

**LEMBAGA KETAHANAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA**



**PENINGKATAN PENCEGAHAN POLITIK UANG DALAM
PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH GUNA TERPILIHNYA
KEPALA DAERAH YANG BERINTEGRITAS**

Oleh :

Dr. Sulhan, S.Pd., S.H., M.Si., M.Kn.
NIDN : 0902027405

**KERTAS KARYA ILMIAH PERSEORANGAN (TASKAP)
PROGRAM PENDIDIKAN REGULER ANGKATAN LXII
LEMBAGA KETAHANAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 2021**

LEMBAGA KETAHANAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr Wb, salam sejahtera bagi kita semua.

Dengan memanjatkan puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa serta atas segala rahmat dan karuniaNya, penulis sebagai salah satu peserta Program Pendidikan Reguler Angkatan (PPRA) LXII Lemhannas RI Tahun 2021 telah berhasil menyelesaikan tugas dari Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia menyusun sebuah KertasKarya Ilmiah Perseorangan (Taskap) dengan judul “PENINGKATAN PENCEGAHAN POLITIK UANG DALAM PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH GUNA TERPILIHNYA KEPALA DAERAH YANG BERINTEGRITAS”.

Penentuan Tutor dan judul TASKAP ini didasarkan oleh Keputusan Gubernur Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2021 tanggal 29 Maret 2021 tentang Penetapan Judul TASKAP Peserta PPRA LXII Lemhannas RI dan Keputusan Gubernur Lemhannas RI Nomor 22 Tahun 2021 Tanggal 27 Januari 2021 Tentang Pengangkatan Tutor Pembimbing Peserta PPRA LXII Tahun 2021 Lemhannas RI, untuk menulis Taskap dengan memilih judul yang telah ditentukan oleh Lemhannas RI.

Pada kesempatan ini, perkenankaniah penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada Bapak Gubernur Lemhannas Ri yang telah memberikan kesempatan kepada Penulis untuk mengikuti PPRA LXII di Lemhannas RI Tahun 2019. Ucapan yang sama juga disampaikan kepada Pembimbing atau Tutor Taskap Kami yaitu Bapak Mayor Jenderal TNI (Purn) Sary Sutaat, Bapak Drs.Chandra Manan Mangan, M.Sc. (Purna Tugas), dan Tim Penguji Taskap serta semua pihak yang telah membantu serta membimbing Taskap ini sampai terselesaikan sesuai waktu dan ketentuan yang dikeluarkan oleh Lemhannas RI.

Penulis menyadari bahwa kualitas Taskap ini masih jauh dari kesempurnaan akademis, oleh karena itu dengan segala kerendahan hati mohon adanya masukan guna penyempumaan naskah ini.

Besar harapan penulis agar Taskap ini dapat bermanfaat sebagai sumbangan pemikiran penulis kepada Lemhannas RI, termasuk bagi siapa saja yang membutuhkannya.

Semoga Tuhan Yang Maha Esa senantiasa memberikan berkah dan bimbingan kepada kita semua dalam melaksanakan tugas dan pengabdian kepada Negara dan Bangsa Indonesia yang kita cintai dan kita banggakan.

Sekian dan terima kasih Wassalamualaikum Wr. Wb.

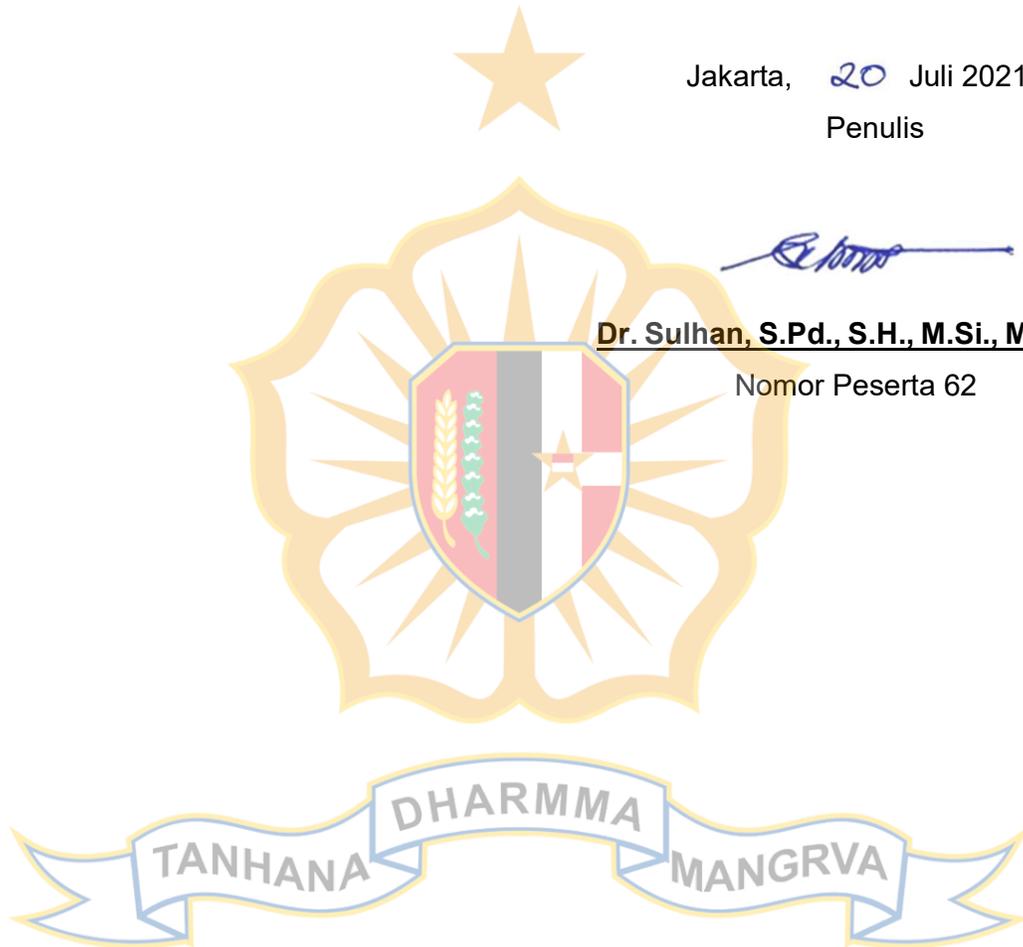
Jakarta, 20 Juli 2021

Penulis



Dr. Sulhan, S.Pd., S.H., M.Si., M.Kn.

Nomor Peserta 62



**LEMBAGA KETAHANAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA**

PERNYATAAN KEASLIAN

1. Yang bertanda tangan di bawah ini

Nama : **Dr. Sulhan, S.Pd., S.H., M.Si., M.Kn.**

Pangkat : Ahli Madya

Jabatan : Wakil Ketua Umum DPP Gerakan Bela Negara

Instansi : Dewan Pimpinan Pusat (DPP) Gerakan Bela Negara

Alamat : Jl. Dr. Sahardjo No. 40 Jakarta Selatan

Sebagai peserta Program Pendidikan Reguler Angkatan (PPRA) ke LXII Tahun 2021 menyatakan dengan sebenarnya bahwa :

- a. Kertas Karya Ilmiah Perseorangan (Taskap) yang Saya tulis adalah asli.
- b. Apabila ternyata sebagian atau seluruhnya tulisan Taskap ini terbukti tidak asli atau plagiasi, maka Saya bersedia dinyatakan tidak lulus pendidikan.

2. Demikian pernyataan keaslian ini dibuat untuk dapat digunakan seperlunya.

Jakarta, 20 Juli 2021

Penulis Taskap


Dr. Sulhan, S.Pd., S.H., M.Si., M.Kn.
Nomor Peserta 62

LEMBAR PERSETUJUAN TUTOR TASKAP

Yang bertanda tangan di bawah ini Tutor Taskap dari :

Nama : **Dr. Sulhan, S.Pd., S.H., M.Si., M.Kn.**

Peserta : **Program Pendidikan Reguler Angkatan (PPRA) 62**

Judul Taskap : **PENINGKATAN PENCEGAHAN POLITIK UANG DALAM PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH GUNA TERPILIHNYA KEPALA DAERAH YANG BERINTEGRITAS.**

Taskap tersebut di atas telah ditulis "~~sesuai/tidak sesuai~~" dengan Juknis Taskap Peraturan Gubernur Lemhannas RI nomor 04 Tahun 2021, karena itu "~~layak/tidak layak~~" dan "~~disetujui/tidak disetujui~~" untuk diuji.

"Coret yang tidak perlu"

Jakarta, 23 Juli 2021

Tutor Taskap



Mayjen TNI (Purn) Sary Sutaat



DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR	I
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
LEMBAR PERSETUJUAN TUTOR TASKAP	Iv
DAFTAR ISI	V
BAB I PENDAHULUAN	1
1. Latar Belakang	1
2. Rumusan Masalah	4
3. Maksud dan Tujuan	4
4. Ruang Lingkup dan Sistematika	5
5. Metode dan Pendekatan	6
6. Pengertian	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	8
7. Umum	8
8. Peraturan dan Perundangan-Undangan	8
9. Kerangka Teori	14
10. Data dan Fakta	16
11. Pengaruh Lingkungan Strategis	17
BAB III PEMBAHASAN	25
12. Umum	25
13. Kajian Peraturan dan Perundang-undangan	26
14. Praktik Uang Dalam Pilkada	36
15. Kendala Penindakan Politik Uang Dalam Pilkada	45
16. Dampak Politik Uang Terhadap Hasil Pilkada	55
BAB IV PENUTUP	59
17. Kesimpulan	59
18. Rekomendasi	60
DAFTAR PUSTAKA	vi
LAMPIRAN	
1. TABEL	ix
2. ALUR PIKIR	x
3. DAFTAR RIWAYAT HIDUP	xi

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Reformasi tahun 1998 membawa perubahan besar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara terutama dalam bidang politik. Perubahan politik yang dimaksud adalah adanya pemilihan umum kepala daerah secara langsung, umum, bebas, jujur dan adil selanjutnya disebut LUBER JURDIL rakyat untuk memilih wakilnya. Adanya perubahan ini merupakan agenda reformasi yang sebelumnya pemilihan kepala daerah dilaksanakan sepenuhnya oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disebut DPRD.

Pemilihan kepala daerah selanjutnya disebut Pemilukada merupakan agenda politik lima tahunan yang sudah diamanahkan menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Pemilukada secara langsung diasumsikan lebih demokratis karena mencerminkan aspirasi dan pilihan rakyat secara langsung untuk memilih pemimpinnya pada kabupaten dan kota masing-masing. Selain itu, dalam Pemilukada rakyat secara berdaulat mempergunakan hak pilihnya dan tidak lagi melalui perwakilan DPRD.

Namun dari sisi lain, pelaksanaan Pemilukada menimbulkan isu yang menjadi sorotan atas yakni terjadi politik uang dalam pelaksanaan pemilukada sehingga secara tidak langsung berpengaruh terhadap terlaksananya Pemilukada yang demokratis. Pelaksanaan pemilukada secara LUBER JURDIL rentang dengan masalah yang dihadapi oleh KPU, Bawaslu, Sentra Gakumdu, pengadilan, calon peserta Pemilukada dan masyarakat, yang disebabkan oleh terjadinya politik uang dalam tahapan Pemilukada.

Tentu masalah yang dihadapi oleh KPU, Bawaslu dan penegak hukum adalah berkisar pada aturan dan perundangan yang berlaku

dalam pelaksanaan Pemilukada yakni KPU dan Bawaslu Kabupaten Kota tidak dapat menetapkan peraturan sendiri dan harus ditetapkan oleh KPU Pusat dan Bawaslu Pusat sehingga terkadang ada kondisi tertentu yang harus direspon cepat tapi hal ini tidak dapat dilaksanakan karena tidak memiliki *legal standing*.

Rentetan terjadinya korupsi tentu menjadi semakin kompleks pasca Pemilukada terutama bagi calon kepala daerah sudah melaksanakan tugasnya. Korupsi terjadi merupakan proses panjang dan ini dapat dipastikan bahwa bukanlah hulu permasalahan melainkan hilir saja. Dalam pencalonan pencalonan sampai pada proses penetapan sebagai kepala daerah yang definitive diwarnai dengan terjadinya biaya tinggi dalam Pemilukada. Tingginya biaya politik, terjadinya politik uang dan belum mapannya kepala daerah dari segi kepemimpinan yang visioner dan negarawan maka turut serta memperparah terjadinya pelanggaran dalam Pemilukada.

Berdasarkan hasil penelitian bahwa kecenderungan politik uang dari tahun ke tahun terjadi peningkatan dan menurut Burhanuddin dkk, 2019, jumlah pemilih yang terlibat politik uang dalam Pemilu 2019 di kisaran 19,4% hingga 33,1%. Kisaran politik uang ini sangat tinggi menurut standar internasional, dan menempatkan Indonesia sebagai negara dengan peringkat politik uang terbesar nomor tiga sedunia, dengan kata lain politik uang telah menjadi praktik normal baru dalam Pemilu Indonesia.¹

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) mencatat ada 28 kasus pelanggaran Pemilu 2020 yang telah diputuskan dalam persidangan. Total kasus politik uang pilkada tahun 2020 sebanyak 1.100 kasus dari seluruh Indonesia yang melaksanakan Pemilukada (tabel terlampir). Politik uang terjadi dengan berbagai macam modus termasuk ada praktik yang dilakukan dengan membagi-bagikan sembako kepada masyarakat.²

Melihat data tersebut di atas maka jelas nampak bahwa politik uang pada pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah tahun 2020 telah terjadi

¹ 61-Article Text-737-6-10-20200514.pdf, diunduh tanggal, 2 Maret 2021, jam 13.00 Wib.

² Bawaslu Catat 28 Pelanggaran Pemilu 2019, Politik Uang Terbanyak - Nasional Katadata.co.id, diunduh tgl 2 Maret 2021, jam 14.30 WIB.

peningkatan yang sangat signifikan sehingga dibutuhkan langkah-langkah yang konkrit dan jelas serta terukur sehingga politik uang yang terjadi dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah dapat ditekan atau diminimalisir.

Kondisi yang harus dihadapi oleh bakal calon dan calon kepala daerah adalah kalau melakukan sosialisasi atau kampanye ketika ketemu dengan masyarakat selalu harus memberi duit, bahan pokok, bantuan fasilitas umum, cinderamata dan lain-lain. Hal ini terjadi karena terkesan bahwa sudah menjadi kebiasaan pada setiap momen Pemilu dan diperparah lagi adanya paradoks saling mempergunakan momentum untuk memberi dan menerima dalam interaksi tersebut.

Selain itu masalah dalam pelaporan terjadinya politik uang maka pelapor sering mengalami intimidasi yang dilakukan oleh terpelapor atau tim pasangan calon tertentu. Atas kejadian seperti itu maka secara umum pelapor kalau mau melaporkan kejadian terjadinya politik uang maka tentu berpikir untuk melakukannya karena akan mengancam keselamatan diri pelapor. Secara kelembagaan ada lembaga yang sebenarnya memberi perlindungan terhadap saksi dan pelapor tapi keberadaan lembaga tersebut belum efektif dan efisien atas fungsinya karena pelapor di daerah atau kabupaten dan kota sementara pemberi perlindungan saksi dan korban berada di Jakarta.

Pemilukada seharusnya ada standar biaya politik secara jelas, rinci dan asal usul sumbernya yang dipergunakan dalam Pemilu, selain itu perlu juga diatur dalam peraturan dan perundang-undangan tentang biaya politik yang maksimal sehingga Pemilu menjadi murah dan tidak perlu mengeluarkan biaya politik yang tinggi sehingga dengan demikian kalau bisa diwujudkan maka akan berorientasi pada pelaksanaan pemilu yang efisien dan efektif dalam pelaksanaannya.

Terjadinya politik uang dalam Pemilu yang menjadikan pesta demokrasi tersebut menjadi mahal dan bahkan dengan politik uang yang dilakukan sungguh di luar dari nalar dan akal sehat sehingga memberi efek terhadap masyarakat. Masyarakat disuguhi dengan perilaku-perilaku yang bertentangan dengan kebiasaan dan budaya yang ada. Budaya malu

masyarakat yang selama ini dibentuk dan dari turun temurun sudah ada tapi dengan Pemiluakada akhirnya menjadi berubah.

Seiring dengan kondisi sebagaimana diuraikan di atas, maka perlu dilakukan perubahan peraturan dan perundang-undangan dalam pelaksanaan Pemiluakada terutama yang mengatur tentang politik uang. Idialnya politik uang tidak boleh terjadi dalam Pemiluakada karena akan berpengaruh terhadap kepercayaan publik atas kepemimpinan di daerah tersebut. Penurunan kepercayaan publik terjadi maka akan mempengaruhi tingkat kepercayaan (integritas) pemimpinnya dalam melaksanakan tugas tanggungjawabnya sebagai pemimpin daerah.

2. Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut: “Bagaimana Peningkatan Pencegahan Politik Uang Dalam Pemilihan umum Kepala Daerah Yang Berintegritas ?”.

Dari rumusan masalah tersebut di atas maka dijabarkan lebih lanjut dalam pertanyaan kajian sebagai berikut :

- a. Apakah regulasi pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah yang ada untuk mencegah terjadinya politik uang untuk memilih pemimpin berintegritas ?
- b. Bagaimana bentuk politik uang yang terjadi dalam pemilihan umum kepala daerah ?
- c. Apakah kendala penindakan politik uang oleh penyelenggara dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah ?
- d. Mengapa dampak politik uang terhadap pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah ?

3. Maksud dan Tujuan

a. Maksud

Maksud penulisan Taskap ini adalah untuk memberikan gambaran mengenai pencegahan politik uang dalam pemilihan umum kepala daerah guna terpilihnya kepala daerah yang berintegritas dan selanjutnya memberikan rekomendasi mengenai upaya perbaikannya.

b. Tujuan

Tujuan penulisan Taskap adalah sebagai sumbangan pemikiran kepada pemangku kebijakan dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri, Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia dan Gakkumdu untuk memberi solusi permasalahan terjadinya politik uang dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah sehingga dapat berintegritas.

