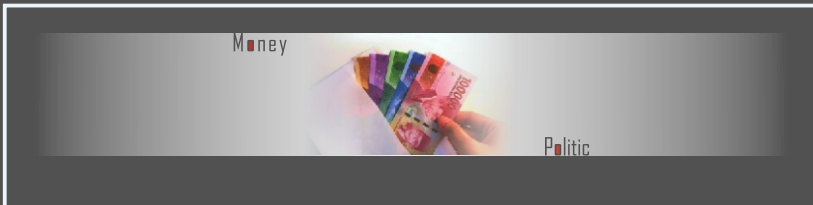


Dr. Imawan Sugiharto, S.H., M.H.



# POLITIK UANG

dan Permasalahan Penegakan Hukumnya



# POLITIK UANG

dan Permasalahan Penegakan Hukumnya

Copyright © 2021  
PENERBITAN

**KUTIPAN PASAL 72:**  
**Ketentuan Pidana Undang-Undang Republik**  
**Indonesia**  
**Nomor 19 Tahun 2002 tentang HAK CIPTA**

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud dalam ayat 1, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

~ Dr. Imawan Sugiharto, S.H., M.H. ~

# POLITIK UANG

dan Permasalahan Penegakan Hukumnya



Pekalongan - Indonesia

# POLITIK UANG

dan Permasalahan Penegakan Hukumnya

Copyright © 2021

**Penulis:**

Dr. Imawan Sugiharto, S.H., M.H.

**Editor:**

Dr. Achmad Irwan Hamzani  
Moh. Taufik, M.H.

**Setting Lay-out & Cover:**

Tim Redaksi

Diterbitkan oleh:

**PT. Nasya Expanding Management**  
(Penerbit NEM - Anggota IKAPI)

Jl. Raya Wangandowo, Bojong  
Pekalongan, Jawa Tengah 51156

Telp. (0285) 435833, Mobile: 0853-2521-7257

[www.penerbitnem.online](http://www.penerbitnem.online) / [nasyaexpanding@gmail.com](mailto:nasyaexpanding@gmail.com)

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang.  
Dilarang memperbanyak sebagian  
atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit

Cetakan ke-1, Februari 2021

ISBN: 978-623-6906-44-6

## Kata Pengantar

Melalui pemilihan kepala daerah diharapkan muncul kepala daerah yang memiliki kompetensi dan berintegritas dalam membangun tata kelola pemerintahan yang baik. Keinginan yang tersirat dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah sebenarnya sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Fukuyama dalam bukunya *Political Order and Political Decay* (2014), bahwa tata kelola pemerintahan yang baik menjadi salah satu pilar dalam membangun tertib politik sekaligus memperkuat eksistensi negara.

Amanah dari rakyat yang seharusnya dilaksanakan secara baik dan benar oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai representasi rakyat daerah, untuk memilih Kepala Daerahnya ternyata justru digunakan sebagai alat untuk kepentingan pribadi maupun kelompoknya dalam memilih kepala daerah, dengan cara menentukan berapa besar calon kepala daerah bisa memberikan upeti kepada anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah agar bisa memilih yang bersangkutan sebagai kepala daerah.

Sebagaimana dikatakan oleh Asrinaldi Asril yang menyatakan bahwa keinginan banyak pihak untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah yang bersih sepertinya sulit diwujudkan. Masalahnya meskipun undang-undang melarang adanya pemberian uang akan tetapi dalam praktiknya kemudian muncul istilah baru misalnya uang mahar atau uang perahu.

Cara-cara instan dan cepat saji telah menjadi salah satu penyebab munculnya politik uang dalam setiap kegiatan pemilihan kepala daerah. Masyarakat yang butuh dana dan para calon yang membutuhkan peran serta masyarakat telah menjadikan mereka pada dua sisi yang sangat membutuhkan. Pemberian uang transport atau barang lainnya untuk mengenalkan calon agar lebih dekat dengan pemilihnya sudah menjadi tradisi dan wajib dilaksanakan. Di sisi lainnya kualitas calon kepala daerah menjadi tidak relevan lagi untuk diperdebatkan. Dominasi partai politik yang lebih mengedepankan kepentingan sesaat telah mengalahkan akal sehat masyarakat agar memilih calon kepala daerah yang lebih berkualitas justru bukan merupakan pertimbangan yang sehat dan logis. Akibatnya ketika sudah terpilih menjadi kepala daerah, justru visi misinya ketika mencalonkan tidak berjalan, bahkan banyak di antara mereka ada yang kemudian tersandung masalah hukum.

Secara umum politik uang diartikan sebagai upaya untuk mempengaruhi perilaku orang dengan imbalan tertentu. Ada yang mengartikan politik uang sebagai tindakan jual beli suara pada sebuah proses politik dan kekuasaan. Didik Supriyanto mengartikan politik uang adalah pertukaran uang dengan posisi kebijakan/keputusan politik yang mengatasnamakan kepentingan rakyat tetapi sesungguhnya demi kepentingan pribadi/kelompok/partai. Politik uang adalah cara instan untuk mencapai kekuasaan dan merupakan kompetisi yang sehat dengan menisbikan kerja keras serta perjuangan para kandidat yang benar dan taat terhadap proses dan nilai-nilai demokrasi sesungguhnya.

Bukan rahasia umum, fenomena dalam pemilihan umum atau pemilihan kepala daerah di Indonesia belakangan

ini sering diwarnai oleh politik uang, kehebatan kapitalisasi, dan praktik negatif lain, termasuk kuatnya politisasi birokrasi. Ketika praktik-praktik semacam itu terjadi, perilaku rasionalitas pemilih potensial tergerus. Pemilih cenderung berpikir pendek, pragmatis, dan tidak obyektif.

Hukum merupakan sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara demokrasi (*democracy*) maupun yang diwujudkan melalui gagasan negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Bahkan sebagaimana cita-cita nasional Indonesia yang dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tujuan bangsa Indonesia bernegara adalah dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, negara berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan dan mencapai keempat tujuan negara Indonesia tersebut.

Penegakan hukum, sebagaimana dirumuskan oleh Satjipto Rahardjo, merupakan suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Keinginan-keinginan dimaksud dalam hal ini adalah keinginan atau politik hukum pembuat perundang-undangan sebagai perumus peraturan perundang-undangan.

Namun sejauh yang penulis amati, penegakan hukum pidana politik uang dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, baik dalam pemilihan Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor



32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada saat berlangsungnya pemilihan umum Kepala Daerah mulai tahun 2005 hingga tahun 2012 penerapan hukumnya sangat lemah dan tidak mampu mencegah atau bahkan meniadakan adanya politik uang. Kelemahan baik sanksi pidana maupun tidak adanya sanksi administratif dalam Undang-Undang Pemilihan Umum, yaitu berupa pembatalan Calon Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi, Kabupaten dan/atau Kota menjadikan politik membagi-bagikan uang atau barang lainnya menjadi subur dan menjadi hal yang wajar setiap adanya pemilihan umum. Karena ketiadaan sanksi tersebut berakibat penegakan hukum dalam politik uang atau materi lainnya tidak dapat dijalankan dengan baik oleh aparat hukum yang ada.

Buku ini mencoba mengupas dari sisi pandangan hukum, bagaimana regulasi-regulasi yang ditetapkan dalam upaya meminimalisasi praktik-praktik kecurangan dan *money politic* terutama dalam Pilkada belum mampu secara maksimal memberikan efek jera terhadap para pelakunya. Sebagai penutup, sudah semestinya pelanggaran-pelanggaran terhadap regulasi dan mekanisme pemilihan umum di Indonesia dapat ditekan dengan pendidikan politik yang sehat, yang terutama seharusnya dilakukan oleh parpol sebagai wahana pembelajaran politik dan demokrasi bagi masyarakat dan bukan malah sebaliknya, mengajarkan dan melanggengkan praktik-praktik pelanggaran tersebut.

Tegal, Januari 2021

**Penulis**

# Daftar Isi

**KATA PENGANTAR** \_\_ v

**DAFTAR ISI** \_\_ ix

**BAB 1 PENDAHULUAN** \_\_ 1

- A. Politik Transaksional dalam Pemilihan Kepala Daerah \_\_ 1
- B. Penegakan Hukum \_\_ 9

**BAB 2 POLITIK UANG DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH** \_\_ 17

- A. Pengertian Politik Uang \_\_ 17
- B. Model Penegakan Hukum Politik Uang Saat Ini \_\_ 22

**BAB 3 FAKTOR-FAKTOR LEMAHNYA PENEGAKAN HUKUM TERHADAP POLITIK UANG** \_\_ 39

- A. Faktor Lemahnya Materi Hukum Penegakan Hukum Politik Uang \_\_ 39
- B. Faktor Rendahnya Moral dan Etika Aparat Penegak Hukum \_\_ 56
- C. Faktor Budaya Hukum Masyarakat Penegakan Hukum Politik Uang \_\_ 60
- D. Faktor Rendahnya Tingkat Kesejahteraan \_\_ 72

**BAB 4 PENEGAKAN HUKUM TERHADAP POLITIK  
UANG DALAM PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH  
\_\_ 79**

- A. Konsep Persamaan di Hadapan Hukum dalam Masyarakat \_\_ 79
- B. Konsep Kedaulatan Rakyat \_\_ 85
- C. Penegakan Hukum Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 \_\_ 94
- D. Penegakan Hukum Politik Uang dalam Pemilihan Kepala Daerah \_\_ 105

**BAB 5 GAGASAN PENEGAKAN HUKUM POLITIK  
UANG DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH  
YANG BERBASIS HUKUM PROGRESIF \_\_ 144**

- A. Rekonstruksi Nilai Filosofis \_\_ 144
- B. Rekonstruksi Hukum Perubahan Regulasi \_\_ 151

**BAB 6 PENUTUP \_\_ 160**

**DAFTAR PUSTAKA \_\_ 164**  
**TENTANG PENULIS**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Politik Transaksional dalam Pemilihan Kepala Daerah**

Substansi demokrasi langsung sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 baik dalam pemilihan anggota dewan maupun kepala daerah, ternyata dalam praktiknya telah jauh menyimpang dari substansi yang sebenarnya. Transaksi politik dalam bentuk pembagian uang atau barang untuk menjadikan seseorang duduk dalam kursi kepala daerah harus dibayar mahal dan tidak bisa ditawar. Euforia reformasi telah menjadikan masyarakat kita untuk begitu mudah dan secara gampang membicarakan masalah fundamental seperti keterbukaan, kebebasan, keadilan dan demokrasi dan sebagainya telah terlepas dari asumsi-asumsi dasar filsafatnya. Masing-masing pihak menanggapi berbagai masalah dari sudut pandang kepentingan subyektif masing-masing.<sup>1</sup>

Politik pemberian uang mulai dikenal dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Pasca reformasi dengan dicabutnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, antara lain dalam pemilihan Kepala Daerah, baik Gubernur, Bupati maupun Walikota

---

<sup>1</sup> Siswomihardjo, Kunto Wibisono, *Supremasi Hukum dalam Negara Demokrasi Menuju Indonesia Baru dalam Wajah Hukum Indonesia di Era Reformasi, Kumpulan Karya Ilmiah Menyambut 70 Tahun Prof. Dr. Satjipto Raharjo, SH, Citra Aditya Bakti, 2000, hlm. 148.*

yang selama pemerintahan orde baru selalu dipegang oleh pemerintah pusat, telah terjadi regulasi melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang memberikan kewenangan langsung pemilihan Kepala Daerah kepada rakyat setempat. Salah satu dampak negatif perubahan regulasi dimaksud, adalah praktik pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setempat, baik Provinsi, Kabupaten maupun Kota. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik Provinsi, Kabupaten maupun Kota ternyata telah menyalahgunakan kewenangannya tersebut.

Amanah dari rakyat yang seharusnya dilaksanakan secara baik dan benar oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai representasi rakyat daerah, untuk memilih Kepala Daerahnya ternyata justru digunakan sebagai alat untuk kepentingan pribadi maupun kelompoknya dalam memilih kepala daerah, dengan cara menentukan berapa besar calon kepala daerah bisa memberikan upeti kepada anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah agar bisa memilih yang bersangkutan sebagai kepala daerah.

Untuk mengantisipasi adanya politik pemberian uang kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pemilihan kepala daerah tersebut dan agar tidak terjadi lagi, selanjutnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Regulasi yang kemudian diganti adalah kewenangan dalam pemilihan kepala daerah yang tadinya diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya menggantinya dengan menyerahkan secara langsung pemilihan kepala daerah kepada rakyat daerah. Diharapkan dengan adanya perubahan kewenangan tersebut

akan mengurangi dan apabila perlu menghilangkan sama sekali adanya praktik pemberian uang kepada anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setempat. Akan tetapi ternyata upaya ini menjadi sia-sia dan bahkan menurut beberapa pengamat politik di tanah air, justru politik pemberian uang mulai marak dan merebak dalam kehidupan masyarakat. Apabila dahulu politik pemberian uang hanya dilakukan di kalangan internal partai politik pengusung calon kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di mana dilakukan pemilihan daerah, akan tetapi dengan berlakunya sekarang masalah tersebut menjadi marak dan terjadi di mana-mana, tidak saja melibatkan partai politik pengusung calon kepala daerah akan tetapi yang lebih memprihatinkan lagi adalah dengan melibatkan masyarakat pemilih. Akibat selanjutnya adalah mahal biaya politik menjadi kepala daerah. Mungkin ada alasan mengapa masyarakat mau menerima uang atau suap baik dalam pemilihan umum Anggota DPR dan DPRD serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Seperti diketahui bahwa kodrat manusia itu tidak pernah merasa cukup dalam kehidupannya, tidak bisa disangkal bahwa manusia sangat menyukai uang oleh karena memang merupakan kebutuhan pokoknya. Di sisi lain ternyata banyak kandidat atau calon anggota legislatif dan eksekutif yang sangat membutuhkan sekali suara mereka ketika diadakan pemilihan umum. Dua kepentingan yang kemudian menyatu menjadi satu kepentingan itulah yang kemudian memunculkan adanya praktik politik uang, di sisi lain mungkin bagi masyarakat hal itu dianggap sebagai pendapatan tambahan. Kapan lagi akan memanfaatkan mereka kalau tidak sekarang ini ketika mereka membutuhkan partisipasi dan sumbangan suara rakyat. Masalahnya

kemungkinan lain akan terjadi ketika mereka sudah terpilih baik sebagai anggota DPR atau DPRD dan bahkan Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah ada kecenderungan mereka akan lupa kepada rakyat beserta janji-janjinya ketika kampanye dahulu.

Menurut Sudjito sebagaimana dijelaskan oleh Andi Koswara antara lain menyatakan, filosofi manusia modern mempunyai beberapa ciri. Di antaranya pertama, manusia modern hidup berdasarkan rasionalitas yang tinggi. Kedua, kebutuhan manusia terfokus pada materi kebendaan yang dipandang memiliki tertinggi adalah uang.<sup>2</sup>

Sebagaimana diketahui alasan untuk menjamin pemilihan kepala daerah agar dapat dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka syarat mengenai kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan pemilihan kepala daerah sebagai diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014. Kedaulatan rakyat dan demokrasi tersebut perlu ditegaskan dengan pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah mendapatkan penolakan yang luas oleh rakyat dan proses pengambilan keputusannya tidak mencerminkan prinsip demokrasi. Atas dasar salah satu alasan tersebut selanjutnya dilakukan regulasi dalam peraturan pemilihan kepala daerah.

---

<sup>2</sup> Andi Koswara, *Money Politik Menciderai Nilai-nilai Demokrasi*, andi-koswara.blogspot.com, 31 Juli 2012.

Apakah dengan adanya regulasi pengaturan mengenai pemilihan kepala daerah baik Gubernur, Bupati dan Walikota akan menjadi lebih baik dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya terutama terkait dengan mahalnnya biaya politik untuk menjadi calon maupun kepala daerah terpilih, pada dasarnya masih jauh dari harapan kita bersama.

Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Asrinaldi Asril yang menyatakan bahwa keinginan banyak pihak untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah yang bersih sepertinya sulit diwujudkan. Masalahnya meskipun undang-undang melarang adanya pemberian uang akan tetapi dalam praktiknya kemudian muncul istilah baru misalnya uang mahar atau uang perahu.<sup>3</sup>

Permintaan terhadap uang perahu kini menggunakan modus lain, yaitu uang survei. Bahkan menjelang pendaftaran calon kepala daerah, praktik permintaan uang survei itu semakin marak di berbagai daerah yang akan melaksanakan pemilihan kepala daerah pada bulan Desember 2015. Setiap kandidat diwajibkan menyetorkan sejumlah uang yang sudah ditetapkan pengurus partai, alasannya uang tersebut akan digunakan untuk survei internal yang bertujuan untuk mengetahui elektabilitas dan nominasi kandidat untuk diusulkan kepada pengurus pusat.<sup>4</sup>

Cara-cara instan dan cepat saji telah menjadi salah satu penyebab munculnya politik uang dalam setiap kegiatan pemilihan kepala daerah. Masyarakat yang butuh dana dan para calon yang membutuhkan peran serta masyarakat telah menjadikan mereka pada dua sisi yang sangat membutuhkan.

---

<sup>3</sup> Asrinaldi Asril, *Pilkada dan Uang Survey Kepala Daerah*, Kompas, 4 Juni 2015, hal. 6.

<sup>4</sup> *Ibid.*



Pemberian uang transport atau barang lainnya untuk mengenalkan calon agar lebih dekat dengan pemilihnya sudah menjadi tradisi dan wajib dilaksanakan. Di sisi lainnya kualitas calon kepala daerah menjadi tidak relevan lagi untuk diperdebatkan. Dominasi partai politik yang lebih mengedepankan kepentingan sesaat telah mengalahkan akal sehat masyarakat agar memilih calon kepala daerah yang lebih berkualitas justru bukan merupakan pertimbangan yang sehat dan logis. Akibatnya ketika sudah terpilih menjadi kepala daerah, justru visi misinya ketika mencalonkan tidak berjalan, bahkan banyak di antara mereka ada yang kemudian tersandung masalah hukum.

Meningkatnya jumlah kepala daerah baik yang aktif maupun setelah tidak lagi menjabat yang berurusan dengan hukum, tidak lepas dari peran sertanya dalam pengelolaan anggaran daerah. Besarnya biaya politik yang telah dikeluarkan ketika yang bersangkutan mencalonkan dirinya menjadi calon kepala daerah, ternyata tidak sepadan dengan penghasilan yang diterimanya. Salah satu cara yang paling mudah untuk mengembalikan modalnya tersebut adalah dengan cara memainkan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Cara yang paling banyak dilakukan adalah dengan menampung dana-dana APBD yang seharusnya masuk ke rekening daerah telah dibelokkan ke rekening pribadinya.

Ramlan Surbakti menjelaskan, bahwa fungsi partai politik meliputi: sosialisasi politik, rekrutmen politik, partisipasi politik, pemadu kepentingan, komunikasi politik, pengendalian konflik dan kontrol politik. Ketika calon kepala daerah direkrut oleh partai politik dan menjadikan partai politik yang bersangkutan sebagai kendaraan politik,

calon kepala daerah maupun partai politik tidak maksimal bahkan tidak tahu arti sebenarnya tentang fungsi partai politik. Yang ada pada benak elite dan pimpinan partai politik hanyalah “bagaimana kekuasaan politik didapat tanpa mempertimbangkan kualitas calon kepala daerah yang diusungnya?”. Mereka kadang-kadang lupa bahwa justru fungsi-fungsi lainnya dari atribut partai politik harus digerakkan agar mesin politik bisa berjalan dengan lancar dan dinamis.<sup>5</sup>

Melalui pemilihan kepala daerah diharapkan muncul kepala daerah yang memiliki kompetensi dan berintegritas dalam membangun tata kelola pemerintahan yang baik. Keinginan yang tersirat dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah sebenarnya sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Fukuyama dalam bukunya *Political Order and Political Decay* (2014), bahwa tata kelola pemerintahan yang baik menjadi salah satu pilar dalam membangun tertib politik sekaligus memperkuat eksistensi negara.<sup>6</sup>

Di sisi lain terkait dengan pemberantasan politik uang, menurut Thontowi Jauhari juga disebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden belum mempunyai *political will* untuk memberantas politik uang melalui kewenangannya. Karena itu meski Pasal 73 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah melarang praktik politik uang, regulasi tersebut tidak menyertakan sanksi pidana sehingga ibarat macan ompong.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1992, hal. 113.

<sup>6</sup> Asrinal Asril, *Op. Cit.*

<sup>7</sup> Thontowi Jauhari, *Memberantas Politik Uang*, Suara Merdeka, Sabtu 27 Juni 2015, hal. 6.

Meskipun adanya larangan dalam pemberian uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah, akan tetapi dalam praktiknya penegakan hukum terhadap ketentuan tersebut belum bisa dilaksanakan dengan baik. Salah satu penyebab tidak bisa dilakukannya penegakan hukum yang baik terhadap masalah pemberian uang atau barang lainnya terkait dengan pemilihan kepala daerah, menurut Thontowi Jauhari adalah tidak adanya pemidanaan terhadap pelaku politik uang yang lebih ketat dalam pemilihan kepala daerah melalui undang-undang pemilihan kepala daerah.<sup>8</sup>

Dalam konteks fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial masyarakat, mestinya perubahan terhadap undang-undang pemilihan kepala daerah diletakkan dalam desain agar berbagai problem pemilihan kepala daerah dapat diatasi, bahkan jika pembuat undang-undang secara cerdas dan serius dalam meningkatkan kualitas demokrasi agar terhindar dan tidak terjadi adanya jual beli dalam pemberian suara, tentunya harus ada peraturan yang khusus mengatur bagaimanakah sanksi pemberian pidana yang ketat apabila terjadi politik pemberian uang sebagaimana sekarang marak terjadi, tidak hanya dalam pemilihan kepala daerah saja tetapi juga terjadi pada pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden dan Wakil Presiden dan bahkan yang terjadi jauh sebelumnya pemilihan Kepala Desa. Selama ini khusus mengenai masalah itu belum adanya penegakan yang efektif dan cenderung bahkan tidak ditangani dengan serius.

Oleh karena tidak adanya aturan khusus yang mengatur bagaimanakah penegakan hukum politik

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

pemberian uang atau barang lainnya khususnya dalam pemilihan kepala daerah maupun pemilihan pejabat publik lainnya, maka berlakulah asas hukum *lex specialis derogate legi generli*, yakni ketika aturan khusus tidak mengatur maka kembali kepada ketentuan yang bersifat umum.

Ketentuan umum sebagaimana dimaksud tersebut menurut Ketua Badan Pengawas Pemilu Jawa Tengah, Abhan Misbach disarankan kepada masyarakat agar melaporkan langsung kepada aparat kepolisian jika saat pemilihan daerah menemui praktik politik uang. Akan tetapi masalahnya penegakan hukum terhadap tindak pidana umum sebagaimana ketentuan pidana umum lainnya, menurut Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana adalah menjadi kewenangan kepolisian. Apabila cara tersebut ditempuh belum tentu efektif mengingat proses pemeriksaan perkara tersebut dari tingkat penyidikan di Kepolisian, penuntutan di Kejaksaan sampai dengan pemeriksaan dan keputusan di Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi Tinggi bahkan Mahkamah Agung memakan waktu yang cukup lama karena hukum acaranya memang mengatur seperti itu.

## B. Penegakan Hukum

Penegakan hukum (*law enforcement*) merupakan rangkaian proses untuk menjabarkan nilai, ide, cita yang abstrak dan selanjutnya menjadi tujuan hukum. Cita hukum atau tujuan hukum memuat nilai-nilai moral, yakni keadilan (*rechtvaardigheid*), kepastian (*rechtzekerheid*), dan kemanfaatan (*doelmatigheid*).<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta, 1984, hal. 127.

Secara konsepsional inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantahkan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian dalam pergaulan hidup.<sup>10</sup>

Sejalan dengan itu, Solahuddin Wahid berpendapat bahwa penegakan hukum adalah upaya menyelesaikan persoalan-persoalan yang didasarkan pada prinsip-prinsip dan nilai-nilai yang ada dalam kaidah hukum tersebut.<sup>11</sup>

Barda Nawawi Arief sebagaimana dikutip oleh Didik Sukriono menyatakan bahwa penegakan hukum pada hakikatnya adalah perlindungan hak asasi manusia, serta tegaknya kebenaran dan keadilan, dan tidak adanya penyalahgunaan kekuasaan dan praktik favoritisme, yang diwujudkan dalam seluruh norma atau tatanan kehidupan masyarakat.<sup>12</sup>

Menurut Jimly Asshidiqie penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan hukum dalam kehidupan masyarakat dan bernegara.<sup>13</sup>

Selain aspek kepastian dan keadilan dalam menegakan hukum juga harus memperhatikan aspek kemanfaatan dan kegunaan hukum masyarakat, jangan sampai terjadi justru karena hukum dilaksanakan atau ditegakkan malah timbul

---

<sup>10</sup> Surjono Soekanto, dalam Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hal. vii.

<sup>11</sup> Solahuddin Wahid, dalam Didik Sukriono, *Op. Cit.*, hal. 85-86.

<sup>12</sup> Didik Sukriono, *Ibid.*, hal. 86.

<sup>13</sup> Jimly Asshidiqie, *Penegakan Hukum*, <http://www.docudesk.com>.

keresahan dalam masyarakat, sebab betapa pun hukum adalah untuk masyarakat bukan sebaliknya masyarakat untuk hukum. Idealnya memang untuk mencapai keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan, tetapi dalam praktik hampir tidak mungkin diraih ketiga-tiganya.

Penegakan hukum itu apabila ditinjau dari sudut obyeknya, yaitu dari segi hukumnya dalam hal ini juga menyangkut makna yang luas dan sempit. Dalam arti luas, penegakan hukum itu mencakup nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat. Tetapi dalam arti sempit, penegakan hukum itu hanya penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja. Karena itu terjemahan perkataan "*law enforcement*" ke dalam bahasa Indonesia dalam menggunakan perkataan penegakan hukum dalam arti luas dapat pula digunakan istilah penegakan peraturan dalam arti sempit.<sup>14</sup>

Didik Sukriono mengatakan bahwa untuk menegakan hukum yang dapat mendekati tercapainya kepastian, keadilan dan kemanfaatan, ada empat faktor yang harus diperhatikan, yaitu (1) Faktor substansial kaidah hukumnya; (2) Faktor struktural, aparatur penegak hukumnya; (3) Faktor kultural, dalam hal ini kesadaran hukum para yustisiabel; dan (4) Faktor manajerial, dalam hal ini administrasi organisasi pengelolaannya.<sup>15</sup>

Lebih lanjut oleh Didik Sukriono dijelaskan secara substansial peraturan hukum yang akan ditegakkan pengaidahannya harus jelas dan tegas yang tidak

---

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Didik Sukriono, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi Daerah Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, Setara Press, Malang, hal. 86.

mengandung multi-interpretasi. Oleh karena itu dalam pembuatan undang-undang harus memperhatikan aspek-aspek filosofis (nilai-nilai dan asas-asas yang dicitakan masyarakat), yuridis (prosedur pembuatannya benar dan tidak saling bertentangan satu sama lain), dan sosiologis (sesuai dengan realitas dan tuntutan masyarakat). Secara struktural, penegakan hukum sangat ditentukan oleh aparatur penegak hukumnya, yaitu orang-orang atau pejabat-pejabat yang secara langsung berhubungan dengan pelaksanaan, pemeliharaan dan usaha mempertahankan hukum dan apabila dipandang perlu sesuai dengan fungsinya yang diatur oleh undang-undang dapat memaksakan berlakunya hukum. Persyaratan seorang penegak hukum harus menguasai makna kaidah-kaidah hukum yang ada, baik tertulis maupun tidak tertulis, memiliki pengetahuan dan wawasan yang luas, dapat mengikuti perkembangan masyarakat dan kebutuhannya, harus mengetahui batas wewenangnya serta mempunyai keterampilan dalam melaksanakan tugasnya dan tentunya memiliki integritas atau kejujuran.<sup>16</sup>

Sedangkan terhadap faktor kultural lebih lanjut dijelaskan bahwa penegakan hukum tidak lepas dari kesadaran hukum masyarakat, ialah keinsyafan untuk menghindari perbuatan yang dilarang, melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai warga masyarakat dan mengerti akibat-akibat hukumnya. Kesadaran hukum masyarakat sangat dipengaruhi oleh kebudayaan, pengetahuan dan tingkat pendidikan masyarakat. Kesadaran hukum masyarakat merupakan jembatan yang menghubungkan

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, hal. 88.

antara peraturan-peraturan hukum dengan perilaku hukum seseorang.<sup>17</sup>

Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang dilanggar itu harus ditegakkan. Melalui penegakan hukum inilah hukum menjadi kenyataan. Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan, yaitu kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*) dan keadilan (*Gerechttigkeit*).<sup>18</sup>

Lembaga penegak hukum pada kondisi sebelum Undang-Undang dasar 1945 di-amandemen, adalah penegakan hukum yang dilakukan oleh Mahkamah Agung sebagai lembaga pemegang kekuasaan kehakiman tertinggi yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh badan-badan peradilan yang berada di ibukota propinsi, kabupaten, maupun kota. Kondisi tersebut berbeda setelah dilakukan amandemen atas Undang-Undang Dasar 1945. Terjadi penambahan yang dibentuk berdasarkan undang-undang. Adapun struktur yang berlaku pada sebelum amandemen tetap berlaku, demikian pula fungsi dan tugasnya. Lembaga yang baru adalah Mahkamah Konstitusi, Komisi Pemberantasan Korupsi, Peradilan Tindak Pidana Korupsi, Komisi Yudisial, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, serta Peradilan Hak Asasi Manusia.

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, hal. 88-89.

<sup>18</sup> Sudikno Mertokusumo, *Bab-bab tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, 1993, hal. 1.



Struktur hukum dalam kelembagaan pemerintahan Negara Indonesia sebagaimana tersebut di atas adalah struktur yang didasarkan pada konstitusi negara yaitu Undang-Undang Dasar 1945.<sup>19</sup>

Di dalam negara hukum, penegakan hukum merupakan hal yang sangat urgen, karena hukum merupakan pegangan pemerintah dalam mengatur tata kehidupan negara. Selanjutnya, apabila kita melihat penegakan hukum merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum menjadi kenyataan.<sup>20</sup>

Hukum modern memiliki berbagai kelebihan dibanding dengan hukum tradisional, tetapi keunggulannya juga terbatas. Salah satu keterbatasan adalah keterkaitannya yang kuat kepada prosedur serta format-format. Dalam konteks arsitektur yang demikian itu, maka keadilan jadi susah didapat, oleh karena hukum modern sudah semakin menjadi teknologi.<sup>21</sup>

Menurut Satjipto Rahardjo dikatakan bahwa penegakan hukum selalu melibatkan manusia dan tingkah laku manusia. Hukum tidak dapat tegak dengan sendirinya, yakni hukum tidak mampu mewujudkan sendiri janji-janji serta kehendak-kehendak yang tercantum dalam (peraturan-peraturan) hukum.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> H. Faried Ali, dkk., *Studi Sistem Hukum Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2012, hal. 46.

<sup>20</sup> Ali Mansyur, *Op. Cit* hal. 68.

<sup>21</sup> Satjipto Rahardjo, "Penegakan Hukum Didorong ke Jalur Lambat, dalam Karolus Kopong Medan dan Frans J. Rengka (ed) *Sisi-sisi Lain Hukum di Indonesia*, Kompas, 209, hal. 168.

<sup>22</sup> Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, Yogyakarta, hal. xiii.

Selanjutnya oleh Satjipto Rahardjo juga dijelaskan bahwa dalam praktik dikenal kata “penegakan hukum” yang merupakan kata Indonesia untuk *law enforcement*. Ini adalah istilah yang juga dikenal dan digunakan oleh masyarakat luas. Di samping itu secara sosiologis dikenal istilah lain, yaitu “penggunaan hukum” (*the use of law*). Orang dapat menegakkan hukum untuk memberikan keadilan, tetapi orang juga dapat menegakkan hukum untuk digunakan bagi pencapaian tujuan atau kepentingan lain, maka menegakkan hukum tidak sama dengan menggunakan hukum.<sup>23</sup>

Konsep hukum, dalam kamus bahasa Indonesia berarti memberi pengertian bahwa hukum adalah peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa atau pemerintah, undang-undang, peraturan dan sebagainya untuk mengatur pergaulan hidup manusia, patuhan (kaidah, ketentuan) mengenai peristiwa (alam dan sebagainya) yang tertentu, keputusan/pertimbangan yang ditetapkan oleh hakim.<sup>24</sup>

*Radbruch* menyatakan bahwa tujuan hukum adalah keadilan, kepastian atau legalitas hukum dan kemanfaatan. Keadilan untuk memajukan kebaikan dalam hidup manusia dan menumbuhkan nilai kebaikan di antara orang.<sup>25</sup>

Hukum merupakan aturan yang diciptakan, salah satu fungsinya untuk mengatur masyarakat dalam berinteraksi dengan alam sekitarnya. Masyarakat merupakan komponen yang sangat penting dalam berlakunya hukum. Antara keduanya saling terikat satu sama lainnya. Tanpa masyarakat hukum akan mubazir, begitu juga sebaliknya

---

<sup>23</sup> Satjipto Rahardjo, *Ibid*.

<sup>24</sup> H.R. Abdussalam, *Politik Hukum*, PTIK, Jakarta, 2011, hal. 12.

<sup>25</sup> *Ibid*.

masyarakat tanpa hukum maka akan terjadi kerancuan interaksi yang berimbas pada terwujudnya hukum rimba.<sup>26</sup>

Tanpa hukum ketenteraman dan kedamaian tidak akan pernah terwujud, yang terjadi justru penindasan dan kesewenang-wenangan belaka. Pertanyaannya, masih perlukah hukum diciptakan sedangkan masih banyak orang yang menganggap hukum hanya sebuah aturan formalitas saja. Jawabnya, hukum harus tetap ada dan salah satunya untuk mengatur ketertiban masyarakat.

