi dari Sri Soemantri maka dari perspektif politik hubungan antara masyarakat dengan lembaga-lembaga politik dan komponen dalam sistem politik merupakan satu kesatuan yang saling pengaruh mempengaruhi. Hubungan mekanis politis tersebut menurut Huntington dipengaruhi

[168] Max Boby DPR RI dalam *Perspektif Sejarah dan Tatanegara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 97.

oleh:[169] (1) *kultur*, yaitu nilai-nilai, sikap-sikap, orientais, mitos dan kepercayaan yang relevan terhadap politik yang berpengaruh di masyarakat menilik identifikasi dari Huntington tersebut dalam kaitan dengan kultur, seperti di masyarakat Jawa hubungan antara rakyat dan pemimpin adalah hubungan "kawula dan gusti" sehingga melahirkan mitos "ratu adil" dan rakyat mendambakan "manunggaling kawula dan gusti", yaitu kemenyatuan keterpaduan antara rakyat dan penguasa. (2) *struktur*, yaitu organisasi formal dalam masyarakat dimana digunakan untuk menjalankan keputusan-keputusan yang berwenang, seperti misalnya partai politik, lembaga perwakilan rakyat, dan birokrasi pemerintahan. Badan-badan atau organisasi formal ini saling terkait dan terhubung baik langsung maupun tidak langsung. (3) kelompok, kelompok-kelompok sosial dan ekonomi baik yang formal maupun informal yang mengajukan tuntutan kepada struktur politik. Di Indonesia, kelompok-kelompok ekonomi seperti Kamar Dagang dan Industri (Kadin) menjadi mitra pemeirntah di bidang ekonomi dan perdagangan. Indonesia Curruption Watch (ICW) organisasi non-pemerintah yang mengkritisi dan memberikan masukan kepada lembaga-lembaga formal dalam pemberantasan korupsi, PGRI organisasi guru yang memberikan atensi pada kebijakan bidang pedidikan dan lain-lain. (4) *kepemimpinan*, yaitu individu-individu dalam lembaga-lembaga politik dan kelompok politik

[169] Makmur Amir dan Reni Dwi Purnomowati, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Tata Negara Universitas Indonesia, 2005), hlm. 9.

yang menjalankan pengaruh daripada yang lainnya dalam memberikan alokasi nilai-nilai. Seperti kedudukan seorang pimpinan partai politik diIndonesia yang begitu berpengaruh tidak hanya dalam internal partai politiknya tetapi juga pada konstalasi perpolitikan nasional. (5) *kebijakan*, yaitu pola-pola kegiatan pemerintah yang secara terbentuk dan mempengaruhi distribusi keuntungan dalam masyarakat.

Dalam konteks Indonesia, sistem politik yang dibangun semakin menunjukkan semangat demokratisasi yang ditandai dengan semaraknya aktivitas aktivitas kelompok penyeimbang, kelompok kepentingan, dan kelompok menekan dalam menyampaikan dan menyalurkan aspirasinya. Aspirasi kelompok tersebut akhirnya membentuk sistem perpolitikan Indonesia pada level suprapolitik maupun infrapolitik. Aktivitas kelompok tersebut dipengaruhi oleh nilai-nilai bangsa Indonesia, mitos, dan keyakinan politik yang kemudian berhasil mengubah sistem politik Indonesia.

E. Tindak Pidana Pemilihan Umum

1. Konsep Pidana dan Pemidanaan

Muladi dan Barda Nawawi dalam mendefinisikan pidana menghimpun pandangan beberapa pakar hukum pidana Indonesia diantaranya Sudarto yang menyatakan bahwa pidana sebagai penderitaan yang sengaja dibebankan kepada orang yang melakukan perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu. Sementara menurut Roeslan Saleh, pidana adalah reaksi atas suatu delik, dan ini berwujud suatu nestapa yang

dengan sengaja ditimpakan negara pada pembuat delik.[170] Istilah pidana sering diartikan sama dengan istilah hukuman.[171] Hukuman adalah suatu pengertian umum dan lebih luas, yaitu sebagai suatu sanksi yang tidak mengenakan yang sengaja ditimpakan kepada seseorang. Sedangkan pidana merupakan suatu pengertian khusus yang berkenaan dengan sanksi dalam hukum pidana. Walaupun ada juga persamaannya dengan pengertian umum, yaitu sebagai suatu sanksi yang berupa tindakan yang menderitakan atau suatu nestapa.[172]

Menurut Moelyatno istilah "hukuman" atau "*straf*" merupakan istilah konvensional.[173] Istilah yang benar/inkonvensional untuk menggantikan "*Straf*" adalah "Pidana". Hal tersebut sesuai dengan istilah "*strafrecht*" yang selama ini digunakan sebagai terjemahan dari "Hukum pidana". Dengan demikian, maka istilah "pidana" merupakan istilah yang lebih khusus yang dipakai dalam hukum pidana.

Kekhususan lain dari istilah pidana termasuk dalam hal bentuk atau jenis sanksi/hukumannya, dimana sifat nestapa atau penderitaan lebih menonjol bila dibandingkan dengan bentuk hukuman yang dimiliki oleh

---

[170] Eva Achjani Zulfa, *Pergeseran Paradigma Pemidanaan,* (Bandung: Lubuk Agung, 2011), hlm. 10.

[171] Hukuman (*punishment*) adalah sebuah cara untuk mengarahkan sebuah tingkah laku agar sesuai dengan tingkah laku yang berlaku secara umum. Dalam hal ini, hukuman diberikan ketika sebuah tingkah laku yang tidak diharapkan ditampilkan oleh orang yang bersangkutan atau orang yang bersangkutan tidak memberikan respon atau tidak menampilkan sebuah tingkah laku yang diharapkan. https://id.wikipedia.org/wiki/Hukuman, diunduh 30 Mei 2018,pukul 23.59.

[172] Andi Hamzah, *Sistem Pidana dan Pemidanaan Indonesia dari Retribusi ke Reformasi.(Jakarta:* Pradnya Paramita, 1985), hlm. 35.

[173] Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2008), hlm. 23.

aspek hukum lain. Bahkan para ahli hukum pidana ada yang mengatakan, bahwa hukum pidana merupakan hukum sanksi istimewa. Dikatakan pula bahwa hukum pidana merupakan sistem sanksi yang negatif. Yaitu suatu nestapa yang sifatnya mencelakakan/menderitakan yang sudah tentu membuat si terpidana menjadi tidak enak. Pidana tidak hanya tidak enak dirasakan pada waktu dijalani, tetapi sesudah itu orang yang dikenai masih merasakan akibatnya yang berupa"cap" atau "label" atau "stigma" dari masyarakat.[174]

Sistem pemidanaan ditujukan untuk mengambil langkah bagaimana menjatuhkan pidana terhadap pelaku yang melanggar aturan. Dalam hal pembaharuan hukum pidana, Konsep RUU KUHP 2012 telah merancang mengenai sistem pemidanaan yang sedikit berbeda dari KUHP sekarang. KUHP tidak menjelaskan mengenai adanya suatu tujuan pemidanaan, akan tetapi didalam RUU KUHP tujuan pemidanaan diuraikan secara jelas dalam Pasal 54 ayat (1) dan (2) yang mana ini merupakan implementasi dari ide keseimbangan. Pemidanaan bertujuan untuk:

(1) Mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi pengayoman masyarakat;
(2) Memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan sehingga menjadi orang yang baik dan berguna;

[174] Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*. (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 73.

(3) Menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan, dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat;

(4) Membebaskan rasa bersalah pada terpidana;

(5) Pemidanaan tidak dimaksudkan untuk menderitakan dan merendahkan martabat manusia.

RKUHP menyebutkan serta menjelaskan mengenai Pedoman Pemidanaan yang tidak terdapat di dalam KUHP. Pedoman Pemidanaan sejatinya akan sangat membantu hakim dalam mempertimbangkan takaran atau berat ringannya suatu hukumman atau pidana yang akan dijatuhkan. Hal ini terdapat dalam Pasal 51 ayat (1) mengenai pertimbangan dalam pemidanaan, dan Pasal 52 ayat (2) mengatur mengenai asas Rechterlijk Pardon (permaafan hakim) dengan mempertimbangkan keadilan dan kemanusiaan terhadap terdakwa. Di dalam KUHP tidak mengatur tentang Pedoman Penerapan Pidana Penjara dengan Perumusan Tunggal dan Alternatif, sedangkan RUU KUHP mengatur tentang hal itu yang terdapat dalam Pasal 58 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4). Pasal tersebut bertujuan untuk memberikan kemungkinan yang diberikan kepada hakim untuk menjatuhkan pidana denda sebagai pengganti pidana penjara terhadap terdakwa, yang mana untuk mengatasi sifat kaku dari perumusan pidana yang bersifat tunggal yang seolah-olah mengharuskan hakim untuk hanya menjatuhkan pidana penjara. Masih terkait dengan Penjelasan pasal 59-60

RUU KUHP juga mengatur tentang Pedoman Penerapan Pidana Penjara dengan Perumusan Tunggal dan Alternatif.

Menurut Barda Nawawi Arief, perumusan tujuan pemidanaan dalam RKUHP di atas masih sering dipersalahkan. Hal yang dipersalahkan tidak hanya perlu atau tidaknya tujuan pemidanaan dirumuskan di dalam RKUHP, melainkan juga isi/materi muatannya. Mengenai perlu atau tidaknya itu dirumuskan, dari berbagai diskusi/seminar tampak ada kecenderungan untuk menerima atau dapat memaklumi hal itu dirumuskan dalam RKUHP.

Menurut Barda Nawawi Arief, titik tolak dalam hukum pidana berkisar pada tiga hal, yaitu tindak pidana, kesalahan atau pertanggungjawaban pidana, pidana atau pemidanaan. Berangkat dari titik tolak tersebut, maka yang dimaksud dengan tindak pidana adalah perbuatan melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang oleh peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana.[175] Roeslan Saleh mengatakan bahwa perbuatan-perbuatan yang masuk dalam rumusan delik adalah merupakan sekumpulan perbuatan-perbuatan yang pada umumnya diancam dengan pidana.[176] Istilah tindak pidana merupakan terjemahan dari *strafbaar feit* atau *delict*, akan tetapi di dalam berbagai perundang-undangan yang berlaku tidak seragam dalam

[175] Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm. 83.

[176] Roeslan Saleh, *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana,* (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hlm. 45

menerjemahkannya, seperti peristiwa pidana, perbuatan pidana dan sebagainya. Menurut Simons,[177] unsur tindak pidana terbagi atas dua unsur, yakni: (1) Unsur objektif, yang terdiri dari: (a) perbuatan orang; (b) akibat dari perbuatan tersebut; (c) keadaan tertentu yang menyertai perbuatan tersebut. (2) Unsur subjektif, yang terdiri dari: (a) orang yang mampu untuk bertanggungjawab; (b) adanya kesalahan yang mengiringi perbuatan.

Sementara menurut Moeljatno,[178] unsur-unsur tindak pidana meliputi: (1) unsur formil, terdiri dari: (a) perbuatan manusia; (b) perbuatan itu dilarang oleh suatu aturan hukum; (c) larangan itu disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu; (d) larangan itu dilanggar. Sedangkan unsur unsur materiil, perbuatan itu harus bersifat melawan hukum, yaitu harus benar-benar dirasakan oleh masyarakat sebagai perbuatan yang tidak patut dilakukan.

Dalam ajaran hukum pidana, setiap perbuatan yang dilakukan dan memenuhi unsur tindak pidana, akan selalu dituntut adanya pertanggungjawaban berupa pengenaan sanksi pidana sepanjang memenuhi syarat untuk dapat dipertanggungjawabkan.[179] Tindak pidana dan pertanggungjawaban pidana merupakan dua istilah yang sangat luas dalam kajian hukum pidana. Oleh karenanya, perlu dibatasi kapankah perbuatan/tindakan seseorang merupakan sebuah tindak pidana? Meskipun

[177] Tolib Setiady, *Pokok-pokok Hukum Penintersier Indonesia*, (Bandung: Alfabeta, 2010), hlm.10.

[178] *Ibid*.

[179] Suhendar, *Konsep Kerugian Keuangan Negara*, (Malang: Setara Press, 2015), hlm.12.

menurut Van Hattum,[180] antara perbuatan dan orang yang melakukan perbuatan itu ada hubungan yang erat dan tidak mungkin dipisah-pisahkan.

Sementara itu, dalam konsep rancangan KUHP baru disusun dengan bertitik tolak pada tiga masalah pokok dalam hukum pidana, yaitu: (i) masalah tindak pidana; (ii) masalah kesalahan atau pertanggungjawaban pidana; dan (iii) masalah pidana atau pemidanaan.[181] Menurut Barda Nawawi Arief, dalam menetapkan sumber hukum atau dasar patut dipidananya suatu perbuatan, konsep bertolak dari pendirian bahwa sumber hukum yang utama adalah undang-undang (hukum tertulis), jadi bertitik tolak dari asas legalitas dalam pengertian yang formal. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP.[182] Akan tetapi, konsep dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP tersebut, dalam KUHP baru mengalami perluasan dengan menekankan bahwa Pasal 1 ayat (1) tersebut tidak mengurangi berlakunya "hukum yang hidup" di dalam masyarakat. Dengan demikian, disamping hukum tertulis juga memberi tempat kepada suber hukum tidak tertulis yang hidup di dalam masyarakat sebagai dasar menetapkan patut dipidananya suatu perbuatan.[183]

2. Tindak Pidana dalam Pemilihan Umum

Djoko Prakoso mengartikan tindak pidana Pemilu adalah setiap orang, badan hukum, atau pun organisasi yang dengan melanggar hukum,

---

[180] *Ibid*, hlm. 3.

[181] Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm. 79.

[182] *Ibid*. hlm. 80.

[183] *Ibid*.

mengacaukan, menghalang-halangi aau mengganggu jalannya Pemilu yang diselenggarakan menurut undang-undang. Menurut Dedi Mulyadi, definisi tersebut terlalu sederhana karena tidak dapat memotret dengan jelas apa saja ruang lingkup tindak pidana Pemilu apakah hukum pidana, hukum perdata atau hukum administrasi negara. Selanjutnya Dedi Mulyadi mendefinisikan tindak pidana Pemilu adalah rangkaian tindak pidana yang dilakukan oleh subjek hukum Pemilu dalam lingkup tahapan penyelenggaraan Pemilu yang diatur baik dalam undang-undang Pemilu maupun di luar undang-undang Pemilu.[184] Dengan mengikuti pandangan Dedi Mulyadi maka tindak pidana Pemilu merupakan tindak pidana khusus. Sesuai dengan asas "*lex specialis derogate legi generali*", yang bernakna undang-undang khusus melumpuhkan/mengalahkan undang-undang umum yang mengatur materi yang sama apabila terjadi konflik.[185] Dengan asas tersebut maka di luar subjek hukum Pemilu dan diluar objek pidana Pemilu meskipun terjadi pada tahapan Pemilu maka bukan termasuk tindak pidana Pemilu. Dengan perkataan lain merupakan ranah hukum pidana non-Pemilu. Sebagaimana pandangan Moeljatno mengenai unsur-unsur tindak pidana sebagaimana telah diuraikan pada paragrap di atas bahwa perbuatan itu dilarang itu disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu, sementara sanksi merupakan rangkaian reaksi sebagai manifestasi dari tindak pidana Pemilu terhadap pelanggaan hukum Pemilu yang dilakukan subjek hukum Pemilu

[184] Dedi Mulyadi, *Perbandingan Tindak Pidana…Op.Cit,* hlm. 186-187.

[185] Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum-Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2014), hlm. 158.

dari mulai tahap penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemidanaan. Sanksi pidana Pemilu penyelesaiannya dilakukan oleh peradilan dalam lingkungan peradilan umum (pengadilan negeri dan Pengadilan Tinggi).

Hal menarik dalam pidana Pemilu, subjek hukum tindak pidana Pemilu tidak hanya orang (*natuurlijke personen*) tetapi juga badan hukum (*rechtspersonen*). Hal ini disebabkan perkembangan karena perluasan dari konsep mengenai subjek hukum tindak pidana, yang bukan hanya manusia (*natuurlijke personen*) tetapi juga badan hukum perseroan atau korporasi (*rechtspersonen*). Penetapan korporasi (*rechtspersonen*) sebagai subjek hukum pidana dalam hukum Pidana Indonesia (KUHP) yang walaupun masih belum ada perubahan, tetapi paling tidak tahapan-tahapan perkembangan korporasi sebagai subjek hukum pidana sudah berlangsung lama sampai tahap ketiga yang ditandai dengan diaturnya korporasi sebagai subjek hukum pidana dalam beberapa undang-undang, mislanya:[186] Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Tindak Pidana Narkotika; Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi; Undang-Undang Nomor 15 Tahun2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Orang. Perumusan di atas menyatakan, yang dapat melakukan maupun yang dapat dipertanggungjawabkan adalah orang dan/atau perserikatan/koprporasi.

[186] Dwidja Priyatno, *Kebijakan Legislasi tentang Pertanggungjawaban Pidana Korporasi di Indonesia*, (Bandung: CV. Utomo, 2004), hlm. 24-30.

Demikian juga dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, rumusan subjek tindak pidananya terinternalisasi dalam 52 (lima puluh dua) pasal.

F. Tindak Pidana Politik Uang

1. Definisi Politik Uang

Politik uang merupakan istilah yang sangat pupuler dalam dunia demokrasi, terutama pada saat pelaksanaan tahapan Pemilu, dimana kata "politik uang" selalu menjadi pembahasan masyarakat, termasuk para peserta Pemilu maupun penyelengara Pemilu itu sendiri. Politik uang selalu bermuara pada ketersediaan dana yang mencukupi dan yang diperlukan dalam menjalankan aktivitas para peserta Pemilu dalam mendulang suara pada hari pemungutan suara. Hal ini sejalan dengan realitas, dimana aktivitas politik memerlukan uang (sumber daya) yang tidak sedikit, terlebih dalam kampanye Pemilu, dimana para peserta Pemilu selalu bersentuhan langsung dengan masyarakat pemilih saat melakukan kegiatan kampanye yang tentu saja membutuhkan uang sebagai operasional.

Menurut Fredrick dan Andrea's, politik uang[187]secara harfiah dapat diartikan sebagai pertukaran dalam pengertian ekonomi sederhana, bisa

[187] Istilah politik uang telah secara luas digunakan untuk menggambarkan praktik-praktik seperti telah disebut di atas sejak demokratisasi di Indonesia bermula pada akhir 1990.an. Semua pihak menggunakan istilah ini dengan definisi masing-masing. Di awal Reformasi, sebagai contoh, orang sering kali menggambarkan praktik suap di kalangan lembaga legislatif—saat itu pemilihan kepala daerah masih diselenggarakan oleh DPRD—sebagai salah satu bentuk praktik politik uang, diantaranya: *vote buying*, keterlibatan anggota lembaga legislatif dalam penggelapan uang dari proyek-proyek pemerintah atau penerimaan suap dari penguasaha, dan lain-lain. Lihat: Edward Aspinall dan Mada Sukmajati, *Politik Uang di Indonesia: Patronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014*, (Yogyakarat: Penerbit PolGov, 2015), hlm. 3-4.

jadi memiliki arti yang berbeda dalam konteks budaya yang berbeda-beda, namun komersialisasi aspirasi ini menunjuk kepada tawaran keuntungan material partikularistik kepada pemilih dengen menjual suara mereka sesuai dengan ide pasar, di mana proses pertukaran turut menjadi konsepsi politik bahwa ruang uang menjadi fasilitas perubahan. Dengan demikian, politik uang menjadi realitas tersendiri yang tumbuh berdasarkan kebenaran yang dipilih masyarakat maupun politisi yang melakukannya atas dasar pertimbangan bahwa kebenaran politik uang menjadi bagian dari respon objektif situasi politik.[188]

Menurut Idra Ismawan, politik uang (*money politics*) adalah sebuah transaksi atau rencana transaksi bermotif politis dengan menggunakan uang (atau segala bentuk yang diwujudkan dengan memanfaatkan konvertibiltas uang) yang bertujuan untuk memengaruhi si penerima untuk melakukan dan tidak melakukan sesuatu tindakan, untuk kepentingan si pemberi.[189] Hermawan Sulistyo, mendefinisikan politik uang sebagai bentuk penggunaan uang untuk memperoleh kekuasaan politik. Selain definisi ini sangat umum sifatnya, juga

[188] Ikhsan Ahmad, 2015, *Pilar Demokrasi Kelima Politik Uang*, Penerbit, Deepublish, Yogyakarta, hlm. 3. Politik uang berasal dari dua suku kata, yakni politik dan uang. Adapun padanan kata politik uang dalam bahasa Inggris adalah *money politics.* Politik memiliki arti sendiri begitu juga dengan kata uang. Lihat: Harun al-Rasyid, 2017, *Fikih Korupsi; Analisis Politik Uang di Indonesia dalam Perspektif Maqāshid al-Syarî'ah*, hlm. 35. Wajar—menurut Ikhsan Ahmad—jika politik uang menjadi realitas tersendiri yang tumbuh berdasarkan kebenaran yang dipilih masyarakat maupun politisi yang melakukannya atas dasar pertimbangan bahwa kebenaran politik uang menjadi bagian dari respon objektif situasi politik.

[189] ChairilA Adjis dkk, 2007, *Krimonologi Syariah; Kritik Terhadap Sistem Rehabilitasi*, Penerbit, RMBooks, Jakarta, hlm. 179.

mengisyaratkan bahwa semua penggunaan uang untuk tujuan mendapatkan jabatan kekuasaan masuk dalam kategori politik uang.[190] Pendapat semacam ini kemudian diberi makna yang sangat spesifik oleh Marcus Miezner dan Amzulian Rifai. Menurut Marcus Miezer, politik uang adalah pemberian amplop kepada yang datang ke acara kampanye Pemilu. Sementara Amzulian Rifai mendefinisikan politik uang adalah suatu tindakan memberikan sejumlah uang kepada warga negara agar memberikan suaranya kepada calon kepala daerah yang memberi bayaran tersebut.[191]

Di lain itu, menurut Artidjo Alkostar, bahwa politik uang sebagai istilah, juga dekat dengan istilah korupsi politik (*political corruption*) yakni suatu tindakan yang dilakukan oleh elite politik atau pejabat pemerintahan negara yang memiliki dampak terhadap keadaan politik dan ekonomi negara. Perbuatan ini biasanya dilakukan oleh orang-orang atau pihak-pihak yang memiliki jabatan atau posisi politik. Korupsi politik dalam makna ini umumnya dipahami sebagai penggunaan kedudukan politik untuk meningkatkan kesejahteraan pribadi. Jabatan publik yang seharusnya ditujukan untuk memberikan kesejahteraan umum namun digunakan untuk semata-mata menambah pundi-pundi

[190] Gregorius Sahdan dkk, *Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pilkada di Indonesia*, (Yogyakarta: Penerbit, *The Indonesian Power for Democracy*, 2009), hlm. 121.

[191] *Ibid*. hlm. 122.

pribadinya melalui penerimaan suap.192 Politik uang itu bagian dari korupsi yang terjadi dalam proses Pemilu.

Politik uang pada dasarnya merupakan transaksi suap-menyuap yang dilakukan oleh seorang calon dengan tujuan untuk mendapatkan keuntungan suara dalam pemilihan. Pandangan Garry Goodpaster193 ini cukup kritis bahwa politik uang tidak sekadar tentang memberi materi dari calon kepada pemilih melainkan sebagai bentuk korupsi yang terjadi dalam rangkaian proses pemilu. Jadi logika sederhananya adalah jika dalam proses Pemilu saja sudah mulai dipratekkan korupsi apalagi jika sudah menduduki eksekutif maupun legistatif. Politik uang seharusnya sedari awal dipahami sebagai tindakan "kredit haram" karena lazimnya uang yang telah dibagikan kepada pemilih akan dibayar nanti pada saat menjabat yang tentu saja melalui jalur korupsi.194

2. Tujuan dan Ketidakabsahan Politik Uang

Menurut Yuzril Ihza Mahendra, politik uang dilakukan dengan tujuan untuk mempengaruhi masa Pemilu dengan imbalan materi. Jadi, politik uang pada dasarnya bertujuan untuk meraup suara sebanyak mungkin agar seorang calon yang ikut berkonsentrasi dapat melaju menuju jabatan baik itu eksekutif maupun legistatif.195 Sementara

---

192 Ibid.

193 Garry Goodpaster, *Refleksi tentang Korupsi di Indonesia*, (Jakarta: USAID, 2001), hlm. 14.

194 Sri Handayani RW, *Partai Politik dan Pemilu dalam Lintasan Sejarah*, (Yogyakata: Pustaka Pelajar, 2019), hlm. 133.

195 *Ibid*, hlm. 134.

Burhanuddin Muhtadi, mengkualifikasi politik uang sebagai korupsi politik, menurutnya politik uang adalah "kontainer besar" yang merangkum seluruh praktik dan perilaku mulai dari korupsi politik ke patron-klien hingga jual beli suara dan kriminal. Ada semacam konsensus di antara sarjana yang mengkaji politik Indonesia bahwa politik uang adalah korupsi yang terkait dengan proses elektoral. Karena itu, politik uang beroperasi pada dua ranah. *Pertama,* di tingkat elite seperti calon presiden, DPR, DPRD, gubernur, bupati atau walikota yang maju dalam proses pemilihan. Setiap calon harus merogoh kantongnya lebih dalam baik untuk sewa "perahu" partai, kampanye, konsultan hingga beperkara ke Mahkamah Konstitusi. *Kedua,* politik uang di tingkat massa dalam bentuk jual beli (*vote buying*) suara ke pemilih.[196] Oleh karena itu, menurut Gene Ward, setidaknya ada tiga alasan mengapa politik uang (*money politics*) harus dianggap sebagai praktik ilegal dalam kontes politik di Negara Bagian.[197]

Pertama, pembelian suara paling mendasar dinilai mengurangi penerapan prinsip keadilan dalam pemilihan. Rasionalitas pemilih dalam menilai kualitas calon (individu atau partai politik) bisa terganggu.

---

[196] Lihat: Burhanuddin Muhtadi, 2013, *Money Politics and Electoral Dynamics in Indonesia: A Preliminarystudy of The Interaction Between "Party-Id" and Patron-Client,* Jurnal Penelitian Politik, Vol. 10, No. 1, Juni, hlm. 47

[197] Robi Cahyadi Kurniawan, *Strategi Sosial Pencegahan Politik Uang di Indonesia*, Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS, Vol. 5, No 1, (Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi, 2019), hlm. 33. Lihat juga: Gene Ward, dkk, 2003, *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in emerging Democracies*, Office of Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance U.S. Agency for International Development (USAID), Washington, DC.

Peserta menawarkan iming-iming uang atau materi lainnya. Ketidakadilan terjadi karena pemilih memiliki kemampuan ekonomi yang berbeda satu sama lain. Argumen ini didasarkan pada studi Buchanan dan Tullock, yang menggambarkan hubungan antara kelayakan ekonomi dan keterampilan politik dari perspektif pemilih.

Kedua, menurut Gene Ward politik uang dianggap mencemari proses pemilihan sehingga mempengaruhi keseluruhan kualitas demokrasi. Daya tawar uang dapat membuat pemilih mengabaikan evaluasi indikator objektif. Alasan ketiga lebih praktis, penggunaan uang yang tidak legal bisa mendorong korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan. Sebagaimana menurut Vicente dan Leonard, bahwa pengalaman di sejumlah negara Afrika Barat menunjukkan bahwa uang yang digunakan untuk membeli suara berasal dari penyelundupan dan kegiatan yang tidak sah. Menurut Austin dan Maja, di negara-negara Asia Timur dan Tenggara, seperti Jepang, Taiwan, Korea Selatan, Filipina dan Thailand, politik uang sering dikaitkan dengan korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan, bahkan menurut Hoddes, bahwa di Amerika Latin praktik jual-beli suara yang dilakukan oleh kartel obat bius mencoba menempatkan orang di jabatan publik melalui pemilihan umum.

Berdasarkan aktor dan wilayah operasinya, menurut Suprianto, politik uang bisa dibedakan menjadi empat lingkaran. *Pertama*, transaksi antara elit ekonomi (pemilik uang) dengan pasangan calon yang akan menjadi pengambil kebijakan/keputusan politik. *Kedua*, transaksi antara

pasangan calon dengan partai politik yang mempunyai hak untuk mencalonkan. *Ketiga*, transaksi antara pasangan calon dan tim kampanye dengan petugas-petugas yang mempunyai wewenang untuk menghitung perolehan suara. *Keempat*, transaksi antara calon dan tim kampanye dengan massa pemilih (pembelian suara).[198] Di lingkaran keempat inilah pembelian suara langsung kepada pemilih *(vote buying)* terjadi.

3. Potensi-potensi Praktik Politik Uang

Politik uang terjadi pada hampir tiap negara, tidak terkecuali di Amerika Serikat yang menganut sistem demokrasi yang maju.[199] Uang dalam politik, atau keuangan politik, terkait dengan aspek-aspek utama dari masyarakat modern mana pun. Pengelolaan keuangan politik diperlukan untuk Pemilu yang kredibel dan tulus serta kampanye Pemilu karena berpotensi condong persaingan antar kontestan. Manajemen yang tepat memastikan negara ini diatur secara efektif; namun demikian, korupsi dapat dengan mudah merusak tata kelola pemerintahan yang baik.[200] Oleh karenanya, uang merupakan aspek yang diperlukan dalam percaturan politik modern, tetapi juga menciptakan tantangan bagi demokrasi di seluruh dunia. Dengan satu atau lain cara, masalah ini berkaitan dengan memutus hubungan antara pemilih dan mereka yang

[198] Yohan Wahyu, *Pembiayaan Pemilu di Indonesia (Politik Uang dalam Bingkai Opini Publik)*, (Jakarta:, BAWASLU, 2018), hlm. 257.

[199] Chairil A Adjis, *Krimonologi Syariah; Kritik Terhadap Sistem Rehabilitasi*, (Jakarta: RMBooks, 2007), hlm. 189.

[200] Magnus Ohman, *Controlling Money in Politics: An Introduction, (*Washington, International Foundation for Electoral Systems, 2013), hlm. 2.

terpilih atau mencari pemilihan. Masalah yang tepat akan bervariasi antara berbagai wilayah dan negara.

Menurut Magnus Ohman, ada beberapa tantangan yang paling umum terjadi dalam praktik Pemilu, antara lain:[201]

a. Kepentingan kaya dapat memperoleh pengaruh yang tidak semestinya atas sistem politik. Sementara "satu orang, satu suara" adalah prinsip pemilihan yang mapan di seluruh dunia, perbedaan sumber daya dapat membuat beberapa suara terdengar lebih keras daripada yang lain. Mereka yang memiliki uang dapat mempengaruhi politisi dan keputusan politik dengan cara-cara yang bermasalah bagi demokrasi.
b. Kontribusi kampanye dari bisnis yang dapat menyebabkan korupsi di keuangan publik. Sebagian besar negara mengizinkan perusahaan swasta untuk memberikan sumbangan kepada partai politik dan kampanye Pemilu. Namun, di banyak negara, ada ketakutan bahwa politisi dapat memberikan perlakuan istimewa kepada perusahaan yang telah mendukung mereka. Ini mungkin memiliki pengaruh negatif pada inisiatif pengadaan dan pembangunan publik, dan dapat menyakiti tidak hanya demokrasi, tetapi juga efektivitas administrasi dan pemerintahan.

[201] *Ibid.*

c. Penyalahgunaan sumber daya negara. Di berbagai belahan dunia, partai politik di pemerintahan menyalahgunakan akses mereka ke sumber daya negara untuk memastikan mereka tetap berkuasa.[202]

d. Pendanaan terlarang mempengaruhi politik. Masalah yang berkembang di beberapa belahan dunia adalah pengaruh dana terlarang dalam politik. Kadang-kadang penjahat ingin masuk ke pemerintahan untuk mendapatkan kekebalan, dan dalam kasus lain, kampanye Pemilu mencuci uang. Penjahat juga dapat menggunakan sumbangan untuk memberikan pengaruh pada politisi untuk menghindari penyelidikan terhadap kegiatan ilegal mereka. [203]

e. Pengaruh pendanaan asing bisa mengancam kedaulatan politik nasional. Bahkan di dunia yang semakin mengadunia, setiap negara mempertahankan institusi politiknya sendiri, seperti badan nasional dan lokal. Jika uang dari luar negeri digunakan dalam kampanye Pemilu, politisi dapat mendengarkan kepentingan di luar negara mereka daripada pemilih. Jika ini menjadi tersebar luas, kedaulatan negara dapat terancam.

---

[202] Bisa dilihat beberapa tahun terakhir telah melihat meningkatnya penetrasi transnasional terorganisir kejahatan dan dana terlarang ke dalam politik. Di Amerika Latin, Afrika Barat dan di berbagai belahan dunia lain, keuangan elektoral yang buram dan kurangnya transparansi dan pengawasan memberikan peluang untuk kejahatan terorganisir untuk mendapatkan pengaruh atas pejabat terpilih dengan membiayai kampanye mereka. Ini tidak hanya merusak demokrasi, tata kelola yang baik dan aturan hukum, tetapi juga memiliki konsekuensi negatif bagi pembangunan ekonomi dan pengentasan Kemiskinan. Lihat: *Kofi A. Annan, A Handbook on Political Finance Funding of Political Parties and Election Campaigns,* 2014, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Swedia, hlm. IV.

[203] Magnus Ohman, *Controlling Money in Politics: An Introduction,* (Washington: International Foundation for Electoral Systems, 2013), hlm. 3.

f. Tingginya tingkat pengeluaran kampanye bisa menyulitkan kekuatan politik baru muncul. Bahkan jika tidak ada donor yang memiliki pengaruh yang tidak semestinya atas proses politik - dan tidak ada dana ilegal terlarang, asing atau ilegal yang digunakan-uang masih dapat memiliki dampak negatif. Jika kekuatan politik baru tidak dapat membuat suara mereka didengar karena biaya kampanye telah menjadi terlalu tinggi, sistem politik tidak akan dapat menyesuaikan diri dengan perubahan pendapat populer. Biaya kampanye yang tinggi seringkali menjadi salah satu masalah yang dihadapi oleh perempuan yang ingin terjun ke dunia politik, karena perempuan biasanya memiliki akses yang lebih sedikit ke jaringan pemangku kepentingan orang yang memiliki modal banyak.

g. Pembelian suara. Upaya untuk memenangkan Pemilu melalui pengeluaran, daripada melalui dukungan populer, adalah hal yang umum diberbagai belahan dunia. Kadang-kadang *vote buying* mengambil bentuk transaksi langsung, di mana pemilih individu menerima uang atas bukti pemungutan suara dengan cara tertentu, termasuk mengambil gambar kertas suara dengan kamera ponsel. Terkadang *vote buying* tidak langsung dan komunal, termasuk ketika masyarakat atau tokoh agama diberikan insentif untuk mempengaruhi suara para pengikutnya. Dalam kedua kasus,

pembelian suara (*vote buying*) dapat menjadi hambatan serius bagi Pemilu yang demokratis.[204]

[204] *Ibid*, hlm. 4

BAB III

REGULASI TINDAK PIDANA POLITIK UANG DALAM PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA BELUM BERKEADIKAN

Bab ini terdiri dari enam sub-bab, yaitu Pemilu 2004: Transisi Operasional Konstitusi dan Konsolidasi Demokrasi, yang akan menguraikan: *pertama*, Pemilu Legislatif 2004, dengan bahasan sistem hukum Pemilu 2004: Transisi Menuju Konsolidasi Demokrasi, dan substansi hukum larangan praktik politik uang dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. *Kedua*, Pemilihan Umum Presiden 2004: Implementasi Demokrasi Langsung, yang akan menguraikan sistem hukum Pemilihan Umum Presiden 2004 dan Substansi Hukum Larangan Praktik Politik Uang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003.

Sub-bab kedua akan menguraikan Pemilihan Umum Legislatif 2009: Pengaruh Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Makna Independensi Penyelenggara dan Sistem Pemilihan Umum, yang akan menguraikan, pertama: Pemilu Legislatif 2009, yang akan membahas sistem hukum Pemilu legislatif: penguatan kelembagaan dan purifikasi demokrasi perwakilan, dan substansi hukum larangan praktik politik uang dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Sub-bab ketiga, Pemilu Presiden 2009 yang akan menguraikan: pertama, pemantapan sistem hukum dalam rangka penguatan demokrasi langsung, dan penataan sistem hukum Pemilihan Umum Presiden 2009.

Sub-bab keempat Pemilu 2014: Pemantapan sistem hukum menuju kualitas demokrasi. Akan menguraikan: pertama: Pemilu legislatif 2014, sistem hukum Pemilu legislatif 2014. Substansi Hukum Larangan Praktik Politik Uang dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012. Kedua, Pemilu Presiden 2014: Rotasi Kekuasaan yang Demokratis dan Konstitusional, akan menguraikan sistem hukum Pemilu menuju kemapanan dan substansi hukum larangan praktik politik Uang dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008.

Sub-bab kelima akan menjelaskan Pemilu serentak 2019: Penguatan sistem pemerintahan presidensil dan penguatan demokrasi. Akan menguraikan: Latar Belakang Pemilihan Umum Serentak 2019, sistem hukum Pemilu serentak 2019. Substansi hukum larangan tindak pidana politik uang dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Praktik politik uang dan penegakan hukumnya dalam Pemilu 2004-2019. Gambaran umum praktik politik uang dalam Pemilu 2004-2019, dan penegakan hukum pidana politik uang dalam Pemilu 2019.

Sub-bab keenam akan menjelaskan pergeseran politik hukum Pemilu di Indonesia, yang akan menguraikan politik hukum Pemilu 2004, politik hukum Pemilu 2009, politik hukum Pemilu 2014, dan politik hukum Pemilu serentak.

A. Pemilihan Umum 2004-Transisi Operasional Konstitusi dan Konsolidasi Demokrasi

Transisi operasional konstitusi dalam Sub-bab ini, penulis merujuk pada pandangan pakar hukum tata negara Jimly Assiddiqie yang membedakan adanya dua macam pengertian masa transisi, yaitu transisi konstitusi dan masa transisi operasional. Menurut Asshiddiqie, hasil perubahan UUD NRI 1945

sangat luas dan mendalam cakupannya sehingga butuh waktu pelaksanaan operasional di lapangan. Sebagai akibat terjadi perubahan undang-undang dasar, perlu diadakan perubahan besar-besaran dan penataan kelembagaan negara dan pemerintahan secara tertib dan teratur. Semua itu membutuh waktu untuk perubahan, penataan, dan konsolidasi yang biasanya dinisbatkan pula sebabai proses transisi menuju pemantapan. Menurut Asshiddiqie,[205]dari sisi konstitusi, transisi itu sudah selesai, dengan berlakunya hasil Perubahan Pertama 19 Oktober 1999 sampai dengan Perubahan Keempat 10 Agustus 2002. Sedangkan transisi operasional, yaitu mulai 19 Oktober 1999 sampai misalnya Pemilu 2009. Dengan demikian, dengan merujuk pemikiran Asshiddiqie tersebut Pemilu 2004 dapat disebut sebagai dimulainya masa transisi operasional.

Sementara konsolidasi demokrasi, merujuk pada Seorang pakar politik, Larry Diamond, dalam bukunya Developing Democracy Toward Consolidation (1999), mengungkapkan definisi konsolidasi demokrasi sebagai persoalan bagaimana merawat stabilitas dan persistensi demokrasi. Selain konsolidasi demokrasi menekankan pada proses pencapaian legitimasi yang kuat dan dalam, sehingga semua aktor politik yang signifikan, baik pada level massa maupun elite, percaya bahwa pemerintahan demokratis adalah yang paling tepat bagi masyarakat mere Konsekuensi logis dari operasionalisasi demokrasi membutuhkan kerangka yuridis atau format hukum agar wajah

[205] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi,* (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer , 2007), hlm. 110.

demokrasi mengemuka dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Oleh karena itu, berikut ini akan dikaji pembangunan sistem hukum Pemilu yang akan menjadi kerangka dan landasan yuridis demokrasi perwakilan (*indirect democracy*) di Indonesia.

Pada 2004, dimana masa transisi operasional konstitusi, terlaksana dua Pemilu, yaitu legislatif dan Pemilu Presiden. Kedua Pemilu tersebut akan diuraikan dengan menggunakan teori demokrasi Pancasila, sistem hukum Friedman ada teori keadilan sebagai pisau analisa.

1. Pemilihan Umum Legislatif 2004

Pemilu legislatif 2004 adalah Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota masa jabatan 2004-2009. Dalam sub bagian ini akan dideskripsikan sistem hukum yang menjadi landasan yuridis pelaksanaan Pemilu yang meliputi materi muatan Undang-Undang Pemilu sebagai substansi hukum, penyelenggara Pemilu, institusi pengawas, dan aparatur penegak hukum sebagai struktur hukum, dan praktik penegakan hukum tindak pidana politik uang sebagai budaya hukum.

a. Sistem Hukum Pemilihan Umum 2004

Sistem hukum sebagaimana pandangan Friedman yang menjadi kajian sub-bagian ini adalah norma-norma hukum positif baik dalam UUD NRI 1945 maupun yang dituangkan dalam perundang-undangan di bidang politik yang meliputi: Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Partai politik. Elemen substansi hukum dan struktur hukum akan dianalisis

keterhubungannya sehingga akan diketahui apakah terdapat keterhubungan sistemik yang saling terkait dan saling menopang atau sebaliknya terjadi ketidakterhubungan antar sistem sehingga akan sampai pada hipotesa bahwa sistem hukum Pemilu belum menopang konsepsi demokrasi Pancasila, dan apakah dari ketiga elemen hukum tersebut telah mencerminkan aspek keadilan atau tidak.

Substansi hukum Pemilu legislatif 2004 diwujudkan dalam perundang-undangan baik norma-norma konstitusional dalam UUD NRI 1945 maupun dalam perundang-undangan organik di bidang Pemilu yaitu Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Partai Politik. Undang-Undang Partai Politik akan menopang atau menjadi dasar operasional kedua dalam penyelenggaraan Pemilu setelah Undang-Undang Pemilu sebagai landasan opersional pertama.

Kebijakan legislasi di bidang politik pasca reformasi adalah konsolidasi demokrasi setelah sebelumnya melalui Pemilu pertama di era reformasi yaitu Pemilu 1999 sebagai masa transisi dari era otoritarianisme menuju demokratisasi di segala bidang. Kebijakan politik tersebut diharapkan menjadi antitesa dari pelaksanaan demokrasi Pancasila di era sebelum era reformasi. Terkait hal tersebut, penulis kutip peringatan Djiwandono berkaitan dengan praktik berdemokrasi dan harapan akan kehidupan demokrasi yang akan datang. Berkata Dijwandono,

> “Bangsa ini tidak boleh mengulang kesalahan yang sama. Ia harus belajar dan mengambil hikmah dari pengalaman-pengalaman Orde Lama dan Orde Baru. Hikmah yang perlu diambil adalah UUD 1945 (sebelum perubahan) mengandung kelemahan mendasar yang

> membuka peluang bagi terjadinya penyelewengan, manipulasi, dan eksploitasi kekuasaan. UUD 1945 mengandung resep kediktatoran, dan dengan demikian menjadi ibu dari malapetaka, karena tidak memberikan mekanisme kontrol yang efektif, tidak mengatur pemisahan kekuasaan atau distribusi kekuasaaan, pemisahan wewenang, dan dengan demikian, tidak menyediakan sistem *check and balaces"*. (Soedjati Djiwandono).[206]

Peringatan Djiwandono sebagaimana dikutip di atas dapat menjadi peringatan agar bangsa ini tidak lagi terjerembab dalam kubangan otoritarianisme dan penumpukan kekuasaan yang pada akhirmya menyuburkan penyalahgunaan kekuasaan dan kesewenang-wenangan. Penyalahgunaan kekuasaan dan kesewenang-wenangan itulah yang akan menjauhkan dari tercapainya tujuan didirikannya negara sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD NRI 1945.

Pemilu legislatif 2004 dapat dikatakan sebagai masa transisi operasional ketatanegaraan sebagaimana pandangan Asshiddiqie dikutip dimuka, karena dengan merujuk pandangan Asshiddiqie tersebut bagi bangsa Indonesia transisi konstitusional dianggap telah selesai yaitu dengan selesainya Perubahan Pertama sampai dengan Perubahan Keempat UUD NRI 1945, kemudian setelah selesainya Perubahan UUD NRI 1945 pada 2002, maka bangsa Indonesia memasuki masa transisi operasional yaitu perubahan, penataan dan konsolidasi ketatanegaraan menuju sistem ketatanegaraan yang mantap dengan membentuk hukum dan menata sistem

[206] Soedjati Djiwandono, *"Constitusional Change: A Must", The Jakarta Post*, 9 Juni 1999, dikutip Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*, (Bandung: Mizan, 2007), hlm. 135.

ketatanegaraan dan pemerintahan sesuai dengan UUD NRI 1945 hasil perubahan. Salah satu agenda konsolidasi konstitusional menuju pemerintahan demokratis adalah penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan prinsip-prinsip konstitusi. Pemilu dapat dijadikan sebagai tolok ukur perkembangan demokrasi di suatu negara. Ahmad Rozak mengungkapkan, paling tidak terdapat tiga aspek yang dapat dijadikan landasan untuk mengukur sejauhmana demokrasi itu berjalan dalam suatu negara, yaitu: *pertama*, Pemilu yang oleh banyak orang di dunia dijadikan sebagai salah satu instrumen penting dalam pergantian pemerintahan. *Kedua*, susunan kekuasaan negara, yakni kekuasaan negara dijalankan secara distributif untuk menghindari penumpukan kekuasaan dalam satu tangan atau satu wilayah. *Ketiga*, kontrol rakyat, yaitu suatu relasi kuasa yang berjalan secara simetris, memiliki sumbangan yang jelas, dan adanya mekanisme yang memungkinkan kontrol dan keseimbangan (*check and balances*) terhadap kekuasaan yang dijalankan eksekutif dan legislatif.[207]

Pemilu legislatif 2004 merupakan Pemilu nasional kesembilan, diselenggarakan serentak pada 5 April 2004. Pemilu ini diikuti oleh 24 (dua puluh empat) partai politik untuk memilih 550 (lima ratus lima) anggota DPR,[208] 128 (seratus dua puluh delapan) anggota DPD,[209] dan DRPD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota periode 2004-2009. Pemilu ini

[207] A. Ubaidilah dan Ahmad Rozak (Penyunting), *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Msyarakat Madani*, (Jakarta: ICCE IAIN Syarif Hidayatullah), hlm. 148.

[208] Pasal 47 UU Nomor 12 Tahun 2003.

[209] Pasal 52 UU Nomor 12 Tahun 2003.

merupakan Pemilu pertama yang mengimplementasikan perubahan paradigmatik mengenai negara hukum demokratis dan *inheren* perubahan paradigmatik Pemilu sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis dan prinsip-prinsip Pemilu yang universal. Perubahan paradigmatik yang mengokohkan pilar-pilar negara hukum yang demokratis ditandai dengan pengaturan pembatasan kekuasaan secara pasti dan periodik (*limit of power*) kekuasaan pemerintahan, jaminan perlindungan hak asasi manusia dalam konstitusi dan implementasinya dalam kebijakan regulasi termasuk hak asasi dibidang politik, penyelenggaraan negara berdasarkan atas hukum dan perundang-undangan yang dibentuk oleh badan-badan yang ditentukan dalam konstitusi, dan khusus terkait dengan Pemilu dalam konstitusi baik menyangkut penyelenggara, asas, tujuan dan sengketa hasil yang diatur dalam UUD NRI 1945. Sedangkan perubahan paradigmatik Pemilu terkait dengan peserta Pemilu yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu meliputi: asas Pemilu, penyelenggara Pemilu, sistem Pemilu, penegakan hukum Pemilu, sengketa Pemilu, dan penetapan hasil Pemilu.

Pemilu legislatif 2004 adalah Pemilu pertama yang mendasarkan pada UUD NRI 1945 hasil perubahan, prinsip-prinsip konstitusional Pemilu dalam UUD NRI 1945 hasil perubahan adalah sebagai berikut:[210]

1. Penegasan asas-asas pelaksanaan Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali [Pasal 22E

[210] Pasal 22E UUD NRI 1945.

ayat (1) UUD NRI 1945]. Ketentuan konstitusional tersebut merupakan asas Pemilu. Secara akademis, asas merupakan dasar pemikiran yang umum dan abstrak, ide atau konsep, dan tidak mempunyai sanksi.[211] Jika diperhatikan asas Pemilu yang dianut di era reformasi atau pasca Perubahan UUD NRI 1945 berbeda dengan asas Pemilu pada era Orde Baru yaitu tanpa asas jujur dan adil atau yang popular "luber". Dalam perkembangannya, Pemilu di era reformasi disamping asas "luber" juga ada asas "jurdil" atau "jujur dan adil". Dianutnya asas "jurdil" untuk menambahkan asas "luber" merupakan bentuk koreksi sekaligus kesadaran kolektif bangsa terhadap praktik penyelenggaraan Pemilu sebelumnya yang dinilai tidak jujur dan tidak adil. Ketidakjujuran itu ditandai banyaknya kecurangan, manipulasi dan diskriminasi terhadap peserta Pemilu. Dengan demikian, asas "jurdil" dihadirkan sebagai pemandu agar penyelenggaraan Pemilu benar-benar mengedepankan kejujuran, perlakuan sama sehingga diharapkan menghasilkan Pemilu yang berkualitas yang pada muaranya akan menghasilkan demokrasi yang berkualitas pula. Asas langsung, artinya, rakyat yang telah memenuhi syarat memberikan suaranya sesuai dengan hati nuraninya secara langsung tanpa melalui perantara. Asas umum, artinya, rakyat yang pada hari pemungutan suara sudah berumur 17 tahun atau lebih,

[211] Ateng Syafrudin dalam Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak (AAUPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*, (Upaya Menuju "*Clean and Stable Government*), (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hlm. 42-43.

sudah kawin, atau sudah pernah kawin serta tidak pernah dicabut hak politiknya oleh pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap tanpa ada diskriminasi apa pun. Asas bebas, artinya, pemilih dalam menggunakan hak pilihnya secara bebas sesuai dengan hati nuraninya, tanpa ada tekanan, paksaan, intimidasi dalam bentuk apa pun. Asas rahasia, artinya, pemilih dijamin oleh hukum bahwa suaranya kepada siapa diberikan tidak diketahui oleh siapa pun dengan cara apa pun. Asas jujur, artinya, dalam pelanggaran Pemilu, penyelenggaraan pelaksana Pemilu, pemerintah, partai politik, peserta Pemilu, pengawas, pemantau Pemilu, termasuk media massa harus berlaku jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Asas adil, artinya, pemilih dan peserta Pemilu diperlakukan sama serta bebas dari kecurangan, termasuk dalam hal ini adalah ketika ada sengketa antara peserta dengan penyelenggara atau antarpeserta Pemilu.

Asas-asas Pemilu tersebut kemudian diperjelas lagi oleh Mahkamah Konstitusi (selanjutnya MK) dalam Putusan Nomor 3-PUU-VII/2009. Dalam pertimbangan hukumnya MK menyatakan bahwa ketentuan Pasal 195 memberikan rambu-rambu mengenai Pemilu meliputi: (a) Pemilu dilaksanakan secara periodik lima tahun sekali; (b) dianutnya asas Pemilu “luber” dan “jurdil”; (c) tujuan Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD, dan Presiden dan Wakil Presiden; (d) Peserta Pemilu meliputi partai politik dan perseorangan; dan (e) tentang penyelenggara Pemilu. Dalam pertimbangan hukumnya MK juga

menyatakan bahwa hal-hal lain seperti terkait dengan sistem Pemilu, daerah pemilihan, syarat peserta dan lainnya menjadi ranah kewenangan pembentuk undang-undang sebagai kebijakan hukum yang terbuka (*open legal policy*). Kebijakan tersebut menurut MK, dapat dibuat sepanjang tidak menegasikan kedaulatan rakyat, persamaan, keadilan, dan non-diskriminasi sebagaimana terkandung dalam UUD NRI 1945.[212]

2. Diintrodusirnya penyelenggaraan Pemilu oleh KPU yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945. Sejak Pemilu legislatif 2004, penyelenggara Pemilu mengalami perubahan paradigmatik yang substansial. Hal tersebut apabila dibandingkan KPU dengan Penyelenggara Pemilu di era Orde Baru, dimana Pemilu diselenggarakan oleh Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 1970. LPU diketuai oleh Menteri Dalam Negeri yang keanggotaannya terdiri dari: Dewan Pimpinan, Dewan Pertimbangan, Sekretariat Umum LPU, dan Badan Perbekalan dan Perhubungan. Struktur organisasi di pusat disebut Panitia Pemilihan Indonesia (PPI), di provinsi disebut Panitia Daerah Tingkat I, di Kabupaten/Kotamadya disebut Panitia Pemilihan Tingkat II, di kecamatan disebut Pantia Pemungutan Suara

[212] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VII/2009 tanggal 5 Februari 2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Diajukan oleh Partai Demokrasi Pembaruan (PDP); Partai Patriot (PP); Partai Persatuan Daerah (PPD); Partai Peduli Rakyat Nasional (PPRN); Partai Indonesia Sejahtera (PIS); Partai Nasional Banteng Kerakyatan (PNBK) Indonesia; Partai Perjuangan Indonesia Baru (PPIB); Partai Karya Perjuangan (Pakar Pangan); Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura); Partai Kasih Demokrasi Indonesia (PKDI); Partai Merdeka.

PPS), di desa disebut Panitia Pendaftaran Pemilih (Patarlih), dan untuk menyelenggarakan pemungutan dan penghitungan suara dibentuk Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS). Bagi warga negara Indonesia di luar negeri dibentuk Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN), Panitia Pemungutan Suara Luar Negeri (PPSLN), dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN).[213]

3. Diintrodusirnya lembaga DPD sebagai representasi daerah yang anggotanya dipilih melalui Pemilu yang berarti mengakhiri babak Utusan Daerah dalam MPR[214].
4. Ditegaskannya bahwa Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, Kabupaten/Kota, dan Presiden dan Wakil Presiden [Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945]. Norma konstitusional ini menghendaki tidak ada anggota legislatif yang diangkat, semuanya dipilih oleh rakyat melalui Pemilu termasuk menghendaki bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung. Dengan demikian, norma ini mengubah atau menghilangkan kewenangan MPR

[213] Sri Handayani dan Fais Yonas, *Partai Politik dan Pemilu dalam Lintasan Sejarah*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2019), hlm.62.

[214] Restrukturisasi utusan daerah di dalam MPR dilakukan dengan mengubah pola rekrutmen Utusan Daerah yang semula dipilih oleh DPRD Provinsi menjadi dipilih langung oleh rakyat [Pasal 2 ayat (1), Pasal 22C ayat (1), dan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945], dan kedudukannya pun disejajarkan dengan lembaga-lembaga negara lainnya seperti DPR dan Presdien. Meskipun kedudukannya disejajarkan dengan lembaga negara lainnya, tetapi dalam fungsi dan wewenangnya, DPD tidak setara dengan DPR yang sama-sama lembaga perwakilan.

memilih Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana rezim UUD NRI 1945 sebelum perubahan.

5. Peserta Pemilu terdiri atas partai politik untuk anggota DPR dan DPRD, dan perseorangan untuk anggota DPD, dan pasangan calon untuk Presiden dan Wakil Presiden [Pasal 22E ayat (3) dan ayat (4) UUD NRI 1945].
6. Diintrodusirnya lembaga Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu kekuasaan kehakiman yang salah satu kewenangannya adalah memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa hasil Pemilu. [Pasal 24 ayat (1) UUD NRI 1945].
7. Pengaturan prinsip-prinsip konstitusional Pemilu sebagai salah satu prasyarat negara demokrasi diatur secara khusus dalam UUD NRI 1945 setidak-tidaknya ada tiga alasan yaitu: *Pertama,* dalam rangka memberikan landasan hukum yang lebih kuat bagi Pemilu sebagai wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat sekaligus prasyarat demokrasi. *Kedua,* menjamin proses, mekanisme, dan kualitas penyelenggaraan Pemilu agar benar-benar dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. *Ketiga,* menjamin waktu penyelenggaraan Pemilu secara teratur tiap lima tahun.[215]

Dengan prinsip-prinsip konstitusional Pemilu dalam UUD NRI 1945 hasil perubahan tersebut mengindikasikan bahwa sejak Pemilu 2004,

[215] Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokratisasi & Pemilu…Op.Cit*. hlm. 65.

Indonesia telah menjelma menjadi negara demokrasi dengan melandaskan pada demokrasi Pancasila. Implementasi dari gagasan demokrasi Pancasila tersebut setidak-tidaknya dapat dilihat dari semangat rakyat yang sedang menikmati kebebasan dan tidak lagi diintimidasi dalam menentukan partai pilihannya termasuk menentukan Presiden dan Wakil Presiden pilihannya, sesuatu yang mustahil dapat terjadi di era sentralistik dan otoriter Orde Baru. Secara normatif, prinsip demokrasi Pancasila terlembagakan dalam norma-norma konstitusi dalam rangka mewujudkan demokrasi yang partisipatif, egaliter, karena tidak ada lagi unsur-unsur pemerintah dalam KPU sebagai lembaga negara yang diberi wewenang menyelenggarakan Pemilu. Hanya saja masih harus diuji, apakah makna demokrasi Pancasila tersebut akan tercermin dalam kebijakan legislasi dan lebih-lebih dalam tataran implementatif.

. Substansi hukum Pemilu sebagai kerangka yuridis Pemilu legislatif 2004 adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 12 Tahu 2013).[216] Undang-Undang Nomor 12 Tahu 2013 merupakan pengganti dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang

[216] Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4277.

Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.[217] Undang-Undang inilah yang menjadi kerangka yuridis sekaligus substansi hukum Pemilu 2004. Disamping mendasarkan pada Undang-Undang Pemilu, Pemilu legislatif 2004 juga mendasarkan pada Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 701 Tahun 2003 tentang Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sebagai bagian dari konsolidasi demokrasi di tengah masa transisi operasional konstitusi, pertama-tama yang dilakukan adalah restrukturisasi KPU sebagai Penyelenggara Pemilu. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 dikhususkan untuk memformat ulang kelembagaan KPU terutama dari sisi keanggotaan. Belajar dari kekacauan Pemilu 1999, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 tidak hanya mengatur bahwa kelembagaan KPU bersifat independen tetapi lebih dari itu adalah menegaskan bahwa keanggotaan KPU bersifat non-partisan.[218] Pengaturan ini bertujuan untuk menghindari *conflic of interest* dalam tubuh KPU sekaligus untuk menjamin agar institusi penyelenggara Pemilu benar-benar independen. Dengan demikian, sejak Pemilu 2004, KPU menjadi badan yang mandiri dalam arti tidak dibawah

[217] *Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum*, Lembaran Negara RI Tahun 2000 Nomor 71, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3959.

[218] Pasal 8 ayat (2), *"Penyelenggaraan Pemilihan Umum dilaksanakan oleh Komisi pemilihan Umum yang independen dan non-partisan.*"

kekuasaan lembaga negara lain,[219] sehingga dalam penyelenggaraan Pemilu Pemerintah tidak perlu lagi menerbitkan aturan pelaksanaannya, kecuali yang bersifat administratif untuk memperlancar kesiapan teknis karena fungsi sekretariat masih ditangan pemerintah. Dalam melaksanakan tugasnya, KPU menyampaikan laporan dalam tahap penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan DPR.[220]

Hal ini berbeda sekali dengan KPU di era awal reformasi di bawah rezim Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 terlebih lagi di era Orde Baru. Independensi penyelenggara Pemilu memang mutlak diperlukan, sebagaimana R.H. Taylor pernah menyatakan bahwa salah satu prinsip Pemilu demokratis adalah adanya lembaga penyelenggara Pemilu yang independen. Robert A Dahl membenarkan pernyataan tersebut karena dalam pandangannya tentu sulit membayangkan terselenggara sebuah Pemilu yang *fair* dan bebas tanpa sebuah institusi penyelenggara yang independen.[221] Pandangan ini mendapat pembenaran dalam penyelenggaraan Pemilu selama Orde Baru dan Pemilu awal reformasi 1999, Pemilu yang diselenggarakan oleh KPU masih ada unsur dari pemerintah transisional yang waktu itu diragukan kredibilitasnya. KPU periode 1999-2001 (KPU periode pertama pasca reformasi), dibentuk dengan Keputusan Presiden

[219] Dalam UU Nomor 3 Tahun 1999 penanggungjawab Pemilu adalah Presidan, penyelenggara Pemilu adalah KPU yang anggota terdiri dari unsur partai politik peserta Pemilu dan unsur pemerintah.

[220] Pasal 15 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003.

[221] Arend Lihphart, *Democratics: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty –One-Coountries,* (New Heaven: Yale Univesity Press, 1984), hlm. 26.

Nomor 16 Tahun 1999 yang berisikan 53 (lima puluh tiga) orang anggota yang berasal dari unsur pemerintah dan partai politik. KPU periode 2001-2007 dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001 yang beranggotakan 11 (sebelas) orang anggota yang berasal dari unsur akademisi dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dilantik oleh Presiden Abdurrahman Wahid.[222]

Disamping memformat ulang KPU, melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, sejak Pemilu legislatif 2004, melahirkan institusi baru pengawas Pemilu yang diberi nama Pengawas Pemilu (Panwaslu) sebagaimana diatur dalam Pasal 120 sampai dengan Pasal 126 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Panwaslu ini dibentuk oleh KPU. Dalam rangka menjamin profesionalitas dan independensi KPU, pada Pemilu legislatif 2004 juga mulai mengadopsi Dewan Kehormatan KPU (DK KPU). Diadopsinya DK KPU ini adalah juga dalam rangka menjaga spirit pembatasan kekuasaan karena suatu kekuasaan tanpa pengawasan cenderung untuk disalahgunakan. Akan tetapi, kelembagaan DK KPU ini layak diragukan karena sesuai ketentuan Pasal 22 ayat (2) bahwa keanggotaan Dewan Kehormatan KPU sebanyak 3 (tiga) orang terdiri atas seorang ketua dan anggota-anggota yang dipilih dari dan oleh anggota KPU. Dengan ketentuan ini maka DK KPU sangat tergantung pada KPU baik pembentukannya maupun pertanggungjawabannya sehingga sulit dibayangkan DK KPU dapat bekerja efektif untuk memeriksa dugaan

[222] Dedi Mulyadi, *Perbandingan Tindak Pidana…Op.Cit*. hlm. 195.

pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU. Bukti ketidakefektivitas DK KPU dapat dilihat ketika kasus skandal korupsi barang dan jasa terutama terkait pengadaan logistik Pemilu 2004 yang diduga dilakukan oleh oknum anggota KPU mencuat ke publik. Banyak dari anggota KPU waktu itu yang mengundurkan diri sebelum masa jabatannya habis. Beberapa kalangan mensinyalir motif pengunduran diri tersebut diakibatkan oleh isu korupsi yang semakin menyudutkan anggota KPU. Pada akhirnya, beberapa mantan anggota KPU 2004 pun terbukti di pengadilan terlibat melakukan tindak pidana korupsi di KPU.[223]

Dengan demikian, substansi hukum Pemilu disamping melahirkan substansi hukum dalam arti sempit berupa *rule of the election*, secara bersamaan juga membentuk tiga struktur hukum yang berupa KPU, Panwaslu, dan DK KPU sebagai bagian tidak terpisahkan dari substansi hukum Pemilu. Kehadiran atau pembentukan struktur hukum dalam rupa KPU, Panwaslu, dan DK KPU adalah untuk menopang subsistem atau elemen substansi hukum.

Dari perspektif teori sistem hukumnya model Friedman, implementasi demokrasi Pancasila ditopang oleh substansi hukum berupa ketentuan-ketentuan norma-norma konstitusi baik yang ada dalam UUD NRI 1945 maupun dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang menjadi dasar

[223] Mulyana Wira Kusumah adalah orang yang pertama kali tertangkap dari jajaran komisioner KPU dan Ketua KPU Nazarudin Syamsudin, Rusadi Kantaprawira, dan Daan Dimara, adalah sederet nama mantan anggota KPU yang bermasalah hukum karena kasus korupsi. https://tirto.id/sejarah-korupsi-kpu-lingkaran-setan-penyelenggara-pemilu-parpol-es4M. diakses 15 Agustus 2021 pukul 5.08 WIB.

penyelenggaraan Pemilu 2004. Substansi hukum Pemilu tersebut berkaitan dengan (1) asas-asas Pemilu, (2) tujuan Pemilu, waktu penyelenggaraan Pemilu, (3) sistem Pemilu, (4) peserta beserta syarat-syarat menjadi peserta Pemilu; (5) hak memilih. Hak memilih ini berkaitan dengan hak dasar politik warga negara; (6) penyelenggara Pemilu, yang terdiri atas KPU, KPU provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK dan PPS termasuk PPLN; (7) perlengakapan Pemilu; (8) Daerah Pemilihan (Dapil); (9) pendaftaran pemilih; (10) persyaratan dan tata cara pencalonan anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota; (11) tata cara, larangan dan, dana kampanye; (12) tata cara pemungutan dan penghitungan suara dan penetapan hasil Pemilu; (13) penetapan perolehan kursi dan calon terpilih anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota; (14) penetapan dan pemberitahuan calon terpilih; (15) penggantian calon terpilih; (16) pemungutan dan penghitungan suara ulang, dan Pemilu lanjutan dan Pemilu susulan; (17) pengawasan, penegakan hukum, dan pemantauan Pemilu; dan (18) ketentuan pidana Pemilu. Sementara itu, struktur hukum (*legal structure*) diwujudkan dalam rupa instrumen atau organ, yang meliputi penyelenggara Pemilu dari Pusat sampai tingkat desa atau nama lain.

Meskipun ajaran demokrasi Pancasila telah dijabarkan dalam sistem hukum Pemilu, substansi hukum Pemilu dalam bentuk Undang-Undang Pemilu mengandung kelemahan konsepsi yang berkaitan dengan pengaturan dalam elemen struktur hukum Pemilu terutama dalam organ

Pengawas Pemilu sehingga dengan sendirinya dari aspek elemen struktur hukum Pemilu juga dapat dinilai kurang menunjang pada elemen substansi hukum Pemilu. Kelemahan pada sisi elemen substansi hukum tercermin pada pengaturan mengenai organ Pengawas Pemilu yang dibentuk oleh KPU dan bertanggungjawab kepada KPU selaku penyelenggara Pemilu. Dengan pengatura demikian, maka organ pengawas tersebut merupakan unsur internal Pemilu. Kelemahan pada elemen substansi hukum ini berdampak pada lemahnya elemen struktur hukum Pemilu yang berdampak pada lemahnya penanganan dan penegakan hukum Pemilu.

Sistem Pemilu 2004 menjadi bagian integral dalam susbtansi hukum Pemilu. Pemilu legislatif 2004 menggunakan dua sistem, yaitu sistem proporsional dengan daftar calon terbuka dan sistem distrik berwakil banyak. Sistem proporsional dengan daftar calon terbuka untuk memilih calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.[224] Akan tetapi, sistem ini kemudian didistorsi oleh Pasal 93 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 karena dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa dengan mencoblos tanda gambar partai politik peserta Pemilu tetap dianggap sah. Akibat lebih jauh dari ketentuan tersebut, bukan hanya mereduksi harapan masyarakat dalam menentukan wakil-wakilnya, tetapi juga mendudukkan kembali dominasi pimpinan partai politik. Sementara itu, sistem Pemilu untuk memilih anggota DPD dilaksanakan dengan sistem

[224] Pasal 84 UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPR, dan DPRD.

distrik berwakil banyak, hal mana setiap provinsi diwakili 4 (empat) orang. Dengan sistem distrik berwakil banyak maka calon anggota DPD yang memperoleh suara terbanyak satu sampai dengan terbanyak empat yang ditetapkan menjadi anggota DPD dari provinsi yang diwakilinya.

Diskursus tentang sistem Pemilu, sesungguhnya tidak perlu menjadi perdebatan laten apabila masing-masing pihak memahami substansi kedua sistem tersebut. Sistem distrik dan sistem proporsional masing-masing mempunyai kelebihan dan kekurangan. Negara yang dengan kemajuan yang merata belum tentu memilih sistem distrik, demikian juga sebaliknya. Pilihan dengan sistem proporsional lebih didasarkan pada keinginan mencegah adanya suara yang hilang. Partai politik kecil masih mungkin mendapatkan kursi di parlemen karena perolehan kursi lebih didasarkan pada alokasi total jumlah kursi untuk sebuah Dapil. Oleh karena itu, sistem proporsional dianggap lebih demokratis. Dalam sistem ini gambaran perolehan kursi lebih mencerminkan proporsi yang sesungguhnya dari aspirasi yang ada dalam masyarakat. Negara-negara seperti Belanda, Skandinavia, Italia misalnya masih setia menggunakan sistem ini.

Sebagai realisasi pelaksanan demokrasi Pancasila dalam arti formal UUD NRI 1945 menganut apa yang dinamakan *indirect democracy*, yaitu dimana pelaksanaan kedaulatan rakyat atau demokrasi tidak dilaksanakan oleh rakyat secara langsung melainkan melalui lembaga-lembaga perwakilan rakyat, yaitu DPR, DPD, dan DPRD. Dalam melaksanakan demokrasi perwakilan tersebut dilakukan oleh partai politik sebagai peserta

Pemilu, dan perseorangan untuk memilih anggota DPD. Pada Pemilu legislatif 2004, peserta Pemilu untuk anggota DPR dan DPRD adalah semua partai politik yang telah terdaftar di Kementerian Hukum dan HAM tetapi untuk dapat mengikuti Pemilu legislatif 2004, partai politik harus memenuhi persyaratan yang telah ditentukan khusus, yaitu: (1) memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua pertiga) dari seluruh jumlah provinsi; (2). memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua pertiga) dari jumlah Kabupaten/Kota di provinsi; (3) memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau sekurang-kurangnya 1/1000 (seper seribu) dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai politik; (4) mempunyai kantor tetap; dan (5) mengajukan nama dan tanda gambar partai politik kepada KPU. Syarat-syarat tersebut di atas tentu saja sangat memberatkan bagi partai politik baru karena membutuhkan sumber daya manusia dan dana yang tidak sedikit jumlahnya. Inilah dilema demokrasi Pancasila, disatu sisi harus memberikan ruang seluas-luasnya bagi pewadahan hak-hak politik rakyat, tetapi disisi yang lain diperlukan efektivitas dan efisiensi dari pelaksanaan demokrasi.