4. Ruang Lingkup dan Sistematika

a. Ruang Lingkup

TASKAP ini judul “Peningkatan Pencegahan Politik Uang Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Guna Terpilihnya Kepala Daerah Pemimpin Berintegritas”. Dalam penulisan Taskap ini ini ruang lingkup yang akan dibahas adalah meliputi proses pelaksanaan kegiatan pemilihan umum kepala daerah di Provinsi, kabupaten dan kota di Indonesia.

Sosialisasi bakal calon dalam rangka untuk menjadi calon rentan terjadi politik uang baik melalui jalur perseorangan maupun melalui partai politik. Sosialisasi bakal calon selalu identik untuk memberi duit atau sejenisnya kepada masyarakat. Jalur partai politik terdengar juga adanya mahar politik berupa uang maupun dengan kebijakan politik setelah terpilih.

Pasca penetapan sebagai peserta pemilu maka setiap calon dapat melakukan kampanye secara sistematis, massif, terstruktur. Dimasa ini peserta Pemilukada dan masyarakat intens melakukan komunikasi untuk bertemu baik secara tertutup maupun secara terbuka.

b. Sistematika

Sistematika penulisan Taskap ini adalah sebagai berikut :

- 1) Bab I Pendahuluan, akan menguraikan latar belakang pemilihan judul “Peningkatan Pencegahan Politik Uang Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Guna Terpilihnya Kepala Daerah Yang Berintegritas”, mendiskripsikan kondisi aktual atas terjadinya politik uang dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah.
- 2) Bab II Tinjauan Pustaka, merupakan kumpulan pustaka yang digunakan sebagai sumber rujukan untuk melakukan pembahasan.

Pustaka dalam Taskap ini meliputi Asas-Asas dalam pelaksanaan Pemilu, peraturan perundang-undangan, konsep dari para ahli serta kerangka teoritis yang terkait dengan judul dan perkembangan lingkungan strategis sebagai rujukan pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah.

- 3) Bab III Pembahasan, akan disampaikan pengantar umum untuk menjelaskan hal-hal yang dianalisis berkaitan dengan substansi batasan masalah, dilanjutkan dengan pelaksanaan analisis menggunakan asas-asas dalam pemilihan umum kepala daerah, peraturan perundang-undangan dan teori, konsep serta perkembangan lingkungan strategis, untuk mendapatkan solusi sebagai pemecahan masalah secara komprehensif, holistik dan terintegral.
- 4) Bab IV Penutup, berisi simpulan dan rekomendasi, secara sistematis, singkat dan jelas mulai dari perumusan masalah metode dan pendekatan yang digunakan, pembahasan dan disampaikan solusi dari setiap pokok bahasan. Selanjutnya, diberikan pernyataan singkat dan tepat sebagai rekomendasi kepada pemangku kepentingan; DPR Komisi III, KPU RI dan Bawaslu RI dan Sentra Gakkumdu.

5. Metode dan Pendekatan

a. Metode

Metode yang digunakan dalam penulisan Taskap ini adalah metode analisis deskriptif, dengan menggunakan data sekunder yang diperoleh dari Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia dan Mahkamah Konstitusi sebagai pokok gugatan dalam perkara di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia tahun 2015, 2017 dan 2020, serta jurnal ilmiah dan bahan hasil penelitian dari peneliti terdahulu.

b. Pendekatan

Pendekatan dilakukan dengan perspektif kepentingan nasional, dan analisis dilakukan dari berbagai disiplin ilmu, yakni; hukum, politik, ekonomi, social, budaya, ideologi, pertahanan dan keamanan sesuai dengan kerangka teoritis yang digunakan. Kerangka teoritis tersebut adalah sebagai berikut :

- 1) Substansi peraturan perundang-undangan politik uang.
- 2) Bentuk-bentuk politik uang dalam pemilihan umum kepala daerah.
- 3) Penindakan politik uang oleh Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia.
- 4) Dampak terjadinya politik uang untuk terpenuhinya asas pemilu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

6. Pengertian

Pengertian istilah yang digunakan dalam Taskap ini sebagai berikut :

- a. Pencegahan merupakan tindakan yang bersifat preventif sementara penanggulangan adalah tindakan yang bersifat represif.³
- b. Kepala daerah yang berintegritas adalah pemimpin daerah yang melakukan tugas tanggungjawabnya konsisiten dengan visi misi yang disampaikan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan semangat tidak korupsi baik atau para pemimpin yang berintegritas, yang akan menjalankan pemerintahannya dengan menerapkan tata kelola pemerintahan yang bersih dari korupsi.⁴
- c. Sentra Gakkumdu adalah pusat aktivitas penegakan hukum tindak Pidana Pemilu yang terdiri atas unsur Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kepolisian Daerah, dan/atau Kepolisian Resor, dan Kejaksaan.⁵
- d. Badan Pengawas Pemilihan Umum adalah Lembaga Penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu diseluruh wilayah kesatuan Republik Indonesia.⁶
- e. Partai politik adalah sekelompok warga negara yang sedikit banyak terorganisir, dimana bertindak sebagai suatu kesatuan politik dan bertujuan untuk menguasai pemerintahan serta melaksanakan kebijakan umumorganisasi.⁷

³ Apa Perbedaan Arti Pencegahan Dan Penanggulangan - Brainly.co.id, 14 Maret 2021, jam 10.00 WIB.

⁴ KPK Harap Kepala Daerah yang Terpilih jadi Pemimpin yang Berintegritas (jawapos.com), diunduh tgl. 21 Agustus 2021, jam 09.00 WIB.

⁵ <https://paralegal.id/pengertian/sentra-penegakan-hukum-terpadu>, 14 maret 2021, jam 10.00 WIB.

⁶ [Id.wikipedia.org/wiki/Badan-Pengawas-Pemilihan-Umum](https://id.wikipedia.org/wiki/Badan-Pengawas-Pemilihan-Umum), 14 Maret 2021, jam 10.00 WIB

⁷ dosen.co.id/partai-politik/, diunduh tgl 15 Maret 2021, jam 16.00 WIB

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

7. Umum

Peningkatan pencegahan politik uang dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah merupakan sebuah langkah strategis yang akan memberi dampak peningkatan kualitas demokrasi melalui pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah yang berdasarkan asas langsung, umum, bebas rahasia, jujur dan adil. Dalam konteks ini diperlukan analisa mendalam yang memiliki landasan dan tinjauan yang bersifat komprehensif, sehingga dengan demikian analisa akan didasarkan pada tinjauan pustaka.

Tinjauan Pustaka pada tulisan ini akan memuat peraturan perundangan-undangan, kerangka teoritis, beragam data dan fakta yang terkait dengan pembahasan, serta uraian mengenai pengaruh lingkungan strategis terhadap peningkatan pencegahan politik uang dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah di bidang politik.

Keterkaitan dengan tinjauan terhadap peraturan perundang-undangan, maka perlu dipahami mengenai aspek hukum (prosedur) dari pencegahan terjadinya politik uang. Adanya perangkat peraturan yang lengkap, lugas dan implementatif akan dapat menjadi dasar bagi seluruh pemangku kepentingan terkait, khususnya dalam pelaksanaan Pemilukada. Paradigma analisis dalam membahas peningkatan pencegahan politik uang juga harus didukung oleh kerangka teoritis yang memadai. Pendekatan ilmiah harus diaplikasikan dalam mengkaji undang-undang pemilihan umum kepala daerah dan implikasinya terhadap ketahanan nasional dan penegakan hukum.

8. Peraturan dan Perundangan-Undangan

Dalam penulisan Taskap yang berkaitan dengan ruang lingkup bahasan maka akan mempergunakan peraturan perundangan yang akan menjadi dasar dalam pembahasan permasalahan peningkatan pencegahan politik uang dalam pemilihan umum kepala daerah guna terpilihnya kepala daerah yang berintegritas, adalah sebagai berikut :

a. Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945.

Pasal yang menjadi pokok dasar dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah secara konstitusi terdapat dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945. Pasal 18 ayat (4) berbunyi “ Gubernur, Bupati, dan Walikota masing masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

b. Undang-Undang 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Dalam Undang-Undang Partai politik maka ada kewajiban setiap partai politik untuk memberikan Pendidikan politik bagi masyarakat dalam mempergunakan hak politiknya. Hal tersebut diatur dalam Pasal 7 ayat (1) berbunyi “Partai Politik berfungsi untuk:

- a. Melaksanakan pendidikan politik dengan menumbuhkan dan mengembangkan kesadaran atas hak dan kewajiban politik rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;

c. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014, Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah maka ada prinsip yang tidak bisa diabaikan dalam pelaksanaannya. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 3 ayat (1) dan (2) yang berbunyi sebagai berikut :

“ Pasal 3 ayat (1) Gubernur dipilih oleh anggota DPRD Provinsi secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil.

Ayat (2) Bupati dan walikota dipilih oleh anggota DPRD kabupaten/kota secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil.

d. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Pasal 47 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagai berikut :

“(1) Partai Politik atau gabungan Partai Politik dilarang menerima imbalan dalam bentuk apapun 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 Politik yang bersangkutan dilarang mengajukan calon pada periode berikutnya di daerah yang sama.

(4) Setiap orang atau lembaga dilarang memberi imbalan kepada Partai Politik atau gabungan Partai Politik dalam bentuk apapun 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.

Sedangkan Pasal 73 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 berbunyi sebagai berikut :

Ayat “(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.

e. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, menjadi Undang-Undang.

Pasal 47 berbunyi sebagai berikut :

(1) Partai Politik atau gabungan Partai Politik dilarang menerima imbalan dalam bentuk apapun pada proses pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

(2) Dalam hal Partai Politik atau gabungan Partai Politik terbukti menerima imbalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Partai Politik atau gabungan Partai Politik 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 apapun dalam proses pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

(5) Dalam hal putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menyatakan setiap orang atau lembaga terbukti memberi imbalan pada proses pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota maka penetapan sebagai calon, pasangan calon terpilih, atau sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota atau Wakil Walikota dibatalkan.

(6) Setiap partai politik atau gabungan partai politik yang terbukti menerima imbalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dikenakan denda sebesar 10 (sepuluh) kali lipat dari nilai imbalan yang diterima.”

f. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Pada Undang-Undang ini Kembali melakukan perubahan pada pasal 73 dan adapun perubahannya sebagai berikut :

“ (1) Calon dan/atau tim Kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/atau Pemilih.

(2) Calon yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan Bawaslu Provinsi dapat dikenai sanksi administrasi pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.

(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.

(4) Selain Calon atau Pasangan Calon, anggota Partai Politik, tim kampanye, dan relawan, atau pihak lain juga dilarang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada warga negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung untuk: a. mempengaruhi Pemilih untuk tidak menggunakan hak pilih; b. menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga mengakibatkan suara tidak sah; dan c. mempengaruhi untuk memilih calon tertentu atau tidak memilih calon tertentu.

(5) Pemberian sanksi administrasi terhadap pelanggaran sebagaimana dimaksud.

g. Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Terkait Larangan Memberikan dan/atau Menjanjikan Uang atau materi lainnya yang dilakukan secara terstruktur, sistematis dan massif dalam pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Pasal mengenai penanganan larangan memberikan dan/atau menjanjikan uang atau materi lainnya secara khusus pada Pasal 3 ayat :

(1) Bawaslu Provinsi berwenang menerima, memeriksa, mengadili, dan memutus laporan dugaan pelanggaran Pemilihan.

(2) Bawaslu Provinsi dalam menerima laporan dugaan pelanggaran administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Sekretariat Bawaslu Provinsi.

Selanjutnya pada pasal 13 mengatur tentang objek pelanggaran administrasi sebagai berikut :

Pasal 13 Objek pelanggaran administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) meliputi perbuatan menjanjikan dan/atau memberikan

uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/atau Pemilih yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif.

h. Peraturan Komisi Pemilihan Umum 23 Tahun 2018

Pasal 69 ayat (j) berbunyi Tim Kampanye Pemilu dilarang “menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta Kampanye”.

Sedangkan Pasal 72 berbunyi :

Pelaksana dan/atau Tim Kampanye dilarang menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye secara langsung atau tidak langsung untuk:

1. tidak menggunakan hak pilihnya;
2. menggunakan hak pilihnya dengan memilih Peserta Pemilu dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah;
3. memilih Pasangan Calon tertentu;
4. memilih Partai Politik Peserta Pemilu tertentu; dan/atau
5. memilih calon anggota DPD tertentu.

Sedangkan Pasal Pasal 76 berbunyi :

(1) Pelanggaran terhadap larangan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf a sampai dengan huruf j kecuali huruf h, dan ayat (2) merupakan tindak pidana dan dikenai sanksi yang diatur dalam Undang-Undang mengenai Pemilu.

(2) Selain sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pelanggaran terhadap larangan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf e dikenai sanksi:

- a. peringatan tertulis walaupun belum menimbulkan gangguan; dan/atau
- b. penghentian kegiatan Kampanye di tempat terjadinya pelanggaran atau di suatu daerah yang dapat mengakibatkan gangguan terhadap keamanan yang berpotensi menyebar ke daerah lain.

(3) Pelanggaran terhadap larangan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf h dikenai sanksi:

- a. peringatan tertulis walaupun belum menimbulkan gangguan; dan/atau

b. penghentian kegiatan Kampanye di tempat terjadinya pelanggaran atau di suatu daerah yang dapat mengakibatkan gangguan terhadap keamanan yang berpotensi menyebar ke daerah lain.

9. Kerangka Teori

Dalam tulisan ini maka akan mempergunakan beberapa teori sebagai pisau analisis untuk memperkuat argumentasi diskripsinya dengan mempergunakan teori sebagai berikut :

a. Teori Sistem Hukum

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yakni struktur hukum (*struktur of law*), substansi hukum (*substance of the law*) dan budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat.⁸

Tentang struktur hukum Friedman menjelaskan (Lawrence M. Friedman, 1984 : 5-6): *“To begin with, the legal sytem has the structure of a legal system consist of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction ...Strukture also means how the legislature is organized ...what procedures the police department follow, and so on. Strukture, in way, is a kind of crosss section of the legal system...a kind of still photograph, with freezes the action.”*

Substansi hukum menurut Friedman adalah (Lawrence M. Friedman, Op.cit) : *“Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system ...the stress here is on living law, not just rules in law books”.*

Sedangkan mengenai budaya hukum, Friedman berpendapat : *“The third component of legal system, of legal culture. By this we mean people’s attitudes toward law and legal system their belief ...in other word,*

⁸ DEDE ANDREAS: Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman

is the climate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused”.

b. Teori Pencegahan

Menurut Feuerbach⁹ mengatakan bahwa pencegahan menghendaki penjeratan bukan melalui pidana, melainkan melalui ancaman pidana dalam perundang-undangan. Tetapi apabila ancaman tidak berhasil mencegah suatu kejahatan, maka pidana harus dijatuhkan karena apabila pidana tidak dijatuhkan akan mengakibatkan hilangnya kekuatan dari ancaman tersebut. Ajaran yang dikembangkan Feuerbach tidak mengenal pembatasan ancaman pidana, hanya syarat bahwa ancaman pidana tersebut harus sudah ditetapkan terlebih dahulu. Menurut teori ini, pidana yang dijatuhkan pada penjahat ditujukan agar orang-orang menjadi takut untuk berbuat kejahatan.

c. Teori *Good Governance*

Ganie-Rochman mengemukakan bahwa konsep “government” menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (negara dan pemerintah). Konsep “governance” melibatkan tidak sekedar pemerintah dan negara, tetapi juga peran berbagai aktor di luar pemerintah dan negara, sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas. Konsep governance lebih inklusif daripada government. Konsep government menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (Negara dan pemerintah). Konsep governance melibatkan tidak sekedar pemerintah dan negara, sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas”¹⁰

The United Development Programme (UNDP) mendefinisikan pemerintahan (governance) sebagai Governance is the exercise of economic, political, and administrative authority to manage a country’s affairs at all levels and means by which states promote social cohesion, integration, and ensure the well being of their population dan Lebih lanjut

⁹ <https://hitamandbiru.blogspot.com/2012/07/teori-teori-hukum-pidana.html>, diunduh tgl. 16 Maret 2021

¹⁰ Paulus Effendi Lotulung, Tata Pemerintahan yang Baik (Good Governance) Dalam Korelasinya Dengan Hukum Administrasi, dalam Philipus M. Hadjon, et.al., Hukum Administrasi dan Good Governance, Jakarta: Universitas Trisakti, 2012, hal. 37

UNDP menegaskan bahwa *“It is complex mechanisms, process, relationships, and institutions through which citizens and groups articulate their interest, exercise their rights and obligations and mediate their differences”*.¹¹

d. Teori Motivasi

Menurut Abraham Maslow, perilaku manusia sangat dipengaruhi oleh motivasi. Hal ini menyebabkan Maslow menganjurkan sebuah teori motivasi dengan tujuan untuk mengarahkan perilaku manusia agar bisa diarahkan untuk mencapai tujuan. Motivasi menyebabkan perilaku yang diarahkan pada tujuan. Melalui motivasi, manusia bisa diarahkan untuk kebutuhan tertentu. Teori Maslow ini terdiri dari tingkatan kebutuhan manusia sesuai dengan skala prioritas, jika kebutuhan dasar terpenuhi maka seseorang dengan sendirinya akan berusaha untuk memenuhi kebutuhan berikutnya. Maslow juga beranggapan bahwa kebutuhan individu berfungsi sebagai kekuatan pendorong dalam perilaku seseorang.¹²

10. Data dan Fakta

Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia (Bawaslu RI) menyampaikan data terkait kasus politik uang yang terjadi selama Pemilu 2020. Badan Pengawas Pemilihan Umum mendapat laporan sebanyak 1.100 kasus. Dari semua kasus tersebut, 25 di antaranya sudah masuk tahap penyidikan, 76 masih diproses, dan selebihnya dihentikan prosesnya oleh pengawas pemilu. Dari 25 kasus yang diteruskan ke penyidik, 11 di antaranya lanjut ke penuntut umum, 13 masih proses penyidikan, dan satu kasus dihentikan alias SP3. Dari 11 kasus yang dibawa ke penuntut umum, delapan di antaranya dibawa ke pengadilan dan tiga kasus masih diproses oleh penuntut umum.