Sebagaimana dikatakan oleh *Lawrence M. Friedman* .. *Sanction are ways to implement a norm or a rule. Legal sanction are sanction prescribed or authorized by law. Every legal rule contains or implies a statement of legal consequences. These consequences are sanction-promises or threats.*<sup>27</sup>

~oOo~

---

<sup>26</sup> HM. Ali Mansyur, *Op. Cit*, hal. 54

<sup>27</sup> Lawrence M. Friedman, *Op. Cit.*, hal. 70

*Bab 2*

## **POLITIK UANG DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH**

### **A. Pengertian Politik Uang**

Politik uang dalam Bahasa Indonesia adalah suap, sedangkan arti suap dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia adalah uang sogok.<sup>1</sup>

Yusril Ihzha Mahendra menyatakan bahwa politik uang (*money politik*), yakni mempengaruhi masa pemilu dengan imbalan materi.<sup>2</sup>

Secara umum politik uang diartikan sebagai upaya untuk mempengaruhi perilaku orang dengan imbalan tertentu. Ada yang mengartikan politik uang sebagai tindakan jual beli suara pada sebuah proses politik dan kekuasaan.

Didik Supriyanto mengartikan politik uang adalah pertukaran uang dengan posisi kebijakan/keputusan politik yang mengatasnamakan kepentingan rakyat tetapi sesungguhnya demi kepentingan pribadi/kelompok/partai.<sup>3</sup>

Pemahaman politik uang sebagai tindakan membagi-bagi uang (entah berupa milik partai atau pribadi) oleh publik dipahami sebagai praktik pemberian uang atau

---

<sup>1</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Edisi Kedua, Jakarta, 1994, hal. 965.

<sup>2</sup> Indra Ismawan, *Money Politics Pengaruh Uang dalam Pemilu*, Media Presindo, Yogyakarta, 1999, hal. 4.

<sup>3</sup> Didik Supriyanto, Koordinator Pengawasan Panwas Pemilu, <http://www.Panwaslu>.

barang atau iming-iming sesuatu kepada masa (*voters*) secara berkelompok atau individu, untuk mendapatkan keuntungan politis. Artinya tindakan tersebut dilakukan oleh sadar oleh pelakunya.

Andi Koswara mengartikan politik uang sebagai suatu bentuk pemberian atau janji menyuap seseorang baik supaya orang itu tidak menjalankan haknya untuk memilih maupun supaya ia menjalankan haknya dengan cara tertentu pada saat pemilihan umum.<sup>4</sup>

Menurut pendapat kami politik uang adalah pemberian atau janji kepada seseorang atau kelompok masyarakat untuk memilih calon tertentu sebagai pejabat publik dalam suatu pemilihan dengan imbalan uang atau materi lainya.

Pemilihan umum merupakan wujud dari pesta demokrasi di mana rakyat pada saat itu terlibat langsung dalam kehidupan demokrasi di Indonesia. Pasal 22E Ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 18 Ayat (4) menyatakan: Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Calon anggota DPR, DPD dan DPRD maupun Gubernur, Bupati dan Walikota sebagaimana diketahui datang dari berbagai kalangan profesi dalam masyarakat, bahkan juga dari kalangan pengusaha maupun artis dan kita tidak tahu seberapa kapasitas mereka dalam manajemen pemerintahan. Untuk itulah banyak cara yang mereka

---

<sup>4</sup> Andi Koswara, *Op. Cit.*

lakukan ketika melakukan sosialisasi diri kepada masyarakat agar kelak mereka memilih yang bersangkutan dalam kursi yang mereka inginkan mulai dengan memasang poster atau foto mereka sampai ketika adanya kampanye mereka membagi-bagikan uang, sembako bahkan mengumbar janji untuk membangun fasilitas umum baik kesehatan, pendidikan, ibadah dan sebagainya.

Politik uang bisa juga dilakukan dengan barang misalnya sembako berupa: beras, minyak goreng, teh maupun mie instan serta alat-alat perlengkapan sholat dan sebagainya. Politik uang biasanya dilakukan oleh simpatisan, kader atau bahkan pengurus partai politik baik pada saat sosialisasi, kampanye atau pada pagi hari menjelang hari pelaksanaan pemilihan umum.

Istilah politik uang (*money politic*) tidak dikenal dalam perundang-undangan tentang pemilihan umum, baik pemilihan umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Pimpinan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden maupun undang-undang tentang Pemilihan Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana disebutkan dalam Pasal 215 menggunakan istilah 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.

Politik uang adalah cara instan untuk mencapai kekuasaan dan merupakan kompetisi yang sehat dengan menisbikan kerja keras serta perjuangan para kandidat yang

benar dan taat terhadap proses dan nilai-nilai demokrasi sesungguhnya.<sup>5</sup>

Demikian pula Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dalam Pasal 301 Ayat (3) menyebut dengan istilah menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih.

Sedangkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Pasal 83 Ayat (1) menyebut dengan istilah menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih. Pasal 117 Ayat (2) menggunakan istilah memberi atau menjanjikan uang atau materi lainnya. Akan tetapi Undang-Undang tersebut sekarang sudah tidak berlaku lagi, dan sebagai gantinya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dalam Pasal 73 Ayat (1) menggunakan istilah menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya.

Politik uang atau politik pemberian uang biasanya digunakan baik oleh perorangan ataupun kelompok untuk mendapatkan kursi jabatan baik untuk menjadi anggota legislatif maupun menjadi kepala daerah-wakil kepala daerah. Caranya mereka memberikan sejumlah uang kepada rakyat agar mereka memilih dirinya. Pada umumnya baik calon anggota DPRD Kabupaten/Kota ataupun Provinsi dan calon anggota DPR maupun calon Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah oleh karena mereka mempunyai sistem atau metode kampanye yang sama dalam kegiatan mereka agar terpilih

---

<sup>5</sup> Teguh Yuwono, *Efek Politik Uang dan Kampanye Hitam*, Suara Merdeka, 8 Desember 2015, hal. 4.

dalam pemilihan umum nantinya, maka di samping mereka mengenalkan dirinya kepada para calon pemilih mereka juga membagikan sejumlah uang tunai dengan jumlah puluhan ribu sampai ratusan ribu rupiah. Pemberian uang dilakukan tidak hanya satu kali saja akan tetapi bisa beberapa kali tergantung kemampuan calon masing-masing dalam penyediaan dananya.

Menurut Teguh Yuwono ada beberapa efek politik uang, yaitu: *Pertama*, adalah maraknya pemimpin korup. Logikanya sederhana, siapa pun yang menjadi pemimpin (bupati, walikota, atau gubernur) karena membeli suara atau mengeluarkan uang banyak untuk memperoleh kedudukan tersebut, maka sudah pasti akan berusaha mengembalikan uang atau modal itu. Korupsi akan semakin parah jika pemimpin yang terlilit utang atau tertekan perjanjian politik menjelang pemilihan. Pemimpin yang terlilit utang guna memenangkan kompetensi politik melalui pemilu akan memiliki kecenderungan penyelewengan kekuasaan guna mendapatkan uang atau sumber daya apapun untuk mengembalikan modal atau utang tersebut. Dalam perspektif Teori *Public Choice* ditegaskan, individu politik akan selalu memaksimalkan kepentingan pribadi sehingga kecenderungan korup pasti sangat tinggi. Motivasi memaksimalkan kepentingan pribadi, bisa berwujud uang, atau kolusi dan nepotisme. Korupsi, kolusi, dan nepotisme adalah modus paling jelas dalam memaksimalkan kepentingan pribadi sebagai akibat dari politik uang dan kampanye hitam. *Kedua*, politik uang menghasilkan pemimpin instan yang tidak akan mampu mengelola pemerintahan. Dengan kata lain, mereka akan



mengelola tata pemerintahan apa adanya, tanpa komitmen, dan konsistensi untuk mewujudkan kemakmuran dan keadilan.<sup>6</sup>

Bukan rahasia umum, fenomena dalam pemilihan umum atau pemilihan kepala daerah di Indonesia belakangan ini sering diwarnai oleh politik uang, kehebatan kapitalisasi, dan praktik negatif lain, termasuk kuatnya politisasi birokrasi. Ketika praktik-praktik semacam itu terjadi, perilaku rasionalitas pemilih potensial tergerus. Pemilih cenderung berpikir pendek, pragmatis, dan tidak obyektif.<sup>7</sup>

Pada gilirannya, calon yang memiliki kompetensi, kemampuan, dan integritas seringkali justru kalah dari calon bermodal yang secara kualitas personal lebih rendah. Hal tersebut bisa terjadi karena faktor yang mempengaruhi keterpilihan calon kepala daerah cukup kompleks.

Terpilihnya calon tidak hanya ditentukan oleh personalitas, tetapi ditentukan juga aspek-aspek lain. Secara umum kemenangan calon biasanya berkaitan dengan figur atau ketokohan (popularitas, *track record*, karisma, dan aspek individual lain), mesin parpol, jejaring, tim sukses, dan strategi kampanye.<sup>8</sup>

## **B. Model Penegakan Hukum Politik Uang Saat Ini**

Jimly Asshidiqie menyatakan bahwa arti penegakan hukum dapat ditinjau dari sudut obyeknya, yaitu dari segi hukumnya. Dalam hal ini, pengertiannya juga mencakup makna yang luas dan sempit. Dalam arti luas penegakan

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Didik G. Suharto, *Memilih Pemimpin Sejati*, Suara Merdeka, 8 Desember, 2015, hal. 4.

<sup>8</sup> *Ibid.*

hukum itu mencakup pula nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat.<sup>9</sup>

Tetapi dalam arti sempit, penegakan hukum itu hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja. Dengan demikian jelas kiranya bahwa yang dimaksud dengan penegakan hukum itu kurang lebih merupakan upaya yang dilakukan untuk menjadikan hukum, baik dalam arti formil yang sempit maupun dalam arti materiil yang luas, sebagai pedoman perilaku dalam setiap perbuatan hukum, baik oleh para subjek hukum yang bersangkutan maupun para aparatur penegak hukum yang resmi diberi tugas dan kewenangan oleh undang-undang untuk menjamin berfungsinya norma-norma hukum yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.<sup>10</sup>

Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara demokrasi (*democracy*) maupun yang diwujudkan melalui gagasan negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Bahkan sebagaimana cita-cita nasional Indonesia yang dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tujuan bangsa Indonesia bernegara adalah dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan

---

<sup>9</sup> Jimly Asshidiqie, *Loc. Cit.*

<sup>10</sup> *Ibid.*

kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, negara berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan dan mencapai keempat tujuan negara Indonesia tersebut.<sup>11</sup>

Penggunaan cara berpikir dan memandang hukum sebagai suatu sistem pengelolaan (managemen) kehidupan berbangsa dan bernegara mempunyai konsekuensi yang berbeda, dibanding pandangan hukum sebagai sistem norma-norma belaka karena:

1. Hukum kita pandang sebagai suatu managemen, di samping sistem norma. Sedangkan penentuan norma-norma (yang harus berlaku dalam kehidupan berbangsa dan bernegara) bersumber pada filsafah yang kita anut tentang kehidupan berbangsa dan bernegara, yang tidak lain adalah filsafah Pancasila.
2. Di samping itu Pembukaan UUD 1945 kita sudah menentukan, bahwa tujuan kita bernegara adaalah agar masyarakat Indonesia lebih cerdas, lebih makmur, lebih aman dan sejahtera, adil dan bahagia.
3. Karena itu selain kita harus memperhatikan aspek-aspek politik dan ketatanegaraan, kita juga perlu memperhatikan aspek (politik) Ekonomi, Pendidikan (intektual dan moril), Peningkatan dan Modernisasi Budaya kita, Pemeliharaan Lingkungan (dalam arti seluas-luasnya) dan tentu juga aspek Hukum itu sendiri.
4. Di samping itu perubahan sosial di abad ini berlangsung dengan sangat cepat, padahal pembentukan undang-undang dan peraturan pelaksanaannya membutuhkan bertahun-tahun lamanya dan diharapkan juga berlaku

---

<sup>11</sup> HM. Ali Mansyur, *Op. Cit.*, hal. 27.

paling sedikit 10 (sepuluh) tahun ke depan, sebelum harus diubah lagi.<sup>12</sup>

Hukum merupakan harta pusaka seluruh kemanusiaan, sebagaimana diucapkan oleh Vivian Boss, Presiden *International Commission of Jurist*, dalam Konggres Internasional para ahli hukum di *Rio de Janeiro* Tahun 1962, bahwa “*The rule of law is the heritage of mankind.*” Akan tetapi hukum yang bagaimanakah yang dibutuhkan oleh masyarakat manusia itu, yang hendak kita perjuangkan dan kita tegakkan itu.<sup>13</sup>

Hukum yang ingin kita tegakkan adalah hukum yang adil, yang merupakan “*just law*”, yaitu hukum yang mengandung prinsip-prinsip kemanusiaan, hukum dalam artian yang substansial yang sesuai dengan perasaan dan kesadaran hukum individu dan masyarakat, atau hukum yang bersumber pada ... “pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum, serta cita-cita kemerdekaan individu, kemerdekaan bangsa, perikemanusiaan, keadilan sosial, perdamaian nasional dan mondial ... .”<sup>14</sup>

Menurut Mahfud MD sebagaimana dikutip oleh Irvan Mawardi, secara teoritis terdapat tiga tujuan hukum, yaitu keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Kepastian hukum sebagai salah satu tujuan hukum dapat dikatakan sebagai bagian dari upaya mewujudkan keadilan. Bentuk nyata dari

---

<sup>12</sup> CFG. Sunaryati Hartono, *Membangun Hukum Nasional Indonesia Menjadi yang Progresif dan Sesuai dengan Kebutuhan dan Tuntutan Masa Kini*, dalam Moh. Mahfud MD, *et. al*, hal. 19.

<sup>13</sup> Abdul Mukhtie Fadjar, *Perjuangan untuk Sebuah Negara Hukum yang Bermartabat*, dalam Abdul Mukhtie Fadjar *et. al*, *Membangun Negara Hukum yang Bermartabat*, Setara Press, Yogyakarta, 2013, hal. 3.

<sup>14</sup> *Ibid.*

kepastian hukum adalah pelaksanaan atau penegakan hukum terhadap suatu tindakan tanpa memandang siapa yang melakukannya.<sup>15</sup>

Penegakan hukum, sebagaimana dirumuskan oleh Satjipto Rahardjo, merupakan suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Keinginan-keinginan dimaksud dalam hal ini adalah keinginan atau politik hukum pembuat perundang-undangan sebagai perumus peraturan perundang-undangan.<sup>16</sup>

Menurut Soerjono Soekanto, setidaknya ada 5 (lima) faktor yang mempengaruhi proses penegakan hukum. Pertama, faktor hukum atau peraturan perundang-undangan. Kedua, faktor aparat penegak hukumnya, yakni pihak-pihak yang terlibat dalam proses pembuatan dan penerapan hukumnya, yang berkaitan dengan masalah mentalitas. Ketiga, faktor sarana atau fasilitas mendukung proses penegakan hukum. Keempat, faktor masyarakat, yakni lingkungan sosial di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan, berhubungan dengan kesadaran dan kepatuhan hukum yang merefleksi dalam perilaku masyarakat. Kelima, faktor kebudayaan, yakni hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.<sup>17</sup>

Hukum positif yang mengatur tentang Pemilihan Umum hanya memberikan sanksi pidana terutama untuk pelaku pelanggaran pidana pemilihan umum. Meskipun sanksi administrasi juga diatur sebagaimana diatur dalam

---

<sup>15</sup> Irvan Mawardi, *Op. Cit.*, hal. 131.

<sup>16</sup> Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum, Op. Cit.* hal. 24.

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, BPHN & Binacipta, Jakarta, 1983, hal. 15.

Pasal 82 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang merumuskan: ... "Pasangan calon dan/atau tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran mengenai pemberian uang dan atau janji atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih, berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh DPRD."

Sebagaimana diketahui semenjak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah berlaku dan dimulainya pemilihan kepala daerah-wakil kepala daerah untuk pertama kali pada tahun 2005 hingga kini belum pernah sanksi administrasi tersebut dijatuhkan kepada pasangan calon. Artinya sejak mulai diadakannya pemilihan kepala daerah-wakil kepala daerah pada tahun 2005 hingga undang-undang tersebut diganti dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 belum satu pun calon kepala daerah-wakil kepala daerah yang dibatalkan pencalonannya oleh DPRD setempat karena adanya calon atau tim kampanye calon kepala daerah-wakil kepala daerah terbukti melakukan praktik politik uang atau materi lainnya. Penegakan hukum dalam masalah politik uang atau pemberian uang atau materi lainnya dalam pemilihan umum kepala daerah-wakil kepala daerah yang selama ini berlangsung hanya dilakukan terhadap terhadap pelaku dalam strata bawah di masyarakat. Seperti halnya di Pengadilan Negeri Pematang dalam Perkara Nomor: 207/Pid.Sus/2010/PN.Pml. yang dijadikan pesakitan hanyalah seorang ibu rumah tangga yang membagi-bagikan amplop berisi masing-masing uang tunai sebesar Rp.10.000.- (sepuluh ribu rupiah) kepada sebagian tetangganya dengan

harapan agar mereka dalam pemilihan Bupati-Wakil Bupati pada tahun 2010 untuk memilih pasangan Calon Bupati-Wakil Bupati Nomor Urut 3, yaitu H. Junaedi, SH.MM. dan Mukti Agung Wibowo, ST. Atas dasar laporan itulah kemudian Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Pemalang telah memanggil ibu rumah tangga tersebut. Selanjutnya proses pelanggaran ini diteruskan kepada Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia, yaitu Polres Pemalang. Oleh Polres Pemalang berkas perkara di limpahkan kepada Kejaksaan Negeri Pemalang yang selanjutnya melimpahkan perkara dimaksud kepada Pengadilan Negeri Pemalang. Setelah diperiksa oleh Majelis Hakim Pengadilan Negeri Pemalang dalam Perkara Nomor: 207/Pid.Sus/2010/PN.Pml. pada tanggal 11 Maret 2011 Terdakwa, yaitu Ny. Marwatun alias Marwah binti Miftah kemudian dinyatakan bersalah melakukan tindak pidana "Dengan Sengaja Memberi Uang kepada Seseorang Supaya Memilih Pasangan Tertentu" sebagaimana diatur dalam Pasal 117 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Untuk itu Terdakwa dihukum pidana penjara selama 2 (dua) bulan. Dalam pelanggaran pidana tersebut penegakannya ternyata hanya berhenti pada Terdakwa Marwatun saja tidak sampai menyentuh tim sukses apalagi Calon Pasangan Bupati-Wakil Bupati tersebut. Terbukti bahwa pemenang dalam pemilihan Bupati-Wakil Bupati Tahun 2010 dimenangkan oleh Calon Pasangan tersebut. Tidak ada niat dari penegak hukum baik Kepolisian Polres Pemalang, Kejaksaan Negeri Pemalang maupun Pengadilan Negeri Pemalang untuk menuntaskan proses hukum dimaksud dimulai dari Terdakwa dan selanjutnya dikembangkan lebih lanjut siapakah yang menyuruh atau memberikan uang

kepada Terdakwa sehingga melakukan perbuatan dimaksud. Demikian pula Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Pematang yang diberikan kewenangan oleh undang-undang sebagai wasit atau pengawas dalam pemilihan umum, juga tidak ada niat untuk lebih lanjut menelusuri asal-usul uang yang dibagi-bagikan oleh Terdakwa Marwaton dimaksud, padahal sebagaimana diketahui Terdakwa Marwaton mendapatkan uang sebanyak 40 (empat puluh) lembar amplop yang berisi masing-masing uang sebesar Rp.10.000,- (sepuluh ribu rupiah) didapatkan dari sdr. Waito. Permasalahan yang muncul dalam pemeriksaan perkara tersebut ternyata selama dalam pemeriksaan oleh Penyidik Polres Pematang maupun pada waktu pemeriksaan pada sidang di Pengadilan Negeri Pematang, Sdr. Waito tidak pernah diundang maupun diperiksa sebagai saksi, padahal jelas bahwa uang didapatkan dari yang bersangkutan. Apalagi tim sukses maupun Calon Bupati-Wakil Bupati Pematang pada saat itu dengan nomor urut 3 di atas, yaitu H. Junaedi, SH.MM dan Mukti Agung Wibowo, ST. Juga tidak pernah diperiksa.

Dalam pemilihan umum baik Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Pimpinan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maupun dalam Pemilihan Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah, dikenal adanya 3 (tiga) pelanggaran, yaitu pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik pemilu dan pelanggaran pidana. Pelanggaran administrasi Pemilihan Umum adalah pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilihan Umum dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan umum di luar



tindak pidana pemilihan umum. Untuk pelanggaran administrasi dalam pemilihan umum cara penyelesaiannya akan dilakukan oleh Badan Pengawas Pemilu, Badan Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri akan meneruskan kepada Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Provinsi, atau Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota. Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan umum, adalah pelanggaran terhadap etika penyelenggara pemilihan umum yang berpedoman kepada sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilihan umum. Apabila terjadi pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilihan Umum akan diteruskan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum. Sedangkan apabila terjadi pelanggaran tindak pidana Pemilihan Umum, selanjutnya oleh Badan Pengawas Pengawas Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi atau Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia. Oleh karena Undang-Undang tentang Pemilihan Umum baik Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Pimpinan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengatur tentang Pelanggaran Pemilihan Umum dalam pasal-pasalnya, maka ketentuan tentang tindak pidana pemilihan umum tidak diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) sebagai Sumber Hukum Materiel dan Kitab Undang-Undang Acara Pidana (KUHAP) sebagai sumber hukum formilnya. Artinya oleh karena adanya *lex*

*specialis derogat generali*, yaitu ketentuan pelanggaran pidana pemilihan umum, maka tidak berlaku asas *lex generalis*, yaitu bahwa proses pelanggaran terhadap tindak pidana pemilihan umum, tidak berlaku Kitab Undang-Undang Hukum Pidana maupun sebagian ketentuan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidananya, khususnya mengenai proses penyidikan dan pelimpahan perkaranya.

Menurut Pasal 196 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dirumuskan:

- (1) Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia, menyampaikan hasil penyidikannya disertai berkas perkara kepada penuntut umum paling lama 14 (empat belas) hari sejak menerima laporan dari Bawaslu, Panwaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota.
- (2) Dalam hal hasil penyidikan ternyata belum lengkap dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari Penuntut Umum mengembalikan berkas perkara kepada penyidik kepolisian disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi.
- (3) Penyidik Kepolisian Negara dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari sejak tanggal penerimaan berkas sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) harus sudah menyampaikan kembali berkas perkara tersebut kepada penuntut umum.
- (4) Penuntut Umum melimpahkan berkas perkara sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) kepada pengadilan negeri paling lama 5 (lima) hari sejak menerima berkas perkara.

Pasal 197

- (1) Pengadilan Negeri dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana Pemilu Presiden dan Wakil Presiden menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang ini.
- (2) Sidang pemeriksaan perkara pidana Pemilu Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dilakukan oleh Hakim khusus.
- (3) Ketentuan mengenai hakim khusus diatur dengan undang-undang.

Pasal 198

- (1) Pengadilan Negeri memeriksa, mengadili dan memutus perkara pidana Pemilu Presiden dan Wakil Presiden paling lama 7 (tujuh) hari setelah pelimpahan berkas perkara.
- (2) Dalam hal terhadap putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diajukan banding, permohonan banding diajukan paling lama 3 (tiga) hari setelah putusan dibacakan.
- (3) Pengadilan Negeri melimpahkan berkas perkara permohonan banding kepada pengadilan tinggi paling lama 3 (tiga) hari setelah permohonan banding diterima.
- (4) Pengadilan Tinggi memeriksa dan memutus perkara banding sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) paling lama 7 (tujuh) hari setelah permohonan banding diterima.
- (5) Putusan Pengadilan Tinggi sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) merupakan putusan terakhir dan mengikat serta tidak ada upaya hukum lain.

Pasal 199

- (1) Putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 198 Ayat (1) dan Ayat (4) harus sudah

disampaikan kepada Penuntut Umum paling lambat 3 (tiga) hari setelah putusan dibacakan.

- (2) Putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 198 harus dilaksanakan paling lambat 3 (tiga) hari setelah putusan diterima.

#### Pasal 200

- (1) Putusan Pengadilan terhadap kasus pelanggaran pidana Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang menurut undang-undang ini dapat mempengaruhi suara Pasangan Calon harus sudah selesai paling lama 5 (lima) hari sebelum KPU menetapkan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara nasional.
- (2) KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan pengadilan sebagaimana dimaksud Ayat (1).

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Pimpinan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengatur proses pelanggaran hukum pemilihan umumnya pada Pasal 261-269 dengan perumusan sebagai berikut:

#### Pasal 261

- (1) Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia menyampaikan hasil penyidikannya disertai berkas perkara kepada Penuntut Umum paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya laporan.
- (2) Dalam hal hasil penyidikan belum lengkap, dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari Penuntut Umum mengembalikan berkas kepada Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia disertai petunjuk tentang hal yang harus dilengkapi.

- (3) Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari sejak tanggal penerimaan berkas sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) harus sudah menyampaikan kembali berkas perkara tersebut kepada Penuntut Umum.
- (4) Penuntut Umum melimpahkan berkas perkara sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dan Ayat (3) kepada Pengadilan Negeri paling lama 5 (lima) hari sejak menerima berkas perkara.

#### Pasal 262

- (1) Pengadilan Negeri dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana pemilu menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini.
- (2) Sidang pemeriksaan perkara tindak pidana Pemilu sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dilakukan oleh majelis khusus.

Proses penegakan hukum apabila terjadi pelanggaran dalam pemilihan kepala daerah-wakil kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dirumuskan dalam beberapa pasalnya, yaitu:

#### Pasal 145

Tindak pidana Pemilihan merupakan pelanggaran atau kejahatan terhadap ketentuan Pemilihan sebagaimana diatur dalam undang-undang ini.

#### Pasal 146

- (1) Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia menyampaikan hasil penyidikannya disertai berkas

perkara kepada Penuntut Umum paling lama 14 (empat belas) hari.

- (2) Dalam hal hasil penyidikan belum lengkap, dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari, Penuntut Umum mengembalikan berkas perkara kepada Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi.
- (3) Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari sejak tanggal penerimaan berkas sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) harus sudah menyampaikan kembali berkas tersebut kepada Penuntut Umum.
- (4) Penuntut Umum melimpahkan berkas perkara sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dan Ayat (3) kepada Pengadilan Negeri paling lama 5 (lima) hari sejak menerima berkas perkara.

#### Pasal 147

- (1) Pengadilan Negeri dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana Pemilihan menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang ini.
- (2) Sidang pemeriksaan perkara tindak pidana Pemilihan sebagaimana dimaksud Ayat (1) dilakukan oleh Majelis Khusus.

#### Pasal 148

- (1) Pengadilan Negeri memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana Pemilihan paling lama 7 (tujuh) hari setelah pelimpahan berkas perkara.
- (2) Dalam hal putusan pengadilan sebagaimana dimaksud Ayat (1) diajukan banding, permohonan

- banding diajukan paling lama 3 (tiga) hari setelah putusan dibacakan.
- (3) Pengadilan Negeri melimpahkan berkas perkara permohonan banding kepada Pengadilan Tinggi paling lama 3 (tiga) hari setelah permohonan banding diterima.
  - (4) Pengadilan Tinggi memeriksa dan memutus perkara banding sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) paling lama 7 (tujuh) hari setelah permohonan banding diterima.
  - (5) Putusan Pengadilan Tinggi sebagaimana dimaksud pada Ayat (4) merupakan putusan terakhir dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain.

#### Pasal 149

- (1) Putusan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 148 Ayat (1) dan Ayat (4) harus sudah disampaikan kepada Penuntut Umum paling lambat 3 (tiga) hari setelah putusan dibatalkan.
- (2) Putusan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 148 harus dilaksanakan paling lambat 3 (tiga) hari setelah putusan diterima jaksa.

#### Pasal 150

- (1) Putusan pengadilan terhadap kasus tindak pidana Pemilihan yang menurut Undang-Undang ini dapat mempengaruhi perolehan suara peserta Pemilihan harus sudah selesai paling lama 5 (lima) hari sebelum KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota menetapkan hasil Pemilihan.
- (2) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1).

- (3) Salinan putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) harus sudah diterima KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan peserta pemilihan pada hari putusan pengadilan tersebut dibacakan.

Pasal 151

- (1) Majelis khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 147 Ayat (2) terdiri atas hakim khusus yang merupakan hakim karier pada Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi yang ditetapkan secara khusus untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana Pemilihan.
- (2) Hakim khusus sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) ditetapkan berdasarkan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia.
- (3) Hakim khusus sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) harus memenuhi syarat telah melaksanakan tugasnya sebagai hakim paling singkat 3 (tiga) tahun, kecuali dalam suatu pengadilan tidak terapat hakim yang masa kerjanya telah mencapai 3 (tiga) tahun.
- (4) Hakim khusus sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) selama memeriksa, mengadili, dan memutus tindak pidana Pemilihan dibebaskan tugasnya untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara lain.
- (5) Hakim khusus sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) harus menguasai pengetahuan tentang Pemilihan.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai hakim khusus diatur dengan Peraturan Mahkamah Agung.

Selain ketentuan tersebut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 juga



mengatur tentang pembentukan Sentra Penegakan Hukum Terpadu, agar terjalin pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilihan yang sama antara Badan Pengawas Pemilu Provinsi, dan/atau Panitia Pengawas Kabupaten/Kota, Kepolisian Daerah, dan/atau Kepolisian Resor, dan Kejaksaan Tinggi dan/atau Kejaksaan Negeri.

~oOo~

Copyright © 2021  
PENERBIT NEM

*Bab 3*

## **FAKTOR-FAKTOR LEMAHNYA PENEGAKAN HUKUM TERHADAP POLITIK UANG**

### **A. Faktor Lemahnya Materi Hukum Penegakan Hukum Politik Uang**

Seorang filsuf era zaman Yunani kuno bernama *Cicero* pernah mengatakan, "*Ubi societas, ibi ius*". Maksudnya, "di mana ada masyarakat, di situ ada hukum. Ungkapan ini menunjukkan bahwa hukum pada dasarnya selalu muncul sejak pertama kali masyarakat itu ada, yang ditandai oleh pembenturan kepentingan.<sup>1</sup> Itu baru pernyataan yang sederhana yaitu bahwa manusia adalah makhluk yang tidak bisa hidup di luar tatanan. Tetapi ia tidak membicarakan kerumitan antara "*societas*" dan "*ius*" tersebut. Tidak tergambar bagaimana intensif dan rumit kaitan antara keduanya.<sup>2</sup>

Friedman sebagaimana dikutip oleh Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa hukum itu tidak layak hanya dibicarakan dari segi struktur dan substansinya saja, melainkan juga dari segi budayanya. Struktur hukum adalah pola yang memperlihatkan tentang bagaimana hukum itu dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur itu memperlihatkan bagaimana pengadilan, pembuatan hukum

---

<sup>1</sup> Derita Prapti Rahayu, *Op. Cit.*, hal. 15.

<sup>2</sup> *Ibid.*

dan lain-lain badan serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan. Substansi hukum adalah peraturan-peraturan yang dipakai oleh para pelaku hukum pada waktu melakukan perbuatan-perbuatan serta hubungan-hubungan hukum. Di samping itu juga tuntutan atau permintaan yang kemudian disebut dengan istilah kultur hukum yang datangnya dari rakyat atau pemakai hukum.<sup>3</sup>

Hukum merupakan "*rules of the game*", aturan-aturan permainan yang akan mencegah atau menghalangi penguasa dan manusia biasa sewenang-wenang. Hukum merupakan batas-batas kebebasan individu dan penguasa dalam setiap interaksi kemasyarakatan, sehingga hukum akan merupakan perlindungan atas ketenteraman umum dan keadilan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat manusia. Tanpa berlakunya hukum dan penegakan hukum yang benar dan adil dalam masyarakat akan menimbulkan kekacauan dan kesewenang-wenangan itu baik itu dilakukan oleh negara maupun dilakukan oleh individu manusia.<sup>4</sup>

Hukum selanjutnya dikristalkan menjadi perundang-undangan sebenarnya lebih kepada tatanan aturan hubungan hukum antara individu dengan negara atau antar individu beserta sanksi-sanksinya, kemudian memunculkan peristiwa hukum dalam masyarakat dan akibat hukumnya. Apabila ditelisik lebih dalam, gagasan pembentukan undang-undang bermula justru karena ada konflik atau muncul ketidaktertiban antar anggota dalam masyarakat.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, Op. Cit.*, hal. 154.

<sup>4</sup> Abdul Mukhtie Fadjar, *et. al, Op. Cit.*, hal. 2.

<sup>5</sup> Wahyu Nugroho, *Mendesain Undang-undang yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila*, dalam Moh. Mahfud MD, *et. al, Op. Cit.*, hal. 135.

Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan " Negara Indonesia adalah negara hukum", artinya hukum adalah dasar dan pemberi petunjuk bagi semua aspek kegiatan kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan rakyat Indonesia, baik dalam kehidupan politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan maupun dalam kehidupan hukum (dalam arti sempit) harus selalu berpedoman oleh instansi yang namanya hukum.<sup>6</sup>

Konsekuensi logis yang harus diterima di Indonesia sebagai negara hukum adalah dalam setiap kebijakan publik selalu berkaitan dengan perundang-undangan. Ajaran atau doktrin John Austin dan Hans Kelsen mewarnai proses pembuatan hukum (*law making process*) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Abdul Hakim Garuda Nusantara sebagaimana dikutip oleh Wahyu Nograho mengatakan bahwa bagaimana pun di Indonesia harus mengacu pada cita-cita masyarakat bangsa, yakni tegaknya negara hukum yang demokratis dan berkeadilan sosial. Pembangunan hukum harus ditujukan untuk mengakhiri tatanan sosial yang tidak adil dan menindas hak-hak asasi manusia, sehingga politik hukum harus berorientasi pada cita-cita negara hukum yang didasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi dan berkeadilan sosial dalam suatu masyarakat bangsa Indonesia yang bersatu sebagaimana tertuang di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>7</sup>

Indonesia memiliki sejarah pemilihan umum yang panjang. Upaya untuk mempertahankan kemerdekaan dan

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*, hal. 153.

pergolakan politik yang menyebabkan ketidakstabilan pemerintahan menjadikan selama 10 (sepuluh) tahun kemerdekaan, pemilihan umum hanya dilaksanakan satu kali saja, yaitu pada tahun 1955 ketika zaman pemerintahan Presiden Soekarno. Setelah masa pemerintahan Presiden Soeharto pemilihan umum memang dilakukan setiap 5 (lima) tahun sekali dimulai pada tahun 1971, akan tetapi diketahui bahwa pemilihan umum pada zaman ini kemudian dikenal sebagai pemilihan umum yang kelam, karena dilaksanakan dengan penuh kecurangan demi mempertahankan kekuasaannya.<sup>8</sup>

Salah satu ciri dari negara hukum demokrasi adalah adanya pergantian kepemimpinan pemerintahan secara tertib lewat mekanisme pemilihan umum (pemilu). Pemilu merupakan suatu instrumen dalam berdemokrasi di Indonesia. Salah satu konsepsi modern awal mengenai demokrasi diajukan oleh Joseph Schumpeter yang menempatkan penyelenggaraan pemilihan umum yang bebas dan berkala sebagai kriteria utama bagi suatu sistem politik untuk disebut demokrasi.<sup>9</sup>

Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Ketentuan ini kemudian ditindaklanjuti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan berbagai peraturan

---

<sup>8</sup> Luthfi J. Kurniawan, *Pilkada, Konsolidasi Demokrasi versus Politik Uang*, dalam Hariyono *et. al*, *Membangun Negara Hukum yang Bermartabat*, Setara Press, Malang, 2013, hal. 340.

<sup>9</sup> Irvan Mawardi, *Op. Cit.*, hal. 1.

perundangan perubahannya. Untuk pertama kali pemilihan kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat dilakukan pada tahun 2005 dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Secara umum pemilihan kepala daerah yang dimulai pada bulan Juni 2005 di berbagai daerah adalah merupakan perwujudan kedaulatan rakyat. Ada lima pertimbangan penting penyelenggaraan pemilihan daerah secara langsung bagi perkembangan demokrasi di Indonesia, yaitu:

Pertama, pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, bahkan kepala desa selama ini telah dilakukan langsung.

Kedua, pilkada langsung merupakan perwujudan konstitusi dan UUD 1945 seperti telah diamanatkan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945, Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Hal ini sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Ketiga, pilkada langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat (*civil education*). Ia menjadi media pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat membentuk kesadaran kolektif segenap unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar sesuai nuraninya.

Keempat, pilkada langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah

salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah, antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat agar dapat diwujudkan.

Kelima, pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional. Disadari atau tidak, stok kepemimpinan nasional amat terbatas. Dari jumlah penduduk Indonesia yang lebih 200 juta, jumlah pemimpin nasional yang kita miliki hanya beberapa. Mereka sebagian besar para pemimpin partai politik besar yang memenangi pemilihan umum tahun 2004, 2009 karena itu harapan akan lahirnya pemimpin nasional justru dari pemilihan kepala daerah langsung ini.<sup>10</sup>

Kelima pertimbangan penting ini menjadi dasar mengapa penyelenggaraan pilkada langsung tetap harus dilakukan. Pemilihan daerah kepala daerah secara langsung memberikan optimisme kepada publik akan membaiknya kualitas kepemimpinan daerah. Sekalipun dalam beberapa persoalan mengundang kekhawatiran masyarakat, mekanisme pemilihan pemimpin yang dipilih secara langsung oleh rakyat ini diyakini lebih baik dibandingkan dengan mekanisme pemilihan tidak langsung yang selama ini dilakukan.

Tetapi sungguh ironis, pemilihan kepala daerah yang diharapkan mampu mewujudkan (setidaknya) lima pertimbangan di atas, pada sisi lain justru melahirkan sebaliknya. Munculnya korupsi pemilihan umum telah membuktikan bahwa pemilihan kepala daerah langsung juga

---

<sup>10</sup> Zulkarnain, *Penegakan Hukum dan Perilaku Koruptif dalam Pilkada*, dalam Hariyono, *et. al.* hal. 366.

membawa sisi negatif. Dalam praktiknya korupsi pemilihan umum terdiri atas tiga bentuk:

Pertama, penerimaan dana kampanye yang berasal dari sumber-sumber yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan maupun yang secara universal merupakan sesuatu yang secara nyata-nyata dianggap tidak boleh karena menciptakan hubungan koruptif antara yang disumbang dan donatur.

Kedua, penyalahgunaan fasilitas negara dan jabatan untuk keperluan dan tujuan kampanye (*abuse of power*). Bentuk penyalahgunaan jabatan ini macam-macam, mulai yang paling sederhana sampai ke kategori korupsi menurut Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, misalnya menggunakan kendaraan dinas untuk keperluan kampanye, mengerahkan pegawai negeri sipil atau bawahan (camat, lurah, pamong desa) untuk mendukung peserta pemilihan umum tertentu, menyusun program populis seperti pembagian uang tunai kepada kelompok masyarakat tertentu pada menjelang dan saat kampanye hingga penggunaan dana APBD/APBN untuk pembiayaan kampanye.

Ketiga, pembelian suara (*money politics*) jika dikaitkan dengan isu dana kampanye, politik uang adalah bentuk ilegal dari pengeluaran dana kampanye. Artinya dana kampanye peserta pemilu digunakan untuk kepentingan membeli suara pemilih maupun mempengaruhi penyelenggara pemilu untuk memanipulasi hasil pemilu, sesuatu yang sangat dilarang oleh undang-undang pemilu.<sup>11</sup>

Politik uang (*money politics*) akhir-akhir ini menjadi senjata utama sebagian politikus untuk mewujudkan ambisi

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, hal. 367.



politiknnya. Mereka menganggap bahwa segala sesuatu itu (suara pemilih, jabatan dan kedudukan) bisa dibeli langsung dengan uang. Bentuk politik uang ini macam-macam, ada dengan cara langsung menyuap pemilih dengan sejumlah uang tertentu antara Rp.10.000,- (sepuluh ribu rupiah) sampai Rp.100.000,- (seratus ribu rupiah), dengan sejumlah sembako misalnya teh, gula, beras dan mie instan, alat-alat sholat, sumbangan dengan tujuan politis, menjanjikan sesuatu untuk mendapatkan uang secara ilegal demi modal politik, dan lain-lain.

Undang-Undang Pemilihan Umum baik Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD dan DPRD serta Pemilihan Kepala Daerah melarang adanya politik uang atau pemberian uang dan materi lainnya.

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana disebutkan dalam Pasal 215 menggunakan istilah 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.

Demikian pula Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dalam Pasal 301 Ayat (3) menyebut dengan istilah menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih.

Sedangkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Pasal 117 Ayat (2) menggunakan istilah memberi atau menjanjikan uang atau materi lainnya. Akan tetapi Undang-Undang tersebut sekarang sudah tidak berlaku lagi, dan

sebagai gantinya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dalam Pasal 73 Ayat (1) menggunakan istilah mejanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya.

Penegakan hukum pidana politik uang dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, baik dalam pemilihan Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada saat berlangsungnya pemilihan umum Kepala Daerah mulai tahun 2005 hingga tahun 2012 penerapan hukumnya sangat lemah dan tidak mampu mencegah atau bahkan meniadakan adanya politik uang. Penindakan hukum pidana sebagaimana dilakukan oleh Sentra Gerakan Hukum Terpadu Kabupaten Pemalang misalnya, ternyata hanya bisa menangkap satu saja orang ibu rumah tangga yang membagi-bagikan uang masing-masing sebesar Rp.10.000,- (sepuluh ribu rupiah) kepada sebagian tetangganya agar nanti dalam pemilihan umum Bupati-Wakil Bupati Pemalang Tahun 2010 memilih Calon Pasangan Nomor 2. Sentra Gerakan Hukum Terpadu Kabupaten Pemalang yang terdiri dari Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Pemalang, Kepolisian Resort Pemalang dan Kejaksaan Negeri Pemalang tidak bisa mengungkap lebih jauh siapa pemberi dan pemilik uang yang dibagi-bagikan tersebut. Pasal 117 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dikenakan pada pelaku politik uang di Kabupaten Pemalang tersebut ternyata tidak bisa menjangkau aktor intelektual yang berada di balik layar

praktik bagi-bagi duit menejelang pemilihan umum. Demikian juga ketentuan Pasal 73 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menyatakan sebagai berikut:

- (1) Calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih.
- (2) Calon yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai calon oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dan dikenai sanksi pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (3) Tim Kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota ternyata hingga kini belum ada satu pun Calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota peserta pemilihan umum Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah yang akan dilakukan secara serentak pada tanggal 9 Desember 2015, belum ada satu pun pasangan calon yang dibatalkan pencalonannya oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi,

Kabupaten maupun Kota karena terbukti melakukan politik uang atau memberikan uang atau materi lainnya baik oleh calon kepala daerah-wakil kepala daerah maupun tim kampanyenya. Perkara Pidana Pemilihan Bupati-Wakil Bupati Tahun 2015 yang terjadi di Kabupaten Pematang Jaya, adalah dugaan pelanggaran menggunakan fasilitas pemerintah untuk kegiatan kampanye sehingga menguntungkan salah satu pasangan calon Bupati-Wakil Bupati. Saat ini berkas perkara sudah dinyatakan legkap oleh Kejaksaan Negeri Pematang Jaya untuk dilimpahkan pemeriksaannya di Pengadilan Negeri Pematang Jaya. Sebagaimana diketahui perkara ini bermula dari seorang Arif Al Amin yang tinggal di Desa Bongas, Kecamatan Watukumpul, Kabupaten Pematang Jaya. Ketika mereka mengumpulkan sebagian warga desanya untuk mendapatkan bantuan sosial dari pemerintah. Akan tetapi dari pertemuan tersebut oleh orang tersebut telah disisipi stiker bergambar salah satu Calon Bupati dan Wakil Bupati Pematang Jaya. Bahkan berdasarkan hasil klarifikasi dari Panitia Pengawas Pemilihan Bupati-Wakil Bupati Pematang Jaya, ternyata suami istri tersebut mengajak warga untuk memilih salah satu pasangan calon. Masalah pelanggaran administrasi lainnya yang terjadi di Kabupaten Pematang Jaya adalah, Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Pematang Jaya berdasarkan Keputusannya Nomor 85/Kpts-Kap.012/3293336/2015 tanggal 24 Agustus 2015 tentang Penetapan Pasangan Calon Peserta Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pematang Jaya telah membatalkan pasangan Calon Bupati-Wakil Bupati Nomor urut 3 atas nama Mukhtie Agung Wibowo dan Afifudin dengan dasar karena terbukti belum memenuhi salah satu persyaratan sebagai pasangan

calon. Akan tetapi berdasarkan Keputusan Panitia Pengawas Pemilihan Umum Pemalang Tanggal 7 September Tahun 2015 Keputusan KPU Kabupaten Pemalang dimaksud telah dibatalkan. Dengan demikian pasangan Bupati-Wakil Bupati Nomor Urut 3 atas nama Mukhtie Agung Wibowo dan Afifudin dinyatakan sah sebagai pasangan Calon Bupati-Wakil Bupati dalam Pemilihan Umum Bupati-Wakil Bupati Tahun 2015. Demikian pula berdasarkan penelitian promovendus di Badan Pengawas Pemilu Jakarta maupun Badan Pengawas Pemilih Provinsi Jawa Tengah belum ada satu pun pasangan Calon Gubernur-Wakil Gubernur, Bupati-Wakil Bupati dan Walikota dan Wakil Walikota yang dibatalkan keikutsertaanya sebagai Pasangan Calon Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah.

Menurut Abhan, Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi Jawa Tengah antara lain mengatakan bahwa dengan adanya perubahan aturan tentang pemilihan kepala daerah, ada satu hal yang menjadi kekhawatiran beberapa orang maupun pengawas pemilihan, yaitu ketiadaan sanksi hukum bagi pelaku praktik suap politik atau populer disebut politik uang dalam undang-undang pemilihan kepala daerah. Menurut pendapatnya ada larangan bagi partai politik yang menerima imbalan pada proses pencalonan yang dalam praktiknya disebut "mahar", padahal "mahar" tersebut dilarang dilakukan oleh calon kepala daerah kepada partai politik.<sup>12</sup> Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2005 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Akan tetapi meskipun Undang-

---

<sup>12</sup> Wawancara dengan Abhan Misbah, Ketua Badan Pengawas Pemilu Jawa Tengah, tanggal 16 November 2015.

Undang Pemilihan Kepala Daerah melarang adanya “mahar” atau pemberian uang kepada Partai Politik, akan tetapi dalam praktiknya sulit untuk menindak pelanggaran tersebut. Kondisi atau dugaan adanya “mahar” yang dilakukan oleh Calon Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah pada dasarnya ada akan tetapi secara materiel susah untuk membuktikannya. Rata-rata calon Kepala Daerah yang maju sebagai Calon Bupati dan/atau Walikota jarang sekali yang berlatar belakang partai politik. Misalnya ada paling tidak begitu banyak misalnya Calon Walikota Semarang nomor urut 2 yang diusung oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan. Di samping pernah menjabat sebagai Wakil Walikota dan Walikota, yang bersangkutan juga sebagai Ketua Cabang Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Kota Semarang. Bandingkan dengan 2 (dua) Calon Walikota lainnya, yaitu nomor urut 1 dan 2. Mereka adalah bukan termasuk Pengurus Partai Politik. Calon Walikota Semarang dengan nomor urut 1 bernama Soemarmo HS, adalah mantan birokrat dan Pegawai Negeri Sipil Semarang. Dalam pemilihan umum Walikota-Wakil Walikota Semarang yang bersangkutan diusung dan dicalonkan oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan. Akan tetapi untuk pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015 ini yang bersangkutan dicalonkan oleh Partai Keadilan Sejahtera dan Partai Kebangkitan Bangsa. Tanpa adanya “mahar” politik belum tentu yang bersangkutan akan dicalonkan, apalagi bekas Narapidana Korupsi yang sudah menjalani pidana penjaranya. Demikian pula yang terjadi di Kabupaten Pemasang, Calon Bupati petahana dahulu ketika bertarung dalam Pemilihan Bupati-Wakil Bupati Pemasang Tahun 2010 telah dicalonkan oleh Partai Persatuan

Pembangunan Kabupaten Pematang Jaya. Akan tetapi sekarang yang bersangkutan menyeberang dan dicalonkan oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, tanpa adanya “mahar politik” kepada Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan tidak mungkin yang bersangkutan bisa maju dalam pemilihan kepala daerah sekarang ini dengan cara menyeberang ke partai lain. Isu akan adanya “mahar politik” yang dilakukan oleh salah satu calon kepala daerah juga terjadi di Kota Pekalongan. Hal ini terindikasi karena adanya demo yang dilakukan oleh ratusan orang yang menggeruduk Kantor Cabang Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Kota Pekalongan pada hari Minggu, tanggal 15 November 2015. Maksud dan tujuan demo yang dilakukan oleh para simpatisan dan anggota Partai Politik Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Kota Pekalongan adalah adanya dugaan bahwa Calon Walikota yang diajukan oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Kota Pematang Jaya, adalah bukan kader partai. Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah Tahun 2010 yang lalu Calon Walikota tersebut berpasangan sebagai Calon Wali Kota Pekalongan dari Partai Golkar, sehingga yang bersangkutan terpilih menjadi Wakil Walikota Pekalongan Masa Jabatan Tahun 2010-2015. Akan tetapi untuk pemilihan Walikota-Wakil Walikota Pekalongan Tahun 2015 ini, yang bersangkutan diusung oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Kota Pekalongan. Atas dasar itulah kemudian muncul dugaan bahwa yang bersangkutan telah memberi uang mahar sebesar Rp.3.910.000.000,- (tiga milyar sembilan ratus sepuluh juta rupiah) kepada Dewan Pimpinan Pusat Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan di Jakarta sehingga rekomendasi pencalonan turun kepadanya. Atas dasar

dugaan itulah selanjutnya pada hari Minggu, 15 November 2015 beberapa kader dan simpatisan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Kota Pekalongan telah berunjuk rasa dan menggeruduk kantor partai politik tersebut.<sup>13</sup>

Kelemahan baik sanksi pidana maupun tidak adanya sanksi administratif dalam Undang-Undang Pemilihan Umum, yaitu berupa pembatalan Calon Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi, Kabupaten dan/atau Kota menjadikan politik membagi-bagikan uang atau barang lainnya menjadi subur dan menjadi hal yang wajar setiap adanya pemilihan umum. Karena ketiadaan sanksi tersebut berakibat penegakan hukum dalam politik uang atau materi lainnya tidak dapat dijalankan dengan baik oleh aparat hukum yang ada.

Lemahnya peraturan tentang penegakan hukum baik pidana maupun administrasi negara ternyata masih ditambah dengan adanya Peraturan Pemilihan Umum yang dibuat oleh Komisi Pemilihan Umum. Peraturan dimaksud misalnya Peraturan Nomor 7 Tahun 2015 tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota ternyata dalam Pasal 26 telah mengizinkan kepada Pasangan Calon dan/atau Tim Kampanye untuk membuat dan mencetak serta penyebaran bahan kampanye yang mencakup kaos, topi, mug, kalender, kartu nama, pin, balpoint, payung dan atau stiker paling besar ukuran 10x5 cm apabila dikonversi dalam bentuk uang nilainya paling tinggi Rp.25.000,- (dua puluh lima ribu rupiah). Menurut Pasal 27 Penyebaran bahan kampanye tersebut di atas dilakukan

---

<sup>13</sup> Suara Merdeka, Senin, 16 November 2015, hal. 28.



pada kampanye pertemuan terbatas, pertemuan tatap muka dan dialog, dan/atau di tempat umum. Di Semarang dalam pemilihan umum Walikota dan Wakil Walikota Semarang tahun 2015 ditemukan bahwa salah seorang Calon Walikota dan Wakil Walikota telah memberikan sebuah mug masing-masing satu buah kepada Tim Suksesnya, di dalam mug ternyata ada uang sebesar Rp.100.000,- (seratus ribu rupiah). Di samping itu Calon Walikota-Wakil Walikota dimaksud akan memberikan masing-masing Rp.100.000,- (seratus ribu rupiah) kepada setiap kepala keluarga yang besok dalam pemilihan Walikota-Wakil Walikota tanggal 9 Desember 2015 memilihnya. Apabila suami istri maka yang diberikan Rp.200.000,- (dua ratus ribu rupiah). Apabila di dalam kepala keluarga tersebut ada anak atau keluarga yang lain dan bersedia memilihnya masing-masing kepala akan diberikan uang tunai Rp.100.000,- (seratus ribu rupiah). Janji untuk memberikan uang tersebut dilakukan oleh tim suksesnya mulai diadakannya sosialisasi pada bulan Agustus 2015 yang lalu sampai dengan pelaksanaan pemilihan umum dilakukan. Sedang Calon Walikota-Wakil Walikota lainnya ketika melakukan sosialisasi kepada Ketua Rukun Tetangga/RT di Wilayah Kelurahan Krobokan, Kecamatan Semarang Barat telah memberikan stiker kepada sebagian Ketua Rukun Tetangga di wilayah tersebut. Keesokan harinya Ketua Rukun Tetangga dimaksud telah didatangi oleh salah seorang tim sukses Walikota-Wakil Walikota dimaksud dan memberikan uang sebesar Rp.1.000.000,- (satu juta rupiah) untuk digunakan sebagai kas Rukun Tetangga dimaksud. Di Kabupaten Pemalang sosialisasi maupun kampanye dilakukan oleh Pasangan Calon Bupati-Wakil Bupati serta Tim Kampanye dan Tim

Suksesnya di masing-masing wilayah. Salah seorang Calon Bupati-Wakil Bupati melalui tim suksesnya di masing-masing wilayah telah membekali uang tunai untuk diserahkan kepada warga. Jumlah uang yang diberikan kepada warga bervariasi antara Rp.50.000,- (lima puluh ribu) sampai Rp.100.000,- (seratus ribu). Salah seorang Calon Bupati-Wakil Bupati melalui tim suksesnya telah mengobral janji akan memberikan uang tunai 2 (dua) kali lipatnya apabila ditemukan bahwa lawan mereka dalam Pemilihan Bupati-Wakil Bupati Tahun 2015 ini memberikan sejumlah uang untuk memilihnya. Sebagai contoh apabila Calon A memberikan uang sebesar Rp.100.000,- (seratus ribu rupiah), Calon B akan memberikan uang Rp.200.000,- (dua ratus ribu) dan seterusnya.

Di satu sisi Penegakan Hukum Pidana dalam Pemilihan Bupati- Wakil Bupati Tahun 2015 terjadi di Pengadilan Negeri Pemalang dalam Perkara Nomor: 45/Pid.Sus/2015/PN.Pml yang memeriksa Terdakwa Slamet Arif Al. Amin, ST bin Wajar, Terdakwa diperiksa dan diadili oleh Majelis Hakim Pengadilan Negeri Pemalang telah melakukan perbuatan dengan menyampaikan pesan dan ajakan kepada warga desa Bongas, Kecamatan Watukumpul, Kabupaten Pemalang yang sedang menerima Program Keluarga Harapan, agar dalam pemilihan nanti memilih Calon Bupati nomor urut 2 (dua). Ajakan memilih dilakukan bertempat di Balai Desa Bongas, di mana balai desa tadi adalah milik Desa Bongas, Kecamatan Watukumpul, Kabupaten Pemalang. Perbuatan Terdakwa dianggap melanggar Pasal 187 Ayat (3) jo Pasal 69 huruf h Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.

## **B. Faktor Rendahnya Moral dan Etika Aparat Penegak Hukum**

Penegakan hukum bukanlah merupakan suatu kegiatan yang berdiri sendiri, namun merupakan hubungan timbal balik yang erat dengan masyarakatnya. Oleh karena itu dalam membicarakan penegakan hukum, sebaiknya tidak diabaikan pembahasan mengenai struktur masyarakat yang ada di belakangnya. Penegakan hukum yang ada di masyarakat mempunyai kecenderungan-kecenderungan sendiri yang disebabkan oleh struktur masyarakatnya.<sup>14</sup>

Lemahnya penegakan hukum di Indonesia, jika dipotret dan dipetakan nampak sebagai berikut: (1) Pembuatan peraturan perundang-undangan, yaitu pembuat peraturan perundang-undangan tidak memberi perhatian yang cukup apakah aturan yang dibuat bisa dijalankan atau tidak dan kerap kali isinya tidak realistis; (2) Masyarakat pencari kemenangan bukan keadilan, yakni jika berhadapan dengan proses hukum, masyarakat melakukan berbagai upaya agar tidak dikalahkan atau terhindar dari hukuman; (3) Uang mewarnai penegakan hukum, yakni di setiap lini penegakan hukum, aparat dan pendukung aparat penegak hukum, sangat rentan dan terbuka praktik korupsi atau suap; (4) Penegakan hukum sebagai komoditas politik, yaitu penegakan hukum bisa diatur, didikte bahkan diintervensi oleh kekuasaan; (5) Penegakan hukum diskriminatif, yaitu perlakuan dan sanksi yang berbeda antara orang kaya dan orang miskin; (6) Lemahnya kualitas dan integritas sumber daya manusia, yakni integritas yang tinggi; dan (7) Advokat tahu hukum versus advokat tahu koneksi, yaitu advokat

---

<sup>14</sup> HM. Ali Mansyur, *Op. Cit.* hal. 117.

kerapkali menjadi makelar perkara dengan menjanjikan kemenangan pada klien bersedia membayar sejumlah uang yang menurutnya untuk aparat penegak hukum.<sup>15</sup>

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang cukup mendasar dan mengubah paradigma ketatanegaraan adalah pada Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Pada Pasal 1 Ayat (2) Undang Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa: "Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Penegasan ini menunjukkan bahwa demokrasi sebagai paradigma, tidak berdiri sendiri, tetapi paradigma demokrasi yang dibangun harus dikawal bahkan harus didasarkan pada nilai hukum, sehingga produk demokrasi dapat dikontrol secara normatif oleh paradigma hukum.<sup>16</sup>

Hal ini berarti bahwa paradigma demokrasi yang dibangun adalah berbanding lurus dengan paradigma hukum dan inilah paradigma negara demokrasi berdasar atas hukum yang demokratis. Oleh karena itu paradigma tersebut mengubah paradigma supremasi parlemen menjadi prinsip supremasi hukum (negara, pemerintah dan masyarakat diatur dan diperintah oleh hukum).<sup>17</sup>

Untuk mewujudkan prinsip supremasi hukum maka penegakan hukum oleh lembaga-lembaga penegak hukum seperti Badan Peradilan, Kepolisian, Kejaksaan, Komisi Pemberantasan Korupsi harus berjalan dan berfungsi sesuai

---

<sup>15</sup> Didik Sukriono, *Restorasi Rechtsidee dan Moral Konstitusi untuk Membangun Karakter Institusi Hukum dalam Perspektif Pendidikan Hukum yang Humanis*, dalam Hariyono et. al, *Membangun Negara Hukum yang Bermartabat*, Op. Cit., hal. 135.

<sup>16</sup> Zainal Arifin Hoesein, *Op. Cit.*, hal. 129.

<sup>17</sup> *Ibid.*

dengan asas dan tujuannya diadakannya lembaga penegakan hukum tersebut. Sentra Gerakan Hukum Terpadu (Gakumdu) yang dibentuk oleh Pemerintah berdasarkan Undang-Undang Nomor 08 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD serta Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pemilihan Kepala daerah dalam rangka penegakan hukum dalam Pemilihan Umum termasuk juga Pemilihan Umum Kepala Daerah ternyata tidak dapat berfungsi dengan maksimal. Sentra Gerakan Hukum Terpadu terdiri atas Kepolisian, Kejaksaan dan Pengawas Pemilu. Berdasarkan hasil penelitian yang kami lakukan di Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia di Jakarta, Badan Pengawas Pemilu Provinsi Jawa Tengah di Semarang, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten Pemalang dan Polres Pemalang ditemukan fakta bahwa salah kelemahan yang terjadi terhadap penyelesaian kasus tindak pidana pemilihan umum, khususnya pemilihan umum kepala daerah kendalanya adalah bahwa yang dilakukan oleh Penyidik Kepolisian terhadap dugaan tindak pidana pemilihan umum, misalnya masalah politik uang yang dilaporkan oleh Panitia Pengawas ada kemungkinan tidak cukupnya barang bukti tindak pidana tersebut untuk dilanjut pemeriksaannya di Pengadilan Negeri. Dalam penyidikan tersebut harus dilengkapi dengan bukti materiil misalnya dalam bentuk uang tunai serta bukti formil yang menyangkut pelakunya. Bukti keterangan saksi saja tidak cukup untuk menjerat pelaku politik uang untuk diproses pelanggaran pidananya. Kemungkinan Kepolisian sebagai Penyidik tidak akan meneruskan kasusnya apabila memang dirasa tidak cukup alat buktinya. Dalam praktiknya

baik di Kota Tegal, Kabupaten Pemalang maupun Kota Semarang yang dijadikan sebagai sampel dalam penelitian ini sulit untuk menemukan aktor intelektual di balik praktik pemberian uang dalam pemilihan Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah setempat. Apalagi menyangkut uang tunai yang besarnya antara Rp.50.000,- (lima puluh ribu rupiah) – Rp.100.000,- (seratus ribu rupiah) yang dibagikan oleh tim sukses Calon Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah kepada masyarakat. Seandainya Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah di suatu tempat bisa menangkap tangan pelaku pemberian uang dalam pemilihan umum yang nilai uangnya milyaran rupiah, bisa saja Sentra Gerakan Hukum Terpadu menindaklanjuti temuan tersebut untuk disidik lebih lanjut adanya keterlibatan Calon Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah. Akan tetapi dalam praktiknya tidak mungkin Calon Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah akan memberikan kepada tim suksesnya uang sebesar itu.<sup>18</sup>

Menurut Herie Purwanto, Kasat Reskrim Polres Magelang Kota antara lain dikatakan bahwa kesulitan Sentra Penegakan Hukum Terpadu dalam mengusut adanya politik uang dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah Tahun 2015 antara lain disebabkan adanya ketentuan Pasal 134 Ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang mengatur tentang batasan waktu bagi Panitia Pengawas untuk menggelar rapat pleno guna meneruskan atau tidak dugaan tindak pidana pemilihan. Rapat yang melibatkan peran Jaksa dan Penyidik dalam Lembaga Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) itu dihadapkan

---

<sup>18</sup> Wawancara dengan Abhan Subhan, Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi Jawa Tengah, 18 November 2015.

pada hambatan untuk menghadirkan minimal dua alat bukti. Penyidik akan menolaknya bila dua alat bukti itu, yakni dua saksi dan barang tersebut, bila tidak dihadirkan bersamaan. Penyidik tindak pidana pemilihan akan menindaklanjuti laporan/temuan Panitia Pengawas bila alat bukti tadi secara nyata sudah di depan mata. Panitia Pengawas juga tidak memiliki kewenangan sebagai penyidik yang bisa melakukan upaya paksa. Memanggil saksi untuk diminta klasifikasi pun, tidak bisa secara *pro yustitia*. Artinya bila saksi diminta klasifikasi tak mau datang dan waktunya kedaluwarsa (tujuh hari) terlewatkan setelah tindak pidana itu diketahui maka sulit bagi Panitia Pengawas untuk melengkapi secara formil dan materiel berita acaranya.<sup>19</sup>

### **C. Faktor Budaya Hukum Masyarakat Penegakan Hukum Politik Uang**

Pemilihan Umum Kepala Daerah pada dasarnya adalah sebuah proses untuk mencapai otoritas secara legal formal yang dilaksanakan atas partisipasi kandidat, pemilih (konstituen), dan dikontrol oleh lembaga pengawas agar mendapatkan legitimasi dari masyarakat yang disahkan oleh hukum yang berlaku.<sup>20</sup>

Pasangan calon kandidat kepala daerah-wakil kepala yang memperoleh suara terbanyak dari pemilih akan dinyatakan sebagai kepala daerah-wakil kepala daerah yang akan memimpin suatu wilayah dalam berapa jangka waktu ke depan.

---

<sup>19</sup> Herie Purwanto, *Panwas Bukan Penyidik*, Suara Merdeka 6 Oktober 2015, hal. 4.

<sup>20</sup> [www.akademik.unsri.ac.id](http://www.akademik.unsri.ac.id).

Dalam rangka memenangkan perhitungan suara itulah berbagai upaya untuk memikat dan memperoleh suara diperbolehkan dan dilakukan, sepanjang tidak melanggar hukum. Berbagai upaya dilakukan oleh kandidat calon kepala daerah-wakil kepala daerah untuk menarik simpati masyarakat agar dalam pemilihan umum nanti mereka memilihnya. Berbagai cara dilakukan antara lain dengan sosialisasi menjelang tahap pendaftaran dan kemudian dilanjutkan dengan cara lainya misalnya kampanye menjelang dilaksanakannya pemilihan umum. Sosialisasi, blusukan maupun kampanye dan upaya lainnya yang dilakukan oleh kandidat calon kepala daerah-wakil kepala daerah selalu disertai dengan penunjuk jalannya yang selama ini dikenal dengan istilah tim sukses. Tim sukses dibentuk oleh calon kandidat sendiri maupun melalui partai politik yang mengusungnya. Budaya bagi-bagi uang sudah dimulai ketika calon kepala daerah terutama mulai memperkenalkan dirinya lewat partai politik yang akan mengusungnya sebagai calon kepala daerah. Selama ini Pengurus Partai Politik terutama di tingkat Cabang, baik Kabupaten maupun Kota tidak secara resmi menetapkan bahwa calon kepala daerah haruslah Ketua Cabang Partai Politik ataupun kader partai politik, meskipun ada kemungkinan jumlahnya tidak seberapa. Oleh karena calon kepala daerah tersebut bukanlah pengurus maupun kader partai politik yang bersangkutan, maka ketika mereka memperkenalkan dirinya kepada Pengurus Partai Politik di Tingkat Cabang Kabupaten atau Kota, pada prinsipnya mereka telah mempersiapkan dana sebagai maharnya untuk dapat lolos dalam seleksi pemilihan bakal calon kepala daerah-wakil kepala daerah. Pada pemilihan umum kepala daerah-wakil kepala daerah selama



kurun waktu tahun 2005-2014 uang yang digunakan sebagai mahar atau sewa kendaraan oleh calon kepala daerah-wakil kepala daerah dimaksud masing-masing akan ditarik oleh Pengurus Pusat Partai Politik yang bersangkutan di Jakarta. Tidak menutup kemungkinan uang mahar diserahkan kepada Pengurus Tingkat Cabang di Kabupaten atau Kota di mana Partai Politik tersebut berada. Jumlah uang mahar atau uang perahu bisa berkisar antara Ratusan Juta sampai Milyaran Rupiah tergantung potensi dan kemajuan daerah tersebut.