Dengan mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 sebagai kerangka yuridis pelaksanaan Pemilu 2004 maka jumlah partai politik menjelang Pemilu legislatif 2004 tidak jauh berbeda dengan Pemilu 1999. Partai terdaftar di Departemen Hukum dan HAM tercatat sebanyak 112 (seratus dua belas) partai politik. Dari 112 (seratus dua belas) yang memiliki badan hukum tersebut hanya 24 (dua puluh empat) diantaranya

yang berhak menjadi peserta Pemilu 2004. Jumlah ini berkurang setengah dari jumlah peserta Pemilu 1999. Dari 24 (dua puluh empat) peserta Pemilu 2004 terdapat 16 (enam belas) partai politik yang berhasil mendudukkan kadernya di DPR RI. Jumlah ini tidak jauh berbeda dengan jumlah partai politik di DPR RI hasil Pemilu 1999, yakni 19 (sembilan belas) partai politik, sedangkan untuk dapat menjadi calon anggota DPD, peserta Pemilu dari perseorangan harus memenuhi syarat dukungan berdasarkan jumlah penduduk di provinsi yang akan diwakilinya. Dukungan tersebut harus tersebar di sekurang-kurangnya 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah Kabupaten/Kota di provinsi yang akan diwakilinya.[225]

Disamping memberlakuan syarat yang cukup berat bagi partai politik untuk bisa ikut Pemilu, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 juga memperkenalkan mekanisme baru penetapan calon terpilih setiap partai peserta Pemilu dan perubahan cara memilih. Berdasarkan undang-undang tersebut, pemilih dapat memilih partai dan/atau calon yang diajukan partai dan keterpilihan para calon menjadi anggota DPR atau DPRD didasarkan pada suara terbanyak yang diperoleh para calon dari partai politik yang memperoleh kursi. Sistem ini lebih mendekati amanat konstitusi bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat.[226]

Pemilu legislatif 2004 juga memberlakukan syarat yang berat bagi calon untuk dapat lolos menjadi wakil rakyat berdasarkan cara perhitungan

[225] Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomro 12 Tahun 2003.
[226] Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945.

suara terbanyak, yakni harus meraih 50% (lima puluh perseratus) suara sah yang dihitung berdasarkan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) yang berlaku di setiap daerah pemilihan (Dapil). Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilu legislatif 2004 dinilai gagal mengemban misinya untuk melahirkan wakil rakyat yang memilihnya. Sekalipun pemilih sudah dibolehkan memilih calon secara langsung disamping memilih partai, para wakil rakyat yang terpilih melalui Pemilu 2004 hampir seluruhnya berasal dari cara perhitungan nomor urut calon yang ditetapkan partai sebagaimana cara yang berlaku pada Pemilu 1999.[227]

Pemilu legislatif 2004 menggunakan ambang batas kursi yaitu partai politik untuk dapat mengikuti Pemilu berikutnya kalau memperoleh 3% (tiga persen) dari jumlah kursi di DPR, 4% jumlah kursi DPRD provinsi yang tersebar di setengah jumlah provinsi di Indonesia dan 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota Indonesia.[228] Meskipun sama-sama menggunakan *electoral threshold* dengan Pemilu 1999 tetapi Pemilu legislatif 2004 menaikkan ambang batas karena pada Pemilu 1999 partai politik untuk dapat mengikuti Pemilu berikutnya harus memiliki sebanyak 2% (dua persen perseratus) dari jumlah kursi DPR atau memiliki sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebut sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah provinsi dan di 1/2

[227] Totok Daryanto, *Partai Advokasi*, (Jakarta: LP3ES, 2019), hlm. 10.
[228] Pasal 9 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum.

(setengah) jumlah Kabupaten/Kotamadya seluruh Indonesia berdasarkan hasil Pemilu.[229]

Berdasarkan uraian singkat mengenai sistem hukum Pemilu legislatif 2004, dapat dibuat dalam tabel berikut ini:

Tabel: 2
Dasar hukum, Sistem, Penyelengara Pemilu Legislatif 2004

Dasar Hukum	Sistem	Penyelenggara	Ambang Batas Kursi
▪ UU Nomor 12 Tahun 2003 ▪ UU Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik	▪ Proporsional dengan daftar terbuka (untuk calon anggota DPR dan DPRD). ▪ Distrik berwakil banyak (untuk calon anggota DPD)	▪ KPU bersifat nasional, tetap, dan mandiri (KPU RI sebanyak-banyak 11 orang, KPU provinsi 5 orang, KPU Kab/kota 5 orang. ▪ Panwaslu yang dibentuk oleh KPU. ▪ DK KPU yang dibentuk oleh KPU	3% jumlah kursi di DPR, 4% jumlah kursi DPRD provinsi yang tersebar di setengah jumlah provinsi di Indonesia dan 4% jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota

Dengan adanya sistem ambang batas kursi sebagaimana diuraikan pada paragrap dan tabel di atas maka partai politik yang tidak memenuhi ambang batas kursi pada Pemilu 2004 tidak dapat mengikuti Pemilu berikutnya, tetapi tidak berarti bahwa partai politik yang gagal memenuhi ambang batas kursi dibubarkan atau dilarang mengikuti Pemilu berikutnya tetapi status pada Pemilu berikutnya adalah mengikuti mekanisme pendaftaran partai-partai baru. Pelaksanaan kampanye Pemilu legislatif

[229] Pasal 39 ayat (3) UU Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

berlangsung dari tanggal 11 Maret sampai dengan 1 April 2004. Pemungutan suara dilaksanakan pada 5 April 2004, dengan hasil perolehan suara dan kursi di DPR RI periode 2004-2009 sebagai berikut:

Tabel: 3

Hasil Pemilu Legislatif 2004

No Urut	Partai Politik	Jumlah Suara	%	Jumlah kursi
1	PNI Marhaenis	923.159	0.81	1
2	Partai Buruh Sosial Demokrat	636.397	0.56	0
3	Partai Bulan Bintang	2.970.487	2.62	11
4	Partai Merdeka	842.541	0.74	0
5	Partai Persatuan Pembangunan	9.248764	8.15	58
6	Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan	1.313.654	1.16	5
7	Partai Perhimpunan Indonesia Baru	672.952	0.59	0
8	Partai Nasional Banteng Kemerdekaan	1.230.455	1.08	1
9	Partai Demokrat	8.455.225	7.45	57
10	Partai Keadian dan Persatuan Indonesia	1.424.240	1.26	1
11	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	855.811	0.75	1
12	Partai Persatuan Nahdatul Ulama Indonesia	895.610	0.79	0
13	Partai Amanat Nasional	7.303.324	6.44	52
14	Partai Karya Peduli Bangsa	2.392.290	2.11	2
15	Partai Kebangkitan Bangsa	11.989.564	10.57	52
16	Partai Keadilan Sejahtera	8.325.020	7.34	45
17	Partai Bintang Reformasi	2.764.998	2.44	13
18	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	21.026.629	18.53	109
19	Partai Damai Sejahtera	2.414.254	2.13	12
20	Partai Golongan Karya	24.480.757	21.58	128
21	Partai Patriot Pancasila	1.073.139	0.95	0

No Urut	Partai Politik	Jumlah Suara	%	Jumlah kursi
22	Partai Sarikat Indonesia	679.296	0.60	0
23	Partai Persatuan Daerah	657.916	0.58	0
24	Partai Pelopor	878.932	0.77	2
JUMLAH SUARA		**113.462.414**	**100.00**	**550**

Berdasarkan tabel di atas, hasil dan pemenang Pemilu 2004 berbeda dengan hasil dan pemenang Pemilu 1999. Pada Pemilu 2004, posisi PDIP digeser oleh Partai Golkar. Sebagaimana Pemilu 1999, tidak ada pemenang mayoritas pada Pemilu 2004. Partai Golkar sebagai pemenang Pemilu hanya berhasil memperolah 127 (seratus dua puluh tujuh) dari 550 (lima ratus lima puluh) kursi di DPR RI. Sementara pengamat berpendapat bahwa menurunnya suara PDIP pada Pemilu 2004, merupakan satu bentuk "hukuman atau sanksi" dari para pemilih rasional yang kecewa dengan kinerja PDIP. Para pemilih rasional kecewa karena PDIP dan Megawati Soekarnoputri sebagai representasi perlawanan terhadap rezim Orde Baru, ternyata setelah berkuasa dianggap tidak menepati janjinya dan tidak memperjuangkan aspirasi rakyat.[230]

Sementara atas kemenangan Partai Golkar, sementara pengamat juga menilai bahwa kemenangan Partai Golkar di tingkat nasional maupun lokal, disebabkan oleh beberapa faktor, *pertama*, konsolidasi yang dilakukan oleh Partai Golkar begitu berhasil. *Kedua,* faktor sumber daya manusia (SDM) dan dana. SDM di Partai Golkar dipandang relatif lebih baik dibandingkan

[230] Lili Romli, *Pemilu Era Reformasi dan Konfigurasi Peta Kekuatan Partai Politik,* (Yogyakarta: PustakaPelajar, 2019), hlm. 46.

partai-partai lain. Rata-rata mereka yang masuk berlatar belakang pendidikan yang relatif baik dan memiliki pengalaman yang cukup memadai, apakah itu sebagai birokrat, pengusaha dan politisi. Selain itu Partai Golkar juga didukung dana yang memadai. Selain faktor internal tersebut kemenangan Partai Golkar juga dikarenakan dengan kegagalan partai-partai yang semula dianggap dan mengklaim sebagai partai reformis, seperti PAN, PKB, dan PDIP. Kegagalan itu antara lain ketidakmampuan partai-partai tersebut mengkonsolidasikan diri dalam rangka menegakkan pemerintahan yang bersih di daerah. Faktor lain juga faktor romantisme dari pemilih. Situasi saat itu yang sedang dilanda krisi multidimensi yang belum kunjung selesai menyebabkan sebagian rakyat kecewa dan merindukan masa lalu yang diangganya lebih damai dan tenteram.[231]

b. Regulasi Larangan Praktik Politik Uang dalam Pemilihan Umum 2004

Regulasi larangan praktik politik uang dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 adalah: (1) larangan menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih selama masa kampanye sampai dilaksanakan pemungutan suara, (2) calon yang terbukti melakukan pelanggaran dinyatakan batal sebagai calon oleh KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten/Kota.[232] Dari dua substansi norma tersebut, ada dua dua ancaman sanksi, yaitu sanksi pidana dan sanksi administrasi. Sanksi pidana khusus untuk dukungan calon anggota DPD, diatur dalam Pasal 137 ayat (6)

[231] *Ibid*. h. 45-46.
[232] Pasal 77 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2003

dengan ancaman pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan atau paling lama 18 (delapan belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp 6.000.000,00 (enam juta rupiah). Sementara yang berkaitan dengan pemungutan suara normanya ditentukan dengan tiga kategori: (i) memberi atau menjanjikan uang atau materi lainnya kepada seseorang supaya tidak menggunakan hak pilihnya, atau (ii) memilih peserta Pemilu tertentu, atau (iii) menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya menjadi tidak sah. Ketiga kualifikasi norma tersebut diancaman dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan atau paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah) atau paling banyak Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).

Substansi hukum larangan praktik politik uang juga diatur dalam keputusan KPU yaitu Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 701 Tahun 2003 tentang Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut Peraturan KPU Nomor 701 Tahun 2003). Dalam PKPU Nomor 701 Tahun 2003, substansi pengaturannya lebih pada penegasan sanksi administrasi, yaitu diikenakan sanksi penghentian kampanye selama masa kampanye Pemilu dan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dapat meminta bantuan POLRI untuk menegakkan sanksi tersebut dan calon anggota DPR, DPD, dan DPRD yang terbukti melakukan pelanggaran terhadap ketentuan, dinyatakan batal

sebagai calon setelah terlebih dahulu ada putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Pembatalan sebagai calon Anggota DPR, DPD, dan DPRD dilakukan oleh: KPU, untuk calon Anggota DPR dan DPD, KPU Provinsi, untuk calon Anggota DPRD Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, untuk calon anggota DPRD Kabupaten/Kota.

Calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dinyatakan batal sebagai calon terhitung sejak berlakunya putusan pengadilan. Pembatalan sebagai calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota ditetapkan dengan Keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Calon yang dibatalkan tersebut, namanya dicoret dari daftar calon Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota daerah pemilihan yang bersangkutan. Apabila tanggal mulai berlakunya putusan pengadilan pada masa penghitungan suara, suara yang diperoleh calon dibatalkan dan dinyatakan tidak sah. Apabila tanggal mulai berlakunya putusan pengadilan tersebut setelah penetapan terpilih, dan calon yang dibatalkan ditetapkan sebagai terpilih, kedudukan sebagai calon terpilih digantikan oleh calon berikutnya menurut ketentuan yang berlaku.

Tabel: 4

Regulasi Tindak Pidana Politik Uang Pemilu Legislativ 2004
dalam UU Nomor 12 Tahun 2003

Rumusan delik	Subjek hukum	Tempos delik	Ancaman sanksi	Pasal
Dilarang menjanjikan dan atau memberikan uang atau materi lainnya	Calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/Kota	Masa kampanye sampai pemungutan suara	Dibatalkan pencalonannya oleh KPU	Pasal 77
Dengan sengaja memberi atau menjanjikan uang atau materi lainnya kepada seseorang untuk tidak memilih atau memilih peserta Pemilu tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu agar suaraya tidak sah	Setiap orang		pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan atau paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah) atau paling banyak Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).	Pasal 139 ayat (2)

Dari ketentuan-ketentuan normatif Pasal 39, Pasal 49, Pasal 50, Pasal 51 dan dan Pasal 52 Peraturan KPU Nomor 701 Tahun 2003 tersebut dapat dipahami bahwa subyek hukum atas larangan menjanjikan atau memberikan sesuatu kepada pemilih adalah orang perseorangan yang berkedudukan sebagai calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD

Kabupaten/Kota. Kemudian sanksi atas pelanggaran dimaksud adalah dibatalalkan sebagai calon, suara yang diperoleh dibatalkan atau dibatalkan sebagai calon terpilih berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Regulasi larangan praktik politik uang mengandung kelemahan konsepsi dan inkonsistensi, yaitu dalam beberapa sebagai berikut:

1) Pengertian Kampanye

Pengertian kampanye tidak didefinisikan secara jelas baik dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 maupun Peraturan KPU Nomor 701 Tahun 2003, dimana pengertian kampanye bisa dipahami dari sebagai kegiatan penyampain program peserta Pemilu yang dilakukan secara sopan, tertib, dan bersifat edukatif.[233] Kampanye juga dipahami sebagai kegiatan untuk meyakinkan kepada pemilih yang bukan anggota peserta Pemilu untuk mendapatkan dukungan sebesar-besarnya, dengan menawarkan program-program partai melalui media massa, di ruang terbuka atau gedung pertemuan pada masa dan waktu yang ditetapkan oleh KPU.[234] Pengertian kampanye tersebut di atas sangat luas dan bisa menimbulkan pemahaman berbeda-beda tergantung siapa yang memahaminya dikarenakan pada praktik di lapangan, akan susah membedakan apakah yang menghadiri kegiatan kampanye tersebut pemilih yang sudah menjadi anggota partai politik

[233] UU Nomor 12 Tahun 2003 Pasal 71
[234] Pasal dan Pasal 3 Keputusan KPU Nomor 701 Tahun 2003.

peserta Pemilu ada bukan anggota. Apalagi dalam ketentuan peraturan disebutkan dengan jelas bahwa ada beberapa bentuk kampanye, diantaranya rapat terbuka, tatap muka, rapat umum dan kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh apabila suatu partai politik melakukan kampanye dalam bentuk rapat umum di tempat terbuka yang menghadirkan peserta ratusan atau ribuan orang, tentu saja tidak bisa dibedakan siapa peserta kampanye tersebut yang menjadi anggota atau bukan anggota partai politik tersebut. Oleh karena itu dalam konteks normatifitas pengertian kampanye, belum bisa memberikan pengertian dan pembatasan yang jelas. Kemudian terkait dengan politik uang dijelaskan larangan memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih pada saat dimulainya kampamye sampai dengan pemungutan suara. Pengertian ini tidak menjelaskan bahwa larangan tersebut pada saat melakukan kegiatan kampanye atau tidak.

2) Subyek Hukum

Dalam ketentuan pasal-pasal yang terkait dengan larangan politik uang, disebutkan bahwa subyek pelarangan tersebut adalah orang perseorangan yang berkedudukan sebagai calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, sedangkan pihak lain yang terlibat dalam kegiatan kampanye, tidak menjadi subyek hukum larangan ini. Hal ini tentu saja menjadi bias, dimana setiap pelaksanaan kampanye melibatkan banyak orang dan banyak pihak, terutama orang

yang bertugas secara menyiapkan materi kampanye, juru kampanye yang bertugas menyampaikan visi, missi dan/atau program kampanye. Pada saat menyampaikan orasi, pasti orator tersebut mengajak kepada peserta kampanye untuk memilih sesuai dengan materi yang sedang dikampanyekan. Selain itu pembatasan subyek hukum tersebut juga memungkinkan orang lain diluar calon anggota legislatif yang mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung, mempunyai hubungan kekerabatan atau tidak dengan calon anggota legislatif melakukan politk uang kepada pemilih dengan menjanjikan atau memberikan imbalan tertentu agar pemilih tersebut memilih sesuai yang dikehendaki orang yang memberinya.

3) Sanksi

Hukuman kepada orang per orang yang melanggar larangan politik uang baru bisa diterapkan berdasarkan keputusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Hukuman ini ada 3 (tiga) bentuk, yaitu *pertama* pelaku politik uang dibatalkan kedudukannya sebagai calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota atau calon anggota legislatif. Hal ini dilakukan manakala proses pelanggaran politik uang tersebut sudah diputus oleh pengadilan dan berkekuatan hukum tetap sebelum terjadinya pemungutan suara.

Kedua, pembatalan suara sah yang diperoleh oleh calon anggota legislatif yang bersangkutan atau perolehan suara yang didapat calon anggota legislatif yang bersangkutan dari hasil perhitungan suara atau

rekapitulasi perhitungan suara hasil Pemilu dinyatakan tidak sah. Dengan kata lain bahwa suara sah yang didapat calon anggota legislatif pelaku politik uang dinyatakan tidak sah. Penerapan hukman ini bisa dilakukan manakala putusan pengadilan dan berkekuatan hukum tetap berlaku setelah tahapan penetapan perolehan suara peserta Pemilu.

Sanksi model kedua ini justru menimbulkan persoalan krusial dimana pada Pemilu 2004 pemilih memilih pada hari dan tanggal pemungutan suara dengan cara mencoblos gambar partai, angka partai atau kolom kotak yang memuat nomor dan gampar partai, atau mencoblos atau nama calon anggota legislatif partai tersebut atau mencoblos lebih dari satu kali di kolom gambar dan nomor partai dan komom nomor urut dan nama caleg. Kalau pelaku politik uang dibatalkan perolehan suaranya, lalu bagaimana dengan suara partai calon anggota legislatif tersebut, apakah suara partai menjadi berkurang sejumlah suara yang diperoleh caleg tersebut atau seperti apa mekanismenya.

Ketiga, dibatalkan sebagai calon anggota legislatif terpilih berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap berlaku. Artinya apabila putusan pengadilan sudah berlaku pada saat proses rekapitulasi perhitungan suara sudah selesai dilakukan dan telah dikeluarkkanya keputusan KPU tentang penetapan calon terpilih. Disamping kelemahan sebagaimana diuraikan di atas, ketiga model sanksi hukum tersebut juga memiliki kelemahan mendasar, dimana

proses pengadilan itu bisa berjalan panjang waktunya dari pengadilan tingkat pertama, banding, kasasi, dan peninjauan kembali. Hal ini tentu saja dapat menimbulkan ketidakpastian hukum karena periodisasi keanggotaan DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota hanya 5 (lima) tahun.

Sedangkan orang perseorang yang melakukan praktik politik uang pada hari dan tanggal pemungutan suara, maka perbuatan tersebut termasuk dalam kategori perbuatan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan atau paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah) atau paling banyak Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah). Hukuman denda ini memang bersifat material dan sangat kecil nilai nominalnya, sehingga hukuman tersebut tidak akan membawa dampak ekonomis bagi pelakunya. Nilai denda antara Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) sampai dengan Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) dan pidana penjara antara 2 (dua) bulan sampai dengan 12 (dua belas) bulan masih terlalu kecil bila dibanding dengan dampak dari perbuatan yang bersangkutan yang menciderai proses demokrasi dan Pemilu.

4) Efek Jera

Norma peratutan perundang-undangan hanya memberikan sanksi administratif berupa pembatalan pelaku politik uang atas statusnya pada saat yang bersangkutan melakukan tindakan politik uang, dimana kalau yang bersangkutan pada saat melakukan tindak politik uang berstatus

sebagai calon anggota legislatif dan belum memasuki tapahan pemumngutan suara, maka yang bersangkuutan dibatalkan statusnya sebagai calon legislatif. Apabila tahapan Pemilu sudah memasuki tahapan rekapitulasi penghtungan suara, dan terbukti seorang calon legislatif melakukan politik uang, maka yang sanksinya adalah pembatalan suara sah yang didapatkan yang bersangkutan. Sedangkan apabila pembuktian tindakan politik uang terbukti dan telah berkekuatan hukum tetap pada saat sudah dilantik sebagai anggota legislatif, maka yang bersangkutan dilakukan penggantian antar waktu. Demikian pula bila pelakunya adalah perseorangan, maka sanksinya denda Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah) sampai dnegan Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) dan pidana penjara antara 2 (dua) bulan sampai dengan 12 (dua belas) bulan.

Sanksi tersebut tentus aja tidak dapat menimbulkan efek jera bagi pelaku politik uang. Hal bisa dilihat dari terus bermunculannya kasus serupa dalam Pemilu tahun-tahun berikutnya. Padahal tujuan utama adanya sanksi dalam agar kehidupan masyarakat bisa berjalan damai, sehingga kalau ada pelanggaran atau kejahatan, berarti kedamaian masyarakat tidak bisa diwujudkan. Dalam kontek ini Van Apeldoorn mengatakan dimana jika tertib hukum adalah damai (*vrede*), maka keberadaan kejahatan yang dilakukan siapa pun dapat dikategorikan sebagai sebuah pelanggaran perdamaian (*vredebreuk*) sehingga penjahat harus dikeluarkan dari perlindungan hukum karena kondisinya

yang tidak damai (*vredeloos*) karena perdamaian di antara manusia dipertahankan oleh hukum dengan melindungi kepentingan-kepentingan manusia terhadap yang merugikannya.[235] Tujuan utama adanya pidana adalah bagaimana manusia sebagai suatu individu maupun bagian dari masyarakat bisa merasakan kedamaian dalam menjalani kehidupan bermasyarakat, menjalalani kehidupan sehari-hari dalam suasan nyaman, tentran dan tanpa adanya gangguan dari pihak mana pun.[236]

2. Pemilihan Umum Presiden 2004

Untuk pertama kalinya dalam sejarah ketatanegaraan dan politik Indonesia, adalah pelaksanaan demokrasi langsung melalui mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Mekanisme demokrasi langsung ini merupakan kemajuan berdemokrasi yang luar biasa. Secara ideologis, pilihan demokrasi langsung ini secara tidak langsung merupakan penyimpangan terhadap sila keempat Pancasila dimana inti dari sila keempat kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan. Namun demikian, sila keempat dari Pancasila tersebut harus dipahami secara ideologis dan filosofis dimana tidak hanya menjadikan kata "perwakilan" sebagai pusat perhatian tetapi pada dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan.

---

[235] Van Apeldoorn, L.J. (2004). Pengantar Ilmu Hukum (Oetarid Sadino, Penerjemah). Pradnya Paramita, hlm. 10.

[236] Romli Atmasasmita menyatakan bahwa fungsi dan tujuan akhir hukum pidana Indonesia adalah perdamaian. Romli Atmasasmita, *Rekonstruksi Asas Tiada Pidana Tanpa Kesalahan* (Jakarta: Geen Straf Zonder Schuld,Gramedia Pustaka Utama, 2017), hlm. 200.

Maknanya adalah rakyat sebagai pemilik kedaulatan telah memberikan kepercayaan kepada wakil-wakilnya yang ada di lembaga perwakilan untuk menentukan dengan cara bagaimana rakyat dipimpin secara hikmat, secara bijaksana, yang kemudian atas amanat dari rakyat tersebut memilih mekanisme yang bijaksana dengan membuat keputusan politik yang fenomenal yakni mekanisme demokrasi langsung dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden.

a. Sistem Hukum Pemilihan Umum Presiden 2004

Sistem hukum Pemilu Presiden 2004 diatur dalam UUD NRI 1945 melalui Perubahan Ketiga UUD NR 1945 sebagai landasan konstitusional yang mengamanatkan agar Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Substansi hukum tersebut diatur dalam Pasal 6A UUD NRI 1945. Hasil Perubahan Ketiga UUD NRI 1945 tersebut ditetapkan pada tanggal 9 November 2001. Dengan ketentuan tersebut berarti Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden 2004 tidak lagi dilakukan oleh MPR melainkan dipilih oleh rakyat secara langsung. Dengan perubahan tersebut maka tugas KPU tidak hanya menyelenggarakan Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD tetapi juga Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Beberapa perubahan tersebut menghendaki dibentuknya Undang-Undang Pemilu yang baru. Dalam rangka mengakomodasi kebutuhan-kebutuhan yuridis atas dinamika konstitusional tersebut, DPR bersama dengan Pemerintah akhirnya menetapkan 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden

dan Wakil Presiden (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003).[237]

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 merupakan substansi hukum dan landasan yuridis pelaksanaan Pemilu Presiden 2004 yang dilaksanakan lima tahun sekali sebagai penjabaran dari masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang diatur dalam Pasal 7 UUD NRI 1945, yang harus sudah menghasilkan Presiden dan Wakil Presiden terpilih 14 (empat belas) hari sebelum masa jabatan Presiden berakhir. Pilpres juga merupakan satu rangkaian yang tidak terpisahkan dengan Pemilu legislatif dan dilaksanakan selambat-lambatnya tiga bulan setelah Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD. Ketetuan tersebut berkaitan dengan syarat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden yang harus melalui partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana diatur dalam Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945.

Pokok materi muatan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 adalah berkaitan dengan: (1) peserta dan syarat-syarat peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, (2) hak memilih, (3) penyelenggara Pemilu Presiden, (4) pendaftaran pemilih, (5) pencalonan, (6) kampanye dan dana kampanye, (7) pemungutan dan penghitungan suara, (8) penetapan calon terpilih dan pelantikan, (9) pemungutan dan penghitungan suara ulang, dan Pemilu lanjutan, (10) pengawasan, penegakan hukum, dan pemantauan Pemilu, dan (11) ketentuan pidana.

---

[237] Indonesia, *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*, Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor

Dengan pokok-pokok materi muatan tersebut maka substansi hukum Pemilu Presiden menjabarkan lebih rinci makna demokrasi Pancasila dalam arti formal sekaligus mengatur atau mengimplementasikan makna keadilan hukum juga dalam arti formal dalam pelaksanaan Pemilu Presiden. Implementasi demokrasi substansial masih akan diuji bagaimana substansi hukum itu ditegakkan yang berarti bagaimana struktur hukum dan budyaa hukum masyarakat menopangnya.

Struktur hukum Pemilu Presiden 2004 yang diwujudkan dalam kelembagaan penyelenggaraan Pemilu Presiden 2004 sama dengan kelembagaan penyelenggara Pemilu legislatif, yaitu oleh KPU, Panwaslu, dan DK KPU, sebagaimana dimaksud oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. KPU pada Pemilu 2004 dibentuk dengan Kepres Nomor 10 Tahun 2001 yang berisikan 11 (sebelas) orang anggota yang berasal dari unsur akademisi dan masyarakat yang dilantik oleh Presiden Abdurrahman Wahid. Disamping institusionalisasi penyelenggara Pemilu tersebut, struktur hukum yang akan menopang substansi hukum Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah keterlibatan unsur kepolisian, kejaksaan, dan hakim di lingkungan peradilan umum.

Pada Pemilu legislatif 2004, partai politik atau gabungan partai politik yang berhak mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden ialah partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh minimal 15% (lima belas perseratus) kursi DPR atau memperoleh minimal 20% (dua puluh perseratus) suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR. Akan

tetapi, ketetuan ini tidak berlaku untuk Pilpres 2004 karena berdasarkan Ketentuan Peralihan Pasal 101 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 syarat partai politik atau gabungan partai politik yang dapat mengajukan pasangan calon adalah yang mempunyai minimal 3% (tiga persen) kursi di DPR atau 5% (lima persen) suara sah dalam Pemilu legislatif.

Pemilu Presiden 2004 ini menggunakan sistem mayoritas mutlak di mana pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh suara lebih dari 50 (lima puluh persen) dengan sedikitnya 25 (dua puluh lima persen) suara di tiap provinsi yang tersebar di minimal setengah jumlah provinsi di Indonesia ditetapkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Apabila hal tersebut tidak terpenuhi maka pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua diajukan lagi dalam Pemilu. Pemilu Presiden 2004 dilaksanakan dalam dua putaran, putaran pertama di selenggarakan pada 5 Juli 2004 dan putaran kedua diselenggarakan pada 20 September 2004. Pada putaran pertama diikuti oleh lima pasangan calon yaitu sebagai mana table berikut:

Tabel: 5
Pasangan Calon Presiden dan Partai Politik Pengusung 2004

No	Pasangan Calon	Partai Politik/Gabungan Partai Politik
1	Wiranto dan Salahuddin Wahid	Partai Golkar
2	Megawati Soekarno Putri dan Hasyim Muzadi	PDI Perjuangan
3	Amien Rais dan Siswono Yudo Husodo	Partai Amanat Nasional (PAN)

No	Pasangan Calon	Partai Politik/Gabungan Partai Politik
4	Susio Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla	Demokrat, PBB, dan PKPI
5	Hamzah Haz dan Agum Gumelar	Partai Persatuan Pembangunan

Dari kelima pasangan ini yang berhasil ke putaran kedua yaitu Pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusul Kalla dengan presentase suara 33,57 % (tiga puluh tiga koma lima puluh tujuh persen) dan Pasangan Megawati Soekarnoputri-Hasyim Muzadi dengan perolehan suara 26,61% (dua puluh enam koma enam satu persen). Pada akhirnya Pilpres 2004 dimenangkan oleh Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla dengan memperoleh 60,62% (enam puluh koma enam puluh dua persen), sementara Megawati-Hasyim Muzadi memperoleh 39, 38 % (tiga puluh sembilan koma tiga puluh delapan persen). Dengan demikian, pelaksanaan Pilpres 2004 memenuhi ketentuan Pasal 6A ayat (3) dan ayat (4) UUD NRI 1945.

b. Regulasi Hukum Larangan Praktik Politik Uang

Dalam rangka mewujudkan Pemilu Presiden yang bebas, jujur, dan adil. Undang-Undang Nmor 23 Tahun 2003 mengatur larangan praktik politik uang. Pengaturan larangan tindak pidana politik uang dalam Pilpres 2004 diatur dalam dua butir ketentuan yaitu Pasal 42 ayat (1) dan Pasal 90 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003, yang dapat dibuat tabel berikut ini.

Tabel: 6

Regulasi Tindak Pidana Politik Uang Pemilu Presiden 2004
dalam UU Nomor 23 Tahun 2003

Rumusan delik	Subjek hukum	Tempos delik	Ancaman sanksi	Pasal
Dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih	Pasangan Calon dan/atau Tim Kampanye		Dibatalkan sebagai Pasangan Calon	Pasal 42 ayat (1)
Dengan sengaja memberi atau menjanjikan uang atau materi lainnya kepada seseorang supaya tidak menggunakan hak pilihnya, atau memilih Pasangan Calon tertentu, atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya menjadi tidak sah	Setiap orang	Pemungutan suara	pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan atau paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000, 00 (satu juta rupiah) atau paling banyak Rp10.000.000 ,00 (sepuluh juta rupiah).	Pasal 90 ayat (2)

Dari dua butir ketentuan dalam Pasal 42 ayat (1) dan Psal 90 ayat (2) tersebut di atas, tindak pidana politik uang hanya berkaitan dengan aktivitas menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih dan memberi atau menjanjikan uang atau materi

lainnya kepada seseorang supaya tidak menggunakan hak pilihnya, atau memilih Pasangan Calon tertentu, atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya menjadi tidak sah. Frasa "mempengaruhi pemilih" sebagaimana dimaksud Pasal 42 ayat (1) sangat umum atau merupakan rumusan yang sangat luas interpretasinya sehingga penegakan hukumnya sangat tergantung pada kemampuan dan pemahaman dari penegak hukum. Sedangkan rumusan pada norma kedua lebih jelas ruang lingkup dan jangkauannya, yaitu memberi atau menjanjikan uang atau materi lainnya kepada seseorang supaya tidak menggunakan hak pilihnya, atau memilih pasangan calon tertentu, atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya menjadi tidak sah.

B. Pemilihan Umum 2009-Pengaruh Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Makna Independensi Penyelenggara dan Sistem Pemilihan Umum.

Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara pengawal dan penafsir konstitusi, yang salah satu tugasnya menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar, telah memberikan pengaruh yang signifikan terhadap fungsi legislasi. Tidak sedikit undang-undang yang diubah bahkan diganti sebagai akibat putusan Mahkamah Konstitusi, sehingga putusan Mahkamah Konstitusi juga berpengaruh terhadap pelaksanaan dan bahkan kualitas demokrasi. Demikian halnya terhadap Pemilu 2009, sebagaimana 2004, pada 2009 juga ada dua penyelenggaraan Pemilu yaitu Pemilu legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, juga mengalami perubahan yang cukup signifikan dalam

hal kelembagaan penyelenggara Pemilu dan sistem Pemilu yang memberikan dampak luar biasa pada kualitas Pemilu.

Dalam bahasan sub-bab ini akan diuraikan beberapa perubahan regulasi Pemilu. Perubahan tersebut karena belajar dari praktik penyelenggaraan Pemilu 2004. Perubahan itu diantaranya: *Pertama*, adalah penyelenggara Pemilu dibentuk dalam satu undang-undang tersendiri dengan kewenangan masing-masing yang semakin jelas. *Kedua*, perubahan pada sistem Pemilu yaitu dengan sistem suara terbanyak sebagai akibat dari putusan Mahkamah Konsitusi.

1. Pemilihan Umum Legislatif 2009

Pemilu legislatif 2009 merupakan Pemilu ketiga di era reformasi. Pemilu legislatif 2009 diselenggarakan pada 5 April 2009, diikuti oleh 38 (tiga puluh delapan) partai politik di tingkat pusat dan 6 (enam) partai politik lokal di Provinsi Nangroe Aceh Darrussalam.[238] Sebanyak 38 (tiga puluh delapan) partai politik berkompetisi memperebutkan 560 kursi DPR, 132 (seratus tiga pulh dua) anggota DPD, dan anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota se-Indonesia periode 2009-2014, sedangkan partai politik lokal akan memperebutkan kursi di DPR Aceh (DPRA) dan DPRD Kabupaten/Kota di seluruh Provinsi Nangroe Aceh Darrussalam.

[238] Landasan berdirinya Partai Politik lokal Aceh tidak didasarkan pada Undang-Undang partai Politik melainkan pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2007 tentang Partai Politik Lokal Aceh.

Pemilu legislatif 2009 mendasarkan pada empat undang-undang yaitu: (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu; (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik;[239] dan (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD. Latar belakang dibentuknya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilu legislatif 2009 adalah terkait dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2006 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menjadi Undang-Undang dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Disamping undang-undang tersebut, Pemilu 2009 dalam pelaksanaannya mendasarkan pada Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

[239] *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik*, Lembaran Negara RI Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4801.

2. Sistem Hukum Pemilihan Umum 2009

Isu krusial sebelum pelaksanaan Pemilu legislatif 2009 adalah mengenai sistem Pemilu. Pada Pemilu legislatif 2009 (DPR dan DPRD) menggunakan sistem proporsional terbuka, sedangkan untuk Pemilu untuk memilih anggota DPD menggunakan sistem distrik berwakil banyak.[240] Sistem ini sepintas sama dengan Pemilu legislatif 1999 dan Pemilu legislatif 2004, hanya saja yang membedakan dengan Pemilu 1999 dan Pemilu 2004 adalah calon yang memperoleh suara minimal 30% (tiga puluh persen) dari Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) memiliki kesempatan mewakili partai di dalam perolehan kursi, meskipun tidak berada dinomor urut jadi.

Pemilu legislatif 2009 mengalami perubahan pada Dapil dan diberlakukannya ambang batas atau *parliamentary threshold* (PT) untuk Pemilu nasional. Untuk pemilihan anggota DPR, untuk kursi di tiap Dapil berubah menjadi miminal 3 (tiga) dan paling banyak 10 (sepuluh) kursi, sedangan untuk dapat duduk di DPR partai politik harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR [Pasal 202 ayat (1)] tetapi partai-partai itu masih bisa mengikuti Pemilu berikutnya.

Perubahan paling signifikan pada Pemilu 2009 dibandingkan dengan Pemilu 2004 adalah penentuan terpilihnya anggota legislatif didasarkan

[240] Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

pada suara terbanyak, sebagai patokan untuk mengalokasikan kursi kepada partai-partai politik yang memperoleh kursi. Putusan MK tersebut benar-benar membawa sistem Pemilu Indonesia ke dalam sistem proporsional daftar terbuka. Calon yang memperoeh suara terbanyaklah yang akan lolos menjadi anggota DPR dan DPRD dari partai-partai yang memperoleh kursi. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD terhadap UUD 1945 merubah tata cara penetapan calon legislatif pada Pemilu 2009 yang sebelumnya berdasarkan nomor urut menjadi suara terbanyak.

Akibat putusan Mahkamah Konstitusi tersebut membawa konsekuensi-konsekuensi tersendiri, diantaranya:[241]

(1) Kompetisi partai semakin kuat seiring diberlakukannya PT dan pengecilan besaran Dapil untuk Pemilu anggota DPR;

(2) Kompetisi internal partai politik semakin tinggi, kompetisi yang ini mencakup kompetisi antar calon di dalam setiap Dapil dan antar calon laki-laki dan perempuan. Kompetisi ini menjadi sangat tinggi setelah pengalokasian kursi menggunakan mekanisme suara terbanyak.

Kompetisi antar partai dan antarcalon internal partai itu lebih mengemuka lagi karena masa kampanye berlangsung lebih lama. Beberapa saat setelah ditetapkannya partai poitik peserta Pemilu 2009, partai politik

[241] Dedi Muyadi, *Perbandingan Tindak Pidana…Op.Cit.* hlm.155

dan calon anggota legislatif bisa melakukan kampanye dialogis, dilakukan juga melalui iklan, memasang baliho dan alat peraga kampanye lainnya.

Perubahan lain pada Pemilu 2009 juga terjadi pada calon anggota DPD. Semula syarat anggota DPD harus berdomsili di provinsi yang bersangkutan dan non-partai politik tetapi dengan ketentuan Pasal 12 huruf c syarat harus berdomisili di provinsi yang bersangkutan menjadi ditiadakan. Begitu pula syarat non-parpol dengan ketentuan Pasal 67 syarat itu menjadi ditiadakan. Atas ketentuan tersebut, beberapa anggota DPD telah mengajukan uji materi terhadap Pasal 12 huruf c dan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 ke MK, tetapi MK dalam putusannya menyatakan bahwa Pasal 12 huruf c tetap konstitusional sepanjang dimaknai memuat syarat domisili diprovinsi yang akan diwakilinya, sementara terhadap Pasal 67 MK berpendapat bahwa syarat non-parpol bagi calon anggota DPD bukanlah norma konstitusi yang bersifat implisit melekat pada istilah "perseorangan" Pasal 22E ayat (4) UUD NRI 1945, sehingga tidaklah mutlak harus tercantum dalam Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008.[242] Dengan putusan tersebut maka: *pertama,* calon anggota DPD harus berdomisili di provinsi yang diwakilinya. *Kedua,* anggota DPD yang semula diidealkan dari politisi non-parpol tidak lagi terjadi. Aktivis partai politik dimungkinkan terpilih

[242] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD.

menjadi anggota DPD. Namun demikian, meski sistem Pemilu anggota DPD menggunakan sistem distrik berwakil banyak tetapi untuk menghindari adanya peserta Pemilu DPD yang memperoleh suara sama maka ditentukan penyebaran suara menjadi penentu calon jadi. Dalam sistem ini calon yang memperoleh dukungan pemilih yang lebih merata penyebarannya di seluruh Kabupaten/Kota di provinsi tersebut ditetapkan sebagai calon terpilih.

Pemilu legislatif 2009 juga melahirkan lembaga pengawas Pemilu yang semula bernama Pengawas Pemilu menjadi Badan Pengawas Pemilu (selanjutnya disebut Bawaslu). Perubahan tersebut dilahirkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.[243] Kedudukan Bawaslu yang semula bersifat *ad hoc*, diubah menjadi lembaga yang bersifat permanen di tingkat pusat, juga pada sisi kewenangan lembaga.

Pemilu legislatif 2009 diikuti oleh 38 (tiga puluh delapan) partai politik ditambah 6 (enam) partai politik lokal. Jumlah partai politik 2009 jauh lebih banyak dibanding Pemilu legsilatif 2004 yang diikuti oleh 24 (dua puluh empat) partai politik. Dari 38 (tiga puluh delapan) partai politik, terdpat 9 (semblan) partai politik yang memperoleh kursi di DPR. Hasil Pemilu 2009 adalah sebagaimana tabel berikut ini.

[243] Indonesia, *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum*, Lembaran Negara RI Tahun 2007 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4721.

Tabel: 7

Peroleh Suara Partai Politik Pemilu Legislatif 2009

No Urut	Partai Politik	Jumlah Suara	%	Jumlah kursi
1	Partai Demokrat	21.703.137	20.85	148
2	Partai Golkar	15.037.757	14,45	107
3	PDIP	14.600.091	14,03	94
4	PKS	8.206.955	7,88	57
5	PAN	6.254.580	6.01	46
6	PPP	5.533.214	5,32	37
7	PKB	5.146.122	4,94	28
8	Partai Gerindra	4.646.406	4,46	26
9	Partai Hanura	3.922.870	3,77	17

Hasil Pemilu legislatif 2009 menunjukkan hanya sembilan partai politik yang bisa memiliki kursi di DPR karena lolos *PT*, tetapi tidak sedikit juga partai-partai lain yang tidak memiliki kursi di DPR tetapi memiliki kursi di DPRD, baik provinsi, Kabupaten/Kota. Hal ini terjadi karena ketentuan *PT* hanya untuk DPR.

3. Larangan Praktik Politik Uang Pemilihan Umum 2009

Dalam rangka menuju Pemilu yang bebas, jujur, dan adil, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 mengatur larangan praktik politik uang dalam Pemilu. Perkembangan yang menarik dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 adalah memberikan definisi tindak pidana Pemilu,[244] yang

[244] Topo Santoso, 2011, *Membangun Demokrasi dengan Menegakkan Keadilan Pemilu* (*Problem Desain dan Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilu*), Jurnal Pemilu dan Demokrasi, Penerbit, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Jakarta, hlm. 29.

diatur dalam Pasal 252 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Definisi tersebut yang secara garis besar dinyatakan sebagai pelanggaran terhadap ketentuan pidana Pemilu yang diatur dalam undang-undang tersebut. Berdasarkan rumusan dalam ketentuan itu, dapat diartikan bahwa tidak semua tindak pidana yang terjadi pada masa Pemilu atau yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu dikategorikan sebagai tindak pidana Pemilu. Sebagai contoh, pembunuhan terhadap lawan politik pada saat berkampanye, atau seorang calon anggota DPR yang diduga melakukan penipuan. Meski peristiwanya terjadi pada saat tahapan Pemilu berlangsung atau berkaitan dengan kontestan Pemilu tertentu, namun karena pidana tersebut tidak diatur dalam Undang-undang Pemilu, maka perbuatan itu tidak dikategorikan sebagai tindak pidana Pemilu. Perbuatan tersebut adalah tindak pidana umum yang tunduk pada rezim Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).[245] Begitu juga tindak pidana lainnya yang bisa jadi berkaitan dengan Pemilu, akan tetapi tidak diatur dalam Undang-Undang Pemilu. Misalnya, penyimpangan keuangan dalam pengadaan surat suara bukanlah tindak pidana Pemilu, melainkan tindak pidana korupsi. Secara singkat dapat dikatakan bahwa tindak pidana Pemilu dipandang sebagai sesuatu tindakan terlarang yang serius sifatnya dan harus diselesaikan agar dapat tercapai tujuan mengadakan ketentuan pidana itu untuk melindungi proses demokrasi melalui Pemilu. Tindak Pidana Pemilu diatur pada Bab XXI, mulai Pasal 260 sampai dengan Pasal 311 Undang-Undang Nomor 10

[245] *Ibid.*

Tahun 2008. Mengingat kebiasaan di Indonesia, setiap Pemilu Undang-Undang selalu diubah, maka dalam Undang-Undang Pemilu yang akan datang pun kemungkinan pengaturan tindak pidana Pemilu ini juga mengalami perubahan.[246]

Ada pun tindak pidana politik uang (*money politics*) terlampir dalam pasal-pasal dalam Pasal 274, Pasal 276, Pasal 277, Pasal 286 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008, butir-butir ketentuan tersebut dapat dijelaskan dalam tabel berikut ini :

Table: 8

Rumusan Tindak Pidana Politik Uang Pemilu Legislatif 2009
dalam UU Nomor 10 Tahun 2008

Rumusan delik	Subjek Hukum	Tempos delik	Ancaman sanksi	Pasal
Dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye secara langsung ataupun tidak langsung agar tidak menggunakan haknya untuk memilih, atau memilih Peserta	Pelaksana kampanye	Masa Kampanye	dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).	Pasal 274

[246] *Ibid*. hlm.32.

Rumusan delik	Subjek Hukum	Tempos delik	Ancaman sanksi	Pasal
Pemilu tertentu, atau menggunakan haknya untuk memilih dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah				
dengan menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Peserta Pemilu tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah,	Setiap orang	pada saat pemungutan suara	dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).	Pasal 286

Dari tabel di atas, maka subjek hukum tindak pidana politik uang meliputi: orang, peserta kampanye, dan peserta Pemilu. Sedangkan deliknya: (1) menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya

sebagai imbalan kepada peserta kampanye secara langsung ataupun tidak langsung agar tidak menggunakan haknya untuk memilih, atau memilih Peserta Pemilu tertentu, atau menggunakan haknya untuk memilih dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah; (2) menerima sumbangan dan/atau bantuan; dan (3) menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Peserta Pemilu tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah. Sedangkan ancaman sanksi yang paling tinggi yaitu untuk peserta Pemilu yang meneirma sumbangan yang dilarang dalam undang-undang tersebut.

Tindak pidana suap yang dirumuskan dalam Pasal 274 dan Pasal 286 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tersebut dalam praktik diberi kualifikasi dengan ”suap aktif” (*actieve omkooping*),[247] karena hanya mengatur tindak pidana penyuapan terhadap pemilih. Sedangkan perbuatan seorang pemilih menerima suap “suap pasif” (*pasife omkooping*) tidak diatur, sehingga bukan merupakan perbuatan pidana. Unsur maksud dari perbuatan memberi atau menjanjikan sesuatu ditujukan untuk menggerakan (*bewegen*), yakni mendorong/ mempengaruhi batin orang lain/ pemilih untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang bertentangan dengan jiwa/hati nuraninya. Sesuatu yang diberikan atau dijanjikan merupakan objek dari tindak pidana ini. Sesuatu itu tidak harus berupa benda-benda (berwujud),

[247] Yohanes Pande, 2011, *Kebijakan Formulasi Tindak Pidana Suap dalam Bidang Politik,* hlm. 110.

akan tetapi boleh segala sesuatu yang tidak berwujud, misalnya pekerjaan, fasilitas, bahkan jasa, yang penting sesuatu itu bernilai atau berharga (terutama dari segi ekonomi), berguna, bermanfaat, atau segala sesuatu yang menyenangkan bagi penerima. Kejahatan penyuapan dianggap merusak integritas kemanusiaan, kehormatan, demokrasi, kepercayaan, moralitas, keadilan dan kebenaran, yang dilakukan oleh pejabat atau calon pejabat terhadap warga negaranya.[248]

Dari rumusan tersebut, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 membagi subjek hukum pidana dalam dua kategori, yaitu subjek hukum manusia (*natuurlijke personen*) dan subjek hukum korporasi (*rechts personen*). Pertama, subjek hukum manusia (*natuurlijke personen*) diindikasikan banyaknya rumusan pasal yang dimulai dengan perkataan "barangsiapa". Kata "barang siapa" ini sejalan dengan paradigma hukum pidana yang belaku sekarang yang menganut asas kesalahan orang, yang disebut dengan "hukum pidana kesalahan", yang dianggap dapat berbuat kesalahan perseorangan atau individu. Sementara penetapan korporasi (*rechtspersonen*) sebagai subjek hukum pidana Pemilu tidak terlepas dari perkembangan subjek hukum dalam hukum pidana Indonesia yang walaupun masih belum ada perubahan tetapi paling tidak tahapan-tahapan perkembangan korporasi sebagai subjek hukum pidana sudah berlangsung

[248] *Ibid*. Meskipun dalam kenyataan di lapangan terdapat adanya kesulitan penegakan hukum terhadap dugaan penyuapan kepada pemilih tidak lepas dari kelemahan Pasal 274 dan Pasal 286 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD kabupatan/Kota dan Pasal 215 dan Pasal 232 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

selama tiga tahap sampai tahap yang ketiga dengan diaturnya korporasi sebagai subjek hukum pidana dalam beberapa undang-undang.

Dalam rezim Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 disamping memberikan ancaman sanksi pidana juga dikenakan sanksi administrasi yaitu kepada pelaksana kampanye yang berstatus sebagai calon anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, dan DPD digunakan sebagai dasar KPU, KPU provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota untuk mengambil tindakan berupa: (a) pembatalan nama calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kotadari daftar calon tetap; atau (b) pembatalan penetapan calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota sebagai calon terpilih. Dijelaskan dalam Pasal 31 ayat (2) dan ayat (3) PKPU Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bahwa menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye secara langsung atau tidak langsung, inisiatifnya berasal dari pelaksana kampanye untuk mempengaruhi pemilih dan materi yang dimaksud tersebut tidak termasuk barang-barang yang merupakan atribut kampanye pemilu, antara lain kaos, bendera dan atribut lainnya.

4. Pemilihan Umum Presiden 2009

Pemilu Presiden 2009 merupakan Pemilu Presiden langsung kedua yang berhasil diselenggarakan oleh bangsa Indonesia. Dalam Pemilu Presiden 2009 terjadi pengganti undang-undang yang menjadi landasan pelaksanaan Pemilu. Penggantian tersebut tidak lepas dari politik hukum yang melingkupi termasuk adanya putusan Mahkamah Konstitusi dan penggantian Undang-Undang Pemilu. Berikut akan diuraikan singkat beberapa hal mengenai sistem hukum Pemilu Presiden, utama yang bersifat pembaruan.

Urgensi penataan sistem hukum Pemilu Presiden 2009 karena menyesuaikan dengan perubahan Undang-Undang Pemilu yang menjadi landasan yuridis Pemilu legislatif 2009. Diantara perubahan tersebut ialah lahirnya Bawaslu sebagai satu kesatuan sistem penyelenggara Pemilu yang diatur dalam satu undang-undang tersendiri. Disamping penyesuaian tersebut, penataan sistem hukum Pemilu juga berkaitan dengan perubahan politik hukum Pemilu Presiden. Beberapa butir ketentuan baru dapat diidentifikasi berikut:

Pertama, adanya penegasan bahwa calon Presiden atau Wakil Presiden belum pernah menduduki jabatan Presiden atau Wakil Presiden dua kali masa jabatan. Ketentuan ini merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945.

Kedua, adanya keharusan bagi pejabat negara yang dicalonkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik sebagai calon Presiden atau calon

Wakil Presiden harus mengundurkan diri dari jabatannya, dan bagi gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, dan wakil walikota yang akan dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik sebagai calon Presiden atau calon Wakil Presiden harus meminta izin kepada Presiden.

Ketiga, kenaikan ketentuan *presidential threshold* dari semula 15% (lima belas persen) kursi di DPR atau 20% (dua puluh persen) suara sah nasional pada Pemilu Presiden 2004 menjadi 20% (dua puluh persen) kursi DPR atau 25% (dua puluh lima persen) suara sah nasional untuk dapat mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Ketentuan tersebut secara politik hukum mengindikasikan adanya upaya monopoli dari partai-partai politik besar agar partai-partai politik kecil tidak dapat mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden. Dari sisi perspektif hak asasi manusia, ketentuan tersebut dapat dinilai bertentangan dengan hak asasi manusia karena melakukan diskriminatif terselubung terhadap hak-hak politik dari warga negara karena haknya untuk mengajaukan calon Presiden dan Wakil Presiden dibatasi oleh ketentuan yang berpotensi diskriminatif tersebut.[249]

[249] Terhadap ketentuan tersebut beberapa kali sudah diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi, diantaranya dalam Perkara Nomor 56/PUU-VI/2008 tanggal 17 Februari 2008, MK dalam putusannya menolak permohonan tersebut. Begitu pula dalam Perkara Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 juga menolak permohonan tersebut.

Berkaca dari hasil Pemilu legislatif 2009 dengan mendasarkan pada ketentuan *presidential threshold*, Pemilu Presiden 2009 diikuti oleh tiga pasangan calon, sebagaimana tabel berikut :

Tabel: 9
Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden dan Perolehan Suara Pemilu Presiden 2009

No	Pasangan Calon	Partai Politik Pengusung	Perolehan Suara
1	Megawati Soekarnoputri dan Prabowo Subianto	PDIP dan Partai Gerindra	32.548.105
2	Soesila Bambang Yudhoyono dan Boediono	Partai Demokrat, PAN, PKB, PPP, dan PKS	73.874.562
3	Jusuf Kalla dan Wiranto	Partai Golkar dan Partai Hanura	15.081.814

Pemilu Presiden 2009 hanya berlangsung satu putaran saja karena Pasangan Soesila Bambang Yudhoyono dan Budiyono menang telak dengan memperoleh 73.874.562 (tujuh puluh tiga juta delapan ratus tujuh puluh empat ribu lima ratus enam puluh dua) suara atau 60,80 % (enam puluh koma delapan puluh persen). Sedangkan Pasangan Calon Nomor Urut 1 yaitu Megawati Soekarnoputri dan Prabowo Subianto memperoleh 32.548.105 (tiga puluh dua juta lima ratus empat puluh delapan ribu seratus lima), dan Pasangan calon Nomor Urut 3 Yusuf Kalla dan Wiranto memperoleh 15.081.814 (lima belas juta delapan puluh satu ribu delapan ratus empat belas) suara atau 12,41% (dua belas koma empat puluh satu persen).

Dari uraian singkat mengenai sistem hukum Pemilu Presiden 2009 terlihat bahwa dua kali bangsa Indonesia menyelenggarakan Pemilu Presiden dua kali pula mengganti undang-undang. Pelaksanaan dua kali Pemilu Presiden langsung satu sisi menunjukkan konsolidasi demokrasi berjalan dengan baik tetapi penggantian dua kali undang-undang menunjukkan bahwa sistem hukum Pemilu baik berkaitan dengan substansi hukum maupun struktur hukumnya kurang kuat karena pengaruh politik hukum dan putusan Mahkamah Konstitusi. Syarat *presidential threshold* yang tinggi menunjukkan prinsip keadilan tidak terjaga dengan baik karena hegemoni partai-partai besar atau hanya partai-partai yang menenuhi syarat *parliamentary threshold* yang dapat mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Larangan Tindak Politik Uang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2009 Regulasi politik uang dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, diatur dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden pasal 215 dan 232 sebagaimana dibuat tabel berikut ini :

Tabel 10 :
Regulasi Tindak Pidana Politik Uang Pemilu Presiden 2009
dalam UU Nomor 42 Tahun 2008

Rumusan delik	Subjek hukum	Tempos delik	sanksi	Pasal
Dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya	Setiap pelaksana Kampanye	Saat Kampanye	pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan	Pasal 215

Rumusan delik	Subjek hukum	Tempos delik	sanksi	Pasal
sebagai imbalan kepada peserta Kampanye secara langsung ataupun tidak langsung agar tidak menggunakan haknya untuk memilih, atau memilih Pasangan Calon tertentu, atau menggunakan haknya untuk memilih dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sa			dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp6.000.000, 00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp24.000.000 ,00 (dua puluh empat juta rupiah).	
Dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada Pemilih supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Pasangan Calon tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah,	Setiap Orang	pemungutan suara	pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp6.000.000, 00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp36.000.000 ,00 (tiga puluh enam juta rupiah).	Pasal 232

Dari dua butir ketentuan dalam 215 dan 232 tersebut di atas, tindak pidana politik uang hanya berkaitan dengan aktivitas menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih dan memberi atau menjanjikan uang atau materi lainnya kepada seseorang supaya tidak menggunakan hak pilihnya, atau memilih Pasangan Calon tertentu, atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya menjadi tidak sah. Frasa "mempengaruhi pemilih" sebagaimana dimaksud Pasal 232 sangat umum atau merupakan rumusan yang sangat luas interpretasinya sehingga penegakan hukumnya sangat tergantung pada kemampuan dan pemahaman dari penegak hukum. Sedangkan rumusan pada norma kedua lebih jelas ruang lingkup dan jangkauannya, yaitu memberi atau menjanjikan uang atau materi lainnya kepada seseorang supaya tidak menggunakan hak pilihnya, atau memilih pasangan calon tertentu, atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya menjadi tidak sah.

Dari pemahaman terhadap sistem hukum Pemilu 2009 baik yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 28 Tahun 2009 dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 19 Tahun 2008 dapat diketahui bahwa dalam konteks yuridis, ada beberapa kelemahan dalam pengaturan yang terkait dengan politik uang. Beberapa hal sebagai berikut:

1. Pengertian Kampanye

Dalam Pemilu 2009, pengertian kampanye merupakan kegiatan yang dilakukan oleh peserta Pemilu untuk meyakinkan para pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program peserta Pemilu. Makna dari pengertian ini adalah bila Pemilu legislatif, tentu saja yang menjadi peserta Pemilu adalah partai politik dan visi, misi, dan program yang ditawarkan adalah visi, misi, dan program kerja partai poilitik. Sedangkan dalam kontek Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, yang menjadi peserta Pemilu adalam pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sehingga yang ditawarkan kepada pemilih tentu saja visi, misi, dan program kerja pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Definisi kampanye tersebut di atas memang lebih baik daripada defensi kampanye pada Pemilu 2004, namun demikian masih ada ketidakrelevan dengan penjabaran larangangan kampaye, dimana yang menjadi subyek hukum adalah pelaksana, peserta, dan petugas kampanye. Artinya bunyi larangan dalam frasa "menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta kampanye" juga ditujukan kepada peserta kampanye. Bagaimana mungkin memberikan tanggung jawab hukum kepada peserta kampanye yang mereka bukan peserta Pemilu. Oleh karena itu seharusnya frasa "menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta kampanye" sebagai penjabaran definisi kampanye dijadikan pasal tersendiri, yang tidak berkaiatn dengan peserta Pemilu yang sedang melakukan kegiatan

kampanye dan orang perseorangan atau lembaga yang dilibatkan secara langsung maupun tidak langsung oleh peserta Pemilu dalam melaksanakan kampanye.

Sementara terkait dengan politik uang, dinyatakan bahwa menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta kampanye adalah hal yang dilarang bagi pelaksana, peserta, dan petugas kampanye. Hal ini mengandung makna bahwa pelarangan tersebut berlaku pada saat dilangsungkannya sebuah kegiatan kampanye yang dilakukan pelaksana, peserta, dan petugas kampanye kepada peserta kampanye.

2. Subyek Hukum

Larangan melakukan praktik politik uang yang tercantum dalam semua peraturan perundangan-undangan yang dijadikan dasar dalam pelaksanaan Pemilu 2009 terumuskan dengan dalam frasa "menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta kampanye. Dalam uraian sanksi yang diberikan, tertulis bahwa subyek hukum atas larangan tersebut terbagai dalam 2 (dua) subyek hukum, yaitu pelaksana kampanye dan perseorangan.

Pelaksana kampanye yang menjadi subyek hukum atas larangan ini adalah mereka yang berstatus sebagai calon legislatif mulai DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Dengan bahasa lain apabila yang melanggar larangan politik uang adalah bukan orang yang berstatus sebagai calon anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota,

maka yang bersangkutan tidak bisa dijatuhi hukuman karena memang bukan sebagai subyek hukum. Tentu saja pembatasan subyek hukum yang demikian itu, menimbulkan ketidakadilan dan tidak bisa memenuhi terwujudnya prinsip dan asas Pemilu yang harus dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Dalam pelaksanaan kampanye melibatkan berbagai pihak mulai dari penitia pelaksana kampanye, petugas yang memandu kampanye, juru biacara, juru kampanye atau orator yang bertugas menyampaikan visi, missi dan program kerja partai politik atau pasanan calon Presiden dan Wakil Presiden ataupun calon anggota DPD.

Apabila pihak-pihak tersebut melakukan praktik politik uang, tentu saja mereka tidak bisa dikenai hukuman, apabila status mereka itu bukan calon anggota legislatif. Pengaturan tersebut dapat mengandung problem yuridis dimana, pelaksana kampanye yang bukan sebagai calon anggota legislatif, yang akan mendapatkan tugas untuk melakukan praktik politik uang kepada pemilih.

3. Sanksi

Bentuk sanksi yang diberikan atas pelanggaran “menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta Kampanye dibagi menjadi 2 (dua) yaitu :

a. Sanksi adminstratif

Sanksi administratif ini diberikan kepada pelaksana kampanye yang berstatus sebagai calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dalam 3 (tiga) kategori, yaitu:

1) Pencoretan nama yang bersangkutan dari Daftar Calon Tetap (DCT) anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, apabila putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap berlakunya sebelum memasuki tahapan pemungutan suara.
2) Pembatalan sebagai calon terpilih apabila putusan pengadilan yang berkekuatan huku tetap berlaku pada saat sudah ditetapkannya calon terplih oleh KPU sesuai tingkatannya:
   a) pembatalan oleh KPU RI bagi calon anggota DPR dan DPD;
   b) pembatalan oleh KPU provinsi, untuk calon anggota DPRD provinsi;
   c) Pembatalan oleh KPU Kabupaten/Kota, untuk calon anggota DPRD Kabupaten/Kota.

b. Sanksi pidana dan/atau denda

Ancaman sanksi pidana dan denda tersebut diberikan kepada perseorangan yang pada hari pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih untuk memilih peserta Pemilu dan/atau pasangan calon tertentu. Dengan kata lain apabila ada orang yang memberikan atau menjanjikan sesuatu kepada

pemilih untuk memilih partai politik, calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota atau pasangan calon Presiden dan Wakil Presisden tertentu pada saat pemilih tersebut menggunakan hak suaranya di Tempat Pemungutan Suara (TPS), maka orang tersebut akan dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp 6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah). Berdasarkan bentuk, jenis dan besar/berat sanksi yang diberikan kepada pelaku politik uang tersebut masih tidak sebanding dengan tindakan yang bersangkutan yang telah mecinderai asas dan prinsip Pemilu. Pemilu yang seharus bisa berjalan demokratis, tetapi dicederai dengan praktik politk uang.

4. Efek Jera

   Bentuk, jenis dan besaran nilai denda dan lamanya waktu pemidanaan penjara, masih belum juga menimbulkan efek jera bagi pelaku politik uang, meskipun dalam Pemilu 2009 sanksi bagi pelaku politik uang sudah semakin berat bobot pemidanaannya bila dibandingkan dengan Pemilu 2004.

C. Pemilihan Umum 2014-Pemantapan Sistem Hukum Menuju KualitasDemokrasi.

1. Pemilihan Umum Legislatif 2014

a. Sistem Hukum Pemilihan Umum Legislatif 2014

Pembangunan sistem hukum Pemilu legislatif 2014 dilakukan dengan mengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008.[250] Pemilu legislatif 2014 mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum,[251] Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.[252] Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 memunculkan kebaruan dalam beberapa hal, antara lain: *pertama*, dalam hal pencalonan, ketentuan normatif mengenai pencalonan sebenarnya tidak banyak berubah dari undang-undang Pemilu sebelumnya hanya saja proses pengajuan nama bakal calon anggota DPR dan DPRD provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota prosesnya lebih panjang, yaitu 12 (dua belas) bulan sebelum pelaksanaan pemungutan suara. Dengan

---

[250] Indonesia, *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Lembaran Negara RI Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4836.

[251] Indonesia, *Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum*, Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5246.

[252] Indonesia, *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemiliha Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Lembaran Negara RI Tahun 2012 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5316.

interval waktu yang panjang ini, seharusnya partai-partai politik lebih siap dan matang dalam menyusun daftar calegnya.

Kedua, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 mengintrodusir satu sistem baru yang diberi nama Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakumdu) dengan tujuan untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidanan Pemilu antara Bawaslu, Kepolisian RI, Kejaksaan RI. Disamping mengintrodusir sistem penegakan hukum baru tersebut, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 juga mengganti semua terminologi pelanggaran pidana Pemilu dalam undang-undang Pemilu sebelumnya dengan terminologi baru yang lebih konsisten, yaitu tindak pidana Pemilu.

Ketiga, belajar dari pengalaman penanganan tindak pidana Pemilu pada Pemilu-Pemilu sebelumnya yang selalu terkendala waktu maka Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 memperpanjang waktu penyampaian laporan dari semula hanya sehari menjadi paling lama tujuh hari. Kelemahan dari panjangnya durasi ini adalah rentan dimanipulasi kejadian atau pelanggaran berdasarkan kepentingan orang atau kelompok tertentu.

Sistem Pemilu legislatif 2014 menggunakan sistem proporsional terbuka untuk memilih anggota DPR dan DPRD, sedangkan untuk memilih anggota DPD menggunakan sistem distrik berwakil banyak.[253] Sistem Pemilu ini berimplikasi pada pola rekrutmen caleg, strategi kampanye partai politik dan caleg, cara memilih dan pemenang Pemilu.

[253] Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012.

Dalam mengatur masalah hukum Pemilu, Udang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 lebih lengkap daripada Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2007 dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Disamping dalam undang-undang tersebut juga diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karenanya pemetaan masalah hukum Pemilu bisa dimulai dari undang-undang yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan Pemilu legislatif.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 mengenal dua masalah hukum, yaitu: pelanggaran dan sengketa/perselisihan. Pelanggaran terdiri atas: (i) pelanggaran atas tindak pidana Pemilu, (ii) pelanggaran administrasi Pemilu, dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. Sedangkan sengketa/perselisihan terdiri atas sengketa Pemilu, sengketa tata usaha negara Pemilu, dan perselisihan Pemilu. Pertama, pelanggaran tindak pidana Pemilu, tindak pidana Pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilu. Berbeda dengan Undang-Undang 10 Tahun 2008, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 membedakan antara tindak pidana pelanggaran dan tindak pidana kejahatan. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 menetapkan 19 (sembilan belas) butir ketentuan tindak pidana pelanggaran, mulai memberi keterangan tidak

benar dalam pengisian daftar pemilih hingga mengumukan hasil survey pada masa tenang. Sementara untuk tindak pidana kejahatan, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 mengatur 29 (dua puluh sembilan) butir ketentuan, mulai dari menghilangkan hak pilih orang lain sampai dengan petugas Pemilu yang tidak menindaklanjuti temuan atau laporan pelanggaran.[254]

Kedua, pelanggaran administrasi Pemilu adalah pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Pemilu di luar tindak pidana Pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. Oleh karena pelanggaran ini menyangkut administrasi pelaksanaan Pemilu, maka semua pelanggaran terhadap peraturan KPU, merupakan pelanggaran administrasi.[255] Hanya saja, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tidak menyebutkan secara khusus jenis dan bentuk sanksi administrasi. Sanksi langsung dikaitkan dengan proses administrasi, mulai dari peringatan lisan, peringatan tertulis hingga pembatalan sebagai peserta Pemilu atau calon anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Ketiga, pelanggaran kode etik penyelengara Pemilu adalah pelanggaran terhadap etika penyelenggara Pemilu yang berpedoman sumpah dan atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilu. Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, kode etik

[254] Pasal 292 sampai dengan Pasal 321 UU Nomor 8 Tahun 2012.

[255] Syamsudin Haris (editor), *Pemilu Nasional Serentak 2019*, (Yogyakarta: Pustala Pelajar, 2016), hlm. 147.

penyelenggara Pemilu disusun oleh DKPP, dengan tujuan untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas Penyelengara Pemilu. Adapun sanksi bagi pelanggar kode etik penyelenggara Pemilu terdiri dari teguran tertulis, pemberhentian sementara, dan pemberhentian tetap.[256]

Sementara sengketa atau perselisihan Pemilu adalah *pertama*, sengketa yang terjadi antarpeserta Pemilu dan senketa peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU provinsi, KPU kabupate/kota.[257] Berdasarkan rumusan tersebut maka terdapat dua jenis sengketa yakni sengketa antar peserta Pemilu, dan sengketa antara peserta Pemilu dengan Penyelenggara Pemilu. Kedua, sengketa tersebut disebabkan oleh keluarnya keputusan KPU, KPU provinsi, KPU Kabupaten/Kota.