Dalam putusan yang diakses dari laman resmi Pengadilan Negeri Pelalawan Riau, terdakwa, aparatur sipil negara (ASN) yang menjabat Kepala Sekolah SD Negeri 06 Desa Sering, berkampanye untuk salah satu

¹¹ Sedarmayanti, *Good Governance* (Kepemerintahan Yang Baik), Bagian Kedua, Bandung: CV. Mandar Maju, 2004, h. 3.

¹² Teori Motivasi Abraham Maslow (Hierarki Kebutuhan) - Studi Manajemen, diunduh tgl 20 Agustus 2021, jam 19.00 WIB.

pasangan calon pada 15 Oktober pukul 09.00 WIB. Terdakwa ikut foto bersama dan memperlihatkan simbol jari yang mendukung paslon tersebut. terdakwa divonis pidana penjara enam bulan percobaan satu tahun dan denda sebesar Rp 200 juta.

Kasus kedua yang telah diputuskan terjadi di Tangerang Selatan, Banten. Hingga Kamis siang, salinan putusan resmi tak ada di laman Pengadilan Negeri Kota Tangerang. Namun, dalam dokumen Bawaslu RI, vonis putusannya tertulis "36 bulan penjara dan denda Rp200 juta. Bila tidak mampu mengganti denda, kurungan satu bulan penjara." Orang yang divonis bernama Willy Prakarsa, bagian dari tim sukses pasangan calon Benyamin Davnie-Pilar Saga Ichsan. Willy terbukti bersalah membagi-bagikan uang agar warga mau memilih Davnie-Pilar. Pasangan ini dinyatakan menang berdasarkan hasil hitung cepat beberapa lembaga survei. "Terdakwa secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana dalam kampanye Pilkada Tangerang Selatan (Tangsel) pada 26 September 2020 di Lapangan Macek, Serpong.¹³

11. Pengaruh Lingkungan Strategis

Dalam menganalisis permasalahan mengenai peningkatan pencegahan politik uang dalam pemilihan umum kepala daerah, maka terdapat berbagai faktor yang mempengaruhi. Salah satu yang patut menjadi perhatian adalah pengaruh lingkungan strategis yang berasal dari dinamika global, regional dan nasional. Analisis terhadap pengaruh lingkungan strategis ini sangat penting, karena pencegahan peningkatan politik uang dalam pemilihan umum kepala daerah bukan sebuah variabel bebas yang berdiri sendiri secara parsial dalam kajian ini.

a. Pengaruh Global

Demokrasi secara harfiah memiliki arti pemerintahan oleh rakyat yang merupakan pemahaman mendasar dan definisi yang telah digunakan secara luas. Demokrasi tidak saja didefinisikan sebagai pemerintahan oleh rakyat, tetapi juga pemerintahan untuk rakyat, yaitu pemerintah bertindak sesuai dengan kehendak rakyat. Pemerintahan

¹³ Haris Prabowo, 2020 Membaca 5 Putusan Pengadilan Politik Uang Selama Pilkada 2020 - Tirta.ID, diunduh tanggal 17 Maret 2020, jam 20.00 WIB.

demokratik yang ideal harus bekerja dengan baik sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan rakyatnya. Praktik semacam itu sejauh ini belum pernah terjadi dan mungkin tidak akan bisa dicapai, akan tetapi demokrasi ideal yang sempurna tetap menjadi tolok ukur sebagai sumber inspirasi rezim demokrasi.¹⁴

Sampai dengan abad 20, sebagian besar negara di dunia telah melaksanakan praktek demokrasi. Namun baru akhir abad ke 19 demokrasi yang konstitusional terlaksana sebagai program dan sistem politik yang konkrit. Saat ini, negara-negara yang telah mengadopsi demokrasi semakin banyak. Jumlahnya meningkat dimana hanya satu negara pada tahun 1869 menjadi 65 negara di tahun 1990.¹⁵ Freedom House telah mendokumentasi bahwa hingga tahun 1999, demokrasi pemilu terwakili 120 dari 192 negara di dunia dan mencakup 62.5 persen populasi di dunia.¹⁶

Demokrasi ternyata memberikan perlindungan hak asasi manusia berbanding sistem otoriter.¹⁷ Stabilitas dan demokrasi solid mempunyai hubungan erat dengan terciptanya apresiasi hak asasi manusia. Sedangkan di bidang lainnya yang tidak terkait dengan kebebasan berpolitik, demokrasi menjanjikan terciptanya kerangka politik dimana perkembangan dan pemenuhan hak asasi manusia menjadi lebih baik secara organisatoris dan ekspresi permintaannya. Sorensen mengemukakan bahwa demokrasi memberikan peluang, bukan kepastian hasil.¹⁸

Dukungan opini Kant dan Dahl diteruskan oleh R.J. Rummel yang menyimpulkan bahwa semakin liberal suatu negara, berkurang tindakan pelanggaran dan kekerasan dengan negara lainnya. Namun demikian, beberapa studi menolak ide tersebut, misalnya, Melvin Small dan J.

¹⁴ Ibid

¹⁵ *Development of democracy in Dahl, Robert A, Perihal Demokrasi – Menjelajah Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat [Regarding Democracy – Briefly Exploring the Theory and Practices of Democracy]*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001), hlm. 11.

¹⁶ <http://www.freedomhouse.org/reports/century.pdf> diunduh pada 19 April, 2021, jam 20.30 WIB

¹⁷ Sorensen, Georg, *Demokrasi dan Demokratisasi [Democracy and Democratization]*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003) hlm. 52-53.

¹⁸ Ibid

David Singer tidak menemukan perbedaan yang signifikan antara demokrasi dan rezim lainnya terkait frekuensi keterlibatan perang. Meskipun terdapat perbedaan pendapat, optimisme demokrasi terus menguat karena meskipun terjadi peperangan, negara demokrasi tidak saling menyerang satu sama lain.¹⁹

Selain itu, demokrasi mempunyai korelasi dengan pencegahan tindak korupsi (terkait faktor lainnya). Menurut Klitgard, Maclean-Abaroa dan Parris, sistem multi partai dan pasar bebas akan meningkatkan daya kompetisi dan akuntabilitas sehingga akhirnya dapat mengurangi korupsi.²⁰

b. Pengaruh Regional

Pemilihan umum sebagai pilar demokrasi akan mendorong kebebasan berpendapat, keterbukaan media sehingga berbagai pelanggaran HAM bisa disorot lebih tajam dan kritis. Penegakan HAM mendapatkan dukungan kuat dari sistem konstitusi dan hukum di sebagian besar negara-negara di dunia seiring dengan meluasnya pemahaman dan penerapan nilai nilai demokrasi.²¹

Di Asia Tenggara, Filipina digolongkan ke dalam contoh negara demokrasi di kawasan Asia Tenggara, Thailand merupakan contoh ideal bagi model semi demokrasi sedangkan Myanmar merupakan contoh dari negara non-demokratis di kawasan Asia Tenggara.²²

Thailand misalnya, sejak diturunkannya Thaksin oleh kudeta militer status Thailand dianggap non demokratis pada tahun 2006, namun pada Desember 2007 saat militer mendukung proses pemilu dan oposisi menang maka status Thailan kembali menjadi semi demokratis. Sebaliknya terjadi dengan Philipina, yang statusnya berubah pada tahun 2005 dari negara Demokratis (Free) menjadi semi demokratis (Partly Free). Hal ini dikarenakan isu intimidasi, korupsi dan laporan kecurangan

¹⁹ Sorensen, op.cit., 166-169 dan Dahl, op.cit., hlm. 80-81.

²⁰ Klitgard, Robert, Ronald Maclean-Abaroa, and H. Lidsey Parris, *Penuntun Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintahan Daerah [Guidance to Elimination of Corruption in the Regional Government]*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005), hlm. 110.

²¹http://www.habibiecenter.or.id/download/JURNAL%20DEMOKRASI%20DAN%20HAM_Vol9_No1_2011.pdf. Diunduh tgl 20 April 2021, jam 19.00 WIB.

²² Ibid

hebat yang telah dilakukan oleh pemerintahan Gloria Macapagal-Arroyo.²³

Thailand sebagai negara yang sejak awal terus diwarnai kudeta militer. Pada tahun 1932 hingga 2006 saja telah terjadi 23 kudeta militer dan 18 kali perubahan konstitusi. Suchit Bunbongkarn bahkan menyebut kudeta telah menjadi norma bagi perubahan kepemimpinan politik dan pemerintahan di Thailand di mana sejak 1932 perubahan politik terjadi dalam sebuah cyclical patern.²⁴

Meskipun Pemilu tersebut melibatkan banyak partai, kebanyakan partai tersebut masih berasal dan didominasi oleh kaum militer. Pemilu multipartai ini tetap dihiasi oleh kaum militer yang bertopeng sipil sehingga dapat dikatakan apapun hasilnya junta militer akan tetap berkuasa.²⁵

Peran Raja yang seharusnya hanya sebagai simbol pada sistem pemerintahan monarki konstitusional seakan hanya teori belaka, karena nilai agama yang begitu besar efeknya terhadap *civil society* masyarakat Thailand. Hal ini menjadi hambatan utama demokrasi di Thailand, sehingga perlu adanya pembicaraan khusus dalam forum untuk lebih mendesak Thailand menghilangkan pengaruh Raja dalam pengambilan keputusan terhadap pemerintahan.²⁶

c. Pengaruh Nasional

Berdasarkan perspektif Ketahanan Nasional (Astagatra), maka terdapat berbagai gatra yang berpengaruh kuat terhadap upaya peningkatan pencegahan politik uang dalam pelaksanaan pemilihan umum, yaitu:

1) Geografi

Berdasarkan data yang dikumpulkan oleh Badan Informasi Geospasial, Indonesia merupakan salah satu negara terluas di dunia. Luas daratan di Indonesia mencapai 1.890.739 kilometer persegi

²³ Lihat dalam Donald K. Emmerson, dalam *Critical Terms: Security, Democracy, and Regionalism in Southeast Asia*, hal. 11

²⁴ <http://www.politik.lipi.go.id/index.php/in/kolom/politik-internasional/361-jalan-panjang-demokrasi-thailand>

²⁵ Tomy C. Gutomo. Jawa Pos. Fokus Dunia. Minggu, 3 Oktober 2010. Hal 4

²⁶ Ibid

dan lautan mencapai 6.315.222 kilometer persegi.²⁷ Namun, penataan dan pemanfaatan wilayah geografis di darat, udara dan laut belum dimanfaatkan secara utuh dan efektif, sehingga politik uang dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah masih merajalela dan terjadi dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah di Indonesia.

2) Demografi

Berdasarkan hasil sensus, diketahui jumlah penduduk Indonesia tahun 2020 mencapai 270.203.917 jiwa (per September 2020). Jumlah penduduk Indonesia tersebut merupakan data penduduk terbaru berdasarkan sinkronisasi data Administrasi Kependudukan (Admuduk) dari Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Ditjen Dukcapil) Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri).

Dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir (2010-2020), terjadi penambahan jumlah penduduk sebanyak 32,56 juta jiwa atau rata-rata sebanyak 3,26 juta setiap tahun. Sementara laju pertumbuhan penduduk Indonesia sebesar 1,25 persen pertahun. Dengan luas daratan Indonesia sebesar 1,92 juta kilometer persegi, sebaran penduduknya masih terkonsentrasi di Pulau Jawa. Meskipun luas geografisnya hanya sekitar tujuh persen dari seluruh wilayah Indonesia, Pulau Jawa dihuni oleh 151,59 juta penduduk atau 56,10 persen penduduk Indonesia.²⁸ Jumlah penduduk yang besar ini belum mampu dikelola menjadi pemilih cerdas yang tidak menerima pemberian atau sejenisnya dalam pemilihan kepala daerah.

3) Sumber Kekayaan Alam

Indonesia memiliki sumber kekayaan alam (SKA) yang paling penting untuk dikelola oleh negara sehingga dapat memberikan penghidupan yang layak bagi bangsa Indonesia. Hal ini sesuai dengan amanah konstitusi Republik Indonesia sebagai negara yang

²⁷ "BIG Manfaatkan Pesawat Nirawak Lapan Untuk Ukur Garis Pantai" *Media Indonesia*, 8 Mei 2019. diunduh tgl. 23 April 2021, jam 13.00 WIB.

²⁸ Jumlah Penduduk Indonesia 2020 Berdasarkan Provinsi dan Distribusinya (kompas.com), diunduh tanggal 27 April 2021, jam 14.00 WIB.

berdaulat dan merdeka. Namun sumber kekayaan alam Indonesia yang dimiliki belum mampu dikelola secara optimal sehingga dapat memberi kontribusi terhadap perekonomian bangsa Indonesia, sehingga masyarakatnya dapat hidup mandiri dalam proses pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah yang berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

4) Ideologi

Terjadinya politik uang dalam pelaksanaan pemilihan umum tentu akan menghambat optimalisasi pencapaian proses demokrasi secara substansial dan bukan hanya secara procedural. Terjadinya politik uang tentu ini bertentangan dengan Sila ke empat Pancasila yakni Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Terjadinya politik uang sesungguhnya tidaklah mencerminkan Sila ke empat Pancasila, karena hakikat Sila Ke Empat ini adalah bagaimana mengambil keputusan dengan musyawarah dan mufakat tanpa adanya upeti atau memberi sesuatu atau sejenisnya sehingga dapat dipilih sebagai pemimpin.

5) Politik

Perubahan politik menuju demokrasi juga terjadi di Indonesia. Joseph Schumpeter memandang demokrasi secara sederhana, yakni merupakan sebuah metode politik, sebuah mekanisme untuk memilih pemimpin politik.²⁹ Warga negara diberikan kesempatan untuk memilih salah satu di antara pemimpin-pemimpin politik yang bersaing meraih suara. Kehendak masyarakat di dalam negara demokrasi, selalu dibuat melalui suatu pembahasan berturut-turut antara mayoritas dan minoritas.³⁰

Negara demokrasi lebih membuka secara luas mengenai hak-hak politik, yakni manakala pendapat umum hanya dapat muncul jika kebebasan intelektual, kebebasan berbicara, kebebasan

²⁹ Georg Sorensen, *Democracy and Democratization : Processes and Prospects in a Changing World*, westview Press, 1993, Center for Critical Sosial Studies: 1993, hal. 14

³⁰ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media, Bandung: 2009, Hal. 40

pers, dan kebebasan beragama dijamin. Istilah Demokrasi sendiri diperkenalkan pertama kali oleh Aristoteles sebagai suatu bentuk pemerintahan, yaitu suatu pemerintahan yang menggariskan bahwa kekuasaan berada di tangan banyak orang (rakyat). Sementara itu istilah sederhana dari demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Sistem politik di Indonesia rakyat belum berdaulat karena masih terjadinya politik uang sehingga rakyat belum sesungguhnya memiliki keindependensian untuk menentukan pilihannya. Di Indonesia Pemilu diselenggarakan secara reguler dan dilaksanakan dengan seksama. Pembiayaan dengan jumlah besar dialokasikan untuk memobilisasi pemilih dan melakukan *polling*.³¹ Indonesia telah menyelenggarakan Pemilu sejak 1955. Menilik ke belakang, pengalaman pelaksanaan pemilu atau sistem perwakilan telah terlaksana sejak jaman koloni dan pemilu di daerah (pilkada) seperti Yogyakarta³² dan Minahasa (Sulawesi Utara).³³

6) Ekonomi

Tanah dapat digunakan untuk menunjang berbagai aktivitas masyarakat, salah satunya pertanian. Berdasarkan data tahun 2020, kontribusi sektor pertanian terhadap PDB pun mencapai 15,46 persen.³⁴ Angka tersebut cukup baik mengingat Indonesia berada di tengah situasi pandemi. Akan tetapi, politik uang dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah terus terjadi di Indonesia. Pengaruh pandemi Covid-19 memang sangat mempengaruhi segala aspek kehidupan masyarakat. Pandemi bersamaan terlaksananya pemilihan umum kepala daerah maka ini menjadi pemicu terjadinya politik uang dalam pemilihan umum kepala daerah.

³¹ Taylor, R.H, "Elections and Politics in Southeast Asia" in The Politics of Elections in Southeast Asia, (Ed. R.H. Taylor) (Cambridge: Woodrow Wilson Center Press and Cambridge University Press, 1996), hlm. 4

³² Propinsi berlokasi di bagian selatan Pulau Jawa, dikelilingi oleh Propinsi Jawa Tengah.

³³ 19Feith, Herbert, Pemilihan Umum 1955 di Indonesia [The 1955 Indonesian General Election], (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 1999), hlm. 1-8.

³⁴ Iim Fathimah Timorria, "Kuartal III/2020, BPS: Kontribusi Pertanian terhadap PDB Justru Naik" *Bisnis.com*, diunduh 28 April 2021, jam 20.00 WIB.

7) Sosial Budaya

Dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah sering kali dicerai dengan terjadinya hal yang diluar nalar akal sehat kita dibuktikan dengan terjadinya segala cara untuk mendapatkan kemenangan dan jabatan publik yang diinginkan. Politik uang yang terjadi dalam pemilihan umum sesungguhnya bukan kultur bangsa Indonesai dan ini telah menjadi fenomena masyarakat Indonesia secara umum karena ini sesungguhnya di luar dari kebiasaan masyarakat Indonesia. Masyarakat Indonesia memiliki ciri dan karakter sosial dan budaya yang berbasis kegotongroyongan dengan landasan nurani untuk berbuat tanpa pamrih dan nilai materi.

8) Hankam

Polri dan TNI saat ini sudah terlibat dalam pencegahan dan penindakan terjadinya politik uang. Dalam pencegahan, Polri telah melakukan, menghadiri dan merancang acara sosialisasi bagi masyarakat khususnya terkait dengan pemilihan umum kepala daerah yang berintegritas melalui program penandatanganan pakta integritas. Sementara dalam penindakan maka polisi telah terlibat dalam Sentra Gakkumdu untuk penanganan perkara-perkara pemilihan umum kepala daerah terutama terjadinya politik uang.