Koordinator Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (Formappi), Sebastian Salang mengatakan praktik pemberian mahar kepada partai politik dalam gerakan Pilkada Serentak 2015 masih terjadi. Hal itu, dia rasakan saat ingin maju menjadi Calon Bupati Kabupaten Manggarai, Nusa Tenggara Timur ternyata dia diharuskan membayar uang hingga milyaran rupiah oleh dua partai politik yang bersedia mendukungnya. Namun karena sudah mempunyai komitmen tak akan membayar mahar sepeser pun, dirinya memutuskan untuk balik badan. Menurut Sebastian, pada saat itu sebenarnya ada seseorang yang ingin membantunya menutup permintaan “mahar politik” dari partai. Namun lanjutnya, karena sudah berkomitmen sejak awal tak akan memberikan mahar dalam bentuk apapun. Saya putuskan, kita terus maju tanpa membawa parpol, kalau ada yang minta mahar saya mundur.<sup>21</sup>

Dalam pemilihan umum kepala daerah-wakil kepala daerah tahun 2015 khususnya di Jawa Tengah tidak lagi semarak seperti pesta sebagaimana dulu dilakukan. Sampai di sini revolusi folosofis pemilihan umum telah terjadi,

---

<sup>21</sup> <https://okezone.com>, 5 Desember 2015.

pemilihan umum memang bukan pesta demokrasi tapi sebuah hajatan besar yang serius untuk melaksanakan hak dan kewajiban politik warga negara. Namun, benarkah cita-cita mulia itu telah tercapai? Nampaknya masih jauh panggang dari api.<sup>22</sup>

Hingga dua minggu menjelang pemungutan suara yang akan dijadwalkan 9 Desember 2015, suasana di 21 (dua puluh satu) kabupaten/kota di Jawa Tengah yang akan menggelar pemilihan umum kepala daerah (pilkada) serentak terkesan sepi. Kabupaten atau Kota di Jawa Tengah yang melaksanakan pemilihan kepala daerah-kepala daerah tahun 2015, yaitu: Kabupaten Pekalongan, Kota Pekalongan, Kabupaten Pemasang, Kabupaten Semarang, Kota Semarang, Kabupaten Rembang, Kabupaten Purbalingga, Kabupaten Kebumen, Kota Surakarta, Kabupaten Kendal, Kabupaten Boyolali, Kabupaten Klaten, Kabupaten Sukoharjo, Kabupaten Wonosobo, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Purworejo, dan Kabupaten Blora. Hajatan demokrasi kali ini jauh dari gegap gempita pesta demokrasi. Sosialisasi pemilihan kepala daerah masih dirasa kurang. Selain kekhawatiran bakal menurunnya partisipasi pemilih, aroma politik uang pun masih tercium di mana-mana. Paradigma yang terjadi dalam masyarakat sekarang adalah jika tidak diberikan instrumen mereka enggan memilih atau berpartisipasi. Instrumen kemudian diberikan dengan alasan sebagai pengganti transport datang ke tempat pemungutan suara (TPS), sebagai pengganti karena tidak bekerja selama sehari. Instrumen tersebut berwujud uang tunai yang besarnya disesuaikan dengan kemampuan

---

<sup>22</sup> *Tak Gampang Hilangkan Politik Uang*, Suara Merdeka 23 November 2015, hal. 1-7.

keuangan calon kepala daerah-wakil kepala daerah, biasanya berkisar antara Rp.50.000,- (lima puluh ribu) sampai Rp.100.000,- (seratus ribu) yang diserahkan oleh tim sukses pasangan calon kepala daerah-wakil kepala daerah biasanya pagi hari pada hari pelaksanaan pemilihan dan selama ini dikenal dengan istilah serangan fajar.

Istilah atau jargon masyarakat “*nek ora ono dhuwite ora nyoblos*” untuk daerah Semarang dan sekitarnya atau “*ola uik ola obos*” menurut masyarakat Kota Tegal dan sekitarnya sudah membudaya. Masyarakat memilih bukan karena kenal calon apalagi paham dan tahu akan visi dan misinya seandainya calon tersebut menjadi kepala daerah dalam memimpin daerahnya lima tahun ke depan. Namun mereka memilih dengan dasar uang tanpa mengetahui siapa dan bagaimana calon tersebut.<sup>23</sup>

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung sebagaimana telah dilaksanakan selama ini, di mana rakyat daerah diberikan kesempatan untuk memilih sendiri kepala daerahnya ternyata dalam praktiknya telah membawa banyak permasalahan, mulai adanya konflik horizontal, pemalsuan ijazah dan yang banyak terjadi adalah munculnya politik uang dalam pemberian suara. Ketua Perkumpulan Pemilihan Umum untuk Demokrasi, Didik Suprianto menegaskan bahwa kegiatan politik uang juga terjadi dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) langsung. Bahkan pelanggaran *money politic* di Pilkada jauh lebih marak bahkan masif dibanding saat Pemilu Legislatif maupun Pemilu Presiden.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> <http://www.hukumonline.com>.

Menurut pendapatnya meski jumlahnya cukup besar, publikasi soal pelanggaran itu jarang terdengar. Kemungkinan karena hal itu merupakan isu lokal dan masyarakat di daerah lain menganggap hal tersebut seakan tidak pernah terjadi.

Beberapa hal penyebab adanya politik uang antara lain disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu:

*Pertama*, karena persaingan yang cukup ketat antara peserta Pilkada. Mereka yang seharusnya saling mengawasi agar tidak terjadi pelanggaran, justru saling berlomba untuk melakukan politik uang.

*Kedua*, minimnya jumlah dan kemampuan pengawas lokal maupun pengawas asing. Tidak seperti Pemilu Legislatif maupun Pemilu Presiden yang dipersiapkan sejak jauh hari, pengawas dalam Pilkada dibentuk terlambat dan tidak dibekali kemampuan yang cukup untuk melakukan pengawasan. Sementara jumlah pengawas asing juga sudah jauh berkurang bahkan untuk Pemilu Pilkada malah tidak ada.

*Ketiga*, kurangnya partisipasi media lokal untuk mengungkap kasus ini dan kebanyakan takut disebut partisan karena terlalu menyorot peserta Pilkada tertentu.

Sedangkan Harkristuti Harkrisnowo mengatakan bahwa oleh karena lemahnya aturan dalam penegakan hukum politik uang menjadi penyebab dari maraknya politik uang. Aturan yang ada baik dalam Undang-Undang Pilkada, UU Papol, UU Pemilu masih membuka celah untuk disiasati.<sup>25</sup>

Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa jarang kasus politik uang yang diproses secara hukum di pengadilan. Kalaupun ada jumlahnya sangat kecil. Belum

---

<sup>25</sup> <http://www.hukumonline.com>.

lagi proses pembuktian terhadap pelanggaran tersebut cukup sulit mengingat alat bukti yang sulit didapat. Padahal selama ini kasus politik uang sangat dominan dilakukan oleh calon baik dalam pemilihan umum legislatif maupun kepala daerah. Selama ini bukan lagi rahasia bahwa masyarakat dalam memilih baik Anggota DPR, DPRD maupun Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah jarang sekali yang mengutamakan figurnya, mereka lebih banyak memilih oleh karena faktor adanya transaksi di antara mereka, hal ini terjadi terutama di masyarakat dengan strata bawah. Padahal mayoritas pemilih adalah strata bawah mereka rata-rata adalah penduduk kelas menengah ke bawah. Ibaratnya masyarakat membeli kucing dalam karung ketika mereka memilih Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerahnya.

Rasulullah SAW bersabda, "Jika amanah disia-siakan tunggulah saat kehancuran." Sahabat bertanya, "Bagaimana menyia-nyiakan amanah itu?" Rasul menjawab, "Jika urusan diserahkan kepada yang bukan ahlinya maka tunggulah saat kehancurannya." (Hadist Riwayat Bukhari). Hadist ini diperkuat dengan sejumlah Ayat Al-Quran dan hadist lain tentang keharusan umat Islam menyerahkan amanah kepada ahlinya. Dalam Surat An-Nisa: 58 Allah SWT menegaskan yang terjemahannya, "Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada orang yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkannya adil. Menyerahkan amanah kepada bukan ahlinya juga menjadi salah satu tanda akhir zaman (kiamat)."<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> <http://nurullhidayahbugel.blogspot.com/2011/04/put-right-man-in-right-place.html>.

Politik uang merupakan bagian integral dari kehidupan modern yang keberadaannya sering dinistakan karena banyak hal melahirkan malapetaka kehidupan bersama. Di sisi lain politik uang menimbulkan berbagai dampak dalam kehidupan masyarakat. Politik uang bisa dijadikan ajang mencari penghasilan dari golongan atau kelompok masyarakat tertentu, masyarakat tidak memperdulikan nilai-nilai demokrasi dan larangan politik uang yang terpenting baginya adalah mereka telah mendapatkan uang atau bentuk penyuaapan lain. Dampak lainnya akibat adanya politik uang adalah munculnya ketidakpercayaan rakyat kepada para calon pemimpin maupun wakil rakyat, mereka menjadi pemimpin dengan menghambur-hamburkan uangnya dalam waktu sekejap, demi kekuasaan semata.

Pasal 56 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Penegakan hukum yang lemah dalam pelanggaran politik uang pada saat pelaksanaan pemilihan kepala daerah di samping karena faktor substansi, yaitu lemahnya materi hukum dan struktur hukum, yakni rendahnya moral dan etika penegak hukum juga dipengaruhi oleh budaya hukum masyarakat berupa ketidaktaatan dan kesadaran hukum masyarakat. Meskipun mereka tahu bahwa pemberian uang atau materi lainnya untuk memilih calon tertentu dalam pemilihan kepala daerah adalah dilarang, akan tetapi baik masyarakat maupun calon kepala daerahnya beserta tim sukses dan tim kampanye tetap saja melakukan pelanggaran

dimaksud. Masyarakat beranggapan kapan lagi dapat menikmati rezeki calon kepala daerah-wakil kepala daerah kalau tidak sekarang ini saat mereka membutuhkan suaranya, padahal belum tentu masyarakat yang menerima uang atau materi tersebut memilih calon kepala daerah tersebut.

Begitu rendahnya kesadaran dan ketaatan hukum warga masyarakat terutama bagi golongan ekonomi menengah ke bawah yang masih bersedia untuk menerima imbalan sebagai iming-iming agar mereka memilih calon tertentu. Di satu sisi juga ada anggapan masyarakat ketika calon kepala daerah membutuhkan suaranya sebagai legitimasi untuk menjadi kepala daerah, akan tetapi masyarakat juga beranggapan ketika calon kepala daerah tersebut terpilih mereka pesimis kepala daerah tersebut masih memikirkan mereka.

Lili Rasjidi dan Satjipto Rahardjo menjelaskan bahwa istilah budaya untuk menunjuk tradisi hukum yang digunakan untuk mengatur kehidupan suatu masyarakat hukum. Dalam masyarakat hukum yang sederhana kehidupannya terkait ketat oleh solidaritas mekanis, persamaan kepentingan dan kesadaran, sehingga masyarakat lebih menyerupai suatu keluarga besar.<sup>27</sup>

Budaya hukum sebagaimana terjadi atas sebagian masyarakat kita terhadap fenomena tersebut membuktikan bahwa politik uang pada dasarnya sudah dianggap sebagai hal yang wajar dan bahkan masyarakat menganggap calon kepala daerah yang berani mencalonkan dirinya sebagai Gubernur,

---

<sup>27</sup> H. Dedi Mulyadi, *Internalisasi Nilai-nilai Ideologi Pancasila*, Refika Aditama, Bandung, 2014, hal. 20.

Bupati maupun Walikota haruslah orang yang mempunyai persediaan dana yang cukup, tidak hanya mengandalkan idealismenya semata. Idealisme tanpa dukungan dana yang cukup tidaklah berarti bagi seseorang untuk mencalonkan dirinya sebagai kepala daerah-wakil kepala daerah.

Secara sempit, budaya hukum diartikan sebagai tradisi hukum yang dimiliki atau dianut oleh masyarakat, sedangkan pengertian yang lebih luas, menurut Van Peursen, budaya hukum diartikan sebagai keseluruhan endapan dari kegiatan dan karya hukum masyarakat.

Menurut Lawrence M. Friedman sebagaimana dikutip oleh Satjipto Rahardjo, di samping struktur dan substansi tersebut, masih ada satu unsur lagi yang penting dalam sistem hukum, yaitu unsur: tuntutan atau permintaan. Oleh karena mengalami kesulitan dalam mencari istilah yang tepat untuk unsur tersebut, Friedman lalu memilih istilah kultur hukum.<sup>28</sup>

Budaya hukum, adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapannya. Dengan kata lain, budaya hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Tanpa budaya hukum, sistem hukum tidak akan berdaya.<sup>29</sup>

Kultur atau budaya hukum bukan hanya monopoli masyarakat, di dalamnya ada peran serta penguasa dan pembentuk undang-undang sebagai guru yang seharusnya pantas “digugu” dan “ditiru”, serta bijak dan tentunya berbudi. Bukan sebaliknya hanya menjadi pejabat yang

---

<sup>28</sup> Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.*, hal. 154.

<sup>29</sup> Dedy Mulyadi, *Op. Cit.*, hal. 21.



menikmati kursi dengan melupakan tugas dan kewajiban sebagai pelayanan masyarakat.<sup>30</sup>

Hukum merupakan produk budaya bahkan hukum dianggap sebagai benda mati yang tiada artinya jika tak dibuat dengan kesadaran akan urgensi dan ketulusan untuk melaksanakannya. Hukum hanya akan menjadi lelucon dan lawakan apabila yang membuatnya menjadi pelanggar hukum nomor satu, dan yang melaksanakannya adalah bangsa yang tak berbudaya hukum.<sup>31</sup>

Lawrence M.Friedman bahkan memiliki anekdot tentang hal itu sebagaimana dikatakan, "*Without legal culture, the legal system is iner -a dead fish lying in a basket, not a living fish swimming in its sea.*"<sup>32</sup>

Budaya hukum sebagaimana dikatakan oleh Friedman adalah alat untuk mempertegas fakta bahwa hukum paling baik dipahami dan digambarkan sebagai sebuah sistem yang terdiri dari unsur struktur, substansi, dan budaya hukum. Kelahiran suatu budaya hukum berasal dari proses internal selama perkembangan masyarakat berlangsung, dan selama itu pula interaksi baik antar warga maupun antar warga dengan warga dari luar berlangsung membentuk perilaku yang semakin mempola dan akhirnya pola tindakan oleh sebagian besar masyarakat dianggap sebagai yang benar dan dijadikan pedoman bertindak oleh sebagian besar warga

---

<sup>30</sup> Nur Rochim Yunus, *Menciptakan Budaya Hukum Masyarakat Indonesia dalam Dimensi Hukum Progresif*, dalam Moh. Mahfud *et. al.*, *Dekonstruksi dan Gerakan Hukum Progresif*, hal. 179.

<sup>31</sup> *Ibid.*, hal. 176.

<sup>32</sup> Lawrence Meil Friedman, *Law in Society; an Intruduction, Prencite-Hall Foundations of Modern Sociology Series, Englewood Cliffits, Standford University, New Jersey, 1979*, hal. 7.

masyarakat. Dengan demikian budaya hukum dapat dimaknai sebagai nilai bersama.<sup>33</sup>

Daniel S. Lev melihat bahwa meski budaya adalah konsep yang relatif baru, namun cara praktis untuk memahaminya dapat disimak dari lebih kurang 2 (dua) indikator, yaitu:

1. Nilai-nilai yang berhubungan dengan sarana pengaturan sosial dan penanganan konflik. Nilai-nilai adalah dasar kultural dari sistem hukum dan sangat membantu dalam menentukan sistem pemberian tempat kepada lembaga-lembaga penegak hukum, politik, religi, dan lainnya pada setiap tempat dan waktu dalam suatu masyarakat;
2. Asumsi-asumsi dasar mengenai peyebaran dan penggunaan sumber daya yang ada dalam masyarakat, kebaikan, dan keburukan sosial, dan lain sebagainya. Asumsi-asumsi tersebut, terdapat pada pandangan mengenai ekonomi, politik, dan sosial yang terus berubah-ubah sesuai dengan perubahan masyarakat.<sup>34</sup>

John Gilissen dan Frits Gorle menyatakan bahwa dalam penegakan hukum, faktor-faktor politik, agama, ideologi, dan ekonomi terutama faktor budaya/kultural menggunakan pengaruhnya yang begitu menentukan bagi perkembangan dan penegakan hukum. Faktor kultur atau budaya ini penting untuk penghalusan teknik hukum yang semakin meningkat pada saat ini. Namun menggunakan pengaruh yang berkelanjutan terhadap pandangan-

---

<sup>33</sup> Sinintha Y. Sibarani, *Budaya Hukum Progresif Hakim Ad Hoc dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi*, dalam Moh. Mahfud, *et. al.*, *Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*, hal. 409.

<sup>34</sup> Dedy Mulyadi, *Ibid.*

pandangan yang dianut oleh pergaulan hidup tentang asal-muasal, peran dan finalis hukum. Dengan kata lain, atas apa yang pada hakikatnya ingin dicapai oleh pemegang-pemegang kekuasaan melalui hukum tersebut.<sup>35</sup>

Budaya hukum masyarakat Indonesia tidak mendukung adanya penegakan hukum dalam pemilihan kepala daerah, maupun pemilihan umum lainnya karena rendahnya kesadaran dan ketaatan hukum.

#### **D. Faktor Rendahnya Tingkat Kesejahteraan**

Menjelang pemilihan kepala daerah secara serentak di beberapa daerah tanggal 9 Desember 2015 bukan hal yang baru lagi apabila kemungkinan akan terjadinya politik uang, oleh karena politik uang identik dengan pemilihan umum. Tidak bisa dipungkiri bahwa hal ini telah menjadi tradisi buruk untuk bangsa Indonesia. Ada beberapa penyebab terjadinya politik uang, yaitu:

*Pertama*, faktor minimnya kedekatan partai politik dengan masyarakat, berdasarkan survei yang dilakukan oleh Indikator Politik Indonesia, sebanyak 85,5 persen masyarakat tidak memiliki kedekatan dengan partai politik. Selanjutnya yang menjadi permasalahannya yakni semakin rendah kedekatan masyarakat dengan partai politik, maka sudah tentu mereka pun akan lebih mudah terlibat dalam permainan politik uang. Hal ini dinilai wajar oleh masyarakat itu sendiri, namun bertolak belakang dengan nilai demokrasi yang jujur dan adil.

*Kedua*, tingkat pendidikan seseorang juga sangat mempengaruhi keterlibatan masyarakat terhadap politik

---

<sup>35</sup> *Ibid.*

uang. Karena semakin tinggi tingkat intelegensi seseorang maka dia akan menjadi lebih cerdas dalam memilih pemimpin, terlepas dari politik uang.

*Ketiga*, di Indonesia merupakan negara yang memiliki tingkat kesejahteraan masyarakat cukup rendah. Inilah faktor utama yang biasanya menjadi alasan utama masyarakat terjebak dalam permainan politik uang sehingga bisa dipastikan mereka akan dengan mudah diiming-imingi dengan keuntungan sesaat.<sup>36</sup>

Keadaan masyarakat Indonesia saat ini dirasakan masih sangat memprihatinkan. Banyaknya masyarakat yang belum mendapatkan kesejahteraan yang layak untuk keberlangsungan hidupnya menjadi salah satu penyebab adanya politik uang dalam setiap diadakannya pemilihan umum, baik pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, DPR dan DPRD, Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah serta Kepala Desa. Minimnya lapangan pekerjaan, pembangunan yang tidak merata dan kepadatan penduduk di masing-masing daerah menjadi salah satu menjadi salah satu contoh penyebab banyaknya pengangguran di Indonesia.

Masalah ketertinggalan Indonesia dibanding negara-negara lain di Asean misalnya yang memulai pembangunan dalam waktu yang hampir bersamaan dilihat dari *Indikator Human Development Index (HDI)* atau Indeks Pembangunan Manusia, Indonesia masih berada dalam level 107 di tahun 2008. Jauh tertinggal dibandingkan dengan Malaysia yang berada pada peringkat (63), Thailand (78), bahkan di bawah Philipina (105). Rendahnya IPM berarti pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, air bersih, maupun daya beli

---

<sup>36</sup> <http://www.amank1993.blogspot.com.2014/3>.

masyarakat masih relatif rendah dibanding negara-negara Asean.<sup>37</sup>

Tahun demi tahun pemerintahan silih berganti namun pertanyaan yang patut terlontarkan, sudah sejahterakah rakyat Indonesia. Pertanyaan dimaksud wajib dipertanyakan sebab setiap rezim pemerintahan, jargon tentang kesejahteraan selalu diusungnya.<sup>38</sup>

Bagi pemerintah ketika pertanyaan tersebut terlontar mungkin akan menjawab sudah, namun bagi sebagian masyarakat akan menjawab belum.

Menurut Ekonom *Institut for Development of Economics and Finance (Indef)*, Fadhli Hasan antara lain dikatakan bahwa *Indef* memperkirakan tingkat kemiskinan meningkat dari 10,96 menjadi 11,5 persen pada periode Maret 2014-Maret 2015. Pada periode tersebut pengangguran juga meningkat dari 7 persen menjadi 7,5 persen. Upah buruh tani, buruh industri mengalami penurunan 3,5 persen triwulan ke triwulan. Tingkat kesenjangan antara golongan kaya dengan golongan miskin juga semakin melebar.<sup>39</sup>

Di sisi lain berkaitan dengan globalisasi ternyata membawa pengaruh baik dari aspek hukum, ekonomi, moral, dan kehidupan bermasyarakat serta lainnya. Globalisasi adalah proses tatanan masyarakat yang mendunia di mana dimunculkan dari suatu pikiran kemudian ditawarkan kepada dunia untuk diikuti oleh bangsa lain kemudian mencapai kesepakatan bersama untuk dijadikan patokan bagi bangsa di seluruh dunia.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> <http://www.laras-dewantari.blogspot>.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> <http://www.m.liputan6.com>.

<sup>40</sup> <https://www.febyolasamsura.blogspot>.

Terdapat kata dijadikan patokan bagi bangsa-bangsa di seluruh dunia, artinya bahwa globalisasi dijadikan tolok ukur untuk kesuksesan suatu negara yang dikatakan sebagai negara maju, seperti halnya Amerika Serikat, Prancis, Jepang, dan lain-lain.<sup>41</sup>

Globalisasi memang menjanjikan suatu negara untuk lebih berkembang akan tetapi perlu diingat bahwa globalisasi juga memiliki dampak, salah satunya seperti yang saat ini kita rasakan di Indonesia. Tanpa disadari bahwa akibat globalisasi negara kita telah dijajah oleh negara lain terutama dari aspek teknologi, moralitas, ekonomi, hukum dan lain-lain. Dari segi politik dampak globalisasi bisa dirasakan dari bahwa globalisasi mampu meyakinkan masyarakat Indonesia bahwa liberalisme dapat membawa kemajuan dan kemakmuran, sehingga tidak menutup kemungkinan akan mengubah arah dari ideologi Pancasila ke ideologi liberalisme. Apabila hal ini terjadi dampaknya bagi jati diri bangsa Indonesia akan luntur dan kemungkinan bangsa kita akan terpecah belah.

Dari sisi kehidupan sosial budaya dikhawatirkan masyarakat kita dan khususnya anak muda akan banyak yang lupa akan identitas diri bangsa Indonesia di mana dilihat dari sopan santun mereka telah mulai meninggalkan identitasnya, adanya kehidupan yang bebas dan lebih mengagungkan budaya barat, adanya kesenjangan sosial yang tajam antara kaya dan miskin sangat mencolok di negeri ini karena adanya persaingan bebas dalam globalisasi ekonomi. Hal ini tentunya sangat mengganggu kehidupan nasional yang menimbulkan rasa tidak peduli antar sesama manusia.

---

<sup>41</sup> *Ibid.*

Menurut Kuskrido Ambardi pengamat politik Universitas Gajah Mada mengatakan bahwa masalah politik uang bukan hanya bisa diatasi dalam bentuk pembuatan peraturan saja akan tetapi juga tidak lepas dari bagaimana elite partai politik bersikap. Elite partai politik harus konsisten untuk tidak menjalankan politik uang dalam setiap pemilihan umum, sehingga proses demokrasi berjalan dengan jujur. Bagaimana elit politik partai bersikap untuk tidak melakukan politik uang dan mereka harus konsisten tidak menjalankan itu.<sup>42</sup>

Selain itu menurut pendapatnya, di tingkatan masyarakat praktik politik uang sudah dianggap wajar. Untuk mengatasinya diperlukan langkah jangka panjang untuk memperbaiki tingkat kesejahteraan masyarakat, yang berpenghasilan rendah harus dikurangi sehingga negara harus mensejahterakan warganya terutama untuk kelas bawah, baru nanti permintaan politik uang berkurang.<sup>43</sup>

Ketua Panitia Pengawas Pemilu (Panwas) Kabupaten Boyolali mengatakan Boyolali memiliki tingkat kerawanan yang tinggi saat penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah (pilkada) tahun 2015. Untuk politik uang berdasarkan hasil pemetaan yang dilakukan oleh Panitia Pengawas Kabupaten Boyolali telah dilakukan dan sangat rawan terjadi di wilayah pinggiran Boyolali. Menurut pendapatnya wilayah pinggiran tersebut rawan terjadi politik uang karena faktor letak geografisnya yang jauh dari pemerintahan, di samping faktor pendidikan dan tingkat kesejahteraan

---

<sup>42</sup> <https://www.kompas.com>, *Kecil Dampak Peraturan KPU Cegah Politik Uang*, 04 Mei 2013.

<sup>43</sup> *Ibid.*

masyarakat di wilayah tersebut lebih rendah daripada wilayah perkotaan.<sup>44</sup>

Meskipun praktik politik uang dalam pemilihan umum merupakan pelanggaran, namun hal itu tidak serta merta membatalkan hasil pemilihan umum. Sebab pembuktian praktik politik uang di Pengadilan sangat sulit untuk membuktikannya.

Menurut Hamdan Zoelva, Mantan Ketua Mahkamah Konstitusi mengatakan kendati politik uang sulit dibuktikan bukan berarti praktik politik uang tidak dapat membatalkan hasil pemilihan umum. Praktik politik uang yang berlangsung secara sistematis, masif dan terstruktur serta sistematis dapat membatalkan hasil pemilihan umum, yaitu melalui Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi harus disertai bukti dan fakta yang benar serta akurat.<sup>45</sup>

Sistematis, artinya hasil pemilihan umum telah direncanakan sedemikian rupa sebelum pemungutan suara melalui langkah-langkah nyata yang terencana untuk mengalahkan atau memenangkan kontestan pemilihan umum atau pemilihan umum kepala daerah. Pelanggaran yang bersifat terstruktur, artinya pelanggaran itu dilakukan dengan menggunakan struktur lembaga pemerintahan atau Komisi Pemilihan Umum/Daerah sendiri yang merekayasa hasil atau kecurangan-kecurangan agar ada pihak yang menang atau kalah di luar kehendak rakyat dan kehendak hukum yang menghendaki pemilihan umum diselenggarakan luber dan jujur. Masif, artinya mengakibatkan kesalahan hasil secara besar-besaran karena menghegemoni komunitas yang besar.

---

<sup>44</sup> <https://www.suaramerdeka.com>.

<sup>45</sup> <https://www.pikiran-rakyat.com>, 31 Maret 2014.



Menurut pendapatnya pula politik uang antara lain bisa diatasi dengan meningkatkan kesejahteraan rakyat yang baik akan berdampak pada pemilihan umum, yakni orang tidak akan mau menerima pemberian yang mempengaruhi pilihan seseorang. Hal itu berarti semakin baik tingkat kesejahteraan rakyat, politik uang akan hilang dengan sendirinya. Namun menghilangkan praktik itu sulit karena faktor *supply and demand*. Kebutuhan masyarakat itulah yang dimanfaatkan peserta pemilihan umum untuk bermain politik uang.<sup>46</sup>

Di Indonesia dalam pemilihan umum pada dasarnya ada tiga tipe pemilih yang perlu mendapatkan perhatian. Tipe pertama adalah pemilih transaksional yang jumlahnya sangat banyak dan seharusnya dihindari karena merusak demokrasi, tipe pemilih emosional yang jumlahnya juga banyak namun masih dalam kategori wajar. Sedangkan tipe ketiga adalah pemilih yang cerdas yang terkait dengan faktor pendidikan. Tipe ketiga inilah yang diperlukan karena tingkat kecerdasan penting dalam pemilihan umum.<sup>47</sup>

~oOo~

---

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> *Ibid.*

*Bab 4*

**PENEGAKAN HUKUM  
TERHADAP POLITIK UANG  
DALAM PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH**

**A. Konsep Persamaan di Hadapan Hukum dalam Masyarakat**

Dalam bahasa Indonesia digunakan beberapa sebutan “persamaan di depan hukum”, “persamaan di hadapan hukum”, atau persamaan di dalam hukum”. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menggunakan ungkapan “bersamaan kedudukannya di dalam hukum” (Pasal 27 Ayat 1). Konstitusi RIS dan UUDS 1950 menggunakan ungkapan “perlakuan dan perlindungan yang sama oleh undang-undang”. Artinya, setiap orang berhak atas perlindungan yang sama di hadapan hukum, bukan hanya di depan undang-undang.<sup>1</sup>

Persoalan atau konsep persamaan di hadapan hukum baik secara tersurat atau tersirat- selalu berkaitan (dikaitkan) dengan: Pertama, sebagai salah satu unsur asas negara hukum, demokrasi, dan hak asasi. Dicey mengutarakan ada tiga ciri negara hukum, yaitu supremasi hukum (sebagai lawan kekuasaan sewenang-wenang), persamaan di hadapan hukum dan konstitusi bukan sumber hak tetapi konsekuensi

---

<sup>1</sup> H. Bagir Manan, *Persamaan di Hadapan Hukum dan Pemerintahan*, Varia Peradilan, Tahun XXXI, Nomor 359, Oktober 2015, Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI), Jakarta, hal. 11.

dari hak-hak individu. Demokrasi sekurang-kurangnya atas dasar kebebasan (*liberty*) dan persamaan revolusi Prancis menambah asas persaudaraan, sehingga menjadi *liberte, egalite* dan *fraternite*. Dalam perkembangan, persamaan di hadapan hukum diakui sebagai hak asasi manusia. Tuntutan-tuntutan *rule of law*, demokrasi dan hak asasi hanya dapat dipenuhi kalau ada persamaan di depan hukum. Kedua, sebagai reaksi atau perlawanan terhadap sistem kekuasaan yang menindas atau sewenang-wenang atas dasar (mengedepankan) perbedaan-perbedaan, seperti perbedaan status sosial, perbedaan keyakinan, perbedaan keturunan, perbedaan kekayaan dan lain-lain. Dalam bentuk yang ekstrem, persamaan di hadapan hukum meniadakan segala bentuk *privilege* atas dasar kedudukan atau suatu latar belakang. Karena pada dasarnya tuntutan persamaan di hadapan hukum merupakan bagian tuntutan hubungan antara yang berkuasa (*the ruling*) dengan rakyat (*the ruled*), maka tidak mungkin memisahkan antara persamaan di hadapan hukum dengan persamaan di hadapan pemerintahan. Persamaan di hadapan pemerintahan berintikan antara lain persamaan perlakuan hukum, persamaan kesempatan (ikut serta dalam pemerintahan), dan lain-lain persamaan.<sup>2</sup>

Akan halnya tentang konsep kesamaan perlakuan dalam hukum (*equal protection of law*) yang juga merupakan piranti penting dalam teori negara hukum, telah merupakan pergumulan yang cukup panjang di sepanjang sejarah hukum, baik dalam teori hukum apalagi dalam kenyataan sosial. Dapat dikatakan bahwa kesamaan perlakuan dalam hukum atau perlindungan hukum secara sama, merupakan

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, hal. 12.

salah satu proyek dalam sistem dan teori hukum yang gagal, terbelengkalai, atau setidaknya-tidaknya merupakan proyek yang masih sangat mentah.<sup>3</sup>

Teori hukum hanya berhasil melakukan dekonstruksi terhadap sistem perbudakan saja, itu pun setelah menempuh kurun waktu selama ribuan tahun. Amerika Serikat misalnya, untuk sampai menghapuskan sistem perbudakan, dan berbagai persoalan lainnya, mereka harus berperang saudara terlebih dahulu selama lebih dari tiga puluh tahun di akhir abad ke-18. Sebagaimana telah dikemukakan persamaan kedudukan yang berkaitan dengan gender, ras, warna kulit, beda agama atau kepercayaan masih saja dibiarkan mengambang oleh teori hukum sampai saat ini. Pergulatan kulit kaum hitam di Amerika Serikat, pergulatan kaum perempuan di negara-negara Arab, Korea, dan Jepang juga tidak terlepas dari penyelesaian yang tidak tuntas dari teori hukum.<sup>4</sup>

Paling tidak, ada tiga teori atau konsep negara hukum, yaitu persamaan di hadapan hukum, tidak ada kekuasaan di atas hukum, dan hukum adalah kekuasaan tertinggi (*supreme*). Sebagaimana telah dikemukakan, konsep "persamaan di hadapan hukum" (*equality before the law*) bermula dari Inggris. Konsep "tidak ada kekuasaan di atas hukum atau semua kekuasaan di bawah hukum" (*subject to the law*) merupakan dasar dari "*derecksstat*" yang bermula di Jerman. Konsep "hukum adalah kekuasaan yang tertinggi" (*the supreme of law*) berasal dari Amerika Serikat.<sup>5</sup>

*Equality before the law*, dalam arti yang sederhana adalah bahwa semua orang sama di hadapan hukum. Persamaan di

---

<sup>3</sup> *Op. Cit.*, hal. 205.

<sup>4</sup> *Ibid.*, hal. 206.