Keempat, sengketa tata usaha negara Pemilu adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara Pemilu antara calon anggota DPR, DPD, DPRD atau partai politik peserta Pemilu dengan KPU, KPU provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Sengketa tata usaha negara Pemilu merupakan sengketa yang timbul antara: (a) KPU dan partai politik calon peserta Pemilu yang tidak lolos verifikasi sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU tentang Penetapan partai politik peserta Pemilu, dan (b) KPU, KPU provinsi, KPU Kabupaten/Kota dengan calon

[256] Pasal 12 ayat (11) UU Nomor 15 Tahun 2011.
[257] Pasal Pasal 257 UU Nomor 8 Tahun 2012.

anggota DPR, DPD, DPRD peovinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang dicoret dari daftar calon tetap sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU tentang penetapan daftar calon tetap.

Kelima, perselisihan hasil adalah perselisihan antara KPU dan peserta Pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional. Perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional merupakan perselisihan penetapan perolehan suara yang dapat mempengaruhi perolehan kursi peserta Pemilu. Perselisihan hasil Pemilu ini merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi. Pemilu legislatif 2014 dilaksanakan pada 9 April 2014, untuk memilih 560 (lima ratus enam puluh) anggota DPR,258 132 (seratus tiga puluh dua) anggota DPD, dan DPRD provinsi, DPRD Kabupaten/Kota. Pemilu diikuti oleh 12 (dua belas) partai politik nasional dan 3 (tiga) partai politik lokal di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam. Hasil perolehan suara partai-partai politik Pemilu legislatif 2014 adalah sebagaimana table berikut ini.

Table: 11
Perolehan suara partai politik dalam Pemilu legislatif 2014

No Urut	Partai Politik	Jumlah Suara	%	Jumlah kursi
1	PDIP	23.681.471	18.95	109
2	Partai Golkar	18.432.312	14,75	91
3	Partai Gerindra	14.760.371	11,81	73
4	Demokrat	12.728.913	10,19	61
5	PKB	11.298.957	9,04	47
6	PAN	9.481.621	7,59	49

258 Pasal 21 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012.

No Urut	Partai Politik	Jumlah Suara	%	Jumlah kursi
7	PKS	8.480.204	6,79	40
8	Nasdem	8.402.812	6,72	35
9	PPP	6.579.498	6,53	39
10	Hanura	6.579.498	5,26	16
11	PBB	1.825.750	1,46	0
12	PKPI	1.143.094	0,91	0
	Jumlah	**124.972.491**	**100**	**560**

Hasil Pemilu legislatif 2014 menunjukkan bahwa dari 12 (dua belas) partai politik peserta Pemilu, hanya 10 (sepuluh) partai politik yang lolos PT atau ambang batas parlemen 3,5% (tiga koma lima persen). Dengan demikian, partai politik yang tidak lolos ambang batas partai tidak memiliki anggota di DPR RI.

b. Substansi Hukum Larangan Praktik Politik Uang

Substansi hukum larangan praktik politik uang dalam Pemilu dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 dikualifikasi dalam tiga masa, yaitu masa kampanye, masa tenang, dan pada hari pemungutan suara, sebagaimana tabel berikut:

Tabel: 12
Regulasi Delik Larangan Politik Uang Pemilu Legislatif 2014
Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012

Rumusan Delik	Subyek Hukum	Tempos Delik	Sanksi	Pasal
Dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau	Pelaksana kampanye	Masa kampanye	pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak	Pasal 301 ayat (1)

materi lainnya sebagai imbalan			Rp 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah)	
Dengan sengaja menjanjikan atau memberikan imbalan uang atau materi lainnya kepada Pemilih secara langsung ataupun tidak langsung	pelaksana, peserta, dan/atau petugas Kampanye	Masa tenang	pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp 48.000.000,00 (empat puluh delapan juta rupiah)	Pasal 301 ayat (2)
Dengan sengaja enjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada Pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Peserta Pemilu tertentu	Setiap orang	Hari Pemungutan Suara	Dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).	Pasal 301 ayat (3)

Dari substansi hukum larangan praktik politik uang terlihat bahwa ketentuan larangan politik uang yang diterapklan dalam Pemilu 2014 tidak jauh berbeda dengan ketentuan yang ada dalam peraturan perundang-undangan dalam Pemilu 2009. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan rumusan frasa “menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta kampanye” yang ditujukan kepada pelaksana, peserta, dan petugas kampanye. Demikian pula dalam hal sanksi atas pelanggaran larangan tersebut juga sama, yaitu sanksi administrartif dan pidana Pemilu. Namun

demikian ada pula perbedaannya yaitu dalam hal inistiatif atau siapa yang aktif melakukan pelanggaran politik uang, dimana dalam Pemilu 2014 ini memberikan batasan bahwa pelanggaran yang dilakukan oleh petugas kampanye haruslah berasal dari inisiatif petugas kampanye dan dikecualikan atas barang atau materi yang merupakan alat peraga atau bahan kampanye Pemilu. Dengan bahasa lain, larangan melakukan politik uang sebagaimana dalam frase "menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta kampanye" baru bisa berlaku bila iniatifnya adalah dari petugas kampanye, sehingga apabila peserta kampanye yang justru mempunyai keinginan untuk menerima uang atau materi lainnya, maka hal tersebut tidak bisa dikategorikan sebagai politik uang. Selain itu materi atau sesuatu yang diberikan atau dijanjikan oleh petugas kampanye tidak termasuk materi lainnya yang termasuk sebagai alat peraga atau bahan kampanye Pemilu.

Alat peraga kampanye terdiri dari spanduk, umbul/umbul dan baliho, sedangkan dan bahan kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup kartu nama, selebaran, stiker, topi, barang-barang cinderamata, buku, korek api, gantungan kunci, asesoris, minuman atau makanan kemasan dengan logo, gambar, dan/atau slogan pasangan calon, dan/atau partai politik atau gabungan partai politik pengusul. Bahan kampanye tersebut apabila dikonversi dalam bentuk uang nilainya paling tinggi Rp. 50.000,00 (lima puluh ribu rupiah). Namun demikian meskipun ketentuan larangan politik uang dalam Pemilu 2014 sudah mengalami beberapa

kemajuan, tetapi masih ada beberapa kelemahannya, sehingga kelemahan tersebut dapat dijadikan dasar dan pijakan dalam memperbaiki Pemilu di masa selanjutnya.

1. Pengertian Kampanye

Dalam Pemilu 2014, pengertian kampanye merupakan kegiatan yang dilakukan oleh peserta Pemilu untuk meyakinkan para pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program peserta Pemilu. Makna dari pengertian ini adalah apabila Pemilu legislatif, maka yang menjadi peserta Pemilu adalah partai politik dan visi, misi, dan program yang ditawarkan adalah visi, misi, dan program kerja partai poilitik, sedangkan dalam kontek Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, yang menjadi peserta Pemilu adalah Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sehingga yang ditawarkan kepada pemilih adalah visi, misi, dan program kerja Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden. Namun demikian dalam PKPU Nomor 1 Tahun 2013, dijelaskan bahwa kampanye adalah kegiatan yang dilakukan oleh peserta Pemilu untuk meyakinkan para pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program peserta Pemilu dan atau informasi lainnya. Definisi kampanye ini cukup membingungkan, karena sebagai landasan hukum dalam pelaksanaan Pemilu 2014, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 secara tegas mendefinisikan kampanye dalan satu kesatuan pengertian yang utuh, dimana pengertian kampanye harus dimaknai secara komulatif. Hal ini bisa dipahami dari definisi kampanye yang tidak menggunakan kata “atau”. Namun demikian dalam PKPU Nomor 1 Tahun 2013, pengertian kampanye

ditambahi dengan frasa “dan atau informasi lainnya, sehingga hal ini merubah konstruksi pengertian kampanye dari komulatif menjadi anterlatif. Dengan kata lain unsur kampanye: pelaku kampanye, mempengaruh pemilih dan menwarkan visi, missi dan program atau lainya, tidak harus terpenuhi semuanya dalam memaknai pengertian kampanye.

2. Subyek Hukum

Larangan melakukan praktik politik uang dirumuskan “menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta kampanye”. Dalam Pemilu 2014 ini masih sama dengan Pemilu 2009, dimana sanksi hukum ditujukan kepada 2 (dua) subyek hukum, yaitu pelaksana kampanye dan setiap orang.

Dalam pelaksanaan kampanye tentu saja melibatkan banyak pihak, tidak hanya dari internal partai politik tetapi juga dari pihak eksternal partai politik. Internal Partai Politik terdiri dari pengurus Partai Politik sesuai tingkatan kampanyenya, kader, calan anggota legislatif atau pun simpatisanya. Sedangkan pihak ekternal partai politik adalah pihak lain yang tidak mempunyai hubungan atau ikatan keorganisasian dengan partai politik dan pihah-pihak ini adalah penyedia jasa atau orang professional, seperti artis, penyanyi, lembaga penyedia layanan kegiatan atau *event organizer*. Namun demikian dari berbagai pihak pelaksana kampanye yang menjadi subyek hukum atas larangan ini adalah mereka yang berstatus sebagai calon legislatif. Dengan bahasa lain apabila yang melanggar larangan politik uang adalah bukan orang yang berstatus sebagai calon

anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, maka yang bersangkutan tidak bisa dijatuhi hukuman karena memang bukan sebagai subyek hukum. Adanya limitasi atas pelaksana kampanye yang menjadi subyek hukum tentu saja menimbulkan celah hukum dimana, partai politik sebagai pihak yang bertanggung jawan atas pelaksanaan kampanye akan menyerahkan hal-hal yang mengarah pada praktik politik uang kepada pelaksana kampanye yang bukan sebagai calon anggota legislati, seperti artis pengisi acara, *master of ceremony* atau pun juru kampanye/orator professional.

3. Sanksi

Pemilu 2014 memberikan sanksi atas pelanggaran politk uang berbeda dengan Pemilu 2004 dan 2009, dimana sanksinya dikategaroikan dalam pelanggaran dan kejahatan.

a. Pelanggaran ditujukan kepada pelaksana kampanye yang berstatus sebagai calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan calon DPRD kabupate/kota, sehingga yang bersangkutan diberi sanksi adminstratif yang terbagi dalam 2 (dua) katagori, yaitu :

1) Pembatalan yang bersangkutan sebagai calon legislative dengan cara mencoret nama yang bersangkutan dari Daftar Calon Tetap (DCT) anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, setalah adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap berlakunya sebelum memasuki tahapan pemungutan suara.

2) Pembatalan sebagai calon terpilih apabila putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap berlaku pada saat sudah ditetapkannya calon terplih oleh KPU sesuai tingkatannya:

a) pembatalan oleh KPU RI bagi calon Anggota DPR dan DPD;

b) pembatalan oleh KPU Provinsi, untuk calon anggota DPRD provinsi;

c) pembatalan oleh KPU Kabupaten/Kota, untuk calon anggota DPRD Kabupaten/Kota.

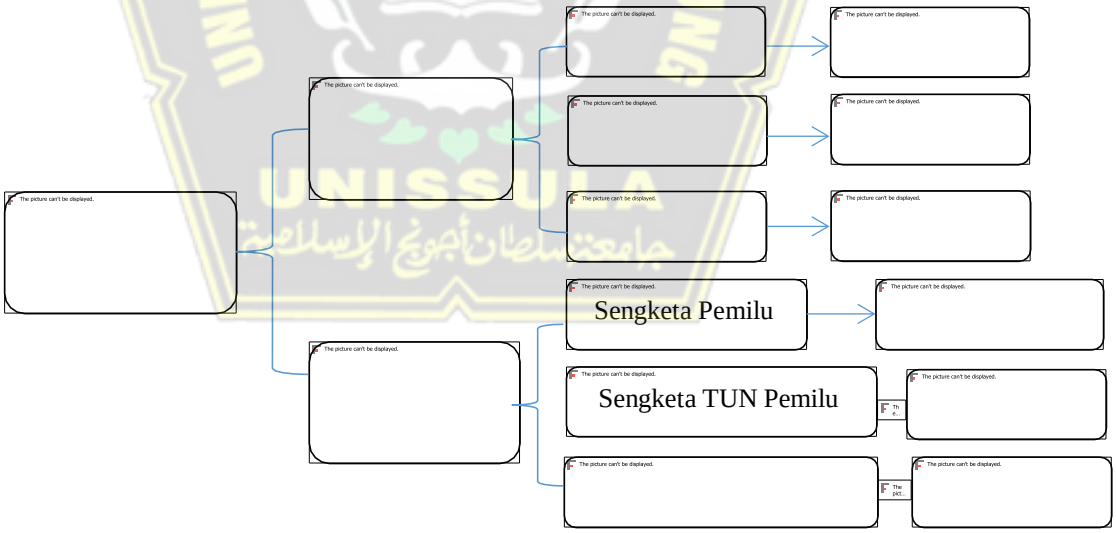
4. Efek Jera

Bentuk, jenis dan besaran nilai denda dan lamanya waktu pemidanaan penjara, masih belum juga menimbulkan efek jera bagi pelaku politik uang, meskipun dalam Pemilu 2014 sanksi bagi pelaku politik uang sudah semakin berat bobot pemidanaannya bila dibandingkamn dengan Pemilu 2009.

Penanganan pelanggaran menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 diatur bahwa penanganan pelanggaran administrasi dan tindak pidana Pemilu diawali pengkajian oleh pengawas Pemilu, Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Jika pengawas Pemilu menemukan pelanggaran administrasi, hasil kajian diserahkan kepada penyelenggara Pemilu (KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota). Penyelenggara Pemilu memeriksa kembali dan memberikan sanksi apabila benar terjadi pelanggaran. Begitu pula dengan penanganan tindak pidana

Pemilu juga diawali pengkajian oleh pengawas Pemilu, Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Jika pengawas Pemilu menemukan tindak pidana, hasil kajian diserahkan kepada kepolisian untuk dilakukan penyidikan. Jika memenuhi unsur-unsur pidana, kepolisian menyerahkan berkas acara pemeriksaan kepada kejaksanaan untuk dilakukan penuntutan. Jika berkas penuntutan acara pemeriksaan dinyatakan lengkap, kejaksaan akan melimpahkan perkara ke pengadilan. Selanjutnya pengadilan akan menggelar sidang dan hakim akan menjatuhkan putusan.

Bagan 4:
Jenis Masalah Hukum dan Skema Penyelesaiannya Menurut UU Nomor 8 Tahun 2012.



Sistem hukum Pemilu legislatif 2014 menunjukkan substansi hukum yang baik karena memberikan ruang yang luas terhadap masalah hukum Pemilu yang berkategori pelanggaran dan sengketa atau perselisihan untuk

mendapat jalur penyelesaian secara adil. Substansi hukum tersebut, ditopang oleh struktur hukum yang baik secara formal. Hanya saja masih akan diuji apakah substansi hukum dan struktur hukum yang baik tersebut didukung oleh budaya hukum yang baik atau tidak.

2. Pemilihan Umum Presiden 2014

Tahun 2014 menjadi momen demokrasi yang penting bagi Indonesia, dimana terjadi pergantian atau rotasi kekuasaan secara demokratis dan sesuai dengan ketentuan-ketentuan normative konstitusonal dalam UUD NRI 1945. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengakhiri dua kali masa jabatannya dan kemudian digantikan oleh Presiden Joko Widodo yang berpasangan dengan Wakil Presiden M. Yusuf Kalla. Oleh karena itu bagian ini akan mendeskripsikan sistem hukum Pemilu Presiden yang menjadi landasan yuridis pelaksanaan Pemilu Presiden.

a. Sistem Hukum Pemilihan Umum Menuju Kemapanan

Pemilu Presiden 2014 mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008).[259] lahirnya Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tersebut sebagai jawaban atas sejumlah problematika yang muncul dalam Pilpres 2004 akibat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 kurang komprehensif dalam mengatur penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Disamping

[259] *Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*, Lembaran Negara RI Tahun 2008 Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4924.

mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 42 Tahun 20008, Pemilu Presiden 2009 juga mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Ketiga undang-undang tersebut sebagai satu kesatuan sistem penyelenggaraan Pemilu Presiden.

Secara umum, pengaturan Pilpres dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 ditujukan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh dukungan kuat dari rakyat sekaligus mampu menjalankan fungsi kekuasaan pemerintahan negara dalam rangka tercapainya tujuan nasional sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD NRI 1945. Disamping itu, undang-undang ini juga dimaksudkan untuk menegaskan sistem presidensiil yang kuat dan efektif, dimana Presiden dan Wakil Presiden terpilih tidak hanya memperoleh legitimasi yang kuat dari rakyat, namun dalam rangka mewujudkan dukungan dari DPR.

Dalam rangka memperkuat sistem prsidensiil, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 mensyaratkan agar pejabat negara yang dicalonkan oleh partai polilitik atau gabungan partai politik sebagai Presiden atau Wakil Presiden harus mengundurkan diri dari jabatannya pada saat didaftar ke KPU.[260] Sementara untuk gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, dan wakil walikota yang akan dicalonkan oleh Partai Politik atau

[260] Pasal 6 ayat (1) UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Gabungan Partai Politik sebagai calon Presiden atau calon Wakil Presiden harus meminta izin kepada Presiden.[261] Oleh karena yang dapat mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden adalah partai politik atau gabungan partai politik, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 membuat syarat yang berat yaitu partai politik peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, yakni Pemilu legislatif 2014.

Pilpres 2014 diikuti oleh dua pasangan calon yaitu Joko Widodo dan Jusuf Kalla diusung oleh PDIP, PKB, Partai Nasdem, Partai Hanura, dan Partai Kesatuan dan Persatuan Indonesia (PKPI). Pasangan calon Prabowo Subianto dan Hatta Rajasa diusung oleh partai Gerindra, Partai Golkar, PAN, PKS, PPP, Partai Bulan Bintang, dan Partai Demokrat. Hasil Pilpres 2014 adalah: Pasangan Calon Joko Widodo-Jusuf Kalla mempeorleh 70. 997.833 (tujuh puluh juta Sembilan ratus Sembilan puluh tujuh ribu delapan ratus tiga puluh tiga suara atau 53,15% (lima puluh tiga koma lima belas persen), sedangkan Pasangan Prabowo Subianto-Hatta Rajasa memperoleh 62.576.444 (enam puluh dua juta lima ratus tujuh puluh enam ribu empat ratus empat puluh empat) suara atau 46,75% (empat puluh enam koma tujuh puluh lima persen).

[261] Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

b. Substansi Hukum Larangan Praktik Politik Uang dalam Undang- Undang Nomor 42 Tahun 2008

Substansi hukum larangan praktik politik uang dalam Pemilu Presiden meliputi dua kategori yaitu masa kampanye dan pada hari pemungutan suara, sebagaimana table berikut:

Tabel: 13
Regulasi Tindak Pidana Politik Uang Pemilu Presiden 2014
dalam UU Nomor 42 Tahun 2008

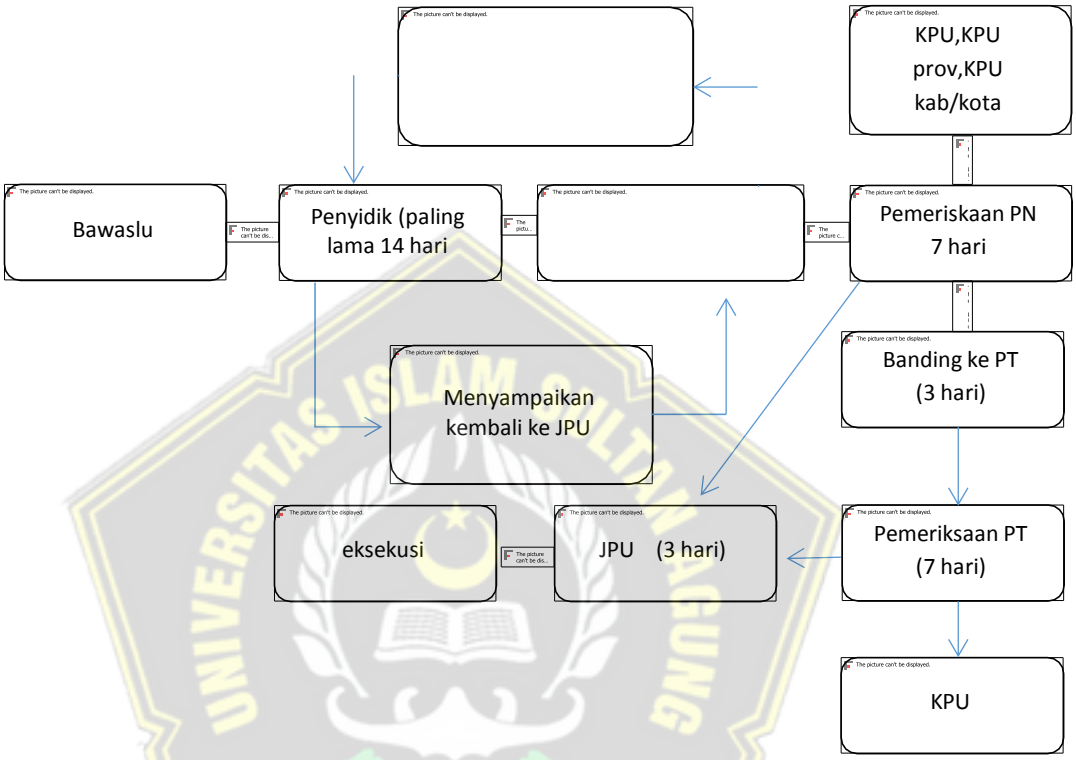
Rumusan delik	Subjek hukum	Tempos delik	sanksi	Pasal
Dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye secara langsung ataupun tidak langsung agar tidak menggunakan haknya untuk memilih, atau memilih Pasangan Calon tertentu, atau menggunakan haknya untuk memilih dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sa	Setiap pelaksana Kampanye	Saat Kampanye	pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp6.000.000, 00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp24.000.000 ,00 (dua puluh empat juta rupiah).	Pasal 215
Dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang	Setiap Orang	pemungutan suara	pidana penjara paling singkat 12	Pasal 232

Rumusan delik	Subjek hukum	Tempos delik	sanksi	Pasal
atau materi lainnya kepada Pemilih supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Pasangan Calon tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah,			(dua belas) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp6.000.000, 00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp36.000.000 ,00 (tiga puluh enam juta rupiah).	

Berdasarkan tabel di atas, maka ada perbedaan pengaturan *tempos delicti* dalam Undang-Undang Pemilu Presiden dan Pemilu legislatif 2009, dimana dalam Pemilu legislatif, larangan praktik politik uang pada masa tenang. Pada masa tenang inilah sebenarnya kerawanan tertinggi terjadi praktik politik uang tetapi pembentuk undang-undang seperti lalai atau bahkan memang sengaja meniadakan norma seperti ini. Dengan demikian, terjadi inkonsistensi dalam pemberlakuan norma hukum terhadap kategori hukum yang sama. Rangkaian sistem penegakan hukum pidana Pemilu termasuk tindak pidana politik uang dalam Pemilu dapat dibuat bagan sebagai berikut.

Bagan : 5

Alur penangan tindak pidana Pemilu



Berdasarkan diagram di atas maka sistem hukum penegakan tindak pidana politik uang meliputi substansi hukum berupa ketentuan pidana mengenai larangan praktik politik uang, struktur hukumnya meliputi Bawaslu, kepolisian sebagai penyidik, kejaksaan sebagai penuntut, dan berakhir di pengadilan tinggi sebagai upaya hukum terakhir. Rangkaian proses sistem peradilan pidana Pemilu tersebut muaranya adalah keadilan, yaitu keadilan hukum (*legal justice*).

D. Pemilihan Umum Serentak 2019

1. Latar Belakang Pemilihan Umum Serentak 2019

Pada 2019, bangsa Indonesia mengukir sejarah kepemiluan yang penting yaitu untuk pertama kalinya dalam sistem penyelenggaraan Pemilu bangsa Indonesia menyelenggarakan Pemilu serentak pertama kali. Pemilu serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, dan Presiden dan Wakil Presiden dilatarbelakangi oleh pengujian Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 ke Mahkmah Konstitusi, yang diajukan oleh Effedi Ghazali bersama Koalisi Masyarakat untuk Pemilu Seretak. Pasal-pasal yang dimohonkan pengujian tersebut pada pokoknya mengatur mengenai waktu pemungutan suara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang dilangsungkan setelah Pemilu legislatif dan syarat memenuhi *presidential threshold.*

Melalui Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi (MK) mengabulkan sebagian besar pasal-pasal yang dimohonkan pengujian. Dalam amarnya MK menyatakan bahwa Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dalam pertimbangan hukumnya MK menyatakan bahwa Pemilu Presiden dan Wakil Presiden harus dilaksanakan serentak dengan Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD. Sebab, untuk menentukan konstitusionalitas penyelenggaraan Pilpres apakah setelah atau

bersamaan dengan penyelenggaraan Pemilu legislatif paling tidak harus mempertimbangkan sejumlah pertimbangan pokok, yakni: (1) kaitan antara sistem pemilihan dan pilihan sistem pemerintahan presidensiil, (2) *original intent* dari pembentuk UUD NRI 1945, (3) efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan Pemilu, serta (4) hak warga negara untuk memilih secara cerdas.[262]

Pertama, pelaksanaan Pemilu serentak mendorong penguatan sistem pemerintahan presidensil. Sebagaimana diketahui bahwa kesepakatan mendasar para pelaku perubahan UUD NRI adalah; (i) tidak mengubah Pembukaan UUD NRI 1945; (ii) tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (iii) perubahan dilakukan dengan adendum; (iv) mempertegas sistem presidensiil; dan (iv) Penjelasan UUD NRI 1945 ditiadakan, hal-hal normatif dalam bagian penjelasan diangkat ke dalam pasal-pasal.[263] Berdasarkan hal tersebut maka salah satu agenda utama *constitusional reform* adalah penguatan sistem presidensiil.

Akan tetapi faktanya menurut MK, praktik ketatanegaraan hingga saat ini menunjukkan bahwa pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu legislatif tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan sosial menuju ke arah yang dikehendaki tersebut. Hasil dari pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu legislatif tidak juga memperkuat sistem presidensiil yang hendak dibangun

[262] Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 mengenai Pengujian UU Nomor 42 Tahun 2008.

[263] Di tengah proses pembahasan perubahan UUD NRI 1945, PAH I BP MPR menyusun kesepkatan dasar berkaitan dengan perubahan UUD NRI 1945. Sekretariat Jenderal MPR RI, *Majelis Permusyawaratan Rakyat, Sejarah, Realita, dan Dinamika*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2006), hlm.54.

berdasarkan konstitusi. Mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*check and balances*), terutama antara DPR dan Presiden tidak berjalan dengan baik. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden kerap menciptakan koalisi taktis yang bersifat sesaat dengan partai-partai politik sehingga tidak melahirkan koalisi jangka panjang yang dapat melahirkan penyederhanaan partai politik secara alamiah. Dalam praktiknya, model koalisi yang dibangun antara partai politik dan/atau pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden justru tidak memperkuat sistem pemerintahan presidensiil.[264] Berangkat dari pemikiran tersebut, Pemilu serentak diharapkan mampu mendorong pelaksanaan sistem presidensiil yang lebih kuat.

Dari pendapat MK tersebut dikaitkan dengan praktik penyelenggaraan negara khususnya praktik kepemiluan selama ini, tampak jelas bahwa baik Pemilu legislatif maupun Pemilu Presiden dan Waki Presiden belum dirancang untuk memperkuat dan meningkatkan efektivitas pemerintahan presidensiil. Pemilu legislatif diselenggarakan sekedar untuk mengisi keanggotaan DPR, DPD, dan DPRD, sementara itu Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan segenap prosesnya dilaksanakan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden tanpa dikaitkan dengan kebutuhan akan optimalisasi kinerja pemerintahan presidensiil hasil Pemilu sendiri.

[264] Nikmatul Hudan dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu…Op.Cit,* hlm. 253, vide Pertimbangan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Singkatnya menurut Syamsudin Haris, tujuan *governability* atau terbentuknya pemerintahan yang dapat memerintah secara efektif, cenderung terabaikan dalam skema Pemilu-Pemilu selama ini.[265]

Kedua, Pemilu serentak dianggap lebih sesuai dengan *original intent* Pasal 22E UUD NRI 1945. Gagasan Pemilu serentak sebenarnya dapat ditelusuri dari perdebatan Panita Ad Hoc (PAH) I Badan Pekerja MPR pada masa perubahan kedua UUD NRI 1945.[266] Pada Rapat tersebut beberapa anggota MPR dari beberapa fraksi seperti A.M. Lutfi dari Fraksi Reformasi, Hamdan Zoelfa dari Fraksi PBB, Hobes Sinaga dari F-PDIP, dan dari F-KB, semua pada prinsipnya menghendaki Pemilu legislatif dan Pemilu Presiden dilaksanakan serentak.

Ketiga, penyelenggaraan Pemilu serentak akan lebih efisien. Dari segi pembiayaan misalnya, penyelenggaraan Pemilu serentak akan lebih menghemat uang negara yang bersumber dari pajak dan hasil eksploitasi sumber daya alam serta sumber daya ekonomi lainnya. Hal ini akan meningkatkan kemampuan negara untuk mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD NRI 1945 yang antara lain memajukan kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Selain itu Pemilu serentak akan mengurangi pemborosan waktu dan mengurangi konflik atau gesekan horizontal di

---

[265] Syamsudin Haris (Ed), *Pemilu Nasional Serentak 2019*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), hlm. xi.

[266] Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku I Edisi Revisi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi 2010). hlm. 403.

masyarakat.[267] Akan tetapi, dalam putusan tersebut juga menyatakan bahwa *presidential threshold* masih tetap berlaku, sebab pengujian Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tidak dikabulkan oleh MK.

Selain mempunyai landasan yuridis konstitusional melalui putusan Mahkamah Konstitusi yang kemudian mengubah sistem kepemiluan di Indonesia, sementara pakar berpendapat bahwa Pemilu serentak memiliki alasan yang cukup mendasar. *Pertama,* penggabungan Pemilu eksekutif dan legislatif tingkat nasional mempunyai posisi yang sangat korelatif. Di satu sisi, calon Presiden niscaya mencerminkan basis ideologis partai politik pendukung. Di sisi lain, ia juga harus mengkonstruksikan visi dan misi sesuai keinginan rakyat. Pada posisi ini, terdapat manfaat langsung antara kepentingan rakyat, calon Presiden dan partai pengusungnya.[268]

Kedua, akan terbangun relasi antara komitmen partai politik calon anggota legislatif dan calon Presiden. Visi, misi dan program dari calon Presiden, partai politik, dan calon anggota legislatif akan berada dalam rancang bangun yang seirama. *Ketiga,* bila dilaksankan serentak, antara hasil Pemilu legislatif dan Pemilu eksekutif akan saling terkait.

[267] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden,hlm. 85.

[268] Syamsudin Haris (Editor), *Pemilu Nasional…Op.Cit.,* hlm. 62.

2. Sistem Hukum Pemilihan Umum Serentak 2019

Pemilu legislatif dan Pemilu Presiden 2019 selanjutnya disebut Pemilu serentak 2019 diselenggarakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2019 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU Nomor 7 Tahun 2017),[269] yang merupakan kodifikasi tiga undang-undang Pemilu sebelumnya, yaitu: Undang-Undang Penyelenggara Pemilu, Undang-Undang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD, dan Undang-Undang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Dengan demikian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 mencabut dan menyatakan tidak berlaku ketiga undang-undang tersebut, yaitu: Undang-Undang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DRD, Undang-Undang Penyelenggara Pemilu, Undang-Undang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan Pasal 57 dan Pasal 60 ayat (1), ayat (2) serta ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.[270] Substansi Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 adalah meliputi: Ketentuan umum yang terdiri dari 38 (tiga puluh delapan) butir ketentuan, Penyelenggara Pemilu yang terdiri atas, KPU, Bawaslu, dan DKPP. Pelaksanaan Pemilu yang terdiri diantaranya: peserta dan persyaratan mengikuti Pemilu, jumlah kursi dan Dapil, kampanye, pemugutan suara, pemungutan suara ulang, penghitungan suara ulang, dan rekapitulasi suara ulang, penghitungan suara, penetapan hasil Pemilu,

[269] *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum*, Lembaran Negara RI Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 6109.

[270] *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh*, Lembaran Negara RI Tahun 2006 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4633.

penetapan perolehan kursi, dan penetapan pasangan calon terpilih. Pelanggaran Pemilu, sengketa proses, dan sengketa hasil, dan tindak pidana Pemilu.

Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, oleh karena merupakan kodifikasi maka beberapa terminologi dilakukan redefinisi, diantaranya pengertian Pemilu didefinisikan sebagai sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Redifinisi lainnya adalah: pengertian kampanye, pengertian penyelenggara Pemilu.

Sistem Pemilu legislatif 2019 secara umum sama seperti Pemilu legislatif 2014 yaitu sistem proporsional terbuka berdasarkan suara terbanyak. Meski dalam pembahasan rancangan undang-undang Pemilu muncul gagasan agar Pemilu serentak 2019 menggunakan sistem proporsional tertutup. Akan tetapi, mayoritas fraksi di DPR menolak gagasan tersebut. Dalam UU Nomor 7 Tahun 2017, penerapan ambang batas parlemen mengalami kenaikan dari Pemilu sebelumnya, dimana dalam Pemilu legislatif 2019 ambang batasnya adalah 4% (empat persen) dari sebelumnya 3,5% (tiga koma lima persen).[271] Penerapan ambang batas dari

[271] Dalam pembahasan mengenai ambang batas terjadi perdebata di DPR. Ada tiga kelompok, *pertama*, partai politik yang mengusulkan bahwa partai politik peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan kursi di DPR. *Kedua*, partai politik peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas minimal 5% (lima persen) dari jumlah suara sah seara nasional untuk diikutkan dalam penentuan kursi di DPR, dan *ketiga*, partai politik peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas minimal 7% (tujuh persen) dari jumlah suara

3,5% menjadi 4% menurut Lili Romli, pengurangan jumlah partai politik tidak akan berkurang secara signifikan. Dengan kata lain, tujuan untuk menyederhanakan sistem kepartaian secara moderat tidak akan tercapai. Apalagi PT juga tidak diberlakukan untuk DPRD provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Metode konversi suara ke kursi menggunakan metode *Hare*, atau yang lebih dikenal dengan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 12 disebut ada ada dua istilah BPP, yaitu BPP untuk kursi DPR dan BPP untuk kursi DPRD. Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 disepakati bahwa metode konversi suara menggunakan metode *sainte lague* murni. Dengan demikian terjadi perubahan dari Pemilu sebelumnya yang menggunakan metode kuota. Metode *sainte lague* menerapkan Bilangan Pembagi Pemilih suara menggunakan suara berangka ganjil seperti 1, 3, 5, 7 dan seterusnya. Dalam metode *sainte lague* ini, dalam melakukan penghitungan suara ini bersifat proporsional yaitu tidak ada pembedaan dan tidak memihak apakah itu partai kecil maupun partai besar.

Pemilu legislatif 2019 untuk memilih 575 (lima ratus tujuh puluh lima) anggota DPR. Jumlah kursi tiap Dapil paling sedikit 3 (tiga) kursi dan paling banyak 10 (sepuluh) kursi. Sementara jumlah kursi DPRD provinsi ditetapkan paling sedikit 35 (tiga puluh lima) kursi, paling banyak 120 (seratus dua puuh) kursi, sedangkan untuk Kabupaten/Kota jumlah kursi

sah seara nasional untuk diikutkan dalam penentuan kursi di DPR. Lihat, Lili Romli, *Pemilu Era Reformasi…Op.Cit.*,hlm. 111.

ditetapkan paling sedikit 20 (dua puluh) kursi dan paling banyak 55 (lima puluh lima) kursi. Sedangkan untuk DPD Pemilu legislatif 2019 akan memilih 136 (seratus tiga puluh enam) anggota DPD periode 2019-2024.

Dari 27 (dua puluh tujuh) partai politik yang mendaftar sebagai peserta Pemilu legislatif 2019, ada 16 (enam belas) partai politik yang dinyatakan lolos dan berhak mengikuti Pemilu legslatif 2019. Empat diantaranya adalah partai baru, yaitu PSI, Partai Berkarya, Perindo dan partai Garuda. Berikut adalah perolehan suara partai politik peserta Pemilu legislatif 2019. Dengan demikian, Pemilu legislative 2019 diikuti oleh 16 (enam belas) partai nasional dan 4 (empat) partai politik local.[272]

Tabel: 14
Perolehan Suara Partai Politik Peserta Pemilu 2019

No	Partai Politik	Perolehan Suara	Persentase (%)
1	PDIP	27.053.961	19,33
2	Partai Gerindra	17.594.839	12,57
3	Partai Golkar	17.229.789	12,31
4	PKB	13.570.097	9,96
5	Partai Nasdem	12.661.792	9,05
6	PKS	11.493.663	8,21
7	Demokrat	10.876.507	7,70
8	PAN	9.572.623	6,84
9	PPP	6.323.147	4,52
10	Perindo	3.738.320	2,76
11	Partai Berkarya	2.929.495	2,09
12	PSI	2.650.361	1,89

[272] Partai lokal, yaitu: (1) Partai Aceh, (2) Partai SIRA, (3) Partai Daerah Aceh, dan (4) Partai Nangroe Aceh.

No	Partai Politik	Perolehan Suara	Persentase (%)
13	Hanura	2.161.507	1,54
14	PBB	1,099.848	0,79
15	Partai Garuda	702.536	0,50
16	PKPI	312.775	0,22

Dari hasil Pemilu legislatif 2019, terdapat 9 (sembilan) partai politik yang lolos PT 4% (empat persen), 7 (tujuh) partai politik yang tidak lolos PT, yakni PSI, Partai Berkarya, Partai Garuda, PBB, Hanura, PKPI, dan Perindo.

Sementara itu, sistem Pilpres 2019 juga menerapkan ambang batas yang berat yaitu 20% (dua puluh persen) sehingga hanya partai atau koalisi partai yang mencapai 20% (dua puluh persen) saja yang berhak mengusung Calon Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, yaitu pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.[273] Ambang batas ini juga menekan jumlah pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2019 diikuti oleh dua pasangan yaitu: (1) Pasangan Prabowo Subianto dan Sandiaga Sholahudin Uno (diusung oleh Partai Gerindra, Partai Demokrat,

[273] Pasal 222 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

PKS, PAN dan (2) Joko Widodo dan KH. Ma'ruf Amin (PDIP, Partai Golkar, Partai Nasdem, PKB, PPP, dan Partai Hanura). Berikut hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2019.

Table: 15
Hasil Perolehan Suara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2019

No	Pasangan Calon	Perolehan Suara	Persentase (%)
1	Joko Widodo dan KH. Ma'ruf Amin	84.152.884	55,29
2	Prabowo Subianto dan Sandiaga Uno	68.039.098	44,71

Hasil Pemilu Presiden 2019 seperti Pemilu-Pemilu Presiden sebelumnya juga diwarnai gugatan hasil perolehan suara di Mahkamah Konstitusi. Hasil persidangan yang panjang dan melelahkan tersebut juga seperti pada sengketa Pilpres sebelumnya juga ditolak oleh Mahkamah Konstitusi.

Mencermati pelaksanaan Pemilu serentak 2019, sementara kalangan menilai bahwa Pemilu serentak 2019 adalah Pemilu yang paling rumit karena pemilih memilih 5 (lima) calon, yaitu Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD proivnsi, dan anggota DPRD Kabupaten/Kota. Kerumitan tersebut karena ketentuan Pasal 383 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang menyatakan Penghihrngan suara di TPS/TPSLN dilaksanakan setelah waktu pemungutan suara berakhir. Penghitungan suara dimaksud hanya dilakukan

dan selesai di TPS/TPSLN yang bersangkutan pada hari pemungutan suara. Pemungutan suara memang dilaksanakan pada tanggal 17 April 2019 mulai pukul 07.00 sampai dengan pukul 13.00 waktu setempat dan penghitungan suara dilakukan setelah pukul 13.00 sampai dengan selesai. Bahkan, seperti perkiraan sebelumnya, sebagian besar TPS mengakhir peghitungan suara pada hari berikutnya, bahkan ada yang berlangsung sampai siang hari.[274]

Kerumitan dalam penyelenggaraan Pemilu serentak yang telah dilaksanakan tidak hanya pada jumlah surat suara yang memberi beban ekstra kepada petugas Pemilu. Kerumitan yang lain adalah pada beban pengawasan di lapangan oleh Bawaslu beserta jajarannya sehingga pelanggaran-pelanggaran Pemilu seperti politik uang berpotensi semakin marak. Begitu pula dengan sengketa hasil Pemilu yang harus diselesiakan paling lama 30 (tiga puluh) hariu untuk Pemilu legislatif dan 14 (empat belas) hari untuk Pilpres. Kerumitan Pemilu serentak 2019 yang paling dramatis adalah banyaknya petugas KPPS Pemilu yang mencapai ratusan orang, dimana petugas yang sakit mencapai 11.239 (sebelas ribu dua ratus tiga puluh sembilan) orang dan yang meninggal mencapai 527 (lima ratsu dua puluh tujuh) orang.[275]

[274] Sri Handayani RW dan Fais Yonas, Partai Politik…*Op.Cit*. hlm.110.
[275] *Ibid*. hlm. 111.

3. Regulasi Larangan Tindak Pidana Politik Uang dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, ketentuan mengenai larangan praktik politik dirumuskan sedemikian rupa dalam pasal-pasal berikut ini.

Table: 16
Regulasi Delik Larangan Politik Uang
Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

Rumusan Delik	Subyek Hukum	Tempos Delik	Sanksi	Pasal
dilarang menerima imbalan dalam bentuk apa pun	Partai Politik	pada proses pencalonan Presiden dan Wakil Presiden	dilarang mengajukan calon pada periode berikutnya	228 ayat (1) dan (2)
Dilarang menjanjikan atau memberikan imbalan kepada pemilih untuk: (a) tidak menggunakan hak pilihnya (b) memilih Pasangan Calon (c) memilih Partai Politik peserta Pemilu tertentu, (d) memilih calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD	Pelaksana, peserta dan/atau tim kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden	Masa tenang		Pasal 278

Rumusan Delik	Subyek Hukum	Tempos Delik	Sanksi	Pasal
Kabupaten/Kota tertentu dan/atau (e) memilih calon anggota DPD tertentu				
dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada Pemilih supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Peserta Pemilu tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah,	Setiap orang	pemungutan suara	dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).	Pasal 515
dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara	Setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim Kampanye Pemilu	Masa Kampanye	dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).	Pasal 523 ayat (1)

Rumusan Delik	Subyek Hukum	Tempos Delik	Sanksi	Pasal
langsung ataupun tidak langsung				
menjanjikan atau memberikan imbalan uang atau materi lainnya kepada Pemilih secara langsung	Setiap pelaksana, peserta, dan/ atau tim Kampanye Pemilu	Masa Tenang	dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp48.000.000,00 (empat puluh delapan juta rupiah).	Pasal 523 ayat (2)
menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada Pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Peserta Pemilu	Setiap orang	hari pemungutan suara	dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).	Pasal 523 ayat (3)

KPU melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 28 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas PKPU Nomor 23 Tahun 2018 tentang Kampanye Pemilihaan Umum bahwa pelanggaran terhadap larangan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf a sampai dengan huruf j kecuali huruf h, dan ayat (2) merupakan tindak pidana dan dikenai sanksi yang diatur dalam Undang-Undang mengenai Pemilu.

Menurut PKPU Nomor 23 Tahun 2018 selain sanksi, pelanggaran terhadap larangan ketentuan Pasal 69 ayat (1) huruf e juga dikenai sanksi: (1) peringatan tertulis walaupun belum menimbulkan gangguan; dan/atau (2) penghentian kegiatan Kampanye di tempat terjadinya pelanggaran atau di suatu daerah yang dapat mengakibatkan gangguan terhadap keamanan yang berpotensi menyebar ke daerah lain. Sementara pelanggaran terhadap larangan ketentuan Pasal 69 ayat (1) huruf h dikenai sanksi: (1) peringatan tertulis walaupun belum menimbulkan gangguan; dan/atau (2) penghentian kegiatan kampanye di tempat terjadinya pelanggaran atau di suatu daerah yang dapat mengakibatkan gangguan terhadap keamanan yang berpotensi menyebar ke daerah lain.

Dari ketentuan normatif dalam PKPU Nomor 33 Tahun 2018 tersebut, KPU sebagai lembaga yang ditugasi Undang-Undang untuk melaksanakan Pemilu sudah memberikan rambu-rambu agar para peserta Pemilu tidak sampai melakukan praktik politik uang untuk memperoleh simpati rakyat dan suara pemilih pada masa kampanye maupun pada hari pemungutan suara. PKPU Nomor 33 Tahun 2018 menegaskan bahwa “menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta kampanye” merupakan sebuah tindak pidana Pemilu dengan sanksi hukumnya sebagaimana diancam dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Larangan ini diperuntukkan bagi tiga (3) subjek hukum, yaitu: (1) pelaksana; (2) peserta, dan (3) Tim Kampanye.

Pertama, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tidak mendefinisikan siapa itu pelaksana kampanye. Oleh karena itu Pasal 1 angka 22 PKPU Nomor 23 Tahun 2018 memberikan definisi bahwa "Pelaksana Kampanye" adalah pihak-pihak yang ditunjuk oleh Peserta Pemilu untuk melakukan kegiatan kampanye". Dalam pelaksanaannya, PKPU Nomor 23 Tahun 2018 sudah menjelaskan secara terperinci dalam setiap pasalnya, dimana diatur secara tegas siapa saja yang bisa dimasukan sebagai pelaksana kampanye, bagaimana cara pengadministrasiannya. Selain itu, dalam pelaksanaannya, PKPU membagi pelaksana kampanye menjadi 5 (lima) kategori sesuai jenis dan tingkatan Pemilu, yaitu Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pemilu anggota anggota DPR, Pemilu anggota DPD, dan Pemilu DPRD Provinsi, Pemilu DPRD Kabupaten/Kota.

Pasal 7 PKPU Nomor 33 Tahun 2018 menguraikan bahwa Pelaksana Kampanye untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden terdiri atas: (a) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden; (b) pengurus partai politik peserta Pemilu atau gabungan partai politik yang mengusulkan casangan calon; (c) orang seorang; dan organisasi penyelenggara kegiatan yang ditunjuk oleh pasangan calon. Sementara untuk pelaksana kampanye untuk Pemilu anggota DPR terdiri atas: (a) pengurus partai politik peserta Pemilu anggota DPR; (b) calon anggota DPR; (c) juru kampanye; (d) orang seorang; dan (e) organisasi penyelenggara kegiatan yang ditunjuk oleh Peserta Pemilu anggota DPR.

Ketentuan tersebut juga berlaku untuk Pemilu anggota DPRD, dijelaskan bahwa Pelaksana Kampanye untuk Pemilu anggota DPRD Provinsi terdiri atas: (a) pengurus partai politik Peserta Pemilu DPRD provinsi; (b) calon anggota DPRD provinsi; (c) juru kampanye; (d) orang seorang; dan (e) organisasi penyelenggara kegiatan yang ditunjuk oleh peserta Pemilu anggota DPRD provinsi.[276] Begitu pula terhadap Pemilu DPRD Kabupaten/Kota, dijelaskan bahwa pelaksana kampanye untuk Pemilu anggota DPRD Kabupaten/Kota terdiri atas: (a) pengurus partai politik peserta Pemilu DPRD Kabupaten/Kota; (b) calon anggota DPRD Kabupaten/Kota; (c) juru kampanye; (d) orang seorang; dan (e) organisasi penyelenggara kegiatan yang ditunjuk oleh peserta Pemilu anggota DPRD Kabupaten/Kota. Ketentuan untuk kampanye Pemilu anggota DPR dan DPRD juga berlaku untuk Pemilu anggota DPD, yaitu bahwa pelaksana kampanye untuk Pemilu anggota DPD terdiri atas: (a) calon anggota DPD; (b) orang seorang; dan (c) organisasi penyelenggara kegiatan yang ditunjuk oleh peserta Pemilu anggota DPD.[277]

Dari semua uraian pasal di atas, jelas bahwa partai politik merupakan bagian dari pelaksana kampanye yang diwakili oleh pengurus di semua tingkatan, kadernya yang dicalonkan menjadi anggota DPR, anggota DPRD provinsi dan anggota DPRD Kabupaten/Kota dan orang perorang atau lembaga tertentu yang bergerak di bidang jasa penyelenggaraan suatu

[276] Pasal 13 ayat (1) PKPU Nomor 33 Tahun 2018.
[277] Pasal 15 ayat (1) PKPU Nomor 33 Tahun 2018.

kegiatan atau yang lebih dikenal dengan *event organizer (EO)*. Sedangkan untuk Pemilu DPD yang menjadi pelaksana kampanye adalah calon DPD yang bersangkutan, orang perorang atau lembaga tertentu yang bergerak di bidang jasa penyelenggaraan suatu kegiatan atau yang lebih dikenal dengan *event organizer (EO)*.

Kedua, peserta Pemilu, yang dimakasud peserta Pemilu sebagai bagian yang menjadi objek pelarangan kegiatan politik uang adalah partai politik untuk Pemilu anggota DPR, anggota DPRD provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, perseorangan untuk Pemilu anggota DPD, dan pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.[278] Dari sini jelas sekali bahwa partai politik sebagai sebuah lembaga menjadi subyek hukum dan obyek hukum yang dapat dikenai pertanggungjawaban pidana.

Ketiga, Tim Kampanye. Tim kampanye adalah tim yang dibentuk oleh pasangan calon bersama-sama dengan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon, yang didaftarkan ke KPU dan bertanggung jawab atas pelaksanaan teknis penyelenggaraan kampanye. Terminologi tim kampanye memang tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, tetapi diatur secara jelas dalam PKPU Nomor 23 Tahun 2018. Namun pembentukan tim kampanye menjadi kewenangan partai potitik di tingkat pusat dalam hal ini adalah dewan pengurus pusat

[278] Pasal 1 angka 27 UU Nomor 7 Tahun 2017 dan Pasal 1 angka 15 PKPU Nomor 28 Tahun 2018.

atau untuk nama lain. Dengan demikian, PKPU Nomor 23 Tahun 2018 tidak memberikan kewenangan kepada pengurus partai politik tingkat provinsi, Kabupaten/Kota bahkan tingkat lebih bawah, yaitu kecamatan atau desa/kelurahan untuk membentuk tim kampanye.

Dari uraian pasal-pasal tersbut di atas terlihat bahwa dalam kontek pembentukan tim kampanye, PKPU Nomor 23 Tahun 2018 hanya memberi kewenangan kepada partai politik melelui Dewan Pengurus Pusatnya atau untuk nama lain, hal ini bisa dimaknai bahwa sebagai sebuah organissi keberadaan partai politik sebagai pembentuk tim kampanye sejalan dengan pengertian "peserta kampanye" yang dapat menjadi subjek hukum sekaligus objek hukum ketetuan pelarangan menggunakan praktik politik uang.

Dari pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 mengenai larangan praktik politik uang dalam terbagai dalam tiga tahapan, yaitu: *pertama* pada masa kampanye, *kedua,* pada masa tenang atau dalam kurun waktu 3 (tiga) hari sebelum hari dan tanggal pemungutan suara dan *ketiga* pada tahapan hari dan tanggal pemungutan suara. Larangan tersebut secara tegas ditujukan kepada setiap pelaksana kampanye, peserta kampanye dan/atau tim kampanye. Untuk mengetahui adanya pelanggaran atau kepatuhan terhadap aturan larangan praktik politik uang tersebut dapat dilihat dari adanya kasus pelanggaran politik uang yang dilakukan para calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupate/Kota baik yang telah dilantik DPR, DPD, DPRD Provindi dan DPRD Kabupate/Kota

maupun belum dan kasus politik uang yang sudah diputuskan oleh pengadilan.

E. Regulasi Tindak Pidana Politik Uang dan Penegakan Hukumnya dalam Pemilihan Umum 2004-2019 Belum Berkeadilan

1. Gambaran Umum Praktik Politik Uang dalam Pemilihan Umum 2004-2019.

Penilaian performa Pemilu legislatif 2004 secara umum dapat dikatakan baik. Hal ini dapat dilihat dari komentar dan pernyataan Jimmy Carter, direktur The Carter Center, yang mengatakan,

> "Kami mengucapkan selamat kepada rakyat dan para pemimpin Indonesia atas pelaksanaan Pemilu 2004. Hingga saat ini delegasi kami memberikan penilaian yang positif atas Pemilu tersebut. Kami sangat senang suasana damai yang terjadi selama Pemilu legislatif Indonesia pada April, hingga berlanjut pada Pemilu Presiden. Pada saat yang sama kami merasa prihatin mengenai besarnya jumlah surat suara yang tidak sah di banyak TPS di berbagai tempat di Indonesia dan perlunya langkah-langkah yang efektif, tepat waktu dan transparan untuk mengatasi hal ini".[279]

Namun demikian, penanganan kasus pelanggaran pidana Pemilu yang oleh Panwas diteruskan ke penyidik kepolisian, kemudian dilimpahkan ke kejaksaan dan disidangkan di pengadilan, berdasarkan data-data yang dikumpulkan dari provinsi, Panwaslu mencatat pada Pemilu legislatif 2004 terdapat 1.022 (seribu dua puluh dua) vonis atas kasus tindak pidana Pemilu, sedangkan dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2004 terdapat 79 (tujuh puluh sembilan) vonis. Hal tersebut merupakan pencapaian yang luar

[279] Pemilu Legislatif 2004, (Jakatta: Komisi Pemilihan Umum, 2005), hlm. 206.

biasa, apabila dibandingkan dengan hasil pengawasan Pemilu 1999 yang hanya terdapat empat vonis kasus pelanggaran pidana Pemilu.[280]

Pelanggaran pidana Pemilu tersebut yang paling merebak adalah politik uang dan pemalsuan identitas dan ijazah. Beberapa calon anggota legislatif banyak yang dibatalkan bahkan dikenakan sanksi hukum berkaitan dengan pemalsuan ijazah tersebut. Selain itu, politik uang tetap merebak dan bahkan cenderung lebih parah dibandingkan dengan Pemilu 1999. Praktik politik uang di Pemilu legislatif 2004 terkesan dilakukan lebih massif dan terang-terangan. Praktik politik uang dan pemalsuan ijazah jelas mengotori substansi Pemilu.[281]

Disamping merebaknya pelanggaran Pemilu berupa praktik politik uang dan pemalsuan ijazah tersebut, dari sisi Panwaslu, tingkat efektivitas penanganan kasus pelanggaran pidana Pemilu belum memuaskan. Pada Pemilu legislatif 2004, Panwaslu meneruskan 2.413 (dua ribu empat ratus tiga belas) kasus ke penyidik kepolisian. Dari jumlah tersebut yang dilimpahkan penyidik kepada kejaksanaan, ternyata hanya 1.065 (seribu enam puluh lima) kasus yang berhasil dibawa ke persidangan, sehingga tingkat efektivitas penanganan kasus dari polisi ke jaksa hanya 85% (delapan puluh lima persen). Tetapi, dari semua kasus yang disidangkan, ternyata sebagian besar atau 88,5% (delapan puluh koma lima persen)

[280] Didik Supriyanto, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, (Jakarta: Kerja sama Perludem, USAID dan DRSP, 2007), h. 79 dalam Nimatul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi…Op.Cit*. hlm. 76.

[281] Lili Romli, *Pemilu Era Reformasi dan Konfigurasi Peta Kekuatan Partai Politik,* (Yogyakarta: PustakaPelajar, 2019), hlm. 32.

tersangkanya dinyatakan bersalah oleh pengadilan.[282] Secara umum Pilpres berjalan baik dan sukses hanya banyak ditemukan suara tidak sah di TPS, pelanggaran pidana Pemilu termasuk politik uang terdapat 79 (tujuh puluh sembilan) diputus pengadilan.

Sistem Pemilu sebagaiamana ditetapkan oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 jauh lebih berat dari yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Terkait dengan larangan praktik politik uang secara tegas sudah diatur dalam Pasal 84 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 bahwa dalam hal pelaksana kampanye terbukti menjanjikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye secara langsng atau tidak langsung agar memilih calon anggota DPR, DPD, dan DPRD tertentu dikenai sanksi sebagaimana diatur dalam undang-undang tersebut. Akan tetapi faktanya, "para penjual suara" dan "pembeli suara" di "pasar politik" sangat berbeda dengan kehendak Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Bahkan para pengamat Pemilu mengamati hari-hari terakhir kampanye Pemilu legislatif 2009, dimanfaatkan sebaik-baiknya oleh para calon legislatif untuk memikat massa dengan melakukan praktik politk uang secara massif.

Dengan desain Pemilu seperti Pemilu legislatif 2009, perjuangan para calon anggota DPR, DPD, dan DPRD sungguh sangat berat dibandingkan dengan Pemilu-Pemilu sebelumnya. Selain harus menyiapkan modal yang

[282] Didik Supriyanto (ed), *Masalah, Pelanggaraan dan Sengketa Pemilu: Resume Laporan Pengawasan Pemilu 2004,* (Jakarta: Panitia Pengawas Pemilihan Umum 2004, 2004), hlm. 106.

besar untuk membiayai sosialisasi dan kampanye, juga harus siap menghadapi aneka sanksi yang akan menjerat dirinya manakala melanggar aturan. Belum lagi harus menyiapkan mental untuk siap menerima kekalahan dan mengubur angan-angan untuk menjadi wakil rakyat.

Setelah MK memutuskan perubahan perolehan suara kursi legislatif berdasarkan hasil suara terbanyak, para calon anggota DPR, dan DPRD yang semula banyak mengandalkan berkah dari nomor urut, terpaksa harus kerja ekstra keras lagi. Hal ini karena semula seorang calon anggota DPR, dan DPRD belum dikenal oleh konstituennya terpaksa harus turun ke bawah, menyapa, memaparkan visi, misi, dan memberi bantuan. Dengan perkataan lain, para calon anggota dewan harus lebih rajin turun ke bawah ke Dapilnya untuk bertemu dengan para pemilih, mengurus konstituennya dan pasti harus memberikan bantuan. Sebagian calon anggota DPR, dan DPRD ada yang melakukan sosialisasi jauh hari sebelum masa kampanye dimulai. Oleh karena lebih awal melakukan penggalangan maka dengan sendirinya mengeluarkan biaya yang lebih besar.

Menurut informan yang berhasil dihimpun penulis, pertemuan-pertemuan seeperti itu harus dilakukan beberapa kali dan di beberapa tempat. Tanpa uang hadir, uang transport, uang lelah, hadiah atau souvenir, jangan harap calon pemilih mau datang. Padahal meski sudah mendapat bantuan dari calon anggota DPR, dan DPRD, belum tentu mereka akan memilihnya. Sebab, diantara mereka juga ada yang menerima bantuan serupa dari calon anggota DPR, dan DPRD lain. Perilaku pragmatis para

pemilih ini sebagian menganggap sebagai sesuatu yang wajar dalam memanfaatkan momen akbar pesta demokrasi. Dalam benak para konstituen ada yang berkata, "kapan lagi kita bisa mempermainkan politisi, masa kita terus yang dipermainkan".[283]

Pada umumnya calon anggota, DPR, DPD, dan DPRD mempunyai sistem atau metode kampanye yang sama yaitu dengan politik uang (*money politic*) yang luar biasa.[284] Para caleg langsung membagi-bagikan uang tunai puluhan ribu sampai ratusan ribu untuk perorangnya. Dalam situasi di atas, rakyat sebagai konstituen menjadi memiliki harga tawar yang cukup tinggi. Pertarungan para caleg di Pemilu 2009 untuk menggaet dan memiliki suara rakyat semakin menuju puncaknyaketika waktu telah mendekati pada hari pemungutan suara 9 April 2009 dengan melakuan "serangan fajar", yaitu membelokkan pendukung rival caleg lain untuk memilih dirinya, dengan membagi-bagikan uang kepada msyarakat. Bukan hanya itu, syukuran besar-besaran juga dibuat guna memperoleh suara terbanyak menjelang di pada hari pemungutan suara. Cara-cara seperti ini memang sangat disukai masyarakat, khususnya masyarakat awam yang kehidupannya berada dalam kemiskinan. Bahkan kelompok masyarakat seperti ini mengharapkan maunya Pemilu dilaksanakan sebulan sekali.

Praktik politik uang dalam Pemilu sangatlah personal, dalam artian dilakukan secara individu oleh orang-orang yang ingin mendapatkan suara

[283] Wawancara pribadi dengan HS pada 8 Juli 2019.

[284] Zuly Qodir, *Teori dan Praktik Politik Uang di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), hlm. 65.

atau ingin duduk sebagai calon legislatif terpilih. Penulis mendapatkan informasi dari beberapa bekas Caleg pada Pemilu legislatif 2019 mengenai praktik-praktik bagi-bagi uang atau materi lainnya. Oleh karena itu, dalam menyajikan paparan praktik politik uang yang dilakukan oleh para calon anggota legistaif tersebut akan dilakukan anonym atas sumber-sumber informasi yang telah diperoleh, seperti beberapa nama berikut ini.

a. Calon anggota DPRD Kabupaten/Kota di Jawa Tengah, bernama AK memaparkan praktik pemberian uang dan materi lainnya pada masa kampanye sebagai berikut:[285]

> "Saya pribadi tidak menyebutnya politik uang sebagaimana disangkakan, yaitu untuk membeli suara. Akan tetapi lebih kepada hibah/pemberian/bantuan, yakni ketika kampanye dan saya diundang oleh warga, umumnya oleh ketua RT atau ketua RW. Kemudian ketika sesi dialog, baik oleh warga sendiri atau melalui Ketua RT/RW yang intinya menyampaikan aspirasi bahwa saat ini sedang membutuhkan peralatan penunjang kegiatan RT/RW, misalnya tenda/tratak, kursi plastik, termasuk speaker aktif. Jika saya mampu mewujudkannya, maka saya penuhi itu. Akan tetapi jika tidak mampu mewujudkan, terpaksa saya tunda atau bahkan tidak saya penuhi. Mengingat biaya politik faktanya memang tidak kecil. Sementara saya harus berhitung dengan kemampuan dan kesempatan yang saya miliki berdasarkan modal dan sumber daya yang dimiliki. Prinsip, saya tidak setuju jika hal tersebut dianggap politik uang, tapi menyebutnya hibah/pemberian/bantuan karena saya diundang dan dimintai tolong."

Dari penjelasan caleg bernama AK tersebut jelas sekali bahwa AK sebagai seorang caleg mengakui bahwa yang bersangkutan melakukan hal yang serupa maka dari itu dengan adanya praktik politik uang, dimana

[285] AK, seorang calon anggota DPRD Kabupaten/Kota di Jawa Tengah, wawancara pribadi pada 10 Februari 2020.

dia mengakui memberikan sesuatu pada saat melakukan kampanye. Namun demikian pemberiaan tersebut dimaknai oleh yang bersangkutan sebagai sebuah kewajaran karena memang pemberian tersebut sebagai sumbangan dan "kalau toh" masyarakat yang disumbang tidak memilihnya, baginya juga tidak ada masalah.

b. Calon anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah bernama SRK, seorang caleg yang dalam Pemilu 2019 ini adalah maju yang kedua kalinya, karena pada saat Pemilu 2014 gagal menjadi anggota dewan, menjelaskan sebagai berikut:[286]

"Umumnya orang mendambakan bahwa kelak wakil rakyatnya adalah merupakan orang yang baik, mampu menyerap keinginan masyarakat dan mampu mewujudkan harapan masyarakat. Bahkan ketika masih kampanye, mereka sudah menerapkan standar itu. Sehingga ketika tim pemenangan sudah menjadwalkan pertemuan dengan warga, maka umumnya tim sudah mengetahui kira-kira mereka butuh apa. Namun kembali lagi bahwa, tim bertindak pasif atas undangan atau permohonan warga agar saya berkenan hadir di acara yang mereka adakan. Seperti biasa saya menyampaikan visi misi setelahnya bincang santai sambil berupaya mengambil simpati mereka.

Saat saya dan tim mendatangi undangan terebut, tentu ada harapan dari saya dan tim bahwa kehadiran saya di kegiatan tersebut mampu membawa dampak positif bagi saya pada saat pencoblosan nanti. Singkat kata, perwakilan mereka menyampaikan bahwa saat ini kami berencana membeli sesuatu misalkan speaker aktif, atau bahkan membangun/merehab sesuatu, misalkan balai RT/RW yang sifatnya bermanfaat untuk orang banyak. Namun rencana tersebut belum terwujud mengingat uang kas belum mencukupi dan memohon agar saya dapat membantu mewujudkannya. Sehingga sebagai tindak lanjut, saya berupaya memberi bantuan sesuai kemampuan yang saya miliki. Saya niatkan sedekah untuk kemajuan masyarakat.

[286] SRK, calon anggota DPRD Provinsi yang maju untuk kedua kalinya setelah tahun 2014 gagal menjadi anggota DPRD Provinsi, wawancara pribadi pada 29 Januari 2021.

Hal seperti itu menurut saya pasti dilakukan oleh semua caleg, apapun mereka itu, caleg DPR, DPD, DPRD provinsi seperti saya atau pun DPRD kabupaten dan sudah menjadi suatu kelaziman yang tidak bisa dipungkiri. Jelasnya, saya tidak meminta bahwa sedekah yang saya beri harus diganti dengan dukungan mereka. Namun lebih kepada kesadaran umum dan wujud sikap bahwa saya mampu secara materi dan layak mewakili mereka sebagai anggota dewan".

Terkait dengan yang saya lakukan termasuk dalam kategori politik uang, ya saya mempersilahkan orang lain menilai sendiri. Sebab bagi saya kalau politik uang dimaknai sebagai memberikan sesuatu kepada pemilih, ya pasti saya yakin 1000% bahwa semua caleg melakukan politik uang. Oleh karena itu, ya perlu ada pengertian barulah apa itu politik uang, sebab kalau masih seperti itu terus pengertiannya, ya selamanya akan terjadi politik uang."

Dalam penjelasan di atas SRK menyatakan bahwa apa yang dilakukan yang bersangkutan sudah menjadi kewajaran seseorang yang memang maju sebagai calon anggota legislatif dan meyakini bahwa para caleg yang lainnya juga melakkan hal yang serupa.

c. Penjelasan calon leguslatif bernama UAH, seorang calon anggota DPRD, terkait dengan politik uang sebagai berikut:[287]

"Salah satu hal yang sering saya alami ketika kampanye adalah memenuhi undangan warga di suatu tempat. Biasanya saya memprioritaskan wilayah, dimana tim saya adalah salah satu warganya. Seperti biasa saya kampanye, memperkenalkan siapa diri saya dan alasan menjadi caleg. Kemudian tidak ada *deal* tertentu bahwa saya bersedia datang dan akan memberikan sesuatu kepada mereka. Namun saya melihat bahwa warga, umumnya difasilitasi oleh Ketua RT/RW atau tokoh setempat dan bertempat di salah satu rumah warga, karena di pertemuan tersebut dihidangkankan berbaik makanan, termasuk kepada hadirin. Karena merasa dihormati dan diterima dengan baik, maka saya menitipkan uang untuk ganti konsumsi, jika ada sisa maka dapat dimasukkan dalam kas warga. Demikian saya lebih condong menyebut

[287] Saudara AUH, caleg DPRD Kabupaten/Kota di daerah Jawa Tengah, wawancara pribadi pada 23 April 2021.

tidak sebagai politik uang, tapi sebagai "uang konsumsi atau tambahan kas warga".

Penjelasan di atas membuktikan bahwa praktik pemberian sesuatu yang dilakukan oleh caleg tidak dimaknai sebagai sebuah bentuk politik uang sebagiamana yang dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan Pemilu, tetapi lebih dimaknai sebagai sebuah logika dimana kehadiran caleg yang bersangkutan dalam sebuah kegiatan bukan semata-mata karena memenuhi undangan tetapi sebagai bentuk pengenalan caleg tersebut kepada masayarakat. Dalam kontek ini logika yang dikonstruksi adalah sebagai ucapan terima kasih caleg yang bersangkutan atas pemberian kesempatan kepadanya sehingga caleg tersebut mengganti biaya yang dikeluarkan atas terlaksananya kegiatan tersebut.

d. Keterangan calon anggota DPRD Kabupaten bernama R, menjelaskan praktik politik uang sebagai sesuatu yang serba salah dan dilematis, layaknya "buah simalakama", degan penjelasan sebagai berikut.[288]289

"Saat menjadi salah satu kontestan Pemilu, maka harus bisa mengambil simpati, minimal dari basis pendukung atau potensial menjadi basis pendukung. Salah satunya adalah organisasi yang pernah atau sedang saya ikuti. Jadi manakala mendapat undangan kegiatan organisasi tersebut, saya selalu hadir, bahkan dalam berbagai kesempatan saya selalu menggunakan organisasi itu sebagai salah satu sarana saya berkomunikasi dengan pemilih. Tentu saja kegiatan organisasi ini membutuhkan biaya dalam pelaksanaan dan tidak mungkin semuanya

[288] Saudara R, caleg di Kabupaten/Kota di Jawa Tengah, wawancara pribadi pada 10 Maret 2021.

ditangggung oleh organisasi, sehingga sebagai caleg, sayalah yang membiayai kegiatan tersebut.

Beberapa pengurus organisasi tersebut saya jadikan sebagai anggota tim pemenangan saya, meskipun atas nama pribadi. Salah satu tugas tim adalah merencanakan kegiatan dan menentukan kegiatan mana yang menjadi skala prioritas yang harus saya kunjungi.