BAB III PEMBAHASAN

12. Umum

Secara umum politik uang (*money politic*) adalah suatu bentuk pemberian atau janji untuk memberi atau menyuap seseorang baik supaya orang itu tidak menjalankan haknya untuk memilih maupun supaya ia menjalankan haknya dengan cara tertentu pada saat pemilihan umum. Pemberian bisa dilakukan menggunakan uang atau barang.³⁵

Upaya mengatasi terjadinya praktik politik uang dalam pemilihan umum kepala daerah di tiap momentum pesta demokrasi menjadi perhatian masyarakat. Hal ini kemudian menjadi penting untuk dibahas, dilakukan kajian dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan terhadap penyelenggaraan pemilihan umum, bentuk praktik politik uang yang marak terjadi di masyarakat, kendala penegakan hukum terhadap praktik politik uang, dan dampak praktik politik uang. Kajian ini penting sebagai upaya untuk mewujudkan pemilu yang berkualitas dengan mengikutsertakan partisipasi rakyat seluas-luasnya atas prinsip pemilihan umum yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Pencegahan praktik politik uang dalam Pemilu juga menjadi unsur penting sehingga perlu ada upaya dan langkah untuk meningkatkan kualitas pesta demokrasi agar terpilih kepala daerah yang berintegritas. Proses pemilihan seorang kandidat menjadi pejabat publik merupakan hal yang penting untuk diperhatikan bersama khususnya oleh masyarakat. Masyarakat harus memiliki pemahaman yang cukup bahwa korupsi politik berbentuk praktik politik uang akan merugikan mereka. Hubungan antara pemimpin dan rakyat hanya sebatas hubungan klien telistik bukan *good citizen*. Pendidikan politik kepada masyarakat saat menjelang pemilihan umum sangatlah penting, agar masyarakat memiliki pengetahuan politik yang cukup.

³⁵ <https://id.wikipedia.org>, diunduh tgl. 1 Mei 2021, jam 21.00 WIB

13.Regulasi Pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah Untuk Mencegah Terjadinya Politik Uang.

Kajian dan analisa politik uang dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah ini difokuskan pada fenomena penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah pada tahun 2015-2020. Mengamati fenomena pemilukada beberapa tahun terakhir, tidak terlepas dari sejarah awal mula pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat yang dilaksanakan sejak tahun 2005. Dalam perkembangannya, proses penyelenggaraan Pemilukada mengalami beberapa perbaikan mengikuti perubahan undang-undang yang menjadi dasar hukum pelaksanaannya.

Bahwa pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah berdasarkan konstitusi Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tersebut tidak tegas mengatur bahwa pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota harus dilakukan dengan pemilihan langsung seperti ketentuan yang mengatur tentang pemilihan Presiden. Namun oleh pemerintah atau Presiden dan DPR selaku lembaga negara yang memiliki kewenangan membentuk undang-undang, kata “demokratis” ditafsirkan bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung.

Pasca pengesahan Pasal 18 ayat 4 UUD 1945, frasa “dipilih secara demokratis” memunculkan perdebatan karena multitafsir. Frasa “dipilih secara demokratis” tidaklah dapat ditafsirkan bahwa rekrutmen pasangan calon menjadi kewenangan mutlak partai politik sebagai salah satu lembaga yang berfungsi melakukan rekrutmen politik dalam pengisian jabatan publik melalui mekanisme yang demokratis berkaitan dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, juncto Pasal 11 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang partai politik.

Perdebatanpun muncul apakah langsung itu dimaknai bahwa melalui sistem perwakilan Dewan Perwakilan Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Penulis berpendapat bahwa dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah lebih menafsirkan untuk pemilihan secara demokratis melalui Dewan Perwakilan Daerah dan melalui rakyat secara langsung dengan melihat efek dan dampak pasca dilaksanakannya Pemilukada.

Undang-Undang Partai Politik Undang-Undang 2 Tahun 1999, Pasal 7 ayat (1) berbunyi ”Partai Politik berfungsi untuk “Melaksanakan pendidikan

politik dengan menumbuhkan dan mengembangkan kesadaran atas hak dan kewajiban politik rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara".³⁶

Penulis berpendapat bahwa fungsi-fungsi partai politik untuk memberikan pendidikan politik bagi masyarakat belum optimal adanya hal ini ditandai bahwa masih terdapatnya pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat secara umum sebagai konstituennya atau pendukung partai politik tertentu dan bahkan partai politik itu sendiri turut serta melakukan pelanggaran terutama atas terjadinya politik uang dalam pemilihan umum kepala daerah di Indonesia. Tentu yang menjadi penting dalam pasal ini adalah menentukan parameter apa yang dimaksud dengan pendidikan politik dan bentuk sanksi yang dapat memberi efek jera apabila partai politik tidak atau gagal memberikan pendidikan politik bagi konstituennya atau pendukungnya.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014, dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah maka ada asas yang tidak bisa diabaikan dalam pelaksanaannya. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 3 ayat (1) dan (2). Pasal 3 ayat (1) Gubernur dipilih oleh anggota DPRD Provinsi secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil dan Ayat (2) Bupati dan walikota dipilih oleh anggota DPRD kabupaten/kota secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil.³⁷

Penulis berpendapat bahwa pasal tersebut di atas menegaskan bahwa setiap yang terlibat di dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah maka wajib menjunjung tinggi asas pelaksanaan pemilihan umum berdasarkan bebas, terbuka, jujur dan adil. Namun bahwa pelaksanaan asas bebas, terbuka, jujur dan adil belum menunjukkan indikasi untuk diwujudkan secara menyeluruh, sehingga perlu ditentukan parameter masing-masing asas tersebut untuk mengetahui kadar masing-masing asas yang dimaksud.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, dalam Undang-Undang ini telah mengatur tentang larangan partai politik menerima imbalan dalam bentuk apapun dalam pemilihan umum kepala daerah dan larangan tim kampanye menjanjikan sesuatu atau memberi uang kepada pemilih

³⁶ Undang-Undang Partai Politik Undang-Undang 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik

³⁷ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014, Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

sehingga pemilih dapat terpengaruh atas pilihannya sehingga asas pemilihan umum kepala daerah tidak dapat terpenuhi.

Ketentuan Pasal 47 ayat (1) dan ayat (2) secara tegas telah diatur tentang larangan untuk memberikan atau menjanjikan sesuatu kepada pemilih yang dapat mempengaruhi pilihan pemilih baik dari calon peserta pemilihan kepala daerah maupun dari tim calon kepala daerah tersebut. Bahkan pada ayat (3) dan (4) juga mengatur tentang sanksi terhadap yang menjanjikan dan memberikan sesuatu kepada pemilih dengan sanksi.

Namun pada ayat 2, penulis berpendapat bahwa seharusnya sanksi bagi partai politik tidak hanya dilarang menjadi peserta pemilihan umum untuk periode berikutnya tetapi seharusnya ditegaskan bahwa dibekukan kepengurusannya selama 5 tahun sehingga tidak ada kegiatan politik pada partai atau gabungan partai politik tersebut selama lima tahun ke depannya termasuk posisi anggota DPRD tidak berhak untuk mendapatkan fasilitas negara seperti gaji dan tunjangan lainnya.

Pada Ayat (5) pasal ini, penulis berpendapat bahwa idialnya setiap peserta pemilihan umum yang melakukan politik uang pada pemilihan kepala daerah dan terbukti menurut penetapan pengadilan maka dicabut hak politik partai tersebut selama lima tahun berturut-turut. Hal ini dilakukan dalam rangka untuk memberi efek jera terhadap pelaku yang melakukan politik uang terhadap pemilih.

Penulis berpendapat bahwa pada Pasal 73 ayat (2) tentang calon yang melakukan politik uang maka berdasarkan putusan pengadilan diberi sanksi pembatalan atas pencalonannya termasuk ketika sudah dinyatakan terpilih. Atas hal ini maka Penulis berpendapat bahwa sebaiknya dipertegas bahwa setiap calon peserta pemilihan umum kepala daerah yang terbukti melakukan politik uang dengan adanya penetapan pengadilan maka selain pembatalan yang dimaksud juga diberi hukuman tambahan berupa pencabutan hak-hak politiknya selama 5 tahun berturut-turut. Begitu juga Pasal 73 ayat (3) yang mengatur tim kampanye yang melakukan pelanggaran dengan terjadinya politik uang maka selain sanksi pidana juga harus diberi hukuman tambahan berupa pencabutan hak politiknya selama lima (5) tahun secara berturut-turut.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, menjadi Undang-Undang. Undang-Undang ini telah mengubah pasal sebelumnya yang mengatur adanya larangan partai politik dilarang menerima dan/atau menjanjikan sesuatu sehingga diubah dan menekankan bukan hanya partai politik yang tidak bisa menerima dan menjanjikan berupa barang dan sesuatu kepada pemilih. Berikut ini pasal yang dimaksud sebagai berikut : “ Pasal 47 ayat (6) berbunyi “setiap partai politik atau gabungan partai politik yang terbukti menerima imbalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dikenakan denda sebesar 10 (sepuluh) kali lipat dari nilai imbalan yang diterima.”

Penulis berpendapat bahwa pasal ini menunjukkan adanya politik hukum bagi pembuat undang-undang bersifat progressif dan lebih maju untuk membangun demokrasi dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah yang lebih demokratis dan berintegritas. Undang-undang sebelumnya hanya mengatur pemberi janji dan penerima janji sebagai subjek hukum politik uang tetapi pasal ini juga menekankan bahwa partai politik yang juga menerima politik uang termasuk dikategorikan pelanggaran. Namun sanksi yang diputuskan hanya berbicara denda padahal kalau kita berbicara hukum secara umum, maka partai politik harus mengembalikan pokok, denda, bunga dan biaya-biaya lainnya, sehingga dengan demikian bukan sepuluh kali lipat jumlah imbalannya tapi 300 (tiga ratus) kali lipat dari jumlah yang telah diterima. Selain itu partai politik juga harus diberi sanksi tambahan berupa mencabut hak-hak politik partai tersebut atau gabungan partai-partai dimaksud.

Dalam penjelasan Pasal 73 ayat (1) yang tidak termasuk “memberikan uang atau materi lainnya” meliputi pemberian biaya makan minum peserta kampanye, biaya transpor peserta kampanye, biaya pengadaan bahan kampanye pada pertemuan terbatas dan/atau pertemuan tatap muka dan dialog, dan hadiah lainnya berdasarkan nilai kewajaran dan kemahalan suatu daerah yang ditetapkan dengan Peraturan KPU. Pemberian yang dimaksud dalam penjelasan pasal tersebut adalah pemberian yang terbatas pada

waktu kampanye yang telah dijadwalkan oleh penyelenggara Pemilu, baik kampanye yang bersifat monologis maupun dialogis, pemberian di luar jadwal kampanye seperti saat masa tenang atau menjelang pencoblosan sampai penetapan jumlah suara dilarang.

Formulasi yang terdapat dalam Pasal 73 ayat 2 secara jelas telah mengatur sanksi administrasi berupa pembatalan pasangan calon oleh KPU Provinsi atau KPU kabupaten/kota bagi pasangan calon atau tim kampanye yang terbukti melakukan politik uang berdasarkan keputusan Bawaslu Provinsi, dan sanksi administrasi berupa pembatalan pasangan calon tidak menggugurkan, menghapuskan pidana bagi siapa saja seperti tim kampanye, anggota partai politik, relawan, atau pihak lain yang terlibat dalam melakukan politik uang tersebut.

Namun penulis berpendapat bahwa penjelasan Pasal 73 ayat (1) dengan membuka bagi calon, tim pasangan calon, masyarakat dan partai politik dapat memberi dan menerima uang transportasi, uang makan pada pemilihan umum kepala daerah, calon memberikan uang atau materi lainnya” meliputi pemberian biaya makan minum peserta kampanye, biaya transpor peserta kampanye, biaya pengadaan bahan kampanye pada pertemuan terbatas dan/atau pertemuan tatap muka dan dialog, dan hadiah lainnya menjadi bertentangan substansi norma lainnya. Selain itu bahwa pasal ini akan menjadi pintu masuk dan akan membuka peluang terjadinya politik uang semakin terbuka lebar dan tidak dapat dikendalikan disebabkan dengan penjelasan norma ini.

Penulis berpendapat bahwa seharusnya kalimat “memberikan uang atau materi lainnya, meliputi pemberian biaya makan minum peserta kampanye, biaya transpor peserta kampanye dihilangkan atau dihapus karena membuka peluang terjadinya politik uang secara legal, sistematis, massif terstruktur dan juga bertentangan dengan norma lainnya yang melarang adanya politik uang. Biaya pengadaan bahan kampanye pada pertemuan terbatas dan/atau pertemuan tatap muka dan dialog diserahkan kepada KPU untuk mempersiapkan anggarannya sekaligus untuk melakukan pencetakan dan pemasangan. Hal ini bertujuan untuk

mengendalikan pemasangan atribut pemilukada secara terkendali dan tetap menjaga keindahan dan ketertiban lingkungan.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, pada Undang-Undang ini kembali terjadi perubahan pada Pasal 73 ayat (4) “selain Calon atau Pasangan Calon, anggota Partai Politik, tim kampanye, dan relawan, atau pihak lain juga dilarang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada warga negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung untuk: a. mempengaruhi Pemilih untuk tidak menggunakan hak pilih; b. menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga mengakibatkan suara tidak sah; dan c. mempengaruhi untuk memilih calon tertentu atau tidak memilih calon tertentu”.

Undang-Undang No 10 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, pada Pasal 73 mengatur bahwa : Calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/atau Calon yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan Bawaslu Provinsi dapat dikenai sanksi administrasi pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.

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. Selain calon atau pasangan calon, anggota partai politik, tim kampanye, dan relawan, atau pihak lain juga dilarang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada warga negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung untuk mempengaruhi Pemilih untuk tidak menggunakan hak pilih, menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga mengakibatkan suara tidak sah dan mempengaruhi untuk memilih calon tertentu atau tidak memilih calon

Pemberian sanksi administrasi terhadap pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menggugurkan sanksi.

Penulis berpendapat bahwa setuju atas perubahan ini karena pihak lain pun yang memberi dan menjanjikan sesuatu kepada pemilih untuk mempengaruhi pilihan hak pilih. Namun seharusnya tetap diberikan sanksi pidana, sanksi administrasi dan sanksi tambahan berupa pencabutan hak politiknya selama lima (5) tahun secara berturut-turut. Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk menghindari terjadinya pencucian uang oleh pihak lain dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah.

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Terkait Larangan Memberikan dan/atau Menjanjikan Uang atau materi lainnya yang dilakukan secara terstruktur, sistematis dan massif dalam pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Dalam Peraturan Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia ini mengatur tentang tata cara penanganan pelanggaran administrasi atas larangan memberikan dan/atau menjanjikan Uang.

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2017, Pasal 13 hanya mengatur tentang objek pelanggaran administrasi dan kalimatnya berbunyi "...terjadi secara terstruktur, sistematis dan massif". Pasal ini dari analisa hukumnya menegaskan bahwa untuk mengukur telah terjadinya politik uang harus bersifat terstruktur, sistematis dan massif. Hal ini bertentangan dengan Undang-Undang No 10 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Pada Pasal 73 mengatur bahwa di luar dari peserta, tim atau orang lain dapat dikategorikan sebagai pelaku politik uang, sementara kata "terstruktur" dapat dimaknai bahwa hanya tim yang masuk dalam pemenangan dapat dikategorikan sebagai pelaku politik uang.

Selain itu, penulis juga berpendapat bahwa kata "terstruktur, sistematis dan massif, tidak tepat dipergunakan dalam pasal ini karena sistematis diartikan bahwa terjadinya politik uang itu karena terencana untuk

dilaksanakannya dan untuk mengukur terencana ini tentu menjadi subjektif karena tidak ada instrumen ukurannya secara pasti. Terstruktur bermakna bahwa terjadinya politik uang adanya struktur tim yang bergerak sehingga kalau perseorangan yang melaksanakannya atau bergerak tidak dapat kategorikan politik uang dan massif dimaknai apabila jika lebih dari satu orang sehingga kalau hanya satu orang yang menjanjikan dan memberikan tidak dapat dikategorikan politik uang. Hal ini tentu tidak sejalan dengan substansi pencegahan politik uang dalam undang-undang.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2018 yang merupakan pelaksana teknis pemilihan umum kepala daerah maka telah mengeluarkan peraturan yang sifatnya mengikat bagi penyelenggara pemilihan umum dan peserta pemilu, pelaksana, dan berkaitan dengan larangan menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya. Pasal 69 ayat (j) berbunyi Tim Kampanye Pemilu dilarang “menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta Kampanye”.

Sedangkan Pasal 76 berbunyi :

(1) Pelanggaran terhadap larangan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf a sampai dengan huruf j kecuali huruf h, dan ayat (2) merupakan tindak pidana dan dikenai sanksi yang diatur dalam Undang-Undang mengenai Pemilu.

(2) Selain sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pelanggaran terhadap larangan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf e dikenai sanksi:

a. peringatan tertulis walaupun belum menimbulkan gangguan; dan/atau
b. penghentian kegiatan kampanye ditempat terjadinya pelanggaran atau disuatu daerah yang dapat mengakibatkan gangguan terhadap keamanan yang berpotensi menyebar ke daerah lain.

(3) Pelanggaran terhadap larangan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf h dikenai sanksi:

a. peringatan tertulis walaupun belum menimbulkan gangguan; dan/atau

b. penghentian kegiatan kampanye di tempat terjadinya pelanggaran atau di suatu daerah yang dapat mengakibatkan gangguan terhadap keamanan yang berpotensi menyebar ke daerah lain.

Penulis berpendapat bahwa dalam Peraturan KPU ini telah mengatur tentang sanksi berupa sanksi pidana dan sanksi administrasi namun patut dipertimbangkan untuk memberi sanksi tambahan berupa sanksi perdata berupa pemberian sanksi denda sehingga siapapun melakukan pelanggaran tersebut akan memberi efek jera terhadap pelakunya dan akan memberi peringatan sejak awal terhadap bagi yang lainnya karena inti pelaksanaan pemilu langsung diharapkan dapat meningkatkan kualitas kedaulatan dan partisipasi rakyat tanpa adanya pengaruh dari luar dengan cara diberi atau dijanjikan sesuatu.