<sup>5</sup> H. Bagir Manan. *Op. Cit.*, hal. 13.

hadapan hukum adalah salah satu asas yang terpenting dalam hukum modern. Asas ini menjadi salah satu sendi doktrin *Rule of Law* yang juga menyebar pada negara-negara berkembang seperti Indonesia. Di samping ada dalam Undang-Undang Dasar 1945, perundang-undangan Indonesia juga mengadopsi asas ini sejak jaman kolonial lewat *Burgelijke Wetboek* (KUHPdt) dan *Wetboek van Koophandel voor Indonesie* (KUH Dagang) pada tanggal 30 April 1847 melalui *Stb.* 1847 No. 23. Tapi pada masa kolonial, asas ini tidak sepenuhnya diterapkan karena politik pluralisme hukum yang memberi ruang berbeda bagi Hukum Islam dan Hukum Adat di samping hukum kolonial.<sup>6</sup>

Sejatinya asas persamaan di hadapan hukum bergerak dalam payung hukum yang berlaku umum (*general*) dan tunggal. Ketunggalan hukum menjadi salah satu wajah utuh di antara dimensi sosial. Persamaan hanya di hadapan hukum seakan memberikan sinyal di dalamnya bahwa secara sosial dan ekonomi orang boleh tidak mendapatkan persamaan. Perbedaan perlakuan “persamaan” antara di dalam wilayah hukum, wilayah sosial dan wilayah ekonomi itulah yang menjadikan asas persamaan di hadapan hukum tergerus di tengah dinamika sosial.<sup>7</sup>

Asas persamaan di hadapan hukum itu bisa dijadikan sebagai standar untuk mengafirmasi kelompok-kelompok marjinal atau kelompok minoritas. Namun di sisi lain karena ketimpangan sumber daya (kekuasaan, modal dan informasi) asas tersebut sering didominasi oleh penguasa dan pemodal sebagai tameng untuk melindungi aset dan kekuasannya.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> <https://www.mylittlefairry.blogspot.com>.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara tegas telah memberikan jaminan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya sebagaimana diatur dalam Pasal 27 Ayat (1). Pasal ini memberikan makna bahwa setiap warga negara tanpa harus melihat apakah dia penduduk asli atau bukan, berasal dari golongan terdidik atau rakyat jelata yang juga buta huruf, golongan menengah ke atas atau kaum yang bergumul dengan kemiskinan harus dilayani sama dengan hukum.<sup>9</sup>

Kedudukan berarti menempatkan warga negara mendapatkan perlakuan yang sama di hadapan hukum. Sehingga dengan kedudukan yang setara, maka warga negara dalam berhadapan dengan hukum tidak ada yang berada di atas hukum. *No man above the law*, artinya tidak ada keistimewaan yang diberikan oleh hukum pada subyek hukum, kalau ada subyek hukum yang memperoleh keistimewaan menempatkan subyek hukum tersebut berada di atas hukum.

Menurut Solly Lubis, yang dimaksudkan dengan dengan kedudukan yang sama menurut hukum sebagaimana pada Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, adalah meliputi hak baik di bidang hukum publik maupun hukum privat, dengan demikian setiap warga negara mempunyai hak untuk mendapatkan perlindungan dengan mempergunakan dua kelompok hukum tersebut dan jika ditilik selanjutnya tampak bahwa hukum yang dimaksud sebagai alat, sudah mencakup segi-segi

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

keperdataan dan kepidanaan, serta cabang-cabang hukum publik lainnya, seperti hukum tata negara, administrasi negara, hukum acara pidana/perdata dan sebagainya.<sup>10</sup>

Persamaan di hadapan hukum yang diartikan secara dinamis ini dipercayai akan memberikan jaminan adanya akses untuk memperoleh keadilan (*access to justice*) bagi semua orang tanpa memperdulikan latar belakangnya. Menurut Aristoteles, keadilan harus dibagikan oleh negara kepada semua orang, dan hukum yang mempunyai tugas menjaganya agar keadilan sampai ke semua orang tanpa kecuali.

Tujuan utama adanya asas *equality before the law* adalah menegakkan keadilan di mana persamaan kedudukan berarti hukum sebagai suatu entitas tidak membedakan siapa pun yang meminta keadilan kepadanya. Diharapkan dengan adanya asas ini tidak terjadi suatu diskriminasi dalam supremasi hukum di Indonesia di mana ada suatu perbedaan antara penguasa dan rakyatnya.

Untuk mewujudkan adanya persamaan di hadapan hukum di Indonesia harus ada solusi yang tepat agar sistem hukum yang ada di negara ini dapat ditegakkan kembali, dengan cara memilih penegak hukum yang memang berkualitas bukan sekedar penegak hukum yang menginginkan jabatan. Penegak hukum yang tegas yang tidak dapat disuap dengan uang atau materi lainnya. Di samping itu juga adanya sosialisasi mengenai hukum di Indonesia supaya suatu ketika terjadi perlakuan hukum yang mengarah kepada ketidaksamaan di hadapan hukum masyarakat dapat mengetahui bahwa hal itu merupakan pelanggaran dari aparat penegak hukum.

---

<sup>10</sup> <http://www.lkht.net/index.php>.

## **B. Konsep Kedaulatan Rakyat**

Kedaulatan rakyat atau *souvereiniteit* (*sovereignty*) merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Kata daulat dan kedaulatan berasal dari kata Arab "*daulah*" yang berarti rezim politik atau kekuasaan.<sup>11</sup>

Makna aslinya seperti yang dipakai dalam Al-Quran adalah peredaran dalam konteks pengertian kekuasaan. Perkataan ini dipakai dua kali atau di dua tempat, yaitu (i) hari-hari kekuasaan dipergantikan di antara umat manusia (*tilka al-ayyamu nudawiluha baina al-naas*); dan (ii) hendaklah jangan sampai terjadi bahwa kekayaan hanya beredar di antara orang-orang kaya saja (*daulata baina al-aghniya*). Artinya, akar kata daulat dalam Al-Quran terkait dengan konsep mengenai kekuasaan di bidang politik dan kekuasaan di bidang ekonomi. Baru kemudian dalam praktik dikenal adanya istilah-istilah teknis kekuasaan seperti *Daulat Bani Abbasiyah*, *Daulat Bani Umayyah*, dan sebagainya di mana kata daulat dikaitkan dengan pengertian rezim politik.<sup>12</sup>

Kedaulatan (*souvereignty*) adalah kekuasaan yang tertinggi, absolut, dan tidak ada instansi lain yang dapat menyamakannya atau mengontrolnya, yang dapat mengatur warga negara dan mengatur juga apa yang menjadi tujuan dari suatu negara, dan mengatur berbagai aspek pemerintahan, dan melakukan berbagai tindakan dalam suatu negara, termasuk tetapi tidak terbatas pada kekuasaan membuat undang-undang, menerapkan dan menegakkan hukum, menghukum orang, memungut pajak, menciptakan

---

<sup>11</sup> Jimly Asshidiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara*, Op. Cit. hal. 143.

<sup>12</sup> *Ibid.*



perdamaian dan menyatakan perang, menandatangani dan memberlakukan traktat, dan sebagainya.<sup>13</sup>

Selanjutnya, dalam konsep kedaulatan mengandung juga prinsip kewenangan (*power*). Apa yang dimaksud dengan kewenangan atau *power* adalah suatu kebebasan (*liberty*), kekuasaan (*authority*), atau kemampuan (*ability*) yang dimiliki oleh seseorang atau suatu badan untuk melakukan suatu tindakan hukum, yang dapat menghasilkan suatu efek, kekuatan, paksaan, dominasi, dan kontrol atas orang lain.<sup>14</sup>

Sebagaimana telah dijelaskan oleh Montesqieu, bahwa suatu pemerintahan memiliki tiga kekuasaan, yaitu kekuasaan formulasi (membuat undang-undang), kekuasaan pelaksana undang-undang, dan kekuasaan mengadili sesuai undang-undang. Ketiga kekuasaan ini harus diberikan kepada pihak-pihak yang berbeda, terutama untuk menjaga agar hak-hak rakyat tidak dilanggar.<sup>15</sup>

Menumpuknya ketiga kekuasaan ini pada satu tangan sangat berbahaya dan dapat menyebabkan inefisiensi, korupsi, dan kesewenang-wenangan. Hal ini sudah lama diakui dalam sejarah hukum. Aristoteles menyatakan bahwa pemerintahan yang dipimpin oleh satu orang bukan merupakan pemerintahan yang konstitusional.<sup>16</sup>

Pengelolaan bernegara dalam suatu negara tidak lepas dari konsep kekuasaan tertinggi atau kedaulatan yang dianut dalam negara. Dalam negara modern, kedaulatan diletakkan pada rakyat (kedaulatan rakyat). Dalam berbagai

---

<sup>13</sup> Munir Fuady, *Teori-teori Besar (Grand Theory) dalam Hukum*, Kencana Prenamedia, 2013, hal. 91.

<sup>14</sup> *Ibid.*, hal. 92.

<sup>15</sup> Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern, Op. Cit.*, hal. 104.

<sup>16</sup> *Ibid.*

kajian tentang teori kedaulatan rakyat, dalam bernegara dikenal beberapa teori kedaulatan rakyat, yaitu kedaulatan Tuhan, kedaulatan raja, kedaulatan negara, kedaulatan rakyat, dan kedaulatan hukum.<sup>17</sup>

Ada beberapa teori tentang kedaulatan sebagai di bawah ini:

1. Teori Kedaulatan Tuhan, merupakan teori kedaulatan yang pertama dalam sejarah dan mengajarkan bahwa negara dan pemerintah mendapat kekuasaan tertinggi dari Tuhan sebagai asal segala sesuatu (*causa prima*). Menurut teori ini, kekuasaan pada dasarnya berasal dari Tuhan, kekuasaan ini kemudian diberikan kepada tokoh-tokoh negara terpilih yang secara kodrati diterapkan-Nya menjadi pemimpin negara dan berperan selaku wakil Tuhan di dunia. Teori ini umumnya dianut oleh raja-raja yang mengaku sebagai keturunan dewa, misalnya para raja Mesir Kuno, Kaisar Jepang, Kaisar China, Raja Belanda, Raja Ethiopia. Demikian pula dianut oleh para raja Jawa zaman Hindu yang menganggap diri mereka sebagai penjelmaan dewa Wisnu. Ken Arok bahkan menganggap dirinya merupakan titisan Brahmana, Wisnu, dan Syiwa sekaligus.<sup>18</sup> Pelopor Teori Kedaulatan Tuhan antara lain: *Augustinus* (354-430), *Thomas Aquino* (1215-1274), *F. Hegel* (1770-1831), dan *FJ. Sthal* (1820-1861).
2. Teori Kedaulatan Rakyat berpandangan bahwa rakyatlah yang menjadi raja sebagai penentu kebijakan politik (*public policy*). Dalam isu kedaulatan rakyat, pemikir yang seringkali dirujuk pendapatnya adalah *J.J. Rousseau*.

---

<sup>17</sup> Anwar, *Konsep Kedaulatan dalam Membangun Negara Hukum yang Demokratis dan Berketuhanan*, dalam Haryono, *et. al.*, hal. 251.

<sup>18</sup> <https://www.salam-pengetahuan.blog.spot>.

Dalam Sadale (1763), menurut pendapatnya bahwa manusia dengan moralitas yang tidak dibuat-buat justru waktu manusia berada dalam keluguan. Sayangnya, keluguan hilang ketika membentuk masyarakat dengan lembaga-lembaganya. Pada saat itu manusia beralih menjadi harus taat pada peraturan yang dibuat oleh penguasa yang mengisi kelembagaan dalam masyarakat. Peraturan itu menjadi membatasi dan tidak bermoralitas asli karena dibuat oleh penguasa. Dengan demikian manusia menjadi tidak memiliki dirinya sendiri.<sup>19</sup>

3. Teori Kedaulatan Raja, teori ini menganggap bahwa raja bertanggung jawab pada dirinya sendiri. Kekuasaan raja berada di atas konstitusi, ia bahkan tidak perlu mentaati hukum moral agama, justru karena statusnya sebagai representasi atau wakil Tuhan di dunia, maka pada saat itu kekuasaan raja berupa tirani bagi rakyatnya. Peletak dasar teori ini adalah *Nicollo Machiavelli* melalui karyanya *Il Principe*. Menurut pendapatnya, bahwa negara harus dipimpin oleh seorang raja yang berkekuasaan mutlak. Sedangkan Jean Bodin mengatakan bahwa kedaulatan negara memang dipersonifikasikan dalam pribadi raja, namun raja harus tetap harus menghormati hukum kodrat, hukum antar bangsa, dan konstitusi kerajaan (*leges emperii*). Di Inggris, teori ini dikembangkan oleh Thomas Hobes (1588-1679) yang mengajarkan bahwa kekuasaan mutlak seorang raja justru diperlukan untuk mengatur negara dan menghindari *homo-homini lupus*.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> <http://www.academia.edu.com>.

<sup>20</sup> *Ibid.*

4. Teori Kedaulatan Negara, teori ini mengajarkan kekuasaan tertinggi terletak pada negara. Sumber kedaulatan adalah negara, yang merupakan lembaga tertinggi kehidupan suatu bangsa. Kedaulatan timbul bersamaan dengan berdirinya negara. Hukum dan konstitusi lahir menurut kehendak negara. Para penganut teori ini melaksanakan pemerintahan tirani, teristimewa melalui kepala negara yang bertindak selaku diktator.<sup>21</sup> Pelopor teori ini adalah, *Jean Bodin* (1530-1596), *F. Hegel* (1770-1831), *George Jellinek* (1851-1911), dan *Paul Laband* (1879-1958).
5. Teori Kedaulatan Hukum, menurut pemikiran teori ini kekuasaan pemerintah berasal dari hukum yang berlaku. Hukumlah (tertulis dan tidak tertulis) yang membimbing kekuasaan pemerintah. Etika normatif negara yang menjadikan hukum sebagai panglima mewajibkan penegakan hukum dan penyelenggaraan negara dibatasi oleh hukum. Pelopor teori ini adalah: *Hugo de Groot*, *Krabbe*, *Immanuel Kant*, dan *Leon Duguit*.<sup>22</sup>
6. Teori Kedaulatan Rakyat, secara garis besar Teori Kedaulatan Rakyat menyatakan bahwa kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat (teori ajaran demokrasi). Pemerintah harus menjalankan kehendak rakyat dan konstitusi dalam menjamin hak asasi manusia.

Beberapa pandangan tentang teori kedaulatan rakyat antara lain dikemukakan oleh:

1. *J.J. Rousseau*, menyatakan bahwa kedaulatan rakyat itu perwujudan dari kehendak umum dari suatu bangsa

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Hamid S. Attamimi, *Op. Cit.*, hal. 129-130.

- merdeka yang mengadakan perjanjian masyarakat (*social contract*).
2. *John Lock*, menyatakan bahwa kekuasaan negara berasal dari rakyat bukan dari raja. Menurutnya, perjanjian masyarakat menghasilkan penyerahan hak-hak rakyat kepada pemerintah dan pemerintah mengembalikan hak dan kewajiban asasi kepada rakyat melalui peraturan perundang-undangan.
  3. *Johanes Althusius*, menyatakan bahwa setiap susunan pergaulan hidup manusia terjadi dari perjanjian masyarakat yang tunduk kepada kekuasaan, dan pemegang kekuasaan itu dipilih oleh rakyat.

Di samping itu teori kedaulatan rakyat juga diikuti oleh Immanuel Kant yang menyatakan bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan daripada warga negaranya. Dalam pengertian bahwa kebebasan di sini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan, sedangkan undang-undang di sini yang berhak membuat adalah rakyat itu sendiri.<sup>23</sup>

Maka kalau begitu undang-undang itu adalah merupakan penjelmaan daripada kemauan atau kehendak rakyat. Jadi rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi, atau kedaulatan.<sup>24</sup>

Hukum merupakan instrumen berjalannya negara melalui kekuasaan yang dimilikinya. Menurut Mahfud, MD, demokrasi sebagai suatu sistem politik sangat erat sekali hubungannya dengan hukum. Demokrasi tanpa hukum tidak

---

<sup>23</sup> Soehino, *Ilmu Negara, Op. Cit.* hal 161.

<sup>24</sup> *Ibid.*

akan terbangun dengan baik, bahkan mungkin menimbulkan anarki, sebaliknya hukum tanpa sistem politik yang demokratis hanya akan menjadi hukum yang elitis dan represif.<sup>25</sup>

Kaitan hukum dengan rakyat maka disadari bahwa sebagai salah satu unsur negara selain wilayah dan pemerintah, rakyat harus dihubungkan dengan ikatannya dengan negara. Ikatan seseorang yang menjadi warga negara itu menimbulkan hak dan kewajiban baginya. Karena hak dan kewajiban itu, maka kedudukan seseorang warga negara dapat disimpulkan dalam empat hal sebagai berikut:

1. Status Positif, yakni seorang warga negara ialah memberi hak kepadanya untuk menuntut tindakan positif daripada negara mengenai perlindungan atas jiwa, raga, milik, kemerdekaan, dan sebagainya.
2. Status Negatif, yakni seseorang warga negara akan memberi jaminan kepadanya bahwa negara tidak boleh campur tangan terhadap hak-hak asasi warga negaranya. Campur tangan terhadap hak-hak asasi warga negaranya terbatas untuk mencegah timbulnya tindakan yang sewenang-wenang dari negara.
3. Status Aktif, yakni memberi hak kepada setiap warga negaranya untuk ikut serta dalam pemerintahan.
4. Status Positif, yakni merupakan kewajiban bagi setiap warga negara untuk mentaati dan tunduk kepada setiap perintah negara.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Mahfud, MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media Offset, Yogyakarta, 1991, hal. 1.

<sup>26</sup> Irvan Mawardi, *Op. Cit.*, hal. 34.

Menurut Lili Rasjidi, hak yang bersifat positif melahirkan kewajiban yang positif. Ini merupakan suatu hak di mana seseorang yang memiliki kewajiban akan melakukan perbuatan positif atas nama orang yang berhak tadi. Sebaliknya hak yang negatif akan menyebabkan timbulnya kewajiban yang negatif pula. Hak yang negatif merupakan hak di mana orang yang terikat akan menahan diri untuk tidak melakukan suatu perbuatan yang akan menimbulkan prasangka kepada pemegang hak. Hak yang bersifat positif akan secara positif menguntungkan, sedangkan yang bersifat negatif merupakan hak untuk tidak merugikan.<sup>27</sup>

Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Dengan demikian rakyat Indonesia dalam membentuk Negara Indonesia telah menetapkan kekuasaan tertinggi dalam negara berada di tangan rakyat. Asas kedaulatan rakyat tersebut ditetapkan bukan hanya karena mitos negara modern yang dengan sistem perwakilannya menurut Logemann merupakan prinsip legitimasi.<sup>28</sup> Melainkan karena cita negara Republik Indonesia sebagaimana terlihat dalam kehidupan Republik Desa yang memang berdasarkan kedaulatan rakyat itu menuntut demikian.<sup>29</sup>

Soetardjo Kartohadikusumo menyatakan, sebagaimana halnya di zaman Romawi menurut hukum Romawi yang mashur itu, maka desa adalah sebuah badan hukum (*rechtspersoon*) antara pengertian yang *abstarct*, yang berlandaskan kepada kedaulatan rakyat (*volkssovereiniteit*)

---

<sup>27</sup> Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum*, Remadja Karya, Bandung, 1988, hal. 80.

<sup>28</sup> Hamid S. Attamimi, *Op. Cit.*, hal. 131.

<sup>29</sup> *Ibid.*

dan berhak untuk menentukan hidup matinya sendiri, menentukan besar kecilnya sendiri, mengatur dan mengurus pemerintahan dan rumah tangganya sendiri, serta berhak mempunyai harta benda dari sumber sendiri termasuk hak atas tanah dengan airnya, gunungnya dan jurangnya.<sup>30</sup>

Dengan demikian maka yang dikatakan dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 adalah sesuai dengan dasar yang dianut oleh bangsa Indonesia sebagaimana terlihat dalam dasar yang dianut oleh rakyat desa atau lembaga yang serupa dengan nama apapun di seluruh nusantara.<sup>31</sup>

Lebih lanjut oleh Hamid S. Attamimi dinyatakan dalam kehidupan kenegaraan Republik Indonesia sebagaimana diproklamirkan pada 17 Agustus 1945, kedaulatan rakyat tidak dilakukan sendiri oleh seluruh rakyat Indonesia, kecuali dalam peristiwa-peristiwa yang perlu memperlihatkan kedaulatannya, seperti pada pemilihan umum dan referendum.<sup>32</sup>

Pemilihan umum adalah sarana untuk mewujudkan demokrasi dalam suatu negara. Substansi pemilihan umum adalah penyampaian suara rakyat untuk membentuk lembaga perwakilan dan pemerintahan sebagai penyelenggara negara. Suara rakyat diwujudkan dalam bentuk hak pilih, yaitu hak untuk memilih wakil dari berbagai calon, termasuk pula calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Sebagai suatu hak, hak memilih harus dipenuhi dan sesuai dengan amanat konstitusi. Hal itu merupakan tanggung jawab negara yang dalam pelaksanaannya di Indonesia oleh Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum.

---

<sup>30</sup> Soetardjo Kartohadikoesumo, *Desa*, Sumur Bandung, Bandung, 1965, hal. 153.

<sup>31</sup> Hamid S. Attamimi, *Op. Cit.*, hal. 132.

<sup>32</sup> *Ibid.*



Pelaksanaan paham kedaulatan rakyat di Indonesia kemudian diwujudkan dalam beberapa pemilihan umum yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:

Pasal 2 Ayat (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Pasal 6 A Ayat (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

Pasal 18 Ayat (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

Pelaksanaan Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 selanjutnya dilakukan dengan berbagai Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dengan berbagai perubahannya, terakhir diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, telah dilakukan pemilihan umum secara serentak di 264 (dua ratus enam puluh daerah) di Indonesia pada tanggal 9 Desember 2015.

### **C. Penegakan Hukum Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Setiap bangsa yang ingin berdiri kokoh dan mengetahui dengan jelas ke arah mana tujuan yang ingin dicapai sangat memerlukan pandangan hidup. Dengan

pandangan hidup inilah suatu bangsa akan memandang persoalan-persoalan yang dihadapinya dan menentukan arah serta cara bagaimana bangsa itu memecahkan persoalan-persoalan tersebut. Tanpa memiliki pandangan hidup maka suatu bangsa akan merasa terus terombang-ambing dalam menghadapi persoalan-persoalan besar yang pasti timbul, baik persoalan-persoalan di dalam masyarakatnya sendiri maupun persoalan-persoalan besar umat manusia dalam pergaulan masyarakat bangsa-bangsa di dunia ini.<sup>33</sup>

Pandangan hidup yang jelas bagi suatu bangsa akan menjadi pegangan dan pedoman bagaimana negara tersebut akan memecahkan masalah-masalah politik, ekonomi, hukum, sosial dan budaya yang timbul dalam gerak masyarakat yang semakin maju. Dengan berpedoman pada pandangan hidup itu pula sesuatu bangsa akan membangun dirinya.<sup>34</sup>

Pancasila bagi bangsa Indonesia merupakan pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita moral yang meliputi kejiwaan dan watak yang sudah berakar di dalam kebudayaan bangsa Indonesia. Inilah kebudayaan yang mengajarkan bahwa hidup manusia akan mencapai kebahagiaan jika dapat dikembangkan keselarasan dan keseimbangan, baik dalam hubungan hidup manusia sebagai pribadi, dalam hubungan manusia dengan masyarakat, dalam hubungan manusia dengan alam, dalam hubungan manusia dengan Tuhannya, maupun dalam mengejar kemajuan lahiriah dan kebahagiaan rohaniah.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> A.W. Widjaja, *Pedoman Pokok-pokok Materi Perkuliahan Pancasila pada Perguruan Tinggi*, Akedima Pressindo, Jakarta, 1986, hal. 173.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*, hal. 174.

Secara historis Pancasila merupakan suatu pandangan hidup bangsa yang nilai-nilainya sudah ada sebelum secara yuridis bangsa Indonesia membentuk negara. Bangsa Indonesia secara historis ditakdirkan oleh Tuhan Yang Maha Esa, berkembang melalui suatu proses dan menemukan bentuknya sebagai suatu bangsa dengan jati dirinya sendiri.<sup>36</sup>

Sejak disahkan secara konstitusional pada tanggal 18 Agustus 1945, Pancasila dapat dikatakan sebagai dasar (falsafah), pandangan hidup, ideologi nasional, dan ligatur (pemersatu) dalam perikehidupan kebangsaan dan kenegaraan Indonesia.<sup>37</sup>

Singkat kata, Pancasila adalah dasar statis yang mempersatukan sekaligus bintang penuntun (*leitstar*) yang dinamis, yang mengarahkan bangsa dalam mencapai tujuannya. Dalam posisinya seperti itu, Pancasila merupakan sumber jati diri, kepribadian, moralitas, dan haluan keselamatan bangsa.<sup>38</sup>

Berdasarkan deskripsi tentang bangsa dan negara Indonesia tersebut, maka Pancasila sebagai dasar negara, *Philosophische Grondslag* bukan merupakan suatu preferensi, melainkan sudah merupakan suatu realitas bangsa dan negara Indonesia yang memiliki dasar legitimasi, yuridis, filosofis, politis, historis dan kultural.<sup>39</sup>

Pancasila dalam kedudukannya ini sering disebut sebagai dasar filsafat atau dasar falsafah negara (*philosophische*

---

<sup>36</sup> H. Khaelani, MS, *Negara Pancasila Kultural, Historis, Filosofis, dan Aktualisasinya*, Paradigma, Yogyakarta, 2013, hal. 47.

<sup>37</sup> Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Kompas Gramedia, Jakarta, 2012, hal. 41.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> H. Khaelani, MS, *Op. Cit.*, hal. 469-470.

*grondslag*), ideologi negara (*staatsidee*). Dalam pengertian ini Pancasila merupakan suatu dasar nilai serta norma untuk mengatur pemerintahan negara atau dengan perkataan lain Pancasila merupakan suatu dasar untuk mengatur penyelenggaraan negara.<sup>40</sup>

Konsekuensinya seluruh pelaksanaan dan penyelenggaraan negara terutama segala peraturan perundang-undangan termasuk proses reformasi dalam segala bidang dewasa ini, dijabarkan dan diderivikasikan dari nilai-nilai Pancasila, maka Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum (sumber tertib hukum Indonesia), Pancasila merupakan sumber kaidah hukum negara secara konstitusional mengatur negara Republik Indonesia beserta seluruh unsur-unsurnya, yaitu rakyat, wilayah serta pemerintahan negara.<sup>41</sup>

Dalam kaitannya dengan hukum yang berlaku bagi bangsa dan negara Indonesia, Pancasila telah dinyatakan kedudukannya oleh Para Pendiri Negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945, dalam Penjelasan Umum. Di sana ditegaskan, bahwa Pancasila adalah Cita Hukum (*Rechtsidee*) yang menguasai Hukum Dasar Negara, baik Hukum Dasar yang tertulis maupun Hukum Dasar yang tidak tertulis.<sup>42</sup>

Cita hukum ialah terjemahan dari *Rechtsidee*, berbeda dengan terjemahan yang digunakan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, menurut Hamid S. Attamimi,

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, hal. 471.

<sup>41</sup> *Ibid.*, hal. 472.

<sup>42</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Disertasi Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Pascasarjana, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hal. 308.

*Rechtside* sebaiknya diterjemahkan dengan “cita hukum” dan bukan dengan cita-cita hukum, mengingat cita ialah gagasan, rasa, cipta, pikiran, sedangkan cita-cita adalah keinginan, kehendak, harapan, yang selalu ada di pikiran atau hati.<sup>43</sup>

Cita hukum menurut *Gustav Radbruch* sebagaimana dikutip oleh Hamid S. Attamimi menyatakan bahwa cita hukum tidak hanya berfungsi sebagai tolok ukur yang bersifat regulatif, yaitu yang menguji apakah suatu hukum positif adil atau tidak, melainkan juga sekaligus berfungsi sebagai dasar yang bersifat konstitutif, yaitu yang menentukan bahwa tanpa cita hukum, hukum akan kehilangan maknanya sebagai hukum.<sup>44</sup>

Sedangkan Rudolf Stammer, seorang ahli filsafat hukum yang beraliran neo-Kantian berpendapat, cita hukum ialah konstruksi pikir yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum kepada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Cita hukum berfungsi sebagai pemandu bagi tercapainya cita-cita masyarakat. Meski merupakan titik akhir yang tidak mungkin dicapai, namun cita hukum memberi manfaat karena mengandung dua sisi, dengan cita hukum maka hukum positif bisa diuji dan kepada cita hukum, hukum positif sebagai usaha menuju sesuatu yang adil dengan sanksi pemaksa dapat diarahkan.<sup>45</sup>

Membangun Hukum Indonesia hakikatnya memperbaiki tata hukum nasional dalam kerangka sistem hukum berlandaskan pada jiwa dan kepribadian bangsa Indonesia. Cara pandang atau paradigma Pancasila yang memiliki “posisi ganda” dalam sistem hukum nasional, yaitu

---

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> *Ibid.* hal. 309.

<sup>45</sup> *Ibid.*

berkedudukan sebagai cita hukum (*rechtsidee*) memiliki fungsi konstitutif serta fungsi regulatif dan berkedudukan sebagai norma dasar (*grundnorm*) menyatukan tata hukum ke dalam satu susunan normatif hierarkis.<sup>46</sup>

Fungsi konstitutif berarti Pancasila menjadi dasar pembenar atau legitimasi filosofis norma-norma hukum dan fungsi regulatif Pancasila menjadi tolok ukur aturan hukum itu adil atau tidak adil bagi tata hukum Indonesia. Pancasila sebagai norma dasar (*grundnorm*), merupakan sumber dari segala sumber hukum baik bagi norma hukum dalam tata hukum maupun norma moral etika-kesusilaan bagi kehidupan bangsa Indonesia.<sup>47</sup>

Kerangka pemikiran paradigma Pancasila adalah membangun hukum Indonesia jelas-jelas memiliki makna fundamental, karena mengandung nilai-nilai moral dasar tentang perlindungan hak asasi manusia (HAM) dan nilai-nilai luhur kemanusiaan.<sup>48</sup>

Kelima sila dari Pancasila dalam kedudukannya selaku Cita Hukum rakyat Indonesia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, secara positif merupakan "bintang pemandu" yang memberikan pedoman dan bimbingan semua kegiatan memberi isi kepada tiap peraturan perundang-undangan, dan secara negatif merupakan kerangka yang membatasi ruang gerak isi peraturan perundang-undangan. Sila-sila tersebut baik

---

<sup>46</sup> *Ibid.* hal. 62.

<sup>47</sup> Roeslan Saleh, *Pembinaan Cita Hukum dan Penerapan Asas-Asas Hukum Nasional*, Majalah Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 1995, hal. 57.

<sup>48</sup> I Dewa Gede Atmadja, *Membangun Hukum Indonesia Paradigma Pancasila*, dalam Hariyono *et. al.*, hal. 116.

sendiri-sendiri maupun bersama-sama baik tunggal maupun berpasangan, merupakan asas hukum umum.<sup>49</sup>

Dalam konteks membangun hukum, kita menghadapi dua masalah yakni masalah hukum makro dan masalah hukum mikro. Masalah makro berkenaan dengan pembentukan hukum (norma hukum *in abstracto*) berarti membentuk hukum abstrak-umum dalam menata pola hubungan antara manusia bernegara, berbangsa, dan bermasyarakat yang memiliki kekuatan normatif untuk memungkinkan masing-masing mencapai tujuannya secara wajar sehingga di satu pihak, penyelenggaraan ketertiban berkeadilan tetap terjamin, dan di lain pihak mendorong kemajuan masyarakat (*social engineering*).<sup>50</sup>

Masalah mikro berkenaan dengan hubungan antar subjek hukum yang penyelesaiannya dalam arti sempit mencakup penerapan hukum dan pelayanan hukum serta penegakan hukum secara konstektual dengan mengacu tujuan pembentukan dan penerapan aturan hukum yang ingin dicapai dalam kerangka tujuan hukum pada umumnya.<sup>51</sup>

Pembangunan hukum sebagai diamanatkan dalam Kebijakan Pembangunan Lima Tahun Keenam GBHN 1993 ditujukan pada semua unsur sistem hukum dalam arti luas, yakni mencakup: a) Materi Hukum yang menunjuk pada unsur idiil sistem hukum (sistem makna yuridis) atau tata hukum; b) Aparatur Hukum yang perumusannya jelas menunjuk pada unsur operasional sistem hukum (proses dan budaya hukum); c) Sarana dan Prasarana Hukum yang menunjuk pada penunjang pelaksanaan pembangunan

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, hal. 333.

<sup>50</sup> I Dewa Gede Atmadja, *Op. Cit.*

<sup>51</sup> *Ibid.*

aktualisasi hukum semua unsur sistem hukum, baik lunak (*software*) maupun keras (*hardware*).<sup>52</sup>

Bangunan hukum tata hukum nasional yang dikendaki oleh bangsa Indonesia adalah bangunan hukum yang tersusun secara hierarkis dan berintikan Cita Hukum Pancasila dan yang dioperasionalkan ke dalam kenyataan melalui asas-asas hukum nasional pada proses pembentukan positif melalui perundang-undangan dan yurisprudensi. Asas-asas hukum nasional ini harus merupakan penjabaran dan mengacu pada Cita Hukum Pancasila. Asas-asas hukum nasional ini terdiri atas asas-asas hukum (yang berlaku atau diakui secara) universal, asas-asas hukum yang didistilasi dari Hukum Adat, asas-asas hukum yang diderivasi langsung dari Pancasila dan asas-asas hukum teknis-sektoral.<sup>53</sup>

Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan, "Peradilan dilakukan "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan yang Maha Esa.""'. Demikian juga dalam setiap Keputusan yang diambil oleh Hakim baik di Pengadilan Negeri, Agama, Tata Usaha Negara maupun Militer wajib mencantumkan irah-irah "Demi Ketuhanan yang Berdasarkan Ketuhanan yang Maha Esa. Kekuatan eksekutorial suatu keputusan ada dalam irah-irah ini, sehingga bila irah-irah tersebut tidak ada, maka putusan batal demi hukum dan karenanya tidak dapat dijalankan.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hal. 80.

<sup>53</sup> *Ibid.*, hal 81.

<sup>54</sup> M. Natsir Asnawi, *Hermeneutika Putusan Hakim, Pendekatan Multidisiliner dalam Memahami Putusan Perdata*, UII Press, Yogyakarta, 2014, hal. 78.