Setiap kali menghadiri kegiatan tersebut, saya diberi kesempatan untuk berbicara, tentu saja saya menyampaikan tujuan saya menjadi caleg. Biasasnya dalam setiap pertemuan, saya mengganti biaya konsumsi dan saya juga memberikan bingkisan berupa peralatan sholat atau jilbab kepada orang yang hadir. Kalau yang saya lakukan tersebut dianggap sebagai politik uang, ya menurut saya tidak benar, karena saya melihat hal itu lebih sebagai biaya operasional kampanye yang saya lakukan".

e. Calon anggota DPRD berinisisal L, seorang petahana anggota DPRD Kabupaten/Kota yang kembali mencalonkan lagi di Pemilu 2019, menjelaskan sebagai berikut: [290]

"Pemberian kepada orang calon pemilih atau menjanjikan sesuatu kepada mereka tidak serta merta disebut politik uang. Sederhananya, bahwa suatu ketika saya berkampanye ke pasar. Tentu saya menemui berbagai kalangan, baik pedagang, pembeli, atau bahkan orang yang sekedar lewat. Sering pula saya memborong dari seorang pedagang dan saya bagikan ke warga yang ada di situ. Kejadiannya reflek dan bermanfaat untuk masyarakat, apalagi saya kan ibu-ibu. Sederhananya, saya niati sedekah dan berbagi rejeki, baik kepada pedagang yang saya beli, maupun bagi warga yang kebetulan ada di lokasi tersebut. Saya tidak berniat bahwa sedekah saya harus dibalas dengan memilih saya saat Pemilu."

Saya juga membentuk relawan di yang tersebar di tingkat RT sesuai wilayah daerah pemilihan saya. Relawan itu saya ambil dari orang-orang yang membantu saya dalam Pemilu 2014 lalu. Tentu saja para relawan

[290] Saudara L, caleg di Kabupaten/Kota di Jawa Tengah, wawancara pribadi pada 10 Maret 2021.

tersebut saya beri semacam gaji bulan dan ditambah bonus setiap ada kegiatan.

Tugas utama relawan adalah mecari pemilih yang siap menjadi pendukung saya saat pencoblosan dan memetakan wilayah potensial yang bisa mendulang suara banyak saat Pemilu nanti. Biasanya tim itu sudah mempunyai agenda dan jadual kapan, dimana dan ketemu siapa saya nanti pada saat kampanye. Dan setiap pertemuan, saya selalu memberi konsumsi dan uang saku sekitar Rp. 50.000-100.000. Ya tentu saja setiap pertemuan, saya selalu minta doa restu dan dukungan bahwa saya akan mencalonkan lagi menjadi anggota dewan. Saya berpendapat bahwa yang saya lakukan tersebut adalah bagian dari biaya yang harus saya keluarkan pada saat saya melakukan kampanye."

f. Calon anggta DPRD berinisial W, menjelaskan sebagai berikut: [291]

"Salah satu model kampanye adalah kampanye tatap muka terbatas. Hampir setiap hari saya lakukan ketika sebelum pencoblosan. Saya mengundang masyarakat dari berbagai elemen dan latar belakang. Seperti biasa saya menyediakan konsumsi untuk menghormati kehadiran mereka di rumah saya. Kemudian juga saya siapkan uang ganti bensin sekedarnya. Rata-rata Rp 50.000,00 (lima puluh ribu ruiah) per orang, mengingat mereka sudah meluangkan waktu dan tak jarang, jarak rumah mereka ke tempat saya cukup jauh. Saya telah mengundang mereka dan wujud penghormatan saya yang saya berikan adalah konsumsi dan ganti uang bensin sekedarnya. Saya tidak setuju jika itu disebut politik uang. Salah cenderung menyebutnya biaya politik atau operasional politik.

g. Calon anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah bernama T, menjelaskan bahwa dalam pelaksanaan kampanye, yang bersangkutan melakukan kolaborasi dengan caleg DPR dan DPRD Kabupaten/Kota, dimana pembiayaan kegiatan operasional kampanye ditanggung bersama tiga orang. Caleg bernama T sebagai caleg Provinsi menanggung biaya 30% (tiga puluh persen) caleg DPR sebesar 20% (dua puluh persen) dan caleg

[291] Saudara W, caleg di Kabupaten/Kota di Jawa Tengah, wawancara pribadi pada 12 Maret 2021.

Kabupaten/Kota menyumbang sebesar Rp. 50% (lima puluh persen).

Caleg T menjelaskan sebagai berikut:

"Saya caleg provinsi yang tidak bertempat tinggal di daerah Kabupaten/Kota yang menjadi daerah pemilihan saya, tetapi saya tinggal di ibu kota provinsi itu. Kondisi ini tentu saja membuat kesempatan saya untuk selalu menghadiri kegiatan masyarakat tidak bisa terus menerus, saya harus membagi waktu, tenaga dan tentu saja dana saya, sehingga pilihan pembiayaan kampanye secara kolektif menjadi hal yang masuk akal. Saya memilih caleg DPR yang menyediakaan dana cukup banyak, sedangkan untuk caleg Kabupaten/Kota, saya memilih yang mempunyai massa banyak.

Setrategi ini menurut saya sangat baik, karena perjalanan kampanye bisa efektif dan efisien. Saya membentuk tim yang bertugas mendampingi para caleg DPRD Kabupaten/Kota yang melakukan kegiatan kampanye. Saya juga dijadwalkan untuk hadir dalam kegiatan terebut.

Setiap kegiatan, selalu peserta diberi komsumsi dan uang saku sebesar Rp. 50.000. Hal ini sebagai wujud penghormatan kepada peserta yang kita anggap sebagai tamu. Kita para caleg, berfungsi sebagai tuan rumah sehingga harus memberikan penghormatan kepada tamu yang datang.

Saya juga membentuk posko pemenagan di Dapil saya dengan menyewa rumah. Posko ini sebagai tempat konsolidasi tim dan para caleg yang menjadi mitra kegiatan ini. Mulai dari sekedar konsumsi, kopi dan rokok di rumah bagi tim atau relawan yang sedang main atau berkoordinasi pemenangan. Termasuk biaya operasional mereka turun ke bawah untuk membantu kampanye saya. Tidak jarang mereka mengajak relawan lain untuk main ke tempat posko. Tentu sebagai wujud perhatian, saya siapkan uang bensin untuk mereka. Toh mereka akan menjadi relawan pemenangan saya. Karena saya tidak mungkin menjangkau setiap pelosok sendirian. Melalui relawanlah saya dapat menyapa calon pemilih. [292]

[292] Saudara T, caleg DPRD Provinsi Jawa Tengah, wawancara pribadi pada 10 Maret 2021.

h. Calon anggota DPRD Kabupaten/Kota di Jawa Tengah berinisial PL menyampaikan pengalamannya terkait dengan praktik politik uang sebagai berikut:

"Saya juga pernah menghadiri undangan warga untuk mengikuti gerak jalan dalam rangka peringatan hari kemerdekaan 17 Agustus di lingkungan saya sendiri, dimana dalam acara itu memang saya sudah memberikan bantuan berupa *door prize* berupa televisi dan sepeda. Panitia pelaksana sudah menghubungi saya langsung jauh-jauh hari sebelum acara itu dilaksanakan. Saya tidak mungkin menolak untuk tidak memberikan sumbangan dalam acara tersebut, apakah saya diminta membantu atau tidak, karena memang disamping kegiatan tersebut dilaksanakan di lingkungan saya, saya juga bagian dari warga yang memang sudah selayaknya membantu. Kalau ini dikatakan sebagai bentuk politik uang bisa saja iya tetapi bisa saja tidak. Hal ini dikarenakan memang kata KPU setempat, tidak boleh memberikan bantuan semacam itu yang melebihi dari Rp. 1.000.000. Tetapi kalau jumlah segitu yang tidak mungkin to mas, wong saya sebagai anggota Dewan dan nilai TV dan sepeda itu masih berada dalam jangkaun saya."

Saat pembagian hadiah, saya memang diminta untuk naik panggung dan memberikan hadian yang dari saya, karena memang *door prize* yang dari saya itu dijadikan sebagai hadiah utama oleh panitia. Pada saat memberikan hadiah, saya ya tidak bilang apa-apa, hanya mengucapkan "selamat ya, semoga sepeda ini bisa bermanfaat". Saya tidak bilang bahwa saya adalah caleg, atau saya menyampaikan apa tujuan atau missi saya mencalonkan lagi sebagai caleg saya juga tidak minta masyarakat yang datang untuk mencoblos saya, saya hanya begitu aja. Lha kalau kata Panwas setempat saya dianggap melakukan larangan kampanye karena saya kasih *door prize* TV dan sepeda motor yang nilainya lebih dari satu juta rupiah. Saya bilang ke Panwas, saya ini nyumbang kegiatan saya sendiri dan memberikan hadian untuk tetangga dan warga saya sendiri."[293]

Gambaran fenomena praktik politik uang seperti yang disampaikan informan sebagaimana diperoleh penulis di lapangan, menjadi pertanyaan,

[293] Saudara PL, caleg DPRD Kabupaten/Kota di Jawa Tengah, wawancara pribadi pada 10 Maret 2021.

apa yang menjadi alasan masyarakat menerima uang bahkan mengharap uang dari setiap caleg yang menawarkan, atau memberikan secara suka rela (tanpa diminta). Mungkinkan semua itu semata-mata kodrat manusia yang "haus" akan uang karena juga didesak berbagai kebutuhan, atau mungkin juga itu kekesalan masyarakat akan kinerja wakil rakyat selama ini, masyarakat berpikir bilamana mereka telah duduk menjadi dewan otomatis mereka akan lupa terhadap janji-janjinya dan harapan-harapan yang telah mereka orasikan, kedekatan semasa kampanye akan berakhir secara spontan, jadi masyarakat seolah berpikir ada baiknya para caleg dimanfaatkan sewaktu masa kampanye. Yang menjadi pertanyaan besar pula, mengapa politik uang yang mewabah di masyarakat justru sedikit sekali yang luput dari pengawasan Bawaslu. Jawaban sementara dari pertanyaan tersebut adalah praktik politik uang sudah menjadi rahasia umum di dalam masyarakat karena antara caleg dan masyarakat itu sendiri sama-sama memperoleh keuntungan.

Informasi dan penjelasan para caleg yang dikutip di atas, juga menunjukkan bahwa kegiatan dan praktik dari para pelaku tidak mau disebut sebagai praktik politik uang tetapi lebih sebagai ongkos politik dan sebagai ekspresi budaya ketimuran. Bagi para caleg, kebiasaan memberi dipandang sebagai kewajaran dalam tatakrama pergaulan, sementara bagi masyarakat juga dipandang sebagai sesuatu yang lumrah karena dianggapnya sebagai "aji mumpung" ada perhelatan Pemilu da nada caleg yang meminta dukungan meski dilakukan dengan cara tidak langsung.

2. Penegakan Hukum Tindak Pidana Politik Uang dalam Pemilihan Umum 2019

Constitutional reform melalui Perubahan UUD NRI 1945 telah melahirkan kebijakan legislasi baru yang sebelumnya belum pernah dikenal dalam terminologi hukum Indonesia, yaitu penegakan hukum tindak pidana Pemilu. Pengaturan tindak pidana Pemilu dan rumusan larangan praktik politik uang meskipun sudah ada dalam KUHP tetapi dalam praktik kepemiluan sebelum era reformasi tidak pernah berfungsi dengan baik sehingga seolah-olah menjadi hukum yang mati dan setelah era reformasi atau setelah Perubahan UUD NRI 1945 diatur dalam kebijakan legislasi yang lebih rinci dan jelas, menandakan implementasi dari konsep negara hukum yang demokratis. Demokrasi yang dalam pemaknaannya melalui proses politik untuk mengagregasikan tujuan negara hukum dalam bentuk kebijakan yang konkret berupa penyelenggaraan Pemilu agar tujuan negara hukum yang demokratis memiliki legitimasi sosio politik namun juga berkerangka yuridis.

Sistem penegakan hukum Pemilu adalah serangkaian peraturan yang bertujuan untuk mengatasi masalah-masalah hukum Pemilu. Masalah-masalah hukum Pemilu adalah serangkaian perbuatan-perbuatan hukum yang menyimpang, bertentangan, atau melanggar peraturan perundang-undangan Pemilu termasukadanya pihak yang merasa dirugikan dalam pelaksanaan Pemilu.

Standar Pemilu demokratis mensyaratkan bahwa Pemilu jujur dan adil (*free and fair election*) dapat dicapai apabila tersedia perangkat hukum yang mengatur semua proses pelaksanaan Pemilu, sekaligus mampu melindungi para penyelenggara, peserta, calon, pemilih, pemantau, dan warga negara pada umumnya dari ketakutan, intimidasi, kekerasan, penyuapan, penipuan, dan berbagai praktik kecurangan lain yang akan memengaruhi hasil Pemilu. Oleh karena itu, Pemilu yang jujur dan adil membutuhkan peraturan perundnag-undangan Pemilu beserta aparat yang bertugas memegakkan peraturan perundang-undangan Pemilu tersebut.[294]

Berdasarkan konstruksi berpikir tersebut maka penengakan hukum Pemilu yang harus dilakukan adalah:

a. Setiap peraturan hukum memberitahukan tentang bagaimna seorang pemegang peranan (*role occupation*) itu diharapkan bertindak.
b. Bagaimana seorang pemegang peranan itu akan bertindak sebagai suatu respon terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi-sanksinya, aktivitas-aktivitas dari lembaga-lembaga pelaksana serta keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik, dan lainnya mengenai dirinya.
c. Bagaimana lembaga-lembaga pelaksana itu akan bertindak sebagai respon terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan hukum yang ditujukan kepada mereka, sank-sanksi, keseluruah kompleks kekuatan sosial, politik dan lainnya yang

[294] Intrernational IDEA, 2002.

mengenai dirinya serta umpan-umpan balik yang akan datang dari pemegang peranan.

d. Bagaimana para pembuat undang-undang itu akan bertindak merupakan fungsi peraturan-peraturan yang mengatur tingkah laku mereka, sanksi-sanksi, keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik dan lainnya yang mengenai dirinya serta umpan-umpan balik yang akan datang dari pemegang peranan serta birokrasi.

Sejalan dengan hal tersebut, Satjipto Rahardjo menyatakan penegakan hukum merupakan rangkaian proses dalam menjabarkan nilai, ide, dan cita-cita yang cukup abstrak, dan menjadi realita dalam tujuan hukum. Tujuan hukum sebagaimana gagasan Radbruch adalah keadilan, kepastian, dan kemanfaatan.

Sub-bab ini akan mengambil beberapa putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap terhadap praktik politik uang yang dikenai tindakan penegakan hukumnya. Dari putusan-putusan pengadilan ini nanti akan dianalisis apakah cukup mencerminkan dari tujuan hukum tersebut.

Tabel: 17
Penegakan Hukum Tindak Pidana Politik Uang Pemilu 2019

No	Putusan Pengadilan	Pelaku	Dakwaan Terhadap Pasal	Vonis
1	PN. Boyolali, Putusan Nomor	Basuki, S.Pd	Pasal 280 UU Nomor 7 Tahun 2017 *juncto* Pasal 69 ayat (1)	Pidana penjara selama 10 hari dan denda sejumlah Rp. 1.000.000 dengan ketentuan apabila

No	Putusan Pengadilan	Pelaku	Dakwaan Terhadap Pasal	Vonis
	10/Pid.Sus/2019/PN Byl		(PKPU) Nomor 23 Tahun 2018	denda tersebuttidak dibayar diganti dengan pidana kurungan selama satu bulan
2	PN. Purworejo Putusan Nomor 62/Pid.Sus/2019/PN Pwr	Ghofururochim, SH bin H. Samsudin	Pasal 253 ayat (1) juncto Pasal 280 ayat (1) huruh j UU Nomor 7 Tahun 2017	Pidana penjara selama 2 (dua) bulan dan denda sejumlah Rp. 5.000.000 (lima juta rupiah) dengan ketentuan apabila denda tersebut tidak dibayar diganti dengan pidana kurungan selama 1 (satu) bulan
3	PN. Wonogiri, putusan No. Putusan Nomor 61/Pid.Sus/2019/PN Wng	Lambang Purnowo, S.T. bin Marino	Pasal 253 ayat (1) *juncto* Pasal 280 ayat (1) huruh j UU Nomor 7 Tahun 2017	Pidana selama 1 bulan dan 15 hari, dan denda sejumlah Rp 6.000.000 dengan ketentuan apabila denda tersebut tidak dibayar diganti dengan pidana kurungan selama 1 bulan
4	PN.Pekalongan, Putusan Nomor 170/Pid.Sus/2019/PN Pkl	H. Faishol Khannan, S.H.I. bin Masduki	Pasal 280 ayat (1) huruf j UU Nomor 17 Tahun 2017	dipidana selama 2 bulan dan denda sebesar Rp 5.000.000 dengan ketentuan jika denda tersebut tidak dapat dibayar maka diganti dengan pidana kurungan selama 2 bulan
5	PN. Ungaran, Putusan Nomor 227/Pid.Sus/2019/PN Unr	Siti Ambar Fatonah, S.Pd	pasal 280 ayat (1) huruf j UU Nomor 7 Tahun 2017	**Dibebaskan dari dakwaan**
6	PN. GorontaloPutu	Ira Marlina	Pasal 73 ayat (4) UU Nomor 7 Tahun 2017	Menjatuhkan pidana selama 6 bulan

No	Putusan Pengadilan	Pelaku	Dakwaan Terhadap Pasal	Vonis
	san Nomor 61/Pid.Sus/2020/PN Gto			dikurangi masa penahanan dan menjatuhkan denda sebesar Rp 200 juta dengan ketentuan apabila denda tidak dibayarkan maka diganti dengan pidana kurungan 2 bulan
7	PN. Masamba, Putusan Nomor 153/Pid.Sus/2020/PN Msb	Warsih	Pasal 280 ayat (1) huruf j UU Nomor 7 Tahun 2017	Pidana selama 36 bulan dikurangi masa penangkapan dan penahanan, dan menjatuhkan denda sebesar Rp 200 juta dengan ketentuan apabila denda tidak dibayarkan maka diganti dengan pidana kurungan 1 bulan

Dari tuju putusan pengadilan negeri mengenai pelanggaran atas larangan praktik politik uang dapat dicermati bahwa pelaku tindak pidana politik uang terdiri atas dua subjek hukum yaitu: (1) peserta Pemilu, dan (2) orang perorang/individu. Peserta Pemilu dalam putusan-putusan tersebut semuanya adalah calon anggota DPRD provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Kedelapan putusan tersebut akan dilakukan analisis sebagai berikut.

1. Putusan Pengadilan Negeri Boyolali Nomor 10/Pid.Sus/2019/PN Byl terhadap terdakwa/terhukum Basuki,S.Pd bin Senen Harto Prayitno, yang bersangkutan disamping sebagai calon anggota DPRD Kabupaten

Boyolali dari PKS juga tercatat sebagai pelaksana Kampanye. Melakukan praktik politik uang secara vulgar, dengan memberikan barang dalam bentuk paket bungkusan yang berupa satu bungkus teh, satu bungkus gula batu, dan mie instans tanpa dijelaskan terdapat uangnya atau tidak. Fakta-fakta persidangan membuktikan dakwaan jaksa tetapi putusan pengadilan sangat rendah. Rendahnya hukuman kepada terdakwa Basuki karena Pasal 523 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tidak merumuskan hukuman minimal melainkan ancaman maksimal sehingga hakim mempunyai kebebasan untuk menjatuhkan hukuman kepada terdakwa dalam hal ini hanya dijatuhi hukuman Pidana penjara selama 10 hari dan denda sejumlah Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah). Dari perspektif tujuan hukum pidana yaitu untuk menimbulkan efek jera, tentu hukuman yang rendah seperti itu tidak akan menimbulkan efek jera bagi pelaku dan edukasi bagi masyarakat lainnya.

2. Putusan Pengadilan Negeri Purworejo Nomor 62/Pid.Sus/2019/PN Pwr, dengan bernama Ghofururochim, SH bin H. Samsudin, yang bersangkutan disamping calon anggota DPRD Kabupaten Purworejo dari PKS juga tercatat sebagai pelaksana Kampanye dari partai PKS, melakukan serangkaian praktik politik uang dengan memberikan sejumlah dana dalam jumlah yang cukup bayak kepada para pendukungnya yang sudah terdata. Hasil pemeriksaan pegadilan dapat membuktikan dakwaan kepada Ghofururochim, SH bin H. Samsudin

dan pengadilan mengganjar hukuman pidana penjara selama 2 (dua) bulan dan denda sejumlah Rp. 5.000.000 (lima juta rupiah) dengan ketentuan apabila denda tersebut tidak dibayar diganti dengan pidana kurungan selama 1 (satu) bulan. Putusan PN. Purworejo lebih berat dari putusan PN. Boyolali yang dijatuh kepada Basuki,S.Pd bin Senen Harto Prayitno.

3. Pengadilan Negeri Wonogiri dalam Putusan Nomor 61/Pid.Sus/2019/PN Wng terhadap terdakwa Lambang Purnowo, S.T. bin Marino. Terdakwa merupakan calon anggota DPRD Kabupaten Wonogiri dari Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) sekaligus sebagai Pelaksana Kampanye Partai Gerindra. Praktik politik uang yang dilakukan Lambang Purnowo, S.T. bin Marino ketika berkampanye untuk mencoblos namanya di surat suara dengan memberikan uang sejumlah Rp 50.000,00 (lima puluh ribu rupiah) kepada 29 (dua puluh sembilan) orang. Atas perbuatannya terdakwa dijatuhi pidana penjara selama 1 (satu) bulan dan 15 (lima belas) hari, dan denda sejumlah Rp 6.000.000 dengan ketentuan apabila denda tersebut tidak dibayar diganti dengan pidana kurungan selama 1 (satu) bulan. Hukuman kepada terdakwa juga terbilang ringan apabila dibandingkan dengan ancaman pidana dalam Pasal 523 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.
4. Pengadilan Negeri Pekalongan dalam Putusan Nomor 170/Pid.Sus/2019/PN Pkl, dengan terdakwa bernama H. Faishol Khannan, S.H.I. bin Masduki, disamping yang bersangkutan adalah

calon anggota DPRD Kota Pekalongan dari Partai Golongan Karya juga tercatat sebagai Pelaksana Kampanye Partai Golkar Kabupaten Pekalongan. Yang menarik dalam kasus H. Faishol Khannan, S.H.I. bin Masduki adalah melakukan praktik politik uang pada masa tenang, dengan modus kegiatan keagamaan yaitu menyelenggarakan acara sholawatan nariyah dan setelah acara tersebut memberikan uang sejumlah Rp 490.000 (empat ratus Sembilan puluh ribu rupiah) untuk dibagikan kepada 7 (tujuh) orang, masing-masing Rp 70.000,00 (tujuh puluh ribu rupiah), dimana seluruhnya adalah termasuk DPT di Dapil I Pekalongan Barat. Setelah melalui proses persidangan, H. Faishol Khannan, S.H.I. bin Masduki dipidana selama 2 (dua) bulan dan denda sebesar Rp 5.000.000,00 (lima juta rupiah) dengan ketentuan jika denda tersebut tidak dapat dibayar maka diganti dengan pidana kurungan selama 2 (dua) bulan. Akan tetapi, putusan Pengadilan Negeri Pekalogan ini dibatalkan oleh Pengadilan Tinggi Semarang dalam Putusan Nomor 205/PID.SUS/2019/PT. Smg, terdakwa dinyatakan tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana sebagaimana yang didakwakan dalam dakwaan satu dan dua, dan membebaskan terdakwa dari dakwaan. Dalam pertimbangan hukumnya, majelis Pengadilan Tinggi Semarang berpendapat bahwa berdasarkan keterangan saksi dalam persidangan unsur menjanjikan atau memberikan uang sebagaimana dimaksud Pasal 523 ayat (2) juncto Pasal 278 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tidak terbukti maka terdakwa

harus dibebaskan dari dakwaan. Oleh karea terdakwa harus dibebaskan dari dakwaan maka terdakwa dalam kemampuan, kedudukan, harkat, dan martabatnya haruslah dipulihkan kembali. Dari pertimbangan majelis hakim tingkat banding tersebut maka dalam penegakan hukum pidana hakim harus cermat daam menilai fakta dan bukti serta harus mampu menghubungkan antara bukti satu dan bukti lainnya sehingga menjadi fakta hukum yang sempurna. Terlepas dari putusan Pengadilan Tinggi Semarang tersebut, yang pasti praktik politik uang sebagaimana diuraikan di atas merupakan fakta sosiologis sehingga memerlukan kejelian dalam pembuktiannya. Artinya, pembuktian itu harus memenuhi unsur sebagaimana dalam rumusan tindak pidana politik uang dalam undang-undang terkait.

5. Putusan Pengadilan Negeri Ungaran (Putusan Nomor 227/Pid.Sus/2019/PN Unr, terhadap terdakwa bernama Siti Ambar Fatonah, S.Pd., seorang calon anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah dan Sarwono, S.Pd. seorang calon anggota DPRD Kabupaten Semarang. Praktik politik uang yang dilakukan oleh keduanya cukup vulgar yaitu dengan memberikan uang sejumlah Rp. 500.000,00 (lima ratus ribu rupiah) dan janji kepada peserta kampanye bahwa akan cair bantuan uang sebanyak Rp.200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah). atas perbuatannya tersebut, Pengdilan Negeri Ambarwa membebaskan dari dakwaan karena perbuatan keduanya tidak memenuhi seluruh unsur dari pasal yang disangkakan. Atas putusan Pengadilan Negeri Ungaran Nomor

227/Pid.Sus/2019/PN Unr), Jaksa Penuntut Umum mengajukan banding dan melalui Putusan Nomor 242/Pid.Sus/2018/PT SMG memperbaiki putusan Pengadilan Negeri Ungaran yang pada pokoknya menyatakan terdakwa I Siti Ambar Fatonah, S.Pd. dan Terdakwa II Sarwono, S.Pd. terbukti melakukan perbuatan yang didakwakan kepadanya (dalam dakwaan ke satu), akan tetapi perbuatan tersebut bukan merupakan tindak pidana. Tidak bermaksud menilai putusan pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap, tetapi putusan pengadilan seperti itu jelas mengabaikan dan mengusik rasa keadilan karena pengadilan tidak melihat *raison d'etre* dari kedua pelaku yaitu memberi dan menjanji uang agar memilih dirinya dalam Pemilu yang akan diselenggarakan beberapa waktu ke depan.

6. Pengadilan Negeri Gorontalo dalam Putusan Nomor 61/Pid.Sus/2020/PN Gto, dengan bernama Ira Marlina, seorang Ibu Rumah Tangga, yang didakwa memberikan uang sejumlah Rp. 2.500.000,00 (dua juta lima ratus ribu rupiah) kepada orang-orang yang hadir di rumahnya bahkan disertai dengan sumpah di bawah al-Qur'an. Atas perbuatannya, Pengadilan Negeri Gorontalo pidana selama 6 (enam) bulan dikurangi masa penahanan dan menjatuhkan denda sebesar Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dengan ketentuan apabila denda tidak dibayarkan maka diganti dengan pidana kurungan 2 bulan. Putusan Pengadilan Negeri Gorontalo terbilang cukup tinggi disbanding putusan pengadilan

lain dalam perkara sejenis, apalagi terdakwa bukanlah calon anggota DPRD.

7. Pengadilan Negeri Masamba melalui Putusan Nomor 153/Pid.Sus/2020/PN Msb terhadap terdakwa bernama Warsih. Perbuatan Wasih adalah melakukan serangan fajar dengan amplop berisi Rp 100.000.00 (seratus ribu rupiah) disertai beberapa specimen surat suara dengan foto calon nomor urut 3 H. Arsyad Kasmar dan Andi Sukma. Total amplop yang diterima sejumlah 235 (tiga ratus tiga puluh lima) amplop dan masih tersisa 222 (dua ratus dua puluh dua) amplop. Setelah melalui serangkaian persidangan, akhirnya Pengadilan Negeri Masamba menjutuhkan putusan pidana selama 36 (tiga puluh enam bulan) bulan dikurangi masa penangkapan dan penahanan, dan menjatuhkan denda sebesar Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dengan ketentuan apabila denda tidak dibayarkan maka diganti dengan pidana kurungan 1 bulan. Dari data yang penulis peroleh, putusan Masamba adalah yang paling tinggi diantara kasus sejenis.

Berdasarkan uraian praktik politik uang yang dilakukan oleh para caleg dan yang sudah diputuskan oleh pengadilan tersebut di atas, nampak sekali bahwa pada dasarnya praktik politik uang dalam pengertian "*memberikan dan atau menjanjikan sesuatu kepada pemilih*" sangatlah lazim dilakukan dan hal tersebut dimaknai bukan sebuah politik uang dengan berbagai alasan, yaitu: sudah menjadi kelaziman dalam masyarakat, adat istiadat yang harus menberikan jamuan kepada tamu sebagai bentuk

penghormatan atas tamu, suatu kewajaran karena yang datang atau mengikuti kegiatan sudah meluangkan waktu, tenaga dan finansial, sebagai ganti uang transportasi/uang lelah, sebagai sebuah biaya kampanye dan sebagai sebuah pemberian biasa tanpa pamrih.

Uang dalam politik (*money in politics*) adalah sebuah keniscayaan karena tanpa uang politik tidak bergerak, tumbuh, dan berkembang seperti juga dengan ekonomi dan pembangunan. Tetapi politik uang (*money politics*) adalah tindakan dan cara yang tidak demokratis. Menggunakan dan memobilisasi uang untuk mengintervensi proses politik dan kebijakan publik dapat menyebabkan pengaruh yang tidak wajar (*undue influence*) sehingga melanggar prinsip-prinsip demokrasi. Tetapi pada kenyataan dua aspek ini sering tidak dipahami oleh elit dan pengurus partai politik. Akibatnya tata cara penggalangan dan pengelolaan uang di partai politik sering terlihat tidak wajar, tertutup, dan diwarnai penyimpangan di sana-sini.

Politik uang menjadi fenomena di mana perpolitikan suatu negeri diwarnai intrik-intrik tipu muslihat. Dengan politik uang, suara rakyat dapat dibeli, suara rakyat dapat dipermainkan, dan suara rakyat mudah direkayasa. Hal tersebut dapat menjadikan politik uang menjadi simbol dari permainan-permainan licik atas berdirinya suatu penguasa zalim dalam sebuah negara. Perilaku politik uang tidak hanya terjadi di benua Asia, Benua Afrika, Eropa, dan Amerika, yang dikenal dengan negara demokratisnya ternyata

“intrik-intrik” politik uang sering kali mewarnai perpolitikan negeri Paman Sam, namun terjadi di Indonesia.[295]

Sebagai negara demokrasi yang masih muda, Indonesia masih rentan politik uang. Secara prosedural, Indonesia telah merintis konsolidasi demokrasi secara baik seiring dengan pelaksanaan tiga pemilu legislatif secara berturut-turut pasca reformasi, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung dan ratusan Pemilukada di tingkat provinsi dan Kabupaten/Kota. Namun, secara faktual, perkembangan demokrasi di Indonesia telah dihambat dengan maraknya bentuk-bentuk praktik politik, tidak terkecuali di tingkat akar rumput dalam bentuk jual beli suara.[296] Banyak politisi atau calon kepala daerah yang menjadikan kelompok rentan secara ekonomi sebagai target operasi jual beli suara (*vote buying)* dengan menawarkan uang atau bentuk-bentuk hadiah yang lain sebagai alat tukar dalam pemilihan. Sudah menjadi rahasia umum, banyak politisi yang melakukan kampanye Pemilu yang bersifat mobilisasi pemilih melalui pendekatan transaksional. Faktor-faktor sosial-ekonomi seperti tingkat pendidikan dan pendapatan mempengaruhi maraknya praktik jual beli suara. Selain itu, studistudi terkait dengan jual beli suara juga sangat berkaitan dengan sikap toleran warga terhadap praktik semacam itu dan jejaring patron-klien yang menjadi penghubung antara elit dan massa di bawah.

---

[295] Chairil A Adjis, dkk, 2007, *Kriminiologi Syariah; Kritik Terhadap Sistem Rehabilitasi*, hlm. 186

[296] Burhanuddin Muhtadi, “Politik Uang dan Dinamika Elektoral Di indonesia: Sebuah Kajian Awal Interaksi antara *Party-Id* dan Patron-Klien”, Jurnal Penelitian Politik, Vol. 10, No. 1 Juni 2013, hlm. 46.

Fenomena politik uang adalah bukti tidak adanya kesadaran politik masyarakat sekaligus menjadi fakta bahwa partai politik dinilai buruk dalam menjalankan fungsi edukasi politik. Politik uang dalam perhelatan Pemilu dan Pemilukada telah menjadi semacam salah satu bagian utama dari rangkaian proses Pemilu, padahal sebagaimana telah dinyatakan Goodpaster bahwa politik uang tidak lain sebagai tindakan korupsi dalam pemilu. Ini berarti antara kontestan pemilu dengan masyarakat saling mendukung untuk melakukan korupsi tersebut.[297]

Politik uang sering diidentifikasikan dengan suatu kegiatan yang disebut pembelian suara (*vote buying*) dalam suatu pemilihan, agar seseorang/ kelompok orang ataupun suatu partai politik yang telah memberikan uang itu mendapatkan suara (dipilih) oleh mereka yang telah menerima uang tersebut, sehingga diharapkan kemungkinannya ia (pihak yang telah memberikan uang itu) dapat menduduki posisi yang diinginkan.[298] Di lain itu, faktor-faktor yang menentukan dalam pencalonan diatur dalam aturan internal partai politik, meski demikian, hal tersebut dipengaruhi oleh hubungan kedekatan, prestasi, loyalitas kandidat, dan kemampuan finansial kandidat. Beberapa faktor tersebut ada yang bersifat buruk dalam menentukan kandidiat, yaitu pada hubungan kedekatan, loyalitas pada orang tertentu di internal partai politik, kemampuan finansial.

---

[297] Sri Handayani, 2019, *Partai Politik dan Pemilu dalam Lintasan Sejarah*, hlm. 138.

[298] I. Sriyanto, *Praktik Politik Uang Dalam Perspektif Hukum Pidana, Lex Jurnalica* Vol.1, No.1, Desember 2003, hlm. 62.

Faktor ini lebih dekat ke arah nepotisme dan suap sehingga kandidat dengan kompetensi dan komitmen seringkali terpinggirkan apabila tidak memiliki kemampuan finansial dan kedekatan dengan elit partai politik. Akibat yang muncul adalah salah satunya seperti kejahatan pemalsuan dokumen agar seseorang dapat menjadi calon peserta Pemilu.[299]

Dari sistem hukum dikaitkan dengan paham demokrasi dimana mayoritas bangsa Indonesia memeluk Islam, dapat ditarik sampai pada titik pemahaman bahwa rakyat Indonesia yang mayoritas beragama Islam memandang demokrasi kompatibel dengan Islam. Pada dasarnya tidak ada masalah antara Islam dan demokrasi. Dengan penerimaan dan penerapan demokrasi, Indonesia bukan hanya merupakan negara dengan penduduk muslim terbanyak di dunia, sekaligus juga negara demokrasi terbesar ketiga di dunia setelah India dan Amerika Serikat. Indonesia dinilai banyak kalangan sebagai kisah sukses adopsi demokrasi di dunia muslim. Meski demokrasi Indonesia sejak penerapannya pada 1999 sampai sekarang masih menghadapi sejumlah masalah utama yaitu politik uang (*money politic*) dan mobokrasi. Menghadapi masih adanya masalah tersebut dalam demokrasi Indonesia, kaum muslimin sebagai bagian terbesar dalam negara demokrasi ini perlu meningkatkan peranannya dalam penguatan dan penyempurnaan demokrasi melalui konstruksi hukum berbasis hukum Islam.

Masalahnya kemudian adalah, prinsip-prinsip demokrasi prosedural dan demokrasi empirik tersebut ketika diwujudkan dalam praktik nyata,

[299] *Ibid*. hlm.20.

ternyata menimbulkan gejala anomali, ganjil dan menyimpang dari akal sehat, karena demokrasi yang pada hakikatnya hanya sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat berubah menjadi "arena tarung bebas" yang ditandai dengan maraknya praktik politik uang. Dengan langgam demokrasi yang cukup baik untuk kawasan Asia, Indonesia seharusnya menjadi negara dengan kualitas penegakan hukum yang baik, karena prinsip dasar yang seharusnya adalah, semakin baik demokrasi, maka penegakan hukum *inheren* penegakan hukum terhadap tindak pidana politik uang juga semakin baik, sehingga ada kepastian hukum bagi setiap individu maupun kelompok masyarakat yang mencoba melakukan praktik politik uang. Dalam konteks ini penegakan hukum terhadap praktik politik uang adalah sebuah keniscayaaan guna mendorong demokrasi semakin baik secara kualitas.

Jeffrey Winters, seorang pengamat politik dari Universitas Amerika Serikat, menilai Indonesia merupakan negara demokrasi tanpa hukum. Hal ini berdasarkan pengamatannya bahwa pasca jatuhnya Soeharto, sistem demokrasi di Indonesia justru beralih pada sekelompok oligarki. Akibatnya, hukum yang diharapkan bisa membatasi serta mengawal pemerintahan tidak berfungsi sama sekali.[300] Demokrasi tanpa hukum dampaknya adalah demokrasi kriminal. Hukum disini justru tunduk pada penguasa. Winters menambahkan bahwa meskipun selama ini Indonesia cukup dikenal sebagai

[300] Jeffrey Winters, "Indonesia Negara Demokrasi Tanpa Hukum", disampaikan dalam Diskusi Publik Oligarki dan Korupsi: Perspektif Ekonomi-Politik dan Hukum di Fakultas Hukum UGM, Jumat, 5 April 2011.

negara demokrasi bahkan dalam beberapa hal lebih demokratis dibandingkan Amerika Serikat, namun ironisnya gelar negara terkorup masih sempat disandangnya. Bukti demokrasi Indonesia misalnya dalam sistem Pemilu Presiden dilakukan secara langsung. Selain itu jumlah partai politik lebih banyak dibandingkan Amerika Serikat.[301] Oleh karena tidak ada keseimbangan dalam penegakan hukum, maka beberapa pengamat juga menilai gejala demokrasi di Indonesia itu gagal.

Menurut Asmara Nababan sebagaimana dinukil oleh Farida Patittingi, beberapa gejala bahwa ternyata demokrasi liberal pasca reformasi tidak berhasil menanggulangi masalah-masalah kritis yang dihadapi bangsa, bahkan cenderung mengidap potensi-potensi kegagalan:[302]

1. Institusi-institusi demokrasi telah dikuasai (kembali) oleh kalangan elit; sementara para aktivis pro-demokrasi yang dulu merebutnya dari Orde Baru tetap berada pada posisi marginal. Demokrasi liberal ternyata hanya menguntungkan kalangan elit, dan menjadi suatu bentuk demokrasi elitis-untuk tidak menyebutnya oligarki liberal.
2. Korupsi terus tidak tertanggulangi, bahkan makin merajalela sampai ke tingkat lokal. Sementara desentralisasi berpotensi menyebabkan munculnya kekuasaan bos-lokal yang pada gilirannya berpotensi menjadi kaki-tangan berbagai kekuatan sentralisasi yang berada di Jakarta, Tokyo, New York, London dan pusat-pusat kekuasaan ekonomi politik.

---

[301] *Ibid.*

[302] Farida Patittingi dan Fajlurrahman Jurdi, *Korupsi Kekuasaan Dilema Penegakan Hukum di Atas Hegemoni Oligarki*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016), hlm. 47.

3. Depolitisasi masyarakat sipil masih terus berlangsung dengan menguatnya suasana anti-politik yang meluas. Partisipasi memang tumbuh subur, tetapi perluasan partisipasi tampaknya tidak berbanding lurus dengan perubahan hubungan-hubungan kekuasaan yang memungkinkan rakyat banyak menikmati sumber-sumber daya politik dan ekonomi.

Asmara Nababan, menjelaskan bahwa kegagalan demokrasi tampaknya juga disebabkan karena faktor lain, yakni bahwa para aktor pro-demokrasi tidak cukup mempunyai akses, kemauan, dan kapasitas untuk mengendalikan (*controle*) proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan mereka. Mereka terus berada di barisan anti-negara, di luar sistem, di luar struktur. Urusan demokrasi bagaimana pun masih dipahami oleh para aktivis sebagai urusan pergantian rezim, padahal agenda demokrasi memerlukan energi lebih besar untuk rekonstruksi negara dan masyarakat.[303] Lumpuhnya sistem hukum nasional yang meliputi substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum menghadapi praktik politik uang dalam Pemilu.

[303] Asmara Nababan, "Penguatan Demokrasi Lokal melalui Forum Warga: Pengalaman Internasional dan Nasional", disampaikan sebagai Key Note Seminar Nasional: Jakarta, 16 September 2004. Dikutip Farida Pattitingi dan dan Fajlurrahman Jurdi, *Korupsi Kekuasaan…Ibid*.

F. Politik Hukum Pemilu 2004-2019

Menurut Padmo Wahjono, politik hukum dimaknai sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Hal ini menurut Padmo Wajono karena hukum berkaitan dengan hal yang diharapkan (*ius constituendum*). Politik hukum berada di persinggungan antara realisme hidup dengan tuntutan idealisme.[304] Sementara menurut Bernard L. Tanya, politik hukum berbicara tentang "apa yang seharusnya", yang tidak selamanya identik dengan "apa yang ada" *what ought* terhadap *what is*. Politik hukum tidak bersikap pasif terhadap "apa yang ada", melainkan aktif mencari "apa yang seharusnya".[305]

Dengan kata lain, politik hukum tidak boleh terikat pada "apa yang ada" tetapi harus mencari jalan keluar kepada "apa yang seharusnya". Oleh karena itu, keberadaan politik hukum ditandai oleh tuntunan untuk memilih dan mengambil tindakan. Karena politik hukum adalah menyangkut cita-cita/harapan, maka harus ada visi terlebih dahulu. Visi hukum, tentu harus ditetapkan terlebih dahulu, dan dalam jalur visi itulah bentuk dan isi hukum dibangun untuk mewujudkan visi tersebut. Jadi titik tolak politik hukum, adalah visi hukum. Berdasarkan visi atau mimpi itulah, diformat bentuk dan isi hukum yang dianggap capble untuk mewujdukan visi tersebut. Visi menunjuk

---

[304] Padmo Wahjono, "Menyelisik Proses Terbentuknya Peraturan Perundang-undangan", dalam Forum Keadilan No. 29, April 1991, hlm. 65.

[305] Bernard L. Tanya, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2011), hlm. 3 sebagaimana dikutip oleh Aan Eko Widiarto dalam "Pengaruh Politik Hukum Pengaturan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Tertib Hukum di Indonesia" Disertasi Program Studi Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Bandung, 2016, hlm.145.

pada tujuan ideal yang ingin dicapai. Sejalan dengan pandangan tersebut, menurut Mahfud MD, politik hukum adalah *legal policy* atau arah yang akan diberlakukan oleh negara untuk untuk mencapai tujuan negara yang bentuknya dapat berupa pembautan hukum baru dan penggantian hukum lama. Dalam artian seperti ini politik hukum harus berpijak pada tujuan negara dan sistem hukum yang berlaku di negara yang bersangkutan yang dalam konteks Indonesia tujuan dan sistem itu terkandung dalam Pembukaan UUD 1945.[306]

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memiih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan dengan hukum tertentu di dalam masyarakat, yang cakupannya meliputi jawaban atas pertanyaan mendasar, yaitu:

a. tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada?
b. cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut?
c. kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah?
d. dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk emncapai tujuan tersebut dengan baik?.

Menurut Sunaryati Hartono, politik hukum itu tidak terlepas dari realita sosial dan tradisional yang terdapat di Indonesia, dan di lain pihak, sebagai salah anggota masyarakat dunia, politik hukum Indonesia tidak terlepas pula

[306] Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES, 2006), hlm. 5.

dari realita dan politik hukum internasional.[307] Dengan demikian, mencari politik hukum Pemilu di Indonesia menemukan *egal policy* atau arah yang akan diberlakukan oleh negara untuk untuk mencapai tujuan negara yang bentuknya dapat berupa pembuatan hukum baru dan penggantian hukum lama melalui cara-cara tertentu.

Dari sisi politik hukum, politik hukum Pemilu 2004 adalah menuju sistem multipartai sederhana yang ditandai dengan ketentuan ambang batas 2% untuk kursi DPR dan 3% untuk kursi DPRD dan teteap ingin berdominasinya partai politik yang tercermin dari sistem Pemilu, dimana menganut sistem proporsional dengan daftar calon terbuka, tetapi pada saat yang sama tetap menganggap sah ketika pencoblosan dilakukan pada gambar partai politik peserta Pemilu bukan pada gambar Caleg sehingga nomor urut Caleg sangat menentukan perolehan kursi. Undang-Undang Pemilu yang mengatur Pemilu 2004 mengandung kelemahan konsepsi yang berkaitan dengan regulasi Pengawas Pemilu karena Pengawas Pemilu masih ditempatkan menjadi bagian dari KPU yang *nota bene* penyelenggara Pemilu sehimgga hasil-hasil pengawasan terutama pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu dianggap kurang optimal.

Regulasi larangan tindak pidana politik uang masih belum berkeadilan karena rendahnya ancaman pidana bagi pelaku pelanggaran yang hanya menyasar subjek hukum tertentu, yaitu Caleg, dan pasangan Capres dan cawapres, dan setiap orang, tidak sampai menyasar partai politik. Sementara

[307] Aan Eko Widiarto dalam "Pengaruh Politik Hukum…*Op.Cit*. hlm. 146.

partai politik diuntungkan dengan sistem proprosional dengan daftar terbuka yang tetap dianggap sebagai suara partai apabila mencoblos pada gambar partai. Tidak ada sanksi bagi partai politik yang menerima uang atau janji dari pasangan Capres dan Cawapres.

Pada Pemilu 2009 pengaruh putusan Mahkamah Konstitusi terhadap makna independensi Penyelenggara dan sistem Pemilu ditandai dengan terjadi perubahan politik hukum dalam penetuan kursi yaitu penentuan terpilihnya anggota legislatif didasarkan pada suara terbanyak dengan sistem yang berdampak terhadap kompetisi partai semakin kuat seiring diberlakukannya *parliamentary threshold* (PT) dan pengecilan besaran Dapil untuk Pemilu anggota DPR, dan kompetisi internal partai politik semakin tinggi, kompetisi yang ini mencakup kompetisi antar calon di dalam setiap Dapil dan antar calon laki-laki dan perempuan. Dominasi partai politik juga semakin kuat yang ditandai dengan anggota DPD yang semula diidealkan dari politisi non-parpol tidak lagi terjadi. Aktivis partai politik dimungkinkan terpilih menjadi anggota DPD.

Regulasi larangan tindak pidana politik uang menganut ”suap aktif” (*actieve omkooping*), karena hanya mengatur tindak pidana penyuapan terhadap pemilih, sedangkan perbuatan seorang pemilih menerima suap “suap pasif” (*pasife omkooping*) tidak diatur.

Kenaikan *presidential threshold* dari semula 15% (lima belas persen) kursi di DPR atau 20% (dua puluh persen) suara sah nasional pada Pemilu Presiden 2004 menjadi 20% (dua puluh persen) kursi DPR atau 25% (dua puluh

lima persen) suara sah nasional untuk dapat mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Ketentuan tersebut secara politik hukum mengindikasikan adanya upaya monopoli dari partai-partai politik besar agar partai-partai politik kecil tidak dapat mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Pada Pemilu, 2014 dapat dikatakan bahwa pemantapan sistem hukum menuju kualitas demokrasi. Dari sisi politik hukum, Pemilu 2014 adanya pemantapan sistem hukum terutama pada jenis masalah hukum dan skema penyelesaiannya. Adanya keinginan menyamakan pemahaman dan pola penangan tindak pidana Pemilu dengan mengintrodusir satu sistem baru yang diberi nama Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakumdu) yang terdiri dari Bawaslu, Kepolisian RI, Kejaksaan RI. Akan tetapi terjadi perubahan politik hukum pada aspek regulasi dalam larangan praktik politik uang yang menimbulkan multitafsir dalam penegakannya yang ditandai dengan tidak adanya sanksi minimal dalam ancaman pidananya sehingga justru berpeluangnya pelanggar mendapat hukuman yang sangat ringan. Regulasi larangan tindak pidana uang menunjukkan inkonsistensi dalam pemberlakuan norma hukum terhadap kategori hukum yang sama yaitu dalam Pemilu legislatif ada larangan praktik politik pada masa tenang, sementara dalam Pemilu Presiden larangan ini tidak diatur.

Politik hukum Pemilu serentak 2019 didasarkan pada Putusan MK yang pertimbangan hukumnya pada pokoknya menyatakan bahwa baik Pemilu legislatif maupun Pemilu Presiden dan Waki Presiden belum dirancang untuk

memperkuat dan meningkatkan efektivitas pemerintahan presidensiil. Pemilu legislatif diselenggarakan sekedar untuk mengisi keanggotaan DPR, DPD, dan DPRD, sementara itu Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan segenap prosesnya dilaksanakan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden tanpa dikaitkan dengan kebutuhan akan optimalisasi kinerja pemerintahan presidensiil hasil Pemilu sendiri.

Dari hasil penelitian dan analisis pembahasan yang merupakan jawaban dari rumusan masalah pertama dalam disertasi ini, dapat disimpulkan sebagai berikut:

Pertama, sejak Pemilu 2004 sampai dengan Pemilu 2019 menunjukkan politik hukum Pemilu Indonesia belum ditopang oleh sistem regulasi yang kokoh yang ditandai dengan selalu bergantinya Undang-Undang yang mengatur mengnai Pemilu, baik karena didasari pada kekurangan pada pelaksanaan dan pengaturan pada penyelenggaraan Pemilu sebelumnya juga disebabkan adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang berpengaruh terhadap sistem kepartaian, sistem Pemilu, bahkan sistem demokrasi di Indonesia. Adapun mengenai dasar hukum, sistem, penyelenggara, dan penyelenggaraan Pemilu 2004 sampai dengan 2019 dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel: 18
Perbedaan Pengaturan Pemilu 2004-2019

No.	Pengaturan	2004	2009	2014	2019
1	Undang-Undang	UU No. 12 Tahun 2003	UU No 10 Tahun 2008	UU No. 8 Tahun 2012	UU No. 7 Tahun 2017

No.	Pengaturan	2004	2009	2014	2019
2	Partai politik peserta Pemilu	24 partai politik	38 Partai nasional 6 parpol lokal Aceh	12 Partai nasional 3 Parpol lokal Aceh	16 Parpol nasional dan 4 Parpol lokal Aceh
3	Dukungan DPD				
	Penduduk< 1 juta	1.000 pemilih	1.000 pemilih	1.000 pemilih	1.000 pemilih
	Penduduk 1 -5 juta	2.000 pemilih	2.000 pemilih	2.000 pemilih	2.000 pemilih
	Penduduk5 -10juta	3.000 pemilih	3.000 pemilih	3.000 pemilih	3.000 pemilih
	Penduduk 10 - 15 juta	4.000 pemilih	4.000 pemilih	4.000 pemilih	4.000 pemilih
	Penduduklebih15 juta	5.000 pemilih	5.000 pemilih	5.000 pemilih	5.000 pemilih
4	Kursi DPR	550 kursi	560 kursi	560 kursi	575 kursi
5	Kursi DPRD Prov	35 - 100 kursi	35-100 kursi	35-100 kursi	35-120 kursi
	Penduduk< 1 juta	35 kursi	35 kursi	35 kursi	35 kursi
	Penduduk 1 – 3 juta	45 kursi	45 kursi	45 ursi	45 kursi
	Penduduk 3 – 5 juta	55 kursi	55 kursi	55 kursi	55 kursi
	Penduduk5 – 7 juta	65 kursi	65 kursi	65 kursi	65 kursi
	Penduduk7 – 9 juta	75 kursi	85 kursi	85 kursi	75 kursi
	Penduduk9 – 12juta	85 kursi			
	Penduduk lebih 12 juta	100 kursi			
	Penduduk 9 – 11 juta				85 kursi
	Penduduk11 – 20 juta		Di atas 11 juta 100 kursi	Di atas 11 juta 100 kursi	100 kursi
	Penduduk lebih dari 20 juta				120 kursi
6	Kursi DPRD Kab/Kota	20 – 45 kursi	20-50 kursi	20-50 kursi	20 – 55 kursi
7	Pendudukkurang 100 ribu	20 kursi	20 kursi	20 kursi	20 kursi

No.	Pengaturan	2004	2009	2014	2019
	Penduduk 100 – 200 ribu	25 kursi	25 kursi	25 kursi	25 kursi
	Penduduk 100 – 200 ribu	30 kursi			
	Penduduk 100 – 200 ribu	35 kursi			
	Penduduk 100 – 200 ribu	40 kursi			
	Penduduklebih 1 juta	45 kursi			
	Penduduk 200 – 300 ribu		30 kursi	30 kursi	30 kursi
	Penduduk 300 – 400 ribu		40 kursi	40 kursi	35 kursi
	Penduduk 400 – 500 ribu		45 kursi	45 kursi	40 kursi
	Penduduk 500 – 1 jt		Di atas 500 = 50 kursi	Di atas 500 = 50 kursi	45 kursi
	Penduduk 1 jt – 3 jt				50 kursi
	Penduduk 1 jt – 3 jt				55 kursi
	JumlahDapil DPR	69 Dapil	78 Dapil	78 Dapil	80 dapil
	Alokasikursi per Dapil	3-12 kursi	3-10 kursi	3-10 kursi	3-10 kursi
8	Penghitungan BPP	Habis dibagi di masing-masing Dapil	Habis dibagi di masing-masing Dapil	Habis dibagi di masing-masing Dapil	Habis dibagi di masing-masing Dapil
9	Ambang Batas	Elekltoral threshold 3%	2,5 %	3,5 %	Parlementary threshold 4%
10	Penentuan Kursi	Semi terbuka	Kuota *Hare* dengan mencari BPP	Kuota *Hare* dengan mencari BPP	*Sainte Lague* Murni (pembagian kursi dengan pembagian bilangan ganjil 1,3,5,7 dst)

No.	Pengaturan	2004	2009	2014	2019
11	Masa kampanye	3 minggu	9 bulan /38 minggu	21 Hari	26 minggu
12	Cara menandai suara	Mencoblos	Mencontreng	Mencoblos	Mencoblos
13	Penyelenggara Pemilu (KPU)				
	Sifat	Tetap dan Permanen	Tetap dan permanen	Tetap dan permanen	Tetap dan permanen
	KPU RI	Paling banyak 11 orang	7 orang	7 orang	7 orang
	KPU Provinsi	5 orang	5 Orang	5 Orang	5 – 7 orang
	KPU kab/kota	3 orang	5 Orang	5 Orang	3 - 5 orang
	PenetapanAnggota KPU	Presiden	Presiden	Presiden	Presiden
	Penetapan anggota KPU Provinsi				
	Penetapan anggota KPU kab/kota	KPU RI	KPU Provinsi	KPU Provinsi	KPU RI
14	Penyelenggara Pemilu (Panitia Pengawas Pemilu/Panwaslu)				
	Sifat	Ad hoc	Tetap Permanen RI, Provinsi Kab/Kota *Ad hoc*	Tetap Permanen RI, Provinsi Kab/Kota *Ad hoc*	Tetap dam Permanen
	Panwaslu RI	9 orang	5 Orang	5 Orang	5 orang
	PanwasluProvinsi	3 Orang	3 Orang	3 Orang	5 - 7 orang
	PanwasluKab/Kota	3 Orang	3 Orang	3 Orang	3 - 5 orang
	PanwasluKecamatan	3 Orang	3 Orang	3 Orang	3 orang
	Unsur Panwaslu	Kepolisian, Kejaksaan, Perguruan Tinggi, Tokoh Masyarakat dan Pers	Kepolisian, Kejaksaan, Perguruan Tinggi, Tokoh Masyarakat dan Pers	Unsur Masyarakat Tanpa Kepolisian dan Kejaksaan	Unsur Masyarakat Tanpa Kepolisian dan Kejaksaan

No.	Pengaturan	2004	2009	2014	2019
	PenetapanPanwaslu RI	KPU	Presiden	Presiden	Presiden
	PenetapanPanwaslu Provinsi	Panwaslu RI	Bawaslu RI	Bawaslu RI	Bawaslu RI
	PenetapanPanwaslu kab/kota	Panwaslu Provinsi	PanwasluProvinsi	Bawaslu Provinsi	Bawaslu Prov
	PenetapanPanwasluKec	Panwaslu kab/kota	Panwas kab/kota	Panwas kab/kota	Bawaslu kab/kota
15	SistemPemilu	DPR,DPRD dengan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar calon terbuka. Partai politik akan mendapatkan kursi sejumlah suara sah yang diperolehnya. Perolehan kursi ini akan diberikan kepada calon yang memenuhi atau melebihi nilai BPP. Apabila tidak ada, maka kursi akan diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut DPD : distrik berwakil banyak	sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar calon terbuka. Kursi yang dimenangkan setiap partai politik mencerminkan proporsi total suara yang didapat setiap parpol. Mekanisme sistem ini memberikan peran besar kepada pemilih untuk menentukan sendiri wakilnya yang akan duduk di lembaga perwakilan. Calon terpilih adalah mereka yang memperoleh suara terbanyak. DPD : distrik berwakil banyak (Setiap Provinsi	sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar calon terbuka. Kursi yang dimenangkan setiap partai politik mencerminkan proporsi total suara yang didapat setiap parpol. Mekanisme sistem ini memberikan peran besar kepada pemilih untuk menentukan sendiri wakilnya yang akan duduk di lembaga perwakilan. Calon terpilih adalah mereka yang memperoleh suara terbanyak. DPD : distrik berwakil banyak (Setiap Provinsi	sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar calon terbuka. Kursi yang dimenangkan setiap partai politik mencerminkan proporsi total suara yang didapat setiap parpol. Mekanisme sistem ini memberikan peran besar kepada pemilih untuk menentukan sendiri wakilnya yang akan duduk di lembaga perwakilan. Calon terpilih adalah mereka yang memperoleh suara terbanyak. DPD : distrik berwakil banyak (Setiap Provinsi

No.	Pengaturan	2004	2009	2014	2019
			memiliki 4 Perwakilan)	memiliki 4 Perwakilan)	memiliki 4 Perwakilan)

Adapun pemenang Pemilu legislatif dan Pemilu Presiden dari Pemilu 2004 sampai dengan Pemilu 2019 adalah sebagaimana tabel di bawah ini.

Tabel 19
Partai Politik Peserta, Pemenang Pemilu, dan Pemenang Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden 2004-2019

Pemilu	Parpol Peserta Pemilu	Pemenang Pemilu	Pemenang Pilpres	Jumlah Kursi	
				DPR	DPD
2004	24	Partai Golkar	Soesilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla	550	128
2009	38	Partai Demokrat	Soesilo Bambang Yudhoyono-Boediono	560	132
2014	12	PDIP	Joko Widodo-Jusuf Kalla	560	132
2019	16	PDIP	Joko Widodo-Ma'ruf Amin	575	136

Kedua, Regulasi larangan praktik politik uang dalam Undang-Undang Pemilu sejak Pemilu 2004 sampai dengan Pemilu serentak 2019 rumusan deliknya secara substansial pada dasarnya sama. Meskipun terus terjadi perluasan jangkauan ruang lingkup baik mengenai subjek hukum pelakunya maupun kualifikasi *tempos delict*-nya. Akan tetapi, justru menunjukkan kecenderungan ketidakadilan yang ditandai dengan pengaturan ancaman hukum yang tidak lagi menjatuhkan hukuman minimal yang dengan

demikian membuka tafsir oleh penegak hukum untuk bisa menjatuhkan sanksi pidana yang rendah.

Ketiga, sejak Pemilu 2004 sampai dengan Pemilu serentak 2019, praktik tindak pidana politik uang terus meningkat baik menyangkut kualitas maupun kuantitasnya yang dilakukan dengan berbagai modus, taktik dan strategi, seiring dengan sistem Pemilu atau politik berbiaya tinggi ditambah dengan budaya permisif baik dari pelaku maupun masyarakat yang secara pragmatis beranggapan bahwa Caleg dipandang berasal dari kelas ekonomi yang lebih mapan.

Keempat. Penegakan hukum pidana Pemilu terhadap pelaku tindak pidana politik uang masih jauh dari rasa keadilan dan harapan terwujudnya Pemilu yang bersih karena dari hasil penelitian ini, pengadilan menjatuhkan hukuman yang ringan/rendah, bahkan beberapa diantaranya dinyatakan bebas baik oleh pengadilan tingkat pertama tetapi juga oleh pengadilan tingkat banding.Vonis yang ringan tersebut tentu tidak menimbulkan efek jera dan edukasi kepada masyarakat, dan Pemilu yang demokratis hanya sebatas fatamorgana politik belaka.

BAB IV

KELEMAHAN-KELEMAHAN REGULASI TINDAK PIDANA POLITIK UANG DALAM PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA SAAT INI

Bab ini terdiri atas tiga sub-bab. Sub-bab pertama akan menguraikan kebijakan legislasi dan problem sistemik kepartaian dan kepemiluan. Sub-bab kedua, akan menguraikan budaya hukum masyarakat terhadap praktik politik uang, dan Sub-bab ketiga akan menguraikan problematika kelembagaan penyelenggaraa pemilihan umum. Bab ini terdiri dua sub-bab. Sub pertama akan menguraikan tinjauan umum ketentuan internasional tentang politik uang dalam Pemilu. Sub-bab kedua akan menguraikan ketentuan politik uang di Amerika Serikat, Inggris, dan Singapura.

A. Tinjauan Umum Ketentuan Internasional tentang Politik Uang dalam Pemilihan Umum

Bagian krusial dari sistem politik demokrasi adalah kompetisi diantara berbagai kekuatan politik dalam rangka mengisi berbagai kedudukan jabatan publik yang memiliki kewenangan mengelola sumberdaya negara. Kompetisi yang diselenggarakan dalam interval berkala, setiap empat atau lima tahun sekali tersebut, melibatkan publik secara luas, sebagai warga negara yang memiliki hak pilih (*rights to vote*). Partai politik elektoral dan kandidat elektoral mengorganisir diri sesuai dengan konstitusi dan peraturan perundang-

undangan nasional dalam kompetisi bernama pemilihan umum (pemilu, *general election*).

Pemilu dengan interval yang cukup lama tersebut, yang digolongkan sebagai *mid-term political milestone* bagi setiap negara yang menganut sistem politik demokrasi, diselenggarakan dalam frekuensi tinggi, yang melibatkan pengisian berbagai jabatan publik (*the elected officials positions*) di berbagai tingkat pemerintahan secara geografis, dari tingkat lokal/*district*, provinsi, nasional, hingga tingkat supranasional/regional. Bahkan, oleh karena banyaknya posisi jabatan publik yang harus ditentukan pilihannya, di beberapa negara para kontestan elektoral dan partai politik dapat berkompetisi melalui kampanye hampir sepanjang tahun.

Dengan kondisi-kondisi pemilu semacam itu, akses dan/atau penguasaan sumberdaya publik, berupa anggaran, uang atau dana sangat krusial. Hal itu dibutuhkan agar disaat momen pemilihan umum (*the general election, the voting*) warga pemilih telah mengenal para kontestan elektoral, mengetahui preferensi politik, dan menentukan pilihan politiknya. Untuk mencapai hal tersebut, para kontestan elektoral, baik partai politik maupun kandidat, melakukan berbagai kegiatan kampanye secara ekstensif dan intensif, seperti melakukan dialog dengan konstituen, membagikan leaflet dan poster, mengirim berbagai surat ajakan melalui surat, kartu pos, dan email (*direct mailings*), menyiarkan pesan-pesan politik melalui radio, televisi, dan media sosial. Bahkan jika perlu, dapat menyewa lembaga survei, konsultan politik, dan *public relation agency*.

Berdasarkan hal itu, disadari betapa uang adalah aspek penting dalam kehidupan berdemokrasi masyarakat modern saat ini. Berbagai jenis kampanye dan kegiatan-kegiatan untuk mempengaruhi pilihan warga pemilih tersebut membutuhkan sumber dana yang tidak sedikit. Oleh karena itu, keuangan politik , dalam pengertian sebagai pengelolaan keuangan yang diperoleh dan dibelanjakan oleh partai politik dan kandidat elektoral, atau yang disebut pula dengan *money in politics* atau *political finance*, merupakan bagian utama yang harus diatur, secara hukum, agar dapat tercapai penyelenggaraan pemilu dan kampanye pemilu yang kredibel dan *genuine*, serta ketiadaan pengaturan soal keuangan politik ini akan berpotensi membuat kompetisi diantara para kontestan elektoral menjadi berat sebelah. Pengaturan keuangan politik yang *proper* akan memberikan jaminan bahwa negara dikelola dengan efektif oleh partai politik pemenang pemilu (*the ruling party*) dan kandidat terpilih (*the elected officials*), dan mencegah korupsi yang dapat merusak tata pemerintahan.

Pengaturan keuangan politik merupakan upaya hukum, yang ditempuh oleh masyarakat internasional dan negara-negara demokrasi, untuk mengelola risiko-risiko yang muncul dalam penyelenggaraan demokrasi dan tata pemerintahan, dengan menyediakan dukungan keuangan politik yang *proper* dan *accessible* bagi berbagai kekuatan politik elektoral, sehingga para kontestan elektoral memiliki kondisi dan persyaratan yang kurang lebih sama dalam mengikuti kompetisi elektoral (*at the same level of playing field*). Dan diharapkan dapat mengurangi godaan bagi politisi dan kandidat terpilih untuk

melakukan korupsi, atau lebih berpihak kepada pemberi donasi besar daripada warga konstituennya dalam pengambilan keputusan dalam kapasitasnya sebagai pejabat terpilih. Diharapkan, dengan adanya kemampuan negara dalam mengontrol keuangan politik tersebut akan berdampak positif bagi kedewasaan politik dalam berdemokrasi dan bernegara.

Kebutuhan dan tuntutan untuk mengatur keuangan politik, bagi partai politik dan kandidat elektoral, merupakan bagian penting dalam politik modern. Secara internasional, berdasar pengalaman dari berbagai negara, *International Foundation for Electoral Systems* (IFES) mengidentifikasi berbagai tantangan demokrasi atau risiko-risiko yang ditanggung apabila keuangan politik tidak diatur secara ketat[308]yang menjadi basis argumen mendesaknya hukum keuangan politik.

Pertama, *Wealthy Interests can Gain Undue Influence Over the Political System*; maksudnya adalah kepentingan orang kaya dapat memberikan pengaruh yang tidak semestinya terhadap sistem politik. Pada saat prinsip *one person, one vote* diterapkan dalam pemilu di seluruh dunia, perbedaan dalam kepemilikan sumberdaya dapat menjadi pembeda yang membahayakan demokrasi. Perbedaan itu membuat sejumlah kalangan tertentu, yakni mereka yang tergolong orang kaya (konglomerat, taipan, *crazy riches*), lebih didengar, diperhatikan, dan diutamakan daripada kalangan lain dari pemilih konstituen. Pihak yang memiliki kekayaan dapat memengaruhi politisi dan hasil

[308] Lihat Magnus Ohman, *Controlling Money in Politics: An Introduction* (Washington, IFES, 2013), hlm. 3-4.

pengambilan kebijakan pemerintah, bahkan dikhawatirkan lagi atas hasil pemilu, dengan cara-cara yang bermasalah bagi demokrasi.

Kedua, *Campaign Contributions from Businesses May Lead to Corruption in Public Finances*; yang dimaksud adalah sumbangan kontribusi atau iuran maupun donasi untuk pendanaan kampanye yang berasal dari kalangan pengusaha, terutama para kontraktor proyek-proyek pemerintah, dapat menjerumuskan pengelolaan anggaran negara ke dalam korupsi. Kebanyakan negara mengijinkan perusahaan untuk memberikan sumbangan kepada partai politik dan kampanye pemilu. Bagaimana pun juga, kebijakan semacam itu menimbulkan kekhawatiran bahwa politisi akan memberikan perlakuan berbeda (*preferential treatment*) kepada perusahaan yang telah mendukung mereka itu. Situasi ini dapat menjadi pengaruh negatif dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah dan pembangunan wilayah. Dan hal tersebut tidak hanya akan melukai demokrasi, namun juga efektivitas administrasi dan tata kelola pemerintahan.

Ketiga, *Abuse of State Resources*; dimaksudkan sebagai penyalahgunaan sumberdaya milik negara. Di berbagai negara, partai politik yang memerintah (*the ruling party,* atau *the incumbent political party*) kadangkala menyalahgunakan kekuasaannya atas sumberdaya negara untuk menjamin kelanjutan kekuasaan mereka.

Partai politik *incumbent* dan para politisinya seringkali berusaha untuk mencari berbagai cara untuk menyalahgunakan sumberdaya negara. Sumberdaya negara ini tidak hanya uang (*state owned financial resources*),

namun termasuk pula sumberdaya kelembagaan (*state owned institutional resources*), seperti lembaga media milik pemerintah, beserta personalia dan alat-alat komunikasi yang dimilikinya. Bias media milik pemerintah adalah contoh utama dan paling sering dilakukan dari praktik penyalahgunaan sumberdaya negara di berbagai negara di dunia.

Incumbent dapat juga menyalahgunakan otoritasnya sebagai pembuat regulasi (*state owned regulatory resources*) untuk meloloskan hukum yang mengatur tingkah laku warga sebagai pemilih. Bahkan dalam beberapa kasus, incumbent mendapatkan cara secara legal untuk melarang pihak pemimpin oposisi untuk mencalonkan diri, atau melakukan kampanye, secara paksa melalui lembaga penegak hukum dan alat keamanan negara (*state owned law enforcement resources*).[309]

Keempat, *Illicit Funding Influencing Politics*; maksudnya adalah pendanaan dari sumber-sumber yang dilarang dapat mempengaruhi keputusan politik ke arah yang berlawanan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan tata kelola pemerintahan. Permasalahan yang sedang tumbuh di berbagai kawasan di dunia adalah pengaruh kekuatan politik yang dibiayai oleh sumber dana yang terlarang, seperti *dark money*, atau hasil *money laundering*. Kadangkala para pelaku kejahatan berkeinginan untuk masuk ke dalam politik dan pemerintahan agar memperoleh kekebalan hukum (*immunity*), dan dalam beberapa kasus, kampanye pemilu dapat dipakai sebagai alat pencucian uang haram. Para pelaku kejahatan dapat pula menggunakan cara dengan memberikan

[309] Magnus Ohman, *Ibid*., hlm. 4.

sumbangan donasi yang signifikan sehingga dapat mempengaruhi para politisi penerima donasi, dan sekaligus sebagai upaya menghindari penyelidikan penegak hukum terhadap kegiatan-kegiatan illegal mereka.