Hakikat Pemilu langsung bermakna bahwa rakyat dapat menentukan dan memilih pasangan calon yang dianggap terbaik dalam memperjuangkan kepentingan mereka. Selanjutnya, pemilu langsung juga diharapkan mawadahi proses seleksi kepemimpinan secara *bottom-up* dan sebaliknya meminimalkan lahirnya kepemimpinan yang di *drop* dari atas atau bersifat *top down*. Pemilu langsung juga diharapkan dapat meminimalkan politik uang yang umumnya terjadi secara transaksional ketika pemilihan dilakukan oleh DPRD, karena dengan demikian dapat diasumsikan bahwa tanpa politik uang dalam Pemilu, pimpinan daerah yang merupakan produk pemilu langsung dapat melembagakan tata kelola pemerintahan yang baik dan menegakkan pemerintahan daerah yang bersih dan berintegritas.³⁸

Akan tetapi, pada kenyataannya sejumlah praktik politik uang masih saja marak terjadi baik dikalangan elit maupun ditataran akar rumput (*grassroot*). Bahkan hasil survei Sindikasi Pemilu dan Demokrasi (SPD) menunjukkan mayoritas masyarakat mau menerima uang dari pasangan calon kepala daerah ketika Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada).³⁹ Survei tersebut dilakukan di tiga wilayah diantaranya Pulau Jawa, Sumatera, dan

³⁸ Ibid

³⁹ <https://katadata.co.id/ekarina/berita/5efe80d4c1eac/survei-mayoritas-masyarakat-mau-terima-politik-uang-saat-pilkada>, 7 Mei 2021, jam 10.00 WIB.

Kalimantan. Lebih lanjut berdasarkan hasil survei Sindikasi Pemilu dan Demokrasi masyarakat di Sumatera yang mau menerima politik uang sebesar 62,95%. Sedangkan di Jawa, masyarakat yang mau menerima politik uang sebesar 60% dan di Kalimantan, masyarakat yang mau menerima politik uang sebanyak 64,77%.⁴⁰

Kebanyakan masyarakat di ketiga pulau tersebut lebih memilih politik uang dalam bentuk tunai ketimbang barang. Hal ini sebagaimana hasil survei yang menunjukkan, di Sumatera ada 64,26% masyarakat memilih mendapatkan politik uang dalam bentuk tunai. Di Jawa, masyarakat yang memilih mendapatkan politik uang dalam bentuk tunai sebanyak 76,14%. Sementara di Kalimantan, ada 67,72% masyarakat yang memilih menerima politik uang dalam bentuk tunai.⁴¹

Sentra Penegakkan Hukum Terpadu (Gakkumdu) Kabupaten Mamberamo Raya telah menetapkan tiga orang sebagai tersangka dugaan politik uang dalam Pilkada 2020 di wilayah tersebut. Salah satunya adalah calon bupati berinisial KW. Dua tersangka lainnya yakni BK dan MK. "Ketiga tersangka tersebut diproses berdasarkan Laporan Polisi Nomor: LP/13/XI/2020/PAPUA/RES MABRA, Tanggal 09 Desember 2020, sebagaimana melanggar Pasal 187A dan Pasal 189 UU No. 10 Tahun 2016. Gakkumdu Mamberamo Raya kini telah melaksanakan penyerahan tersangka dan barang bukti Tindak Pidana Pemilu ke Kejaksaan Negeri Jayapura. Kamal menuturkan, tersangka KW dilaporkan atas dugaan politik uang senilai Rp 1 miliar. "Dana tersebut diserahkan oknum calon bupati KW kepada salah seorang Kepala Kampung dan Ketua Tim Paslon di kediaman sementara KW yang berlokasi di Kampung Kasonaweja, Distrik Mamberamo Tengah pada 30 November 2020 sekitar pukul 12.15 WIT."⁴²

Sejalan dengan hal tersebut di atas maka menurut Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman bahwa tegaknya hukum sangat dipengaruhi oleh tersedianya perangkat hukum secara substansi mengatur secara inti dan rincik atas ditetapkannya sebuah peraturan atau perundang-undangan.

⁴⁰ Ibid

⁴¹ Ibid

⁴² <https://regional.kompas.com/read/2021/01/14/18501021/calon-bupati-mamberamo-raya-jadi-tersangka-kasus-politik-uang>, diunduh tgl. 19 Agustus 2021, jam 10.00 WIB

Undang-undang Pemilukada yang telah ditetapkan berkaitan dengan politik uang maka penulis berpendapat bahwa belum tersedia perangkat hukum yang memadai secara substansi untuk meminimalisir terjadinya politik uang karena pasal undang-undangan ini lebih berbicara pada aspek formil dan bukan dan bahkan masih ditemukan penjelasan pasal yang masih bertentangan dengan pasal yang lain. Selain itu juga masih ditemukan ketidakkonsistensian untuk melakukan pencegahan terhadap terjadinya politik uang dalam pemilihan umum kepala daerah.

14. Bentuk Praktik Politik Uang dalam Pilkada

Korupsi sebagai bagian dari permasalahan kejahatan yang dihadapi negara ini. Bahkan dalam berbagai momentum kampanye pemilihan kepala daerah, korupsi kerap kali menjadi tema kampanye namun setelah menang dalam Pemilukada dan menjalankan tugas serta kewajibannya pemimpin daerah bermasalah dengan hukum karena korupsi.

Namun tanpa disadari, bahwa terjadinya korupsi dapat berkolerasi dengan proses terpilihnya pemimpin melalui biaya politik yang tinggi karena terjadi politik uang. Tanpa disadari pula bahwa perilaku praktik menyuap rakyat dengan melakukan praktik politik uang saat proses pemilihan menyebabkan terpilihnya calon pemimpin yang korup. Hal ini perlu adanya pencegahan melalui pendidikan politik agar tidak terjadi korupsi politik saat proses pemilihan umum.⁴³

Politik uang menjadi jalan utama untuk menciptakan seorang pemimpin yang pro terhadap kepentingan pribadi dan kelompok. Politik uang mengakibatkan biaya politik seorang pemimpin saat proses pemilihan menjadi mahal. Tentu ketika seorang kandidat yang terpilih dengan proses suap menyuap, akan berpikir bagaimana modal yang dikeluarkan kembali dan cenderung tidak berpikir untuk kepentingan rakyat.

Bedasarkan hal tersebut penulis mengemukakan beberapa bentuk politik uang yang terjadi dalam proses penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah:

⁴³ Moch Edward TP dan Azka Abdi Amrurobbi, "Pendidikan Politik dalam Pencegahan Politik Uang Melalui Gerakan Masyarakat Desa", dalam Jurnal Antikorupsi Vol 6 (Jakarta, KPK RI, 2020), hlm. 141-152

a. Mahar Politik Rekomendasi Partai

Seiring dengan menguatnya konsolidasi demokrasi di Indonesia pasca reformasi, partai politik memiliki posisi (status) dan peranan (*role*) yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai politik memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Bahkan fakta-fakta terjadi dilapangan dalam kebijakan politik dan pemerintahan partai politik banyak memberi warna dan menentukan kebijakan pemerintahan dan demokrasi di negara ini.

Sesuai amanat Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Pasal 39 huruf a menyebutkan bahwa Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur dan Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati serta Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik. Hal ini bermakna bahwa partai politik memiliki fungsi dan peran yang sangat besar dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah sehingga dengan demikian partai politik memiliki nilai tawar yang sangat tinggi pula.

Terbatasnya jumlah kursi di lembaga perwakilan akan membatasi partai politik dapat menempatkan wakil-wakilnya. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota Menjadi Undang-Undang. Pada pasal 40 ayat (1) bahwa prasyarat untuk partai politik agar dapat mendaftarkan calon kepala daerah harus memperoleh paling sedikit 20% dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau 25% dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Penulis berpendapat bahwa dengan adanya aturan tersebut maka partai politik cenderung menjadi sulit memenuhi syarat tersebut sehingga

partai politik yang tidak memenuhi syarat tersebut harus membentuk koalisi sehingga dengan terbentuknya koalisi partai-partai politik dapat mengusung pasangan calon dalam PemiluKada.

Dalam konteks mendapatkan usungan dan dukungan partai untuk mendapat dukungan selanjutnya maka dibentuklah koalisi sebagai syarat untuk mendaftar sebagai bakal calon kepala daerah baik ditingkat kabupaten dan kota sehingga potensi terdapat praktik transaksional terhadap pimpinan partai dengan bakal calon kandidat PemiluKada untuk mendapat rekomendasi dukungan partai politik. Dalam dimensi ini, partai politik yang merupakan sebuah organisasi yang menjalani sebuah ideologi partainya atau dibentuk dengan tujuan umum sebagai suatu kelompok yang telah terorganisir dengan anggota-anggotanya yang mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama mulai bergeser menjadi alat kepentingan elit politik.

Hakikat keberadaan partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴⁴

Penulis berpendapat bahwa proses pencalonan kepala daerah di PemiluKada belum bisa lepas dari transaksi, sehingga untuk mendapatkan rekomendasi partai politik, seorang bakal calon kepala daerah harus mengeluarkan uang mahar ratusan juta hingga miliaran rupiah. Praktik membayar mahar kepada parpol ibarat lagu lama yang terus berputar setiap kali PemiluKada digelar. Memang tidak mudah membuktikannya, tapi pada kenyataannya praktik tersebut ada dan sudah jadi rahasia umum.

Transaksi politik berupa mahar ditengarai jadi komponen pembiayaan paling besar bagi seorang calon di pilkada. Satu kursi parpol

⁴⁴ UU RI Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas UU No 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

di DPRD bisa dihargai 500 juta hingga Rp1 miliar.⁴⁵ Hal tersebut, sesuai dengan temuan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) RI soal mahar politik di Pilkada 2018. Menurut KPK, berdasarkan survei yang dilakukan, ada 20 responden yang mengaku ada mahar Rp 50-500 juta per kursi.⁴⁶

Penulis berpendapat bahwa atas terjadinya transaksi politik ini tentu bertentangan dengan Undang-Undang Partai Politik dan prinsip-prinsip dasar pelaksanaan demokrasi dalam pemilihan umum kepala daerah. Prinsip dasar pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah yang penting adalah terlaksananya pemilihan umum itu dengan murah dan terpenuhi hak-hak dan kewajiban pemilih dalam pesta demokrasi tersebut. Atas hal ini sangat berkolerasi pada banyak kepala daerah terjerat kasus pidana karena harus mengganti biaya politiknya yang tinggi dengan segala cara, termasuk korupsi atau menerima suap.

b. Mahar Politik Berkedok Uang Saksi/Relawan TPS

Larangan politik uang pada pemilihan kepala daerah telah diatur dalam Undang-undang Pemilihan Umum Kepala Daerah Nomor 10 Tahun 2016. Undang-Undang Pemilukada ini menyebutkan larangan praktik politik uang berlaku di sepanjang tahapan dan tidak hanya sebatas tahapan kampanye, masa tenang, maupun di hari pelaksanaan pencoblosan atau hari pemilihan umum kepala daerah semata. Bahkan atas pelanggaran terjadinya politik uang diancam dengan sanksi yang tercantum pada Pasal 187A Ayat (1) UU Pemilukada menyebutkan bahwa setiap orang yang menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih dipidana dengan pidana penjara paling singkat 36 bulan dan paling lama 72 bulan.

Penulis berpendapat bahwa, dari segi sanksi maka seharusnya pasal ini cukup mengatur batas minimal dan batas maksimalnya tidak perlu ditetapkan. Hal ini untuk memberi kebebasan dan pemberian kewenangan kepada hakim untuk menentukan hukuman yang setimpal

⁴⁵ <https://nasional.sindonews.com/read/159690/12/bongkar-praktik-mahar-politik-pencalonan-kepala-daerah-1599696591/>, diunduh tgl. 15 Mei 2021, jam 21.00 WIB.

⁴⁶ <https://news.detik.com/berita/d-4351070/survei-kpk-20-orang-akui-bayar-mahar-parpol-rp-50-500-jutakursi>, diunduh tgl. 15 Mei 2021, jam 21.00 WIB.

dengan perbuatan pelaku sesuai dengan fakta-fakta dan bukti dalam persidangan karena tentu antara tim calon peserta pemilihan umum kepala daerah berbeda kadar kesalahannya kalau dibandingkan dengan dengan calon peserta pemilihan umum yang melakukan pelanggaran. Dari sisi hukuman maka perlu ditambah dengan rumusan Pasal 187A Ayat (1) bahwa “.....dihukum paling singkat 72 bulan”.

Dari sisi pelapor juga terdapat kendala dimana kemudian saksi pelapor harus memenuhi syarat formil dan materiil. Salah satu syarat formil adalah pelapor harus menyampaikan identitasnya sehingga laporan tersebut tidak dikategorikan sebagai laporan palsu. Padahal dari sisi perlindungan terhadap saksi atau pelapor, terdapat kendala yakni sering sekali pelapor mendapatkan ancaman dari tim calon peserta Pemilu karena identitas pelapor ketahuan atau diketahui oleh terlapor. Tentu hal ini patut menjadi pertimbangan terkait dengan syarat formil tersebut untuk diubah dan tidak perlu mencantumkan identitasnya tetapi cukup perbuatannya dan lokus terjadinya perbuatan tersebut.

Dalam pengungkapan terjadinya politik uang, maka Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia mengatakan bahwa memang sulit untuk mengusut praktik politik uang jika hanya mengandalkan laporan dari saksi. Selanjutnya ditegaskan bahwa, seandainya pada tindak politik uang ada pihak yang bisa menjadi *justice collaborator*, maka penindakan bisa lebih mudah.⁴⁷

Kalau penanganan politik uang ini tidak bisa dilakukan secara optimal maka tentu menjadi masalah dalam pelaksanaan Pemilu di Indonesia, karena secara umum Bawaslu menyatakan bahwa pada pemilihan umum kepala daerah serentak 2020 lalu diwarnai politik uang yang grafiknya justru meningkat. Hal tersebut, dilaporkan oleh Anggota Bawaslu RI, Fritz Edward Siregar yang telah memantau pelaksanaan Pilkada di berbagai daerah di Indonesia.⁴⁸

⁴⁷ <https://nasional.kompas.com/read/2020/07/03/08554901/bawaslu-sebut-praktik-politik-uang-sulit-dibuktikan-karena-saksi-minim?>, diunduh tgl. 15 Mei 2021, jam 21.00 WIB.

⁴⁸ <https://www.suara.com/news/2020/12/09/161258/bawaslu-sebut-politik-uang-pilkada-2020-meningkat-daerah-ini-paling-rawan?>, diunduh tgl. 15 Mei 2021, jam 21.00 WIB.

Berdasarkan fakta-fakta hukum dan data tersebut di atas maka penulis berpendapat bahwa harus ada langkah dari semua pihak terutama dari esekutif dan legislatif untuk melakukan perubahan peraturan perundang-undangan karena kalau dibiarkan akan mengancam nilai-nilai demokrasi secara umum dan mengancam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah secara berkualitas sehingga dengan demikian akan mengancam hasil pemilihan umum kepala daerah yakni terpilihnya pemimpin daerah yang memiliki kualitas untuk memimpin daerahnya sesuai dengan periode pemilihannya.

c. Sponsor Penyandang Dana untuk Biaya Kampanye Kandidat

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) RI menyatakan bahwa sebagian besar calon kepala daerah didanai sponsor atau disokong cukong. Menurut hasil kajian KPK, sekitar 82 persen kepala daerah didanai sponsor. Ada aliran dana dari sponsor kepada para calon kepala daerah yang akan berkompetisi dalam Pemilukada. Hasil kajian KPK ini mengonfirmasi kecurigaan masyarakat bahwa ada peran para "pemburu rente" di balik Pemilukada. Sponsor atau pemodal yang kerap disebut cukong ini berhubungan erat dengan kandidat. Ini terjadi karena ada simbiosis mutualisme antara calon kepala daerah dan para penyandang dananya.⁴⁹

Saat ini setidaknya sudah ada dua aturan hukum yang mengatur pengelolaan dana kampanye yakni Undang-Undang (UU) No. 10 Tahun 2016 Pasal 74. Undang-undang tersebut mengatur siapa yang berhak menyumbang dana, batas sumbangan dana kampanye hingga mekanisme penyimpanan dana kampanye dalam rekening bank. Selain itu Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 5 Tahun 2017 sebagai petunjuk pelaksanaan tentang dana kampanye pilkada 2020. Aturan KPU mengharuskan sumbangan dana kampanye dilengkapi dengan identitas lengkap penyumbang. Aturan itu juga mengatur

⁴⁹ <https://nasional.kompas.com/read/2020/11/04/09201781/pilkada-2020-dan-cukong-politik>, diunduh tgl. 15 Mei 2021, jam 21.00 WIB.

pencatatan dua bentuk sumbangan yang bisa berupa uang atau barang dan jasa.

Peserta Pemilu wajib mencatatnya dalam Laporan Awal Dana Kampanye (LADK) yang ditempatkan pada Rekening Khusus Dana Kampanye (RKDK) di bank. Selanjutnya sumbangan-sumbangan kampanye bervariasi bisa dalam bentuk uang, barang atau jasa, peserta akan mencatatnya pada Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye (LPSDK).

Dalam LPSDK, peserta yang menyumbang barang atau jasa tidak perlu menunjukkan bukti sumbangan yang ditransfer ke rekening bank, hanya bukti kuitansi pembelian barang dan jasa. Laporan akhir penerimaan dan pengeluaran dana kampanye dicatat di Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK).

Seluruh laporan LADK, LPSDK, dan LPPDK dicatat menggunakan sistem teknologi informasi dari KPU yang bernama Sistem Dana Kampanye (SIDAKAM). Sistem ini bisa dipasang ke masing-masing komputer tim kampanye peserta pemilu untuk memberikan standar pelaporan. Namun, sistem ini masih belum bisa diakses publik.