Secara filosofis irah-irah dimaksud merupakan representasi kesadaran penuh para hakim bahwa pemeriksaan perkara hingga pengambilan keputusan oleh hakim diselenggarakan berdasarkan nilai-nilai keadilan Tuhan Yang Maha Esa sebagaimana dalam sila pertama Pancasila. Di samping itu hakim senantiasa berharap petunjuk dari-Nya agar dapat memberikan keputusan yang seadil-adilnya.<sup>55</sup>

Aspek transendensi yang tergambar dalam irah-irah ini menunjukkan bahwa proses peradilan bukan hanya sekedar permasalahan yuridis-moril semata, melainkan juga proses transendental yang di dalamnya terkandung makna pertanggungjawaban secara vertikal kepada Tuhan Yang Maha Esa. Karena itu hakim dalam hal ini harus senantiasa mendekati diri kepada Tuhan agar dapat meraup nilai-nilai keadilan Tuhan ke dalam setiap putusan yang diambilnya.<sup>56</sup>

Seharusnya seperti itulah harapan masyarakat kepada semua penegak hukum di tanah air ini seperti halnya Jaksa, Kepolisian, Pengacara. Tidak hanya dalam ucapan saja akan tetapi harus dapat direalisasikan sehingga akan terpenuhi rasa keadilan bagi masyarakat.

Soerjono Soekanto sebagaimana dikutip oleh Khaelani, MS menyatakan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila perlu dijabarkan dalam suatu sistem norma, sebagaimana terkandung dalam norma-norma kenegaraan. Dalam pengertian ini Pancasila terkandung Pembukaan UUD 1945 yang merupakan norma tertib hukum tertinggi dalam negara Indonesia serta merupakan *Staatsfundamentalnorm* (Pokok Kaidah Negara yang Fundamental). Dalam pengertian ini

---

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> *Ibid.*

ideologi Pancasila agar mampu dijabarkan ke dalam langkah operasional, maka perlu memiliki norma yang jelas.<sup>57</sup>

Menurut Hans Kelsen sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, suatu norma dibentuk oleh norma yang lebih tinggi, norma ini dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, dan demikian itu seterusnya sampai berhenti pada norma yang tertinggi yang tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi melainkan diprakirakan (*presupposed*) atau ditetapkan terlebih dulu (*vorausgezets*) keberadaannya oleh masyarakat atau rakyat sendiri. Kelsen menamakan norma tertinggi ini *Grundnorm*, *Basic Norm* (Norma Dasar).<sup>58</sup>

Hans Nawiasky mengatakan, norma tertinggi dalam negara sebaiknya tidak disebut *Staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm*, norma fundamental negara. Penyeimbangannya ialah karena *Grundnorm* dari suatu tatanan norma pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedang norma tertinggi suatu negara mungkin berubah-ubah oleh pemberontakan, *coup d'etat*, dan lain sebagainya.<sup>59</sup>

Dengan ditetapkannya Pancasila sebagai Cita Hukum dan sekaligus sebagai Norma Fundamental Negara, maka Sistem Hukum Indonesia, baik dalam pembentukannya, dalam penerapannya, maupun dalam penegakannya, tidak dapat melepaskan diri dari nilai-nilai Pancasila sebagai Cita Hukum yang konstitutif dan regulatif, dan dari ketentuan-ketentuan Pancasila sebagai Norma Tertinggi yang

---

<sup>57</sup> H. Khaelani, MS, *Problem Epistemologis Empat Pilar Berbangsa dan Bernegara*, Paradigma, Yogyakarta, 2013, hal. 68.

<sup>58</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Op. Cit., hal. 358.

<sup>59</sup> *Ibid.*, hal. 358-359.

menentukan dasar keabsahan (*legitimacy*) suatu norma hukum dalam Sistem Norma Hukum Republik Indonesia.<sup>60</sup>

Sistem hukum Pancasila berbeda dengan sistem hukum Eropa Kontinental yang menekankan pada *legisme, civil law*, administrasi, kepastian hukum, dan hukum-hukum tertulis yang negara hukumnya disebut *Rechtsstaat*. Sistem hukum Pancasila juga berbeda dengan sistem hukum *Anglo Saxon* yang hanya menekankan pada peran yudisial, *common law*, dan substansi keadilan yang negara hukumnya disebut *The Rule of Law*.<sup>61</sup>

Sistem hukum Pancasila mengambil segi-segi terbaik dari *Rechtsstaat* (Eropa Kontinental) dan *The Rule of Law* (*Anglo Saxon*) yang di dalamnya bertemu dalam sebuah ikatan prismatic dan interatif prinsip kepastian hukum dan keadilan substansial. Dalam penegakan hukum, sistem hukum Pancasila menghendaki kepastian hukum bahwa keadilan telah ditegakkan.

Ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 adalah aturan-aturan pokok negara atau aturan-aturan dasar negara. Dalam hierarki tata susunan norma-norma hukum yang dikembangkan oleh Hans Nawiasky disebut *Staatsgrundgesetz*, yaitu aturan-aturan pokok yang membangun tata hukum dalam negara yang lingkungannya lebih luas lagi.<sup>62</sup>

Hukum dasar negara yang tertulis disebut undang-undang dasar dan yang tidak tertulis disebut konvensi ketatanegaraan atau konvensi konstitusional, ketentuan-ketentuan pada tingkat pertama merupakan persyaratan-persyaratan bagi terbentuknya hukum tertulis, dalam hal ini

---

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> Dedy Mulyadi, *Op. Cit.*, hal. 8.

<sup>62</sup> *Ibid.*

undang-undang dan peraturan yang lebih rendah, sebagaimana halnya norma fundamental negara merupakan persyaratan bagi terbentuknya hukum dasar.<sup>63</sup>

Secara sosiologis, hukum merupakan refleksi dari tata nilai yang diyakini masyarakat sebagai suatu pranata dalam kehidupan pribadi, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam perspektif ini, maka hukum dapat dijadikan sebagai acuan pembaharuan masyarakat sebagaimana konsep *Roscoe Pound* tentang *law is a tool of social engineering*.<sup>64</sup>

Materi muatan hukum selayaknya mampu menangkap aspirasi masyarakat yang tumbuh dan berkembang bukan hanya yang bersifat kekinian, melainkan sebagai acuan dalam mengantisipasi perkembangan sosial, ekonomi, budaya dan politik di masa depan. Pemikiran tersebut menunjukkan bahwa hukum bukan sekedar norma statis yang mengutamakan kepastian dan ketertiban hukum, tetapi merupakan norma-norma yang harus mampu mendinamisasikan dan merekayasa perilaku masyarakat.<sup>65</sup>

#### **D. Penegakan Hukum Politik Uang dalam Pemilihan Kepala Daerah**

Pencetus pertama kali negara hukum adalah Plato (427-347 SM) seorang filosof Yunani murid dari Aristoteles. Di samping itu juga berguru pada Socrates. Plato mengarang buku antara lain *Politeia* dan *Nomoi* adalah merupakan bentuk karyanya. Menurut pendapatnya negara agar membentuk undang-undang dan semua undang-undang itu dihimpun

---

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> Zaenal Arifin Hoesein, *Op. Cit.*, hal. 1.

<sup>65</sup> Bagir Manan, *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian*, Asosiasi Advokad Indonesia, Jakarta, 2009, hal. 164-165.

dalam kitab undang-undang agar terdapat kepastian hukum. Dengan adanya kitab undang-undang ini, masyarakat terbuka untuk mempelajari manfaat menaati hukum. Dengan demikian dasar ketaatannya bukan disebabkan oleh rasa takut dihukum, melainkan oleh kesadaran hukumnya.<sup>66</sup>

Negara hukum tidak asing lagi dalam ilmu pengetahuan ketatanegaraan sejak zaman purba hingga sekarang ini, hanya dalam praktik ketatanegaraan orang masih menyangsikan apakah negara hukum itu sudah sepenuhnya. Hal ini dapat dimengerti karena di dalam praktik, pengertian yang bersih menurut teori masih perlu diperhitungkan dengan faktor-faktor yang nyata yang hidup dalam masyarakat menurut waktu dan tempat.<sup>67</sup>

Ciri khas bagi suatu negara hukum adalah:

1. Pengakuan dan perlindungan atas hak-hak asasi manusia
2. Peradilan yang bebas dari pengaruh suatu kekuasaan atau kekuatan lain dan tidak memihak.
3. Legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya.

Ada berbagai konsep negara hukum yang dikenal selama ini, yaitu:

1. Konsep negara hukum yang liberal, yaitu negara hukum yang hanya menjaga ketertiban masyarakat, dan tidak terlalu aktif dalam menjaga keperluan masyarakat. Jadi mirip dengan konsep negara polisi atau negara penjaga malam (*nachwachter staat*).

---

<sup>66</sup> H. Juhaya S. Praja, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Pustaka Setia, Bandung, 2011, hal. 130.

<sup>67</sup> Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Gramedia, Jakarta, 1980, hal. 26.

2. Konsep negara hukum yang formal, yaitu konsep yang mengajarkan negara di mana pemerintahannya dan seluruh cabang pemerintahannya tunduk kepada hukum tertulis yang berlaku, seperti konstitusi dan undang-undang.
3. Konsep negara hukum yang formal, yakni negara hukum yang harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:
  - a. Adanya pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia.
  - b. Adanya pemisahan kekuasaan.
  - c. Pemerintahan dijalankan berdasarkan kepada undang-undang (hukum tertulis).
  - d. Adanya pengadilan administrasi.<sup>68</sup>

Penegakan hukum merupakan suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan dan tujuan hukum diwujudkan dalam kehidupan nyata. Cita-cita hukum merupakan sekumpulan pikiran dalam pergulatan dan perdebatan politik para fungsionaris dan pembentuk hukum yang diberikan kewenangan oleh negara yang dituangkan secara baku dalam peraturan perundang-undangan.<sup>69</sup>

Hukum mengandung ide dan konsep yang abstrak. Sekalipun abstrak, tapi hukum dibuat untuk diimplementasikan dalam kehidupan sehari-hari. Oleh sebab itu, perlu adanya suatu kegiatan untuk mewujudkan ide-ide tersebut ke dalam masyarakat. Rangkaian kegiatan ini untuk menjadi kegiatan merupakan suatu proses hukum. Jika menyangkut persoalan hukum maka banyak aspek yang saling bersinggungan/melingkupinya. Hukum hendaknya

---

<sup>68</sup> Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, Bandung, 2006, hal. 49.

<sup>69</sup> Zaenal Arin Hoesein, *Op. Cit.*, hal. 129.

dilihat sebagai suatu gejala yang dapat diamati di dalam masyarakat antara lain melalui tingkah laku. Artinya, bahwa perhatian harus ditujukan kepada hubungan antara hukum dengan faktor-faktor nonhukum lainnya, terutama faktor nilai dan sikap serta pandangan masyarakat, yang selanjutnya disebut dengan kultur hukum. Hukum sebagai suatu sistem yang dihadapi adalah kompleks, di satu sisi hukum dipandang sebagai suatu sistem nilai yang secara keseluruhan dipayungi oleh sebuah norma dasar yang disebut *grundnorm* atau *basic norm* sebagai suatu sistem nilai, maka *grundnorm* itu merupakan sumber nilai dan juga sebagai pembatas dalam penerapan hukum. Dalam persepektif yang lain, hukum merupakan bagian dari lingkungan sosialnya dengan demikian, hukum merupakan salah satu sub sistem di antara sub sistem sosial yang lain seperti sosial, budaya, politik, dan ekonomi. Itu berarti hukum tidak dapat dipisahkan dengan masyarakat sebagai basisnya. Hukum senantiasa selalu berhadapan dengan nilai-nilai maupun pola-pola perilaku yang telah mapan dalam masyarakat. Penegakan hukum sebagai suatu proses akan melibatkan berbagai macam komponen yang saling berhubungan, dan bahkan ada yang memiliki tingkat ketergantungan yang cukup erat. Akibatnya ketiadaan salah satu komponen dapat menyebabkan inefisien maupu useles sehingga tujuan hukum yang dicita-citakan sulit terwujud seperti halnya: *personel, information, budget, facilites, substantif law, procedural law*.<sup>70</sup>

Dalam perspektif teoritis, penegakan hukum selalu berkaitan dengan 1) materi hukum, 2) kelembagaan hukum,

---

<sup>70</sup> [www.mengenalhukumindonseia.blogspot.com](http://www.mengenalhukumindonseia.blogspot.com).

3) sumber daya hukum, 4) sarana dan prasarana termasuk IT bidang hukum dan 5) budaya hukum masyarakat. Kelima komponen dalam penegakan hukum memiliki hubungan dan keterkaitan yang erat, bahkan merupakan kesatuan yang tidak terpisahkan dan memiliki hubungan dan keterkaitan yang erat, bahkan merupakan kesatuan yang tidak terpisahkan.<sup>71</sup>

Harus diingat bahwa berbicara hukum itu adalah berbicara tentang dinamika, yaitu berbicara dalam konteks tantangan dan di sisi lain jawaban dalam suatu persoalan (*challenge and response*) dan hukum itu sendiri memang seharusnya dirancang berdasarkan asumsi-asumsi tertentu, keadaan-keadaan tertentu, teritorial-teritorial tertentu, prinsip-prinsip tertentu dan dalam normalisasi-normalisasi tertentu serta pada susunan institusi-institusi hukum tertentu.<sup>72</sup>

Menurut Satjipto Rahardjo, dinamika hukum itu mengikuti pola tantangan dan jawaban (*challenge and response*). Hukum itu dirancang berdasarkan asumsi-asumsi tertentu, yang kita sebut sebagai keadaan normal. Normalisasi itulah yang dipakai sebagai bahan untuk menyusun sekalian kelengkapan suatu bangsa dalam berhukum, seperti susunan institut-institut hukum, kewenangan, prosedur, dan sebagainya. Maka manakala keadaan normal itu tidak lagi ada, hukum tidak lagi dapat bertahan lebih lama dengan cara berhukum yang lama.<sup>73</sup>

Perkembangan hukum antara aliran satu dengan yang lain kerap bahkan sebagian berfungsi berpolemik, bisa

---

<sup>71</sup> *Ibid.*, hal. 128.

<sup>72</sup> Sabian Utsman, *Op. Cit.*, hal. 6.

<sup>73</sup> *Ibid.*



positivistik, maupun dalam bentuk lainya. Hal ini berakar dari hakikat perubahan dengan segala konsekuensinya. Memaknai hukum sebagai perangkat peraturan yang mengatur masyarakat, barulah berarti apabila senyatanya didukung oleh sistem sanksi yang tegas dan jelas sehingga tegaknya suatu keadilan.<sup>74</sup> Mengingat permasalahan negara adalah juga merupakan masalah bersama, kaitan dengan penegakan supremasi hukum adalah permasalahan bangsa Indonesia yang paling besar dan mendesak, sehingga sangatlah tepat apabila kritikan terhadap permasalahan hukum tersebut juga harus disertai pemecahannya.

Hukum adalah gejala dalam kemasyarakatan yang majemuk, yang mempunyai banyak aspek, dimensi dan faset. Hukum berakar dan berbentuk dalam proses interaksi berbagai aspek kemasyarakatan (politik, ekonomi, sosial, budaya, teknologi, keagamaan, dan sebagainya), dibentuk dan ikut membentuk tatanan masyarakat dengan berbagai sifatnya, namun sekaligus ikut menentukan bentuk dan sifat masyarakat itu sendiri.<sup>75</sup>

Karena termasuk kebutuhan esensial manusia dan dampaknya terhadap kehidupan manusia individual, ditambah pula dengan kemajemukannya, maka sudah sejak jaman Yunani Kuno, hukum menarik perhatian dan menjadi diskursus di kalangan para cendekiawan. Kemajemukan hukum menyebabkan hukum itu dapat dipelajari dari berbagai sudut pandang.<sup>76</sup>

Konsep Negara Hukum atau *Rule of Law*, ada pula yang menggunakan istilah *Rechstaat* merupakan konsep negara yang

---

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> Bernard Aries Sidharta, *Op. Cit.*, hal. 116.

<sup>76</sup> *Ibid.*

dianggap paling ideal untuk saat ini meskipun konsep tersebut dijalankan dengan persepsi yang berbeda-beda. Terhadap istilah *rule of law* dalam bahasa Indonesia diterjemahkan menjadi supremasi hukum (*supremacy of law*) atau pemerintahan berdasarkan atas hukum. Di samping itu juga sering digunakan dengan istilah negara hukum (*government by law*) atau *rechstaat* untuk penggunaan istilah tersebut.

Keinginan bahwa suatu pemerintah harus diatur oleh hukum sudah lama ada dalam sejarah. Filosof Yunani, Plato, dalam bukunya *Republic* memang menginginkan agar negara diperintah oleh "raja filosof" sehingga negara tersebut dapat diperintah secara bijaksana tanpa perlu tunduk kepada hukum.<sup>77</sup>

Tetapi keadaan yang ideal hampir tidak dapat diwujudkan dalam kenyataan. Karenanya menurut Plato, sebagaimana yang dituliskannya dalam *Laws* bahwa sebagai pilihan terbaik yang kedua, negara harus diperintah oleh seorang kepala negara yang tunduk kepada aturan-aturan yang berlaku.

Demikian juga Aristoteles, lebih realistis, dalam bukunya *Politics* menyimpulkan bahwa negara memang harus diperintah oleh kepala negara yang tunduk kepada hukum yang berlaku (*rule of law*).<sup>78</sup>

Selanjutnya di zaman abad pertengahan muncul konsep hukum tertinggi atau hukum suci yang berasal dari Tuhan atau dari alam. Kepada hukum tertinggi semua orang termasuk pemimpin negara harus tunduk. Konsep hukum tertinggi itu kemudian berkembang ke dalam konsep

---

<sup>77</sup> Munir Faudy, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsaat)*, Op. Cit., hal. 27.

<sup>78</sup> *Ibid.*

kontitusi, karena hukum yang tertinggi harus ditulis dalam konstitusi, terhadap mana semua orang harus tunduk, termasuk kepala negara.<sup>79</sup>

Pemuatan materi hukum tertinggi ke dalam konstitusi ini diperlukan berhubung hukum alam dan hukum agama yang tidak tertulis, atau tidak jelas tertulis sering disalahgunakan, dan penerapannya sering melenceng. Baru kemudian setelah zaman *Renaissance* ketika berkembang paham individualisme terutama yang dianut oleh kelas menengah dan para penganut paham pasar bebas yang bersifat kapitalisme, maka konsep pemerintahan yang berdasarkan atas hukum menemukan bentuknya yang modern.<sup>80</sup>

Untuk menjamin kekuasaan yang dimiliki oleh setiap penyelenggara negara akan dilaksanakan sesuai dengan alasan pemberian kekuasaan itu sendiri serta mencegah tidak terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, maka pemberian dan penyelenggaraan kekuasaan itu harus berdasarkan hukum. Inilah makna prinsip negara hukum baik dalam konteks *rechstaat* maupun *rule of law*. Hukum ialah piranti lunak (*software*) yang mengarahkan, membatasi, serta mengontrol penyelenggara negara.<sup>81</sup>

Tanpa hukum negara bisa sewenang-wenang sehingga hukum dalam konteks ini adalah batas-batas kebebasan antara individu dan penguasa dalam setiap interaksi hingga hukum menjadi perlindungan jaminan tercapainya kesejahteraan umum. Konsep kesejahteraan umum tidak hanya mencakup

---

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> Mahfud MD, *Saatnya Hati Nurani Berbicara*, Seminar Nasional Dewan Pimpinan Partai Hanura, Jakarta, 8 Januari 2009, hal. 2.

deskripsi mengenai sebuah cara pengorganisasian kesejahteraan (*welfare*) atau pelayanan sosial.<sup>82</sup>

Tanpa hukum negara bisa sewenang-wenang sehingga hukum dalam konteks ini adalah batas-batas kebebasan antara individu dan penguasa dalam setiap interaksi hingga hukum menjadi perlindungan dan jaminan tercapainya kesejahteraan umum. Di satu sisi demokratisasi hubungan antar warga negara dengan negara cukup penting untuk menjaga filosofi bahwa kedaulatan rakyat merupakan sumber utama kekuasaan yang dimiliki negara. Sehingga hukum digunakan negara dalam berkuasa harus juga memiliki karakter hukum yang demokratis. Dengan demikian diperlukan konsep negara demokratis untuk menjaga hubungan antar negara dan warga negara. Konsep negara hukum demokratis inilah yang saat ini banyak dijadikan rujukan dalam mengimplementasikan praktik negara hukum di tengah gelombang demokrasi.<sup>83</sup>

Konsep negara hukum memiliki akar historis dalam memperjuangkan nilai-nilai demokratis. Konsepsi tentang negara hukum secara garis besar terdiri dari 2 (dua) konsep, yakni aliran *the rule of law* dan *rechstaat*.<sup>84</sup>

Istilah *rechstaat* mulai populer di Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran itu sudah lama adanya. Sedangkan istilah *the rule of law* mulai populer dengan terbitnya sebuah buku dari Albert Venn Dicey tahun 1885 dengan judul *Introduction to the study the law of the constitution*. Selanjutnya

---

<sup>82</sup> Irvan Mawardi, *Op. Cit.*, hal. 35.

<sup>83</sup> *Ibid.*, hal. 37.

<sup>84</sup> A. Muhammad Asrun, *Krisis Peradilan Mahkamah Agung di Bawah Soeharto*, Elsam, Jakarta, 2004, hal. 42.

pada abad ke 19, F J. Stahl memunculkan konsep negara hukum yang diilhami oleh Immanuel Kant.<sup>85</sup>

Freiderich J. Stahl menyusun unsur-unsur utama dari negara hukum formal sebagai berikut:

1. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
2. Untuk melindungi hak asasi tersebut maka penyelenggara negara harus berdasarkan teori trias politica pemerintah menjalankan tugasnya berdasarkan atas undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*);
3. Apabila pemerintah dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang masih melanggar hak asasi (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi yang akan menyesuaikannya.<sup>86</sup>

Agak berbeda dengan konsepsi negara hukum di Eropa Kontinental, pada wilayah Anglo Saxon muncul pula konsep negara hukum (*rule of law*) dari AV. Dicey dengan unsur-unsurnya sebagai berikut:

1. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*), tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of the arbitrary power*) dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum apabila melanggar hukum.
2. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun pejabat;

---

<sup>85</sup> Irvan Mawardi, *Op. Cit.*, hal. 36-37.

<sup>86</sup> *Ibid.*

3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang serta keputusan-keputusan pengadilan.<sup>87</sup>

Menurut Bagir Manan, paling tidak ada tiga teori atau konsep negara hukum, yaitu persamaan di hadapan hukum, tidak ada kekuasaan di atas hukum, dan hukum adalah kekuasaan tertinggi (*supreme*).<sup>88</sup>

Tiga konsep dasar tersebut secara hakiki ditujukan pada penguasa, yaitu sebagai cara membatasi kekuasaan agar tidak sewenang-wenang. Dalam perkembangannya, pengertian pembatasan kekuasaan, tidak hanya terbatas pada kekuasaan sewenang-wenang (*arbitrary, willekeur*). Pembatasan kekuasaan juga mencakup larangan melampaui wewenang (*detournement de pouvoir*), kewajiban mentaati prinsip-prinsip *fairnees* (*procedural fairnees*) dalam menetapkan keputusan, dan lain-lain.<sup>89</sup>

Negara dapat dikatakan sebagai Negara Hukum (*Rule of Law*) bilamana superioritas hukum telah dijadikan sebagai aturan main (*fair play*) dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, terutama dalam dalam memelihara ketertiban dan perlindungan terhadap hak-hak warganya.

John Locke telah menginsyaratkan tiga unsur suatu negara hukum, yaitu:

1. Adanya hukum yang mengatur bagaimana anggota masyarakat dapat menikmati hak asasnya dengan damai;
2. Adanya suatu badan yang dapat menyelesaikan sengketa yang timbul di bidang pemerintahan.

---

<sup>87</sup> *Ibid.*, hal. 37-38.

<sup>88</sup> Bagir Manan, *Op. Cit.*, hal. 13.

<sup>89</sup> *Ibid.*

3. Adanya badan yang tersedia diadakan untuk penyelesaian sengketa yang timbul di antara sesama anggota masyarakat.<sup>90</sup>

Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Namun bagaimana cetak biru dan desain makro penjabaran ide Negara Hukum itu, selama ini belum pernah dirumuskan secara komprehensif, yang ada hanya pembangunan di bidang hukum yang bersifat sektoral.<sup>91</sup>

Penghormatan terhadap supremasi hukum tidak hanya dimaksud dengan galaknya pembangunan dan pembentukan hukum dalam arti, peraturan perundang-undangan akan tetapi bagaimana hukum yang dibentuk itu benar-benar dapat diberlakukan dan dilaksanakan, sehingga hukum berfungsi sebagai sarana (*tool*) penggerak aktifitas kehidupan bernegara, pemerintahan dan kemasyarakatan. Supremasi hukum hanya akan berarti bila ada penegakan hukum dan penegakan hukum hanya mempunyai nilai evaluatif jika disertai dengan pemberlakuan hukum yang responsif. Artinya, superioritas hukum akan terjelma dengan suatu penegakan hukum yang bersendikan dengan prinsip persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) dengan dilandasi nilai dan rasa keadilan.<sup>92</sup>

Hukum merupakan rule “*of the games*”, aturan-aturan permainan yang akan mencegah atau menghalang-halangi penguasa dan manusia biasa berbuat sewenang-wenang. Hukum merupakan batas-batas kebebasan individu dan

---

<sup>90</sup> *Hukum-on.blogspot.co.id.*

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> *Ibid.*

penguasa dalam setiap interaksi kemasyarakatan, sehingga hukum akan merupakan perlindungan atas ketenteraman umum dan keadilan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan manusia.<sup>93</sup>

Allah SWT telah berfirman agar manusia menegakkan hukum yang adil sebagaimana dalam Al-Qur'an,

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu supaya menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. (Qur'an Surat An-Nisa: 58)<sup>94</sup>

“Sesungguhnya Kami menjadikan kamu khalifah (penguasa) di muka bumi, maka berilah keputusan (perkara) di antara manusia dengan adil dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu, karena ia akan menyesatkan kamu dari jalan Allah.” (QS. Sad: 26)

Penegakan hukum adalah merupakan salah satu unsur negara hukum dalam hubungannya dengan supremasi hukum. Hukum harus ditegakkan kepada siapa pun yang melanggar hukum baik pidana, perdata maupun tata usaha negara. Dalam penegakan hukum pelanggaran pidana terutama dalam masalah politik uang atau pemberian uang dan materi lainnya dalam pemilihan umum, termasuk pula pemilihan kepala daerah masalah penegakan hukum

---

<sup>93</sup> Abdul Mukhtie Fadjar, *Perjuangan untuk Sebuah Negara Hukum yang Bermartabat*, dalam Hariyono, *et. al.*, hal. 2.

<sup>94</sup> *Al-Quran dan Terjemahnya dengan Transliterasi*, Karya Toha Putra, Semarang, 1998, hal. 163.



terhadap pelanggar hukum terutama masalah politik uang memang dijalankan. Akan tetapi penegakan hukum ini hanya terbatas pada pelaku politik uang yang pelakunya hanya masyarakat kecil. Jarang terjadi dan bahkan belum pernah dilakukan penegakan hukum politik uang dikenakan kepada calon pasangan kepala daerah. Syarat untuk adanya bukti formil dan bukti materiel yang disyaratkan oleh Penyidik Kepolisian Republik Indonesia, terutama yang tergabung dalam Sentra Gerakan Hukum Terpadu (Gakumdu) ternyata sangat sulit untuk dipenuhi oleh Panitia atau Badan Pengawas Pemilihan Umum. Di satu sisi belum ada pelaku yang tertangkap tangan dengan membawa uang milyaran rupiah. Barangkali saja apabila seseorang bisa tertangkap tangan dengan membawa bukti uang milyaran rupiah, kemungkinan ada dugaan bahwa pelakunya atau mungkin yang menyuruh lakukan adalah calon pasangan kepala daerah. Akan tetapi selama ini yang bisa tertangkap tangan hanya pelaku pemberian uang antara Rp.10.000,- (sepulu ribu rupiah) sampai Rp.50.000,- (lima puluh ribu Rupiah), sehingga sulit untuk menjangkau siapa aktor yang menyuruh lakukan pembagian uang dalam setiap penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah.<sup>95</sup>

Trias Politika adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri atas tiga macam kekuasaan: pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule making*); kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule*

---

<sup>95</sup> Wawancara Kepala Badan Pengawas Pemilu Jawa Tengah, November 2015.

*application function*); ketiga, kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule adjudication function*). Trias politika adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan (*functions*) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian hak-hak asasi warga negara lebih terjamin.<sup>96</sup>

Doktrin ini untuk pertama kalinya dikemukakan oleh John Lock (1632-1704), di mana menurut pendapatnya kekuasaan pada dasarnya dibagi menjadi tiga, yaitu legislatif, ialah kekuasaan untuk membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif ialah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang dan di dalamnya termasuk kekuasaan mengadili. Locke, memandang mengadili itu termasuk dalam *uitvoering*, yaitu termasuk pelaksanaan undang-undang, dan kekuasaan *federatif*, ialah menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain. Ketiga kekuasaan tersebut harus terpisah satu dengan lainnya.<sup>97</sup> Beberapa puluh tahun kemudian tepatnya pada tahun 178 filsuf Prancis, Montesqieau mengembangkan lebih lanjut pemikiran Locke ini dalam bukunya *L'Esprit de Lois (The Spirit of the Law)*. Dalam uraiannya, ia membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Menurutny, ketiga kekuasaan tersebut haruslah terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya.

---

<sup>96</sup> Miriam Budiarjo, *Op. Cit.*, hal. 282.

<sup>97</sup> *Ibid.*

Kekuasaan eksekutif biasanya dipegang oleh badan eksekutif, di beberapa negara demokratis badan eksekutif biasanya terdiri atas kepala negara seperti raja atau presiden, beserta menteri-menterinya. Dalam sistem presidensial menteri-menteri merupakan pembantu presiden dan langsung dipimpin olehnya, sedangkan dalam sistem parlementer para menteri dipimpin oleh seorang perdana menteri. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur kekuasaan Pemerintahan Negara dalam Pasal 4 yang menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-Undang Dasar. Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden. Pasal 17 menyatakan Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara, menteri-menteri negara itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Adapun Pasal 18 mengatur tentang Pemerintah Daerah, di mana pada intinya mengatur tentang pembagian Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi provinsi, kabupaten, dan kota dan masing-masing dipimpin oleh seorang gubernur, bupati, dan walikota yang dipilih secara demokratis melalui pemilihan umum.

Pemilihan umum adalah sarana untuk mewujudkan demokrasi dalam suatu negara. Substansi pemilihan umum adalah penyampaian suara rakyat untuk membentuk lembaga perwakilan dan pemerintahan sebagai penyelenggara negara. Suara rakyat diwujudkan dalam bentuk hak pilih, yaitu hak untuk memilih wakil dari berbagai calon, termasuk pula calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Sebagai suatu hak, hak memilih harus dipenuhi dan sesuai dengan amanat konstitusi. Hal itu merupakan tanggung jawab negara yang dalam

pelaksanaannya di Indonesia oleh Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum.

Dari segi kelembagaan prinsip kedaulatan rakyat itu biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*cheks and balances*). Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.<sup>98</sup>

Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Pelaksanaan paham kedaulatan rakyat di Indonesia kemudian diwujudkan dalam beberapa pemilihan umum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:

Pasal 2 Ayat (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Pasal 6 A Ayat (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

---

<sup>98</sup> *Ibid.*

Pasal 18 Ayat (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

Sebelum adanya perubahan Undang-Undang Dasar 1945 masalah pemilihan kepala daerah tidak diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 hanya mengatur “Pembagian daerah Indonesia atas dasar daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.”

Undang-Undang Dasar 1945 tidak mengatur secara tegas bagaimanakah kepala daerah dipimpin. Pada zaman pemerintahan orde lama melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Mengenai pemilihan Kepala Daerah diatur dalam Pasal 23 yang mengatur:

- (1) Kepala Daerah dipilih menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang.
- (2) Cara pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah ditetapkan dengan Undang-Undang.

Pasal 24:

- (1) Sebelum Undang-undang tersebut dalam Pasal 23 Ayat (1) ada, untuk sementara waktu Kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan dan pengetahuan yang diperlukan bagi jabatan tersebut menurut ketentuan-ketentuan tersebut dalam Ayat (2) sampai dengan 7.

- (2) Hasil pemilihan Kepala Daerah dimaksud dalam Ayat (1) memerlukan pengesahan lebih dahulu dari:
  - a. Presiden apabila mengenai Kepala Daerah Tingkat ke I.
  - b. Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya apabila mengenai Kepala Daerah dari Tingkat ke II dan ke III.
- (3) Kepala Daerah dipilih untuk satu masa pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau bagi mereka yang dipilih antar waktu guna mengisi lowongan Kepala Daerah, untuk sisa masa pemilihan tersebut.

Dengan berlakunya Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah, maka Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tidak berlaku lagi.

Mengenai pemilihan Kepala Daerah dalam Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 diatur dalam Pasal 4 yang menyatakan:

- (1) Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh:
  - a. Presiden bagi Daerah Tingkat I dan
  - b. Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah bagi Daerah Tingkat II
- (2) Seorang Kepala Daerah diangkat dari antara calon-calon yang diajukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.
- (3) Presiden dan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah masing-masing boleh menetapkan pengangkatan Kepala Daerah Tingkat I dan Kepala Daerah Tingkat II di luar pencalonan termaksud pada Ayat (2) pasal ini.
- (4) Pengangkatan Kepala Daerah tersebut pada Ayat (1) pasal ini dilakukan dengan mengingat syarat-syarat pendidikan, kecakapan dan pengalaman

dalam pemerintahan yang ditetapkan dalam Peraturan Presiden.

- (5) Kepala Daerah adalah Pegawai Negara, yang nama dan jabatan dan gelarnya, kedudukannya dan penghasilannya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden.
- (6) Kepala Daerah diangkat untuk suatu masa jabatan yang sama dengan masa duduk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan, tetapi dapat diangkat kembali setelah masa jabatannya berakhir.
- (7) Kepala Daerah tidak dapat diberhentikan karena sesuatu Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, maka tidak berlaku lagi Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1959.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 mengatur tentang Pemilihan Kepala Daerah dalam Pasal 11 yang lengkapnya berbunyi sebagai berikut:

Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh:

- a. Presiden bagi Daerah Tingkat I
- b. Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden bagi daerah Tingkat II dan
- c. Kepala Daerah Tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri bagi Daerah Tingkat III yang ada dalam Daerah Tingkat I.