Kelima, *Influence of Foreign Funding Can Threaten the Sovereignty of National Politics;* yang dimaksud adalah pengaruh pendanaan yang bersumber dari kekuatan politik atau ekonomi negara asing dapat mengancam kedaulatan politik nasional. Kekhawatiran yang muncul sepanjang waktu di negara-negara demokrasi setelah kemenangan Donald Trump dalam Pemilu Kepresidenan Amerika Serikat adalah intervensi penyandang dana asing. Apabila dana dari luarnegeri mengalir ke belanja-belanja kampanye pemilu, maka para kandidat dan partai politik mungkin akan lebih memperhatikan kepentingan pihak donatur, meskipun mereka berasal dari luarnegeri. Apabila ini menyebarluas, kedaulatan negara dapat terancam.

Keenam, *High Levels of Campaign Spending can Make it Difficult for New Political Forces to Emerge;* yang dimaksud adalah bahwa apabila belanja kampanye diperbolehkan dilakukan secara besar-besaran, tanpa ada batasan, maka hal tersebut hanya akan mempersulit kemunculan kekuatan politik baru. Walaupun, misalnya, tidak ada donatur yang memanfaatkan pengaruhnya secara tidak semestinya, atau tidak ada sumber dana belanja kampanye yang berasal dari sumber dana terlarang, atau dari negara asing, penggunaan uang secara politik tetap memungkinkan adanya dampak negatif. Yakni apabila kekuatan politik tidak dapat menyampaikan pendapatnya secara luas kepada publik disebabkan oleh tinggi dan mahalnya biaya kampanye. Ongkos yang

tinggi dan mahal untuk berkampanye sesuai dengan ketentuan yang berlaku menghalangi kekuatan politik baru untuk tampil, terutama kandidat perempuan, yang pada umumnya kurang memiliki akses ke stakeholder orang kaya (*wealthy stakeholders*).

Ketujuh, *Vote Buying;* maksudnya adalah adanya politik uang elektoral, atau praktik pembelian suara dari pemilih oleh kandidat atau partai politik elektoral. Praktik semacam ini, berupa usaha memenangkan pemilu melalui pembelian suara para pemilih, daripada melalui dukungan publik, adalah gejala politik elektoral yang tidak hanya terjadi di negara-negara demokrasi di dunia ketiga, namun juga terjadi di seluruh negara demokrasi yang secara reguler menyelenggarakan pemilihan umum sebagai cara dalam menentukan pemimpin terpilih diantara anggota komunitas atau warga negara yang memiliki hak pilih (*vote*).

Praktik jual beli suara ini melibatkan berbagai bentuk tukar menukar hak pilih (*vote*) yang dimiliki oleh pemilih (*the voter*), yang meliputi (i) *turnout buying* (memberi imbalan kepada pemilih yang keluar untuk hadir dan menggunakan hak pilihnya), (ii) *abstention buying* (memberi imbalan kepada pemilih karena abstain, tidak memilih, atau tidak hadir dalam pemilihan), (iii) *double persuasion* (memberi imbalan kepada pemilih yang bersedia keluar untuk menggunakan hak pilihnya atas kandidat dan partai politik tertentu), dan (iv) *voter buying* (memberi imbalan bagi warga negara yang belum terdaftar

[*non-registered citizens*] dari daerah pemilihan lain, untuk mendaftar di daerah tertentu).[310]

Dari beberapa jenis politik uang elektoral atau vote buying diatas dapat diketahui, bahwa praktik jual beli suara pemilu tersebut dilakukan dalam bentuk transaksi langsung. Terkadang pula, politik uang ini dilakukan secara tidak langsung dan komunal, seperti saat pemimpin agama atau tokoh komunitas diberi insentif untuk mempengaruhi warga pengikutnya sebagai pemilih.

Untuk mengetahui gambaran kondisi politik uang elektoral atau vote buying diberbagai negara, Burhanuddin Muhtadi menyajikan tabel tingkat politik uang beberapa negara, terutama di dua benua, Afrika dan Amerika Selatan, dengan menambahkan tingkat politik uang di Indonesia, Malaysia, dan Filipina sebagai perbandingan.[311]

Tabel : 20

Tingkat Politik Uang Negara-negara di Dunia

Negara	**%**	***N***	**Negara**	**%**	***N***	**Negara**	**%**	***N***
Uganda 2012	41	2400	Mexico 2010	17	1562	Cote d'Ivoire 2013	7	1200
Benin 2012	37	1200	Paraguay 2010	16	1502	Ghana 2012	7	2400

[310] Louise Thorn Battkjaer, *Vote for Sale: Essays on clientelism in new democracies*, Ph.D Diseratation pada Doctoral School of Organization and Management Studies, Copenhagen Business School, 2019, hlm. 10.

[311] Lihat Burhanuddin Muhtadi, *Kuasa Uang: Politik Uang Dalam Pemilu Pasca Orde Baru* (Jakarta, KPG, 2020), hlm. 77.

Negara	%	*N*	Negara	%	*N*	Negara	%	*N*
Indonesia 2014	33	1210	Burundi 2012	11	99	Malaysia 2013	7	NA
Kenya 2011	32	2399	Colombia 2010	15	1506	Nicaragua 2010	6	1540
Liberia 2012	28	1199	Cameroon 2013	14	1200	Botswana 2012	6	1200
Swaziland 2013	27	1200	Malawi 2012	14	2407	Cape Verde	201 1	6 1208
Mali 2012	26	1200	Tanzania 2012	14	2400	Jamaica 2010	6	1504
Niger 2013	24	1200	Guatemala 2010	14	1504	South Africa 2011	6	2399
Sierra Leone 2012	23	1190	Brazil 2010	13	2482	Guyana 2010	6	1540
Dominican Rep 2010	22	1500	Madagascar 2013	13	1200	Uruguay 2010	6	1500
Burkina Faso 2012	22	1200	Zambia 2012	13	1200	Chile 2010	6	1965
Morocco 2013	22	1200	Peru 2010	12	1500	Trinidad & Tobago 2010	5	1503
Philippines 2013	22	1200	Venezuela 2010	12	1500	Mozambique 2012	5	2400
Egypt 2013	20	1200	Guinea 2013	11	1200	Honduras 2009	4	1005
Nigeria 2012	19	2400	Senegal 2013	11	1200	Algeria 2013	3	1206
Zimbabwe 2012	19	2400	El Salvador 2010	10	1550	Lesotho 2012	2	1197

Negara	%	*N*	Negara	%	*N*	Negara	%	*N*
Argentina 2010	18	1410	Togo 2012	10	1200	Mauritius 2012	1	1200
Panama 2010	18	1536	Costa Rica 2010	9	1500	Tunisia 2013	1	1200
Belize 2010	17	1504	Ecuador 2010	8	3000			
Bolivia 2010	17	3018	Suriname 2010	7	1516	Average		14.22

Rata-rata tingkat politik uang di dunia adalah 14,22 persen. Beberapa negara memiliki skor jauh di bawah rata-rata dunia tersebut, namun beberapa negara lain secara signifikan berada di atas skor rata-rata global. Di antara negara-negara yang memiliki skor intensitas politik uang terbesar di dunia adalah Uganda (41 persen), Benin (37 persen), Indonesia (33 persen), Kenya (32 persen), Liberia (28 persen), Swaziland (27 persen), Mali (26 persen), dan Nigeria (24 persen). Ironisnya, tingkat politik uang di Indonesia, jika menggunakan estimasi paling tinggi (33 persen), mencapai lebih dari dua kali lipat dari rata-rata global.[312]

Tingginya tingkat politik uang itu tersebut mengundang kekhawatiran mengingat potensinya yang mengancam keberlangsungan demokrasi di masing-masing negara. Secara internasional, politik uang disepakati sebagai perbuatan yang terlarang, dan perbuatan melawan hukum.

Cara yang paling umum, sebagaimana yang telah dilakukan oleh berbagai negara, dalam hal mengatur perbuatan partai politik dan kandidat

[312] Burhanuddin Muhtadi, Ibid., hlm. 78-79.

pemilu tersebut diatas adalah mengaturnya melalui hukum dan regulasi. Salah satu materi muatannya adalah ketentuan untuk melarang praktik jual beli suara, dan kewajiban membuka laporan keuangan para peserta pemilu dimaksudkan agar terjadi transparansi.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (*International IDEA*) telah melakukan pengumpulan data tentang negara-negara yang telah menetapkan larangan penggunaan vote buying secara hukum, sesuai dengan sistem hukum nasional masing-masing, sebagaimana tabel dibawah ini.

Tabel: 21

Jumlah Negara Yang Memiliki Regulasi Melarang Politik Uang

Benua	Memiliki	Tidak Memiliki	Tak Ada Data	Negara yang Diteliti	Jumlah Negara
Afrika	44 (86,3%)	3 (5,9%)	4 (7,8%)	51	54
Amerika	31 (91,2%)	1 (2,9%)	2 (5,9%)	34	35
Asia	37 (100,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	37	48
Eropa	39 (88,6%)	3 (6,8%)	2 (4,5%)	44	44
Oceania	14 (100,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	14	14
Total	165 (91,7%)	7 (3,9%)	8 (4,4%)	180 (92,3%)	195

Sumber : www.idea.int/data-tools/question-view/558, kecuali kolom 'Jumlah Negara' yang penulis olah dari www.un.org/en/about-us/member-states

Jumlah seluruh negara yang mendaftarkan diri sebagai anggota organisasi dunia, Perserikatan Bangsa-Bangsa (*United Nations*) adalah 195 (seratus sembilan puluh lima) negara. Dari total negara tersebut, 180 (seratus

delapan puluh) negara yang dapat diteliti oleh International IDEA, dan ditemukan bahwa sebagian besar negara, sebesar 91,7 persen, telah memiliki regulasi yang melarang praktik-praktik politik uang.

Terdapat berbagai substansi regulasi keuangan politik, dimana pelarangan politik uang elektoral menjadi bagian penting dari materi muatannya, termasuk di dalamnya dapat diatur pula mengenai pengaturan terkait penyalahgunaan sumberdaya negara dan media massa, dan ketentuan yang membatasi waktu dan nilai besaran belanja dana kampanye. Namun, apapun ketentuan-ketentuan regulasi yang dipilih, negara-negara tersebut harus menyadari mengenai apa yang cocok bagi situasi yang dihadapinya dan tujuan nasional dari masing-masing negara.

Ketersediaan informasi tentang keuangan aktor-aktor politik, terutama partai politik dan kandidat untuk posisi jabatan publik, adalah kunci strategis yang efektif dalam mengontrol sistem keuangan politik. Tanpa pengetahuan tersebut, adalah hal yang tidak mungkin untuk mengetahui apakah regulasi keuangan politik, secara umum, dan larangan politik uang elektoral, secara khusus, telah dipatuhi.

Transparansi dalam hal keuangan politik telah ditetapkan secara internasional melalui *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC), yang menyatakan bahwa setiap negara anggota PBB sudah seharusnya "mempertimbangkan untuk mengambil tindakan-tindakan legislatif dan administratif yang sesuai dengan tujuan Konvensi ini dan berdasarkan prinsip-prinsip dasar hukum nasionalnya, untuk meningkatkan

transparansi dalam pendanaan pencalonan untuk jabatan publik dan, bila dianggap perlu, pendanaan partai-partai politik."[313]

Disamping Konvensi PBB tersebut, terdapat pula sumber-sumber utama lain dari standar internasional yang terdiri dari berbagai deklarasi dan konvensi internasional, regional, serta Deklarasi dan Konvensi PBB tentang Hak Asasi Manusia dan dokumen hukum lain yang terkait. Yang lebih penting dari instrumen-instrumen ini adalah sebagai berikut:

1. Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia tahun 1948;
2. Perjanjian Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik tahun 1960;
3. Konvensi Eropa tahun 1950 (bersama Protokolnya) untuk Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Asasi;
4. Dokumen Pertemuan Copenhagen tahun 1990 dari Konferensi Dimensi Manusia pada Konferensi untuk Keamanan dan Kerja Sama Eropa (CSCE);
5. Deklarasi Amerika tahun 1948 tentang Hak dan Kewajiban Manusia;
6. Konvensi Amerika tahun 1969 tentang Hak Asasi Manusia; dan
7. Piagam Afrika tahun 1981 tentang Hak Manusia dan Masyarakat
8. International IDEA, Code of Conduct for Political Parties Campaigning in Democratic Elections (Kode Etik bagi Partai Politik yang Berkampanye

[313] Dalam versi english, berbunyi: "*Each State Party shall also consider taking appropriate legislative and administrative measures, consistent with the objectives of this Convention and in accordance with the fundamental principles of its domestic law, to enhance transparency in the funding of candidatures for elected public office and, where applicable, the funding of political parties.*" Lihat Pasal 7 Ayat 3 Konvensi PBB Anti Korupsi Tahun 2003, sebagaimana terlampir pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang pengesahan *United Nations Convention Againts Corruption*, 2003 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003)

dalam Pemilihan yang Demokratis) (Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1999)

9. International IDEA, Code of Conduct for the Ethical and Professional Administration of Elections (Kode Etik untuk Penyelenggaraan Pemilihan yang Etis dan Profesional) (Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1996)
10. International IDEA, Code of Conduct for the Ethical and Professional Observation of Elections (Kode Etik untuk Penyelenggaraan Pemilihan yang Etis dan Profesional) (Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1996
11. Inter-Parliamentary Union, Codes of Conduct for Eelections, (Kode Etik untuk Pemilihan) (by Guy S. Goodwin-Gill: Geneva, 1998)

Sayangnya, kepatuhan terhadap konvensi dan berbagai peraturan internasional tersebut belum menyentuh seluruh negara negara, yang menjadi anggota PBB. Berdasar data *International Foundation for Electoral Systems* (IFES), sebagaimana tabel dibawah ini, tidak semua negara memiliki regulasi semacam itu. Tabel dibawah menunjukkan jumlah negara di dunia yang telah menetapkan persyaratan pelaporan keuangan politik, bagi partai politik dan kandidat pemilu, secara formal. Namun, memiliki ketentuan yang menuntut adanya pelaporan tersebut tidak berarti laporan keuangan politik tersebut telah akurat, atau telah diaudit.

Tabel: 22
Jumlah Negara yang Menerapkan Syarat Keterbukaan
Bagi Partai Politik dan Kandidat Pemilu

Benua	Partai Politik		Kandidat Pemilu
	Tahunan	Syarat mengikuti Pemilu	
Afrika	69%	49%	49%
Amerika	64%	64%	57%
Asia	86%	43%	71%
Eropa	89%	66%	68%
Timur Tengah dan Afrika Utara	75%	9%	45%
Dunia	74%	52%	60%

Sumber : Magnus Ohman, *Controlling Money in Politics: An Introduction* (Washington; IFES, 2013), hlm. 5.

Kondisi-kondisi secara global di atas memberikan gambaran bahwa politik uang merupakan gejala elektoral yang tidak hanya dihadapi oleh Indonesia, karena ia merupakan tantangan yang dihadapi oleh semua negara yang menganut sistem politik demokrasi.

Tantangan-tantangan tersebut sudah seharusnya mendorong berbagai negara untuk menerapkan berbagai ketentuan yang dapat mencegah pendanaan yang berlebihan (*excessive funding*) dari partai politik dan kandidat pemilu., seperti memberikan pembatasan dalam hal pengeluaran kampanye pemilu. Pembatasan terhadap pengeluaran partai politik dan belanja kampanye melalui *fixed ceiling* merupakan cara yang dipakai pada umumnya secara global untuk menghindari peningkatan berlebihan dari keuangan politik, mengontrol ketidakseimbangan diantara partai politik peserta pemilu, dan menekan pengaruh donatur yang tidak semestinya, serta mencegah korupsi. Ketiadaan

ambang batas atas (*upper threshold*) dalam hal pengeluaran, akan menyebabkan peningkatan eskalasi tanpa batas dalam biaya kampanye. Hal tersebut hanya dapat diantisipasi melalui pengaturan pembatasan secara hukum atas pengeluaran belanja pemilu, yang sekaligus menjadi upaya untuk mencegah partai politik dan kandidat dalam praktik membeli suara pemilih (*buying votes*). Ketiadaan batasan belanja hanya memberikan keunggulan yang tidak fair (*unfair advantage*) bagi pihak yang memiliki akses ke sumber dana dan dapat menyebabkan para pejabat terpilih (*the elected officials*) mengalami ketergantungan yang berlebihan perihal kontribusi atau donasi politik, dengan mengorbankan tanggungjawabnya.

Untuk memahami, sebagai gambaran perbandingan, dengan kesadaran bahwa terdapat berbagai kekhasan dalam pengaturan kepemiluan dan politik uang di Indonesia, dibawah ini dijelaskan beberapa ketentuan tentang politik uang elektoral yang berlaku di negara Ameriksa Serikat, Inggris, dan Singapura

B. Ketentuan Politik Uang di Negara Lain

1. Amerika Serikat

Pengaturan terkait pendanaan politik elektoral di Amerika Serikat dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, salah satunya, berupa kompilasi dan kodifikasi resmi undang-undang federal yang umum dan permanen, yang bernama *the Code of Laws of the United States of America*, yang dapat disingkat dengan *Code of Laws of the United State, United State Code, U.S.Code, U.S.C.* atau *USC*.

Untuk menghadapi praktik-praktik politik uang, hukum di Amerika Serikat memberlakukan beberapa larangan dan kewajiban. Hukum berupa larangan diperuntukkan bagi jenis-jenis donatur tertentu, beserta dengan pembatasan jumlah dana politik yang dikelola kandidat dan tim suksesnya, baik dalam penerimaan (*funding*) maupun pembelanjaan (*expenditure*) dana. Pembatasan jumlah dana politik ini dimaksudkan agar setiap kandidat memiliki *level of playing field* yang relatif sama dan fair, yang tidak berpotensi menjadi ancaman bagi demokrasi itu sendiri, dan ancaman terhadap kebebasan individual warga negara Amerika, seperti kebebasan untuk berpendapat dan berekspresi. Pembatasan tersebut berlaku untuk seluruh jenis dana yang diberikan maupun jenis donatur pemberi dana.

Jenis dana yang diberikan, menurut ketentuan hukum Amerika, dibagi dalam dua bentuk, yakni kontribusi (atau iuran) dan donasi. Kata 'kontribusi' yang dimaksud disini adalah meliputi:

> *(i) any gift, subcription, loan, advance, or deposit of money or anything of value made by any person for the purpose of influencing any election for Federal office; or (ii) the payment by any person of compensation for the personal services of another person which are rendered to a political committee without charge for any purpose.*[314]

Sedangkan kata 'donasi' yang dimaksud adalah sumbangan yang bersifat sukarela, tanpa pamrih, atau seringkali juga diartikan sama dengan 'kontribusi'.[315] Jenis-jenis donatur yang dimaksud adalah meliputi orang perseorangan (*individual*), dan dalam bentuk entitas, seperti c*andidate*

---

[314] Lihat *Title 52, US Code, Section 30101 (8) – Definitions.*

[315] Lihat www.collinsdictionary.com/dictionary/english/donation Diakses pada 3 April 2022

committee, state/local/district party committee, national party committee, PAC, national banks, labor organizations, corporation, dan *union*.

Pembatasan jumlah dana politik yang dapat diterima sebagai *funding* bagi kandidat pemilu ditentukan setiap periode oleh Komisi Pemilu Federal (*Federal Election Commission*).[316] Pembatasan juga ditujukan bagi pihak donatur. Bahkan larangan ditetapkan bagi donatur dari negara asing, yakni perorangan maupun pemerintah, partai politik, dan organisasi yang berasal dari luar Amerika, *non US* atau *foreign nationals*, apabila memberikan kontribusi dan donasi, secara langsung maupun tidak langsung, dalam kaitannya dengan pemilu.[317] Larangan juga diberlakukan dalam hal penggunaan nama orang lain untuk memberikan kontribusi, baik dengan sepengetahuan diri maupun persetujuan dari pihak yang dicatut namanya.[318]

Khusus untuk entitas berupa perbankan, perusahaan (termasuk di dalamnya adalah Kamar Dagang dan organisasi berbasis keanggotaan), dan organisasi serikat buruh atau asosiasi karyawan dikenakan pula larangan memberikan kontribusi atau pembelanjaan yang ada hubungannya dengan pemilu.[319] Larangan juga diberlakukan bagi kontraktor pemerintah, dalam hal memberikan kontribusi, atau menjanjikan secara terang-terangan

---

[316] Lihat *Contribution Limits for 2021-2022*, pada www.fec.gov/help-candidates-and-committees/candidate-taking-receipts/contribution-limits/ diakses pada 2 April 2022.

[317] Lihat *Title 52 US Code Section 30121 - Contributions and donations by foreign nationals*

[318] Lihat *Title 52, US Code, Subchapter 1, Section 30122 - Contributions in name of another prohibited.*

[319] Lihat *Title 52 US Code, Subchapter 1, Section 30118 (a) - Contributions or expenditures by national banks, corporations, or labor organizations*.

(*expressly*) maupun tertutup, tersirat (*impliedly*) kepada kandidat pemilu, partai politik maupun kepada seseorang yang mempunyai tujuan politik.[320]

Kontribusi dan donasi dari perbankan, perusahaan, dan organisasi buruh/karyawan baru dapat diijinkan, apabila dilakukan: (i) melalui pendanaan langsung untuk belanja independen; (ii) melalui komite aksi politik (*political action committee*, *PAC*) yang didirikan untuk mendanai belanja independen (*Super PAC*); (iii) berkontribusi melalui nomor rekening non-kontribusi yang disediakan oleh *Hybrid PACs*, dan/atau (iv) membuat *separate segregated funds* (*SSFs*).[321]

Dana publik (*public funding*) dapat disediakan dengan batasan tertentu melalui beberapa cara berikut, diantaranya adalah, dalam hal pencalonan kandidat presiden, ditentukan persyaratan bahwa kandidat harus dapat menunjukkan mempunyai dukungan yang cukup, dalam bentuk jumlah kontribusi secara minimal yang telah diterima, dan harus membatasi pengeluaran pada batasan jumlah tertentu. Kandidat dapat memperoleh dana publik untuk membiayai kampanyenya, dengan syarat: apabila kandidat membatasi pengeluaran dananya pada batasan yang ditentukan, dan bersedia untuk tidak menerima kontribusi privat (*private contributions*).

Kandidat pemilu, atau tim sukses kandidat, berupa *candidate committees*, *party committees* dan *PACs* dikenai kewajiban untuk

---

[320] Lihat *Title 52 US Code, Sibchapter 1, Section 30119 - Contributions by government contractors.*

[321] Lihat *The Campaign Guide for Corporations and Labor Organizations*, Federal Election Commission, USA, January 2018, hlm 1.

menyampaikan laporan keuangan secara berkala, yang menunjukkan dana yang diperoleh dan yang dibelanjakan. Komite-komite kandidat itu harus menunjuk seorang bendahara (*an appointed treasurer*) yang berfungsi sebagai *the nodal officer* untuk seluruh kontribusi (*contributions funding*) dan belanja pengeluaran (*expenditures*). Kontribusi yang diterima tim sukses akan disalurkan ke bendahara, dalam batasan waktu tertentu setelah menerimanya, disertai dengan rincian berupa nama donatur, alamat donor, dan tanggal penerimaan donasi/kontribusi, apabila donasi lebih dari $50.96.[322] Bendahara diwajibkan untuk melakukan pencatatan dan menyimpan seluruh informasi kontribusi/donasi, disertai rincian identitas donatur, terutama yang memberikan kontribusi lebih dari $200, serta identitas dari pihak-pihak yang berkaitan dengan belanja (*disbursement*), beserta bukti-bukti yang relevan, seperti kwitansi, receipts, invoices, dan sebagainya.[323] Dan seluruh laporan tersebut ditempatkan pada domain publik oleh Komisi Pemilu Federal (FEC).[324]

Dengan pengaturan diatas, maka belanja dana politik yang ditujukan untuk mempengaruhi hasil pemilu adalah terlarang, dan tergolong sebagai kejahatan (*crime*). Belanja dana politik dan praktik politik yang ditujukan untuk mempengaruhi pilihan politik merupakan praktik dari *vote buying.*

---

[322] Lihat *Title 52 US Code Section 30102 (b) - Account of contributions; segregated funds.*

[323] Lihat *Title 52 US Code Section 30102 (c) - Recordkeeping*

[324] Lihat *Title 52 US Code Section 30104 - Reporting requirements.*

Terdapat beberapa jenis *vote buying* yang digolongkan sebagai kejahatan di Amerika Serikat, sebagaimana dapat dilihat pada tabel dibawah.

Tabel : 23

Ketentuan Larangan Jenis-jenis Vote Buying di Amerika Serikat

No	Jenis Vote Buying	Regulasi
1	Belanja untuk mempengaruhi pemilih	18 US Code § 597. Expenditures to influence voting
2	Menjanjikan untuk penunjukan atas posisi jabatan tertentu	18 US Code § 599. Promise of appointment by candidate
3	Menjanjikan pekerjaan atau keuntungan lain terkait kegiatan politik	18 US Code § 600. Promise of employment or other benefit for political activity
4	Menggunakan otoritas jabatan atau profesinya	18 US Code § 609. Use of military authority to influence vote of member of Armed Forces

Sumber : the Code of Laws of the United State of America, pada Title 18 US Code, Part 1, Chapter 29, Section 597, 599, 600, dan 609

Pembatasan dan larangan atas jenis-jenis belanja pengeluaran dana politik yang telah diterima dan dikumpulkan oleh kandidat dan tim suksesnya menjadi perhatian besar di Amerika Serikat, mengingat masih terjadinya penggunaan *soft money* dan *dark money* dikalangan politisi dan kandidat elektoral. Potensi penggunaan dana-dana politik tersebut untuk memengaruhi para pemilih sangat besar. Oleh karena itu, dengan pertimbangan hal tersebut, hukum larangan *vote buying* ini ditetapkan. Disamping dilakukan melalui belanja dana politik, praktik vote buying juga

dapat terjadi melalui pemberian janji politik yang bersifat transaksional, seperti menjanjikan kedudukan jabatan tertentu, pekerjaan tertentu, dan/atau keuntungan secara finansial atau berupa dukungan politik, sebagai wujud harga yang dikenakan atas vote yang diberikan saat Pemilu.

2. Ketentuan Politik Uang di Inggris

The United Kingdom telah menetapkan serangkaian ketentuan umum (a set of general rules) yang mengatur pemilu melalui *the Representation of the People Act, 1983* dan *the Political Parties, Elections and Referendums Act, 2000*. Ketentuan hukum yang berlaku tersebut lebih condong dalam hal pengaturan pengeluaran belanja, daripada pembatasan kontribusi politik.

Seiring dengan pengaturan terkait sistem pendaftaran partai politik dan pengurusnya, *the 2000 Act* hanya mengizinkan pemberian donasi yang berasal dari daftar "*permissible donors*".[325] Daftar donatur ini memungkinkan sumbangan yang berasal dari beragam kalangan, baik itu individual maupun organisasi dan perusahaan, tanpa ada batasan jumlah donasi.

Tatkala badan usaha milik negara (BUMN) dan perusahaan kontraktor pengadaan pemerintah diperkenankan untuk memberikan donasi, donatur dari luarnegeri tetap dilarang. Dan untuk menjamin kekuatan hukum keberlakuan dari daftar tersebut, para pihak dituntut untuk tidak menerima

[325] Section 54, Political Parties, Elections and Referendums Act 2000. Kata "donation" didefinisikan pada Section 50 untuk menghilangkan transaksi untuk tujuan komersial.

donasi dari sumber pendanaan yang tidak dapat diidentifikasi asal muasalnya.[326]

Bagaimana pun, larangan-larangan di atas tidak berlaku terhadap donasi yang berjumlah dibawah £500327. Sesuatu yang harus diketahui bahwa sebelum *the 2000 Act*, *blind trusts* (dimana penerima dana tidak mengetahui asal usul dana, atau tidak memiliki kontrol atas pengelolaan dana tersebut) diperbolehkan dipakai untuk pendanaan politik (*political funding*). Pada akhirnya, berdasar *1998 report*, hal tersebut tidak diperbolehkan.[328]. Pada 2011, rekomendasi dibuat untuk memberikan batasan atas kontribusi dimana para pihak bergantung pada sejumlah sumber pendanaan yang relatif kecil.[329]

Partai politik yang telah memiliki setidak-tidaknya dua kursi di *the House of Commons* akan memperoleh pendanaan dari negara berupa *Policy Development Grants* yang dimaksudkan untuk membantu pratai politik dalam mengembangkan kebijakan untuk dimasukkan ke dalam manifesto

---

[326] Section 54 (1) (b), Political Parties, Elections and Referendums Act 2000

327 Section 52 (2) (b), Political Parties, Elections and Referendums Act 2000. Dalam hal kontribusi untuk kandidat, jumlahnya harus diatas £50 untuk dapat digolongkan sebagai *donation* (Para. 4(2), Schedule 2A, Representation of the People Act 1983

[328] Lihat Lord Neill of Bladen, QC, *Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life: The Funding of Political Parties in the United Kingdom* (October 1998) hlm. 61-62, perihal penolakan terhadap *blind trusts* sebagai penegakan prinsip keterbukaan [*openness*] dan akuntabilitas [*accountability*], serta meragukan kemampuan menjamin anonimitas donatur). Larangan selanjutnya diberlakukan sesuai pada Section 57, Political Parties, Elections and Referendums Act 2000. Pinjaman (*loans*) dan transaksi tertentu lainnya diatur pula melalui Section 71Y and Schedule 7A of the 2000 Act

[329] Lihat Sir Christopher Kelly, KCB, *Thirteenth Report of the Committee on Standards in Public Life: Political party finance – Ending the big donor culture* (November 2011), perihal pembahasan asal mula permasalahan di Chapters 1 & 2, menyoroti praktik lintas yurisdiksi dalam pembatasan donasi di Chapter 6, dan perumusan pembatasan pengeluaran, pendanaan publik, dan batas donasi ditingkat £10,000 di Chapters 7-11).

pratai dalam pemilu.[330] Ketentuan juga mengatur tentang penyediaan waktu siaran secara gratis bagi partai politik dalam berkampanye melalui jaringan penyiaran (*broadcasting networks*).[331]

Pembatasan diberlakukan pada pengeluaran yang dapat dibelanjakan oleh partai politik, kandidat elektoral, dan pihak ketiga (*third parties*). Pembatasan belanja kampanye oleh partai politik diatur melalui Schedule 9 of the 2000 Act[332], dimana membatasi pengeluaran yang dibelanjakan oleh partai politik di salah satu daerah pemilihan dan juga membatasi belanja total partai politik di seluruh daerah pemilihan[333]. Pembatasan atas total pengeluaran partai politik dalam kampanye pemilu berbeda antara England, Scotland dan Wales.

Serupa dengan hal tersebut, pengeluaran belanja kampanye dengan atas nama atau dilakukan langsung oleh kandidat elektoral juga dibatasi dalam jumlah tertentu, dan jumlah pro-rata tambahan tergantung pada jumlah pemilih (*electors*) di daerah pemilihan tersebut. Jumlah dasar dan/atau tingkatannya untuk jumlah tambahan berbeda untuk pemilihan ditingkat *county* (kabupaten), *borough* (kota), *parliamentary* (parlemen),

---

[330] Section 12, Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, perihal ketentuan yang mengusung formulasi skema distribusi dana diantara para pihak yang memenuhi syarat dan berdasarkan sub-section (8), jumlah keseluruhan dana yang dicairkan dibatasi pada angka £2 million per tahun anggaran

[331] Section 333, Communications Act 2003, perihal pemberian kewenangan kepada the Office of Communications untuk mengidentifikasi lembaga penyiaran to identify broadcasters and formulate rules determining allocation, length and frequency of party election broadcasts)

[332] Pengeluaran ini (seperti apa yang terjadi untuk tujuan pemilu semata, *"for election purposes"*) diatur dalam Part I, Schedule 8, Political Parties, Elections and Referendums Act 2000

[333] Paragraph 3, Schedule 9, Political Parties, Elections and Referendums Act 2000

dan *local government* (pemerintah lokal).[334] Pengeluaran oleh pihak ketiga (*third parties*) juga dibatasi melalui berbagai ketentuan.[335]

Hukum di Inggris membedakan pembatasan belanja antara sebelum dengan sesudah seseorang secara resmi menjadi kandidat elektoral, setelah parlemen dibubarkan, dimana jumlah belanja yang dapat dikeluarkan sebelum resmi menjadi kandidat dapat lebih tinggi daripada setelah resmi.[336]

Ketentuan akuntansi dan auditing diberlakukan bagi partai politik. Bendahara partai, yang telah didaftarkan, berkewajiban menyiapkan laporan keuangan (*statement of accounts*) setiap tahun anggaran, dan harus mendapatkan persetujuan dahulu dari pihak manajemen partai politik.[337] Apabila pendapatan kotor atau total pengeluaran dari partai politik melebihi nilai £250,000 pada suatu tahun anggaran, atau Komisi Pemilu mengarahkannya, maka partai politik yang bersangkutan wajib melakukan audit oleh auditor yang berkualifikasi.[338]

Laporan hasil audit dan berbagai dokumen lampiran lain yang relevan, termasuk juga laporan keuangannya, disampaikan kepada Komisi

---

[334] Section 76, Representation of the People Act, 1983

[335] Lihat beberapa ketentuan pembatasan belanja pihak ketiga untuk tujuan pemilu, yakni: (a) ketentuan Section 73, Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, perihal pengaturan soal transfer dan transfer dengan potongan harga secara substansial kepada partai politik, beserta penggunaan properti, layanan-layanan, atau fasilitas-fasilitas yang menjadi bagian dari pengeluaran kampanye partai politik; (b) ketentuan Part VI, Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, perihal pembatasan atas pengeluaran belanja oleh pihak ketiga untuk tujuan mempromosikan partai politik peserta pemilu; (c) ketentuan Section 75, Representation of the People Act, 1983, perihal otorisasi pihak tim sukses kandidat (*the candidate's election agent*) atas belanja pihak ketiga.

[336] Section 76ZA, Representation of the People Act, 1983

[337] Section 42, Political Parties, Elections and Referendums Act 2000

[338] Section 43, Political Parties, Elections and Referendums Act 2000

Pemilu.[339] dimana setelah Komisi Pemilu menerima laporan keuangan tersebut, maka Komisi Pemilu menyediakannya secara terbuka kepada public.[340]

3. Ketentuan Politik Uang di Singapura

Pengaturan tentang politik uang di Singapura dilakukan dua regulasi, yakni melalui *Political Donation Act* (Chapter 236) dan *Parliamentary Election Act* (Chapter 218). Regulasi pertama dimaksudkan untuk mengatur donasi-donasi untuk partai politik dan perkumpulan politik, dan juga untuk kandidat dan tim sukses kandidat, dalam penyelenggaraan pemilu, dalam rangka untuk melarang donasi dari luarnegeri dan donasi dari sumber yang tidak diketahui. Regulasi kedua mengatur mengenai proses penyelenggaraan pemilu di Singapura.

Negara ini menetapkan apa yang disebut sebagai *permissible donors* atau donatur yang diperkenankan, yang terdiri dari tiga pihak, yakni (a) individu warga negara Singapura, yang berumur tidak boleh kurang dari 21 tahun; (b) perusahaan yang dimiliki warga Singapura, yang menjalankan usaha bisnisnya secara keseluruhan atau sebagian besar di Singapura; dan (c) pihak yang mempunyai hubungan dengan kandidat dari partai politik peserta pemilu.[341] Dengan pengecualian, bahwa kandidat, agen pemilu/tim

[339] Section 45, Political Parties, Elections and Referendums Act 2000
[340] Section 46, Political Parties, Elections and Referendums Act 2000
[341] Lihat Section 2, Subsection (1), Political Donations Act (Chapter 236)

sukses, atau asosiasi politk dapat menerima donasi dari pihak diluar daftar tersebut diatas, dengan syarat melalui jalur pihak trustee.[342]

Regulasi Singapura mendorong partai politik dan kandidat untuk mengembalikan donasi yang tidak dilakukan berdasarkan ketentuan, baik donasi itu berasal dari sumber donatur yang teridentifikasi.[343]maupun yang berasal dari sumber yang anonymous.[344] Dan apabila partai politik dan kandidat menerima donasi yang tidak sesuai ketentuan tersebut tidak melakukan upaya pengembalian, maka Pengadilan Distrik, berdasar penuntutan dari Kejaksaan (*public prosecutor*), memerintahkan sanksi denda (*the forfeiture*) dengan jumlah yang sama dengan jumlah donasi terlarang yang diterima.[345] Apabila partai politik atau kandidat yang bersalah tersebut tidak mematuhi putusan pengadilan tersebut, maka, berdasarkan penuntutan Kejaksaan, maka pengadilan dapat mengeluarkan perintah eksekusi sejumlah dana denda yang dijatuhkan terhadap properti yang menjadi milik partai politik atau kandidat tersebut.[346]

Setiap partai politik dikenai kewajiban untuk menyampaikan laporan keuangan donasi, dalam batas waktu 31 hari setelah tutup akhir tahun anggaran. Kepada *the Registrar.*[347] Singapura melarang empat jenis perbuatan melawan hukum (*the legal offences*), yang dikategorikan sebagai

---

[342] Section 2, subsection (5), Political Donations Act (Chapter 236)
[343] Section 9, subsection (2), Political Donations Act (Chapter 236)
[344] Section 10, subsection (1), Political Donations Act (Chapter 236)
[345] Section 11, subsection (1), dan Section 17, subsection (1), Political Donations Act (Chapter 236)
[346] Section 11, subsection (9), dan Section 17, subsection (8), Political Donations Act (Chapter 236)
[347] Section 12, subsection (1), Political Donations Act (Chapter 236)

corrupt practices. Keempat jenis perbuatan tersebut adalah: *personation*[348], *treating*[349], *undue influence*[350], dan *bribery*.[351]Seseorang dinilai bersalah, apabila:

(1) melakukan perekaman atas pilihan yang dilakukannya, meskipun itu adalah hasil pilihan dari suaranya sendiri.[352]

(2) sebelum, selama, maupun setelah pemilu, secara langsung maupun tidak langsung, memberikan, menyediakan, atau membayar, baik secara keseluruhan ataupun sebagian dari pengeluaran terhadap makanan, minuman, *refreshment*, rokok, hiburan, atau hal-hal lainnya, dalam bentuk barang, atau uang, atau tiket, atau media lain, yang dimaksudkan untuk mempengaruhi orang lain untuk memilih atau tidak memilih[353];

(3) secara langsung atau tidak langsung, mempengaruhi melalui ancaman, kekerasan, atau tekanan, yang dapat menyebabkan kerusakan atau kehilangan, secara material atau spiritual, agar seseorang menggunakan suaranya atau tidak menggunakan suaranya[354]; dan

(4) secara langsung atau tidak langsung, memberikan, meminjamkan, menawarkan, atau menjanjikan untuk mengadakan, atau menyediakan sejumlah uang, hadiah, atau sesuatu yang berharga, atau

[348] Section 57, Parliamentary Elections Act (Chapter 218)
[349] Section 58, Parliamentary Elections Act (Chapter 218)
[350] Section 59, Parliamentary Elections Act (Chapter 218)
[351] Section 60, Parliamentary Elections Act (Chapter 218)
[352] Section 57, subsection (1)(b), Parliamentary Elections Act (Chapter 218)
[353] Section 58, subsection (1)(a), Parliamentary Elections Act (Chapter 218)
[354] Section 59, subsection (a), Parliamentary Elections Act (Chapter 218)

mempekerjakan suatu jabatan atau pekerjaan kepada pemilih agar memilih atau tidak memilih dalam Pemilu.[355]

C. Kebijakan Legislasi dan Problem Sistemik Kepartaian dan Kepemiluan

1. Definisi Kebijakan Legislasi

Menurut Ann Seidman, suatu hukum (undang-undang) tidak ada tanpa adanya suatu keputusan politik.[356] Pendapat Seidman, tersebut sejalan dengan pendapat Afan Gaffar yang menyatakan, adanya hukum karena adanya kepentingan politik, ekonomi, sosial, budaya dan lain-lain. Dengan demikian, hukum tidak dapat dipisahkan dari politik.[357] Konstruksi berpikir tersebut berpijak pada konsep hukum modern. Menurut Satjipto Rahardjo, hukum modern tampil menjawab kebutuhan zaman, dalam arti munculnya hukum modern berkorespondensi secara erat dengan negara modern, industrialisasi dan sistem produksi ekonomi yang kapitalis. Capaian hukum modern yang menjawab tantangan kebutuhan tersebut adalah tertulis dan publik, karenanya segalanya dapat diramalkan. Di sinilah munculnya positivisme dan berpikir positivistik-analitis.[358] Dengan demikian, kepastian hukum merupakan ciri norma hukum tertulis. Selanjutnya menurut Rahardjo, ada empat hal yang berhubungan dengan

---

[355] Section 60, subsection (a), (b), Parliamentary Elections Act (Chapter 218)

[356] Ann Seidman, Robert B. Seidman Abeyserkeve, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis, Sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang.* Terjemahan oleh Johanes Usfunan et al. (Jakarta: Proyek ELIS, 2001), hlm. 42.

[357] Busro Muqoddas et.el, *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, (Yogyakarta: UII Press, 1992), hlm. 104.

[358] Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, (Jakarta: UKI Press, 2006), hlm.133.

makna kepastian hukum, yaitu: (1) hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah peraturan perundang-undangan; (2) hukum itu didasarkan pada fakta, bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim; (3) fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping juga mudah dijalankan, dan (4) hukum positif itu tidak boleh sering berubah-ubah.[359]

Dalam masyarakat modern, penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan kenegaraan termasuk dalam aktivitas politik terdapat dalam aturan-aturan hukum yang tertulis dalam konstitusi maupun dalam perundang-undangan. Misalnya tugas penyelenggara Pemilu, tugas partai politik, dan badan-badan lain yang terkait dengan aktivitas politik.

Kebijakan legislasi dalam konteks penelitian ini terkait dengan fungsi legislasi yang dimiliki oleh lembaga perwakilan yang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berada di DPR.[360] Fungsi legislasi adalah fungsi pembentukan undang-undang. Dalam UUD NRI 1945 meski DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang tetapi fungsi legislasi dilakukan bersama-sama dengan Presiden, sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UUD NRI 1945.[361] Berkenaan dengan fungsi legislasi tersebut maka sangat berkorelasi dengan substansi kebijakan legislasi yang

[359] *Ibid*, hlm. 136.

[360] Pasal 20A ayat (1) UUD NRI 1945.

[361] Pasal 20 UUD NRI 1945 merupakan perubahan yang dianggap paling strategis karena mengalihkan kekuasaan pembentukan undang-undang yang semula dipegang oleh Presiden. Ketentuan ini merupakan pengurangan yang secara bersamaan mengalihkan kekuasaan membentuk undang-undang.

merupakan kebijakan dalam membentuk, menetapkan, atau merumuskan sesuatu kebijakan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam negara hukum yang demokratis, kebijakan legislasi merupakan tahapan yang paling strategis dari keseluruhan proses konkretisasi atau aktualisasi hukum dan demokrasi. Dengan demikian dapat disimpulkan kebijakan legislasi dalam konteks penelitian ini adalah proses pembentukan perundang-undangan di bidang politik yang dilakukan oleh DPR bersama-sama dengan Presiden yang menjadi acuan sistem demokrasi, sistem pemerintahan, sistem kepemilian, dan sistem kepartaian.

Secara kronologis, maraknya praktik politik uang dalam Pemilu terjadi bukan karena kesengajaan dari pihak mana pun. Maraknya politik uang dalam Pemilu menurut Totok Daryanto merupakan *conditio sine qua non* yang berlangsung secara alamiah.[362] Salah satu peristiwa alamiah tersebut menurut Penulis adalah sistem kepartaian yang berkelindan dengan sistem Pemilu. Oleh karena itu akan diuraikan problem sistemik kepartaian dan sistem Pemilu sejak Pemilu 2004 sampai dengan Pemilu serentak 2019 sehingga menjadi *condito sine quanone* problem akut praktik politik uang dalam Pemilu di Indonesia.

2. Problem Sistemik Kepartaian di Indonesia

Sebagaimana diuraikan pada Bab II, sistem kepartaian selalu terkait dengan sistem politik dan sistem politik sangat ditentukan oleh sistem pemerintahan. Berpijak pada premis tersebut, maka bagian ini akan

[362] Totok Daryanto, *Partai Advokasi,* (Jakarta: LP3ES, 2019), hlm. 9.

memahami dan menganalisis sistem politik Indonesia, sistem pemerintahan dan hubungan antara sistem pemerintahan dengan sistem kepartaian, dan selanjutnya akan ditemukan problem sistemik kepartaian di Indonesia dan pengaruhnya terhadap praktik politik uang dalam Pemilu. Pemahaman terhadap keterhubungan sistem politik, sistem pemerintahan, dan sistem kepartaian, serta pengaruhnya terhadap praktik politik uang akan dianalisis dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*). Urgensi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) adalah untuk menguji kehandalan teori sistem hukum pada sub-sistem substansi hukum (*legal substance*) sebagaimana gagasan Friedman. Sedangkan urgensi pendekatan historis (*historical approach*) karena menggunakan pilihan pada sistem mutipartai dan kebijakan multipartai sederhana maka tidak bisa dihindari dari keharusan mengambil pelajaran pada fakta historis sistem kepartaian di era-era sebelum reformasi sehingga pendekatan historis menjadi bahan perbandingan atas perbedaan sistem masa lalu dan masa kini.

Pertama, sistem politik Indonesia pasca runtuhnya rezim otoriter Orde Baru ditandai dengan semangat demokratisasi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Artinya, sistem politik Indonesia pasca reformasi adalah sistem antitotaliterisme. Sistem antitotaliterisme merupakan antitesa dari sistem demokrasi yang dipraktikkan di dua era sistem politik sebelumnya, yaitu era Demokrasi

Terpimpin “ala” rezim Orde Lama di bawah Soekarno dan demokrasi Pancasila “ala” rezim Orde Baru di bawah Soeharto. Sampai pada titik ini, semakin memperpanjang kenyataan bahwa pembentukan hukum dalam satu sistem kediktatoran atau totaliter akan sangat berbeda dengan pembentukan hukum dalam satu tatanan demokratis, baik dalam proses maupun substansinya. Dalam tatanan demokratis, partisipasi rakyat secara bebas dalam pembentukan hukum merupakan satu esensi yang tidak mungkin diabaikan. Sebaliknya, dalam sistem kediktatoran atau totaliter, partisipasi rakyat secara bebas merupakan sesuatu yang ditabukan. Demikian pula dalam sistem kekuasaan yang terlalu berpihak pada kepentingan tertentu, akan menghasilkan hukum sesuai dengan kepentingan tersebut. Gambaran tersebut cukup membuktikan bahwa hukum sebagai produk kekuasaan tidak pernah terlepas dari kehendak, kepentingan, atau dasar-dasar kekuasaan itu sendiri. Disinilah sesungguhnya asal mula permasalahan hukum yang adil atau tidak adil, bermanfaat atau tidak bermanfaat, memuaskan atau tidak memuaskan, baik bagi individu atau masyarakat secara keseluruhan.

Sistem demokrasi Indonesia pasca reformasi yang antitotaliter, diawali dengan menumbangkan rezim otoriter Orde Baru melalui reformasi Mei 1998 yang totaliter dan antidemokrasi tersebut, diikuti dengan reformasi konstitusi (*constitutional reform*) yang menunjukkan semangat demokratisasi, keterbukaan, dan penegakan hukum. Salah satu hasil dari reformasi konstitusi (*constitutional reform*) tersebut adalah

adanya pembatasan kekuasaan dari cabang-cabang kekuasaan negara, pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang pasti, bekerjanya sistem *check and balances* antarcabang kekuasaan negara.

Kedua**,** sistem pemerintahan presidensil. Sistem pemerintahan tidak sama di semua negara, namun dikenal luas adanya sistem pemerintahan presidensil, sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan campuran. Ketiga macam sistem pemerintahan itu dapat dipilih oleh masing-masing negara yang berbentuk republik atau negara yang berbentuk kerajaan. Sistem pemerintahan presidensil pada umumnya dipilih oleh banyak negara yang berbentuk republik atau yang berbentuk kerajaan. Sistem pemerintahan presidensil pada umumnya dipilih oleh banyak negara yang berbentuk republik yaitu negara yang dibentuk oleh rakyat berdasarkan kontrak sosial atau perjanjian masyarakat, yang pada umumnya dituangkan dalam konstitusi.[363] Amerika Serikat dipandang sebagai tempat lahirnya sistem pemerintahan presidensil,[364] sehingga banyak sekali sistem presidensil yang berkiblat ke Amerika Serikat, dan meniru banyak ciri dari sistem Amerika Serikat, seperti Argentina, Bolivia, Chili, Costa Rica, Republik Dominica, El Savador, Mexico, Peru dan Urugay, dan Indonesia.

Dalam sejarahnya, sistem ini timbul karena rakyat Amerika tertekan, kurang merasakan kebebasan di bawah pemerintahan Gubernur yang

[363] Anwar Arifin, *Perspektif Ilmu Politik*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 45.

[364] Sri Soemantri, *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN*, (Bandung: Tarsito, 1976), hlm. 47.

diangkat dan bertanggungjawab kepada Raja Inggris. Oleh karena itu mereka memerdekakan diri dan membentuk negara republik dengan asas pemisahan kekuasaan, karena mereka benci pada bentuk negara monarki seperti Inggris. Rakyat Amerika menyerahkan, mewakilkan kekuasaannya kepada tiga lembaga negara, yaitu: (i) kekuasaan legislatif kepada kongres; (ii) kekuasaan eksekutif kepada presiden, dan (iii) kekuasaan yudikatif kepada *Supareme Court*.[365]

Inti dari sistem presidensil seperti yang dipraktikkan Amerika Serikat ialah presiden dipilih langsung untuk masa jabatan tertentu dan kekuasaannya diimbangi oleh dewan legislatif yang tidak tunduk kepada presiden karena ia juga dipilih oleh rakyat.[366] Pemisahan eksekutif dan legislatif, yang masing-masing memiliki otoritas sendiri-sendiri yang diperoleh dari Pemilu, merupakan bagian dari sistem *check and balances*.

Presiden, diantara semua pejabat negara, memiliki tanggungjawab umum atas perkara publik. Negara yang menganut sistem presidensil tidak mempunyai jabatan kepala eksekutif di luar presiden.[367] Dengan kata, lain sistem presidensil merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada jabatan presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus sebagai kepala negara. Presiden dapat mengangkat menteri atau anggota kabinet dan para

---

[365] Azhary, "Teori Bernegara Bangsa Indonesia", dalam *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*, Hendra Nurtjahjo, Editor, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 207.

[366] Kennet Newton dan Jan W.Van Deth, *Perbandingan Sistem Politik,* (Bandung: Nusamedia, 2016), hlm. 114.

[367] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia,* (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 315.

menteri itu bertanggungjawab kepada presiden, bukan kepada legislatif. Untuk memastikan pemisahan kekuasaan maka presiden maupun anggota kabinet sama-sama tidak bisa menjadi anggota dewan legislatif.

Asshiddiqie, dengan merangkum pendapat dari beberapa ahli Hukum Tata Negara membuat ciri-ciri beberapa prinsip dari sistem pemerintahan presidensil, yaitu:[368]

(1) terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif;
(2) presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden saja;
(3) kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya, kepala negara adalah sekaligus kepala pemerintahan;
(4) presiden mengangkat para menteri sebagaai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggungjawab kepada presiden;
(5) anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian sebaliknya;
(6) presiden tidak boleh membubarkan atau pun memaksa parlemen;
(7) jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen maka dalam sistem presidensil berlaku supremasi konstitusi, karena itu pemerintahan eksekutif bertanggungjawab kepada konstitusi;
(8) eksekutif bertanggungjawab kepada rakyat yang berdaulat;
(9) kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam parlementer yang terpusat pada parlemen.

Dalam sistem presidensil, kekuasaan pembentuk undang-undang (legislatif) sepenuhnya di tangan kongres. Apabila presiden tidak setuju dengan undang-undang yang telah dibuat kongres, maka presiden dapat menggunakan hak *veto*-nya, sehingga undang-undang tersebut tidak dilaksanakan. Jadi dalam hal ini, ketika terjadi perbedaan pendapat dalam

[368] *Ibid*. hlm. 316.

penyelenggaraan negara, presidenlah yang menang. Ini merupakan kelemahan dari sistem presidensil. Kelemahan lainnya adalah kepada siapa presiden bertanggungjawab?

Menurut Bagir Manan, Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensil. Ciri dari dianutnya sistem presidensil menurut Bagir Manan adalah: (a) adanya kepastian jabatan Presiden, yaitu lima tahun; (b) Presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR, dan (c) Presiden dan tidak dapat membubarkan DPR.[369] Sementara menurut Saldi Isra, sistem pemerintahan di bawah UD 1945 hanya dapat diterima dengan karakter yang lebih longgar. Karakter itu meliputi: (1) tidak ada pemisahan antara kepala negara dan kepala pemerintahan, selain sebagai kepala pemerintahan Presiden Indonesia juga sebagai kepala pemerintahan; dan (3) Presiden memilih menteri-menteri dan menteri-menteri bertanggungjawab kepada Presiden.[370] Pasca Perubahan UUD NRI 1945, bangsa Indonesia mencoba melakukan purifikasi sistem pemerintahan presidensil yang dilakukan dalam bentuk: (a) mengubah proses pemilihan Presiden/Wakil Presiden dari pemilihan dengan sistem perwakilan (mekanisme di MPR) menjadi pemilihan secara langsung oleh rakyat; (b) membatasi periodesasi masa jabatan Presiden/Wakil Presiden; (c) memperjelas mekanisme pemakzulan (*impeachment*) Presiden/Wakil

[369] Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara,* (Bandung: Mandar Maju, 1995), hlm. 78.

[370] Saldi Isra, "Pergeseran Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar", Disertasi, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2009, hlm. 83.

Presiden; (d) larangan bagi Presiden untuk membubarkan DPR; (e) memperbarui atau menata ulang/restrukturisasi MPR; dan (f) melembagakan mekanisme pengujian undang-undang (*judicial review*).[371] Proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dengan mengubah Pasal 6 ayat (2) UUD NRI menjadi Pasal 6A UUD NRI 1945. Dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 6A UUD NRI 1945 tersebut, terdapat tiga karakter pemilihan Presiden dan Wakil Presiden langsung hasil perubahan UUD NRI 1945, yaitu: (i) partai politik atau gabunan partai politik peserta Pemilu menjadi satu-satunya pintu masuk dalam mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden; (ii) tidak ada ruang bagi perseorangan untuk maju menjadi calon Presiden dan Wakil Presiden; (iii) harus mendapat dukungan lebih dari 50% (lima puluh persen) suara pemilih, persebaran dukungan suara minimal 20% (dua puluh persen) sekurang-kurangnya di setengah jumlah provinsi menjadi persyaratan yang harus dipenuhi untuk dapat memenangkan putaran pertama pemilih. Jika kedua syarat itu tidak terpenuhi, Pasal 6A ayat (4) menjadi *escape clause* untuk menyelenggarakan pemilihan putaran kedua.

Dalam sistem pemerintahan presidensil, *fix term* mengadung pengertian bahwa masa jabatan dan periodesasi masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden harus tetap atau pasti (*fix*). Pemurnian sistem pemerintahan presidensil yang dilakukan pasca perubahan UUD NRI 1945 dengan mengubah Pasal 7 UUD NRI 1945 yaitu, *"Presiden dan Wakil*

[371] *Ibid*. hlm. 84-85.

Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan". Dengan perubahan tersebut, frasa "sesudahnya dapat dipilih kembali" dirumuskan lebih jelas, menjadi *"sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan"*. Dengan rumusan tersebut, maka tidak ada peluang seperti periode sebelumnya digunakan untuk mengangkat Soekarno sebagai Presiden seumur hidup[372]dan Soeharto diangkat menjadi Presiden selama tujuh periode (1968-1998).

Meskipun jabatan Presiden dan Wakil Presiden *fix term*, tetapi menurut UUD 1945 Presiden dan Wakil Presiden tetap dapat diberhentikan dalam masa jabatannya, sebagaimana diatur dalam Pasal 7B UUD NRI 1945. Dalam pasal tersebut, DPR tidak dapat langsung mengajukan usul pemberhentian Presiden kepada MPR, tetapi dengan terlebih dahulu menyampaikan pendapat kepada Mahkamah Konstitusi.[373]

Salah satu ciri penting dari sistem presidensil adalah larangan bagi Presiden membubarkan lembaga perwakilan rakyat. Larangan ini merupakan suatu konsekuensi dari potensi ketegangan antara eksekutif dan legislatif dalam parktek sistem pemerintahan presidensil. Tanpa larangan itu, bila terjadi krisis politik antara Presiden dan lembaga

[372] Ketetapan MPRS Nomor III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno Menjadi Presiden Republik Seuur Hidup.

[373] Pasal 7B ayat (1) UUD NRI 1945

perwakilan Presiden bisa membubarkan lembaga perwakilan. Pengalaman sejarah ketatanegaraan Indonesia, ketika DPR-GR menolak RAPBN tahun 1960 yang diajukan pemerintah, Presiden Soekarno mengambil langkah membubarkan DPR-GR.[374] Begitu pula dengan Presiden Abdurrahman Wahid ketika merasa terancam diberhentikan oleh MPR dalam dugaan skandal *Bruneigate*, Presiden Abdurrahman Wahid membekukan DPR dan MPR.[375]

Perubahan UUD 1945 juga berhasil merestrukturisasi kewenangan MPR, yang tidak lagi berkdudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaksana kedaulaan rakyat, sebagai purifikasi sistem presidensil penghapusan sistem preisdensil maka penghapusan sistem lembaga tertinggi negara adalah upaya logis untuk keluar dari perangkap *design* ketatanegaraan yang rancu dalam menciptakan sistem *check and balances* diantara lembaga-lembaga negara. Perubahan tersebut dilakukan dengan mengubah rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, *"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".*

Ketiga, hubungan antara sistem pemerintahan presidensil dengan sistem kepartaian. Sebagai koreksi atas sistem antidemokrasi dan sistem kepartaian tersebut, maka sejak reformasi Mei 1998, Indonesia memilih

[374] Mengeluarkan Penpres Nomor 1 Tahun 1959 yang menetapkan bekerjanya DPR hasil Pemilu 1955 menurut UUD 1945. Hal itu dilakukan setelah DPR tersebut menyatakan kesediannya bekerja di bawah UUD 1945, tetapi karena terjadi perselisihan antara Presiden dan DPR mengenai APBN.

[375] Presiden Abdurrahman Wahid Membekukan MPR dan DPR melalui Maklumat Presiden 23 Juli 2001 yang berisi: (i) pembekuan MPR dan DPR; (ii) mempercepat Pemilu; (iii) membekukan Partai Golkar; dan (iv) memerintah TNI/Polri untuk mengamankan langkah-langkah.

sistem multipartai. Pilihan yang terjadi secara sadar tersebut disebabkan oleh tumbangnya rezim otoriter maka rakyat merasa mendapatkan kebebasannya kembali yang selama lebih dari tiga dasawarsa kehidupan kepartaian dibatasi melalui berbagai kebijakan diantaranya adalah melalui kebijakan fusi. Sejak Pemilu 1971, pemerintah secara ketat menerapkan kebijakan satu partai, meski formalnya terdapat tiga partai yaitu: Golongan Karya (Golkar), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Dua partai yaitu PPP dan PDI adalah hasil fusi paksaan yang disponsori oleh pemerintah terhadap 9 (Sembilan) partai yang eksis pada Pemilu 1971. Kendati Golkar resminya bukan partai politik melainkan kelompok fungsional tetapi pada praktiknya Golkar adalah satu-satunya "partai sejati" sepanjang pemerintahan di bawah Presiden Soeharto.[376] Secara demikian, kebijakan fusi adalah cerminan bahwa hukum sebagai instrumen untuk menjalankan kekuasaan. Masalah akan timbul pada saat kekuasaan itu tidak mempunyai pertalian dengan masyarakat, melainkan dengan kepentingan kekuasaan belaka. Disini hukum dibuat demi dan sebagai alat menyelenggarakan kekuasan dan tidak jarang berseberangan dengan kepentingan rakyat banyak.

Sistem politik Indonesia pasca reformasi yang diidentifiasi semakin demokratis, diikuti dengan pilihan mempertahankan sistem pemerintahan presidensil. Oleh karena itu, sistem kepartaian Indonesia akan sangat

[376] Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*, (Bandung: Mizan, 2007), hlm. 23

dipengaruhi oleh sistem pemerintahan presidensil. Sistem pemerintahan prosidensil harus diturunkan secara konsisten ke dalam pengaturan kebijakan sistem kepartaian, sistem Pemilu. Turunan dari sistem pemerintahan presidensil, pemerintah "transisional" di bawah B.J. Habibie dan DPR mengeluarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999.[377] Melalui undang-undang ini, rakyat diberikan kebebasan untuk mendirikan partai politik. Undang-undang ini juga sekaligus mencabut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya,[378] yang merupakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.[379] Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tidak lagi mengenal *floating mass* atau massa mengambang. Dengan lahirnya Undang-Undang Partai Politik yang baru tersebut maka tumbuhnya partai politik di awal era reformasi "bak cendawan di musim penghujan".

Menjelang Pemilu 1999 jumlah partai politik semakin banyak. Partai politik yang mendaftar diri ke Departemen Kehakiman saat itu mencapai 184 (seratus delapan puluh) partai politik. Dari jumlah tersebut, sebanyak 141 (seratus empat puluh satu) diantaranya berhasil mendapatkan

---

[377] Indonesia, *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik*, Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 22, Tambahan lembaran Negara RI Nomor 3809.

[378] Indonesia, *Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975Perubahan Atas Partai Politik dan Golongan Karya,* Lembaran Negara RI Tahun 1985 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3285.

[379] Indonesia, *Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya,* Lembaran Negara RI Tahun 1975 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3062.

pengesahan sebagai partai politik. Selanjutnya partai politik yang dinyatakan memenuhi syarat untuk mengikuti Pemilu 1999 sebanyak 48 (empat puluh delapan) partai politik.

Dari 48 (empat puluh delapan) partai politik peserta Pemilu 1999, hanya 19 (sembilan belas) partai politik memperoleh kursi di DPR, dan dari 19 (sembilan belas) partai politik hanya 6 (enam) partai politik yang mampu mencapai ketentuan ambang batas Pemilu (*electoral threshold*) 2% (dua persen), untuk secara otomatis dapat mengikuti Pemilu berikutnya. Pasca Pemilu 1999, menurut Daniel Dhakidae, partai-partai kecil akan "datang dan pergi". Sedangkan, partai-partai besar akan tetap mempertahankan eksistensinya dari Pemilu ke Pemilu berikutnya. Artinya, partai-partai kecil tidak akan mampu menandingi partai-partai besar. Kondisi ini dapat melahirkan persoalan, yakni timbulnya oligarki. Partai-partai besar semakin percaya diri yang pada akhirnya memisahkan diri dari pemilih dan anggotanya sendiri. Namun demikian, gejala oligarki tersebut justru akan melahirkan persaingan diantara elit di dalam tubuh partai itu sendiri untuk mendobrak oligarki. Persaingan tersebut pada gilirannya menimbulkan perpecahan dari dalam partai politik.[380] Dampak lain dari sistem multipartai adalah partai-partai politik baru terus bermunculan. Munculnya partai-partai baru, banyak faktor yang

[380] Daniel Dhakidae, "Partai-partai Politik, Demokrasi, dan Oligarki", dalam Tim Lirbang Kompas, Partai-Partai Politik Indonesia dan Program 2004-2009, Jakarta, Kompas, 2004, h. 7, dalam Lucky Sandra Amalia (Editor), *Partai dan Sistem Kepartaian Era Reformasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017), hlm. 73.

mempengaruhi, *pertama,* karena kecewa dengan partai politik yang lama. Jika partai-partai politik yang ada sekarang ini semua serba transaksional dan rata-rata korup, maka kemudian muncul partai baru dengan harapan dapat memperbaiki kondisi dari partai sebelumnya. Akan tetapi, begitu partai-partai politik itu memasuki "gelanggang permainan" partai-partai politik itu pun harus tunduk pada "aturan main" yaitu regulasi kepartaian dan regulasi Pemilu. Alhasil, partai-partai baru itu pun terjebak untuk memenuhi ketentuan verifikasi, ambang batas, tuntutan pembiayaan partai, dan lain sebagainya.[381] *Kedua*, partai politik baru terbentuk karena kecewa dengan kebijakan partai politik lama. Artinya, partai-partai baru muncul karena perpecahan dari partai sebelumnya karena gagal mengelola konflik internal partai. Partai-partai baru tersebut biasanya mengandalkan basis massa yang sama dengan partai politik sebelumnya. Akibatnya, partai-partai baru tersebut juga kesulitan menjadi mayoritas.[382] Meskipun, partai-partai politik ini menyadari kesulitan mendapatkan suara mayoritas tetapi partai politik baru terus bermunculan sebab peluang untuk membentuk partai baru memang selalu terbuka. *Ketiga*, partai politik baru juga merupakan tempat penampungan pensiunan, *job seeker*, para *power sindrom*, dan semacamnya.[383]

[381] Sandra Amalia (Editor), *Partai dan Sistem Kepartaian Era Reformasi,…Ibid.* hlm. 76

[382] *Ibid.*

[383] *Ibid*. hlm. 77.

Sistem kepartaian Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang Partai Politik maupun Undang-Undang Pemilihan Umum berkaitan dengan persyaratan pendirian partai politik, jumlah kepengurusan, jumlah dukungan anggota, dan kantor tetap untuk dapat menjadi peserta Pemilu. Selain itu, regulasi kepartaian dan regulasi Pemilu 2004 yang diikuti oleh 24 (dua empat) partai politik, Pemilu 2009 diikuti oleh 38 (tiga puluh delapan) partai nasional 6 (enam) partai politik lokal Aceh, Pemilu 2014 diikuti oleh 12 (dua belas) partai nasional dan 3 (tiga) partai politik lokal Aceh, dan Pemilu 2019 diikuti oleh 16 (enam belas) partai politik nasional dan 4 (empat) partai politik lokal Aceh juga menerapkan "aturan main" berupa ambang batas seperti Pemilu 1999 bahkan jauh lebih berat, yakni untuk Pemilu 2004 *elecltoral threshold* sebesar 3% (tiga persen), Pemilu 2009 *elecltoral threshold* turun menjadi 2,5 % (dua koma lima persen), Pemilu 2014 *elecltoral threshold* naik menjadi 3,5 % (tiga koma lima persen), dan Pemilu 2019 *parliamentary threshold* 4% (empat persen).

Disebabkan sistem kepartaian tersebut, memunculkan fenomena besarnya biaya berpartai. Besarnya biaya berpartai tidak sekedar terkait dengan biaya aktivitas politik yang harus ditanggung oleh para politisi, melainkan juga untuk membangun relasi patronase yang saling menguntungkan secara ekonomi dan politik. Besarnya biaya berpartai dapat dilihat dari ketentuan dalam Undang-Undang Partai Politik. Meskipun pendirian dan pembentukan partai politik relatif sederhana, yaitu dapat didirikan dan dibentuk hanya oleh 30 (tiga puluh) orang dan

didaftarkan oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang pendiri yang mewakili seluruh pendiri partai politik dengan akta notaris,[384] tetapi untuk mendapatkan status badan hukum tidaklah murah dan sederhana karena undang-undang mensyaratkan kepengurusan pada setiap provinsi yaitu paling sedikit 75% (tujuh puluh lima perseratus) dari jumlah Kabupaten/Kota pada provinsi yang bersangkutan dan paling sedikit 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kecamatan pada Kabupaten/Kota yang bersangkutan, mempunyai kantor tetap pada tingkatan pusat, provinsi, dan Kabupaten/Kota sampai tahapan terakhir pemilihan umum; dan harus mempunyai rekening atas nama partai politik.[385]

Besarnya biaya berpartai berikutnya adalah ketika menghadapi perhelatan Pemilu. Aturan sistem Pemilu menjadi penghalang masuk (*entry barrier*) yang tidak mudah ditembus oleh partai politik baru atau partai politik yang dalam Pemilu sebelumnya tidak lolos ambang batas parlemen. Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, partai politik baru harus lolos dua tahapan verifikasi yaitu verifikasi administrasi dan verifikasi faktual.[386] Ada sembilan persyaratan yang harus dipenuhi. Beberapa yang tidak mudah adalah memiliki kepengurusan di 75% (tujuh puluh lima persen), jumlah Kabupaten/Kota di provinsi yang bersangkutan; memiliki kepengurusan jumlah kecamatan 50% (lima puluh

[384] Pasal 2 ayat (1) dan ayat (1a) UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU Nomor 2 Tahun 2008 tentag Partai Politik.

[385] Pasal 3 ayat (2) huruf c, huruf d, dan huruf e UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU Nomor 2 Tahun 2008 tentag Partai Politik

[386] Pasal 173 UU Nomor 7 Tahun 2017.

persen) Kabupaten/Kota; menyertakan paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat; dan memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau 1/1.000 (satu perseribu) dari jumlah penduduk pada kepengurusan partai politik, dan tidak mudah mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan pada tingkatan pusat, provinsi, Kabupaten/Kota sampai tahapan terakhir Pemilu.[387] Menyiapkan syarat itu semua tentu perlu waktu, sumber daya manusia, dan dana yang tidak sedikit. Semua persyaratan itu akan diverifikasi secara administrasi terlebih dahulu. Apabila lolos, baru bisa mengikuti proses verifikasi faktual. Dua kegiatan ini juga akan sangat menguras waktu, sumber daya manusia dan dana yang juga tidak sedikit. Pengalaman menunjukkan, bahkan partai lama yang tidak lolos di parlemen, beberapa kali gagal mengikuti proses ini. PBB dan PKPI dua kali mengalami kegagalan ini di Pemilu 2014 dan di Pemilu 2019 dan lolos menjadi peserta Pemilu melalui gugatan di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Proses hukum seperti ini juga menguras waktu, sumber daya manusia, dan dana lagi yang tidak sedikit.