Penulis berpendapat bahwa kecenderungan mahal biaya politik untuk memenangkan Pemilu di suatu daerah membutuhkan kehadiran sponsor hal inilah kemudian dimanfaatkan oleh pemilik modal sebagai penyandang dana. Guna mendapatkan usungan parpol kandidat harus mengeluarkan dana besar. Dana yang dikeluarkan bisa jauh lebih besar jika calon ingin mendapat dukungan dari banyak partai. Selain mahal, kandidat juga harus menyiapkan dana untuk belanja logistik kampanye, mendanai mesin parpol, tim sukses, relawan, konsultan politik, dan lembaga survei.⁵⁰

Penulis berpendapat bahwa kendati aliran dana kampanye diawasi oleh Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), namun tetap ada celah dalam praktiknya di lapangan. Mengingat, bahwa tidak adanya batasan sumbangan dalam bentuk barang dan jasa dan

⁵⁰ Ibid

tidak adanya keharusan untuk mencatat sumbangan tersebut ke rekening bank menjadi celah yang disalahgunakan peserta Pemilukada.

Fiantonius Sihotang mengatakan bahwa semua peserta pemilu melaporkan penerimaan sumbangan dana kampanye tidak dalam bentuk uang tunai tapi dalam bentuk barang dan jasa yang jumlahnya bisa lebih besar dari yang dilaporkan karena tidak termonitor dan terverifikasi dalam rekening koran.⁵¹

Penulis berpendapat bahwa peserta pada umumnya melaporkan penerimaan dalam bentuk sumbangan barang dan jasa sesuai dengan batasan sumbangan yang diperbolehkan, padahal jumlah sebenarnya bisa lebih dari yang dilaporkan. Undang-undang Pemilukada membatasi pemberian sumbangan oleh individu dan badan usaha. Namun kenyataan dilapangan berbagai cara dilakukan oleh pasangan calon sehingga sekan-akan tidak ada pelanggaran. Kehadiran penyandang dana sebagai sponsor calon kepala daerah tentu menghawatirkan karena akan melahirkan kesepakatan-kesepakatan program sehingga terjadi politik balas budi terhadap kandidat kepada pihak sponsor tersebut jika terpilih.

d. Pemberian Lainnya Bersifat Barang

Pemberian barang marak dilakukan dimasa kampanye, baik yang dilakukan oleh tim pemenangan maupun calon kepala daerah langsung. Pemberian barang biasanya berkedok sebagai alat peraga kampanye. Pemberian barang berupa alat peraga kampanye biasanya berupa baju kaos, topi, mug, kalender, kartu nama, pin, *ballpoint*, payung, sembako dan sarung atau sejenisnya.

Pasal 26 Peraturan KPU No 7 tahun 2015 tentang Kampanye diatur pembatasan nilai alat peraga atau *souvenir* kampanye yakni apabila dikonversikan nilainya tidak lebih dari Rp 25.000 (*Dua Puluh Lima Ribu Rupiah*). Namun, tidak ada jaminan nilai barangnya tidak lebih dari nilai yang sudah ditentukan dan bagaimana pengawasannya.

⁵¹ theconversation.com/celah-hukum-dalam-aturan-dana-kampanye-pilkada-serentak-2020-bisa-picu-banyak-kecurangan, diunduh tgl. 15 Mei 2021, jam 21.00 WIB.

Pemilukada tahun 2020, modus politik uang berupa bantuan sosial marak terjadi dalam Pemilukada. Hal ini dimulai dari pemberian bantuan berbentuk alat kesehatan dan alat pelindung diri (APD).

Penulis berpendapat bahwa, secara umum maraknya politik uang dimasa kampanye disebabkan karena regulasi maupun perilaku pasangan calon. Regulasi yang dimaksud yakni Peraturan KPU memberi ruang kepada calon untuk memberi *souvenir* dengan nilai tertentu tapi pada sisi lain kita tidak mampu mengontrol nilai harganya barang tersebut.

Secara umum maraknya politik uang dimasa kampanye bisa disebabkan karena masalah regulasi maupun perilaku pasangan calon. Regulasi yang dimaksud yakni KPU memberi ruang kepada calon untuk memberi souvenir dengan nilai tertentu. Atas terjadinya praktek politik uang ini maka akan berimplikasi terhadap pelanggaran atas asas pemilu yakni LUBER JURDIL.

Asas pemilu menganut asas langsung. Hal ini berarti para pemilih diharuskan untuk memberikan suaranya secara langsung, tanpa perantara dan tidak boleh diwakilkan oleh orang lain. Apabila ada pasangan calon kepala daerah memberi sesuatu seperti dimaksud di atas maka sekalipun masyarakat langsung datang tapi karena yang bersangkutan sudah menerima sesuatu maka ini dapat dikategorikan pemilihan umum yang tidak langsung lagi.

Berdasarkan bentuk-bentuk politik uang yang dilakukan oleh calon kepala daerah dan dikaitkan dengan teori motivasi menurut Abraham Maslow maka penulis berpendapat bahwa terjadinya politik uang ini diakibatkan adanya kebutuhan yang sama diantara pemberi dan penerima. Pemberi berharap dengan politik uang yang dilakukan pemilih akan memberikan pilihannya kepada pemberi sedangkan penerima berharap bahwa dengan politik uang yang diterima akan membantu pemenuhan kebutuhan sehari-hari dalam keluarga atau dirinya sendiri. Sekalipun dalam teori ini bahwa motivasi bermacam yang dapat menjadi dasar terjadinya sebuah perbuatan tetapi penulis melihat dari segi pemberi motivasi untuk memberi lebih pada aspek aktualisasi diri bagi calon bahwa mampu untuk memberi sehingga dengan pemberian itu

mampu untuk terpilih. Dari sisi penerima penulis lebih melihat dari aspek rasa memiliki karena untuk memenuhi kebutuhan dalam keluarga atau dirinya tanpa mengetahui resiko atas terjadinya perbuatan tersebut.

15. Kendala Penindakan Politik Uang Dalam Pilkada

Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) memiliki kewenangan untuk memproses ajudikasi dan sanksi yang paling berat adalah memberikan putusan diskualifikasi. Bawaslu mencatat total ada 205 kasus politik uang yang diproses sampai hari pencoblosan pada Pilkada 2020.⁵²

Angka pelanggaran pemilu berupa politik uang tersebut di atas, tentu masih jauh dari angka sebenarnya. Hal ini disebabkan karena secara normatif untuk mengkategorikan sebuah perbuatan itu politik uang atau bukan maka harus terpenuhi syarat formil dan syarat materiil sehingga sekalipun sebuah perbuatan itu terjadi tapi tidak terpenuhinya syarat yang dimaksud maka perbuatan tersebut tidak bisa dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum dalam politik uang.

Penulis berpendapat bahwa, tingginya angka pelanggaran Pemilu dari Pemilu ke Pemilu berupa politik uang menjadi momok tersendiri terhadap harapan mewujudkan pemilu untuk memilih kepala daerah yang berintegritas. Sebagai upaya pencegahan politik uang perlu dilakukan revisi Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada untuk memperkuat kewenangan penegak hukum dan mekanisme penanganan politik uang.

Penulis juga berpendapat bahwa, dalam rangka penegakan hukum untuk tercapainya Pemilu yang demokratis dan menghasilkan kepala daerah yang berintegritas, perlu adanya perbaikan dalam kewenangan lembaga penegak hukum terutama mengenai standar prosedur penanganan laporan oleh Bawaslu. Selama ini Sentra Gakkumdu sebagai ujung tombak penegakan hukum tindak pidana pemilihan umum kepala daerah. Perbaikan yang dimaksud adalah memberikan kewenangan penyelidikan dan penyidikan terhadap laporan terjadinya politik uang kepada Bawaslu dan tidak perlu dilimpahkan kepada Sentra Gakkumdu sehingga tidak hanya

⁵² <https://kabar24.bisnis.com/read/20201209/15/1328701/bawaslu-catat-205-kasus-politik-uang-di-pilkada-2020>, diunduh tgl. 24 Mei 2021, jam 11.30 WIB.

habis waktu untuk berdiskusi pada persoalan terpenuhinya syarat formil dan materiil saja.

Dalam rangka penegakan hukum untuk tercapainya pemilihan umum yang demokratis dan menghasilkan kepala daerah yang berintegritas, perlu adanya perbaikan dalam kewenangan lembaga penegak hukum terutama mengenai standar prosedur penanganan Sentra Gakkumdu sebagai ujung tombak penegakan hukum tindak pidana pemilihan umum kepala daerah. Perbaikan yang dimaksud adalah memberikan kewenangan penyelidikan dan penyidikan terhadap laporan terjadinya politik uang dan tidak perlu dilimpahkan kepada Gakkumdu sehingga tidak hanya habis waktu untuk berdiskusi pada persoalan terpenuhinya syarat formil dan materiil saja. Paling penting adalah adanya tindak lanjut secara cepat, akurat dan tepat atas laporan yang ada sehingga ini dapat memenuhi rasa keadilan dan respon masyarakat atas laporan tersebut.

Pembuat undang-undang harus mengatur beberapa praktik curang atau pelanggaran pidana pemilihan umum kepala daerah secara substansial. Dalam keterkaitannya dengan peraturan pemilihan umum, undang-undang tidak hanya mengatur proses pemilihan umum juga harus melarang perlakuan yang dapat menghambat esensi pemilihan umum secara substantif mencerminkan pemilihan yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Dalam rangka menjamin pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, penegakan hukum dalam pemilihan umum harus menjamin kemurnian hasil pemilihan umum sehingga pemilihan umum tidak hanya dilaksanakan secara prosedural semata tetapi terpenuhinya substansi pemilu yakni menjaga nilai-nilai demokrasi dengan berpegang pada prinsip pemilu dengan tata kelola yang baik dan benar sehingga atas hal tersebut pemilihan umum terlaksana dan menghasilkan pemimpin dengan cara dan proses yang baik dan benar serta tidak dimenangi melalui cara-cara curang (*malpractices*).

Berikut kendala dihadapi dalam penanganan politik uang dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah yakni sebagai berikut :

a. Substansi Regulasi.

Pembenahan Regulasi harus diakui salah satu kelemahan dalam pelaksanaan pilkada langsung selama ini adalah menyangkut regulasi itu sendiri. Regulasi mengatur penyeragaman, mengatur larangan dan sanksi, mengatur hak dan kewajiban pihak penyelenggara, peserta, pemerintah maupun masyarakat. Namun demikian regulasi pilkada ternyata belum begitu efektif menjadi sebuah pedoman bagi tata kelola pemilukada itu sendiri. Sangat sulit mencegah atau memberantas politik uang salah satunya dipicu oleh kesulitan mengeksekusi para pelaku karena regulasi masih menimbulkan celah, kekosongan norma, multitafsir hingga kesulitan dalam mengimplementasikannya.

Penegakan hukum terhadap larangan pemberian uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih baik dalam pemilihan umum kepala daerah meskipun dalam prakteknya kasat mata dan bukan lagi merupakan rahasia umum, akan tetapi penegakan hukumnya terasa sangat lemah. Dalam implementasinya penegakan hukum hanya dilakukan terhadap orang yang tertangkap tangan memberikan uang agar dalam pemilihan daerah memilih calon tertentu. Padahal orang yang tertangkap tersebut hanya merupakan suruhan pihak lain, misalnya tim kampanye, tim sukses maupun calon kepala daerah.⁵³

Pencegahan politik uang sebagaimana Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilukada telah mengatur ancaman bagi para pelaku seperti sanksi administrasi dengan cara pembatalan sebagai pasangan calon oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Sanksi KPU ini diperoleh berdasarkan putusan Bawaslu (Pasal 73 UU Pilkada). Ketentuan Pasal 73 ayat (4) menyebutkan bahwa larangan politik uang ini selain berlaku bagi pasangan calon, partai politik, tim kampanye, serta relawan tapi berlaku juga bagi semua pihak yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada orang lain untuk mempengaruhi. Pasal 187A telah mengatur sanksi bagi pelaku yang memberi dan pelaku yang menerima yaitu pidana penjara paling singkat

⁵³ Imawan Sugiharti, 2016, Rekonstruksi Penegakan Hukum Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah Berbasis Hukum Progresif.

36 bulan, dan paling lama 72 bulan serta denda paling sedikit Rp 200 juta dan paling banyak Rp1 miliar.

Penulis berpendapat bahwa kendala dalam penanganan politik uang disebabkan oleh karena tumpang tindihnya satu norma dengan norma lainnya. Ada calon dan tim sukses yang terang-terangan membagi uang atau barang namun tidak bisa diproses karena unsur-unsur tidak terpenuhi. Walaupun sudah secara jelas adanya pembagian barang atau uang dengan mencantumkan identitas pemberi namun oleh aturan ternyata belum tentu dianggap sebuah pelanggaran sepanjang dalam pembagian uang itu tidak ada ajakan untuk memilih atau mempengaruhi. Di satu sisi meskipun telah memiliki regulasi yang jelas, namun proses untuk pembuktian politik uang sangat sulit. Dalam upaya menjerat pelaku, pelapor harus bisa menunjukkan bukti bahwa kasus tersebut memenuhi aspek terstruktur, sistematis, dan masif (TSM). Salah satu unsur tak terpenuhi maka proses pembuktiannya tidak bisa dilanjutkan karena dianggap tidak memiliki bukti.

Penulis berpendapat, bahwa kelemahan regulasi Pemilukada menyebabkan pihak yang menangani perkara pelanggaran politik uang kerap mengalami kesulitan terutama dalam hal memaknai pengertian politik uang sebab undang-undang tidak menjelaskan secara tekstual, Pemaknaan praktik politik uang didapat dari pasal 73 ayat (1) UU No 10 Tahun 2016 (UU Pilkada). Ketentuan yang mengatur larangan bagi calon dan/atau tim kampanye untuk menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya (dikecualikan dalam hal biaya konsumsi dan transportasi peserta kampanye, serta materi bahan kampanye yang berdasarkan pada nilai kewajaran) untuk mempengaruhi penyelenggara pemilihan dan/atau pemilih ternyata menimbulkan masalah juga.

Pembagian uang dilakukan dengan menggunakan alasan bahwa uang itu sebagai uang transportasi dan konsumsi, padahal penerima uang itu bukanlah peserta kampanye. Apalagi pembagiannya tidak dilakukan pada waktu dan hari yang sama pada pelaksanaan kampanye pasangan calon. Permasalahan lain adalah menyangkut jangka waktu pemeriksaan dalam pelanggaran maupun tindak pidana politik uang.

Norma dalam UU Pemilukada hanya memberi waktu pemeriksaan 3 (tiga) hari bagi Bawaslu untuk menentukan sebuah temuan/laporan yang tergolong tindak pidana politik uang atau bukan.

Jika ternyata ada indikasi terjadi tindak pidana politik uang maka penegak hukum yang tergabung dalam Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) hanya diberikan waktu 14 (empat belas) untuk memproses perkara tersebut. Ini menjadi penyebab penanganan pelanggaran terhenti apalagi bukti-bukti yang diajukan tidak lengkap atau tidak memenuhi unsur untuk dijadikan sebagai bukti.

Jika Bawaslu menetapkan ada perbuatan diduga pidana Pemilukada maka perkara pemilu harus diselidiki oleh penyidik setidaknya 1x24 jam sejak penetapan Bawaslu. Sentra Gakkumdu harus menyerahkan bukti setidaknya 1x24 jam kepada penyidik untuk dilakukan penyidikan. Kemudian, penyidik harus menyampaikan ke penuntut umum paling lambat 14 hari ditambah 3 hari bila ada kekurangan bahan penyidikan. Proses pengungkapan dengan waktu yang singkat menyebabkan tidak banyak yang diberikan sanksi. Kebanyakan hanya dari penerima tetapi dalang perencana, pemberi, asal muasal uang amat sulit terungkap bahkan tidak pernah terungkap.

Keterbatasan jumlah personil Bawaslu maka dituntut peran serta masyarakat dalam fungsi pengawasan untuk membantu Bawaslu dengan cara memberikan informasi terkait dugaan pelanggaran politik uang. Namun yang menjadi kendala adalah pemenuhan syarat formil pelaporan atas indikasi adanya perkara politik uang. Undang-undang mengatur kewajiban bagi pelapor yakni menyertakan identitas orang yang diduga melakukan praktik politik uang dan ternyata syarat ini menjadi hambatan bagi pelapor untuk menindak lanjuti dalam bentuk laporan sebab pelapor tidak mungkin mengenali semua para pelaku.

Pasal 158 Undang-undang Pemilukada mensyaratkan pengajuan gugatan ke MK hanya bisa dilakukan apabila memenuhi ketentuan tentang selisi suara. Diatur bahwa provinsi dengan jumlah penduduk kurang dari 2 juta maka maksimal selisih suara 2 persen, provinsi dengan jumlah penduduk 2-6 juta maka maksimal selisih suara 1,5 persen.

Provinsi dengan jumlah penduduk 6-12 juta maka maksimal selisih suara 1 persen. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12 juta maka maksimal selisih suara 0,5 persen. Pemilukada kabupaten dan kota mengatur dengan jumlah penduduk kurang dari 250 ribu maka maksimal selisih suara 2 persen. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk 250-500 ribu maka maksimal selisih suara 1,5 persen. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk 500-1 juta maka maksimal selisih suara 1 persen. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1 juta maka maksimal selisih suara 0,5 persen.

Ketentuan ini menjadi salah satu pemicu terjadinya politik uang di daerah. Kepentingan pasangan calon dan tim suksesnya ternyata bukan hanya sekedar bagaimana timnya menang tetapi bagaimana juga mengatur strategi agar supaya terhindar dari selisih suara yang memungkinkan terjadinya gugatan di MK oleh pasangan calon lawan yang telah dinyatakan kalah. Pembatasan jumlah selisih suara hanya menjadikan Pemilukada mengedepankan hasil untuk menang namun mengabaikan substansi Pemilukada. Meskipun sudah terang benderang terjadinya tindakan politik uang oleh salah satu pasangan calon, namun jika ternyata selisih suaranya telah melewati sebagaimana ketentuan maka pihak yang kalah tidak memiliki kekuatan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan untuk keadilan. Dengan demikian sulitnya mencegah dan memberantas politik uang disebabkan oleh pemaknaan politik uang yang tidak jelas, jangka waktu penanganan yang sangat singkat, rumitnya pemenuhan syarat formil serta ketentuan akumulasi unsur yakni terstruktur, sitimatis dan masif.

b. Terbatasnya Jumlah Pengawas Lapangan.