Pasal 12

- (1) Kepala Daerah Tingkat I diangkat oleh Presiden dari sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya

- empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.
- (2) Apabila dari pencalonan itu tidak ada yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi Kepala Daerah, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan diminta oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden untuk mengajukan pencalonan yang kedua disertai dengan keterangan tentang alasan-alasan yang menjadi dasar penolakan terhadap pencalonan pertama.
  - (3) Apabila juga pada pencalonan yang kedua seperti yang dimaksud Ayat (2) di atas tidak ada calon yang memenuhi syarat, maka Presiden mengangkat seorang Kepala Daerah di luar pencalonan.

#### Pasal 13

- (1) Kepala Daerah Tingkat II diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden dari sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.
- (2) Apabila dari pencalonan itu tidak ada calon yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi Kepala Daerah oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan diminta oleh Menteri Dalam Negeri untuk mengajukan pencalonan yang kedua dengan disertai keterangan dan alasan-alasan yang menjadi dasar penolakan terhadap pencalonan pertama.
- (3) Apabila juga dalam pencalonan yang kedua seperti dimaksud dalam Ayat (2) di atas tidak ada, ada calon yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi Kepala Daerah oleh Menteri Dalam Negeri



dengan persetujuan Presiden, maka Presiden mengangkat Kepala Daerah di luar pencalonan.

Pasal 14

- (1) Kepala Daerah Tingkat III diangkat oleh Kepala Daerah Tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri dengan sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.
- (2) Apabila dari pencalonan itu tidak ada yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi Kepala Daerah Tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan diminta oleh Kepala Daerah Tingkat I untuk mengajukan pencalonan yang kedua dengan disertai keterangan tentang alasan-alasan yang menjadi dasar penolakan terhadap pencalonan pertama.
- (3) Apabila juga pada pencalonan yang kedua seperti dimaksud dalam Ayat (2) di atas tidak ada calon yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi Kepala Daerah oleh Kepala Daerah Tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri, maka Menteri Dalam Negeri mengangkat Kepala Daerah di luar pencalonan.

Bergantinya pemerintahan dari Pemerintah Orde Lama kepada Pemerintah Orde Baru juga telah merubah Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 maka secara resmi telah mencabut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok

Pemerintahan di Daerah mengatur pemilihan Kepala Daerah dalam pasal-pasal sebagai berikut:

Pasal 15

- (1) Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Menteri Dalam Negeri.
- (2) Hasil pemilihan yang dimaksud dalam Ayat (1) pasal ini diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang di antaranya.
- (3) Tata cara pelaksanaan ketentuan yang dimaksud dalam Ayat (1) pasal ini diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri.

Pasal 16

- (1) Kepala Daerah Tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat/Pimpinan Fraksi-Fraksi dengan Gubernur Kepala Daerah.
- (2) Hasil pemilihan yang dimaksud dalam Ayat (1) pasal ini diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Kepala Daerah sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang di antaranya.

- (3) Tata cara pelaksanaan ketentuan yang dimaksud dalam Ayat (1) pasal ini diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri.

Selanjutnya dengan adanya gerakan reformasi pada tahun 1998 dan kemudian disusul dengan turunnya Presiden Soeharto dari jabatannya, maka berakhir sudah era pemerintahan orde baru. Salah dari hasil reformasi adalah dengan diajukannya Pemilihan Umum Anggota DPR pada Tahun 1999. Hasil pemilihan umum tahun 1999 telah membentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat yang antara lain telah merubah Undang-Undang Dasar 1945 untuk pertama kalinya pada tahun 1999. Hasil dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945 nampak dalam ketentuan Pasal 18 Ayat (4) yang mengatur bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.

Sebelum adanya perubahan terhadap ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 mengenai Pemilihan Kepala Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah membawa harapan baru terwujudnya demokrasi politik di tingkat lokal. Salah satu indikator bagi terwujudnya harapan tersebut adalah adanya kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai representasi rakyat daerah dalam memilih dan memberhentikan kepala daerah. Pasal 34 sampai dengan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan tegas mengatur tugas, fungsi dan kewenangan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah dalam pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah.<sup>99</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun 2000, proses pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan melalui beberapa tahapan yaitu, pendaftaran, penyaringan, penetapan pasangan calon, rapat paripurna khusus, pengiriman berkas pemilihan, pengesahan dan pelantikan. Semua tahapan tersebut dirancang agar Kepala Daerah terpilih adalah benar-benar adalah pemimpin yang mumpuni, yaitu memenuhi kualifikasi administratif yang disyaratkan, mengenal dan dikenal oleh masyarakat daerah, memiliki kompetensi dan kapabilitas, serta memiliki visi, misi dan strategi membangun daerah.<sup>100</sup>

Menurut H. Syauckani ada beberapa hal yang menonjol dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, antara lain dalam penguatan rakyat melalui Dewan Perwakilan Rakyat, artinya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 membuka peluang yang sangat besar bagi penguatan masyarakat di daerah dengan diperkuatnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Penguatan tersebut baik dalam proses rekrutmen politik lokal, ataupun dalam pembuatan kebijaksanaan publik.<sup>101</sup>

Hal ini tentunya berbeda ketika berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Sebagaimana diketahui mengenai pemilihan Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, tugas dan

---

<sup>99</sup> Bambang Purwoko, *Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah antara Regulasi dan Realitas Politik*, dalam Abdul Gaffar Karim, *et. al.*, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, *Op. Cit.*, hal. 191.

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> H. Syauckani, *HR. et. al.*, *Op. Cit.*, hal. 191.

fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya sebatas memilih saja minimal 2 (dua) dan maksimal 5 (lima) orang calon Kepala Daerah. Selanjutnya minimal 2 (dua) orang Calon Kepala Daerah tersebut dikirimkan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur Kepala Daerah, serta Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati dan Walikota. Adapun yang menentukan siapakah yang bakal menjadi Kepala Daerah, adalah Pemerintah Pusat bukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dengan demikian representasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai wakil rakyat daerah dalam melaksanakan kedaulatannya, yaitu memilih Kepala Daerah hanya sebatas mengajukan saja sedangkan yang memilih adalah Pemerintah Pusat, dalam hal ini adalah Presiden dan Menteri Dalam Negeri. Di samping itu sebenarnya siapakah nanti yang akan menjadi Kepala Daerah semuanya sudah diatur skenarionya oleh Pemerintah Pusat. Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai representasi atas kedaulatan rakyat daerah sebatas formalitas saja tidak lebih dari itu.

Terlihat jelas perbedaan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 di mana peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam memilih Kepala Daerah mulai dari pencalonan hingga pemilihan adalah sangat dominan.

Esensi diaturnya kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam memilih Kepala Daerah adalah sebagai upaya untuk mewujudkan otonomi daerah yang pada gilirannya bermuara pada proses demokrasi di daerah. Namun demikian pelaksanaan kewenangan besar Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut justru kontra produktif dan bagi penghambat bagi berlangsungnya proses politik yang demokratis. Sebagai wakil rakyat pilihan, pilihan

politik anggota Dewan Perwakilan Rakyat seringkali berlawanan dengan kehendak mayoritas rakyat daerah. Dukungan mayoritas rakyat terhadap calon Kepala Daerah tidak otomatis melancarkan jalan yang bersangkutan untuk menduduki posisi yang paling berkuasa di provinsi, kabupaten maupun kota. Sebaliknya keberatan dan penolakan masyarakat yang disalurkan melalui jalur dan mekanisme apapun tidak akan mampu menghadang tampilnya seseorang yang karena kepandaian dan kelihaiannya sanggup mempengaruhi mayoritas anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk memilihnya.<sup>102</sup>

Sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Dalam rangka penyelenggaraan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab tersebut, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai peranan yang sangat strategis di bidang penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat dan bertanggung jawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan daerah.<sup>103</sup>

Kepala Daerah dan Wakilnya adalah pejabat negara, karena itu dalam melakukan tugas dan fungsinya sebagai pejabat negara perlu diberikan hak keuangan dalam bentuk gaji dan tunjangan yang dibiayai melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Namun dalam melaksanakan kedudukannya sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah perlu didukung dengan biaya untuk

---

<sup>102</sup> Bambang Purwoko, *Op. Cit.*, hal. 203.

<sup>103</sup> Dedy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Pemerintah Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hal. 62.

menunjang kegiatan operasional Kepala Daerah dalam rangka koordinasi, penanggulangan kerawanan sosial, perlindungan masyarakat dan kegiatan-kegiatan lain yang berkaitan dengan pembinaan kesatuan dan persatuan bangsa, yang dibiayai melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.<sup>104</sup>

Dalam waktu yang cukup lama sejak Orde Baru, Pemerintahan Indonesia telah tergiring untuk menjadikan paradigma pembangunan sebagai landasan nilai yang menjadi acuan dari semua kebijakan pemerintahan. Garis-garis Besar Haluan Negara dan Repelita sebagai instrumen utama dari penyelenggaraan pemerintahan Orde Baru sarat dengan konsep dan rencana pembangunan. Karena itu, pemerintah mengambil peran sebagai agen utama dari pembangunan nasional, tujuannya jelas adalah akselerasi pembangunan.<sup>105</sup>

Akibat dari penerapan pendekatan terpusat itu adalah semakin kuatnya ketergantungan daerah kepada pemerintah pusat. Inilah akar dari hubungan pusat-daerah yang bersifat patronasi. Pada gilirannya hal ini kemudian mematikan kemampuan prakarsa dan daya kreativitas pemerintah dan masyarakat daerah.<sup>106</sup>

Maka, sebagai bangsa yang berupaya cerdas kita harus berani mengubah pola hubungan pusat-daerah yang paternalistik dan sentralistik menjadi pola hubungan yang bersifat kemitraan dan desentralistik. Itulah yang kemudian tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor

---

<sup>104</sup> *Ibid.*

<sup>105</sup> Syaukani HS., *et. al.*, *Op. Cit.*, hal. 168.

<sup>106</sup> *Ibid.*, hal. 169.

25 Tahun 1999 tentang Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah.<sup>107</sup>

Dalam hal demokrasi dan demokratisasi di daerah diperlihatkan dalam dua hal utama, yaitu mengenai rekrutmen pejabat pemerintah daerah, dan yang kedua adalah menyangkut proses legislasi di daerah. Menyangkut rekrutmen pejabat di daerah, undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini memberikan kewenangan sepenuhnya kepada masyarakat di daerah, melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik di Provinsi, Kabupaten, maupun Kota. Tidak ada lagi campur tangan pemerintah Pusat melalui Menteri Dalam Negeri, Menteri Sekretaris Negara, dan Panglima Tentara Nasional Indonesia. Siapa yang akan menjadi Gubernur, Bupati, dan Walikota sepenuhnya diserahkan kepada masyarakat di daerah untuk menentukannya. Jelas ini merupakan sesuatu yang baru sama sekali dan sekaligus merupakan usaha untuk memberdayakan masyarakat rakyat di daerah dalam hubungannya dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat, terutama di daerah meskipun masyarakat tidak secara langsung melaksanakan pemilihan Kepala Daerah. Akan tetapi hal ini jelas sangat berbeda ketika pemerintahan Orde Lama maupun Orde Baru masih berkuasa, di mana pemilihan Kepala Daerah didominasi oleh Pemerintah Pusat lewat produk undang-undang pemerintahan daerah yang sengaja diciptakan untuk itu.

Di samping itu pula diharapkan dengan model pemilihan semacam ini maka masyarakat di daerah lebih memiliki kepercayaan dan memberikan dukungan yang kuat

---

<sup>107</sup> *Ibid.*



kepada pemimpin daerah, terutama Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, karena para pejabat tersebut merupakan figur-figur yang mereka pilih sendiri dan percayakan untuk penyelenggaraan pemerintahan di lingkungan mereka.<sup>108</sup>

Sejalan dengan perubahan kedua Undang-Undang Dasar 1945 maka telah merubah pula Pasal 18 menjadi 7 (tujuh) Ayat yang meliputi:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahn daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintaah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

---

<sup>108</sup> *Ibid.*

- (6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pelaksanaan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilaksanakan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Mengenai pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 mengaturnya dalam pasal tersendiri, yaitu Pasal 24.

Pasal 24 Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur sebagai berikut:

- (1) Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah.
- (2) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut Bupati, dan untuk kota disebut Walikota.
- (3) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah.
- (4) Wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) untuk Provinsi disebut Wakil Gubernur, untuk Kabupaten disebut Wakil Bupati dan untuk Kota disebut Wakil Walikota.
- (5) Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) dan Ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat daerah yang bersangkutan.

Seiring dengan berjalannya waktu dan salah satunya akibat mahalannya biaya politik dalam mengikuti pemilihan kepala daerah, oleh pemerintah kemudian diadakan evaluasi dalam praktik pemilihan kepala daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang selama ini telah dijadikan sebagai dasar pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Asas dalam pemilihan kepala daerah diatur dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menyatakan Pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pasal 5 Ayat (1) menyatakan Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk pertama kalinya pemilihan kepala daerah secara serentak telah dilaksanakan pada tanggal 9 Desember 2015.

Problema penegakan hukum di Indonesia sebenarnya sulit untuk diruntut bagaikan mencari suatu lingkaran setan sehingga membuat kejahatan semakin berdaulat (merajalela).

Kalau saja kita mau jujur untuk mengkritisi kondisi yang telah dan sedang berkembang dengan begitu pesat dan merisaukan dunia peradilan kita, maka kita lihat pertama mungkin bermuara pada kekecewaan masyarakat yang telah lama (terlebih pada zaman Orde Baru) menyaksikan dan merasakan betapa ketidakadilan itu berada di mana-mana di hampir semua lini kehidupan.<sup>109</sup>

Selama ini penegakan hukum hanya ditujukan kepada pelaku hukum dianggap telah ditegakkan jika pelaku telah

---

<sup>109</sup> *Ibid.*, hal. 17.

diproses dan dihukum. Korban kejahatan dianggap telah mendapat keadilan apabila pelaku telah dijatuhi hukuman. Namun keadilan yang diperoleh hanya keadilan prosedural semata, keadilan substantif yang seharusnya didapatkan cenderung tidak mendapatkan perhatian. Korban seolah hanya sebagai pembuka berlangsungnya proses peradilan pidana tetapi hukum yang ditegakkan tidak berdampak positif terhadap korban itu sendiri.<sup>110</sup>

Penegakkan hukum (*law enforcement*) merupakan rangkaian proses untuk menjabarkan nilai, ide, cita yang abstrak dan selanjutnya menjadi tujuan hukum. Cita hukum dan tujuan hukum memuat nilai-nilai moral, yakni keadilan (*rechtvaardigheid*), kepastian (*rechtszekerheid*) dan kemanfaatan (*doelmatigheid*).<sup>111</sup>

Secara konsepsional dari penegakkan hukum terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantahkan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian dalam pergaulan hidup.<sup>112</sup>

Di dalam sistem peradilan pidana terdapat unsur kepolisian, kejaksaan, pengadilan, serta lembaga pemasyarakatan. Kesemua instansi tersebut bekerja untuk menanggulangi kejahatan yang terjadi. Pelaku kejahatan

---

<sup>110</sup> Rena Yulia, *Penegakkan Hukum Progresif sebagai Alternatif dalam Mewujudkan Keadilan Substantif bagi korban Kejahatan*, dalam Moh. Mahfud, MD, *et. al*, *Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*, hal. 352.

<sup>111</sup> Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1984, hal. 127.

<sup>112</sup> Soerjono Soekanto, dalam Didik Sukriono, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi*, Setara Pres, Malang, 2013, hal. 85.

ditangkap, disidik, dituntut untuk diperiksa di pengadilan guna mempertanggungjawabkan perbuatan yang dilakukan oleh pelaku. Selanjutnya pengadilan menjatuhkan hukuman baik denda maupun penjara bagi pelaku kejahatan. Demikian pula dalam pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah telah disiapkan lembaga yang namanya Gerakan Hukum Terpadu, terdiri dari unsur Badan Pengawas (untuk tingkat Pusat dan Provinsi), Panitia Pengawas (untuk tingkat Kabupaten dan Kota), Penyidik Kepolisian, dan Jaksa Penuntut Umum dan Pengadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 145 dan 146 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Pasal 145 mengatur bahwa tindak pidana Pemilihan merupakan pelanggaran atau kejahatan terhadap ketentuan Pemilihan sebagaimana diatur dalam undang-undang ini.

Pemilihan Kepala Daerah secara serentak di beberapa bagian di wilayah Indonesia yang telah dilaksanakan pada hari Rabu, tanggal 9 Desember 2015 telah menyisakan beberapa persoalan hukum, antara lain masalah politik uang. Sebagaimana dikatakan oleh Teguh Purnomo, Koordinator Divisi Pengawasan dan Hubungan Antar Lembaga Badan Pengawas Pemilih Jawa Tengah yang antara lain menyatakan, "Kasus politik uang merata dan masih terjadi di pilkada serentak 9 Desember 2015 di Jawa Tengah, kasus tersebut merata hampir di 35 (tiga puluh lima) Kabupaten dan Kota. Badan Pengawas Pemilihan Umum Jawa Tengah banyak menerima aduan kecurangan pilkada, salah satunya dugaan politik uang."<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> Suara Merdeka, 12 Desember 2015, hal 1-6.

Selain itu dugaan kecurangan dalam pemilihan kepala daerah juga terjadi di daerah lain, antara lain terjadi di Kecamatan Sutarmase, Kabupaten Nusa Timur, di mana masa salah satu pasangan calon kepala daerah-wakil kepala daerah telah mengepung Kantor Kecamatan. Hal ini terjadi akibat ribuan calon pemilih yang kehilangan kesempatan mencoblos karena tidak mendapat lembaran C-6 (persyaratan mencoblos).<sup>114</sup>

Perbuatan main hakim dan pengrusakan masa terjadi di Kota Tanjung Selor, Ibukota Kalimantan Utara, di mana masa merusak kendaraan dan membakar salah satu ruangan di kompleks Kantor Gubernur Kalimantan Utara sesuai rapat pleno rekapitulasi suara oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi Kalimantan Utara, pada hari Sabtu tanggal 19 Desember 2015. Setelah rapat pleno berakhir ternyata ratusan masa pendukung salah satu pasangan Gubernur-Wakil Gubernur Kalimantan Utara merasa tidak puas dengan hasil rekapitulasi Kantor Pemilihan Umum Provinsi Kalimantan Utara yang memenangkan Calon Pasangan lainnya. Akibatnya mereka membakar ban bekas dan kemudian memasuki kantor gubernur dan memecah kaca di ruangan tersebut serta memecah kaca mobil yang ada di sekitar kantor tersebut. Tidak hanya itu Gedung Serba Guna yang ada di kompleks Kantor Gubernur dan dijadikan tempat rekapitulasi penghitungan suara juga dibakar.<sup>115</sup>

Selain itu masih ada lagi 120 (seratus dua puluh) pasangan calon kepala daerah-wakil kepala daerah yang mengajukan sengketa pemilihan kepala daerah di

---

<sup>114</sup> *Kompas*, 12 Desember, 2015, hal. 22.

<sup>115</sup> *Kompas*, 20 Desember 2015, hal. 10.

Mahkamah Konstitusi. Menurut Arief Hidayat, sampai dengan hari Senin tanggal 21 Desember 2015, Mahkamah Konstitusi telah menerima 120 (seratus dua puluh) pendaftaran permohonan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah yang telah dilakukan secara serentak pada tanggal 9 Desember 2015.<sup>116</sup>

Meskipun kasus politik uang dalam pemilihan kepala daerah tetap terjadi pada tanggal 9 Desember 2015, khususnya di Jawa Tengah sebagaimana dikatakan oleh Teguh Purnomo tersebut di atas, akan tetapi rasanya sulit sekali untuk menghilangkan adanya kasus tersebut. Adanya Sentra Gerakan Hukum Terpadu dalam penyelesaian kasus politik uang ternyata belum banyak bermanfaat dan berhasil mengungkap kasus politik uang. Selama ini laporan tentang dugaan kasus politik uang tidak yang dilaporkan baik kepada Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten, Kota dan Provinsi sering berhenti di tingkat penyidikan. Sulitnya mengungkap kasus tersebut di samping karena adanya budaya di sebagian masyarakat di Indonesia terutama masyarakat golongan ekonomi menengah ke bawah, yang seolah-olah memang menghendaki adanya politik bagi-bagi uang dan sembako dalam setiap terjadinya pemilihan umum, baik legislatif maupun eksekutif juga tidak diimbangi oleh niat yang sungguh-sungguh dari aparat penegak hukum yang tergabung dalam Sentra Penegakan Hukum Terpadu yang masing-masing ada di setiap daerah. Rasa *ewuh pekewuh* baik yang ada dalam sanubari anggota Panitia Pengawas Pemilihan Umum, maupun aparat penegak hukum lainnya menjadikan kasus politik uang tidak akan pernah susut dan

---

<sup>116</sup> *Ibid.*, 22 Desember 2025, hal. 8.

berakhir. Meskipun berulang kali Panitia Pengawas maupun Badan Pengawas Pemilihan telah menghimbau agar pemilih menjadi pemilih yang cerdas dan menolak adanya iming-iming pemberian sembako maupun uang, rasanya sulit sekali untuk menghindar.

Pada hakikatnya hukum mengandung ide atau konsep-konsep yang dapat digolongkan sebagai sesuatu yang abstrak. Ke dalam kelompok yang abstrak termasuk ide tentang keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial. Apabila berbicara tentang penegakan hukum, maka pada hakikatnya berbicara tentang penegakan ide-ide serta konsep-konsep yang notabene adalah abstrak tersebut. Dirumuskan secara lain, penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan. Proses perwujudan ide-ide tersebut merupakan hakikat penegakan hukum. Apabila berbicara mengenai perwujudan, ide-ide yang abstrak menjadi kenyataan, maka sebetulnya sudah memasuki manajemen.<sup>117</sup>

Pasal 73 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengatur adanya larangan politik uang atau politik pemberian uang atau materi lainnya.

Selengkapnya pasal tersebut berbunyi sebagai berikut:

- (1) Calon dan/atau tim Kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi Pemilih.
- (2) Calon yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh

---

<sup>117</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif*, dalam Rena Yulia, *Op. Cit.*, hal. 356-357.



kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai calon oleh KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dan dikenai sanksi pidana, sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Penegakan hukum terhadap praktik pemberian uang atau materi lainnya sebagaimana telah diuraikan tersebut di atas pada dasarnya selalu terjadi pada setiap pemilihan umum, baik pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah maupun Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, selalu diwarnai dengan adanya iming-iming bagi pemilih untuk memilih calon tertentu dengan imbalan uang maupun materi lainnya. Akan tetapi selama ini praktik pemberian uang atau materi lainnya dalam pemilihan umum dimaksud selalu tidak dapat diungkap seberapa jauh politik pemberian uang atau materi lainnya berpengaruh kepada calon pemilih untuk menentukan pilihannya. Sejak pemilihan kepala daerah dilakukan lewat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan kemudian diganti lagi dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 masalah politik pemberian uang atau materi lainnya tidak pernah surut. Dimulai dengan pemberian uang kepada Partai Politik di mana calon kepala daerah bakal diusung oleh partai dimaksud dalam pemilihan kepala daerah tersebut, sampai dengan menghitung berapa anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang nantinya akan memilihnya, ketika masih berlaku Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 di mana pemilihan kepala daerah dilakukan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi,

Kabupaten maupun Kota. Seiring berjalannya waktu dan bergantinya rezim pemerintahan maka berganti pula sistem pemilihan kepala daerah yang tidak lagi dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, akan tetapi dilakukan secara langsung oleh rakyat, maka muncul pula fenomena praktik bagi-bagi uang atau pemberian materi lainnya langsung kepada pemilih maupun melalui kelompok yang ada dalam masyarakat, misal pengajian, PKK, Ketua Rukun Tetangga (RT) dan sebagainya. Siapa yang membagikan uang jelas adalah tim sukses dan bagian dari mereka serta bukan calon kepala daerah atau tim kampanyenya sendiri, karena dirasa rawan politik dan ada kemungkinan bisa tertangkap tangan oleh Panitia Pengawas Pemilihan Umum.

~oOo~

Copyright © 2021  
PENERBIT NEWA

## *Bab 5*

# **GAGASAN PENEGAKAN HUKUM POLITIK UANG DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH YANG BERBASIS HUKUM PROGRESIF**

### **A. Rekonstruksi Nilai Filosofis**

Perkembangan hukum dimulai dengan munculnya aliran hukum alam yang terbelah menjadi dua aliran hukum rasional dan hukum alam irasional. Ilmu hukum yang ditulis pertama kali pada zaman Romawi (abad ke 16) yaitu Justianus yang kemudian digali oleh Cicero dari Yunani dalam bukunya *De Republica*, yang mengatakan bahwa manusia merupakan masyarakat alam raya.<sup>1</sup>

Hukum pada hakikatnya merupakan ekspresi dari hakikat hukum manusia, yaitu dengan universalitas sebagai cirinya. Hukum alam mengatur seluruh hukum dan manusia, hukum alam menjelma dalam konstitusi dan hukum negara.<sup>2</sup>

Menurut aliran hukum alam, hukum harus bersifat *universal* dan abadi, sumber hukum alam berasal dari Tuhan (*irrational*) dan rasio manusia (rasional). Tokoh hukum alam adalah Thomas van Aquinas yang membagi hukum positif

---

<sup>1</sup> H. Dedi Mulyadi, *Internalisasi Nilai-nilai Ideologi Pancasila dalam Dinamika Demokrasi dan Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2014, hal. 23.

<sup>2</sup> *Ibid.*

menjadi 2 (dua) yaitu hukum positif yang berasal dari Tuhan (*lex externa*) dan hukum positif buatan manusia (*lex humana*).<sup>3</sup>

Cicero mengajarkan konsepnya tentang “*a true law*” (hukum yang benar) yang disesuaikan dengan “*right reason*” (penalaran yang benar), serta sesuai dengan alam, dan yang menyebar di antara kemanusiaan dan sifatnya “*immutable*” dan “*eternal*”. Hukum apa pun harus bersumber dari “*true law*” itu.<sup>4</sup>

Adalah dambaan banyak orang, termasuk para ahli pikir tentang hukum dan pemerintahan, bahwa dalam suatu negara hukum maka hukum seharusnya menjadi panglima. Menurut mereka, hukum harus menjadi panglima yang berwenang memberikan perintah, bukan sebaliknya hukum justru menjadi budak yang takut dan taat kepada majikannya.<sup>5</sup>

Mestinya, sesuai dengan prinsip supremasi hukum, kedudukan hukum haruslah lebih tinggi dan selalu dihormati, lebih tinggi kedudukannya dari sektor-sektor lainnya seperti ekonomi, politik, sosial, kekuasaan dan budaya. Perlu ditekankan di sini bahwa istilah supremasi huku atau *rule of law* sebenarnya hanya merupakan kembaran dari istilah negara hukum.<sup>6</sup>

Masalah pokok dalam pelaksanaan hukum dan keadilan adalah manusia, maka pokok persoalan manusia dalam konteks proses hukum yang adil adalah keadilan. Hans Kelsen yang merupakan pelopor bagi ajaran hukum

---

<sup>3</sup> Dedi Supriady, *Ibid.*

<sup>4</sup> Teguh Prasetyo dan Abdul Hakim Barkatulah, *Ilmu Hukum & Filsafat Hukum Sudi Pemikiran Ahli Hukum Sepanjang Zaman*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hal. 87.

<sup>5</sup> Munir Fuady, *Teori Hukum Modern (Rechtsstaat)*, Op. Cit., hal. 202.

<sup>6</sup> *Ibid.*, hal. 202.

murni menegaskan bahwa pengertian hukum harus dibedakan dari pengertian keadilan. Jawaban bagi pertanyaan mengenai daya laku dari hukum sehingga kaidah-kaidahnya harus dilaksanakan dan dipatuhi, sangat tergantung dari hubungan yang ditetapkan antara hukum dan keadilan.<sup>7</sup>

Setiap negara merdeka memiliki sistem hukum nasionalnya sendiri, sehingga ragam sistem hukum sebanyak negara-negara merdeka yang ada di dunia. Perbedaan sistem hukum tersebut dalam pergaulan internasional akan melahirkan akibat-akibat terhadap ketertiban hukum, perlindungan hukum dan kepastian hukum.

Indonesia sebagai negara yang mengakui supremasi hukum membawa konsekuensi bahwa sistem pemerintahannya harus: (1) menjunjung tinggi hak asasi manusia dan menjamin segenap warga negara memiliki persamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan, serta wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan itu; (2) memegang teguh asas legalitas, dalam semua aspek kehidupan kenegaraan yang meliputi aspek politik, sosial budaya, ekonomi, dan pertahanan keamanan.<sup>8</sup>

Satjipto Rahardjo sebagaimana dikutip oleh Dedy Mulyadi menyebut, bahwa hukum Pancasila mencerminkan kekhasan bangsa Indonesia yang pernah kekeluargaan dan gotong royong yang karenanya memang berbeda dengan sistem hukum yang lain. Oleh sebab itu tidak ada yang salah

---

<sup>7</sup> H. Abdul Latif, *Hukum Administrasi dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, Prenada Media Group, Jakarta, 2014, hal. 157-158.

<sup>8</sup> Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Filsafat, Teori, & Ilmu Hukum Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, Raja Grafindo Pesada, Jakarta, 2014, hal. 339-340.

ketika sistem hukum Pancasila disebut sebagai sistem hukum yang khas untuk melayani masyarakat Indonesia.<sup>9</sup>

Sistem hukum Pancasila berbeda dengan sistem hukum Eropa Kontinental yang hanya menekankan pada *legisme*, *civil law*, administrasi, kepastian hukum, dan hukum-hukum tertulis yang negara hukumnya disebut *Rechsstaat*. Sistem hukum Pancasila juga berbeda dengan sistem hukum *Anglo Saxon* yang hanya menekankan pada peran yudisial, *common law*, dan substansi keadilan yang negara hukumnya disebut *The Rule of Law*.<sup>10</sup>

Sistem hukum Pancasila mengambil segi-segi terbaik dari *Rechsstaat* (Eropa Kontinental) dan *The Rule of Law* (*Anglo Saxon*) yang di dalamnya bertemu dalam sebuah ikatan prismatic dan integratif prinsip kepastian hukum dan keadilan substansial. Dalam penegakan hukum sistem hukum Pancasila menghendaki kepastian hukum dan keadilan telah ditegakkan.<sup>11</sup>

Sistem hukum Pancasila menghendaki penegakan keadilan substansial melalui aturan-aturan hukum yang formal atau menghendaki kepastian berdasarkan aturan hukum formal yang menjamin terpenuhinya keadilan substansial. Permusyawaratan dan sikap gotong royong yang penuh kekeluargaan ditonjolkan dalam Sistem Hukum Pancasila sehingga membawa perkara ke pengadilan hanya akan ditempuh jika penyelesaian dengan kekeluargaan ternyata gagal dicapai.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Dedy Supriady, *Op. Cit.*, hal. 9.

<sup>10</sup> Dedy Supriady, *Ibid.*, hal. 10.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

Menurut Sajidiman Kartohadiprodo sebagaimana dikutip oleh H. Khaelani menyatakan Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag* atau sebagai dasar filsafat negara Indonesia, esensinya adalah semua pelaksanaan dan penyelenggaraan negara berbasis pada nilai-nilai Pancasila. Dalam pengertian inilah maka Pancasila merupakan sumber seluruh sistem peraturan perundang-undangan.<sup>13</sup>

Nilai-nilai etika serta moral yang terkandung dalam Pancasila dalam hubungannya dengan hukum di Indonesia merupakan suatu cita-cita hukum yang semaksimal mungkin dapat dijabarkan dalam suatu sistem peraturan perundang-undangan seyogyanya senantiasa menjiwai dan memberikan arah terhadap sistem hukum material Indonesia, sehingga hukum positif di Indonesia senantiasa dibimbing oleh moral.<sup>14</sup>

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945 menyatakan secara tegas bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan, kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, demi terselenggaranya negara hukum Indonesia.

Selama ini penegakan hukum termasuk pula dalam tindak pidana politik uang pemilihan kepala daerah, dianggap telah ditegakkan jika pelaku telah diproses hukum.

---

<sup>13</sup> H. Khaelani, *Negara Kebangsaan Pancasila, Op. Cit.*, hal. 529.

<sup>14</sup> *Ibid.*, hal. 528.

Pelanggaran hukum dianggap telah selesai dan dirasakan adil apabila pelaku politik uang telah dijatuhi pidana seperti yang terjadi di Kabupaten Pematang dalam pemilihan kepala daerah tahun 2005, 2010 dan 2015. Namun keadilan yang diperoleh hanya merupakan keadilan prosedural semata, keadilan substantif yang seharusnya didapatkan cenderung tidak didapatkan.