Pengalaman empat kali Pemilu sejak 2004 sampai dengan Pemilu 2019, menunjukkan bahwa partai politik yang bisa bertahan adalah partai politik yang mampu mengintegrasikan tiga kekuatan, yaitu ketokohan, basis organisasi, dan logisltik yang cukup.[388] Setiap partai politik perlu

[387] Pasal 173 ayat (2) huruf c, huruf, d, huruf, e, huruf f, dan huruf g UU Nomor 7 Tahun 2017.

[388] Djayadi hanan, "Peluang Partai Baru, *Kompas,* Senin, 30 Agustus 2021. hlm. 6.

ketokohan yang cukup di tingkat nasioal, dan memiliki kemampuan menarik tokoh-tokoh yang berpengaruh dan mempunyai pengikut di tingkat daerah atau Dapil.

Disebabkan besarnya biaya berpartai, beberapa Pemilu terakhir telah mengantarkan banyak politisi yang berbasis ekonomi kuat sebagai pengusaha. Secara utama, aktivitas politik bukan lagi digerakkan oleh gagasan dan memperjuangkan gagasan, melainkan dibalut oleh kepentingan ekonomi.[389] Oleh karena besarnya biaya berpartai maka dalam beberapa tahun belakangan ada kecenderungan yang menguasai atau mendominasi kepengurusan parati politik dari kalangan pebisnis sehingga para aktivis partai cenderung menonjolkan perilaku praktis pragmatis. Artinya, sistem rekrutmen dan pengkaderan keanggotaan partai politik tidak berdasarkan pada jenjang karir secara sistematis, akan tetapi lebih berorientasi pada nilai-nilai transaksional.

Seseorang menjadi pemimpin partai politik harus menyediakan dana yang besar agar terpilih menjadi pimpinan dalam musyawarah nasional, kongres, atau muktamar maupun musyawarah daerah, musyawarah wilayah, dan musyawarah daerah. Besarnya biaya untuk menjadi ketua atau pengurus inti lainnya bisa mencapai ratusan juta rupiah bahkan miliaran rupiah, tergantung jabatan apa yang dikehendaki. Pendek kata untuk menjadi pemimpin partai atau pengurus partai politik sudah dipastikan tidak gratis. Argumentasi para elit politik dalam mencari

[389] Kacung Marijan, dalam Totok Daryanto, *Partai Advokasi…Op.Cit.*, hlm. xxv.

pembenaran sering dikatakan menjadi hal yang wajar sebagai "biaya politik" dan secara permisif dikatakan bukan sebagai "politik uang". Padahal dalam praktiknya sering sulit dibedakan antara biaya politik dan politik uang. Kedua-duanya sama-sama memiliki tujuan untuk membujuk pemilik suara (*voter*) supaya memberikan dukungan agar menjadi ketua partai politik atau pengurus partai politik.

Berpartai biaya mahal secara tidak langsung juga memicu terjadinya pelanggaran-pelanggaran hukum di lingkungan jabatan publik dan korupsi politik. Koruspi politik adalah korupsi yang terjadi di jabatan-jabatan publik yang pengisiannya melalui proses politik. Pelanggaran-pelanggaran hukum di lingkungan jabatan publik dan dilakukan oleh pejabat publik yang pengisiannya melalui mekanesme politik, diantaranya adalah jual beli jabatan di lingkungan pemerintahan. Operasi tangkap tangan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di penghujung Agustus 2021 di Kabupaten Ponorogo, Jawa Timur, Bupati Ponorogo Puput Tantriana Sari beserta suaminya, anggota Fraksi Nasdem, Hasan Amirudin, dan beberapa Aparatur Sipil Negara (ASN) diamankan dalam operasi tangkap tangan. Kasus terakhir yang melibatkan kepala daerah semakin memperpanjang daftar korupsi jual beli jabatan. Peristiwa serupa sebelumnya terjadi di Kabupatan Nganjuk, Bupati Nganjuk Novi Rahman Hidayat ditangkap KPK dan Badan Reserse Kriminal Polri, kasusnya saat ini sedang bergulir di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Surabaya (Pengadilan Tipikor). Sebelumnya, Bupati Ngawi, Taufiqurrahman, juga ditangkap tangan oleh

KPK dalam kasus jual beli jabatan pada 2017.[390] Sebelum kasus Novi Rahman Hidayat terkuak, pada 2019, KPK menangkap Bupati Kudus M. Tamsil setahun sebelumnya,[391] KPK menangkap dua kepala daerah, yakni Bupati Jombang Nyono Suharli Wihandoko, dan Bupati Cirebon Sunjaya Purwadisastra.[392] Pada 2017, Bupati Klaten Sri Hartini yang ditangkap KPK.[393] Tidak hanya sekelas kepala daerah, pada pertengahan Maret 2019, KPK menangkap Ketua Umum PPP Romahurmuzy karena menerima uang untuk memuluskan seleksi pejabat di lingkungan Kementerian Agama. Menurut hasil Penelitian Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) mengenai persepsi pemangku kepentingan tentang transaksi jabatan struktural di semua instansi pemerintah, sepanjang 2019 menunjukkan, jual beli jabatan terjadi di sebagian besar pengisian jabatan pimpinan tinggi, administrator, dan pengawas. Yang terbanyak terjadi di tingkat pemerinah Kabupaten/Kota, yaitu 95% (sembilan puluh lima persen), disusul di pemerintah provinsi 89,5% (delapan puluh sembilan koma lima persen). Pada tingkat lembaga, jual beli jabatan dipersepsikan terjadi di 49% (emat puluh sembilan) lembaga. Adapun di tingkat kementerian terjadi di sekitar 39,5 (tiga puluh sembilan koma lima persen) instansi

[390] Bupati Nganjuk Taufiqurrahman, memperjualbelikan jabatan kepala sekolah dasar sampai sekolah menenga atas.

[391] https://nasional.kompas.com/read/2019/07/27/12291691/profil-bupati-kudus-yang-ditangkap-kpk-dua-kali-jadi-bupati-hingga-pernah?page=all. , diakses 1 September 2021, pukul 9.46 WIB.

[392] https://www.merdeka.com/peristiwa/usai-diperiksa-sebagai-tersangka-penyuap-bupati-cirebon-sunjaya-ditahan-kpk.html. diakses 1 September 2021, pukul 9.45 WIB.

[393] https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170920203950-12-243062/bupati-sri-hartini-divonis-11-tahun-penjara, diakses 1 September 2021, pukul 9.43 WIB.

kementerian.[394] Ketua KSAN Agus Pramusinto menengarai penyebab berulangnya kasus jual beli jabatan karena biaya politik yang mahal. Jadi, saat mereka menduduki jabatan kepala daerah atau posisi politik lainnya, mereke cenderung memikirkan balik modal. Alhasil, bukannya memperkuat sistem pengawasan untuk mencegah korupsi, merek justru membiarkan celah korupsi menganga bahkan mencari celah korupsi.[395]

Kebijakan kepartaian yang menganut sistem multipartai ekstrem ini sangat mempengaruhi stabililitas penyelenggaraan negara, terutama dalam sistem presidensil. Realitasnya, efektivitas pemerintahan dalam mengambil kebijakan-kebijakan publik sangat tergantung pada dinamika politik yang berkembang di DPR. Bahkan nyaris waktu Presiden lebih banyak dicurahkan pada kompromi-kompromi politik di DPR akibat perbedaan dukungan partai di DPR. Kondisi ini tidak saja berbahaya bagi kelangsungan pemerintahan, melainkan juga bagi kelangsungan dan kepercayaan terhadap demokrasi dan sistem pemerintahan.[396]

Dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, ditegaskan bahwa untuk memperkuat dan mengefektifkan sistem presidensil, paling tidak dilakukan pada empat hal, yaitu: *pertama*, mengkondisikan terbentuknya sistem multipartai sederhana. *Kedua*, mendorong terciptanya pelembagaan partai yang demokratis dan

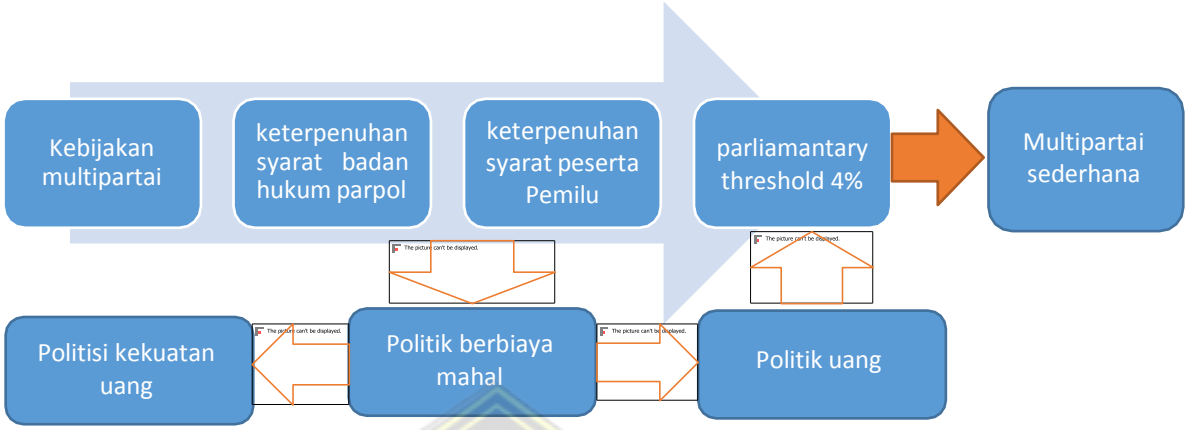
---

[394] *Kompas*, 2 Agustus 2019.
[395] *Kompas*, Selasa, 31 Agustus 2021.
[396] Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Perkasa, 2008), hlm. 283.

akuntabel, *ketiga*, mengkondisikan terbentuknya kepemimpinan partai yang demokratis dan akuntabel. *Keempat*, mendorong penguatan basis dan struktur kepartaian pada tingkat masyarakat. Akan tetapi, tampaknya perubahan yang dilakukan oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tidak terlalu signifikan, seperti syarat pendirian partai politik yang tadinya dibutuhkan 50 (lima puluh) orang, dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 20011 justru menjadi 30 (tiga puluh orang).

Undang-Undang Partai Politik dan Undang-Undang Pemilu tidak berhasil membangun keseimbangan (*equilibrium*) antara kebijakan multipartai dan kebijakan multipartai sederahana secara alamiah melalui kebijakan *parliamentary threshold, electoral threshold, dan presidential threshold* karena kehadiran partai-partai politik baru selalu bermunculan setiap akan diselenggarakan Pemilu dan tuduhan terhadap *parliamentary threshold* membuat jumlah suara "terbuang" sulit dihindari yang tidak terwakili di DPR semakin besar, keadaan inilah yang memicu politik berbiaya mahal yang pada gilirannya menyebabkan maraknya praktik politik uang dalam Pemilu. Problematika sistemik kepartaian berakar pada perundang-undangan yang berkontribusi pada praktik politik uang dapat digambarkan sebagai berikut:

Bagan : 6
Kebijakan Multipartai Menuju Sistem Multipartai Sederhana



Dari bagan di atas dapat dijelaskan dan sekaligus kesimpulan dari problem sistemis kepartaian, yaitu:

a. Kebijakan legislasi di bidang politik ditandai dengan kebijakan legislasi yang menampilkan karakter demokratis yang ditandai dengan kebijakan multipartai.

b. Kebijakan multipartai merupakan kebijakan di tingkat hulu tetapi dalam rangka memperkuat sistem pemerintahan presidensil maka kebijakan multipartai tersebut secara alamiah diarahakan ke sistem multipartai sederhana. Akan tetapi, untuk mencapai kebijakan multipartai sederhana justru melahirkan problem sistemik kepartaian karena rute yang harus ditempuh untuk menuju titik hilir multipartai sederhana partai-partai politik harus melewati berbagai persyaratan yang sangat berat dimana partai politik harus mengintegrasikan tiga kekuatan, yaitu: ketokohan, basis organisasi, dan logisltik yang cukup sehingga melahirkan ungkapan “berpolitik biaya mahal”. Akibatnya, partai politik menempuh upaya yang rasional dan pragmatis yaitu

dengan menyandarkan pada politisi berkekuatan uang dan menempuh praktik politik uang ketika menghadapi perhelatan Pemilu, agar semata-mata mampu bertahan dan meraih posisi politik yang kompetitif.

3. Problem Sistemik Pemilihan Umum

Sub-bagian ini akan memahami dan menganalisis problem sistemis Pemilu di Indonesia dan pengaruhnya terhadap praktik politik uang dalam Pemilu. Pemahaman terhadap keterhubungan sistem Pemilu dan pengaruhnya terhadap praktik politik uang akan dianalisis dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Urgensi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) adalah masih akan menguji kehandalan teori sistem hukum pada sub-sistem sustansi hukum (*legal substance*) sebagaimana gagasan Friedman. Sedangkan urgensi pendekatan kasus (*case approach*) untuk mendeskripsikan beberapa kasus tindak pidana politik uang sebagai fakta empirik keterhubungan problem sistemik Pemilu dan pengaruhnya terhadap praktik politik uang. Sementara pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan sebagai "pisau analisa" keterhubungan antara konsep-konsep Pemilu dan hubugannya dengan penormaan dalam undang-undang dan aspek aksiologis dari konsep-konsep tersebut.

Gelombang demokratisasi Dunia Ketiga dimulai pada 1974 ketika rezim diktator Portugal berhasil dikudeta oleh pemimpin militer. Sejak

saat itulah, sejumlah negara lainnya yang berada di bawah rezim diktator ikut berubah menjadi negara demokrasi. Sementara gelombang demokratisasi di Indonesia dimulai ketika rezim otoriter Orde Baru berhasil dijatuhkan oleh demonstrasi mahasiswa yang didukung komponen-komponen kekuatan sipil yang mencapai puncaknya pada Mei 1998. Sejak itulah, Indonesia berusaha menjadi negara demokrasi dalam arti substantif. Menurut Huntington, dalam konteks yang paling sederhana, proses demokratisasi terdiri dari tiga tahapan yaitu: (1) runtuhnya rezim otoriter, (2) instalasi perangkat sistem demokrasi, dan (3) konsolidasi demokrasi.[397] Huntington menawarkan sejumlah syarat untuk konsolidasi demokrasi, yang menurutnya ada enam, yaitu: *pertama,* transisi terjadi secara bertahap; *Kedua,* kekerasan dan konflik di antara kekuatan masyarakat dapat diminimalisasi. *Ketiga,* tidak adanya ketimpangan secara ekonomi dan pendapatan. *Kempat,* adanya ekonomi berorientasi pasar. *Kelima,* pluralisme sosial yang tinggi; dan *keenam* berkembangnya budaya toleran.

Perkembangan demokrasi Indonesia saat ini jika diukur teori Schumpeter yang menyatakan bahwa standar demokrasi adalah *"free competition for a free vote"* dan kritria Robet A Dahl terkait dengan kontestasi dan keterbukaan, maka demokrasi Indonesia sudah melampauinya, dan sudah pula melampaui dua tahap dari tiga tahapan

[397] Ridho Al-Hamdi dan Mucahmamd Zaenuri (ed), *Pilkada di Era Pandemi-Catatan Kritis Demokratisasi Daerah Tahun 2020*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2021), hlm. 3.

demokrasi menurut Huntington. Namun demikian, Hadiwinata & Schuck mengatakan bahwa Indonesia saat ini terombang-ambig di antara ketidakpastian antara "*defevtive democracy*" dan "*consolidated democracy*". Sejumlah perkembangan menunjukkan tanda positif konsolidasi demokrasi, tetapi indikator lainnya juga menunjukkan kemunduran demokrasi. Oleh karena itu, Indonesia masih membutuhkan energi besar untuk mewujudkan konsoidasi demokrasi dan untuk meyakinkan rakyat Indonesia, sebagaimana pernyataan Winston Churchil bahwa demokrasi adalah bentuk terburuk dari pemerintahan karena bentuknya lainnya adalah lebih buruk dari demokrasi.[398]

Sub-bagian ini juga akan mengkaji dan menganalisis kebijakan legislasi di bidang Pemilu dengan menggunakan pandangan dari pakar yang penulis kutip di atas sebagai referensi akademis untuk sampai pada asumsi bahwa kebijakan legislasi menimbulkan problema sistemis yang memicu terjadinya praktik politik uang dalam Pemilu.

Kebijakan legislasi kepemiluan di Indonesia sejak 2004 sampai dengan 2019 secara normatif mencerminkan sistem legislasi yang demokratis, partisipatif, dan egalitarianisme. Sifat demokratis dari sistem kepemiluan ditandai dengan: *pertama*, munculnya berbagai partai politik dengan karakteristik yang beragam. Kemunculan partai politik yang beragam ini lahir karena kebijakan multipartai yang dibuka oleh Undang-Undang Partai Politik, sebagaimana telah diuraikan pada sub-bagian di

[398] *Ibid.*

atas. Saat ini terdaftar 20 (dua puluh) partai politik nasional dan 4 (empat) partai politik lokal Aceh.[399] *Kedua*, partisipatif, Undang-Undang Pemilu membuka peluang partisipasi pemerintah dan pemerintah daerah, termasuk pemantau Pemilu baik dalam maupun luar negeri, dan partisipasi masyarakat. *Ketiga*, egalitarianisme, bentuk nyata dari egalitarianisme adalah prinsip *equality membership*, kepersetaan yang sama, tanpa diskriminasi dalam pelayanan dan penyelenggaraan.

Isu krusial dalam sistem kepemiluan yang dibangun oleh Undang-Undang Pemilu berkaitan dengan sistem pemilihan, jumlah minimal cabang partai, menyaring peserta Pemilu. Sistem Pemilu merupakan suatu instrumen yang menginterpretasikan jumlah perolehan suara dalam Pemilu ke dalam kursi-kursi pemerintahan yang telah dimenangkan oleh partai atau kandidat tertentu. Menurut Undang-Undang Pemilihan Umum, peserta Pemilu adalah partai politik, perseorangan bagi Pemilu anggota DPD, dan pasangan calon untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Pengaturan calon anggota DPR, DPD dan DPRD dalam sistem kepemiluan di Indonesia menggunakan sistem distrik berwakil banyak dan sistem proporsional. Berpijak pada Undang-Undang Pemilu maka sistem

[399] Partai politik nasional yang terdafatar saat ini: (1) Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), (2) Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), (3) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI Perjuangan), (4) Partai Golongan Karya (Partai Golkar), (5) Partai Nasdem (Nasional Demokrat), (6) Partai Gerakan Perubahan Indonesia (Partai Garuda), (7) Partai Berkarya (Berkarya), (8) Partai Keadilan Sejahtera (PKS), (9) Persatuan Indonesia (Perindo), 10) Partai Persatuan Indonesia (PPP), (11) Partai Solidaritas Indonesia (PSI), (12) Partai Amanat Nasional (PAN), 13) Partai Hati Nurani Rakyat (HANURA), (14) Partai Demokrat (PD), (15) Partai Aceh; (16) Partai SIRA; (17) Partai Daerah Aceh; (18) Partai Naggroe Aceh; (19) Partai Bulan Bintang (PBB), (20) Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKP Indonesia).

Pemilu di Indonesia menganut dua sistem yaitu: (1) sistim distrik. Sistim ini merupakan sistim pemilihan yang paling tua yang didasarkan atas kesatuan geografis. Setiap kesatuan geografis yang dinamakan sebagai distrik memperoleh satu kursi di parlemen. Negara dibagi kedalam wilayah/distrik yang sama jumlah penduduknya. (2) sistim proporsional. Dalam sistim ini, presentase kursi di lembaga perwakilan rakyat dibagikan kepada tiap-tiap partai politik disesuaikan dengan presentase jumlah suara yang diperoleh tiap-tiap partai politik. Sistem proporsional terbagi dua, yaitu: sistem daftar tertutup dan sistim daftar terbuka. Dalam sistem daftar tertutup, para pemilih harus memilih partai politik dan bukan calon anggota legislatifnya, sedangkan dalam sistem daftar terbuka, para pemilih selain memilih gambar partai politik juga memilih gambar calon yang diusung oleh partai politik tersebut.

Sistem proporsional tersebut diimplementasikan dalam Pemilu 2004 sampai dengan Pemilu 2019, sebagai berikut:

(1) Pemilu 2004, untuk memilih anggota DPR,DPRD dengan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar calon terbuka. Partai politik akan mendapatkan kursi sejumlah suara sah yang diperolehnya. Perolehan kursi ini akan diberikan kepada calon yang memenuhi atau melebihi nilai BPP. Apabila tidak ada, maka kursi akan diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut.
(2) Pemilu 2009 dengan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar calon terbuka. Kursi yang dimenangkan setiap

partai politik mencerminkan proporsi total suara yang didapat setiap partai politik. Mekanisme sistem ini memberikan peran besar kepada pemilih untuk menentukan sendiri wakilnya yang akan duduk di lembaga perwakilan. Calon terpilih adalah mereka yang memperoleh suara terbanyak.

(3) Pemilu 2014 menggunakan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar calon terbuka. Kursi yang dimenangkan setiap partai politik mencerminkan proporsi total suara yang didapat setiap partai politik. Mekanisme sistem ini memberikan peran besar kepada pemilih untuk menentukan sendiri wakilnya yang akan duduk di lembaga perwakilan. Calon terpilih adalah mereka yang memperoleh suara terbanyak.

(4) Pemilu 2019 dengan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar calon terbuka. Kursi yang dimenangkan setiap partai politik mencerminkan proporsi total suara yang didapat setiap partai politik. Mekanisme sistem ini memberikan peran besar kepada pemilih untuk menentukan sendiri wakilnya yang akan duduk di lembaga perwakilan. Calon terpilih adalah mereka yang memperoleh suara terbanyak.

Berubah-ubahnya sistem Pemilu dari 2004 sampai dengan Pemiu 2019 disebabkan oleh berubah-ubahnya perundang-undangan yang mengatur tiap penyelenggaraan Pemilu, sebagaimana tabel berikut:

Tabel: 24

Daftar Perubahan UU Pemilu dan Alasan Perubahannya

Undang-Undang	**Diubah dengan**	**Mencabut**	**Alasan Perubahan**
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003	• Perpu Nomor 10 Tahun 2006. • Perpu Nomor 20 Tahun 2004	• Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000. • Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999	UU Nomor 12 Tahun 2003 belum mengatur mengenai perpanjangan waktu masa jabatan keanggotaan KPU, sehingga untuk mencegah terjadinya kekosongan keanggotaan KPU perlu untuk melakukan perubahan mengenai masa jabatan keanggotaan KPU yang ditentukan dalam Pasal 144 UU Nomor 12 Tahun 2003 t
UU Nomor 10 Tahun 2008	UU Nomor 17 Tahun 2009	• UU Nomor 10 Tahun 2006 • UU Nomor 12 Tahun 2003	Untuk memberikan kepastian tidak terjadinya kehilangan suara pemilih, perlu pengaturan pemberian tanda lebih dari satu kali pada surat suara dinyatakan sebagai suara yang sah
UU Nomor 8 Tahun 2012	• Putusan MK Nomor 20/PUU-XI/2013	UU No 10 Tahun 2008	Persyaratan partai politik menjadi Peserta Pemilu, pendaftaran partai politik menjadi Peserta Pemilu,

Undang-Undang	Diubah dengan	Mencabut	Alasan Perubahan
	• Putusan MK Nomor 24/PUU-XII/2014		batas waktu verifikasi partai politik calon Peserta Pemilu, mekanisme penggunaan hak memilih WNI, Kampanye Pemilu, kriteria penyusunan Dapil, penentuan ambang batas, sistem Pemilu proporsional, penetapan calon terpilih, dan penanganan laporan pelanggaran Pemilu, serta pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, pelanggaran administrasi Pemilu, sengketa Pemilu, tindak pidana Pemilu, sengketa tata usaha negara Pemilu, dan perselisihan hasil Pemilu.
UU Nomor 7 Tahun 2017		• UU Nomor 8 Tahun 2012. • UU Nomor 15 tahun 2011. • UU Nomor 42 Tahun 2008, dan • Pasal 57 dan Pasal 60 ayat (1), ayat (2) serta ayat (4) Undang-	Sehubungan dengan Pemilu serentak karena putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013.

Undang-Undang	Diubah dengan	Mencabut	Alasan Perubahan
		Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh	

Dari tabel di atas, dan perubahan sistem Pemilu selalu berkisar pada sistem Pemilu proprosional dengan variannya. Pada dasarnya, tujuan dari Pemilu dengan sistem proporsional terbuka adalah agar masyarkat dapat mengenal calon pemimpin mereka di masa depan, agar masyarakat bisa dengan tepat dalam memilih, karena pada masa kampanye ada waktu-waktu untuk melakukan pendekatan-pendekatan yang mana dengan pendekatan tersebut seharusnya para calon anggota legislatif bisa mendekatkan diri dengan masyarakat dengan membawa program-program yang dapat menunjang kesejahteraan masyarakat. Namun sangat disayangkan ketika pendekatan yang seharusnya menjadi ajang kompetisi program bagi caleg justru berubah menjadi ajang pembagian uang untuk membeli suara para pemilih (*vote buying).*

Tidak ada satu pun partai politik peserta Pemilu yang berani membayangkan kegagalan menembus ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) yang ditetapkan:

a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 untuk Pemilu 2004 3% (tiga persen);

b. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 untuk Pemilu 2009 2,5 % (dua koma lima persen);
c. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 untuk Pemilu 2014 3,5,% (tiga koma lima persen), dan
d. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 untuk Pemilu 2019 4% (empat persen).

Oleh karena itu, partai-partai politik peserta Pemilu melakukan penjaringan bakal calon anggota legislatif cenderung menarik figur-figur yang modal sosial yang kuat dan atau memiliki modal uang yang kuat. Figur yang mempunyai modal sosial yang kuat diasumsikan memiliki daya tarik yang kuat untuk mendulang suara pemilih. Hal ini memudahkan partai politik untuk mengamankan perolehan kursi. Sementara figur yang mempunyai modal finansial yang kuat diharapkan dapat menanggung biaya program yang dipersiapkan oleh partai, termasuk biaya kampanye. Sementara menurut penelitian Ari Dwipayana menunjukkan adanya sembilan jenis pengeluaran dalam kampanye untuk memenangkan proses electoral, diantaranya: (1) biaya tim sukses (tim kampanye); (2) biaya survey dan konsultan politik; (3) biaya pengadaan atribut kampanye; (4) biaya untuk menyelenggarakan kampanye terbuka-tertutup termasuk mobilisasi massa; (5) biaya kampanye di media cetak maupun elektronik; (6) biaya untuk memberikan sumbangan ke kantong-kantong pemilih; (7)

biaya untuk membeli suara (*vote buying*); (8) biaya untuk membayar saksi dalam proses pemungutan suara; dan (9) biaya kampanye lainnya[400].

Dari perspektif perundang-undangan, sejak Pemilu 2004 sampai dengan Pemilu serentak 2019, pelaksanaan Pemilu berjalan kompetitif dan cukup demokratis. Penyelenggara Pemilu dirancang bersifat independen, imparsial, dan non-partisan yang dilaksanakan oleh KPU, yang diawasi oleh Bawaslu, dan DKPP untuk mengawal kode etik penyelenggara Pemilu. Peserta Pemilu bersifat kompetitif dengan jumlah peserta Pemilu yang pasang surat tiap Pemilu. Pasangan surut peserta Pemilu jelas menggambarkan berjalannya demokrasi dan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara untuk berkumpul dan berserikat yang dijamin dan dilindungi oleh konstitusi yang berjalan seiring dengan pembatasan yang diberikan oleh undang-undang yang juga mengekspresikan berjalannya sistem negara hukum yang salah satu indikasinya adalah segala penyelenggaraan praktik kenegaraan dan pemerintahan didasarkan pada hukum yang dibuat oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui Pemilu.

Pemerintah dan DPR setiap menghadapi Pemilu dari dari Pemilu 2004 sampai dengan Pemilu serentak 2019 selalu melakukan revisi bahkan penggantian Undang-Undang Pemilu, Undang Partai Politik, dan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu. Namun sayangnya setiap revisi dan bahkan penggantian Undang-Undang Pemilu tersebut, sepertinya belum

[400] Totok Daryanto, *Partai Advokasi…Op.Cit*., hlm. 94-95.

ada kesepakatan yang pasti untuk membangun sistem kepemiluan yang bersih dan sistem kepartaian yang kompatibel dengan sistem pemerintahan presidensil.

Pemilu juga menghasilkan pemenang yang berganti-ganti, seperti Pemilu 2004 pemenangnya adalah Partai Golkar, Pemilu 2009 pemenangnya Partai Demokrat, dan Pemilu 2014 dan 2019 pemenangnya adalah PDIP. Namun demikian, selama Pemilu 2004 sampai dengan Pemilu serentak 2019, persoalan klasik Pemilu yaitu praktik politik uang yang dilakukan oleh para calon anggota legislatif bukan hal yang tabu lagi bahkan dilakukan secara vulgar, dengan memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta kampanye baik langsung maupun tidak langsung. Pemberian langsung seperti yang sudah dibahas dalam Bab III seorang caleg mendatangi langsung masyarakat di Daerah Pemilihannya membagikan uang dan barang kebutuhan pokok kepada warga dengan permintaan agar pada hari pemungutan suara memilih drinya. Cara yang tidak langsung, seorang caleg menyelenggarakan acara kampanye dengan memperkenalkan diri, meminta doa restu, dan ujung-ujungnya juga disertai pembagian uang dan bahkan janji-janji akan memberikan materi di waktu yang akan datang. Ada pula yang dengan cara tidak langsung dengam memenuhi permintaan sumbangan dari warga dalam acara-acara yang diselenggarakan oleh warga atau acara yang sengaja diadakan oleh seorang caleg. Praktik-praktik politik uang tersebut semakin gencar pada

hari-hari terakhir masa kampanye legislatif dimanfaatkan sebaik-baiknya oleh para caleg untuk memikat massa.

Perangkat hukum Pemilu telah mendesain aparat pengawas Pemilu dari yang semula hanya sebagai organ yang dibentuk oleh KPU sebagai penyelenggara Pemilu sampai menjadi badan tersendiri yang merupakan satu kesatuan penyelenggara Pemilu yang kewenangannya mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Indonesia yang kemudian diintegrasikan dalam sistem penegakan hukum terpadu yang dikenal dengan Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) dengan mekanisme, prosedur dan tata cara yang jelas dan singkat, tetapi ternyata tidak mampu membendung praktik-praktik politik uang di semua penyelenggaraan Pemilu.

Dari uraian pada sub-bagian ini dapat disimpulkan sebagai berikut:

(1) Kebijakan legislasi di bidang Pemilu dibentuk Undang-Undang Pemilu tetapi tidak berdaya laku lama atau berkelanjutan karena selalu direvisi atau diubah dalam jangka pendek setiap menjelang Pemilu, satu sebab diantaranya karena dibatalkan oleh putusan Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, kebijakan legislasi di bidang Pemilu kurang bersifat baik dan tidak memiliki karakteristik berkelanjutan.

(2) Kebijakan legislasi di aspek sistem kepemiluan juga dalam rangka menuju kebijakan multipartai sederhana dalam rangka memperkuat sistem pemerintahan presidensil.

(3) Perubahan sub-sistem dalam Pemilu meskipun memiliki landasan rasional yang kuat, ternyata tidak menghasilkan sistem demokrasi yang berkualitas, karena:

1) perubahan sistem Pemilu bersifat calon terbuka dan dipilih secara langsung, yang tujuan akhirnya agar para pejabat yang terpilih memiliki dedikasi penuh untuk berjuang bagi rakyat yang memilihnya, justru menghasilkan pejabat negara yang banyak tersandung masalah korupsi.
2) setiap perubahan sistem Pemilu membawa perubahan pada sub-sistem lainnya secara kompatibel, seperti sub-sistem secara langsung dan suara terbanyak ternyata menjadi penyebab utama dominasi uang dalam politik sehingga praktik politik uang akan selalu menjadi problem akut dalam Pemilu di Indonesia.

D. Budaya Hukum Masyarakat terhadap Praktik Politik Uang

1. Makna Ontologis Budaya Hukum

Budaya hukum dalam pandangan Friedman bisa dimaknakan dengan kesadaran hukum, bisa berupa opini-opini, kepercayaan-kepercayaan (keyakinan-keyakinan), kebiasaan-kebiasaan, cara berpikir, dan cara bertindak, baik dari penegak hukum maupun dari warga masyarakat, tentang hukum dan berbagai fenomena yang berkaitan dengan hukum. Budaya hukum juga dapat diberikan batasan yang sama dengan kesadaran hukum. Konsep kesadaran hukum ini dibedakan oleh J.J. von Schmid dengan konsep”perasaan hukum”. Perasaan hukum merupakan produk

penilaian masyarakat secara spontan yang tentu saja bersifat subjektif, sedangkan kesadaran hukum lebih merupakan hasil pemikiran, penalaran, dan argumentasi yang dibuat oleh para ahli, khususnya ahli hukum. Kesadaran hukum adalah abstraksi (para ahli) mengenai perasaan hukum dari para subjek hukum. Dalam konteks pembicaraan tentang sistem hukum ini, tentu saja yang dimaksud dengan budaya hukum adalah kesadaran hukum dari subjek-subjek hukum suatu komunitas secara keseluruhan.[401] Secara demikian maka budaya hukum menyediakan lingkungan demi berfungsinya struktur hukum dan substansi hukum tersebut. Lebih tepatnya, budaya hukum menurut Arief Sidharta adalah perilaku dan praktik hukum.

Unsur sistem hukum ini akan digunakan untuk memahami dan menganalisa praktik politik uang dalam Pemilu. Namun, teori sub sistem hukum ini tidak tunggal karena sebagaimana karakter sebuah cabang ilmu akan terkait dengan subsistem keilmuan lain dan yang paling dekat dengan cabang ilmu hukum adalah cabang ilmu sosial.

2. Pendekatan dan Alasan-alasan Praktik Politi Uang

Berpijak pada bangunan berpikir dari Friedman mengenai budaya hukum Zuly Qodir memahami praktik politik uang dalam Pemilu dengan pendekatan ilmu sosial. Fenomena praktik politik uang menurutnya dapat dianalisis dengan pendekatan teori konflik dan pendekatan teori

[401] Shidarta, *Hukum Penalaran Hukum dan Penalaran Hukum,* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013), hlm. 144.

fungsional. *Pertama*, Teori konflik ini salah satunya mengkaji penyebab timbulnya konflik dalam masyarakat. Salah satu yang menyebabkan konflik adalah teori kebutuhan masyarakat.[402] Teori kebutuhan masyarakat berasumsi bahwa konflik yang berakar dalam masyarakat disebabkan tidak terpenuhinya kebutuhan dasar manusia (fisik, mental, dan sosial) yang tidak terpenuhi atau dihalangi. Sasaran dari teori ini adalah membantu pihak-pihak yang mengalami konflik untu mengidentifikasi dan mengupayakan bersama kebutuhan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan itu, dan agar pihak-pihak yang mengalami konflik mencapai kesepakatan untuk memenuhi kebutuhan dasar semua pihak.[403]

Dalam perspektif pendekatan di atas, politik uang dapat dilihat dari latar belakang terjadinya. Seorang calon anggota DPR, DPD, dan DPRD, termasuk pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden melakukan politik uang karena mereka membutuhkan sesuatu dari usahanya membagi-bagikan uang atau materi lainnya atau bahkan janji akan memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih atau konstituennya tersebut. Adapun kebutuhan para peserta Pemilu tersebut adalah kedududukan dan uang, yang mungkin akan mereka dapatkan setelah menjadi anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD. Mungkin ketika seorang calon anggota legislatif tidak akan mampu bersaing jika ia dipilih karena dukungan murni dari konstituennya. Namun, yang banyak terjadi pada

[402] Zuly Qodir, *Teori Praktik Politik di Indonesia-Memahami Partai, Pemiu dan Kejahatan Politik Pasca Orde Baru,* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016, hlm. 69.

[403] *Ibid.*

Pemilu 2004 sampai dengan Pemilu 2019 adalah mayoritas pemilih tidak mengenal calon wakil rakyat yang akan dipilihnya, ditambah lagi banyak calon anggota legislatif yang menjadi calon wakil rakyat. Inilah sebenarnya dapat dipandang sebagai konflik yang terjadi antara peserta Pemilu yang bersaing dalam Pemilu, karena mereka merasa tidak terlalu dikenal oleh konstituennya di Dapilnya maka para caleg tersebut melakukan politik uang.

Kedua, pendekatan fungsional, teori struktural fungsional mengasumsikan bahwa masyarakat merupakan sebuah sistem yang saling berhubungan. Bagian-bagian tersebut brfungsi dalam segala kegiatan yang dapat meningkatkan kelangsungan hidup dari sistem.[404] Pusat perhatian dari berbagai pemikir teori fungsionalisme adalah untuk mengidentifikasi kegiatan yang dibutuhkan untuk sistem sosial. Terdapat beberapa bagian dari sistem sosial yang perlu dijadikan pusat perhatian, antara lain: faktor individu, proses sosialisasi, sistem ekonomi, pembagian kerja dan nilai atau norma yang berlaku.[405]

Talcott Parsons mengemukakan teori fungsional yang dalam pengertiannya mempunyai komponen utama adanya proses differensiasi. Menurut Parsons, setiap masyarakat tersusun dari sekumpulan subsistem yang berbeda berdasarkan strukturnya maupun berdasarkan makna funsgionalnya bagi masyarakat yang lebih luas. Ketika masyarakat

[404] *Ibid.* hlm. 71.
[405] *Ibid.* 72.

berubah, umumnya masyarakat tersebut akan tumbuh dengan kemampuan yang lebih baik untuk menanggulangi permasalahan hidupnya. Pandangan teoretis mengenai struktural fungsional tersebut dapat digunakan untuk mengkaji fenomena praktik politik uang yang terjadi dalam Pemilu 2004 sampai dengan 2019.

Sesuai dengan teori ini, masyarakat maupun calon anggota legislatif dari partai politik serta penyelenggara Pemilu, merupakan bagian atau subsistem politik Indonesia. Dalam pandangan Robet A Dahl sebagaimana diuraikan pada Bab II, salah satu kriteria penting dalam sistem demokrasi, temasuk Indonesia adalah adaya partisipasi rakyat dalam Pemilu, selain kriteria yang lain. Masing-masing dari subsistem tersebut mempunyai fungsi tertentu sesuai dengan kedudukannya di dalam masyarakat. Masing-masing fungsi dan peran dari suatu subsistem akan saling berinteraksi dan saling melengkapi dengan subsistem yang lain.

Dalam sistem Pemilu di Indonesia, rakyat pemilih mempunyai peran sebagai pemilih yang mempunyai hak suara, sedangkan calon anggota legislatif di partai politik atau di DPD bahkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang akan menuju di lembaga legislatif dan pucuk pimpinan eksekutif memerlukan dukungan suara dari rakyat sebagai pemilih. KPU sebagai penyelenggara mempunyai peran sebagai fasilitator dan memberikan legitimasi atas hasil Pemilu yang diselenggarakan. Oleh karena itu, untuk menghasilkan sesuatu yang bermakna dalam demokrasi di Indonesia, maka komponen atau susbsistem tersebut harus bekerjasama,

bersinergi untuk mencapai tujuan Pemilu yaitu memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD.

Seorang calon legislatif dari partai politik peserta Pemilu yang membutukan dukungan suara dari konstituen tentu harus bisa beradaptasi dengan lingkungan masyarakat yang kini semakin realistis, pragmatis, dan bahkan materialistis. Caranya adalah dengan memenuhi keinginan dari calon pemilih, terutama yang berisifat material. Adaptasi dimaksud adalah untuk penyesuaian diri seorang calon anggota legislatif yang ingin memenangkan Pemilu, dengan kondisi masyarakat yang semakin materialistis. Terlebih lagi permainan politik uang sudah menjadi tradisi dari setiap penyelenggaraan Pemilu, walaupun memang dilarang menurut undang-undang, sehingga menjadi sebuah rahasia umum dalam setiap pelaksanaan Pemilu. Keadaan empiriknya, jumlah kursi yang diperebutkan dan jumlah kandidat yang tidak sebanding, sehingga baik dari calon legislatif maupun tim sukses akan melakukan segala cara termasuk tindakan atau perbuatan curang untuk merebut simpati dan suara dari pemilih.

Negara-negara berkembang seperti Indonesia, umumnya pemahaman masyarakatnya sangat minim tentang akibat hukum khususnya pidana dalam Pemilu, sehingga ketika terjadi praktik politik uang *(money politic*), masyarakat tidak memiliki inisiatif untuk melapor kepada pihak yang berwenang yaitu Bawaslu beserta jajarannya yang sampai ke desa. Masyarakat (pemilih) belum memahami hakikat Pemilu

dengan baik dan benar. Hal ini dapat diukur dengan terus meningkatnya presentase praktik politik unag di masyarakat. Hal ini tentu berdampak pada tatanan demokrasi yang sedang dibangun oleh pemerintah.[406]

Disamping tingkat kualitas sumber daya manusia, negara-negara berkembang seperti Indonesia juga dihadapkan pada keterbatasan ekonomi. Penyebab terjadinya politik uang tidak terlepas dari faktor keterbatasan ekonomi yang hingga saat ini selalu memunculkan masalah-masalah baru, termasuk membuka peluang bagi terjadinya politik uang di masyarakat. Artinya bahwa kemiskinan selama ini membuat masyarakat berpikir secara rasional, pragmatis, dan materialistis untuk mendapatkan sejumlah keuntungan, termasuk ketika menerima imbalan yang diberikan oleh calon atau kontestan politik dalam Pemilu. Praktik politik uang tidak akan mudah untuk dicegah dan diberhentikan jika keterbatasan ekonomi dan kemiskinan masih melanda masyarakat suatu masyarakat.[407]

Keterbataan ekonomi linier dengan rendahnya pendidikan yang membuat masyarakat tidak memiliki kesempatan untuk mendapatkan pendidikan yang lebih baik, sheingga hal ini mempengaruhi pola pikir dan tingkah laku mereka ketika melakukan sesuatu. Rendahnya kulitas pendidikan ini pada akhirnya menyebabkan masyarakat memiliki pengetahuan yang rendah terhadap politik dan pelanggaran yang terjadi

---

[406] *Ibid*, hlm. 146.

[407] Lina Ulfa Fitriani dkk, 2019, *Fenomena Politik Uang (Money Politic) Pada Pemilihan Calon Anggota Legislatif di Desa Sandik Kecamatan Batu Layar Kabupaten Lombok Barat*, Jurnal RESIPROKAL (*Jurnal Riset Sosiologi Progresif Akutal*), Vol. 1, No. 1, Universitas Mataram, hlm. 57

dalam Pemilu. Ketidaktahuan masyarakat ini mempengaruhi perilaku masyarakat dalam menyikapi praktik politik uang yang terjadi, hal ini terlihat dari mudahnya masyarakat dalam menerima sejumlah imbalan yang diberikan, kemudian sangat mudah dipengaruhi oleh pihak-pihak tertentu untuk memilih calon atau kontestan politik, hingga adanya sikap pragmatis dalam diri masyarakat membuat mereka semakin memiliki ketidakpedulian terhadap pelanggaran yang terjadi, dan akhirnya berdampak pada rendahnya kesadaran politik hingga partisipasi politik yang masih sangat rendah.

Dengan pendekatan teori ini dikaitkan dengan realitas empirik, usaha dari seorang calon legislatif yang melakukan politik uang merupakan suatu cara yang salah menurut undang-undang Pemilu tetapi merupakan usaha yang diterima sebagai sebuah hal yang wajar oleh dirinya sendiri dan oleh masyarakat pemilih untuk mencapai tujuan utama, yaitu menuju kursi parlemen. Antara caleg dan konstituen harus menciptakan integrasi antarbagian. Integrasi tesebut diciptakan secara sengaja karea masing-masing komponen dalam sistem politik uang sama-sama diuntungkan. Dalam praktiknya masyarakat hanya mau memilih calon wakil rakyat yang mau memberikan imbalan untuknya dan para calon wakil rakyat memberikan uang atau materi lainnya. Dalam budaya hukum masyarakat seperti ini maka dukungan pendanaan yang besar, program pemenangan Pemilu bisa ditempuh cara-cara yang vulgar seperti *vote buying*.

Dari pendekatan dua teori dalam ilmu sosial yang dihubungan dengan sistem hukum dapat disimpulkan:

a. Budaya masyarakat menganggap pemberian uang atau barang dalam Pemilu sebagai hal yang wajar dan lumrah karena masyarakat terdesak untuk memenhui kebutuhan dasarnya, baik kebutuhan fisik, mental, dan sosial;
b. Terjadi pola keterhubungan antarberbagai peran dan fungsi dalam sistem kepemiluan dalam hal ini rakyat sebagai pemilih yang membutuhkan uang dan peserta Pemilu sebagai pihak yang memerlukan dukungan dari pemilih sehingga terjadi hubungan *simbiosis mutualisma* yang merangsang timbulnya politik uang dalam Pemilu.
c. Akibat budaya, opini-opini, dan kepercayaan-kepercayaan masyarakat sebagaimana pada kesimpulan satu dan kesimpulan dua tersebut membuat praktik politik uang dalam Pemilu akan selalu menjadi problem yang akut dalam Pemilu.

E. Problematika Kelembagaan Penyelenggaraa Pemilihan Umum

1. Evolusi Kelembagaan dan Kewenangan Penyelenggara Pemilihan Umum

Sub-bagian ini akan menguji teori unsur hukum dari sistem hukum Friedman yang ketiga yaitu struktur hukum (*legal structure*). Dalam pandangan Friedman, struktur hukum (*legal structure*) dimaknai sebagai keseluruhan institusi-institusi hukum yang ada beserta aparat, mencakupi

antara lain kepolisian dengan para polisinya, kejaksaan dengan para jaksanya, pengadilan dengan para hakimnya, dan lain-lain. Dengan kata lain, struktur hukum adalah kerangka atau rangkanya, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Struktur hukum (*legal structure*) ini dilambangkan oleh Arief Sidharta sebagai tiang-tiang pancang yang menopang tegaknya sistem hukum.[408]

Berpijak pada pemikiran Friedman dan Arief Sidharta tersebut, maka dalam konteks penelitian ini sub-sistem struktur hukum (*legal structure*) adalah penyelenggara Pemilu yang terdiri atas KPU, Bawaslu, dan DKPP. Sementara dalam konteks tindak pidana politik uang struktur hukum (*legal structure*) adalah Sentra Pelayanan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu) yang diturunkan dari sub-sistem penyelenggara Pemilu. Sentra Gakkumdu mulai diintrodusir sejak Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilu 2014.[409] Kedua struktur hukum tersebut akan diuraikan secara singkat mengenai kedudukan, kewenangan, dan fungsinya selanjutnya untuk disimpulkan keterhubungan dengan sub-sistem lain dalam kaitan dengan praktik politik uang dalam Pemilu.

---

[408] Arief Sidharta, *Refleksi tentang Ilmu Hukum: Seuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, cet,2 (Bandung: Mandar Maju, 2000), hlm.81.

[409] Pasal 267 UU Nomor 8 Tahun 2012.

Penyelenggara Pemilu mengalami evolusi konsepsi. Evolusi konsepsi tersebut terkait dengan tafsir konstitusional atas Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945 bahwa *"Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan, mandiri".* Dalam Pemilu 2004 baik Pemilu legislatif dalam rezim Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 maupun Pemilu Presiden dalam rezim Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 frasa *"suatu komisi pemilihan umum"* cenderung hanya dimaknai KPU. Namun, sejak dibentuknya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 frasa tersebut mulai menimbulkan multitafsir. Perdebatan makna *"suatu komisi pemilihan umum"* tersebut berakhir dengan keluarnya Putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Dalam pertimbangan hukumnya MK menyatakan bahwa frasa, *"suatu komisi pemilihan umum"*, dalam UUD NRI 1945 tidak merujuk pada satu nama institusi, akan tetapi pada fungsi penyelenggaraan Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.[410] Lebih lanjut MK menyatakan bahwa pengertian tersebut lebih dekat memenuhi maksud UUD NRI 1945 yang mengamanatkan adanya penyelenggara Pemilu yang bersifat mandiri untuk terselenggaranya Pemilu yang memenuhi prinsip-prinsip "luber" dan "jurdil". Penyelenggaraan Pemilu tanpa pengawasan oleh lembaga independen, akan mengancam prinsip-prinsip "luber" dan "jurdil" dalam pelaksanaan

[410] Putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010, h.111-112.

Pemilu itu sendiri. Oleh karena itu, Bawaslu harus diartikan sebagai lembaga penyelenggara Pemilu, sehingga fungsi penyelenggara Pemilu dilakukan oleh unsur penyelenggara, dalam hal ini KPU dan unsur pengawas Pemilu dalam hal ini Bawaslu.[411] Tafsir konstotusional MK tersebut diikuti oleh Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, sebagaimana tercermin dalam Pasal 1 angka 5.

Menariknya, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 mengintrodusir lembaga baru yang diberi nama Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP), sebagai lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu.[412] Menurut Jimly Asshiddiqie, ide pembentukan DKPP didasarkan pada pertimbangan pentingnya penegakan etika bagi penyelenggara Pemilu. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya penyelenggara Pemilu tidak hanya terkait dengan *rule of law*, tetapi juga *rule of ethic*. Bangsa ini selain menghadapi distorsi penegakan hukum, juga sedang mengalami guncangan nilai yang luar biasa.[413] Oleh karena itu, penegakan etika tidak kalah pentingnya dengan penegakan hukum, apalagi di kalangan penyelenggara Pemilu sebagai salah satu lembaga yang menentukan arah

---

[411] *Ibid.*

[412] Pasal 1 angka 22 UU Nomor 15 Tahun 2011.

[413] Jimly Asshiddiqie, "Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu; Mengawal Kehormatan Pemilu". Makalah disampaikan dalam kegiatan Sosialisasi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia dengan jajaran Pemerintahan Provinsi Aceh, LSM, Ormas, OKP, Parpol, Media Massa dan Akademisi, Banda Aceh, 21 Juni 2013, hlm. 1-2.

demokrasi.[414] Pembentukan DKPP tersebut mendapat penguatan melalui Putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010. Dengan demikian, sejak Pemilu 2014 penyelenggara Pemilu terdiri atas KPU, Bawaslu, dan DKPP.

Kemandirian KPU sebagai penyelenggara Pemilu juga mengalami evolusi konsepsi yaitu terkait dengan syarat untuk menjadi anggota yang hanya dipersyaratkan *mengundurkan diri dari keanggotan partai politik...pada saat mendaftar sebagai calon*. Ketentuan normatif tersebut juga dikoreksi oleh putusan MK yang mengharuskan pengunduran diri tersebut sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun sebelum mendaftar. Tafsir MK tersebut dimaksudkan untuk menjaga kemandirian anggota KPU, sehingga undang-undang harus meminimalisasi keanggotaan KPU yang memiliki potensi keberpihakan.

Bawaslu juga mengalami evolusi kelembagan sejak Pemilu 2004. Semula dalam Pemilu 1999 bernama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu yang disingkat Panwaslak, sejak *Undang*-Undang Nomor 12 Tahun 2004 yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilu 2004 diubah menjadi Panitia Pengawas Pemilu. Dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa untuk melaksanakan pengawasan Pemilu dibentuk Panitia Pengawas Pemilu Pusat, provinsi, Kabupaten/Kota hingga kecamatan dan berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 nama Panwaslu diubah menjadi Bawaslu. Namun demikian, sebelum Putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010, kedudukan Bawaslu dapat dikatakan kurang mandiri

[414] Ni'matul Huda dan M. Imam Nassef, *Penataan Demokrasi…Op.Cit*., hlm. 94.

karena masih tergantung pada KPU maka melalui putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010 ketergantungan Bawaslu pada KPU dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 oleh MK. Evolusi kelembagaan Bawaslu mengalami pemguatan melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 dimana pembentuk undang-undang menangkap spirit dari putusan MK melalui rumusan Pasal 69 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 yang menyatakan, *"Bawaslu dan Bawaslu Prvovinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat tetap"*. Ketentuan yang mempermanenkan Bawaslu provinsi sekaligus menjadi jawaban dualisme sifat kelembagaan Bawaslu antara pusat dan daerah yang menjadi salah satu penyebab inefektivitas pengawasan Pemilu 2009. Namun demikian, untuk tingkat Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu kecamatan, Panwaslu lapangan, dan Panwaslu Luar Negeri masih bersifat *ad hoc*.

Meskipun kelembagaan Bawaslu terus mengalami evolusi berupa penguatan kedudukan dan kewenangan, tetapi sementara pengamat menilai kinerja Bawaslu dari 2012 sampai dengan 2019 dinilai belum memuaskan. Terbukti pengawasan terhadap tahapan-tahapan penyelenggaraan Pemilu 2014 masih belum maksimal. Begitu pula terhadap pelanggaran-pelanggaran dalam tahap kampanye, pengawasan yang dilakukan Bawaslu dan jajarannya dinilai kurang "bertaji". Dalam melakukan penindakan terhadap pelanggaran-pelanggaran tersebut, Bawaslu terlihat masih ragu-ragu. Koordinator Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR) mengatakan bahwa pengawasan terhadap

tahapan-tahapan penyelenggaraan Pemilu 2014 justru lebih banyak dilakukan oleh masyarakat.[415]

DKPP sebagaimana dua penyelenggara Pemilu lainnya juga mengalami evolusi kelembagaan dan kewenangan. Kehadiran DKPP sudah menjadi bagian dari indikator Pemilu yang bersih. Integritas penyelenggara Pemilu sebagaimana dielaborasi dalam laporan kinerja Global Commision on Election, Democrazy and Security, merujuk pada kepatuhan yang kukuh pada nilai moral dan etik.[416] Dalam kajian filsafat etika, seperti pandangan Haryatmoko etika dimengerti sebagai refleksi filosofis tentang moral. Jadi etika lebih merupakan wacana normatif (tidak selalu harus berupa perintah yang mewajibkan, karena bisa juga kemungkinan bertindak) yang membahas tentang baik atau jahat. Etika lebih dipandang sebagai seni hidup yang mengarahkan ke kebahagiaan dan kebijaksanaan.[417]

Pentingnya mewujudkan penyelenggara Pemilu yang memiliki etika yang tinggi didasarkan pada pemahaman bahwa Pemilu diselenggarakan bukan sekedar untuk memilih pemimpin tetapi juga untuk menjunjung tinggi dan menegakkan hak asasi manusia dan prinsip-prinsip demokrasi. Apabila Pemilu tidak diselenggarakan dengan basis moralitas dan etik maka berpotensi melahirkan Pemilu yang tidak bertanggungjawab yang

[415] *Kompas*, 5 Agustus 2013.
[416] Ni'matul Huda dan M. Imam Nassef, *Penataan Demokrasi…Op.Cit*., hlm 121.
[417] Haryatmoko, *Etika Publik untuk Integritas Pejabat Publik dan Politisi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2013), hlm. 2.

berimplikasi pada rendahnya partisipasi politik dan hilangnya kepercayaan publik pada proses demokrasi.

Indonesia sebagai bagian dari masyarakat demokratis dunia yang sedang melaksakanan konsolidasi demokarsi, tidak hanya sedang mengembangkan konsep Pemilu yang berintegritas tetapi juga telah mewujudkan dalam penyelenggaraan Pemilu dengan membentuk DKPP. Kelembagan DKPP juga mengalami evolusi yang dimulai sejak Pemilu 2004, bahkan ketika masih bernama DK KPU dan masih bersifat *ad hoc*, sementara kalangan menilai DK KPU menuai prestasi yang cukup baik dengan mengungkap berbagai pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu.[418] DK KPU juga mengalami transformasi kelembagaan dan kewenangan melalui Putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010. Kemudian dikuatkan oleh Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Transformasi tersebut didasari pada paradigma baru mengenai kelembagaan penyelenggara Pemilu bahwa KPU, Bawaslu, dan DKPP merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggara Pemilu sehingga masing-masing lembaga harus bersifat tetap dan mandiri.

Dari urian sub-bagian ini dapat disimpulkan sebagai berikut:

a. Semula, hanya KPU yang dipahami sebagai penyelenggara Pemilu tetapi karena peranan putusan Mahkamah Konstitusi yang

[418] Global Commision on Election, *Democracy and Security, Deepeening Deocracy: A Strategy for Improving the Integrity of Election Worldwide*, (Genewa: Kofi Annan Foundation in Coorporation with International Institute for Democracy and Election Assistance, 20130, h.31.

berpengaruh terhadap fugsi legislasi maka kelembagaan penyelenggara Pemilu tidak hanya dilkukan KPU saja melainkan oleh Bawaslu dan DKPP sebagai satu kesatuan sistem penyeleggara Pemilu yang bersifat tetap dan mandiri.

b. Evolusi kelembagaan dan kewenangan penyelenggara Pemilu tersebut sejatinya karena Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu tidak steril dari kepentingan partai politik yang menyusupkan kepentingan melalui kebijakan legislasi. Akan tetapi, Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal dan penafsir konstitusi cukup berhasil mempengaruhi fungsi legislasi sehingga kebijakan legislasi di bidang Pemilu diarahkan lebih dekat kepada kehendak konstitusi.

2. Kelembagan Penegakan Hukum Pemilihan Umum

Dalam rangka penegakan hukum pidana Pemilu *inheren* penegakan hukum tindak pidana politik uang dibentuk satu unit kerja atau satu lingkungan jabatan yang diberi nama Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu). Sentra Gakkumdu ini adalah pusat aktivitas penegakan hukum tindak pidana Pemilu yang terdiri atas unsur Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota, Kepolisian Resor, dan Kejaksaan Agung RI, Kejaksaan Tinggi, dan/atau Kejaksaan Negeri.[419]

[419] Pasal 1 angka 38 UU Nomor 7 Tahun 2017.

Sentra Gakkumdu ini mulai diperkenalkan sejak Pemilu 2014.[420] Sentra Gakkumdu dirancang untuk menegakkan hukum tindak pidana Pemilu termasuk dalam hal ini tindak pidana politik uang. Penegakan hukum Pemilu merupakan implementasi dari prinsip "adil" dan "jujur" dalam penyelenggaraan Pemilu. Sistem keadilan Pemilu merupakan instrumen penting untuk menegakkan hukum dan menjamin sepenuhnya penerapan prinsip demokrasi melalui pelaksanaan Pemilu yang bebas, jujur, dan adil. Sistem keadilan Pemilu dikembangkan untuk mencegah dan mengidentifikasi ketidakberesan Pemilu, sekaligus sebagai sarana dan mekanisme untuk membenahi ketidakberesan tersebut dan memberikan sanksi kepada pelaku pelanggaran.[421] Keadilan Pemilu mencakup cara dan mekanisme yang tersedia di suatu negara tertentu, komunitas lokal atau di tingkat regional atau internasional untuk: (1) menjamin bahwa setiap tindakan prosedur, dan keputusan, dan keputusan terkait dengan proses Pemilu sesuai dengan kerangka hukum; (2) melindungi atau memulihkan hak pilih; dan (3) memungkinkan warga yang meyakini bahwa hak pilih mereka telah dilanggar untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan, dan mendapatkan putusan.[422]

Keadilan Pemilu menjadi bagian integral dari fungsi hukum Pemilu. Menurut Lawren M. Friedman, ada tiga fungsi hukum, yaitu pengendalian

---

[420] Pasal 267 UU Nomor 8 Tahun 2012.

[421] Rahmat Bagja dan Dayanto, *Hukum Acara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu-Konsep, Prosedur, dan Pelaksanaan*, (Depok: RajaGrafindo Persada, 2020), h. 22.

[422] *Ibid.*

sosial (*social control*), penyelesaian sengketa (*dispute settlemen*), dan perekayasaan sosial (*social engineering*). Apabila fungsi hukum sebagaimana pemahaman Friedman diaplikasikan ke dalam hukum Pemilu maka fungsi hukum Pemilu juga dapat merujuk pada fungsi hukum dalam arti umum tersebut. *Pertama*, tidak dapat dibayangkan betapa kekacauan sosial bisa tidak dapat terkendali manakala pelanggaran-pelanggaran Pemilu dibiarkan tanpa ada mekanisme penyelesaiannya yang baku, berkeadilan dan berkepastian. Ketika penyelesaiannya yang baku, berkeadilan dan berkepastian sudah berjalan dengan baik maka rakyat akan mendapat manfaat dari proses panjang dari Pemilu. Pada titik ini sudah bersinggungan dengan tujuan hukum yang dikemukakan Gustav Radbruch yang membagi tujuan hukum menjadi tiga, yaitu keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Keadilan Pemilu adalah aspek aksiologis dari hukum Pemilu yang paling sulit dijelaskan. Sebagai aspek aksiologis dari hukum Pemilu, keadilan Pemilu menempatkan posisi paling ideal. Dalam akar historisnya, keadilan merupakan konsep filsafat, sehingga nafas dari keberlakuan filosofis suatu norma hukum adalah ada tidaknya keadilan, demikian halnya dengan keadilan Pemilu. Hal ini berbeda dengan kepastian hukum, yang sebenarnya lebih mengacu kepada pendekatan yuridis formal. Kepastian hukum Pemilu mengacu pada konsep keberlakuan norma-norma Pemilu yang diatur dalam perundang-undangan Pemilu karena memang norma-norma Pemilu tersebut telah memenuhi syarat-syarat prosedural untuk ditetapkan sebagai hukum tertulis.

Kepastian hukum Pemilu hanya mungkin dicapai apabila daya prediktabilitas penerapannya tinggi. Artinya, setiap penyelenggara Pemilu, peserta Pemilu, dan rakyat harus mempunyai keyakinan bahwa apabila terjadi pelanggaran tindak pidana Pemilu *in casu* tindak pidana politik uang maka dapat memperkirakan konklusi atau putusan apa yang bakal diterima oleh peserta Pemilu dan rakyat pemilih. Sementara kemanfaatan adalah aspek aksiologis dari hukum Pemilu. Dalam konteks larangan praktik politik uang, kemanfaatan dari penegakan hukum tindak pidana politik uang dapat bersentuhan dengan nilai-nilai ekonomis yaitu biaya politik yang dapat ditekan.

Pembentukan Gakkumdu tersebut melekat pada Bawaslu, Bawaslu provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota. Gakkumdu terdiri atas penyidik yang berasal dari kepolisian, penuntut yang berasal dari kejaksaan. Dalam menjalankan tugasnya, disamping berpdemonan pada hukum formil sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) juga dalam Undang-Undang Pemilu. Hukum formil penangaan tindak pidana Pemilu yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu berkaitan dengan tata cara penanganan tindak pidana Pemilu. Sementara hukum materiil Gakkumdu berpedoman pada ketentuan-ketentuan pidana Pemilu yang dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 diatud dalam Pasal 488 sampai dengan Pasal 554.

Bawaslu dan jajarannya bersama kepolisian memegang peranan yang penting, yaitu menentukan apakah laporan tindak pidana Pemilu

merupakan perbuatan atau tindakan yang diduga merupakan tindak pidana Pemilu atau bukan, setelah dikordinasikan dengan kepolisian.423 Dalam praktik yang terjadi selama penyelenggaraan Pemilu, tahap pertama ini merupakan titik krusial, karena dapat tidaknya suatu dugaan perbuatan atau tindakan merupakan tindak pidana Pemilu atau bukan. Banyak pelanggaran yang oleh Bawaslu diindikasikan sebagai tindak pidana Pemilu tetapi setelah dikordinasikan dengan kepolisian dinilai bukan sebagai tindak pidana Pemilu.

Titik krusial berikutnya adalah tahap penyelidikan dan penyidikan. Titik krusian ini disamping terkait dengan pandangan subjektif penyidik juga terkait dengan waktu yang hanya dibatasi dalam waktu paling lama 1 x 24 (satu kali dua puluh empat) jam. Dengan keterbatasan waktu yang hanya paling lama 1 x 24 (satu kali dua puluh empat) jam maka sangat mungkin dengan alasan melewati batas waktu suatu dugaan tindak pidana politik uang menjadi berhenti di tingkat penyelidikan. Rentang waktu yang relatif panjang dimiliki oleh penyidik yang mempunyai waktu 14 (empat belas) hari menyampaikan kepada penuntut umum.[424] Namun kepolisian mempunyai waktu total 6 (enam) hari untuk melengkapi berkas jika oleh jaksa penuntut umum dinilai belum lengkap.[425] Sementara penuntut umum mempunyai waktu 5 (lima) untuk melimpahkan berkas perkara ke pengadilan. Pengadilan mempunyai waktu paling lama 7 (tujuh) hari sejak

423 Pasal 476 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 7 Tahun 2017.
424 Pasal 480 ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 2017.
425 Pasal 480 UU Nomor 7 Tahun 2017.

menerima berkas pelimpahan dari penuntut umum untuk memutus perkara. Sangat mungkin, sebagaimana penulis temukan dalam Bab III, putusan pengadilan tingkat pertama diajukan banding dengan tenggang waktu 3 (tiga) hari, dan pengadilan tinggi mempunyai waktu 7 (tujuh) hari untuk memeriksa permohona banding. Putusan pengadilan tinggi dalam perkara tindak pidana Pemilu merupakan upaya hukum terakhir.

Dari pendekatan perundang-undangan yang mengatur mengenai proses dan substansi hukum *in casu* Tata cara penanganan tindak pidana Pemilu dan ketentuan pidana Pemilu menunjukkan bahwa hukum penegakan Pemilu lahir dari proses yang demokratis. Kelahiran hukum yang menampilkan karakter demokratis tersebut bukan semata-mata karena dorongan dari kekuasaan untuk mengatur dari pembentuk undang-undang pasca reformasi, tetapi masyarakat sendiri menghendaki agar kekuasaan membentuk hukum. Dengan perkataan lain, dari aspek substansi hukum aturan hukum yang akan ditegakkan telah mengatur cara-cara penegakan hukum yang benar dan materi muatan sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat. Ditinjau dari aspek keadilan, pranata hukum politik uang tidak mempunyai jarak yang jauh atau terlalu tinggi dengan kesadaran dan kenyataan sosial yang berlaku.

3. Problema Sistemik Penegakan Hukum Tindak Pidana Politik Uang

Sebagaimana diuraikan pada sub-bab 1 da sub-bab 2 di atas, bahwa budaya hukum masyarakat yang semakin rasional, pragmatis, dan materialistis menjadi “ladang yang subur “ bagi praktik politik uang dalam

Pemilu, dan kebijakan legislasi yang melahirkan problem sistemis kepartaian yang melahirkan berpolitik berbiaya mahal dan problem kepemiluan yang melahirkan sistem Pemilu yang bersifat terbuka dan langsung sehingga pengaruh uang semakin besar dalam pencapaian target-target politik.

Akan tetapi, persoalan pokoknya apakah benar semata-mata pada sistem kepartaian dan sistem Pemilu itu sendiri, karena pilihan sistem terbuka dan langsung merupakan jawaban dari problematika yang ditimbulkan oleh sistem yang dipilih sebelumnya. Mengapa pula partai politik dan para politisi memilih pendekatan instan "politik uang" untuk mempengaruhi pilihan rakyat ? Jawaban yang paling lazim terhadap pertanyaan biasanya menunjuk pada kelemahan pengawasan dan penegakan hukum. Namun sesungguhnya ada masalah esensial yang harus dibereskan terlebih dahulu. Bila politik uang menjadi tren umum semua partai politik dalam memenangkan Pemilu, kemudian pengawasan dan penegakan hukum dilaksanakan dengan sekeras-kerasnya, mungkin yang terjadi justru kekacauan politik. Semua partai dan semua kandidat tidak ada yang bebas dari jeratan hukum. Pemilu bisa berantakan dan sangat mungkin menimbulkan ketidakpastian nasional. Apalagi isunya bergeser ke tebang pilih dalam penegakan hukum, sesuatu yang mudah terjadi di negeri ini.

Dewasa ini telah terjadi krisis nilai. Politik sebagai sistem nilai inti dalam sistem demokrasi telah mengalami anomali karena desakan

kekuatan uang. Tidak banyak yang menyadari bahwa sistem politik yang telah kehilangan spirit politiknya apakah masih dapat disebut sistem politik sebagai bagian dari sistem demokrasi? Bukankah sama buruknya dengan sistem otoriter yang merampas hak-hak dasar kedaulatan rakyat dengan kekuasaan dibandingkan sistem serba uang yang merampas kedaulatan rakyat dengan kekuatan uang? Memang partai-partai politik di Indonesia baru belajar berdemokrasi dan belum memiliki kultur demokrasi yang kuat. Partai-partai politik menjalankan demokrasi secara mengalir sesuai dengan pengalaman. Ketika pendekatan politik uang terbukti efektif dalam memenangkan kontestasi, maka sebagian besar politisi dan partai politik menggunakan cara yang sama. Dalam ketimpangan sosial dan ketimpangan ekonomi yang masih tajam di Indonesia, kekuatan modal hanya berada di tangan beberapa kelompok orang saja. Bila tidak ada perubahan, masa depan politik Indonesia merupakan ancaman besar bagi nasib sebagian besar rakyat Indonesia.

Dari uraian pada sub-bab ini dapat disimpulkan sebagai berikut:

a. Penyelenggara Pemilu mengalami evolusi kelembagaan dan kewenangan sehingga menimbulkan problem kelembagaan.
b. Kelembagaan penegakan hukum pidana Pemilu dalam bentuk Sentra Gakkumdu menjadi titik krusial dalam penegakan hukum praktik tindak pidana politik uang karena lemahnya pengawasan dan rendahnya putusan yang tidak menimbulkan efek jera.

c. Problema sistemis penegakan hukum tindak pidana politik uang tidak semata-mata kelemahan pengawasan dan penegakan hukum tetapi ada persoalan yang lebih mendasar dalam perpolitikan Indonesia yaitu hilangnya spirit politik sebagai sistem nilai karena partai-partai politik belum memiliki kultur demokrasi yang kuat sehingga kalau dilakukan penegakan hukum dengan sekeras-kerasnya, mungkin yang terjadi justru kekacauan politik. Semua partai dan semua kandidat tidak ada yang bebas dari jeratan hukum. Pemilu bisa berantakan dan sangat mungkin menimbulkan ketidakpastian nasional.