Jumlah personil pengawas pilkada sebanyak 3 orang pada masing-masing kecamatan menjadi salah satu kendala dalam pencegahan politik uang. Kondisi ini menyebabkan tidak semua aktivitas yang dilakukan oleh pasangan calon atau tim sukses dapat diawasi dengan optimal. Pengawas dalam melaksanakan tugasnya maka ada kecenderungan memiliki ketergantungan dari laporan masyarakat. Selain itu juga Bawaslu tingkat kecamatan sebagai penyelenggara sifatnya *ad*

hoc dan terindikasi melakukan keberpihakan terhadap salah satu pasangan calon sehingga tidak memiliki keseriusan dalam penanganan pelanggaran.

Di satu sisi pelaksanaan bimtek yang tidak optimal menyebabkan ketidakpahaman sebagaimana personil pengawas di tingkat kecamatan dan di pedesaan dalam melakukan pencegahan atau penindakan politik uang. Honor yang terlalu kecil menjadi juga salah satu pemicu. Tidak semua personil pengawas bekerja dengan baik. Apalagi tugas-tugas yang dihadapi mengandung resiko. Personil kecenderungan menghindari pekerjaan-pekerjaan berat yang seharusnya menjadi tanggungjawabnya, ada juga meninggalkan tugas pengawasannya sebelum tahapan selesai. Honor yang tidak seimbang dengan volume dan resiko pekerjaan itu menjadi salah satu pemicu terjadinya persekongkolan antara pengawas dengan tim sukses untuk melakukan kecurangan.

c. Prilaku Masyarakat.

Masyarakat terjebak pada tindakan pelanggaran politik uang disebabkan oleh sejumlah faktor. *Pertama*, faktor ekonomi masyarakat yang terbatas. Ketika diiming-imingi uang maka tidak ada alasan baginya untuk menolak. Uang Rp 300.000 Rupiah sama dengan menutupi kerja banting tulang selama seminggu ataupun bisa sebulan. Itulah sebabnya operandi politik uang banyak menysasar masyarakat kelas menengah ke bawah. Tim sukses berdalih pemberian itu merupakan bentuk kepedulian sosial.

Rusham mengatakan perilaku *money politics*, dalam konteks politik sekarang, seringkali diatasmamakan sebagai bantuan, infaq, shadaqah dan lain-lain. Pergeseran istilah politik uang ke dalam istilah moral ini secara tidak langsung telah menghasilkan perlindungan secara sosial melalui norma kultural masyarakat yang memang melazimkan tindakan itu terjadi.⁵⁴

Tatkala masyarakat telah menganggapnya sebagai tindakan lumrah, maka kekuatan legal formal hukum akan kesulitan untuk

⁵⁴ Rusham, 2014, Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Munculnya Money Politics (Study Masyarakat Kabupaten Bekasi Pada Pemilu Legislatif Tahun 2014) Paradigma Vol: Xxi/No. 01 Juli 2015

menjangkaunya. Selain itu juga faktor ketidaktahuan terhadap sanksi yang diterima oleh penerima uang. Proses sosialisasi yang dilakukan oleh penyelenggara tidak bisa menjangkau semua masyarakat terutama masyarakat yang tinggal di pelosok atau perbatasan.

Kedua, Menurut Masdar Farid, terjadinya politik uang karena kurangnya pemahaman sehingga menjadikan masyarakat kurang kesadaran dan kepekaan terhadap politik uang. Dalam mengatasi distorsi moral yang diakibatkan minimnya pemahaman ini, perlu adanya edukasi suatu gelombang besar kritik budaya yang mampu membongkar wacana etika yang terlalu formalistik. Lebih lanjut Farid menjelaskan bahwa dalam konteks ini perlu didorong pola pemahaman baru yang menempatkan teks-teks ajaran keagamaan lebih sebagai ajaran moral ketimbang sebagai teks hukum dalam pengertian legal formal.⁵⁵

Penulis berpendapat bahwa proses pendidikan politik yang semestinya menjadi tanggungjawab partai politik atau oleh pemerintah, tokoh agama dirasakan masih sangat minim. Malahan banyak didapati sebagian unsur ini ternyata masuk dalam tim sukses pemenangan sehingga unsur pendidikan politik diabaikan. Dalam dunia politik masyarakat memiliki hak untuk berpartisipasi dalam politik atau hak ikut serta dalam politik, karena kita menganut sistem demokrasi yang pada prinsipnya dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Tidak semua masyarakat mengetahui apa yang dimaksud dengan politik, bagaimana bentuknya, serta apa yang ditimbulkan dari politik. Kesempatan PemiluKada dimanfaatkan oleh para pasangan calon yang menyebabkan maraknya politik uang sehingga rakyat yang acuh dengan pesta lima tahun ini dengan mudah menerima pemberian dari para kandidat yang akan bertarung di PemiluKada. Masyarakat tidak akan berpikir jauh ke depan bahwa uang yang diberikan itu adalah sogokan oleh pasangan calon yang nantinya terpilih menjadi pemimpin. Mereka tidak menyadari adanya permainan politik yang sebenarnya justru merugikan diri mereka sendiri.

⁵⁵ Masdar Farid, 2004 Problematika dan Kebutuhan Membangun Fiqih Anti Korupsi, Dalam Burhan A.S. Waidi, Bandi Ismail (edt), Korupsi di Negeri Kaum Beragam, Jakarta;P3M.

Namun hal ini amat sulit terwujud karena pertama, ketidakpercayaan masyarakat kepada pengawas karena dianggap berpihak. Melaporkan adanya dugaan itu sama artinya membuang waktu saja karena tidak mungkin akan diproses sampai pada eksekusi. Kedua, masyarakat menghindari konsekuensi hukum jika melapor. Sebab yang paling tahu bagaimana operasi politik uang adalah masyarakat penerima. Jika masyarakat itu melapor maka dia akan terperangkap pada proses hukum. Undang-undang Pemilukada menerapkan sanksi bukan hanya kepada pemberi tetapi juga kepada penerima.

d. Persepsi Calon.

Setiap pasangan calon yang ikut berkompetisi dalam pemilihan kepala daerah selalu berangkat dari pemikiran dan *frame* bahwa harus menang. Bahkan politisi selalu beranggapan bahwa kekuasaan itu adalah tujuan akhir dari cita-cita politik. Hal ini terjadi karena bahwa ada anggapan bahwa kekuasaan itu selalu identik dengan status sosial, kemewahan, finansial yang kuat dan pengaruh yang kuat. Padahal cita-cita politik itu adalah menjadikan kekuasaan itu sebagai salah satu instrumen bagaimana mewujudkan masyarakat adil dan makmur di wilayah kekuasaannya. Motivasi yang keliru dari sebagian politisi itu mendorongnya melakukan segala cara untuk mendapatkan kekuasaan.

Cara yang bisa dilakukan adalah menyogok partai politik agar mendapat dukungan administrasi pencalonan, menyogok masyarakat agar mendapatkan dukungan Kartu Tanda Penduduk (KTP) bagi calon perseorangan, menyogok sebagian penyelenggara, menyogok tokoh-tokoh masyarakat yang dianggap berpengaruh, menyogok pemilih bahkan menyogok penegak hukum yang ditugaskan menangani perkara Pemilukada. Praktik politik uang terjadi di masyarakat karena bagi calon (berdasarkan survey) menyadari bahwa elektabilitasnya sangat rendah. Kontribusinya sangat terbatas sehingga kehilangan dukungan masyarakat, maka cara yang paling gampang baginya adalah menyuap siapa saja yang dianggap mampu mendongkrak elektabilitasnya.

Said Hamzali (2017) mengatakan bahwa salah satu alasan mengapa para pasangan calon melakukan politik uang adalah mereka

takut kalah bersaing dengan pasangan lainnya. Pasangan yang baru bersaing pada periode ini masih mencari bentuk serangan fajar sehingga mereka berpotensi melakukan politik uang sedangkan para calon pasangan yang pernah mencalonkan diri pada Pemilukada sebelumnya tentu lebih paham dalam politik uang dan dipastikan akan mengulangi hal yang sama.⁵⁶

e. Peran Partai Politik.

Rendahnya peran partai politik menjadi salah satu pemicu terjadinya politik uang pada pemilihan kepala daerah. Pertama tidak berjalannya proses kaderisasi politik yang baik di masing-masing parpol. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik Pasal 11 menyebutkan bahwa salah satu tugas pokok partai politik adalah menjalankan fungsi kaderisasi. Fungsi ini sebagai cara dari masing-masing parpol mempersiapkan calon-calon pemimpin publik yang berintegritas.

Politisi yang mengutamakan kekuatan uang sebagai modal merupakan politisi yang gagal dari aspek kaderisasi. Ironinya terdapat parpol yang mencalonkan seseorang menjadi calon kepala daerah ternyata didasarkan pada dugaan mahar, sehingga kompetensi, kepemimpinan dan integritas diabaikan. Secara umum, dipelaksanaan Pemilukada hal yang tidak dilakukan parpol adalah mewajibkan masing-masing calon membuat pakta integritas yang berisi batas-batas mana yang dilarang dan mana yang tidak dilarang. Parpol juga tidak memiliki komitmen membuat persepakatan dengan masing-masing calon untuk agar tidak melakukan politik uang pada saat proses pilkada. Parpol tidak punya kemauan mengawal calon yang diusungnya agar menjadi peserta Pemilukada lebih bermartabat dan berintegritas.

Penulis berpendapat bahwa atas kendala yang dihadapi dalam penindakan terjadinya politik uang tentu harus dilakukan antisipasi berdasarkan kelemahan-kelemahan yang ada. Kelemahan-kelemahan apabila mampu untuk diantisipasi maka ini adalah bentuk penindakan

⁵⁶ Said Hamzali dalam <http://saidhamzali.wordpress.com/tulisan-ku/opini-money-politics-dalam-lingkaran-demokrasi>, diunduh tgl 25 Mei 2021, jam 11.40 WIB.

awal yang mengarah para peningkatan pencegahan politik Uang. Sejalan dengan Teori Pencegahan menurut Fierbuec maka dengan pengidentifikasian kelemahan dan mampu untuk memberi solusi maka salah satu dari solusi yang tepat untuk melakukan penindakan, maka dengan demikian pemidanaan baru bisa terjadi apabila kelemahan tersebut sudah tutupi tapi masih terjadi pelanggaran dalam politik uang.

16. Dampak Politik Uang Terhadap Hasil Pilkada

Maraknya politik uang sebagai akibat dari menghalalkan segala cara untuk memperoleh pengaruh atau kekuasaan memiliki dampak yang sangat besar antara lain sebagai berikut :

a. Rendahnya Integritas Kepala Daerah

Banyaknya penyimpangan yang dilakukan oleh oknum kepala daerah merupakan salah satu indikasi rendahnya integritas dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawab sebagai pemimpin di daerah. Kepala daerah yang terjerat kasus korupsi terus bertambah panjang. Terakhir, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menangkap dan menetapkan Gubernur Sulawesi Selatan (Sulsel), Nurdin Abdullah sebagai tersangka kasus dugaan suap dan gratifikasi terkait pengadaan barang dan jasa, perizinan dan pembangunan infrastruktur di lingkungan Pemprov Sulsel Tahun Anggaran 2020-2021. Dengan penetapan tersangka terhadap Nurdin Abdullah, tercatat terdapat 127 kepala daerah baik tingkat I maupun tingkat II yang diproses hukum lembaga antikorupsi sejak 2004 hingga saat ini. Jumlah itu belum termasuk wakil kepala daerah yang diproses hukum oleh KPK.⁵⁷

Secara personaliti Gubernur Sulawesi Selatan adalah seorang Guru Besar dan pernah menjadi Bupati sebanyak dua (2) periode di Kabupaten Banteng. Bahkan pada saat menjadi Bupati Badan Pemeriksa Keuangan selalu memberi keterangan Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), artinya dari sisi pertanggungjawaban keuangannya tidak ada masalah. Bahkan yang lebih penting lagi adalah yang bersangkutan dijadikan

⁵⁷ <https://www.beritasatu.com/nasional/740107/korupsi-kepala-daerah-disebabkan-kekuasaan-kesempatan-dan-rendahnya-integritas>, diunduh tgl 25 Mei 2021, jam 11.40 WIB.

sebagai *role model* untuk pencegahan dan pemberantasan korupsi di Indonesia oleh Komisi Pemberantasan Korupsi dan Kemendagri.

Tingginya biaya Pemilukada dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah tentu merupakan sebuah fenomena pesta demokrasi yang menyebabkan terjadinya Korupsi. Hal ini terjadi karena biaya Pemilukada tidak berbanding lurus dengan apa yang didapatkan oleh kepala daerah ketika sudah terpilih. Hal ini kemudian menjadikan banyak kepala daerah terjerat korupsi karena biaya pada saat Pemilukada dilakukan sangat tinggi.

b. Merusak Moral Masyarakat

Politik transaksional yang ditandai dengan politik uang dapat merusak demokrasi dan moral masyarakat serta menciderai proses demokrasi sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Pemilu merupakan suatu mekanisme transfer kekuasaan politik sebagai legitimasi kedaulatan rakyat. Namun masih tingginya politik uang menjadikan proses demokrasi dalam seleksi kepemimpinan daerah masih sangat mengkhawatirkan. Lebih jauh, politik uang akan merusak mental masyarakat "*No Money, No Vote*". Masyarakat menjadi pragmatis, sebab terbangun dalam benak masyarakat tidak akan memilih jika tidak ada uangnya.

Penulis berpendapat bahwa masyarakat cenderung melihat praktik pembelian suara merupakan hal yang lumrah dalam Pemilukada, sehingga mereka tidak menyadari bahwas praktik ini semakin menggerus nilai-nilai demokrasi. Tingkat kesadaran politik yang masih kurang akibat rendahnya pendidikan, beriringan dengan penurunan kondisi perekonomian sebagian besar pemilih, sehingga mempengaruhi preferensi mereka dalam menentukan pilihan.

c. Ancaman Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pemilihan umum dianggap merupakan tahap paling awal dari berbagai rangkaian kehidupan tata negara yang demokratis, sehingga

Pemilukada merupakan motor penggerak mekanisme sistem politik Indonesia. Muhammad Lukman Edy mengatakan bahwa ada beberapa hal penyebab terjadinya potensi konflik dalam Pemilukada diantaranya;

Pertama, yang bisa menyebabkan konflik adalah sosialisasi Undang-undang Pilkada, Peraturan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Peraturan KPU. Disinyalir banyak penyelenggara dan pengawas pemilu di daerah yang kurang memahami isi UU Pilkada, Perbawaslu, maupun PKPU.

Kedua, lanjutnya, konflik dapat muncul akibat ulah pejabat petahana yang hendak kembali mencalonkan diri. Lukman mengakui substansi UU Pilkada saat ini memang menaruh kecurigaan besar terhadap petahana yang hendak ikut Pilkada untuk kedua kalinya.

Ketiga, penyebab konflik adalah keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pilkada. ASN sengaja berpihak dalam Pilkada dengan harapan mendapat promosi dari calon kepala daerah yang didukung.

Keempat adalah keterlibatan TNI dan Polri. Menurutnya, ada kemungkinan oknum TNI dan polisi ikut bermain dalam Pilkada melalui dukungan ke calon-calon kepala daerah tertentu. Dalam proses demokrasi, TNI dan Polri sebagai alat pertahanan dan penegak hukum seharusnya netral dan tidak memihak.

Kelima, konflik akibat politik uang juga ancaman yang mungkin terjadi. Menurut Lukman, politik uang dapat terjadi baik dalam skala eceran melalui pembagian uang dan sembako dari rumah ke rumah, pun dalam skala besar dengan 'membeli' di TPS.

Keenam, adalah salah hitung dan rekapitulasi hasil pemungutan suara. Untuk faktor ini, Lukman meminta agar KPU dan Bawaslu bisa memperbaiki sistem pemilihan untuk mencegah timbulnya dampak negatif pascapemilihan dilakukan.

Terakhir, konflik akibat kampanye seperti *bullying* dan atau *black campaign*. Terakhir, konflik mungkin terjadi jika ada konflik antara parpol

dan kandidat. Kemungkinan ini besar terjadi apabila ada calon kepala daerah kuat dari jalur perseorangan di suatu daerah.⁵⁸

Dari sejumlah penyebab potensi konflik dalam proses pemilihan umum kepala daerah, praktik politik uang menjadi salah satu penyebab tingkat kerawanan konflik Pilkada di suatu wilayah sehingga dapat mengakibatkan instabilitas daerah dan nasional. Apabila potensi konflik tidak diantisipasi, secara sosiologis menjadikan masyarakat mudah emosi dan tidak rasional. Masyarakat permisif dan loyal terhadap siapa yang membayar, selanjutnya akan tertanam kebencian kolektif yang mengarah pada permusuhan. penyelenggara pilkada dan masyarakat.

Berikut ini penulis menawarkan konsep pemilihan umum kepala daerah untuk menciptakan kepala daerah yang berintegritas:

1. Optimalisasi Peran Partai Politik.

Partai politik memiliki peran yang paling strategis dalam perputaran kepemimpinan di tingkat lokal dan nasional. Partai politik merupakan penerima mandat dari Undang-Undang untuk merekrut dan menggembelng para calon pemimpin diberbagai jenis dan jenjang kekuasaan. Undang -Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik telah memberikan mandat penuh kepada partai politik untuk melakukan perekrutan terhadap warga negara menjadi anggota partai politik, calon anggota DPR dan DPRD, calon kepala daerah dan wakil kepala daerah serta calon Presiden dan Wakil Presiden.