Penegakan hukum (*law enforcement*) menurut Soedjono Dirdjosisworo merupakan rangkaian proses untuk menjabarkan nilai, ide, cita yang abstrak dan selanjutnya menjadi tujuan hukum. Cita hukum dan tujuan hukum memuat nilai-nilai moral, yakni keadilan (*rechtvaardigheid*), kepastian (*rechtzekerheid*), dan kemanfaatan (*doelmatigheid*).<sup>15</sup>

Secara konsepsional penegakan hukum terletak pada kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantahkan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian dalam pergaulan hidup.<sup>16</sup>

Belakangan ini, pengadilan yang merupakan representasi dari penegakan hukum dinilai banyak memberikan putusan-putusan yang tidak mencerminkan keadilan. Kegagalan pengadilan dalam mewujudkan tujuan tersebut mengakibatkan semakin meningkatkan ketidakpercayaan dan derasnya arus penentangan dari masyarakat terhadap lembaga ini. Suteteki sebagaimana dikutip oleh Mahrus Ali menyatakan kondisi ini menunjukkan bahwa hukum sudah mengalami kebuntuan

---

<sup>15</sup> Soedjono Dirdjosisworo, *Loc. Cit.*

<sup>16</sup> Soerjono Soekanto, dalam Didik Soekriono, *Loc. Cit.*



legalitas formalnya, sehingga mendorong untuk memunculkan keadilan substantif. Kebuntuan ini merupakan akibat dari sikap penegak hukum yang sangat legalistik-formalistik yang kaku, prosedural, dan anti inisiasi *rule breaking*.<sup>17</sup>

Menurut Mahfud, MD sebagaimana dikutip oleh Irvan Mawardi menyatakan bahwa secara teoritis terdapat tiga tujuan hukum, yaitu keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Kepastian hukum sebagai salah satu tujuan hukum dapat dikatakan sebagai bagian dari upaya mewujudkan keadilan. Bentuk nyata dari kepastian hukum adalah pelaksanaan penegakan hukum terhadap tindakan tanpa memandang siapa yang melakukan.<sup>18</sup>

Penegakan hukum terhadap politik uang dalam pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan selama ini misalnya yang terjadi di Kabupaten Pemalang dalam pemilihan Kepala Daerah tahun 2005 dan 2010 meskipun prosesnya telah diputuskan oleh Pengadilan Negeri Pemalang, akan tetapi ternyata tidak dapat mencegah atau setidaknya mengurangi munculnya kembali politik uang dalam pemilihan kepala daerah tahun 2015. Terbukti meskipun tidak satu pun pelaku tertangkap tangan baik di Kota Semarang maupun Kabupaten Pemalang dalam pemilihan kepala daerah tahun 2015, akan tetapi kenyataannya politik uang tetap saja terjadi. Untuk itulah perlunya direkonstruksi fungsi penyelesaian dan penegakan hukum politik uang dalam pemilihan kepala daerah dengan melalui filosofi pergeseran fungsi penegakan hukum dari

---

<sup>17</sup> Mahrus Ali, *Op. Cit.*, hal. 6.

<sup>18</sup> Irvan Mawardi, *Op. Cit.*, hal. 131.

fungsi memeriksa, menuntut dan memutus perkara sebagaimana dilakukan selama ini oleh Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan Negeri menjadi fungsi menyelesaikan atau menuntaskan perkara. Dengan kata lain proses pengakuan hukum politik uang diselesaikan dengan Teori Tuntas Perkara, artinya proses penegakan hukum terhadap pelaku politik uang harus dilakukan dengan selesai secara tuntas tidak hanya dengan mempidanakan pelaku, akan tetapi penjatuhan sanksi administrasi, yaitu berupa pembatalan keikutsertaan sebagai calon kepala daerah oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi, Kabupaten dan Kota kepada Calon, Tim Kampanyenya maupun pihak lain yang disuruh oleh Calon dan/atau Tim Kampanyenya terbukti melakukan praktik politik uang berdasarkan rekomendasi dari Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota. Dengan adanya pembatalan sebagai calon kepala daerah-wakil kepala daerah dalam masa pemilihan kepala daerah saat itu.

## **B. Rekonstruksi Hukum Perubahan Regulasi**

Pemilihan kepala daerah serentak tahun 2015 telah berjalan lancar, namun hal ini bukan berarti tidak ada kendala dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Salah satu persoalan yang selalu muncul dalam pemilihan kepala daerah adalah masalah dugaan maraknya praktik politik uang. Perkumpulan untuk Pemilihan Umum dan Demokrasi (Perludem) menemukan praktik politik uang dalam tiga tahapan pemilihan kepala daerah. Ada "*candidacy buying*" politik uang dalam proses pencalonan atau istilahnya uang perahu yang diberikan oleh calon kepada partai politik pengusungnya. Ada juga "*vote buying*", politik uang yang

diberikan oleh calon kepada pemilih. Terakhir adalah politik uang dalam tahap rekapitulasi, calon atau tim suksesnya memberikan uang kepada penyelenggara pemilihan kepala daerah, kata Direktur Eksekutif Perludem Titi Anggraini.<sup>19</sup>

Pasal 47 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengatur tentang larangan bagi partai politik atau gabungan partai politik maupun setiap orang atau lembaga untuk memberikan imbalan dalam bentuk apapun dalam proses pencalonan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Apabila ternyata larangan tersebut dilanggar baik oleh partai politik, gabungan partai politik, perorangan maupun lembaga terbukti melakukan perbuatan dimaksud berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, maka penetapan sebagai calon, calon terpilih, atau sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota dibatalkan.

Pasal 73 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengatur tentang larangan bagi Calon dan/atau tim Kampanye untuk menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih. Calon yang terbukti melakukan pelanggaran tersebut berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai calon oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota dan dikenai sanksi pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Meskipun masalah hukuman pelaku politik uang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 akan tetapi dalam pemilihan umum kepala daerah tahun 2015 belum terdengar ada pelaku politik uang yang diproses

---

<sup>19</sup> *Kompas*, 29 Februari 2016, hal. 4.

hukumnya dan mendapatkan sanksi. Hal ini disebabkan karena tidak adanya norma yang secara tegas mengatur sanksi pelaku praktik politik uang dalam undang-undang tersebut. Di samping itu juga tidak satu pun pasangan calon kepala daerah yang didiskualifikasi kepesertaannya dalam pemilihan kepala daerah tersebut. Alasan yang mendasari masalah tersebut menurut Nasrullah, Ketua Komisi Pemilihan Umum adalah karena penegakan hukum pelaku politik uang belum jelas. Sanksi administrasi berupa diskualifikasi kepesertaan calon sulit diterapkan karena baru bisa diputuskan setelah ada keputusan pengadilan yang menyatakan calon terbukti melakukan politik uang.<sup>20</sup>

Selama pemilihan kepala daerah tahun 2015 tidak satu pun calon Kepala Daerah yang dibatalkan kepesertaannya oleh Komisi Pemilihan Umum baik Provinsi, Kabupaten dan Kota. Di Kabupaten Pematang salah satu calon peserta pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yaitu pasangan Mukti Agung Wibowo-Afifudin berdasarkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Pematang Nomor 85/Kpts/KPU-Kab.021.329336/2015 tanggal 24 Agustus 2015 telah dicoret dari Pasangan Calon Bupati-Wakil Bupati Pematang Tahun 2015 atas dasar kekurangan dalam masalah administrasi, bukan karena dugaan adanya praktik politik uang.

Sanksi yang campur aduk yaitu adanya sanksi pidana dicampur dengan sanksi administrasi berupa pembatalan calon kepala daerah yang selama ini ada, baik dalam Pasal 82 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 maupun Pasal 73 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 adalah sangat tidak

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

efektif dan mustahil untuk dilakukan karena membutuhkan prosedur dan waktu yang cukup panjang sebagaimana prosedur berperkara di negara kita. Untuk mendapatkan bukti bahwa Pasangan Calon dan/atau Tim Kampanyenya terbukti melakukan pelanggaran pidana politik uang sebagaimana diatur dalam Pasal 82 di atas, dimulai dengan adanya proses penyidikan oleh Kepolisian Negara setempat. Apabila berkas sudah cukup bukti kemudian baru dikirim di Kejaksaan untuk dilakukan penuntutan. Proses mungkin akan berhenti baik di tingkat Kepolisian maupun Kejaksaan apabila terjadi permainan di tingkat tersebut oleh Tersangka atau Kuasa Hukumnya dengan Penyidik atau Penuntut.

Selengkapnya Pasal 82 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan sebagai berikut:

- (1) Pasangan calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih.
- (2) Pasangan calon dan/atau tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh DPRD.

Mengingat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sudah tidak berlaku lagi maka tidak menjadi persoalan untuk mempermasalahkan ketentuan Pasal dimaksud, baik Ayat (1) aupun Ayat (2).

Sebagaimana diketahui Ayat (1) Pasal 82 di atas adalah ketentuan tentang larangan untuk menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi

pemilih. Konsekuensi adanya perbuatan dimaksud adalah merupakan pelanggaran pidana sebagaimana diatur dalam Paragraf Ketujuh Ketentuan Pidana Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, khususnya ketentuan Pasal 117 Ayat (2) yang secara tegas menyatakan, "Setiap orang yang 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, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp.1.000.000,- (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp.10.000.000,- (sepuluh juta rupiah)".

Terhadap prosedur proses pelanggaran pidana pemilihan umum pada umumnya dan pemilihan kepala daerah pada khususnya, hukum acaranya dalam melakukan proses pelanggaran pidana adalah sama dengan prosedur beracara pidana lainnya, hanya saja untuk pelanggaran pidana pemilihan umum proses penyidikan maupun penuntutan dan putusan hakim sesuai dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD serta Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, prosedur acaranya dipersingkat hanya dalam waktu kurang lebih 25 (dua puluh lima) hari proses perkara sudah harus diselesaikan atau diputuskan oleh Pengadilan Negeri.

Dihubungkan dengan undang-undang tersebut di atas antara lain juga mengatur adanya 3 (tiga) pelanggaran dalam pemilihan umum, yaitu pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dan pelanggaran pidana. Masing-

masing pelanggaran dimaksud undang-undang baik tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden maupun Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD mengatur dalam proses yang berbeda. Apabila terjadi pelanggaran administrasi maka penyelesaiannya oleh Komisi Pemilihan Umum, sedangkan untuk pelanggaran kode etik diselesaikan lewat Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilihan Umum (DKPP), sedangkan proses penyelesaian pelanggaran pidana dilakukan oleh Penyidik Kepolisian Republik Indonesia, Kejaksaan Negeri dan Putusan oleh Pengadilan Negeri.

Apakah mungkin ketentuan Pasal 82 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bisa diterapkan waktu itu, artinya apabila terbukti adanya Pasangan Calon Kepala Daerah dan/atau tim kampanyenya yang melakukan pelanggaran pidana dalam tindak pidana politik uang sebagaimana diatur dalam Ayat (2) di atas, pasangan calon dimaksud akan diberikan sanksi dalam bentuk pembatalan pasangan calon oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Adalah pekerjaan yang tidak mudah untuk mengumpulkan anggota Dewan Perwakilan Rakyat suatu daerah Kabupaten atau Kota untuk membuat keputusan pembatalan pasangan calon kepala daerah, apalagi sidang harus memenuhi quorum agar sidang dinyatakan sah sebagaimana diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setempat.

Demikian pula ketentuan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang secara tegas mengatur sebagai berikut:

- (1) Partai Politik atau gabungan Partai Politik dilarang menerima imbalan dalam bentuk apa pun pada proses pencalonan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

- (2) Dalam hal Partai Politik atau gabungan Partai Politik terbukti menerima imbalan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), Partai Politik atau gabungan Partai Partai yang bersangkutan dilarang mengajukan calon pada periode berikutnya di daerah yang sama.
- (3) Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang menerima imbalan sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) harus dibuktikan dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- (4) Setiap orang atau lembaga dilarang memberi imbalan kepada Partai Politik atau gabungan Partai Politik dalam bentuk apa pun dalam proses pencalonan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
- (5) Dalam hal putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap menyatakan setiap orang atau lembaga terbukti memberi imbalan pada proses pencalonan Gubernur, Bupati, atau Walikota maka penetapan sebagai calon, calon terpilih, atau sebagai Gubernur, Bupati, atau Walikota dibatalkan.

Seperti halnya Undang-Undang tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD yang mengatur adanya 3 (tiga) jenis pelanggaran dalam pemilihan umum. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 juga mengatur hal yang sama sebagaimana dimuat dalam Bab XX tentang Pelanggaran Kode Etik, Pelanggaran Administrasi, Penyelesaian Sengketa, Tindak Pidana Pemilihan, Sengketa Tata Usaha Negara, dan Perselisihan Hasil Pemilihan. Artinya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 memisahkan secara tegas bagaimanakah mekanisme penyelesaian masalah-masalah di atas, di mana masing-masing



mekanismenya diatur sendiri terpisah satu dengan lainnya. Misalnya pelanggaran yang menyangkut tentang kode etik penyelenggara pemilihan umum, penyelesaiannya dilakukan melalui mekanisme oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan (DKPP), pelanggaran administrasi ditindaklanjuti oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi, dan atau Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota atas rekomendasi Badan Pengawas Pemilu Provinsi, atau Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota. Demikian pula halnya dengan tindak pidana pemilihan, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengatur dalam Pasal tersendiri dengan mekanisme sendiri yang berbeda dengan mekanisme penyelesaian pelanggaran kode etik dan administrasi.

Permasalahan yang terjadi dan rancu adalah dalam mekanisme pemberian sanksi (*punishment*) adalah dicampurnya penegakan hukum pelanggaran administrasi dengan penegakan hukum penindakan pelanggaran pidana pemilihan kepala daerah. Mekanisme penegakan hukum Pasal 47 dan 73 di atas, adalah sama dengan mekanisme yang ada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu penjatuhan sanksi administrasi dijadikan satu dengan sanksi pelanggaran pidana apabila terjadi politik uang dalam pemilihan kepala daerah.

Adapun ketentuan Pasal 73 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menyatakan sebagai berikut:

- (1) Calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih.
- (2) Calon yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) berdasarkan

putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai calon oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dan dikenai sanksi pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

- (3) Tim Kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Seharusnya pembuat undang-undang konsisten dengan memisahkan sanksi pelanggaran administrasi praktik politik uang dengan sanksi pelanggaran pidana praktik politik uang. Artinya masing-masing pelanggaran meskipun dilakukan oleh orang yang sama tetapi berbeda sanksinya. Sanksi administrasi langsung dikenakan kepada pelaku politik uang dalam bentuk pembatalan calon pasangan kepala daerah oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi, Kabupaten maupun Kota setempat atas rekomendasi Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten atau Kota setempat, tidak perlu menunggu sanksi dalam pemeriksaan pelanggaran pidananya yang mekanismenya dilakukan oleh peradilan umum. Untuk itu perlu diadakan rekonstruksi terhadap ketentuan Pasal 47 dan 73 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 agar bisa secara jelas terlihat mekanisme penegakan hukum politik uang lebih efektif dan efisien yang tentunya akan berbeda dengan selama ini.

## *Bab 6*

# **PENUTUP**

Berbagai faktor yang berpengaruh terhadap penegakan hukum praktik politik uang dalam pemilihan kepala daerah saat ini terdiri atas (1) faktor-faktor lemahnya materi hukum, ketentuan hukum yang mengatur tentang larangan memberikan atau menjanjikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi seseorang agar memilih atau tidak memilih calon kepala daerah-wakil kepala daerah atau biasa disebut dengan istilah politik uang sebagaimana diatur dalam Pasal 82 dan Pasal 117 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan selanjutnya dicabut dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, adalah berkaitan dengan tidak efektifnya sanksi yang ada dalam ketentuan Pasal tersebut. (2) dicampurnya sanksi pidana dan sanksi administrasi ternyata menjadikan penegakan hukumnya tidak efisien. Demikian pula dengan Pasal 47 dan 63 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang menggantikan ketentuan Pasal 82 dan Pasal 117 (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ternyata juga mengandung kelemahan dalam penegakan hukumnya. Apalagi dalam ketentuan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang tidak mengatur sanksi pidananya secara tegas, semakin memperlemah ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Faktor pengaruh lainnya adalah (3) mengenai

rendahnya kesadaran dan ketaatan hukum masyarakat. Sebagaimana diketahui sikap masyarakat yang tidak taat hukum dan rendahnya kesadaran masyarakat yang selama ini menganggap bahwa masalah politik uang adalah merupakan hal yang biasa terjadi ketika berlangsung pemilihan umum, menambah semakin rumitnya penegakan hukum penegakan hukum praktik politik uang dalam pemilihan kepala daerah.

Demikian pula (4) faktor rendahnya moral dan etika aparat penegak hukum ikut berpengaruh terhadap penegakan hukum praktik politik uang. Ada kesan bahwa aparat penegak hukum seolah-olah tidak sungguh-sungguh dalam menangani proses penegakan uang. Pada dasarnya mereka mengetahui adanya praktik pembagian uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih agar memilih calon tertentu dalam pemilihan kepala daerah, akan tetapi mereka sengaja diam dan tidak banyak berinisiatif. Faktor lain yang berpengaruh adalah terkait dengan rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat, sehingga mereka sangat berharap adanya bagi-bagi uang atau materi lainnya ketika berlangsung pemilihan kepala daerah. Kesan yang ada pula adalah bahwa aparat penegak hukum tidak pernah mempunyai niat untuk mengusut dan memproses praktik politik uang, padahal apabila mereka memang serius, adalah merupakan pekerjaan yang tidak begitu susah untuk mencari aktor di balik layar siapakah yang sengaja menyuruh seseorang untuk membagi-bagikan amplop atau materi lainnya.

Kekurangan-kekurangan dalam penegakan hukum politik uang dalam pemilihan kepala daerah antara lain terdapatnya pengaturan sanksi yang tidak tegas, apalagi mencampur sanksi administrasi dan sanksi pidana terhadap

pelaku politik uang sebagaimana diatur dalam Pasal 82 dan Pasal 117 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang kemudian dicabut dan diganti dengan Pasal 47 dan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 ternyata juga tidak berpengaruh terhadap kualitas penegakan hukum politik uang. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tidak secara tegas mengatur sanksi terhadap pelanggaran pidana politik uang atau pemberian uang atau materi lainnya baik yang dilakukan oleh Calon Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah maupun tim kampanyenya. Pasal ini hanya mengatur sanksi berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Sanksi pidana yang ada pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tidak secara tegas mengatur baik sanksi minimal atau maksimal hukuman penjara bagi pelaku politik uang maupun sanksi minimal dan maksimal hukuman denda yang harus dibayar oleh pelaku politik uang yang terbukti bersalah. Sanksi administrasi berupa pembatalan sebagai Calon Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah ternyata juga tidak pernah diterapkan terhadap terjadinya politik uang.

Faktor ketidakseriusan dari aparat penegak hukum. Sentra Gerakan Terpadu yang diharapkan menjadi ujung tombak penegakan hukum pelanggaran pidana pemilihan kepala daerah, termasuk tindak pidana politik uang ternyata juga sangat jauh dari harapan. Paradigma yang ada Sentra Gerakan Hukum Terpadu bekerja menunggu datangnya bola, artinya begitu ada pelaku politik uang yang tertangkap, mereka langsung melakukan proses terlepas apakah dapat ditindaklanjuti atau tidak hingga sampai mendapatkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan

hukum tetap. Lemahnya ketentuan hukum yang mengatur politik uang dalam pemilihan kepala daerah menyebabkan ketentuan tersebut perlu dilakukan rekonstruksi dengan kajian hukum progresif agar pelaksanaannya menjadi efektif dan paling tidak mengurangi praktik politik uang dalam setiap kegiatan pemilihan kepala daerah sebagaimana terjadi selama ini, karena tidak ada pembelajaran dan efek jera baik dari yang membagi-bagikan maupun yang menerimanya.

Rekonstruksi penegakan hukum politik uang dalam pemilihan kepala daerah perlu dilakukan agar penegakan hukum terhadap pelaku praktik politik uang dalam pemilihan kepala daerah tidak lagi terjadi pada saat pemilihan kepala daerah. Rekonstruksi dilakukan dengan memisahkan sanksi administrasi berupa pembatalan calon kepala daerah-wakil kepala daerah yang terbukti melakukan praktik politik uang oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi, Kabupaten maupun Kota atas rekomendasi Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Kabupaten atau Kota di mana pemilihan kepala daerah tersebut berlangsung dan tidak usah menunggu proses pidananya. Sedangkan proses pemeriksaan pelanggaran pidana terhadap pelaku politik uang dalam pemilihan kepala daerah dilakukan sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Hukum Acara Pidana sebagaimana halnya proses pemeriksaan pidana lainnya. Dengan adanya sanksi administrasi yang tegas, yaitu membatalkan calon pasangan kepala daerah agar tidak dapat mengikuti pemilihan kepala daerah yang dilakukan pada saat itu menjadikan orang takut untuk melakukan praktik politik uang.

## DAFTAR PUSTAKA

1998. *Al-Quran dan Terjemahnya dengan Transliterasi*. Semarang: Karya Toha Putra.
- Abdussalam, H.R. 2011. *Politik Hukum*. Jakarta: PTIK.
- Ali, H. Faried, dkk. 2012. *Studi Sistem Hukum Indonesia*. Bandung: Refika Aditama.
- Anwar. 2013. *Konsepsi Kedaulatan dalam Membangun Negara Hukum yang Demokratis dan Berketuhanan, dalam Hariyono, et. al. Membangun Negara Hukum yang Bermartabat*. Malang: Setara Press.
- Asnawi, M. Natsir. 2014. *Hermeneutika Putusan Hakim, Pendekatan Multidisiliner dalam Memahami Putusan Perdata*. Yogyakarta: UII Press.
- Asrun, A. Muhammad. 2004. *Krisis Peradilan Mahkamah Agung di Bawah Soeharto*. Jakarta: Elsam.
- Atmadja, I Dewa Gede. 2013. *Membangun Hukum Indonesia Paradigma Pancasila dalam Hariyono, et. al. Membangun Negara Hukum yang Bermartabat*. Malang: Setara Press.
- Attamimi, A. Hamid S. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*. Disertasi Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Pascasarjana, Universitas Indonesia.

- Bratakusumah, Dedy Supriady dan Dadang Solihin. 2002. *Pemerintah Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1994. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua. Jakarta: Balai Pustaka.
- Dirdjosisworo, Soedjono. 1984. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: CV. Rajawali.
- Fadjar, Abdul Mukhtie. 2013. Perjuangan untuk Sebuah Negara Hukum yang Bermartabat dalam Hariyono, *et. al. Membangun Negara Hukum yang Bermartabat*. Malang: Setara Press.
- \_\_\_\_\_. 2013. Perjuangan untuk Sebuah Negara Hukum yang Bermartabat, dalam Abdul Mukhtie Fadjar, *et. al. Membangun Negara Hukum yang Bermartabat*. Yogyakarta: Setara Pres.
- Friedman, Lawrence Meil. 1979. *Law in Society; an Intruduction, Prencite-Hall Foundations of Modern Sociology Series*. New Jersey: Englewood Cliffits, Standford University.
- Fuady, Munir. 2013. *Teori-teori Besar (Grand Theory) dalam Hukum*. Kencana Prenamedia.
- Hartono, CFG. Sunaryati. *Membangun Hukum Nasional Indonesia Menjadi yang Progresif dan Sesuai dengan Kebutuhan dan Tuntutan Masa Kini dalam Moh. Mahfud MD, et. al.*
- Ismawan, Indra. 1999. *Money Politics Pengaruh Uang dalam Pemilu*. Yogyakarta: Media Presindo.
- Kartohadikoesumo, Soetardjo. 1965. *Desa*. Bandung: Sumur Bandung.



- Khaelani H., MS. 2013. *Negara Pancasila Kultural, Historis, Filosofis, dan Aktualisasinya*, Yogyakarta: Paradigma.
- \_\_\_\_\_. 2013. *Problem Epistemologis Empat Pilar Berbangsa dan Bernegara*. Yogyakarta: Paradigma.
- Kurniawan, Luthfi J. 2013. *Pilkada, Konsolidasi Demokrasi Versus Politik Uang dalam Hariyono, et. al. Membangun Negara Hukum yang Bermartabat*. Malang: Setara Press.
- Kusnardi, Moh., dan Bintang R. Saragih. 1980. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Gramedia.
- Latif, H. Abdul. 2014. *Hukum Administrasi dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Mahfud, Moh. 1991. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Yogyakarta: Gama Media Offset.
- \_\_\_\_\_. *Saatnya Hati Nurani Berbicara*, Seminar Nasional Dewan Pimpinan Partai Hanura, Jakarta, 8 Januari 2009.
- Manan, Bagir. 2009. *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian*. Jakarta: Asosiasi Advokad Indonesia.
- \_\_\_\_\_. *Persamaan di Hadapan Hukum dan Pemerintahan, Varia Peradilan*, Tahun XXXI, Nomor 359, Oktober 2015, Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI), Jakarta.
- Mertokusumo, Sudikno. 1993. *Bab-bab tentang Penemuan Hukum*. Citra Aditya Bakti.
- Mulyadi. H. Dedi. 2014. *Internalisasi Nilai-nilai Ideologi Pancasila*. Bandung: Refika Aditama.
- Nugroho, Wahyu. *Mendesain Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila dalam Moh. Mahfud MD, et. al.*

- Praja, H. Juhaya S. 2011. *Teori Hukum dan Aplikasinya*. Bandung: Pustaka Setia.
- Prasetyo, Teguh dan Abdul Hakim Barkatulah. 2011. *Ilmu Hukum & Filsafat Hukum Sudi Pemikiran Ahli Hukum Sepanjang Zaman*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Filsafat, Teori, & Ilmu Hukum Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*. Jakarta: Raja Grafindo Pesada.
- Purwanto, Herie. Panwas Bukan Penyidik. *Suara Merdeka* 6 Oktober 2015.
- Purwoko, Bambang. Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah antara Regulasi dan Realitas Politik dalam Abdul Gaffar Karim, *et. al., Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*.
- Rahardjo, Satjipto. 2009. Penegakan Hukum Didorong ke Jalur Lambat dalam Karolus Kopong Medan dan Frans J. Rengka (ed) *Sisi-sisi Lain Hukum di Indonesia*. Jakarta: Kompas.
- \_\_\_\_\_. *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Rasjidi, Lili. 1988. *Filsafat Hukum*. Bandung: Remadja Karya.
- Riyanto, Astim. 2006. *Teori Konstitusi*. Bandung.
- Roeslan Saleh. 1995. Pembinaan Cita Hukum dan Penerapan Asas-asas Hukum Nasional, *Majalah Hukum Nasional*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional.
- Sibarani, Sinintha Y. Budaya Hukum Progresif Hakim Ad Hoc dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi dalam Moh. Mahfud, *et. al. Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*.

Sidharta, Bernard Arief. 2000. *Refleksi Struktur Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maju.

Siswomihardjo, Kunto Wibisono. 2000. *Supremasi Hukum dalam Negara Demokrasi Menuju Indonesia Baru dalam Wajah Hukum Indonesia di Era Reformasi, Kumpulan Karya Ilmiah Menyambut 70 Tahun Prof. Dr. Satjipto Raharjo, SH, Citra Aditya Bakti*.

Soekanto, Soerjono. 1963. *Penegakan Hukum*. Jakarta: BPHN & Binacipta.

\_\_\_\_\_. 2013. dalam Didik Sukriono. *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi*. Malang: Setara Pres.

\_\_\_\_\_. dalam Satjipto Rahardjo. *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*. Yogyakarta: Genta Publishing.

Sukriono, Didik. 2013. Restorasi Rechtsidee dan Moral Konstitusi untuk Membangun Karakter Institusi Hukum dalam Perspektif Pendidikan Hukum yang Humanis dalam Hariyono, *et. al. Membangun Negara Hukum yang Bermartabat*. Malang: Setara Press.

\_\_\_\_\_. *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi Daerah Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitus*. Malang: Setara Press.

Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.

Tak Gampang Hilangkan Politik Uang. *Suara Merdeka* 23 November 2015.

Widjaja, A.W. 1986. *Pedoman Pokok-pokok Materi Perkuliahan Pancasila pada Perguruan Tinggi*. Jakarta: Akedima Pressindo.

Yudi, Latif. 2012. *Negara Paripurna, Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*. Jakarta: Kompas Gramedia.

Yulia, Rena. Penegakkan Hukum Progresif sebagai Alternatif dalam Mewujudkan Keadilan Substantif bagi Korban Kejahatan dalam Moh. Mahfud, MD, *et. al. Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*.

Yunus, Nur Rochim. Menciptakan Budaya Hukum Masyarakat Indonesia dalam Dimensi Hukum Progresif dalam Moh. Mahfud, *et. al. Dekonstruksi dan Gerakan Hukum Progresif*.

Zulkarnain. 2013. Penegakan Hukum dan Perilaku Koruptif dalam Pilkada dalam Hariyono, *et. al. Membangun Negara Hukum yang Bermartabat*. Malang: Setara Press.

Sumber Surat Kabar:  
*Kompas*, 29 Februari 2016.

*Suara Merdeka*, 12 Desember 2015.

*Kompas*, 12 Desember, 2015.

*Kompas*, 20 Desember 2015.

*Kompas*, 22 Desember 2015.

Yuwono, Teguh. Efek Politik Uang dan Kampanye Hitam. *Suara Merdeka*, 8 Desember 2015.

Suharto, Didik G. Memilih Pemimpin Sejati. *Suara Merdeka*, 8 Desember, 2015.

Jauhari, Thontowi. Memberantas Politik Uang. *Suara Merdeka*, Sabtu 27 Juni 2015.

Asril, Asrinaldi. Pilkada dan Uang Survey Kepala Daerah. *Kompas*, 4 Juni 2015.

*Suara Merdeka*, Senin, 16 November 2015.

Sumber Online:

Koswara, Andi. *Money Politik Menciderai Nilai-nilai Demokrasi*, andi-koswara.blogspot.com, 31 Juli 2012.

Asshidiqie, Jimly. *Penegakan Hukum*, <http://www.docudesk.com>.

Supriyanto, Didik. *Koordinator Pengawasan Panwas Pemilu*, <http://www.Panwaslu>.

[www.mengenalhukumindonesia.blogspot.com](http://www.mengenalhukumindonesia.blogspot.com).

[www.hukum-on.blogspot.co.id](http://www.hukum-on.blogspot.co.id).

<http://www.hukumonline.com>

<http://nurulhidayahbugel.blogspot.com/2011/04/put-right-man-in-right-place.html>.

<http://www.amank1993.blogspot.com.2014/3>.

<http://www.laras-dewantari.blogspot>.

<http://www.m.liputan6.com>.

<https://www.febyolasamsura.blogspot>.

<https://www.Kompas.com>, *Kecil Dampak Peraturan KPU Cegah Politik Uang*, 04 Mei 2013.

<https://www.suaramerdeka.com>.

<https://www.pikiran-rakyat.com>, 31 Maret 2014.

<https://www.mylittlefairy.blogspot.com>.

<http://www.lkht.net/index.php>.

## TENTANG PENULIS



**Dr. Imawan Sugiharto, S.H., M.H.**, adalah dosen senior Fakultas Hukum Universitas Pancasakti Tegal. Menempuh Pendidikan S<sub>1</sub> di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, S<sub>2</sub> di Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, dan S<sub>3</sub> di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung.

Penulis pernah menjabat sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Pancasakti Tegal, dan saat ini menjabat sebagai Ketua Yayasan Pendidikan Pancasakti, yang menaungi Universitas Pancasakti Tegal.

Beberapa karya ilmiah yang telah dihasilkan di antaranya; *Hukum dan Kebijakan Publik* (buku), *Mahkamah Konstitusi RI dalam Bingkai Negara Hukum Indonesia* (buku), “Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah” (*Pena Justisia*, Jurnal), “Rekonstruksi Penegakan Hukum Politik Undang dalam Pemilihan Kepala Daerah Berbasis Hukum Progresif” (*Jurnal Pembaharuan Hukum*, Jurnal), “Peran Advokat dalam Upaya Membangun Penegakan Hukum yang Bermartabat” (*Diktum*, Jurnal), “Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah” (*Pena Justisia*, Jurnal), “Kebijakan Penataan dan Pengelolaan Parkir sebagai Upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah” (*Diktum*, Jurnal),

“Implementasi Kebijakan Program Pengentasan Kemiskinan Kabupaten Tegal” (*Diktum*, Jurnal), “General Elections in a Multipatic System and its Effect on National Political Stability in Historical View” (*Pepatung*, Jurnal), “Attorney and President Relationship in Independent Aspects of the Indonesian State System After Reform” (*Budapest International Research and Criticts Institute Humanities*, Journal), “Judicial Review of Child Drugs User in Indonesia” (*International Journal of Sciense and Society*, Journal), “Mechanism of the President and DPR Relationship in Indonesian State Government Law According to 1945 Basic Law in Historical Perpsektive After Amendment” (*International Journal of Futurev Studies*, Journal), “Reconstruction of Law Enforcement in Money Politicts in the Election of Regional Heads Based on Progressive Law” (*IJCC*, Journal), “The New Direction of Islamic Economics: Review of Massudul Alam Choudhury’s Thought” (*EJMCM*, Journal), “The Responsive Law Thinking Atmosphere From the United States to Indonesia” (*IJAST*, Journal), dan lain-lain. ###



# POLITIK UANG

dan Permasalahan Penegakan Hukumnya

**B**uku yang saat ini berada di hadapan pembaca sekalian merupakan kompilasi atas berbagai informasi yang penulis dapatkan secara langsung melalui pengamatan lapangan, studi literatur, maupun wawancara berbagai pihak yang bersentuhan dan berkecimpung baik secara langsung maupun tidak langsung dengan proses pelaksanaan pemilu, khususnya Pemilihan Kepala Daerah. Bahwa faktanya memang terjadi pelanggaran-pelanggaran terhadap mekanisme dan regulasi-regulasi penyelenggaraan Pemilu oleh para calon, tim sukses, partai politik, maupun simpatisan-simpatisan yang bergerak di akar rumput. Se jauh pengamatan penulis pula, bahwa pelanggaran-pelanggaran tersebut hanya mendapatkan sanksi yang dirasa “tidak menyentuh rasa keadilan rakyat”. Dengan tidak bermaksud menyudutkan salah satu pihak, sudah selayaknya jika pelanggaran semacam ini seharusnya tidak lagi kita jumpai seiring semakin terbukanya keran informasi, semakin terbukanya wawasan masyarakat, dan semakin “majunya iklim demokrasi” di negeri ini, seperti yang diungkapkan sebagian pihak. Namun, fakta lapangan membuktikan jika partai politik yang seharusnya menjadi corong dan wadah pendidikan politik bagi masyarakat, tidak mampu memberikan dasar-dasar hidup berdemokrasi yang layak, malah justru ikut berkubang dalam “dosa-dosa” politik tersebut.