Hasil penelitian dan pembahasan pada Bab IV dapat disimpulkan sebagai berikut:

Pertama**,** kebijakan legislasi di bidang kepartaian dan kepemiluan justru menimbulkan problem sistemik kepartaian dan problem sistemik kepemiluan. Kebijakan multipartai merupakan kebijakan di tingkat hulu tetapi dalam rangka memperkuat sistem pemerintahan presidensil maka kebijakan multipartai tersebut secara alamiah diarahakan ke sistem multipartai sederhana. Akan tetapi, untuk mencapai kebijakan multipartai sederhana justru melahirkan problem sistemik kepartaian karena rute yang harus ditempuh untuk menuju titik hilir multipartai sederhana partai-partai politik harus melewati berbagai persyaratan yang sangat berat sehingga melahirkan berpolitik biaya mahal. Akibatnya, partai politik menempuh upaya yang rasional dan pragmatis yaitu dengan menyandarkan pada politisi berkekuatan uang dan menempuh praktik politik uang ketika menghadapi

perhelatan Pemilu, agar mampu bertahan dan meraih posisi politik yang kompetitif.

Kebijakan legislasi di bidang Pemilu dibentuk Undang-Undang Pemilu tetapi tidak berdaya laku lama atau berkelanjutan karena selalu direvisi atau diubah dalam jangka pendek setiap menjelang Pemilu, satu sebab diantaranya karena pengaruh dari putusan Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, kebijakan legislasi di bidang Pemilu kurang bersifat baik dan tidak memiliki karakteristik berkelanjutan.

Kebijakan legislasi di aspek sistem kepemiluan juga dalam rangka menuju kebijakan multipartai sederhana dalam rangka memperkuat sistem pemerintahan presidensil. Perubahan sub-sistem dalam Pemilu meskipun memiliki landasan rasional yang kuat, ternyata tidak menghasilkan sistem demokrasi yang berkualitas, karena: (a) perubahan sistem Pemilu bersifat calon terbuka dan dipilih secara langsung, yang tujuan akhirnya agar para pejabat yang terpilih memiliki dedikasi penuh untuk berjuang bagi rakyat yang memilihnya, justru menghasilkan pejabat negara yang banyak tersandung masalah korupsi. (b) setiap perubahan sistem Pemilu membawa perubahan pada sub-sistem lainnya secara kompatibel, seperti sub-sistem secara langsung dan suara terbanyak ternyata menjadi penyebab utama dominasi uang dalam politik sehingga praktik politik uang akan selalu menjadi problem akut dalam Pemilu di Indonesia.

Kedua**,** Budaya masyarakat menganggap pemberian uang atau barang dalam Pemilu sebagai hal yang wajar dan lumrah karena masyarakat

terdesak untuk memenhui kebutuhan dasarnya, baik kebutuhan fisik, mental, dan sosial. Terjadi pola keterhubungan antarberbagai peran dan fungsi dalam sistem kepemiluan dalam hal ini rakyat sebagai pemilih yang membutuhkan uang dan peserta Pemilu sebagai pihak yang memerlukan dukungan dari pemilih sehingga terjadi hubungan *simbiosis mutualisma* yang merangsang timbulnya politik uang dalam Pemilu. Akibat budaya, opini-opini, dan kepercayaan-kepercayaan masyarakat membuat praktik politik uang dalam Pemilu akan selalu menjadi problem yang akut dalam Pemilu.

Ketiga**,** Penyelenggara Pemilu mengalami evolusi kelembagaan dan kewenangan sehingga menimbulkan problem kelembagaan. Kelembagaan penegakan hukum pidana Pemilu dalam bentuk Sentra Gakkumdu menjadi titik krusial dalam penegakan hukum praktik tindak pidana politik uang karena lemahnya pengawasan dan rendahnya putusan yang tidak menimbulkan efek jera. Problema sistemis penegakan hukum tindak pidana politik uang tidak semata-mata kelemahan pengawasan dan penegakan hukum tetapi ada persoalan yang lebih mendasar dalam perpolitikan Indonesia yaitu hilangnya spirit politik sebagai sistem nilai karena partai-partai politik belum memiliki kultur demokrasi yang kuat sehingga kalau dilakukan penegakan hukum dengan sekeras-kerasnya, mungkin yang terjadi justru kekacauan politik. Semua partai dan semua kandidat tidak ada yang bebas dari jeratan hukum. Pemilu bisa berantakan dan sangat mungkin menimbulkan ketidakpastian nasional.

BAB V

REKONSTRUKSI REGULASI TINDAK PIDANA POLITIK UANG DALAM PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA YANG BERBASIS KEADILAN

Sub-bab ini akan menguraikan latar belakang dan landasan mengapa menggagas perlunya konstruksi hukum tindak pidana politik uang berbasis keadilan. Dari uraian pada bab-bab sebelumnya penelitian ini menemukan empat hal, *pertama* Kebijakan kepartaian dan kepemiluan menimbulkan problem sistemik kepartaian dan problem sistemik kepemiluan. Kebijakan multipartai di tingkat hulu menuju sistem multipartai sederhana justru melahirkan problem sistemik kepartaian karena partai-partai politik harus melewati berbagai persyaratan yang sangat berat sehingga melahirkan berpolitik biaya mahal, Akibatnya, partai politik menyandarkan pada politisi berkekuatan uang dan menempuh praktik politik uang agar mampu bertahan dan meraih posisi politik yang kompetitif. Kebijakan legislasi di bidang Pemilu kurang bersifat baik dan tidak memiliki karakteristik berkelanjutan. Disamping itu, sistem Pemilu dengan calon terbuka dan dipilih secara langsung justru menghasilkan pejabat negara yang banyak tersandung masalah korupsi karena. Sub-sistem secara langsung dan suara terbanyak ternyata menjadi penyebab utama dominasi uang dalam politik sehingga praktik politik uang.

Kedua, Budaya masyarakat menganggap politik uang dalam Pemilu sebagai hal yang wajar dan lumrah sehingga terjadi hubungan *simbiosis mutualisma* yang juga merangsang timbulnya politik uang dalam Pemilu.

Ketiga, Sentra Gakkumdu yang menjadi titik krusial dalam penegakan hukum tindak pidana politik uang tidak menimbulkan efek jera karena lemahnya pengawasan dan rendahnya putusan pengadilan. Di samping itu, partai-partai politik belum memiliki kultur demokrasi yang kuat sehingga semua partai politik dan banyak kandidat yang bebas dari jeratan hukum.

Keempat, Tidak ada sanksi bagi partai politik pengusung Caleg yang melakukan pelanggaran politik uang. Ketiadaan sanksi bagi partai politik dipandang sebagai kesengajaan dari pembentuk undang-undang yang *nota bene* dibentuk oleh DPR sebagai representasi dari wakil-wakil partai politik dan pemerintah yang juga berasal dari partai politik untuk menghindarkan partai politik dari jeratan hukum dalam hal ini Ketika kadernya melakukan politik uang.

Oleh karena itu, pertanyaan yang gayut diajukan adalah apa arti penting rekonstruksi tindak pidana politik uang berbasis keadilan. Setelah memahami arti penting tersebut apa saja yang hendak direkonstruksi sehingga praktik politik uang dapat dicegah. Penulis menawarkan beberapa gagasan, yang *pertama,* rekonstruksi paradigma, baik paradigma demokrasi Pancasila, paradigma Pemilu, dan paradigma kekuasaan politik. *Kedua,* rekonstruksi hukum, hukum disini adalah hukum dalam pandangan Friedman yaitu bukan saja dalam substansi hukum, melainkan juga struktur hukum, dan budaya hukum. Gagasan tersebut akan diuraikan secara singkat di bawah ini.

A. Rekonstruksi Paradigma

Pernyataan Winters bahwa demokrasi Indonesia adalah demokrasi tanpa hukum, menurut penulis dalam beberapa hal harus ditolak, dan dalam beberapa aspek yang lain dapat diterima. Pandangan Winters yang harus ditolak adalah karena perkembangan demokrasi di Indonesia dibarengi dengan penataan sistem hukum yang semakin demokratis. Penataan hukum yang semakin demokratis tersebut ditandai dengan pembentukan perundang-undangan yang semakin partisipatif, non-elitis, dan tersedianya mekanisme hukum untuk menilai apakah perundang-undangan yang dibentuk mencerminkan rasa keadilan, dijamin dan dilinduginya hak-hak asasi warga negara, termasuk hak-hak konstitusional warga negara. Singkatnya dibentuknya institusi-institusi baru di bidang hukum seperti Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, dan lain-lain yang menopang sistem hukum dan demokrasi. Namun secara bersamaan, harus diakui bahwa penegakan hukum dalam beberapa hal mengalami kondisi yang memprihatinkan dan praktik politik uang menjadi "totonan" yang memalukan karena terjadi secara vulgar, terstruktur, sistematis, dan masif. Oleh karena itu, diperlukan *soft strategy* untuk mencegah praktik politik uang dalam Pemilu.

Pencegahan tindak pidana politik uang tidak dapat dilakukan secara serampangan dan tidak terukur, apalagi tanpa kekuatan solidaritas dan kesadaran intelektual. Di samping itu, tidak dapat juga dimulai dari satu perspektif dan pendekatan saja, karena politik uang merupakan tindak pidana yang melibatkan banyak karakter dan pendekatan. Praktik politik uang

memiliki pola, jaringan dan kekuatan. Ia dapat terjadi dari hulu sampai ke hilir, mengendalikan banyak aspek dari kehidupan sosial, dapat menekan penegakan hukum, mengedalikan birokrasi Pemilu dan bahkan memanipulasi peraturan perundang-undangan di bidang Pemilu. Upaya pencegahan praktik politik uang dalam skema yang lebih luas, jika bersandar pada alasan di atas, harus meliputi banyak aspek, terutama kesadaran dan cara pandang masyarakat terhadap praktik politik uang, budaya jual beli suara dan sebagainya. Memulai dari aspek ini, pendekatan tidak bisa represif, ia preventif. Konsepnya harus lebih kuat dan strateginya harus dapat direncanakan, bisa dioperasikan, dapat dievaluasi, dan seterusnya.

Apabila skema pencegahan dari segi yang *soft strategy* dapat dilakukan, maka akan mengurangi langkah represif. Penegakan hukum terhadap tindak pidana politik uang merupakan langkah represif guna memberi efek jera terhadap pelaku dan memberi pelajaran bagi yang lain agar tidak melakukan praktik politik uang tersebut.

Semakin sukses langkah *soft strategy* dalam pencegahan tindak pidana politik uang, seperti rekonstruksi paradigma tentang demokrasi Pancasila rekonstruksi paradigma kekuasaan politik, rekonstruksi institusi politik, rekonstruksi hukum, dan rekonstruksi kultur, maka secara gradual akan mengurangi praktik politik uang. Dengan memahami arti penting rekonstruksi tindak pidana politik uang berbasis keadilan maka rekonstruksi hukum tindak pidana politik uang berbasis keadilan menurut penulis diarahkan pada

rekonstruksi paradigma, rekonstruksi konstruksi normatif perundang-undangan, dan rekonstruksi budaya.

1. Paradigma Demokrasi Pancasila

Merekonstruksi hukum tindak pidana politik uang berbasis keadilan pertama-tama menurut penulis melalui merekonstruksi paradigma mengenai demokrasi Pancasila. Pertanyaan yang gayut diajukan adalah mengapa rekonstruksi dimulai dari demokrasi Pancasila. Jawaban atas pertanyaan tersebut adalah dalam praktik berdemokrasi selama ini seolah dipahami bahwa demokrasi adalah tujuan. Hal ini dapat dilihat dari ungkapan seperti negara demokratis, pemerintahan yang demokratis, dan Pemilu yang demokratis.

Cara pandang tersebut harus direkonstruksi, karena dengan menjadikan demokrasi seolah sebagai tujuan akan mengabaikan proses. Tujuan demokrasi yang baik sangat ditentukan oleh proses berdemokrasi yang baik. Oleh karena itu pemahaman demokrasi yang benar adalah demokrasi sebagai "cara", "prosedur" bukan "tujuan". Demokrasi harus dipahami sebagai "cara" mencapai tujuan, dan bukan tujuan itu sendiri. Maka logikanya ialah bahwa suatu bentuk demokrasi tidak dapat diterapkan begitu saja secara kaku dan "dogmatis", jika diperkirakan justru merusak atau mengganggu hasil-hasil positif perkembangan negara yang telah dicapai. Adalah *absurd* untuk melakukan hal demikian. Karena esensinya adalah proses, maka beberapa ahli, seperti Willy Eichler, berpendapat

bahwa demokrasi bukanlah suatu nilai statis yang terletak di suatu rempat di depan kita, lalu kita bergerak menujuke sana untuk mencapainya.

Bagi Eichler[426] demokrasi adalah suatu nilai dinamis, karena nilai esensialnya adalah proses ke arah yang lebih maju dan lebih baik dibanding dengan yang sedang dialami oleh suatu masyarakat atau negara. Jadi Eichler melihat bahwa demokrasi adalah identik dengan demokratisasi. Yang penting adalah bahwa dalam suatu masyarakat atau negara terdapat proses terus-menerus, secara dinamis dalam gerak perkembangan dan pertumbuhan ke arah yang lebih baik. Cukup suatu masyarakat disebut demokratis selama ia bergerak tanpa henti menuju kepada yang lebih baik itu.[427] Meskipun begitu, perlu disadari bahwa demokrasi sebagai "cara" atau "jalan" akan menentukan kualitas tujuan yang dicapai oleh suatu masyarakat. Suatu tujuan yang dicapai secara demokratis akan memiliki kualitas keabsahan yang lebih tinggi daripada dicapai secara tidak demokratis. Apalagi, seperti dikatakan Albert Camus, tidak boleh ada pertentangan antara cara dan tujuan. Jika tujuan membenarkan cara yang digunakan, maka cara yang digunakan itu sendiri ikut membenarkan tujuan yang dicapai. Inilah salah satu sendi pandangan hidup demokratis.

---

[426] Nurcholis Majid, *Tradisi Islam-Peran dan Fungsinya dalam Pembangunan di Indonesia*, (Jakatta: Paramadina, 1997), h. 210.

[427] Willy Eichler, *Fundamental Values and Basic Demands of Democratic Sosialism*, (Bads Gidesburg, RFJ: FES, 1968), h. *Ibid.*

"Pandangan hidup demokratis bertumpu dengan teguh di atas asumsi bahwa cara harus bersesuaian dengan tujuan. Ketentuan inilah, jika dipraktikkan, yang akan memancarkan tingkah laku demokratis dan membentuk moralitas demokratis".[428]
Atau seperti yang didendangkan oleh Ferdinand LaSalle,

"Show us not the aim without the way
For ends and means on earth are so entangled
That changing one, you change the other too:
each different parth brings other ends in view"[429]
(Janganlah kami ditunjukkan hanya tujuan, tanpa cara
Sebab tujuan dan cara di dunia ini sedemikian terjalin (erat)
Mengubah salah satu akan berarti merubah satunya lagi juga:
Setiap cara yang berbeda akan menampakkan tujuan yang lain).

Oleh karena demokrasi adalah "cara" atau "jalan" maka paradigma demokrasi harus direkonstruksi sesuai nilai-nilai Pancasila, dimana sila pertama Pancasila sebagai dasar, sila kedua, sebagai pancaran sila pertama, sila ketiga sebagai wahana, sila keempat sebagai cara, dan sila kelima sebagai tujuan. Sila pertama, yaitu sila Ketuhanan Yang Maha Esa. Sila ini dapat disebut sebagai sila dasar untuk sila-sila yang lain. Sebab, Ketuhanan Yang Maha Esa, yang memberi dasar bagi kehidupan berkeimanan dan berketakwaan ini, merupakan sumber dari tiga hal yang hakiki dalam hidup. *Pertama,* Ketuhanan Yang Maha Esa adalah dasar utama dan hakiki bagi adanya kesadaran tentang makna dan tujuan hidup. Semua orang sedikit banyak memiliki tujuan hidup dan menginginkan hidupnya itu bermakna. Tetapi, runtuhnya komunisme itu menjadi bukti nyata bahwa suatu makna dan tujuan hidup tidak cukup hanya bersifat duniawi melainkan harus

[428] The democratic way of life rests firmly upon the assumption that means must be Consonant with ends. It is this rule which, when practiced, emanates as democratic behavior and construcs a pattern of democratic morality. [T.V. Smith dan Eduard C. Lindeman, *The Democratic Way of Life*, (New York, 1951)], hlm.100.

[429] *Ibid*, hlm. 103.

bersifat *ukhrowi.* Dengan runtuhnya komunisme juga menjadi peringatan bahwa kehidupan demokrasi Indonesia harus berorientasi pada yang bersifat Maha Tinggi atau transcendental, yaitu Allah SWT. Adanya kesadaran tentang makna dan tujuan hidup merupakan pangkal pertama dan utama bagi ketahanan mental. *Kedua,* Ketuhanan Yang Masa Esa adalah dasar utama dan hakiki bagi kesadaran etis dan moral demokrasi. Ketuhanan Yang Masa Esa memberi keteguhan wawasan tentang benar dan salah, serta tentang baik dan buruk dalam berdemokrasi. Pelaku demokrasi yang memiliki kesadaran tentang makna dan tujuan demokrasi harus menyadari tentang adanya dimensi kehidupan yang lebih penting, lebih hakiki, dan lebih menjamin keadilan dan kemakmuran, tidak hanya dalam kehidupan duniawi tetapi yang lebih penting adalah kehidupan *ukhrowi.* Oleh karena itu, demokrasi yang Berketuhanan Yang Maha Esa akan senantiasa mempraktikkan demokrasi dengan penuh tanggungjawab secara etis dan moral.

Sila perikemanusiaan yang adil dan beradab harus dipandang sebagai kelanjutan langsung serta rangkaian kesatuan dengan Sila Ketuhanan Yang Maha Esa adalah dimensi kepercayaan yang bersifat perorangan, pribadi, dan tersimpan dalam diri sendiri sehingga tidak mungkin dicampuri, diketahui, atau diintervensi oleh orang lain. Dimensi keimanan dan takwa adalah rahasia masing-masing pribadi manusia yang tidak dapat diuji, diawasi, atau pun sekedar diketahui oleh orang lain. Oleh karena itu, Ketuhanan Yang Maha Esa *an sich*, yakni, dalam artian yang abstrak murni,

tidak cukup sebagai landasan hidup individual dan sosial. Ketuhanan Yang Masa Esa memerlukan penjabaran suatu nilai yang secara potensial bersifat *inheren* padanya. Penjabaran itu terwujud dalam bentuk menguatnya keinsafan moral dan keinsafan etis atau wawasan budi pekerti yang luhur. Dalam budi pekerti yang luhur itu adalah pola yang mendapat ridha Allah SWT dari tata cara pergaulan manusia dengan sesamanya. Oleh karena itu landasan demokrasi Pancasila yang baik adalah Ketuhanan Yang Maha Esa dan diikuti dengan budi pekerti luhur yang merupakan wujud wawasan dari perikemanusiaan.

2. Paradigma Pemilihan Umum dan Kekuasaan

Selama ini dipahami bahwa Pemilu adalah mekanisme ketatanegaraan untuk memilih anggota badan legislatif dan pemimpin eksekutif dalam hal ini Presiden dan Wakil Presiden. Pemahaman tersebut adalah pemahaman normatif, akan tetapi ternyata cara pandang partai politik, peserta Pemilu dan masyarakat terhadap Pemilu mengalami anomali orientasi. Pemilu tidak lagi dipandang sebagai mekanisme ketatanegaraan untuk memilih anggota legislastif dan pemimpin nasional (Presiden) yang akan menentukan nasib bangsa dan negara lima tahun ke depan, tetapi kemudian dipandang sebagai ajang kompetisi untuk merebut kekuasaan secara legal sehingga demokrasi tidak dipandang sebagai cara melainkan sebagai tujuan. Ketika demokrasi menjadi tujuan maka kekuasaan politik baik dalam ranah legislatif maupun eksekutif akan disorientasi. Ketika kekuasaan politik menjadi tujuan maka esensi dari kekuasaan menjadi disorientasi.

Paradigma tentang kekuasaan politik juga harus direkonstruksi. Kalau Pemilu dipahami sebagai mekanisme demokrasi untuk memilih pemimpin maka kekuasaan politik juga harus dilakukan rekonstruksi paradigma kekuasaan politik. Penulis menawarkan satu paradigma kekuasaan menurut Islam. Kepemimpinan politik sebagaimana dipahami dalam praktik politik modern adalah bagian dari sistem politik yang tidak dikenal dalam kepustakaan hukum Islam.

Dalam kepustakaan Islam, persoalan kepemimpinan baru dikenal setelah meninggalnya Nabi s.a.w. Setelah Nabi s.a.w wafat, muncul dua prinsip yang lebih maju dalam sistem kenegaraan Islam klasik, yaitu *ikhtiyar* dan *bay'ah*. *Ikhtiyar* artinya pemilihan; seorang khalifah penerus Nabi s.a.w. harus dipilih di antara sahabat-sahabatnya. Setelah itu, khalifah terpilih harus dikukuhkan dengan *bay'ah* (sumpah setia). Keempat penerus Nabi Muhamamd s.a.w., yakni *khulafa' al-Rasyidin* (khalifah-khalifah yang terbimbing), semuanya dipilih melalui cara-cara yang berbeda-beda secara musyawarah dan disahkan melalui *bay'ah* umat muslim. Setelah pembunuhan yang menimpa khalifah ketiga dan keempat, yaitu Utsman bin Affan (23-35H/644-656M) dan Ali bin Abi Thalib (35-40H/656-661M)-muncul berbagai konflik dan peperangan diantara para pendukung mereka. Belakangan, pendukung Utsman bin Affan keluar sebagai pemenang, diwakili oleh Mu'awiyah bin Abu Sufyan yang mendirikan dinasti Umayyah, dan selanjutnya memperkenalkan prinsip monarki. Dengan demikian, Pemilu jelas-jelas sistem politik modern yang belum dikenal

dalam kepustakaan Islam. Namun demikian, ada spirit yang dapat dijadikan referensi dari tradisi klasik era *khulafa' al- Rasyidin*, yaitu prinsip-prinsip kekuasaan dalam Islam.

Paradigma kekuasaan dalam Islam adalah amanah. Prinsip kekuasan sebagai amanah, dapat dirujuk dari al Qur'an Surat an-Nisa: 58,

> "*Sesungguhnya Allah memerintahkan kamu menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimanya dan memerintahkan kamu apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkannya dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar dan Maha Melihat."*

Dalam pandangan Kuntowijoyo, kekuasaan manusia adalah *amanah* Tuhan yang harus diemban, tidak boleh bermain-main dengan kekuasaan. Dalam sebuah hadits, Nabi mengatakan bahwa setiap orang adalah pemimpin, dan akan dimintai pertanggungjawaban. *Accountability* di hadapan Tuhan Yang Maha Melihatharus disadari oleh setiap orang, supaya orang tidak melalaikan tugas-tugas kekuasaannya. Sementara menurut Tahir Azhary, perkataan amanah atau dalam bahasa Indonesia disebut dengan "amanat" diartikan sebagai "titipan" atau "pesan." Dalam konteks kekuasaan negara, perkataan amanah itu dapat dipahami sebagai suatu pendelegasian atau pelimpahan kewenangan dan karena itu kekuasaan itu dapat disebut sebagai mandat yang bersumber dari Allah.[430]

[430] *Ibid*, hlm..106.

Dalam nomokrasi Islam kekuasaan adalah suatu karunia atau nikmat Allah.[431] Artinya ia merupakan rahmat dan kebahagian baik bagi yang menerima kekuasaan itu maupun bagi rakyatnya. Ini dapat terjadi, apabila kekuasaan itu dijalankan menurut al-Qur'an dan Sunnah Nabi Muhammad saw. Sebaliknya, kalau kekuasaan itu dijalankan dengan cara yang menyimpang atau bertentangan dengan prinsip-prinsip yang telah diajarkan atau digariskan al-Qur'an dan Sunnah Nabi Muhammad saw maka kekuasaan itu akan kehilangan makna, yakni sebagai karunia dan rahmat dari Allah. Dalam keadaan yang demikian maka kekuasaan bukan lagi sebagai nikmat dan rahmat dari Allah SWT melainkan bencana dan laknat dari Allah SWT.

Pemilu sebagai sarana kedaulatan rakyat dalam rangka memilih pemimpin pun kepempinan itu bermakna amanat dari rakyat yang harus dipertanggungjawabkan oleh pemegang kekuasaan legislatif dan eksekuiuf. Dalam Islam, pertanggungjawaban tidak semata-mata di dunia kepada manusia tetapi yang lebih penting pertanggungjawaban itu pada hakikatnya kepada Allah SWT di akhirat. Meskipun karena perkembangan masyarakat yang sudah jauh berubah dengan kondisi dan demografi masyarakat tetapi *illat* (hukum asalnya) tidak berubah yaitu bahwa di mana ada kepercayaan maka disitu ada pertanggungjawaban.

[431] Kekuasaan adalah sutau karunia atau nikmat Allah yang merupakan suatu amanah kepada manusia untuk dipelihara dan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya sesuai dengan rinsip-prinsip dasar yang telah ditetapkan al-Qur'an dan dicontohkan oleh Nabi. Kekuasaan itu kelak akan dipertanggungjawabkan di hadapan Allah. (Lihat, M. Daud Ali, M.Tahir Azhary dan Habibah Daud, *Islam untuk Disiplin Ilmu Hukum Sosial dan Politik,* (Jakarta: Bulan Bintang, 1988), hlm..116.

Pemilu merupakan suatu realitas objektif untuk mengukur sejauhmana suatu partai politik dan para calon anggota legislatif termasuk calon Presiden dan Wakil Presiden mendapat amanat dari rakyat. Apabila suatu partai politik, calon anggota legislatif, dan calon presiden dan wakil presiden memperoleh suara yang banyak, apalagi keluar sebagai pemenang, menunjukkan partai politik, calon anggota legislatif, dan calon presiden dan wakil presiden tersebut mendapatkan amanat dari rakyat.

Termasuk keberhasilan dalam kehidupan lahiriah itu ialah keberhasilan dalam memperoleh kekuasaan politik. Kekuasaan politik bukanlah tujuan akhir perjalanan hidup menuju kebahagian, baik pribadi maupun bersama. Kekuasaan politik hanyalah sarana untuk mempermudah menapai tujuan itu. Karena itu, Nabi pun, setelah berhasil membebaskan Makkah dan kaum musyrik Quraish, diperintahkan Allah untuk ber-*tasbih* memuji-Nya dan memohon ampunan kepada-Nya. Yaitu, untuk meningkatkan diri kepada dataran nilai kehidupan yang lebih hakiki, sebagai kelanjutan dari kesuksesan beliau meletakkan prasarana kehidupan politik.

Dalam tradisi pengangkatan pejabat publik di Indonesia, sebelum memangku jabatan selalu didahului dengan pengambilan sumpah atau janji. Sumpah atau janji tersebut didahului dengan menyebut nama Allah. Ini berarti, dari lubuk hati yang paling dalam-yang dapat dinyatakan secara lahiriah lewat ucapan sumpah, bahwa pemangku jabatan publik berbuat dengan nama Allah dan bertujuan untuk ridha Allah, berjanji kepada bangsa

dan negara untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu menurut jabatannya dengan menjadikan Alah sebagai saksi sekaligus mengadung makna bahwa kapan saja dia siap mempertanggungjawabkan jabatannya.

Allah SWT berfirman, “Dan penuhilah janji, sesungguhnya janji itu pasti diminta pertanggungjawabannya.”(Al-Isra: 34). “Dan tepatilah perjanjian dengan Allah apabila kalian berjanji dan janganlah kalian membatalkan sumpah-sumpah (kalian) itu, sesudah meneguhkannya, sedang kalian telah menjadikan Allah sebagai saksi kalian (terhadap sumpah-sumpah itu). “Sesungguhnya Allah mengetahui apa yang kalian perbuat.” (An-Nahl:91).

Dengan demikian maka kalau Pemilu adalah mekanisme pergantian kekuasaan sebagai manifestasi kepercayaan dari rakyat maka paradigma kekuasaan dari perspektif Islam adalah sebuah amanah yang berdimensi vertilal dan horizontal. Dimensi vertikal bahwa kekuasaan itu harus dipertanggungjawabkan kepada Allah dan dimensi horizontal adalah kekuasaan itu harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Berbeda dengan pertanggungjawaban di dunia yang nisbi sehingga masih ada kemungkinan manusia menghindarinya, pertanggungjawaban di akhirat adalah mutlak, dan sama sekali tidak mngkin dihindari.[432] Rekonstruksi paradigma sangat penting karena ini akan sangat terkait dengan cara pandang terhadap praktik politik uang. Politik uang adalah “pintu pertama kejahatan kekuasaan” yang mengandung efek struktural dan bersifat masif sehingga diperlukan cara

[432] Lihat al-Quran surat Ghofir, 40 : 16

pandang yang holistik untuk memastikan bahwa praktik politik uang sebagai sebuah ancaman masyarakat demokrasi. Dengan landasan etik dan moral mengenai demokrasi, kekuasaan, dan Pemilu tersebut maka *soft strategy* akan menjadi pondasi berdemokrasi sehingga dalam jangka panjangnya Pemilu yang jujur, bersih, dan adil akan terwujud.

Selain itu politik uang juga bisa dilihat dalam prespektif agama Islam dimana politik uang adalah sama dengan suap atau (وة). Kata *risywah* (وة) atau suap (bahasa Indonesia) menjadi kata yang sangat popular dalam kehidupan masyarakat Indonesia dimana kata suap pada umumnya digunakan untuk menyebutkan suatu perilaku atau tindakan yang tidak terpuji bahkan bisa termasuk dalam katagori suatu tindakan pidana. Dalam sejarah hukum Islam, kata *risywah* (وة) tercantum dalam hadis Nabi Muhammad SAW dengan beberapa redaksi yang berbeda, diantaranya sebagai berikut:

حدثنا وكيع حدثنا بن أبي ذئب عن خاله الحارث بن عبد الرحمن عن أبي سلمة بن عبد الرحمن عن عبد الله بن عمرو قال : لعن رسول الله صلى الله عليه وسلم الراشي والمرتشي (رواه احمد)

Berkata Waki', berkata ibnu Ani Dzikb dari pamanya al-Haris bin Abdurrahman dari Abi Salamah bin Abdurrahman dari Abdulah bin Umar berkata "Rasulullah SAW melaknat pemberi penyuap dan penerima suap. HR Ahmad [433]

حدثنا أحمد بن أبي ذئب عن الحارث بن عبد الرحمن عن أبي سلمة عن عبد الله بن عمرو قال لعن رسول الله صلى الله عليه وسلم الراشي والمرتشي (رواه أبو داود)

[433] Ahmad ibn Muhammad ibn Hambal, *Musnad Ahmad bin Hanbal*, Juz 2, (Beirut, Dar al-Kutub, tt), hlm. 164

Berkata Ahmad ibnu Ani Dzikbin dari al-Haris bin Abdurrahman dari Abi Salamah dari Abdulah bin Umar berkata "Rasulullah SAW melaknat pemberi penyuap dan penerima suap. HR Abu Dawud [434]

حدثنا قتيبة قال حدثنا أبو عوانة عن عمر بن أبي سلمة عن أبيه عن أبي هريرة قال : لعن رسول الله صلى الله عليه وسلم الراشي والمرتشي في الحكم (رواه الترمذي)

Berkata Qutaibah, berkata Abu Abu 'Awanah dari Umar bin Anu Salamah dari bapaknya dari Abu Hurairah berkata "Rasulullah SAW melaknat pemberi penyuap dan penerima suap dalam persoalan hukum. HR Turmidzi [435]

حدثنا علي بن محمد حدثنا وكيع حدثنا ابن أبي ذئب عن خاله الحارث بن عبد الرحمن عن أبي سلمة بن عبد الرحمن عن عبد الله بن عمرو قال قال رسول الله صلى الله عليه وسلم : لعنة الله على الراشي والمرتشي (رواه ابن ماجة)

Berkata Ali bin Muhammad, berkata Waki', berkata ibnu Ani Dzikb dari pamanya al-Haris bin Abdurrahman dari Abi Salamah bin Abdurrahman dari Abdulah bin Umar berkata, berkata "Rasulullah SAW laknat Allah SWT atas pemberi penyuap dan penerima suap. HR Ibnu Majah [436]

Dari keempat hadis diatas (meskipun ada perbedaan redaksi Hadis) menunjukan bahwa perbuatan suap menyuap baik yang memberikan suap atau menerima suap merupkan perbuatan yang dilarang oleh Nabi Muhammad SAW. Secara etimologi, *risywah* berasal dari bahasa arab رشا) bentuk masdar (رشوة ,رشوة[437] yang bertautan dengan kepentingan untuk membuat kesepakatan atau kerjasama. Ada juga kata lain yang artinya sama dengan *risywatun* , yaitu *al-*

---

[434] Abu Dawud Sulaiman , *Sunan Abu Dawud*, Juz 3, (Beirut, Dar al-Kutub, tt), hlm. 326

[435] Muhammad bin Isa Al-Tirmidzi, *Sunan Al-Tirmidzi*, Juz 3, (Riyadh : Maktabah al-Ma'arif, tt), hlm.15

[436] Muhammad ibn Yazid al-Qazwini Ibn Majah, *Sunan Ibn Majahl*, Juz 3 (Beirut, Dar al-Kutub, tt), hlm. 41

[437] Pemberi disebut *al-rāsyī* (الرّاشي), penerima disebut *al-murtasyi* (المرتشي penghubung antara atau perantara disebut *al-ra'isy* (الرّائِشي). Lihat: Majd al-Din Al-Mubarak bin Muhammad Al-Jazīrī Al-Makrūf ibn al-Atsīr, 1985, *al-Nihāyah fi Gharib al-Hadits wa al-Atsar*, juz II, (Iran : Muassasah Isma'iliyyin,tt), hlm. 226.

ju'lu yaitu dikategorikan suap, hadiah, atau upah, yang artinya [438](لجعل hadiah, atau upah. *Risywah* menurut bahasa berarti pemberian yang diberikan kepada seseorang agar mendapatkan kepentingan tententu.[439] Ibnu Hajar al-Asqalani di dalam kitabnya Fath al Baari telah menukil perkataan Ibnu al - Arabi ketika menjelaskan tentang makna *risywah* sebagai berikut "*Risywah* atau suap-menyuap yaitu suatu harta yang diberikan untuk membeli kehormatan/kekuasaan bagi yang memilikinya guna menolong/melegalkan sesuatu yang sebenarnya tidak halal."[440] Sedangkan menurut menurut Al-Fayumi Suap (*risywah*) merupakan sesuatu pemberian yang diberikan seseorang untuk *penguasa atau orang lain atau membawanya seperti yang ia inginkan (perkaranya).*[441]

Secara terminologis, ada berbagai macam pengertian suap yang dikemukakan oleh beberapa Ulama, diantaranya:

a. Ali bin Muhammad bin al-Jurjani, golongan madzhab Hanafi:

الرّشوة ما يعطى لإبطال حق أو لإحقاق باطل.

Suap merupakan suatu pemberian untuk membatalan (menyalahkan) sesuatu yang benar atau membenarkan sesuatu yang salah [442]

---

[438] لجعل: ما يعطى لقضاء مصلحة أو ما يعطى لإحقاق باطل أو إبطال حق. Segala sesuatu yang berkaitan dengan pemberian dengan alasan menghendaki kemungkaran atau kejahatan untuk memenuhi tujuannya (suap) dan memudarkan tegakknya kebenaran. Lihat: Muhammad Bin Nasir Hamīd, *Hadāyā Al-'Ummāli Baina al Syarī'ati Wa An Nidhāmi,* (Riyadh : *Naif Arab University for Security Sciences,* 2021), hlm.16.

[439] Muhammad bin Makram bin Mandzūr al-Ifkiri al-Mishrī,1997, *Lisān al-'Arab*, juz 14 (Beirut : Dar Sader, tt) hlm. 322.

[440] Ibnu Hajar al-Asqalani, Fathu al-Bari, Jilid 5 (Beirut : Dar al-Fikr, tth), hlm. 221

[441] Ali Ahmad Abd al-Tahtawi *Al-Fatāwā An-Nadiyyah Fī al Farqi Baina Risywah wa al-Hadiyyah,* (Libanon : Dar al-Kutub Al-'Ilmi, tt), hlm. 323.

[442] Ali bin Muhammad bin al-Jurjani, 2013, *al-Ta'rifat*, Juz 14, (Beirut Libanon : Dar al-Makrifah, tt). Hlm. 36.

b. Ibrāhim bin Muḥammad bin Ahmad al-Bājūrī, golongan madzhab Syafi'ie :

يبذل للقاضي ليحكم بغير الحق أو يمتنع من الحكم بالحق.

Segala apa yang diberikan kepada hakim untuk memutuskan perkara hukum diluar kebenaran atau menahan diri untuk memutuskan atau menegakkan hukum kebenaran.[443]

c. Aladdin Abu Al-Hassan Ali bin Sulaiman Al-Mardāwī, golongan madzhab Hanbali :

ملعطى بعد طلبه والهدايلملعطى ابتداء

Segala sesuatu pemberian setelah permintaan dan sedangkan hadiah merupakan pemberian sebelum ada pemintaan (permulaan).[444]

d. Abdullah Ibn Abdul Muhsin mengakataan bahwa suap (risywah) adalah segala sesuatu yang diberikan kepada seorang Hakim (orang yang mempunyai kewenangan memutuskan sesuatu) agar orang yang memberikan tersebut mendapatkan suatu kepastian hukum atau mendapatkan putusan sesui dengan keinginannya.[445]

Sebagaimana penulis uraian di atas, bahwa secara tekstual istilah politik uang tidak dikenal dalam berbagai peraturan yang terkait dengan pelaksananan Pemilu, tetapi istilah politik uang lebih merupakan "labelilasi" atas praktek dan pelaksanaan kampanye yang melanggar

---

[443] Muhammad Bin Nasir Hamīd*, Hadāyā Al-'Ummāli Baina al Syarī'ati Wa An Nidhāmi,* hlm. 18

[444] *Ibid.*

[445] Abdullah Ibn Abdul Muhsin *Jarimah al-Risywah fi Syari'ah al-Islamiyah*, , terj Suap Dalam Pandangan Islam oleh Muchotob Hamzah dan Subakir Saerozi, (Jakarta : Gema Insani Prss, 2001), hlm. 54.

aturan larangan kampanye, dimana pelaksanaan kampanye memasukan uang, materi atau janji tertentu kepada pemilih agar pemilih tersebut menentukan pilihannya pada saat hari H pemungutaan suara nanti. Pemilih diberikan atau dijanjijan sesuatu oleh aktor kampanye (juru kampanye, petugas kampamye atau pelaksana kampanye) apabila pemilih nanti memilih sesuai dengan arahan, pilihan dan kemauan para aktor kampanye tersebut. Realitas ini menunjukkan bahwa ada korelasi antara "politik dan uang" dipengaruhi oleh, dan memengaruhi, hubungan antara politisi, keanggotaan partai, dan pemilih. Dengan demikian, timbulnya masalah uang bagi demokrasi karena banyak kegiatan politik yang harus dilaksanakan menggunakan uang.[446]

Menurut Idra Ismawan, politik uang (*money politics*) adalah sebuah transaksi atau rencana transaksi bermotif politis dengan menggunakan uang (atau segala bentuk yang diwujudkan dengan memanfaatkan konvertibiltas uang) yang bertujuan untuk memengaruhi si penerima untuk melakukan dan tidak melakukan sesuatu tindakan, untuk kepentingan si pemberi.[447]

Secara harfiah, politik uang [448] dapat diartikan sebagai pertukaran dalam pengertian ekonomi sederhana, bisa jadi memiliki arti yang berbeda

---

[446] Ayu Widowati Johannes, *Pilkada: Mencari Pemimpin Daerah*, (Bandung: CV Cendekia Press, 2020), hlm. 214.

[447] ChairilA Adjis dkk, *Krimonologi Syariah; Kritik Terhadap Sistem Rehabilitasi*, (Jakarta: RMBooks, 2007), hlm. 179.

[448] Istilah politik uang telah secara luas digunakan untuk menggambarkan praktik-praktik seperti telah disebut di atas sejak demokratisasi di Indonesia bermula pada akhir 1990.an. Semua pihak menggunakan istilah ini dengan definisi masing-masing. Di awal Reformasi, sebagai contoh, orang sering kali menggambarkan praktik suap di kalangan

dalam konteks budaya yang berbeda-beda, namun komersialisasi aspirasi ini menunjuk kepada tawaran keuntungan material partikularistik kepada pemilih dengen menjual suara mereka sesuai dengan ide pasar, di mana proses pertukaran turut menjadi konsepsi politik bahwa ruang uang menjadi fasilitas perubahan. Dengan demikian, politik uang menjadi realitas tersendiri yang tumbuh berdasarkan kebenaran yang dipilih masyarakat maupun politisi yang melakukannya atas dasar pertimbangan bahwa kebenaran politik uang menjadi bagian dari respon objektif situasi politik.[449]

Hermawan Sulistyo mendefinisikan politik uang sebagai bentuk penggunaan uang untuk memperoleh kekuasaan politik. Selain definisi ini sangat umum sifatnya, juga mengisyaratkan bahwa semua penggunaan uang mendapatkan jabatan kekuasaan masuk dalam kategori politik uang.[450] Pendapat semacam ini kemudian diberi makna yang sangat spesifik oleh Marcus Miezner dan Amzulian Rifai. Menurut Marcus

---

lembaga legislatif—saat itu pemilihan kepala daerah masih diselenggarakan oleh DPRD—sebagai salah satu bentuk praktik politik uang, diantaranya: *vote buying*, keterlibatan anggota lembaga legislatif dalam penggelapan uang dari proyek-proyek pemerintah atau penerimaan suap dari penguasaha, dan lain-lain. Lihat: Edward Aspinall dan Mada Sukmajati, 2015, *Politik Uang di Indonesia: Patronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif* , (Yogyakarta: Penerbit PolGov, *2014),* hlm. 3-4.

[449] Ikhsan Ahmad, 2015, *Pilar Demokrasi Kelima Politik Uang*, (Yogyakarta: Deepublish) 3. Politik uang berasal dari dua suku kata, yakni politik dan uang. Adapun padanan kata politik uang dalam bahasa Inggris adalah *money politics.* Politik memiliki arti sendiri begitu juga dengan kata uang. Lihat: Harun al-Rasyid, *Fikih Korupsi; Analisis Politik Uang di Indonesia dalam Perspektif Maqāshid al-Syarî'ah*, (Jakarta: Kencana, 2017), halaman 35. Wajar—menurut Ikhsan Ahmad—jika politik uang menjadi realitas tersendiri yang tumbuh berdasarkan kebenaran yang dipilih masyarakat maupun politisi yang melakukannya atas dasar pertimbangan bahwa kebenaran politik uang menjadi bagian dari respon objektif situasi politik.

[450] Gregorius Sahdan dkk, 2009, *Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pilkada di Indonesia*, (Yogyajarta : *The Indonesian Power for Democracy,* 2009), hlm. 121

Miezer, politik uang adalah pemberian amplop kepada yang datang ke acara kampanye pemilu. Sementara Amzulian Rifai mendefinisikan politik uang adalah suatu tindakan memberikan sejumlah uang kepada warga negara agar memberikan suaranya kepada calon kepala daerah yang memberi bayaran tersebut.[451]

Di lain itu, menurut Artidjo Alkostar, bahwa politik uang sebagai istilah, juga dekat dengan istilah korupsi politik (*political corruption*) yakni suatu tindakan yang dilakukan oleh elite politik atau pejabat pemerintahan negara yang memiliki dampak terhadap keadaan politik dan ekonomi negara. Perbuatan ini biasanya dilakukan oleh orang-orang atau pihak-pihak yang memiliki jabatan atau posisi politik.[452] Korupsi politik dalam makna ini umumnya dipahami sebagai penggunaan kedudukan politik untuk meningkatkan kesejahteraan pribadi. Jabatan publik yang seharusnya ditujukan untuk memberikan kesejahteraan umum namun digunakan untuk semata-mata menambah pundi-pundi pribadinya melalui penerimaan suap.[453] Politik uang itu bagian dari korupsi yang terjadi dalam proses Pemilu.

Secara umum, politik uang (*money politic*) diartinya sebagai upaya yang dilakukan seseorang dengan tujuan untuk mempengaruhi orang lain dengan menggunakan imbalan tertentu. Imbalan tersebut dapat berbentuk

---

[451] *Ibid.*

[452] Harun al-Rasyid, , *Fikih Korupsi; Analisis Politik Uang di Indonesia dalam Perspektif Maqāshid al-Syarî'ah,* (Jakarta : Kencana, 2017), hlm. 4

[453] *Ibid.*

uang maupun barang tertentu. Sependapat dengan hal itu, Yusril Ihza Mahendra menyatakan bahwa politik uang dilakukan dengan tujuan untuk mempengaruhi masa pemilu dengan imbalan materi. Jadi, politik uang pada dasarnya bertujuan untuk meraup suara sebanyak mungkin agar seorang calon yang ikut berkontentasi dapat melaju menuju jabatan baik itu eksekutif maupun legistatif.[454]

Politik uang pada dasarnya merupakan transaksi suap-menyuap yang dilakukan oleh seorang calon dengan tujuan untuk mendapatkan keuntungan suara dalam pemilihan. Pandangan Garry Goodpaster[455] ini cukup kritis bahwa politik uang tidak sekadar tentang memberi materi dari calon kepada pemilih melainkan sebagai bentuk korupsi yang terjadi dalam rangkaian proses pemilu. Jadi logika sederhananya adalah jika dalam proses pemilu saja sudah mulai dipratikkan korupsi apalagi jika sudah menduduki eksekutif maupun legistatif. Politik uang seharusnya sedari awal dipahami sebagai tindakan "kredit haram" karena lazimnya uang yang telah dibagikan kepada pemilih akan dibayar nanti pada saat menjabat yang tentu saja melalui jalur korupsi.[456]

Oleh karena itu, menurut Gene Ward, setidaknya ada tiga alasan mengapa politik uang (*money politics*) harus dianggap sebagai praktik ilegal dalam kontes politik, pertama, pembelian suara paling mendasar

---

[454] Sri Handayani RW, *Partai Politik dan Pemilu dalam Lintasan Sejarah*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2019), hlm. 134

[455] Garry Goodpaster, *Refleksi tentang Korupsi di Indonesia*, (Jakarta : USAID, Jakarta, 2001), hlm. 14

[456] Sri Handayani RW, *Partai Politik dan Pemilu dalam Lintasan Sejarah*, 133.

dinilai mengurangi penerapan prinsip keadilan dalam pemilihan. Rasionalitas pemilih dalam menilai kualitas calon (individu atau partai politik) bisa terganggu. Peserta menawarkan iming-iming uang atau materi lainnya. Ketidakadilan terjadi karena pemilih memiliki kemampuan ekonomi yang berbeda satu sama lain. Argumen ini didasarkan pada studi Buchanan dan Tullock, yang menggambarkan hubungan antara kelayakan ekonomi dan keterampilan politik dari perspektif pemilih. Alasan kedua; menurut Gene Ward politik uang dianggap mencemari proses pemilihan sehingga mempengaruhi keseluruhan kualitas demokrasi. Daya tawar uang dapat membuat pemilih mengabaikan evaluasi indikator objektif. Alasan ketiga lebih praktis, penggunaan uang yang tidak legal bisa mendorong korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan. [457]

Berdasarkan aktor dan wilayah operasinya, sebagaimana menurut Suprianto, bahwa berdasarkan aktor dan wilayah operasinya, politik uang bisa dibedakan menjadi empat lingkaran. Pertama, transaksi antara elit ekonomi (pemilik uang) dengan pasangan calon yang akan menjadi pengambil kebijakan/keputusan politik. Kedua, transaksi antara pasangan calon dengan partai politik yang mempunyai hak untuk mencalonkan. Ketiga, transaksi antara pasangan calon dan tim kampanye dengan petugas-petugas yang mempunyai wewenang untuk menghitung perolehan

[457] Robi Cahyadi Kurniawan, 2019, *Strategi Sosial Pencegahan Politik Uang di Indonesia*, Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS, Vol. 5, No 1, Penerbit, Komisi Pemberantasan Korupsi, Jakarta, h. 33. Lihat juga: Gene Ward, dkk, 2003, *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in emerging Democracies*, Office of Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance U.S. Agency for International Development (USAID), Washington, DC.

suara. Keempat, transaksi antara calon dan tim kampanye dengan massa pemilih (pembelian suara).[458] Di lingkaran keempat inilah pembelian suara langsung kepada pemilih *(vote buying)* terjadi. Sayangnya, berbagai kejadian politik uang sulit tersentuh penegakan hukum. Salah satunya adalah sulitnya pembuktian akibat tidak adanya batasan yang jelas mengenai politik uang, disamping sebagian masyarakat menganggap sebagai sesuatu yang lumrah. Bahkan, lebih memprihatinkan lagi, masyarakat semakin permisif dengan praktek politik uang dan jual beli suara di pemilu. Namun demikian, bertolak belakang dengan pengistilahan—politik uang—di atas, menurut Burhanuddin Muhtadi, bahwa istilah *money politics* sendiri kurang jelas. Dalam banyak kesempatan, istilah ini dipakai untuk merangkum seluruh praktik dan perilaku mulai dari korupsi politik ke patron-klien hingga jual beli suara dan kriminal. Ada semacam konsensus di antara sarjana yang mengkaji politik Indonesia bahwa politik uang (*money politics*) adalah korupsi yang terkait dengan proses elektoral. Karena itu, politik uang beroperasi pada dua ranah. *Pertama,* di tingkat elite seperti calon presiden, DPR, DPRD, gubernur, bupati atau wali kota yang maju dalam proses pemilihan. Setiap calon harus merogoh kantongnya lebih dalam baik untuk sewa "perahu" partai, kampanye, konsultan hingga beperkara ke Mahkamah Konstitusi.

[458] Yohan Wahyu, *Pembiayaan Pemilu di Indonesia (Politik Uang dalam Bingkai Opini Publik)*, (Jakarta : BAWASLU, 2018), hlm. 257

Kedua, politik uang di tingkat massa dalam bentuk jual beli (*vote buying*) suara ke pemilih.[459]

Dari semua uraian tentang politik uang di atas jelas sekali bahwa Politik Uang merupakan tindakan yang bisa menciderai demokrasi dan termasuk dalam katagori sebagai tindak pidana pemilu sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Peraturan KPU Nomor 23 Tahun 2018 tentang Kampanye Pemilihan Umum. Dengan bahasa lain Politik Uang dipahami sebagai bentuk larangan dalam kampanye yang mengajak pemilih memilih pihannya berdasarkan pemberian sesuai dan janji memberikan sesuatu.

Dalam konteks Hukum Islam, politik uang, dikaitkan dengan keharaman suap sebagaimana hadis Nabi Muhammad SAW di atas, sehingga politik uang juga dilarang dan diharamkan dalam hukum Islam. Selain itu keharapan politik uang juga dikaitkan dengan keharaman makan harta secara batil, dimana politik uang bisa dimakanai sebagai salaha satu bentuk. Hal ini dilandaskan pada al-Quran surah al-Baqarah ayat 188 yang berbunyi:

ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالبٰطل وتدلوا بهآإلى الحـّكام لتأكلوا فريقا من أمول النـّاس بالإثم
نتم تعلمون. (البقرة (٢) : ٨٨١)

Janganlah kamu makan harta di antara kamu dengan jalan yang batil dan (janganlah) kamu membawa (urusan) harta itu kepada para hakim dengan maksud agar kamu dapat memakan sebagian harta orang lain itu dengan jalan dosa, padahal kamu mengetahui. (QS. al-Baqarah [2] : 188)[460]

---

[459] Lihat: Burhanuddin Muhtadi, *Money Politics and Electoral Dynamics in Indonesia: A Preliminarystudy of The Interaction Between "Party-Id" and Patron-Client*, Jurnal Penelitian Politik, Vol. 10, No. 1, Juni, *2013*, hlm 47.

[460] Lajnah Pentashihan Mushaf al-Qur'an, 2019, *Al-Qur'an dan Terjemahan*,

Ayat tersebut diturunkan karena ada suatu persitiwa dimana Ibnu Asywa al-Hadhramy dan Imri'i al Qais terlibat dalam suatu perkara soal tanah yang masing-masing tidak dapat memberikan bukti. Maka Rasulullah saw menyuruh Imri'i al-Qais (sebagai terdakwa yang ingkar) agar bersumpah. Tatkala Imri'il Qais hendak melaksanakan sumpah, turunlah ayat ini.[461] Tafsir ayat 188 surat al-Baqarah dijelaskan oleh al-Qurthubi, bahwa dalam ayat 188 al- Baqarah tersebut Allah melarang untuk makan harta orang lain dengan jalan yang batil. Termasuk dalam larangan ini adalah larangan makan hasil judi, tipuan, rampasan dan paksaan untuk mengambil hak orang lain, yang tidak atas kerelaan pemiliknya, atau yang diharamkan oleh syari'at meskipun atas kerelaan pemiliknya, seperti pemberian/imbalan dalam perbuatan zina, atau perbuatan zalim, hasil tenung, harga minuman yang memabukkan (miras) harga penjualan babi, dan lain-lain.[462]

Menurut al-Maraghi, bahwa larangan Allah agar "janganlah kamu memakan harta di antara kamu", maksudnya janganlah sebagian dari kamu memakan harta sebagian yang lainnya, adalah mengingatkan bahwa menghormati harta orang lain adalah sama maknanya dan nilainya dengan menghormati dan menjaga hartam kita sendiri, demikian pula sebaliknya bahwa merusak harta orang lain pada dasarnya sama demngan merusak harta diri sendiri. Selanjutnya menurut al-Maraghi, bahwa banyak hal yang

[461] Majma' al-Lughah al-'Arabiyah, al-Mu'jam al-Wasith, Jilid II, h. 659. Departemen Agama RI, al-Qur'an dan Tafsirnya, hlm. 66.

[462] al-Qurthubi, al-Jami' Li Ahkam al-Qur'an, Jilid II (t.t., t.p., 1372 H/1952 M), hlm. 337- 338.

dilarang dalam ayat ini, antara lain: makan riba, karena riba adalah memakan harta orang lain tanpa imbalan dari pemilik harta yang memberikannya. Juga termasuk yang dilarang adalah harta yang diberikan kepada hakim (pejabat) sebagai suap dan lain-lain. [463]

Dalam tafsirnya, Ibnu Katsir mengatakan, bahwa Ali bin Abi Thalhah meriwayatkan dari Ibnu Abbas mengenai seseorang yang menguasai harta kekayaan, namun tidak memiliki bukti kepemilikannya. Lalu dia memanipulasi harta itu dan mengadukannya kepada hakim, sedang dia mengetahui, bahwa harta itu bukan haknya dan dia juga mengetahui bahwa dirinya berdosa karena memakan barang haram. Selain itu ayat tersebut juga menunjukkan, bahwa ketetapan hakim tidak dapat menghalalkan perkara haram yang berkarakter haram dan dia tidak mengharamkan perkara halal yang berkarakter halal, karena dia hanya berpegang teguh kepada zahirnya saja. Jika sesuai, maka itulah yang di-kehendaki dan jika tidak sesuai, maka hakim tetap memperoleh pahala dan bagi yang menipu adalah dosanya. Oleh karena itu, Allah berfirman, *"Dan janganlah kamu memakan harta di antara kamu dengan batil, sedang kamu mengetahuinya," yakni mengetahui kebatilan perkara yang kamu sembunyikan di dalam alasan-alasan yang kamu ajukan.*[464]

[463] Al-Marãghy, Tafsir al-Marãghy, Jilid II (Cet. V; Musthafa al-Bãbi al-Halabi, 1394 H/ 1974 M), hlm. 81

[464] Ibnu Katsir, Tafsir al-Qur'an al-'Azhim, Jilid I (t.t., Maktabah al-Tawfiqiyah, t.th.), hlm. 225

Dalam memahami surah al-Baqarah ayat 188 tersebut, M. Quraish Shihab, mengatakan bahwa makna ayat: "Janganlah kamu memakan harta sebagian kamu antara kamu", yakni janganlah memperoleh dan menggunakannya. Harta yang dimiliki oleh si A hari ini, dapat menjadi milik si B esok. Harta seharusnya memiliki fungsi sosial, sehingga sebagian di antara apa yang dimiliki si A seharusnya dimiliki pula oleh si B, baik melalui zakat maupun sedekah. Ketika si A menganggap harta yang dimiliki si B merupakan hartanya juga, maka ia tidak akan merugikan si B, karena itu berarti merugikan dirinya sendiri. Ayat di atas dapat juga bermakna, janganlah sebagian kamu mengambil harta orang lain dan menguasainya tanpa hak, dan jangan pula menyerahkan urusan harta kepada hakim yang berwewenang memutuskan perkara bukan untuk tujuan memperoleh hak kalian, tetapi untuk mengambil hak orang lain dengan melakukan dosa, dan dalam keadaan mengetahui bahwa kalian sebenarnya tidak berhak [465]

Apabila politik uang diqiyashkan dengan suap, tentu jelas sekali kedudukan hukumnya, yaitu haram, orang yang memberikan atau melakukan Politik Uang dan orang yang menerima uang dilaknat oleh Allah SWT. Pesoalannya kemudian adalah apakah memang Politik Uang itu sama dengan suap (وة) sebagaimana yang dimaksud dalam hadis Nabi Muhammad SAW tersebut dan apakah benar juga pengertian Politik Uang itu sebagiaman bunyi surah al-Baqarah ayat 188 yang melarang memakan harta dengan cara batil.

[465] M. Quraish Shihab, *Tafsir al-Mishbah*, Jilid I (Cet. I; Ciputat: Lentera Hati, 2000), hlm. 387-388

Hal ini penting untuk dilakukan mengingat dalam prakteknya, setiap diadakan Pemilu baik itu Pemilu legislatif, Presiden dan Wakil Presdien dan Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah, persoalan politik uang selalu muncul di tengah-tengah masyarakat, baik dalam tataran diskursus memperkuat keharaman Politik Uang dalam Huku Islam, pelarangan politik uang dalam Kampanye serta penegakan hukum atas terjadinya praktek politik uang dalam tahapan Pemilu. Dengan bahasa lain adalah kalau memang Politik Uang itu sama dengan suap, bagian dari bentuk mencari harta dengan batil, dilaknat oleh Allah SWT bagi pelaku dan penerimanya, mengapa dalam setiap Pemilu selalu ada praktek politik uang. Apakah masyarakat yang tidak lagi takut dosa dan dilaknat Allah SWT.

B. Rekonstruksi Regulasi Tindak Pidana Politik Uang Dalam PemilihanUmum Di Indonesia Yang Berbasis Keadilan

Rekonstruksi regulasi berbasis keadilan berangkat dari asumsi bahwa terdapat hubungan yang erat antara hukum dan keadilan. Ada sebagian yang mengidentikkan keadilan dengan kepatuhan kepada hukum tetapi dalam pelaksanaan huum dalam kasus-kasus tertentu, hukum itu sendiri seringkali dikritik berdasarkan adil dan tidak adil. Ada kriteria untuk menilai hukum itu adil atau tidak berdasarkan ukuran ada tidaknya diskriminasi dalam pengaturan karena *prima facie* manusia harus diperlakukan secara adil dan bahwa hak-hak istimewa dan kekebalan yang diskriminatif seperti ini berpijak di atas landasan yangtidak relevan, tetapi dalam pelaksanaan hukum adil atau tidak adil didasarkan pada penerapan ketentuan perundang-undangan terhadap rasa

keadilan masyarakat dan dampak yang ditimbulkan dalam hubungannya dengan sanksi yang dijatuhkan.

Dalam rangka mengurangi maraknya praktik politik uang dalam Pemilu yang paling jelas dan penting untuk diperbaiki adalah regulasi Pemilu. Regulasi yang dimaksud tidak saja dalam makna *wet* (undang-undang), tetapi *recht* (hukum) dalam arti yang lebi luas sebagaimana pandangan Lawren M. Friedmann. Jika hanya undang-undang yang diperbaiki, maka perdebatan dan focus perbaikannya akan sangat teknis, sehingga melupakan persoalan-persoalan yang lebih besar, seperti sistem hukum yang dapat menjadi celah bagi praktik politik uang.

Rekonstruksi regulasi ini tidak dimulai dari penegak hukum saja, meskipun selama ini, perdebatan publik adalah mengenai kesalahan-kesalahan penegak hukum. Namun rekonstruksi regulasi secara luas adalah menyangkut sistem hukum Pemilu, sebagaimana telah disinggung di atas. Rekonstruksi hukum Pemilu merupakan langkah strategis untuk memberantas praktik politik uang, karena perbaikan hukum yang menyangkut sistem hukum Pemilu secara keseluruhn dapat mendorong efektivitas dan efisiensi dan progresivitas pemberantasan praktik politik uang.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 disebutkan bahwa *"Negara Indonesia adalah negara hukum"*. Negara hukum yang dimaksud adalah negara yang berdasarkan konsepsi hukum, dimana perilaku dan tindakan seluruh warga negara harus berdasarkan pada hukum. Penjabaran dari konsep negara hukum tersebut dalam kaitan dengan penegakan hukum

yang di dalam UUD NRI 1945 dilaksanakan oleh kekuasaan kehakiman yang merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Secara demikian, rekonstruksi hukum harus berbasis keadilan.

Dalam konteks pemberantasan praktik politik uang dalam Pemilu dan sistem hukum adalah instrumen utama dalam pemberantasan tindak pidana politik uang maka yang paling vital adalah perbaikan dari segi penegakan hukum agar mencerminkan atau berbasis keadilan. Soerjono Soekanto mengingatkan bahwa ada empat faktor yang sangat mempengaruhi penegakan hulum satu negara demokrasi.[466] *Pertama,* hukum itu sendiri, baik dalam pengertian substansi hukum dari suatu perundang-undangan maupun formal untuk menegakkan hukum material. *Kedua,* profesionalisme aparat penegak hukum. *Ketiga*, sarana dan prasarananya cukup memadai. *Keempat*, adalah persepsi masyarakat terhadap hukum itu sendiri.

Keempat hal tersebut harus menjadi faktor bagi upaya rekonstruksi hukum, disamping apa yang pernah diuraikan oleh Friedman pada bab-bab di muka mengenai *legal structure, legal culture*, dan *legal substance*. Apa yang diuraikan oleh Soerjono Soekanto di atas merupakan derivasi dari konsep Friedmann, sehingga dapat dipastikan hukum secara umum tentu saja menyangkut tiga dimensi tersebut di atas, yakni struktur huum, kultur hukum, dan susbtansi hukum. Jika ketiga dapat direkonstruksi secara bersamaan maka

[466] Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Peran Sanksi,* (Jakarta: Remaja Karya, 1985), hlm. 27.

pemberantasan praktik politik uang dapat dimaksimalkan dan kecurangan Pemilu dapat diminimalisasi.

1. Substansi Hukum

a. Rekonstruksi Regulasi Melalui Perluasan Subyek Hukum

Dari aspek *legal substance*, yang perlu dilakukan rekonstruksi regulasi adalah melakukan harmonisasi dan penguatan terhadap norma-norma hukum Pemilu yang mengarah pada keadilan hukum dan keadilan moral dengan memperluas subyek hukum. Menurut Satjipto Rahardjo, hukum bukan hanya sebuah dokumen perundang-undangan yang terdiri dari ribuan pasal, melainkan sebuah dokumen moral, yang menyimpan pesan-pesan moral untuk kehidupan masyarakat.[467] Pada kesempatan berbeda Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa hukum suatu bangsa bukan merupakan himpunan sejumlah besar peraturan, melainkan suatu bangunan yang berwatak dan bermakna.[468] Pandangan Satjipto Rahardjo tersebut, melihat hukum dari perspektif substansi hukum yang dalam masyarakat modern dikonstruksikan dalam kebijakan legislasi yang kemudian melahirkan seperangkat perundang-undangan. Demikian halnya dengan pengaturan larangan praktik politik uang dalam Undang-Undang Pemilu. Rumusan norma tersebut tidaklah sekedar kaidah larangan tetapi juga dikandung *moral force* yaitu untuk mencapai Pemilu yang bersih dan adil. Pertanyaannya kemudian, seberapa jauh pengkaidahan tersebut

[467] Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, (Jakarta: UKI Press, 2000), 123.

[468] *Ibid*. hlm. 144.

bekerja dan tertanam dalam sebuah matrik sosio kultural. Artinya, meski telah menjadi hukum positif, ia tidak pernah sepenuhnya berhasil memastikan apa yang diwajibkan berlaku dalam masyarakat. Dalam hukum, masyarakat ternyata tetap menjadi "pemegang saham" utama dalam "bisnis" pengaturan oleh hukum. Masyarakat atau kekuatan masyarakat akan menuntun, membatasi dan menentukan seberapa jauh dan bagaimana hukum itu akan nyata-nyata berjalan, bekerja dan berlaku dalam masyarakat.[469]

Dalam rekonstruksi regulasi, harus ada politik hukum dari pembentuk undang-undang untuk menjadikan partai politik sebagai subyek hukum yang dapat dikenakan sanksi dalam hal Calon Legislatif baik DPR RI, DPRD Proviinsi dan DPRD Kabupaten/Kota (Caleg) yang diusungnya di Dapil tertentu melakukan pelanggaran. Terkait dengan gagasan perluasan subyek hukum dapat mengacu rumusan tindak pidana di dalam Buku Kedua dan Ketiga Kitab Undang-Undang Hukum Pidana biasanya dimulai dengan kata "barangsiapa". Ini mengadung arti bahwa yang dapat melakukan tindak pidana atau subyek tindak pidana pada umumnya adalah manusia (*naturale persoon*). Dalam perkembangan ilmu hukum pidana terjadi perluasan subyek pidana termasuk badan hukum (*recht persoon*). Tentu saja bentuk pidana terhadap pribadi atau orang seorang tidak dapat diterapkan pada badan hukum, kecuali yang dapat dipidana adalah pribadi pengurus atau komisaris badan hukum tersebut.

[469] *Ibid.*

Dalam ajaran hukum pidana, subjek tindak pidana ini terkait dengan kemampuan bertanggungjawab. Kemampuan bertanggungjawab merupakan salah satu yang tidak dapat dipisahkan dengan dua unsur tindak pidana lain. Pertanggungjawaban merupakan inti dari kesalahan yang dimaksud dalam hukum pidana.

Dalam Undang-Undang Pemilu sebagai hukum yang bersifat khusus (*lex specialis*) dalam rumusan ancaman pidana, subyek hukum yang dapat dimintai pertanggungjawaban telah ditentukan secara *rigid*, sebagaimana tabel berikut:

Tabel: 25

Subyek Hukum Kampanye yang dapat dikenakan sanksi pidana Tindak Pidana Politik Uang Menurut UU Nomor 7 Tahun 2017

Subyek Hukum Kampanye	Pelaksana kampanye	Pemilu Presiden	1) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden; 2) Pengurus partai politik peserta Pemilu atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon; 3) orang seorang; dan 4) Organisasi penyelenggara kegiatan yang ditunjuk oleh pasangan calon	Terdaftar di KPU RI
		Pemilu Anggota DPR	1) pengurus Partai Politik Peserta Pemilu Anggota DPR; 2) calon anggota DPR; 3) Juru Kampanye; 4) orang seorang; dan	Terdaftar di KPU RI

			5) organisasi penyelenggara kegiatan yang ditunjuk oleh peserta Pemilu anggota DPR.	
		Pemilu Anggota DPD	1) calon Anggota DPD; 2) orang seorang; dan 3) Organisasi Penyelenggara Kegiatan yang ditunjuk oleh Peserta Pemilu Anggota DPD	Terdaftar di KPU Provinsi
		Pemilu anggota DPRD Provinsi	1) Pengurus partai politik Peserta Pemilu DPRD Provinsi; 2) calon anggota DPRD Provinsi; 3) juru kampanye; 4) orang seorang; dan 5) organisasi Penyelenggara Kegiatan yang ditunjuk oleh Peserta Pemilu Anggota DPRD Provinsi.	Terdaftar di KPU Provinsi
		Pemilu anggota DPRD kabupaten/kota	1) Pengurus Partai Politik Peserta Pemilu DPRD kabupaten/ota; 2) calon anggota DPRD kabupaten/kota; 3) juru kampanye; 4) orang seorang; dan 5) organisasi Penyelenggara Kegiatan yang ditunjuk oleh Peserta Pemilu anggota DPRD kabupaten/kota	Terdaftar di KPU Provinsi
	Peserta		Anggota masyarakat	

	Tim kampamye		Tim yang dibentuk oleh Capres dan Cawapres	
	setiap orang			

Dari tabel di atas, ternyata pembentuk undang-undang secara sadar tidak menjadikan partai politik sebagai subyek hukum yang dapat dimintai pertanggungjawaban pidana atau dapat dikenakan sanksi. Artinya, politik hukum larangan politik uang tidak sejalan dengan kebijakan integral penanggulangan kejahatan dan perlindungan masyarakat. Kebijakan integral dengan penekanan pada pengurangan atau penghapusan kondisi-kondisi yang memberikan kesempatan untuk timbulnya kejahatan. Ketiadaan sanksi tersebut bertentangan dengan ketidakadilan karena tindak pidana politik uang yang dipandang sebagai kejahatan tidak menunjukkan keterpaduan antara politik kriminal dan politik sosial, juga tidak adanya keterpaduan antara upaya penanggulangan kejahatan dengan "penal" dan "nonpenal". Sudarto mengemukakan bahwa apabila hukum pidana hendak dilibatkan dalam usaha mengatasi segi-segi negatif dari perkembangan masyarakat/modernisasi (antara lain penanggulangan kejahatan tindak pidana politik uang), maka menurut Sudarto, hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhan politik criminal atau *social defence*

palnning, dan ini pun harus merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional.[470]

Dalam rekonstruksi regulasi berkaitan dengan perluasan subyek hukum, menurut penulis, harus ada politik hukum dari pembentuk undang-undang untuk menjadikan partai politik sebagai subyek hukum yang dapat dikenakan sanksi dalam hal calon legislatif baik DPR, DPRD Proviinsi dan DPRD kabupaten/kota (Caleg) yang diusungnya di Dapil tertentu melakukan pelanggaran. Pengenaan sanksi bagi partai politik ini didasarkan pada argumentasi sebagai berikut:

Pertama, secara teoretik, partai politik berfungsi sebagai rekrutmen politik.[471] dimana dengan cara menarik anggota masyarakat untuk menjadi anggotanya maka secara sadar partai politik yang bersangkutan menjadikan dirinya sebagai jembatan menuju kekuasaan politik. Karena hanya melalui partai politiklah pergantian kekuasaan secara konstitusional dapat dilakukan. Secara demikian maka partai politik adalah pilar utama dalam sistem demokrasi. Oleh karena itu, menurut undang-undang peserta Pemilu adalah partai politik. Kandidat pasangan calon presiden dan wakil presiden serta para Caleg baik di pusat maupun daerah (DPR-RI) dan (DPRD provinsi dan kabupaten/kota) hanyalah calon-calon penyelenggara negara yang diajukan oleh partai politik. Berdasarkan UUD 1945 dan

[470] Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, 1981, hlm.104. sebagaimana dikutip oleh Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 6.