Terdapat perbedaan rekrutmen untuk calon anggota DPR dan DPRD dengan rekrutmen calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Calon anggota DPR dan DPRD melalui seleksi dengan basis kaderisasi. Hal ini memberikan penegasan bahwa hanya anggota partai politik yang telah melewati jenjang pengkaderan sesuai AD/ART partai politik yang berhak menjadi calon/kandidat DPR dan DPRD yang dipilih rakyat. Rekrutmen calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, Undang- Undang tidak menegaskan harus berbasis kader, rekrutmen kepala daerah dan wakil kepala daerah harus

⁵⁸ <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20171107195302-20-254189/ada-9-potensi-ancaman-konflik-dalam-pilkada-serentak-2018>, di unduh tgl 25 Mei 2021, jam 20.30 WIB.

dilakukan secara demokratis dan terbuka. Hal ini memberikan pesan bahwa partai politik tidak harus merekrut kandidat kepala daerah dan wakil kepala daerah berasal dari kadernya sendiri. Parpol dapat melakukan terbuka terhadap anggota masyarakat yang dipandang memiliki kompetensi, integritas, kapabilitas dan akseptabilitas.

2. Peningkatan Kualitas Penyelenggara Pemilu.

Penyelenggara Pemilu turut menentukan kualitas rekrutmen kepala daerah dan wakil kepala daerah walaupun kewenangan penyelenggara hanya terbatas pada penelitian kelengkapan dan keabsahan persyaratan administratif. Peningkatkan keakuratan administrasi bakal calon kepala daerah, hal ini dapat diupayakan dengan menggunakan aplikasi sistem informasi pencalonan atau Silon yang telah digunakan pada saat pencalonan anggota DPR pada Pemilu sebelumnya. Penggunaan aplikasi sistem informasi juga semakin diperlukan seiring dengan peningkatan jumlah dukungan yang harus dipenuhi oleh calon perseorangan, oleh karenanya dibutuhkan petugas yang familiar dengan teknologi. Selain meningkatkan kecepatan dan akurasi verifikasi, aplikasi sistem informasi pencalonan juga dapat menjadi media publikasi dan sosialisasi bakal calon kepala daerah kepada masyarakat luas.

3. Peran Masyarakat.

Partisipasi masyarakat secara aktif pada setiap tahapan pilkada termasuk pada tahap pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Publikasi tahapan pencalonan dan profil bakal calon secara lengkap akan membantu masyarakat untuk memberikan masukan dan tanggapan terhadap proses pencalonan. Respon masyarakat dapat mengarah pada dua hal, pertama; pemenuhan persyaratan administrasi calon kepala daerah seperti keabsahan ijazah, terbebas dari perbuatan tercela, usia calon dan lain sebagainya. Kedua, respon masyarakat pada kinerja penyelenggara pada pelaksanaan verifikasi administrasi dan faktual persyaratan pengajuan calon dan syarat calon.

Di sinilah pentingnya masyarakat memahami semua prosedur Pemilukada, termasuk pencalonan sebagai salah satu tahapan yang sangat krusial. Masyarakat luas diharapkan tidak hanya memberikan masukan dan tanggapan terhadap pemenuhan syarat pencalonan dan syarat calon, tetapi juga dapat memberikan informasi tentang kinerja penyelenggara di lapangan sebagai bahan evaluasi bagi KPU. Kualitas penyelenggaraan tahapan pilkada pasti ada pengaruhnya terhadap integritas pemimpin yang terpilih di daerah.

Partai politik, penyelenggara dan masyarakat dengan peran yang berbeda tetapi saling terkait menjadi penentu apakah pilkada akan menghasilkan kepemimpinan daerah yang berkualitas atau sebaliknya. Tidak kalah pentingnya organisasi penyelenggara pemilu seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang diharapkan dapat menjalankan tugasnya secara independen dan kompeten. Selain itu, dalam rangka mengatasi berbagai kelemahan yang mewarnai pelaksanaan pemilukada, maka peran partai politik sangatlah urgen untuk dipertimbangkan.

Penulis berpendapat bahwa sejalan dengan Teori *Good governance* maka seluruh proses yang dilakukan harus secara terbuka sehingga jelas dan tidak ada yang ditutupi, melibatkan masyarakat yakni adanya peran serta masyarakat secara aktif untuk mengawasi seluruh proses yang ada dan penegakan hukum yang bersifat adil dengan mendepankan *law enforcement* dan *equal before the law*. Dalam konteks pemilihan kepala daerah maka kepala daerah harus melakukan proses pemilihan tersebut secara bertanggungjawab dengan manajemen yang baik dan benar sehingga dapat mencegah terjadinya maladministrasi dan pada akhirnya menjadi pemimpin yang berintegritas. Pemilihan umum kepala daerah yang bersih atau berintegritas belum tentu dapat menghasilkan kepala daerah yang berintegritas apalagi kalau pemilihan umumnya dilaksanakan dengan tidak berintegritas.

BAB IV

PENUTUP

17. Simpulan

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

- a. Regulasi pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah untuk mencegah terjadinya politik uang sudah diatur namun secara substansi belum memberi peningkatan pencegahan terjadinya politik uang. Hal ini disebabkan karena dalam norma yang mengatur tentang politik uang belum sepenuhnya secara tegas melarang terjadinya politik uang dan bahkan terjadi ketidak konsistenan norma yang mengatur untuk pencegahan terjadinya politik uang.
- b. Bentuk politik uang yang terjadi dalam pelaksanaan pemilu berupa mahar politik untuk mendapatkan rekomendasi dari partai untuk menjadi partai pengusung dan partai pendukung, adanya pemberian uang saksi atau relawan pada setiap Tempat pemungutan suara tanpa batas, menjadi sponsor atau penyandang dana dalam proses pemilukada (khususnya biaya kampanye kandidat dan pemberian lainnya yang bersifat barang tanpa adanya norma yang mengatur tentang hal tersebut.
- c. Kendala yang dihadapi dalam penindakan politik uang dalam pelaksanaan pemilihan Pemilukada diantaranya lemahnya substansi regulasi yakni aturan tidak konsisten untuk mencegah terjadinya politik uang, terbatasnya jumlah pengawas lapangan yakni tidak berbanding lurusnya jumlah personil pengawas dengan daerah pengawasannya, perilaku masyarakat bahwa masyarakat turut serta memberi andil terjadinya politik uang karena mereka menerima duit atau sejenisnya, persepsi calon bahwa calon hanya selalu dalam pikiran mereka untuk menang dengan cara apapun, dan peran partai politik bahwa masih lemahnya memberikan pendidikan politik bagi masyarakat.
- d. Dampak terjadinya politik uang dalam pelaksanaan pemilukada yakni rendahnya integritas kepala daerah sehingga banyak bupati menjadi tersangka karena biaya politik yang tinggi, rusaknya moral masyarakat yakni dengan menjadikan masyarakat selalu berharap untuk diberi

sehingga suara pilihannya termarginalkan dan juga adanya ancaman keamanan dan ketahanan nasional dengan menyeret-nyeret aparat untuk memberi dukungan.

18. Rekomendasi

Adapun rekomendasi yang disampaikan Pemerintah dan DPR RI adalah:

- a. Agar dilakukan perubahan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah untuk memasukkan pengertian tentang pengertian politik uang sebagai satu norma dan mengubah pada pasal-pasal tertentu terutama pada penjelasan Pasal 73 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Adapun rekomendasi yang disampaikan KPU adalah:

- b. Agar setiap partai politik memiliki hanya satu (1) nomor rekening resmi dan terdaftar sebagai partai penggusung dan pendukung serta dilakukan audit pasca pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah berdasarkan rekening yang telah ditetapkan atau didaftarkan di Komisi Pemilihan Umum Kabupaten dan Kota.

Adapun rekomendasi yang disampaikan Mendagri dan DPR RI adalah:

- c. Agar dilakukan penambahan bantuan sosial politik bagi partai politik sehingga partai politik yang menerima politik uang dari calon tertentu kalau terbukti harus diberi hukuman semaksimal mungkin.

Adapun rekomendasi yang disampaikan Kemendagri, DPR RI dan KPU adalah:

- d. Agar pemilihan umum dilaksanakan sesuai dengan kondisi daerah masing-masing dengan parameter tertentu, sehingga pemilihan langsung tidak mutlak dilakukan oleh rakyat secara langsung tapi dapat dilakukan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan dapat dilakukan oleh rakyat secara langsung atau Pemilukada secara Asimetris.

DAFTAR PUSTAKA

a. Buku dan Jurnal

- Arend Liphart, 1984, *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, (New Haven: Yale University Press).
- A Robert, 2001, *Development of democracy in Dahl*, Perihal Demokrasi – Menjelajah Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat [Regarding Democracy – Briefly Exploring the Theory and Practices of Democracy], Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Goerg Orensen, 2003, *Demokrasi dan Demokratisasi [Democracy and Democratization]*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.
- Herbert Feith, 1999, *Pemilihan Umum 1955 di Indonesia [The 1955 Indonesian General Election]*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 1999.
- Imawan Sugiharti, 2016, *Rekonstruksi Penegakan Hukum Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah Berbasis Hukum Progresif*.
- Joko Widodo, 2001, *Good Governance; Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas, Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*, Surabaya: Insan Cendekia.
- Klitgard, Robert, Ronald Maclean-Abaroa, and H. Lidsey Parris, 2005, *Penuntun Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintahan Daerah [Guidance to Elimination of Corruption in the Regional Government]*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005.
- Masdar Farid, *Problematika dan Kebutuhan Membangun Fiqih Anti Korupsi, Dalam Burhan A.S. Waidi, Bandi Ismail (edt), Korupsi di Negeri Kaum Beragam*, Jakarta;P3M, 2004.
- Moch Edward TP dan Azka Abdi Amrurobbi, 2020, "Pendidikan Politik dalam Pencegahan Politik Uang Melalui Gerakan Masyarakat Desa", *Jurnal Antikorupsi Vol 6*, Jakarta, KPK RI.
- Paulus Effendi Lotulung, 2012, *Tata Kepemerintahan yang Baik (Good Governance) Dalam Korelasinya Dengan Hukum Administrasi*, dalam Philipus M. Hadjon, et.al., *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta: Universitas Trisakti.
- R, H., Taylor, 1996, *"Elections and Politics in Southeast Asia" in The Politics of Elections in Southeast Asia*, (Ed. R.H. Taylor), Cambridge: Woodrow Wilson Center Press and Cambridge University Press.
- Rusham, 2015, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Munculnya Money Politics (Study Masyarakat Kabupaten Bekasi Pada Pemilu Legislatif Tahun 2014) Paradigma Vol: Xxi/No. 01 Juli 2015*.
- Sedarmayanti, 2004, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik)*, Bagian Kedua, Bandung: CV. Mandar Maju.

b. Undang-Undang

- Undang-Undang Partai Politik Undang-Undang 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014, Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota menjadi Undang-Undang.
- Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

c. Internet

- Asas Pemilu di Indonesia Beserta Penjelasannya (Luber Jurdil) (zonareferensi.com)
- Apa Perbedaan Arti Pencegahan Dan Penanggulangan - Brainly.co.id
- Bawaslu Catat 28 Pelanggaran Pemilu 2019, Politik Uang Terbanyak - Nasional Katadata.co.id
- Bawaslu: Politik uang di Pilkada 2020 meningkat, daerah ini paling 'getol' (hops.id)
- BIG Manfaatkan Pesawat Nirawak Lapan Untuk Ukur Garis Pantai” *Media Indonesia*, 8 Mei 2019.
- lim Fathimah Timorria, “KuartalIII/2020, BPS: Kontribusi Pertanian terhadap PDB Justru Naik” *Bisnis.com*, 5 Juli 2021
- Jumlah Penduduk Indonesia 2020 Berdasarkan Provinsi dan Distribusinya (kompas.com), diunduh tanggal 2 Juni 2021.
- Jumlah Penduduk Indonesia 2020 Berdasarkan Provinsi dan Distribusinya (kompas.com), diunduh tanggal 2 Juni 2021.
- Pemilihan Umum: Pengertian - Tujuan dan Sistemnya - HaloEdukasi.com
- Said Hamzali dalam <http://saidhamzali.wordpress.com/tulisan-ku/opini-money-politics-dalam-lingkaran-demokrasi>
- Survei SPD, 60 Persen Lebih Pemilih Mau Terima Politik Uang – Rumah Pemilu
- Tomy C. Gutomo. Jawa Pos. Fokus Dunia. Minggu, 3 Oktober 2010. www.duniapelajar.com/2014/08/08/pengertian-peningkatan-menurut-para-ahli.
- <https://id.wikipedia.org/wiki/Kampanye>
- <https://rumus.co.id/politik-adalah/>
- <https://seputarpengertian.blogspot.com/2015/12/pengertian-kpu-beserta-fungsinya.html>
- id.wikipedia.org/wiki/Badan_Pengawas_Pemilihan_Umum
- <https://paralegal.id/pengertian/sentra-penegakan-hukum-terpadu>
- <https://paralegal.id/pengertian/pelapor>
- dosen.co.id/partai-politik/
- https://id.wikipedia.org/wiki/Kepala_Daerah
- <http://www.freedomhouse.org/reports/century.pdf>

[http://www.habibiecenter.or.id/download/JURNAL%20DEMOKRASI%20DAN%20HAM_Vol9_No1_2011.p df](http://www.habibiecenter.or.id/download/JURNAL%20DEMOKRASI%20DAN%20HAM_Vol9_No1_2011.pdf)
<http://www.politik.lipi.go.id/index.php/in/kolom/politik-internasional/361-jalan-panjang-demokrasi-thailand>
<https://ekonomi.bisnis.com/read/20200805/9/1275293/kuartal-ii2020-bps-kontribusi-pertanian-terhadap-pdb-justeru-naik-pada-8-April-2021>
<https://id.wikipedia.org>
<https://katadata.co.id/ekarina/berita/5efe80d4c1eac/survei-mayoritas-masyarakat-mau-terima-politik-uang-saat-pilkada>
<https://nasional.sindonews.com/read/159690/12/bongkar-praktik-mahar-politik-pencalonan-kepala-daerah-1599696591/>
<https://news.detik.com/berita/d-4351070/survei-kpk-20-orang-akui-bayar-mahar-parpol-rp-50-500-jutakursi>
<https://nasional.kompas.com/read/2020/07/03/08554901/bawaslu-sebut-praktik-politik-uang-sulit-dibuktikan-karena-saksi-minim?page=all>
<https://www.suara.com/news/2020/12/09/161258/bawaslu-sebut-politik-uang-pilkada-2020-meningkat-daerah-ini-paling-rawan?page=all>
<https://nasional.kompas.com/read/2020/11/04/09201781/pilkada-2020-dan-cukong-politik?>
theconversation.com/celah-hukum-dalam-aturan-dana-kampanye-pilkada-serentak-2020-bisa-picu-banyak-kecurangan-138202siapa
<https://kabar24.bisnis.com/read/20201209/15/1328701/bawaslu-catat-205-kasus-politik-uang-di-pilkada-2020>
<https://www.beritasatu.com/nasional/740107/korupsi-kepala-daerah-disebabkan-kekuasaan-kesempatan-dan-rendahnya-integritas>



**LEMBAGA KETAHANAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA**

TABEL :

**DATA POLITIK UANG DALAM PELAKSANAAN PEMILUKADA PADA
TAHUN, 2015, 2017 DAN 2020**

No.	Tahun Pemilukada	Jumlah Kasus	Keterangan
1	2015	204	Laporan dan Temuan
2	2017	910	Laporan dan Temuan
3	2020	1.110	Laporan dan Temuan
Total Jumlah Kasus		2.224	

Sumber Data : Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia tahun 2021



PENINGKATAN PENCEGAHAN POLITIK UANG DALAM PEMILIHAN UMUM
KEPALA DAERAH GUNA TERPILIHNYA KEPALA DAERAH BERINTEGRITAS



**LEMBAGA KETAHANAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA**

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Data Pribadi :

Nama : **Dr. Sulhan, S.Pd., S.H., M.Si., M.Kn.**
Jenis Kelamin : **Laki-laki**
Tempat, Tanggal Lahir : **Madining, 2 Februari 1974**
Agama : **Islam**
Status : **Menikah**
Pendidikan : **Doktoral**
Alamat : **BTP Blok AD No. 300, RT. 004/014
Paccerakang, Biringkanaya, Kota Makassar,
Sulawesi Selatan**
Telephone/WA : **0812-4296-0077**
Email : **d.sulhan02@gmail.com**



Data Pendidikan Formal :

1. Program Pendidikan Reguler Angkatan (PPRA) 62 Lembaga Ketahanan Nasional (LEMHANAS) Tahun 2021
2. S3 Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin Sulawesi Selatan, Selesai Tahun 2016.
3. S2 Unhas Kenotariatan Makassar Sulawesi Selatan, Selesai tahun 2013.
4. S2 Komunikasi Unhas Makassar Sulawesi Selatan, Selesai tahun 2006.

Data Pendidikan Non Formal :

1. Pendidikan *Short Course* di Canada (1999-2000)
2. Peserta Paskibraka dan pelatih Paskibraka 1992

Pengalaman Kerja :

1. Dosen Tetap Universitas Yarsi Jakarta (Tahun 2018 - Skrg).
2. Dosen Tetap Universitas Assyafiyah (Tahun 2018 - Skrg).
3. Direktur Pusat Studi dan Kajian Tindak Pidana Pencucian Uang Indonesia (Tahun 2017 - Skrg).
4. Ketua/Anggota Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Soppeng (Tahun 2008-2013)

Data Organisasi:

1. Pengurus Dewan Pimpinan Pusat Asosiasi Doktor Hukum Indonesia (ADHI) (Tahun 2017- 2022).
2. Wakil Ketua Umum Dewan Pimpinan Pusat Himpunan Mahasiswa Pascasarjana Indonesia (DPP HMPI) (Tahun 2016 – Sekarang).
3. Sekretaris Jenderal Dewan Pimpinan Pusat Kerukunan Keluarga Pemuda Bone Sulawesi Selatan di Jakarta (KKP Bone) (Tahun 2017 -2022).
4. Wakil Ketua Umum DPP Gerakan Bela Negara Sulawesi Selatan (GBN) (Tahun 2018-2023)
5. Sekretaris Jenderal Dewan Pimpinan Pusat Gerakan Indonesia Bersatu (Tahun 2021-2026)

Demikian daftar riwayat hidup ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan dapat dipertanggung jawabkan.

Jakarta, 23 Juli 2021



Dr. Sulhan, S.Pd., S.H., M.Si., M.Kn.