[471] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik,* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006), hlm. 164.

perundang-undangan, hampir semua pejabat atau penyelenggara negara dilahirkan dari rahim partai politik.

Kedua, larangan praktik politik uang, tercantum sangat jelas dalam semua undang-undang politik yang selalu diperbarui dari pemilu ke pemilu, akan tetapi praktik politik uang dalam pemilu semakin vulgar tetapi penegakan hukumnya terjadi kelemahan-kelemahan.

Ketiga, sistem pemilu yang memakai sistem konversi suara terbanyak untuk penetapan perolehan kursi di Dapil memungkinkan rakyat memilih figur dan partai politik. Artinya, suara di Dapil adalah suara partai politik dan suara Caleg. Dalam implementasinya membuka peluang terjadinya praktik politik uang, sehingga sangat logis partai politik juga harus ikut bertanggungjawab apabila Caleg di Dapil tertentu melakukan pelanggaran politik uang maka partai politik yang bersangkutan juga diberi sanksi.

Keempat, partai politik sebagai subyek hukum (*recht persoon*) meskipun partai politik secara kelembagaan tidak ikut melakukan perbuatan praktik politik uang akan tetapi: (i) sebagaimana ajaran dalam ilmu hukum, subyek hukum mempunyai peran penting dalam lalu lintas hukum, dalam definitifnya, subyek hukum tersebut adalah penyandang hak dan kewajiban di dalam hukum; (ii) suara yang diperoleh Caleg adalah suara partai politik maka sikap pembiaran yang dilakukan partai politik dalam hal ada Caleg yang dicalonkannya melakukan politik uang maka sikap pembiaran tersebut juga harus dipandang sebagai sebuah kesalahan

dan karenanya harus diberikan hukuman. Akan tetapi, oleh karena partai politik adalah badan hukum (*recht persoon*) maka sanksi yang dapat dikenakan lebih adil kalau berupa sanksi administrasi.

Kelima, pengenaan sanksi kepada partai politik sudah diakomodasi dalam Undang-Undang Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 228 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, yang berbunyi:

(1) Partai politik dilarang menerima imbalan dalam bentuk apa pun pada proses pencalonan Presiden dan Wakil Presiden.

(2) Dalam hal Partai politik terbukti menerima imbalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), partai politik yang bersangkutan dilarang mengajukan calon pada periode berikutnya.

(3) Partai politik yang menerima imbalan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus dibuktikan dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Demikian halnya dengan Calon dari partai politik yang melakukan politik uang, terhadap partai politik dengan mengambil semangat dengan Pasal 228 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 juga dapat diberi sanksi berupa larangan mengajukan Caleg di Dapil dimana terjadinya praktik politik uang yang telah ada pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap pada Pemilu berikutnya. Ancaman sanksi demikian sangat sesuai dengan teori tujuan hukum dari Radbruc, yaitu keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Aspek keadilan, akan terasa adil, bagi partai politik yang Calegnya melanggar dan partai politik yang Calegnya bersih. Bagi partai politik yang Caleg melanggar partai politik tersebut diberi sanksi dan tidak ada sanksi bagi partai politik yang Calegnya berkontestasi secara bersih dan jujur. Aspek kepastian, dengan sanksi tersebut menjadi berkepastian hukum apabila ada pelanggaran politik uang dari Caleg maka partai

politiknya tidak dapat mengusulkan atau mengajukan Caleg di Dapil dimana terjadinya praktik politik uang. Begitu pula dengan aspek kemanfataan, akan memberikan dampak yang signifikan bagi pendidikan politik rakyat, partai politik, dan yang paling signifikan adalah akan menimbulkan efek jera. Adanya sanksi larangan bagi partai politik mengajukan Caleg di Dapil dimana terjadi pelanggaran sejalan dengan tujuan hukum pidana, yaitu untuk menakut-nakuti setiap orang jangan sampai melakukan perbuatan yang tidak baik, dan untuk mendidik orang yang telah pernah melakukan perbuatan tidak baik menjadi baik dan dapat diterima kembali dalam kehidupan lingkungannya.[472] Inilah efek jera yang diharapkan efektif dari sanksi bagi partai politik sebagaimana diuraikan pada paragrap di atas. Penempatan partai politik sebagai bagian subyek hukum politik uang, dimana partai politik juga harus mendapatkan sanksi sebagaimana tersebut di atas bisa dinalogikan dengan Putusan Mahkamah Konsitusi Nomor 82/PHPU.D-IX/2011 yang pada pokoknya memutuskan bahwa pencaloan H Sunarwi, SE., MM dan Tejo Pramono dinyatakan tidak sah oleh Mahkamah Konstitusi dikarenakan pasangan tersebut tidak mendapatkan rekomendasi dari DPP PDIP pada saat Pilkada Kabupaten Pati Tahun 2011 dan digantikan oleh pasangan calon H. Imam Suroso, MM. dan Sujoko, S.Pd., M. Pd. [473] Artinya, dalam sistem politik, partai

[472] Tegus Prasetyo, *Hukum Pidana*, Edisi Revisi, (Depok: rajawali Pers, 2019), hlm.14.

[473] Putusan Mahkamah Kosntitusi nomor 82/PHPU.D-IX/2011 hlm 158-160.

betul-betul berfungsi rekrutmen politik sebagaimana pandangan Miriam Budiarjo.

Dengan *rasion d'etre* Pasal 228 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 adalah larangan melakukan praktik politik uang. Oleh karena itu, dengan mengingat uraian hak dan kewajiban partai politik dalam pengusulan Caleg dan suara yang diperoleh, maka penulis berpendapat bahwa dapat ditempuh dengan apa yang dalam ilmu ushul fiqih dikenal dengan metode "*qiyas*". Menurut Jasser Auda, *qiyas* memiliki empat komponen, yaitu kondisi primer (*al-asl*), kondisi sekunder (*al-far'*), sebab/alasan (*al-illah*), dan hukum (*al-hukm*). *Qiyas* diterapkan di antara dua situasi/kasus Ketika hukum situasi primer sudah diputuskan sebelumnya, sedang hukum situasi sekunder tidak diketahui. *Qiyas* membutuhkan suatu (perkiraan) sebab umum/illat (*al-illah*) di antara dua situasi yang ada, lalu, dengan *qiyas*, hukum pada situasi primer diterapkan pada situasi sekunder.[474] Dengan pemahaman tersebut, maka partai politik harus menjadi subyek hukum yang dapat dikenai sanksi administrasi apabila Caleg yang diusungnya ternyata berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap melakukan tindak pidana politik uang.

Sebagaimana disebutkan di atas bahwa memasukan partai politik sebagai bagian dari subyek hukum regulasi larangan tindak pidana politik uang juga bisa disjelaskan dengan menggunakan teori hukum Islam,qiyas

[474] Jasser Auda, *Membumikan Hukum Islam Melalui Maqasid Syariah*, diterjemahkan oleh: Rosidin dan "Ali Abd el-Mun'im, (Bandung: Mizan Media Utama, 2008), hlm. 159.

atau dalam bahasa Indonesia bisa disebut analogi. *Qiyas* menurut ulama usul fiqh adalah menyerupakan sesuatu yang tidak ada hukunya dengan sesuatu yang sudah ada hukumnya. Jika sesuatu kejadin dapat diketahui hukumnya berdasarkan *'illat-nya*, kemudian ada kejadian lain yang belum ada ketentuan hukumnya tetapai mempunyai *illat* yang sama, maka hukum sesuatu yang belum ada hukum tersebut sama hukuknya dengan sesuatu yang sudah ada hukumnya dikarenakan adanya kesamaan *illat.*[475] *Qiyas* juga bisa dimaknai sebagi memberikan kejelasan hukum atas peristiwa yang belum ada dalilnya dengan peristiwa lain yang sudah jelas status hukuknya berdasarkan kesamaan *illat hukumnya*.[476] Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa *qiyas* merupakan sarana untuk memberikan kejelasan hukum atas sesuatu yang belum jelas hukumnya karena tidak adanya dalil atau landasan hukum dengan sesuatu yang sudah jelas hukumnya karena adanya dalil atau landasan hukum. *Qiyas* mempuyai 4 (empat) persyaratan yanh harus dipenuhi, yaitu *pertama* Asal, sesuatu yang sudah status hukumnya karena ada dasar hukmmnya. *Kedua,* cabang, sesuatu yang baru atau peristiwa yang baru dan belum jelas statushukumnya karena tidak ada dalil atau dasar hukumnya. *Ketiga* hukum Asal yaitu hukum yang melekat pada sesuatu yang sudah ada dasar

[475] Abdul Wahab Khalaf, *Ilmu Ushul Fiqh wa Khalashatu al-Tasyri' al-Islami*, Dar al-Fikr al-Arabi, ttp. Tt, hlm 52

[476] Mohamad Abu Zahro, *Ilmu Ushul Fiqh* Dar al-Fikr al-Arabi, ttp. Tt, hlm 218

hukunya dan *Keempat*, illat, yaitu alasan hukum yang mendasari status hukum yang melekat pada asal.[477]

Bersdasarkan kaidah qiyas, maka pemberian hukuman kepada Partai Politik dalam Pemilu legislative dapat diqiyaskan dengan pemberian hukuman kepada Partai Politik dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini dapat dilihat dalam tabel di bawah ini :

Tabel: 26

Qiyas Partai Politik Sebagai Subyek Hukum Tindak Pidana Politik Uang

1	Asal	Partai Politik yang mencalonkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden	
2	Cabang	Partai Politik peserta Pemilu Legislatif	Partai Politik peserta Pemilu Legislatif
3	Hukum Asal	Dihukum tidak boleh mengajukan calon pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden berikutnya	Dihukum tidak boleh mencalonkan calon legislative di daerah pemilihan pada Pemilu berikutnya
4	Illat (alasan hukum)	menerima imbalan dalam bentuk apapun selama proses pencalonan Presiden dan Wakil Presiden	Calon anggota legislative dalam daerah pemilihan terbukti melakukan tindakan politik uang

Dengan demikian apabila dalam Pemilu legislative ada calon anggota DP R RI, DPRD Provinsi dan/atau DPRD Kabupaten/Kota yang terbukti berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap

[477] Abdul Wahab Khalaf, *Ilmu Ushul Fiqh wa Khalashatu …., hlm 56-75*

melakukan tindakan politik uang, maka dengan memakai kaidah qiyas atas Partai Politik yang menerima imbalan dalam proses proses pencalonan Presiden dan Wakil Presiden, Partai Politik tidak dapat mengajukan calon anggota DP R RI, DPRD Provinsi dan/atau DPRD Kabupaten/Kota di daerah pemilihan tempat kejadian perkara anggota DPR RI, DPRD Provinsi dan/atau DPRD Kabupaten/Kota terbukti melakukan tindakan politik uang.

Keenam, sanksi kepada partai politik juga mencerminkan rasa keadilan hukum. Partai politik yang memperoleh suara di Dapil tertentu dan Calegnya juga memperoleh kursi di Dapil tertentu, ketika ternyata Calegnya melakukan pelanggaran berupa prkatik politik maka dengan diberi sanksi akan mencerminkan rasa keadilan. Thomas Aquinas dalam *summa theologia*, keadilan itu merupakan suatu kebajikan yang berlaku umum dan berfungsi untuk mencapai "*bonnum commune*" atau kebaikan untuk semua orang. *Bonnum Commune* akan tercapai jika ditegakkan *iustitia legalis* (keadilan menurut hukum) yang menyangkut pelaksanaan hukum umum, dan karena itu *iustitia legalis* juga *iustitia generalis* atau keadilan umum.[478]

Konkretisasi dari sanksi administrasi kepada partai politik dalam hal Caleg yang diusulkan atau diajukan melakukan politik uang maka terhadap

[478] Budiono Kusumohamidjojo, *Teori Hukum Dilema antara Hukum dan Kekuasaan*, (Bandung: Yrama, 2016), hlm.273.

partai politik tersebut diberi sanksi tidak dapat mengajukan Caleg di Dapil yang bersangkutan di Pemilu berikutnya.

Dalam rangka mewujudkan hukum berbasis keadilan maka subjek-subjek hukum harus diperlakukan secara fair dan setara. Oleh karena itu perlu diidentifikasi rumusan dalam substansi hukum mengenai kesetaraan dari subjek-subjek hukum itu. Larangan melakukan praktik politik uang tercantum dalam frasa "menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta kampanye". Dalam Pemilu 2019 ketentuan masih sama dengan Pemilu 2014, dimana sanksi hukum ditujukan kepada 4 (empat) subyek hukum, yaitu pelaksana kampanye, peserta, tim kampamye dan setiap orang. Larangan ini terbagai dalam 3 (tiga) tahapan masa yaitu masa kampanye, masa tenang dan masa pemungutan suara, dengan uraian sebagai berikut:

Pertama masa kampanye dan masa tenang, dimana pada kedua masa ini baik pelaksana kampanye, peserta kampanye maupun tim kampanye dilarang melakukann politik uang dengan menjanjikan atau memberikan sesuatu kepada peserta kampanye. Yang dimaksud pelaksana kampanye ini adalah pelaksama kampanye sesuai dengan jenis Pemilunya, yaitu: (1) Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, maka pelaksana kampanyenya adalah: (a) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden; (b) pengurus partai politik peserta Pemilu atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon; (c) orang seorang; dan (d) organisasi penyelenggara kegiatan yang ditunjuk oleh pasangan calon. (2) Pemilu

anggota DPR, maka pelaksana kampanyenya adalah: (a) pengurus Partai Politik Peserta Pemilu Anggota DPR; (b) calon anggota DPR; (c) Juru Kampanye; (d) orang seorang; dan (e) organisasi penyelenggara kegiatan yang ditunjuk oleh peserta Pemilu anggota DPR. (3) Pemilu anggota DPD, maka pelaksana kampanyenya adalah: (a) calon Anggota DPD; (c) orang seorang; dan (d) Organisasi Penyelenggara Kegiatan yang ditunjuk oleh Peserta Pemilu Anggota DPD. (3) Pemilu anggota DPRD Provinsi, maka pelaksan kampanyenya adalah: (a) pengurus partai politik Peserta Pemilu DPRD Provinsi; (b) calon anggota DPRD Provinsi; (c) juru kampanye; (d) orang seorang; dan (e) organisasi Penyelenggara Kegiatan yang ditunjuk oleh Peserta Pemilu Anggota DPRD Provinsi. (4) Pemilihan Umum anggota DPRD Kabupaten/Kota, maka pelaksana kampanyenya adalah: (a) pengurus Partai Politik Peserta Pemilu DPRD Kabupaten/Kota; (b) calon anggota DPRD Kabupaten/Kota; (c) juru kampanye; (d) orang seorang; dan (e) organisasi Penyelenggara Kegiatan yang ditunjuk oleh Peserta Pemilu anggota DPRD Kabupaten/Kota.

Larangan atas praktik politik uang yang dilakukan oleh pelaksana kampanye tersebut dengan catatan yang bersangkutan harus didaftarkan kepada KPU sesuai dengan tingkatannya, sehingga pelaksana kampanye yang menjadi subyek hukum adalah pelaksana kampanye yang terdaftar di KPU sesuai tingkatannya. Tentu saja hal tersebut menimbulkan celah hukum di mana praktik politik uang bisa dilakukan oleh pihak-pihak di

luar pelaksana kampanye yang terdaftar di KPU sesuai dengan tingkatannya.

Kemudian terkait dengan tim kampanye, Pemilu 2019 hanya memberlakukan tim kampanye untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan harus didaftarkan juga kepada KPU sesuai dengan tim kamnpanye, dimana bila tim kampanye tersebut bersifat nasional, maka tim kampanye tersebut harus didaftarakan ke KPU, kampanye tersebut tingkat provinsi, maka tim kampanye tersebut harus didaftarakan ke KPU provinsi dan bila tim kampanye tersebut tingkat kabupaten/kota maka tim kampanye tersebut harus didaftarakan ke KPU kabupaten/kota. Adapun untuk untuk Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota tidak ada satu pasal pun yang menyebutkan. Norma ini dirancang dengan asumsi bahwa dalam setiap kampanye, pasti kampanye tersebut untuk dua jenis Pemilu, yaitu Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, padahal dalam kenyataanya ada suatu kampamye yang hanya mengkampanyekan Pemilu anggota DPR sehingga yang sering disebut adalah nama partai dan calon anggota DPRnya saja, demikian pula bila kampamye untuk calon DPRD sesuai tingkatannya.

Adanya kualifikasi bahwa subjek hukum yang dapat menjadi objek hukum hanya pelaksana, peserta dan/atau tim kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pelaksana, peserta, dan Tim Kampanye Pemilu yang dapat dijerat dengan larangan praktik politik uang pada masa kampanye

dan hari tenang dan subjek hukum tersebut harus terdaftar di KPU, KPU Proivnsi, dan KPU kabupaten/kota adalah cermin kelemahan dari hukum positif karena bisa saja pelaku politik uang dilakukan oleh mereka yang tidak terdaftar dalam KPU. Dengan kata lain, pelaku praktik politik uang dapat dengan mudah terhindar dari jerat hukum.

Dengan rumusan sebagaimana Pasal 278, Pasal 523 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 7 Tahun 2017 tersebut maka praktik politik uang akan selalu terjadi dan menjadi problem akut dalam Pemilu karena problema bawaan dari hukum positif. Oleh karena itu, hukum Islam memberikan solusi yaitu dengan menjangkau seluruh mukallaf atau setiap orang yang menjanjikan atau memberikan imbalan kepada pemilih untuk:

(a) tidak menggunakan hak pilihnya,

(b) memilih Pasangan Calon,

(c) memilih Partai Politik peserta Pemilu tertentu,

(d) memilih calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota tertentu dan/atau memilih calon anggota DPD tertentu, dan menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta kampanye.

Ketentuan tersebut merupakan ciri atau kelemahan dari hukum positif atau bahkan merupakan rekayasa hukum dari pembentuk undang-undang agar pelaku praktik politik uang hanya bisa menjerat subjek-subjek hukum sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Pemilu.

b. Rekonstruksi Regulasi Melalui Pemberatan Sanksi

Perluasan sanksi juga penting dilakukan dalam rangka mencapai hukum tindak pidana politik uang yang berkeadilan sehingga akan mencapai tujuan hukum yang efektif, yaitu keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Urgensi perluasan sanksi ini bertitik tolak dari norma bahwa tindak pidana politik uang adalah kejahatan Pemilu yang bertentangan dengan hukum dan karenanya harus mencerminkan keadilan dan tidak terbukanya ruang penafsiran yang bersifat bersifat subyektif oleh pelaksana. Oleh karena itu, sejalan dengan rekonstruksi regulasi berkaitan dengan perluasan subyek hukum, maka berikut akan digambarkan jenis sanksi yang berlaku menurut Undang-Undang Pemilu yang sekarang berlaku dan usulan rekonstruksi regulasi.

Tabel: 27

Jenis Sanksi dan Acamannya Menurut UU Nomor 7 tahun 2017

Jenis sanksi	Administratif	Dicoret dari Daftar Calon Tetap (DCT) anggota DPR,DPD, DPRD provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota,	▪ Setelah adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. ▪ Berlakunya sebelum memasuki tahapan pemungutan suara.
		Pembatalan sebagai calon terpilih oleh KPU	Apabila putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap berlaku pada saat sudah ditetapkannya calon terpilih sesuai tingkatannya: a) Pembatalan oleh KPU RI bagi calon Anggota DPR dan DPD; b) Pembatalan oleh KPU provinsi, untuk calon

			anggota DPRD provinsi; c) Pembatalan oleh KPU Kabupaten/Kota, untuk calon anggota DPRD Kabupaten/Kota.
	Sanksi Pidana	Dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 24.000.000,00 .	Bagi setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim kampanye Pemilu pada masa kampanye
		Dipidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp 48.000.000,00	bagi setiap pelaksana, peserta, dan/ atau tim kampanye Pemilu pada masa tenang
		Dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 36.000.000,00	Bagi setiap orang pada hari pemungutan suara

Dari tabel di atas maka UU Pemilu memberikan sanksi atas pelanggaran praktik politik uang dengan dua kategori, yaitu sanksi adminitratif dan sanksi pidana. *Pertama* Pelanggaran administratif ditujukan kepada pelaksana kampanye yang berstatus sebagai calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD kabupate/kota, sehingga yang bersangkutan diberi sanksi adminstratif yang terbagi dalam 2 (dua) katagori, yaitu :

1) Pembatalan yang bersangkutan sebagai calon legislatif dengan cara mencoret nama yang bersangkutan dari Daftar Calon Tetap (DCT)

anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, setelah adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap berlakunya sebelum memasuki tahapan pemungutan suara.

2) Pembatalan sebagai calon terpilih apabila putusan Pengadilan yang berkekuatan huku tetap berlaku pada saat sudah ditetapkannya calon terplih oleh KPU sesuai tingkatannya:
    1. Pembatalan oleh KPU RI bagi calon Anggota DPR dan DPD;
    2. Pembatalan oleh KPU provinsi, untuk calon anggota DPRD provinsi;
    3. Pembatalan oleh KPU Kabupaten/Kota, untuk calon anggota DPRD Kabupaten/Kota.

Kedua, Pidana Pemilu. Sanksi pidana Pemilu itu diperuntukkan bagi pelaksana, peserta, tim kampanye dan orang perorang dengan katagori sebagai berikiut:

1) Dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah) bagi setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim kampanye Pemilu pada masa kampanye.
2) Dipidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp 48.000.000,00 (empat puluh delapan juta rupiah) bagi setiap pelaksana, peserta, dan/ atau tim kampanye Pemilu pada Masa Tenang

3) Dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah) bagi setiap orang pada hari pemungutan suara

Berkaitan dengan sanksi pidana, dalam pandangan ahli hukum Islam seperti Ali Hasballah dalam bukunya *Ushul al-Tasyri'al-Islam*, menjelaskan lebih lanjut bahwa hukum taklif yang berkaitan dengan hak-hak umum secara mutlak atau hak umum lebih dominan (hukum publik), dalam hal ini kewenangan menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta Kampanye sepenuhnya terletak di tangan penguasa (hakim pengadilan) dan tidak seorang pun yang berhak menggugurkannya. Hal tersebut sejalan dengan pandangan Abdul Wahhab Khallaf dalam kitabnya *Ushul al-Fiqh* bahwa, tidak ada alternatif bagi *mukallaf* (subjek hukum) dalam hukum-hukum yang menyangkut dengan hak umum, dan tidak punya hak untuk memaafkan atau menggugurkannya. Alasannya bahwa seorang mukallaf (subjek hukum) hanya punya hak untuk memaafkan atas suatu pelanggaran atau menggugurkannya jika menyangkut hak pribadinya. Dengan kerangka berpikir tersebut maka risywah (politik uang) bukanlah termasuk hak pribadi melainkan taklif yang berkaitan dengan hak-hak umum. Hanya masalah kemudian, bentuk, jumlah dan atau beratnya sanksi administratif, denda uang dan atau pidana penjara tersebut masih jauh dari nilai kedailan, dimana perbuatan tersebut tidak sebanding dampak buruknya terhadap kualitas pelaksanaan Pemilu yang bersih dan jujur.

Bentuk, jenis dan besaran nilai denda dan lamanya waktu pemidanaan penjara, masih belum juga menimbulkan efek jera bagi pelaku politik uang, meskpun dalam Pemilu 2019 sanksi bagi pelaku politik uang sudah semakin berat bobot pemidanaannya bila dibandingkamn dengan Pemilu sebelumnya. Dalam Pemilu 2019, masih terjadi praktik politik uang dalam Pemilu. Dari semua uraian di atas dapat disimpulkan bahwa aturan pelarangan politik uang mulai dari Pemilu 2004, 2009, 2014 dan 2019 masih memiliki kekurangan secara konsepstual sehingga masih membutuhkan penyempurnaan agar dalam Pemilu mendatang tidak ada lagi praktik politik uang baik yang dilakukan oleh peserta Pemilu yang terdiri dari partai politik, calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, calon Presiden dan Wakil Pesiden, tim kampanye, pelaksana kampaye dan perseorangan yang mempunyai hubungan langsung atau tidak langsung dengan peserta Pemilu.

Berdasarkan uraian diatas, maka rekostruksi regulasi tindak pidana politik uang dalam Pemilihan Umum di Indonesia berbasis keadialan sebagaimana tabel berikut:

Tabel: 28

Usulan Rekonstruksi Regulasi Berkaitan Jenis Sanksi dan Acaman Sanksinya Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

Jenis sanksi	Administratif	• Partai politik yang calegnya terbukti melakukan tindak pidana	Setelah adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

		politik uang dikenakan sanksi tidak boleh mengajukan Caleg pada Pemilu berikutnya di Dapil terjadinya politik uang. • Partai Politik yang calon Presiden dan Wakil Presidennya dan Tim Kampanye melakukan politik uang, tidak boleh mengajukan pasangan calon pada pemilu berikut	
		Dicoret dari Daftar Calon Tetap (DCT) anggota DPR,DPD, DPRD provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota,	▪ Setelah adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. ▪ Berlakunya sebelum memasuki tahapan pemungutan suara.
		Pembatalan sebagai calon terpilih oleh KPU	▪ Apabila putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap berlaku pada saat sudah ditetapkannya calon terpilih sesuai tingkatannya: 1) Pembatalan oleh KPU RI bagi calon

			Anggota DPR dan DPD; 2) Pembatalan oleh KPU provinsi, untuk calon anggota DPRD provinsi; 3) Pembatalan oleh KPU Kabupaten/Kota, untuk calon anggota DPRD Kabupaten/Kota.
	Sanksi Pidana	Dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 24.000.000,00 .	Diubah dengan menambah subyek hukum, hukuman minimal dan penambahan denda
		Dipidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp 48.000.000,00	Diubah dengan menambah subyek hukum, hukuman minimal dan penambahan denda
		Dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 36.000.000,00	Diubah dengan menambah subyek hukum, hukuman minimal dan penambahan denda

Tabel : 29
Usulan Rekonstruksi Sanksi Pidana Politik Uang
Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

No	Sebelum Rekonstuksi	Kelemahan	Setelah Rekonstruksi
1	Pasal 278 ayat (2) berbunyi" selama masa tenang, pelaksana, peserta dan/atau tim kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilarang menjanjikan atau memberikan imbalan kepada pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya, memilih Pasangan Calon, memilih Partai Politik peserta Pemilu tertentu, memilih calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota tertentu dan/atau memilih calon anggota DPD tertentu	Subyek hukum larangan hanya pelaksana, peserta dan/atau tim kampamye Presiden dan Wakil Presiden, **tetapi tidak menjangkau** Peserta Pemilu, calon Anggota DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/ Kota, Perseorangan Calon DPD dan Partai Politik	Subyek hukum larangan ditambahkan Peserta Pemilu (DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/ Kota), sehingga bunyi pasal tersebut berubah menjadi "selama masa tenang, pelaksana, peserta dan/atau tim kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Calon Anggota DPR RI, DPRD Provinsi, DPRD Kab/Kota, Perseorangan Calon DPD dan Partai Politik sebagai Peserta Pemilu dilarang menjanjikan atau memberikan imbalan kepada pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya, memilih Pasangan Calon, memilih Partai Politik peserta Pemilu tertentu, memilih calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota tertentu dan/atau memilih calon anggota DPD tertentu
	P		
2	Pasal 523 ayat (1) berbunyi "Setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim Kampanye Pemilu yang dengan sengaja	• Subyek hukum larangan tidak menjangkau Peserta Pemilu, yaitu	Subyek hukum larangan ditambahkan Peserta Pemilu (DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/ Kota), pidana penjara ditambahi waktunya, denda ada batasan minimal dan

No	Sebelum Rekonstuksi	Kelemahan	Setelah Rekonstruksi
	menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (1) huruf j, dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).	Calon Legislatif (DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/ Kota), Perseorangan Calon DPD dan Partai Politik • Ancaman pidana penjara kurang lama dan tidak ada batasan minimal • Denda uang kurang besar dan tidak ada batasan minimal	diperbanyak, sehingga bunyi pasal tersebut berubah menjadi : • Setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim Kampanye Pemilu yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (1) huruf j, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan denda paling sedikit Rp. 400.000.000 (dua ratus juta rupiah) paling banyak Rp 2.000.000.000,00 (dua milyar rupiah). • Setiap calon anggota DPR RI, DPRD Provinsi, DPRD Kab/ Kota dan calon peseorangan DPD sebagai Peserta Pemilu yang dengan sengaja menjanjikanalon pese atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (1) huruf j, dipidana dengan pidana penjara paling

No	Sebelum Rekonstuksi	Kelemahan	Setelah Rekonstruksi
			singkat 6 (enam) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan denda paling sedikit Rp. 400.000.000 (dua ratus juta rupiah) paling banyak Rp 2.000.000.000,00 (dua milyar rupiah). • Partai Politik Peserta Pemilu yang calon anggota DPR RI, DPRD Provinsi, DPRD Kab/ Kota di Daerah Pemilihan tertentu dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (1) huruf j, dilarang untuk mencalonkan perwakilannya di Daerah Pemilihan pada Pemilu berikutnya
3	Pasal 523 ayat (2) berbunyi "Setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim Kampanye Pemilu yang dengan sengaja pada masa tenang menjanjikan atau memberikan imbalan uang atau materi lainnya kepada pemilih	• Subyek hukum larangan tidak menjangkau Peserta Pemilu (DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/ Kota), yaitu Calon Legislatif,	Subyek hukum larangan ditambahkan Peserta Pemilu (DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/ Kota),, pidana penjara ditambahi waktunya, denda ada batasan minimal dan diperbanyak, sehingga bunyi pasal tersebut berubah menjadi : • Setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim Kampanye Pemilu yang dengan

No	Sebelum Rekonstuksi	Kelemahan	Setelah Rekonstruksi
	secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 278 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp 48.000.000,00 (empat puluh delapan juta rupiah).	Perseorangan Calon DPD dan Partai Politik • Ancaman pidana penjara kurang lama dan tidak ada batasan minimal • Denda uang kurang besar dan tidak ada batasan minimal	sengaja pada masa tenang menjanjikan atau memberikan imbalan uang atau materi lainnya kepada pemilih secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 278 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) tahun dan paling lama 24 (dua puluh empat) tahun dan denda paling sedikit Rp. 800.000.000 (delapan ratus juta rupiah) paling banyak Rp 4.000.000.000,00 (empat milyar rupiah). • Setiap calon anggota DPR RI, DPRD Provinsi, DPRD Kab/ Kota di Daerah Pemilihan tertentu dan calon peseorangan DPD sebagai Peserta Pemilu Peserta Pemilu yang dengan sengaja pada masa tenang menjanjikan atau memberikan imbalan uang atau materi lainnya kepada pemilih secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 278 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) tahun dan paling lama 24 (dua puluh empat) tahun dan denda paling sedikit Rp. 800.000.000 (delapan

No	Sebelum Rekonstuksi	Kelemahan	Setelah Rekonstruksi
			ratus juta rupiah) paling banyak Rp 4.000.000.000,00 (empat milyar rupiah). • Partai Politik Peserta Pemilu yang calon anggota DPR RI, DPRD Provinsi, DPRD Kab/ Kota di Daerah Pemilihan tertentu dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 278 ayat (2), dilarang untuk mencalonkan perwakilannya di Daerah Pemilihan pada Pemilu berikutnya
4	Pasal 523 ayat (3) berbunyi "Setiap orang yang dengan sengaja pada hari pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih peserta Pemilu tertentu dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling	• Subyek hukum larangan tidak menjangkau Partai Politik • Ancaman pidana penjara kurang lama dan tidak ada batasan minimal • Denda uang kurang besar dan tidak ada batasan minimal	Subyek hukum larangan ditambahkan Peserta Pemilu, pidana penjara ditambahi waktunya, denda ada batasan minimal dan diperbanyak, sehingga bunyi pasal tersebut berubah menjadi : • Setiap orang yang dengan sengaja pada hari pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih peserta Pemilu tertentu dipidana dengan pidana

No	Sebelum Rekonstuksi	Kelemahan	Setelah Rekonstruksi
	banyak Rp 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).		penjara paling sedikit 9 (sembilan) tahun dan lama 18 (delapan belas) tahun dan denda paling sedikit Rp 600.000.000,00 (enam ratus juta rupiah) paling banyak Rp 3.000.000.000,00 (tiga milyar rupiah). • Partai Politik yang calon anggota DPR RI, DPRD Provinsi, DPRD Kab/ Kota di Daerah Pemilihan tertentu dengan sengaja pada hari pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih peserta Pemilu tertentu, dilarang untuk mencalonkan perwakilannya di Daerah Pemilihan pada Pemilu berikutnya

Dari uraian di atas dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Partai politik yang Calegnya melakukan pelanggaran politik uang, diberi sanksi adminsitrasi berupa larangan mengajukan Caleg pada sekali Pemilu berikutnya di Dapil dimana terjadi praktik politik uang setelah ada putusan pengadilan yang tekah berkekuatan hukum tetap.

2. Sanksi pidana atau ancaman harus ditambahkan atau dirumuskan dengan sanksi minimal agar tidak memberikan ruang tafsir kepada penegak hukum.

2. Rekonstruksi Regulasi Berkaitan dengan Struktur Hukum Pemilu

Dari aspek *legal culture*, hukum Pemilu harus harus direkonstruksi dan diharmonisasi keterkaitan antar lembaga penegak hukum yang satu dengan penegak hukum lainnya. Dalam hal ini antara Bawaslu, kepolisian, kejaksaan, dan kehakiman. Kewenangan menegakkan hukum pidana Pemilu yang terpusat di Gakkumdu dan berakhir di pengadilan harus terus diperkuat dan didorong untuk lebih progresif, sementara kepolisian harus men-*support* kelembagaan Bawaslu harus bersinergi dan saling menopang dalam pemberantasan praktik politik uang dalam sistem Gakkumdu agar memudahkan sistem pengendalian kasus politik uang dalam subsistem Gakkumdu yang kuat dan berwibawa.

Rekonstruksi struktur hukum menyangkut institusi-institusi yang berkaitan dengan Pemilu berpijak pada pengalaman dan cara pandang bahwa salah satu maraknya praktik politik uang dalam Pemilu berasal dari lemahnya pelaksanaan fungsi dari institusi-institusi terkait dengan penegakan hukum. Dukungan dan perbaikan terhadap eksistensi lembaga-lembaga tersebut sangat vital bagi upaya pemberantasan praktik politik uang dalam Pemilu.

Secara keseluruhan masa depan demokrasi Indonesia harus pada komitmen institusional. Komitmen masing-masing institusi-institusi Pemilu untuk mendorong agar tercegah dari praktik politik uang. Tanpa itu, harapan untuk menuju Pemilu yang bersih dan adil akan menemui kegagalan.

Sebagaimana diuraikan di muka, secara sistemtik, Pemilu diselenggarakan oleh KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, di tingkat kecamatan dibentuk Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) untuk tingkat desa/kelurahan dibentuk Panitia Pemungutan Suara (PPS), bahkan kemudian di tiap TPS dibentuk Kelompok Penyelenggara Pemungutan Saura (KPPS). Disamping KPU beserta jajarannya sebagai penyelenggara Pemilu, sistem hukum juga membentuk institusi pengawas Pemilu yang bernama Bawaslu, Bawaslu provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu kecamatan, Panwaslu desa/kelurahan, Panwaslu Luar Negeri, dan Pengawas TPS. Kedua institusi tersebut akan bersinergi dengan kepolisian, kejaksaan, dan hakim di lingkungan peradilan umum. Artinya, struktur hukum secara sistemtik merupakan satu kesatuan untuk mewujudkan asas-asas Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Yang sering dirasakan dalam pelaksanaan Pemilu adalah lemahnya pelaksaan fungsi pada tingkat hilir, yaitu yang berhadapan langsung dengan pemilih. Namun tidak jarang, Bawaslu dan jajarannya sudah melaksanakan fungsi tersebut tetapi ketika sampai pada tahap penegakan hukum justru lemah yaitu kepolisian, kejaksaan, dan pada putusan hakim.

Oleh karena itu, rekonstruksi struktur hukum harus dilakukan terhadap Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu). Dengan melakukan perbaikan secara institusional terhadap lembaga-lembaga tersebut, maka praktik politik uang dapat dicegah lebih dini. Model rekonstruksi disamping mensyaratkan bahwa unsur dari kepolisian dan kejaksaan menjalankan tugas secara penuh waktu dalam penanganan tindak pidana Pemilu, bahwa anggota kepolisian dan kejaksanaan yang diperbantukan sementara dan tidak diberikan tugas lain dari instansi asalnya selama menjalankan tugas di Gakkumdu, lebih dari itu model rekonstruksi terhadap institusi-institusi tersebut dilakukan dengan memperkuat pengawasan internal, memperbaiki sistem rekrutmen sebelum ditugaskan di Gakkumdu serta diaturnya mekanisme eksaminasi publik atas pelaksanaan tugasnya Gakkumdu.

3. Rekonstruksi Regulasi Berkaitan dengan Kultur Hukum

Dari segi *legal culture*, hukum memiliki kewibawaan apabila hukum tersebut memiliki relevansi dengan realitas kultur masyarakat. Perlilaku masyarakat memiliki keterkaita dengan konsep dan aturan hukum, sehingga disebut sebagai masyarakat yang sadar hukum. Adanya relevansi antara hukum dan budaya masyarakat menjadikan hukum efektif berlaku. Dalam kasus praktik politik uang, semestinya tidak terjadi praktik politik uang apabila pengambil kebijakan yang memiliki kewenangan tidak menyalahi ketentuan perundang-undangan dimaksud. Kesadaran untuk tidak menyalahi ketentuan perundang-undangan tersebut adalah kesadaran

masyarakat atau kesadaran pengambil kebijakan, bahwa perilakunya dapat menyebabkan Pemilu yang bersih menjadi rusak bahkan jangan sampai para pelaku praktik politik uang adalah para anggota legislatif yang membentuk undang-undang Pemilu.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

1. Regulasi tindak pidana politik uang dalam Pemilu di Indonesia belum berkeadilan karena meski telah menyelenggarakan empat kali Pemilu sejak 2004 sampai Pemilu serentak 2019, tetapi Pemilu Indonesia sejatinya belum ditopang oleh kebijakan legislasi yang kokoh yang ditandai dengan selalu bergantinya regulasi setiap penyelenggaraan Pemilu, baik karena didasari pada kekurangan pada Pemilu sebelumnya maupun karena putusan Mahkamah Konstitusi. Sementara regulasi larangan praktik politik uang tidak kompatibel dengan sistem Pemilu, sistem pengawasan yang lemah dan sanksi hukum yang rendah.
2. Kelemahan-kelemahan regulasi tindak pidana politik uang dalam pemilihan umum di Indonesia saat ini bersifat sistemik karena politik hukum untuk mewujudkan sistem multipartai sederhana dalam rangka memperkuat sistem presidensil justru menimbulkan problem sistemik kepartaian dan problem sistemik kepemiluan. Problem sistematik kepartaian berupa kebebasan mendirikan partai politik, tetapi partai politik harus menempuh syarat yang berat untuk bisa mengikuti Pemilu dan selanjutnya harus memenuhi syarat ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) yang tinggi, dan tambah dengan sistem Pemilu dengan calon terbuka dan dipilih secara langsung melahirkan politik biaya

mahal. Itulah yang mendorong partai politik menyandarkan pada politisi berkekuatan uang yang dengan itu menyuburkan oligarki dan menempuh praktik politik uang agar mampu bertahan dan meraih posisi politik yang kompetitif. Sementara regulasi pemberantasan tindak pidana politik uang memberikan ruang penafsiran yang terbuka karena tidak ada ancaman sanksi minimal, ketiadaan sanksi bagi partai politik yang Calegnya melakukan praktik politik uang, dan rendahnya penjatugan sanksi pidana.

3. Rekonstruksi regulasi tindak pidana politik uang yang berbasis keadilan tidak dapat dilakukan secara serampangan dan tidak terukur, apalagi tanpa kekuatan solidaritas dan kesadaran intelektual. Oleh karena itu harus diawali dengan merekonstruksi paradigma yang meliputi paradigam demokrasi Pancasila, paradigma Pemilu dan kekuasaan, budaya hukum masyarakat, dan rekonstruksi regulasi yang berbasis keadilan dengan menjadikan partai politik subyek hukum yang dapat dijatuhi sanksi adminsitrasi berupa larangan mengajukan Caleg pada Pemilu berikutnya di Dapil dimana terjadi pelanggaran politik uang berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, serta kejelasan rumusan ancaman sanksi baik berkenaan dengan sanksi minimal dan maksimal.

B. Saran-saran

1. Partai politik memegang peranan penting dalam mencegah praktik politik uang. Oleh karena itu, partai politik harus mempunyai kultur demokrasi yang kuat melalui rekrutmen keanggotaan yang transparan, demokratis, akuntabel, dan kesetiaan pada ideologi partai yang bersangkutan.

2. Diperlukan gerakaan kebersamaan untuk menggerakan perubahan besar karena partai politik dan para politisi tidak mungkin bisa menyelesaikan persoalan dominasi uang dalam politik tanpa keikutsertaan *stakeholders* lainnya.
3. Diperlukan banyak instrumen dari berbagai latar belakang kekuatan yang berpengaruh di masyarakat, jaringan agama, jaringan budaya, jaringan sosial, jaringan ekonomi, dan jaringan pendidikan sebagai jaringan nonformal bersama dengan jaringan kekuasaan formal harus berada dalam satu visi besar untuk membangun kehidupan politik baru yang terbebas dari politik uang.

C. Implikasi

1. Implikasi Teoritis yaitu terjadinya pergeseran regulasi tindak pidana politik uang dalam Pemilu dari subyek hukum pelaku yang hanya tim kampanye yang terdaftar di KPU menjadi diperluas subyek hukumnya termasuk partai politik. Juga adanya pergeseran peningkatan sanksi pidana untuk memaksimalkan efek jera
2. Implikasi Praktis yaitu gagasan rekonstruksi regulasi tindak pidana uang dalam Pemilu berbasis keadilan berimplikasi pada perubahan Undang- Undang Pemilu, Undang-Undang Partai Politik, dan Undang-Undang terkait lainnnya beserta peraturan pelaksanaannya.

DAFTAR PUSTAKA

A. SUMBER BUKU

A Adjis, Chairil, *Krimonologi Syariah; Kritik Terhadap Sistem Rehabilitasi*, Jakarta: Penerbit, RMBooks, 2007.

Abd al-Tahtawi, Ali Ahmad, *Al-Fatāwā An-Nadiyyah Fī al Farqi Baina Risywah wa al-Hadiyyah*, (Libanon : Dar al-Kutub Al-'Ilmi, tt).

Abu Zahra, Muhammad, *Ushul Fiqih*, Jakarta: Pustaka Firdaus, 1994.

Adiwinata, A, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta: Intermasa, Cet- I, 1986.

Ahmad, Ikhsan, 2015, *Pilar Demokrasi Kelima Politik Uang*, Yogayakarta: Deepublish, 2015.

Amalia, Lucky Sandra (Editor), *Partai dan Sistem Kepartaian Era Reformasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017.

Al- Bani Nasution, Muhammad Syukri, *Filsafat Hukum Islam*, Jakarta: RajaGrafindo Persda, 2013.

Ali, Achmad, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence), Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legis Prudence)* Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012.

Al-Jurjani, Ali bin Muhammad Ibnu, 2013, *al-Ta'rifat*, Juz 14, Beirut Libanon : Dar al-Makrifah, tt).

Ali, M. Daud, M.Tahir Azhary dan Habibah Daud, *Islam untuk Disiplin Ilmu Hukum Sosial dan Politik*, Jakarta: Bulan Bintang, 1988.

Aljauziah, Ibnu Qayyim, *I'lam Al-Muwaqqi'in Juz II,* Qahirah: Maktabah Tijariyah, 1955.

Al-Hamdi, Ridho dan Mucahmamd Zaenuri (ed), *Pilkada di Era Pandemi-Catatan Kritis Demokratisasi Daerah Tahun 2020*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2021.

Amir, Makmur dan Reni Dwi Purnomowati, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Tata Negara Universitas Indonesia, 2005.

Arief, Barda Nawawi, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011.

Arifin, Anwar, *Perspektif Ilmu Politik*, Jakarta: Rajawali Pers, 2015.

Arifin, Jaenal, *Peradilan Agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia*, Jakarta: Kencana,2008.

Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2005.

____,*Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer , 2007.

Al-Asqalani, Ibnu Hajar, Fathu al-Bari, Jilid 5, Beirut : Dar al-Fikr, tth.

Al-Makrūf ibn al-Atsīr, Majd al-Din Al-Mubarak bin Muhammad Al-Jazīrī 1985, *al-Nihāyah fi Gharib al-Hadits wa al-Atsar*, juz II, (Iran : Muassasah Isma'iliyyin,tt.

Al-Marãghy, Tafsir al-Marãghy, Jilid II, Cet. V, Musthafa al-Bãbi al-Halabi, 1394 H/ 1974 M.

Auda, Jasser, *Membumikan Hukum Islam Melalui Maqasid Syariah*, diterjemahkan oleh: Rosidin dan "Ali Abd el-Mun'im, Bandung: Mizan Media Utama, 2008.

Al-Qurthubi, al-Jami' Li Ahkam al-Qur'an, Jilid II, t.t., t.p., 1372 H/1952.

Al-Rasyid, Harun, *Fikih Korupsi; Analisis Politik Uang di Indonesia dalam Perspektif Maqāshid al-Syarî'ah*, Jakarta: Kencana, 2017.

Al-Syatibi, Abu al-Ishaq, *al-Muwafaqat fi Usul al-Syari'ah*, Kairo, Mustafa Muhammad,t.t..

Al-Tirmidzi, Muhammad bin Isa, *Sunan Al-Tirmidzi*, Juz 3, Riyadh: Maktabah al-Ma'arif, tt.

Atmasasmita, Romli, *Rekonstruksi Asas Tiada Pidana Tanpa Kesalahan* Jakarta: Geen Straf Zonder Schuld,Gramedia Pustaka Utama, 2017.

Ali, Zainuddin, *Hukum Islam, Pengantar Ilmu Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan Pertama, 2006.

Al-Mishrī, Muhammad bin Makram bin Mandzūr al-Ifkiri, *Lisān al-'Arab*, juz 14 (Beirut : Dar Sader, 1997.

Aristoteles, *Ethika Nikomacheia*, Edisi Jerman, Buku II, Frankfurt: Stuuttgart/Philip Reclam, 2013.

Aspinall, Edward dan Mada Sukmajati, *Politik Uang di Indonesia: Patronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014*, Yogyakarat: Penerbit PolGov, 2015.

Azra, Azyumardi, *Transformasi Politik Islam-Radikalisme, Khilafatisme, dan Demokrasi,* Jakarta: Prenada Media Grooup bekrja sama dengan Pusat Pengkajian Islam dan Masyarakat (PPIM) UIN Syarif Hidayatullah, 2016.

Bagja, Rahmat dan Dayanto, *Hukum Acara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu,* Depok: RajaGrafindo Persada, 2020.

Bahar, Safroedin, et.al. (ed), *Risalah Sidang Badan Penyelidik usaha-usaha Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan*

Kemerdekaan Indonesia (PPKI), Jakarta: Sekretariat Negara republic Indonesia, 1992.

Bin Nasir Hamīd, Muhammad, *Hadāyā Al-'Ummāli Baina al Syarī'ati Wa An Nidhāmi,* Riyadh : *Naif Arab University for Security Sciences*, 2021.

Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik,* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006.

Budi Hardman,F. *Demokrasi Delibratif Menimbang "Negara Hukum" dan "Ruang Publik" dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*, Yogyakarta: Pustaka Filsafat Kanisius, 2009

Boby, Max, *DPR RI dalam Perspektif Sejarah dan Tatanegara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.

Boentarman, *Pemikiran tentang Negara dan Hukum Dalam Abad Kesembilan Belas*, diperbarui oleh Bambang Kusriyanto B.Ph dan Thersia L.G, Cetakan Ketiga. Jakarta: PT.Pembangunan, 1979.

Cholik, Abdul, *Islam, Negara dan Masa Depan Ideologi Politik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017.

Darmodiharjo, Dardji dkk, *Santiaji Pancasila*, Cetakan Kesepuluh, Surabaya: Usaha Nasional, 1991.

Daryanto, Totok, *Partai Advokasi*, Jakarta: LP3ES, 2019.

Eichler, Willy, *Fundamental Values and Basic Demands of Democratic Sosialism*, Bads Gidesburg, RFJ: FES, 1968

Friedman, Lawren Miere, *American Law*, New York: W.W. Norton & Company, 1984.

Fuady, Munir, *Teori Negara Hukum Modern (Rehctstaat)*, Bandung: Refika Aditama, 2009.

Gaffar, Afan, *Politik Indonesia-Transisi Menuju Demokrasi*, Cet. Ke-VI, Yogyakart: Pustaka Pelajar, 2016.

Goodpaster, Garry, *Refleksi tentang Korupsi di Indonesia*, Jakarta: USAID, 2001.

Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Peradaban, 2007.

Hamidi, Jazim, *Penerapan Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak (AAUPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*, (Upaya Menuju "*Clean and Stable Government*), Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999.

Hambal Ibnd,Ahmad ibn Muhammad ibn *Musnad Ahmad bin Hanbal*, Juz 2, Beirut, Dar al-Kutub, tt.

Hamzah, Muchotob dan Subakir Saerozi, *Suap Dalam Pandangan Islam*, Jakarta : Gema Insani Prss, 2001.

Handayani, Sri dan Fais Yonas, *Partai Politik dan Pemilu dalam Lintasan Sejarah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2019.

Haris, Syamsudin (Ed), *Pemilu Nasional Serentak 2019,* Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016.

Haryatmoko, *Etika Publik untuk Integritas Pejabat Publik dan Politisi,* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2013.

Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, Jakarta: 1970.

Hamzah, Andi, *Sistem Pidana dan Pemidanaan Indonesia dari Retribusi ke Reformasi,* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1985.

Huda, Ni'matul, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Perkasa, 2008.

____,*Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Prenada Media Group, 2017.

Ibnu Katsir, Tafsir al-Qur'an al-'Azhim, Jilid I (t.t., Maktabah al-Tawfiqiyah, t.th..

Ibn Majah, Muhammad ibn Yazid al-Qazwini, *Sunan Ibn Majahl*, Juz 3 Beirut, Dar al-Kutub, tt.

Indrayana, Denny, *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung: Mizan, 2007.

Istianto, Bambang *Potret Buram Politik Indonesia,* Jakarta: Mitra Wacana Media, 2014.

Johannes, Ayu Widowati, *Pilkada: Mencari Pemimpin Daerah*, Bandung: CV Cendekia Press, 2020.

Ka'bah, Rifyal, *Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: Universitas Yarsi, 1999.

Khalaf, Abdul Wahab, *Ilmu Ushul Fiqh wa Khalashatu al-Tasyri' al-Islami*, Dar al-Fikr al-Arabi, ttp.

Kusumohamidjojo, Budino, *Teori Hukum Dilema antara Hukum dan Kekuasaan* Bandung: Yrama Widya, 2016.

Liddle, Williem R. *Pemilu-pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik*, Jakarta: LP3ES, 1992.

Lihphart, Arend, *Democratics: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty –One-Coountries,* New Heaven: Yale Univesity Press, 1984.

Mahfud MD, Moh., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: LP3ES, 2006.

Mahmud Marzuki, Peter, *Penelitian Hukum,* Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007.

Majid, Nurcholis, *Tradisi Islam, Peran dan Fungsinya dalam Pembangunan di Indonesia*, Jakarta: Paramadina, 1997.

____, *Masyarakat Religius*, Jakarta: Paramadina, 2000.

Manan, Bagir, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung: Mandar Maju, 1995.

____,Manan, Bagir, *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian*, Jakarta: Asosiasi Advokat Indonesia, 2009.

Marbun, B.N., *Kamus Hukum,* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996.

Matta, Anis, Al-Bana, Hasan, *Risalah Pergerakan Ikhwanul Muslimin*, terjemahan dkk, Solo, Intermedia, 1997.

Mayo, Henryu B. *An Introduction to Democratic Theory*, New York: Oxford University Press, 1960.

Mertokusumo, Sudikno dan A. Pitlo, *Penemuan Hukum,* Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.

____,*Mengenal Hukum Suatu Pengantar,* Edisi Kedua, Cetakan Kelima. Yogyakarta: Liberty, 2005.

____,*Penemuan Hukum-Sebuah Pengantar,* Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2014.

Muhtadi, Burhanuddin, *Kuasa Uang: Politik Uang Dalam Pemilu Pasca Orde Baru*, Jakarta, KPG, 2020.

Muyadi, Dedi, *Perbandingan Tindak Pidana Pemilu Legislatif dalam Perspektif Hukum di Indonesia*, Bandung: Refika Aditama, 2013.

Muslehuddin, Muhammad, *Filsafat Hukum Islam dan Pemikiran Orientalis* Yogyakarta: Tiara Wacana, 2007.

Muqoddas, Busro et.el, *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, Yogyakarta: UII Press, 1992.

Nasir Hamīd, Muhammad Ibn. *Hadāyā Al-'Ummāli Baina al Syarī'ati Wa An Nidhāmi.*

Nashir, Haedar, *Islam Syariat-Repuduksi Salafiyah Ideologis di Indonesia*, Bandung: Mizan, 2013.

Nasution, Adnan Buyung, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia-Studi Sosio Legal atas Konstituante 1956-1959*, Cetakan ke-3, Jakarta: Grafiti bekerjasama dengan eka Tjipta Foundation, 2009.

ND, Mukti Fajar dan Yulianto Ahmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.

Newton, Kennet, dan Jan W.Van Deth, *Perbandingan Sistem Politik,* Bandung: Nusamedia, 2016.

Nurtjahjo, Hendra (Ed), *Politik Hukum Tata Negara Indonesia,* Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.

Ohman, Magnus, *Controlling Money in Politics: An Introduction,* Washington, International Foundation for Electoral Systems, 2013.

Patittingi, Farida dan Fajlurrahman Jurdi, *Korupsi Kekuasaan Dilema Penegakan Hukum di Atas Hegemoni Oligarki,* Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016.

Pito, Toni Andrianus dkk, *Mengenal Teori-teori Politik,* Bandung: Nuansa, 2006.

Prasetyo, Teguh, dan Abdul Halim Barkatullah, *Filsafat, Teori, & Ilmu Hukum, Pemikiran Menuju Masyarakatyang Berkeadilan dan Bermartabat,* Cet. 1, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012.

Prasetyo, Tegus, *Hukum Pidana,* Edisi Revisi, Depok: rajawali Pers, 2019.

Priyatno, Dwidja, *Kebijakan Legislasi tentang Pertanggungjawaban Pidana Korporasi di Indonesia,* Bandung: CV. Utomo, 2004.

Prodjodikoro, Wirjono, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2008.

Qodir, Zuly, *Teori dan Praktik Politik Uang di Indonesia,* Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016.

____,*Teori Praktik Politik di Indonesia-Memahami Partai, Pemiu dan Kejahatan Politik Pasca Orde Baru,* Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016.

Quraish Shihab, M. *Tafsir al-Mishbah,* Jilid I (Cet. I; Ciputat: Lentera Hati, 2000.

Radbruch, Gustav *Rechtsphilosophie,* Auflage: Stuttgar,1973.

Rahardianshah P, Trubus, *Pengantar Ilmu Politik, Paradigma, Konsep Dasar dan Relevansinya untuk Ilmu Hukum,* Jakarta: Universitas Trisaksi, 2006.

Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum,* Bandung: Fakultas Hukum Unsoed, 1986.

____, *Hukum dalam Jagat Ketertiban,* Jakarta: UKI Press, 2006.

Romli, Lili, *Pemilu Era Reformasi dan Konfigurasi Peta Kekuatan Partai Politik,* Yogyakarta: PustakaPelajar, 2019

RW, Sri Handayani, *Partai Politik dan Pemilu dalam Lintasan Sejarah*, Yogyakata: Pustaka Pelajar, 2019.

Sadino, Oetarid, *Pengantar Ilmu Hukum* Jakarta: Pradnya Paramita, 2004.

Saleh, Roeslan, *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana,* Jakarta: Aksara Baru, 1983.

Santoso, Topo ,*Menggagas Hukum Pidana,* Jakarta: Ary Syaamil, 2001.

Saptomo, Ade, *Pokok-pokok Metodologi Penelitian Hukum*, Surabaya: Unesa University Pers, 2007.

Sahdan, Gregorius dkk, *Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pilkada di Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit, *The Indonesian Power for Democracy,* 2009.

Sekretariat Jenderal MPR RI, *Majelis Permusyawaratan Rakyat, Sejarah, Realita, dan Dinamika,* Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2006.

____, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku I Edisi Revisi,* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi 2010.

Setiady, Tolib, *Pokok-pokok Hukum Penintersier Indonesia*, Bandung: Alfabeta, 2010.

Shidarta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum,* Yogyakarta: Genta Publishing, 2013.

Sidharta, Arief *Refleksi tentang Ilmu Hukum: Seuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Cet,2, Bandung: Mandar Maju, 2000.

Suhendar, *Konsep Kerugian Keuangan Negara,* Malang: Setara Press, 2015.

Suhelmi, Ahmad, *Pemikiran Politik Barat-Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan,* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007.

Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni, 1986.

Soemantri, Sri, *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN,* Bandung: Tarsito, 1976.

Sulaiman, Abu Dawud, *Sunan Abu Dawud*, Juz 3, Beirut, Dar al-Kutub, tt.

Suny, Ismail, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Calindra, 1965.

Supriyanto, Didik (ed), *Masalah, Pelanggaraan dan Sengketa Pemilu: Resume Laporan Pengawasan Pemilu 2004*, Jakarta: Panitia Pengawas Pemilihan Umum 2004, 2004.

____,*Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: Kerja sama Perludem, USAID dan DRSP, 2007.

Suseno, Franz Magnis, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, Cetakan Keempat, 1994.

Soekanto, Soerjono, *Efektivitas Hukum dan Peran Sanksi*, Jakarta: Remaja Karya, 1985.

Swasono, Sri-Edi, *Keindonesiaan Demokrasi Ekonomi Keberdaulatan dan Kemandirian*, Jakarta; Uiversitas Sarjana Wiyata, 2015.

Syamsuddin, Din, *Islam dan Politik Orde Baru*, Jakarta: Logis, 2001.

Tanya, Bernard L. *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2011.

Ubaidilah, A. dan Ahmad Rozak (Penyunting), *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Msyarakat Madani*, Jakarta: ICCE IAIN Syarif Hidayatullah, 2007.

Usfunan, Johanes et al. Seidman, Ann Robert B. Seidman Abeyserkeve, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis, Sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang*,Jakarta: Proyek ELIS, 2001.

Wahyu, Yohan, *Pembiayaan Pemilu di Indonesia (Politik Uang dalam Bingkai Opini Publik)*, Jakarta:, BAWASLU, 2018.

Wanandi, Yusuf, *Menyibak Tabir Orde Baru, Memoar Politik Indonesia 1965-1998*, Jakata: Kompas, 2014.

Wignjosoebroto, Soetandyo, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: Huma, 2002.

Zulfa, Eva Achjani, *Pergeseran Paradigma Pemidanaan*, Bandung: Lubuk Agung, 2011.

B. JURNAL, DISERTASI, DAN LAPORAN PENELITIAN

Dhakidae, Daniel, "Partai-partai Politik, Demokrasi, dan Oligarki", dalam Tim Lirbang Kompas, Partai-Partai Politik Indonesia dan Program 2004-2009, Jakarta, Kompas, 2004.

Fitriani, Lina Ulfa dkk, *Fenomena Politik Uang (Money Politic) Pada Pemilihan Calon Anggota Legislatif di Desa Sandik Kecamatan Batu Layar Kabupaten Lombok Barat*, Jurnal RESIPROKAL (*Jurnal Riset Sosiologi Progresif Akutal*), Vol. 1, No. 1, Universitas Mataram, 2019.

Isra, Saldi, "Pergeseran Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945", Disertasi Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 2009.

Kurniawan, Robi Cahyadi, *Strategi Sosial Pencegahan Politik Uang di Indonesia,* Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS, Vol. 5, No 1, Penerbit, Komisi Pemberantasan Korupsi, Jakarta, 2019

Marzuki, M. Laica, "Penyelesaian Pelanggaran dan Perselisihan Hasil Pemilu/Pemilukada". Materi disampaikan dalam Sidang Tertutup Doktor Ilmu Hukum Universitas Parahiyangan Bandung 2011.

Muhtadi, Burhanuddin, "Politik Uang dan Dinamika Elektoral Di indonesia: Sebuah Kajian Awal Interaksi antara *Party-Id* dan Patron-Klien", Jurnal Penelitian Politik, Vol. 10, No. 1 Juni 2013.

____, *Money Politics and Electoral Dynamics in Indonesia: A Preliminarystudy of The Interaction Between "Party-Id" and Patron-Client,* Jurnal Penelitian Politik, Vol. 10, No. 1, Juni, 2013.

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

Widiarto, Aan Eko, "Pengaruh Politik Hukum Pengaturan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Tertib Hukum di Indonesia" Disertasi Program Studi Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Bandung, 2016.

C. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN, RISALAH, DANPUTUSAN

Republik Indonesia, *Undnag-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

____,*Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya,* Lembaran Negara RI Tahun 1975 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3062.

____,*Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975Perubahan Atas Partai Politik dan Golongan Karya,* Lembaran Negara RI Tahun 1985 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3285.

____,*Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama*, Lembaran Negara RI Tahun 1989 Nomor 49, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3400.

____,*Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik*, Lembaran Negara RI Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4801.

____,*Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum,*

Lembaran Negara RI Tahun 2000 Nomor 71, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3959.

____,*Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4277.

____, *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*, Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4311.

____,*Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum*, Lembaran Negara RI Tahun 2007 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4721.

____,*Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik*, Lembaran Negara RI Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4801.

____,*Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Lembaran Negara RI Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4836.

____,*Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*, Lembaran Negara RI Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4924.

____,*Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman*, Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5076.

____,*Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5234.

____,*Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum*, Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5246.

____,*Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Lembaran Negara RI Tahun 2012 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5316.

____,*Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Lembaran Negara RI

Tahun 2003 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4277.

____,*Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh*, Lembaran Negara RI Tahun 2006 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4633.

____,*Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum*, Lembaran Negara RI Tahun 2017 Nomor 182. Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 6109.

Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VII/2009 tanggal 5 Februari 2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

____,Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

____, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD.

____,Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 mengenai Pengujian UU Nomor 42 Tahun 2008.

____,Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur.

D. RUJUKAN ELEKTRONIK

http://iwanputrakaltim.blogspot.co.id/2012/09/teori-rekonstruksi-pemikiran.html

https://id.wikipedia.org/wiki/Lembaga_Pemilihan_Umum_(Amerika Serikat)

https://perpustakaan.kasn.go.id/index.php?p=show_detail&id=637&keywords

E. ARTIKEL DAN ENSIKLOPEDI

Annan, Kofi A, *A Handbook on Political Finance Funding of Political Parties and Election Campaigns*, 2014, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Swedia.

Asshiddiqie, Jimly, "Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia: Pengantar Perubahan", Makalah The Habibie Center, Jakarta, 2001.

____,"Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu; Mengawal Kehormatan Pemilu". Makalah disampaikan dalam kegiatan Sosialisasi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik

Indonesia dengan jajaran Pemerintahan Provinsi Aceh, LSM, Ormas, OKP, Parpol, Media Massa dan Akademisi, Banda Aceh, 21 Juni 2013.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia,* Jakarta.

Ensiklopedi Indonesia, Jakarta: PT. Ichtiar Baru-Van Hoeve, 1980.

Kurniawan, Robi Cahyadi, *Strategi Sosial Pencegahan Politik Uang di Indonesia,* Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS, Vol. 5, No 1, Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi, 2019.

Muhtadi, Burhanuddin, *Money Politics and Electoral Dynamics in Indonesia: A Preliminarystudy of The Interaction Between "Party-Id" and Patron-Client,* Jurnal Penelitian Politik, Vol. 10, No. 1, Juni, 2013.

Nababan, Asmara, "Penguatan Demokrasi Lokal melalui Forum Warga: Pengalaman Internasional dan Nasional", disampaikan sebagai Key Note Seminar Nasional: Jakarta, 16 September 2004.

Gene Ward, dkk, 2003, *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in emerging Democracies*, Office of Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance U.S. Agency for International Development (USAID), Washington, DC.

Global Commision on Election, *Democracy and Security, Deepeening Deocracy: A Strategy for Improving the Integrity of Election Worldwide,* (Genewa: Kofi Annan Foundation in Coorporation with International Institute for Democracy and Election Assistance, 20130

Hanan, Djayadi, "Peluang Partai Baru, *Kompas*, Senin, 30 Agustus 2021.

Lord Neill of Bladen, QC, *Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life: The Funding of Political Parties in the United Kingdom* (October 1998)

Santoso, Topo, *Membangun Demokrasi dengan Menegakkan Keadilan Pemilu* (*Problem Desain dan Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilu*), Jurnal Pemilu dan Demokrasi, Penerbit, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Jakarta, 2011.

Turan, Ilter, "*Religion and Political Culture in Turkey*", dalam *Islam in Modern Turkey*, Toper Richard (ed.), London: IB.Tauris & Co.Id, 1994.

Wahjono, Padmo "Menyelisik Proses Terbentuknya Peraturan Perundang-undangan", dalam Forum Keadilan No. 29, April 1991.

Ward, Gene, dkk, 2003, *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in emerging Democracies*, Office of Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance U.S. Agency for International Development (USAID), Washington, DC.

Winters, Jeffrey, "Indonesia Negara Demokrasi Tanpa Hukum", disampaikan dalam Diskusi Publik Oligarki dan Korupsi: Perspektif Ekonomi-Politik dan Hukum di Fakultas Hukum UGM, Jumat, 5 April 2011.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

1.	NAMA	:	Mohamad Hakim Junaidi
2.	Tempat/Tgl Lahir	:	Nganjuk, 09 Mei 1971
3.	Alamat	:	Pandana Merdeka Blok O/35 RT 2 RW 3 Kelurahan Beringin Kecamatan Ngaliyan Kota Semarang Provinsi Jawa Tengah
4.	HP/WA/Email	:	08122842490, hakimjunaidi@gmail.com
5.	Status Perkawinan	:	Menikah, 1 istri (Mutiah) dan 3 Anak (Hasna Mutia Insani, Akbar Maulana Irsyadi, Herdiana Maulidia Izza)
6.	Riwayat Pendidikan	:	. Sekolah Dasar Negeri Mojoagung III, Lulus Tahun 1984 . Madrasah Tsanawiyah Negeri I Kediri Fillial Mrican, Lulus Tahun 1987 . Madrasah Aliyah Negeri Program Khusus (MAPK) Jember, Lulus Tahun 1990 . S1, Institut Agama Islam Negeri Walisongo Semarang, Fakultas Syaria'h, Jurusan Muamalah Jinayah, Lulus Tahun 1995 . S.2, Institut Agama Islam Negeri Walisongo Semarang, Prodi Hukum Islam, Lulus Tahun 2004 . Sutudy S.3 di Program Doktor Unissula Semarang lulus tahun 2022
7	Riwayat Training HMI		Latihan Kader I, di HMI Komisyraiat Syariah IAIN Walisogo, Tahun 1991 Latihan Kader II. HMI Cabang Cilosari, Jakarta, Tahun 1993

		Senior Course HMI Cabang Cilosari, Jakarta, Tahun 1993
	Riwayat Jabatan di HMI	Ketua Umum HMI Komisariat Syari'ah IAIN Walisongo Tahun 1992 Ketua Umum HMI Korkom Walisongo Tahun 1993 Ketua Bidang Pembinaan Anggota HMI Cabang Semarang Tahun 1994
8.	Riwayat Jabatan Penyelenggara Pemilu	: . Anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Semarang 2003-2005 . Ketua merangkap Anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Semarang 2005-2008 . Ketua merangkap Anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Semarang 2008-2013 . Anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Jawa Tengah 2013-2018 . Anggota Tim Pemeriksa Daerah (TPD) Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), Unsur KPU Provinsi 2014-2018
9	Riwayat Pekerjaan	Dosen Universitas Islam Negeri Walisongo, Fakultas Syari'ah dan Hukum, sejak tahun 1996 – sekarang
10	Riwayat Organisasi	. Wakil Sekretaris Pusat Studi Gender IAIN Walisongo 1998-2004 . Sekretaris Majelis Wilayah KAHMI Provinsi Jawa Tengah 2007-2012, 2012-2017 dan 2017-2022
11.	Motto Hidup	. Saya bisa melakukan apasaja, apasaja bisa saya lakukan
		. Musuh satu adalah jumlah yang sangat banyak dan

Saudara seribu adalah terlalu sedikit

Semarang, 5 September 2022

Mohamad Hakim Junaidi