

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Konstitusi telah mengamanatkan bahwa Indonesia merupakan negara hukum serta menjunjung tinggi demokrasi, hal ini tertera dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI, 1945). Indonesia sebagai penganut kedaulatan rakyat, memiliki konsekuensi bahwa rakyat merupakan legitimasi konstitusi, yang mana rakyat menjadi penentu keberlakuan konstitusi (Asshiddiqie, 2021: 18). Implikasi selanjutnya dari kedaulatan rakyat ialah seluruh warga negara memiliki kesetaraan hak dalam pengambilan keputusan (Sari, 2019: 5).

Kedaulatan rakyat merupakan hak yang dijamin oleh konstitusi, hal ini sejalan dengan ciri dari Indonesia yang menganut konsep negara hukum. Negara hukum bertautan dengan konsepsi kedaulatan rakyat (demokrasi), yakni mendudukan rakyat pada tempat strategis dalam menentukan kebijakan penyelenggaraan negara, terkhusus dalam penentuan pemimpin negara yang secara langsung dipilih oleh rakyat (Hamid, 2016: 305). Sehingga untuk memenuhi prinsip negara hukum harus mengedepankan prinsip demokrasi yang secara mutlak dimiliki oleh rakyat sebagai pemilik kedaulatan.

Menilik makna kedaulatan rakyat sebagaimana dalam penjelasan umum Undang-Undang No.7/2017 tentang Pemilihan Umum (UU 7/2017), yakni rakyat memiliki kekuasaan, tanggung jawab, hak dan kewajiban secara demokratis dalam

memilih pemimpin yang akan menjalankan roda pemerintahan, mengurus dan melayani masyarakat secara umum, serta memilih wakil rakyat sebagai kepanjangan tangan untuk menjadi pengawas dalam keberlangsungan pemerintahan (Undang-Undang Nomor 7/2017 Tentang Pemilihan Umum, 2017).

Menurut Jimly Asshiddiqie terdapat 12 prinsip pokok negara hukum yang berlaku untuk zaman sekarang, yakni: a) pengakuan atas supremasi hukum; b) persamaan di hadapan hukum; c) keberlakuan asas legalitas; d) efektivitas pembatasan kekuasaan; e) jaminan atas independensi fungsi kekuasaan teknis; f) kebebasan dan ketidakberpihakan pengadilan; g) peradilan tata usaha negara; h) peradilan tata negara; i) perlindungan hak asasi manusia (HAM); j) menganut sistem dan mekanisme demokrasi; k) berfungsi sebagai kesejahteraan rakyat; dan l) transparansi dan kontrol sosial (Maggalatung, 2015: 214). Dari 12 prinsip tersebut salah satunya prinsip demokrasi, yakni adanya jaminan atas peran masyarakat dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat yang mengandung dua akibat dalam dua lembaga kekuasaan negara, yakni lembaga eksekutif dan lembaga legislatif, baik dalam tingkat nasional maupun tingkat daerah (Budhiati, 2020: 13).

Konstitusi telah menuangkan demokrasi dalam BAB VIIB tentang Pemilihan Umum (Pemilu) yakni dalam Pasal 22E UUD NRI 1945. Pasal 22E ayat (1) telah dinyatakan bahwa *“Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali”* (UUD NRI, 1945). Lebih lanjut Pemilu dilaksanakan untuk memilih anggota *“Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)”* (UUD NRI, 1945).

Artinya Pasal 22E ayat (1) memuat asas atau dasar hukum atau asas hukum dalam penyelenggaraan Pemilu. Menurut van der Velden, asas hukum tercipta atas satu nilai atau lebih yang ditentukan karena situasi yang bernilai dan harus direalisasikan (Mochtar & Hiariej, 2021: 100). Dengan demikian asas Pemilu harus direalisasikan dalam pelaksanaan Pemilu Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Pemilu merupakan proses pelaksanaan konsep demokrasi dari, oleh, dan untuk rakyat, dimana legitimasinya didapatkan melalui proses-proses Pemilihan (A. M. Sari, 2023) diunduh dari fahum.umsu.id pada 24 Maret 2024. Lebih lanjut menurut Fajlurrahman Jurdi, Pemilu merupakan usaha untuk memengaruhi rakyat secara persuasif (tidak memaksa) dengan melakukan kegiatan retorika, *public relations*, komunikasi massa, *lobby*, dan lain-lain (Jurdi, 2018: 1). Dapat disimpulkan Pemilu merupakan ruang yang diberikan konstitusi kepada warga negara untuk dapat melaksanakan hak konstitusional.

Legitimasi yang diberikan rakyat seyogianya dapat dilaksanakan dengan proses yang benar, namun pada kenyataannya proses demokrasi seringkali dicerai oleh pihak berkepentingan melalui *money politic*. *Money politic* adalah sebuah usaha untuk memengaruhi pilihan pemilih (*voters*) atau penyelenggaraan Pemilu dengan imbalan berupa materi atau imbalan lain (Antikorupsi, 2023) diunduh dari aclc.kpk.go.id pada 22 Maret 2023. Menurut Edward Aspinall & Mada Sukmajati *money politic* didefinisikan sebagai suatu ongkos dengan tujuan melindungi bisnis atau kepentingan politik tertentu atau membeli dukungan partai politik atau suara pemilih dengan penggantian upah (Wahidah et al., 2017: 2).

Larangan *money politic* telah diatur dalam Pasal 515 dan Pasal 523 UU Pemilu. Kedua Pasal *a quo* tidak hanya berisi larangan, tetapi juga disertai dengan ketentuan pidana. Merujuk pada Pasal 523 UU 7/2017, telah termuat kategori waktu pelaksanaan *money politic* yakni, sebagai berikut: a) Pasal 523 ayat (1) pada saat masa kampanye, adapun keberlakuan masa kampanye ditentukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU); b) Pasal 523 ayat (2) pada saat masa tenang, masa tenang merupakan waktu dilarang melakukan kampanye (Undang-Undang Nomor 7/2017 Tentang Pemilihan Umum, 2017); dan c) Pasal 523 ayat (3) pada saat masa pemungutan suara.

Persoalan *money politic* mulai hadir mendekati hari pencoblosan Pemilu 2024, pada 12 Februari 2024 Ranny Fahd A. Rafiq calon legislatif (caleg) Partai Golkar diduga menyebarkan uang kepada warga di sekitar tempat tinggalnya, di Bekasi, Jawa Barat, hal tersebut dibuktikan dengan video seorang warga yang membuka sebuah amplop yang ternyata berisi foto dari Ranny dan uang Rp100.000,00 (seratus ribu rupiah) (Ridwan, 2024)) diunduh dari koran.tempo.co pada tanggal 4 Maret 2024.

Lebih lanjut Muhammad Zam Zam selaku Ketua Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Jawa Barat menuturkan dugaan pelanggaran *money politic* terjadi di lima lokasi yakni Kota Sukabumi, Kabupaten Sukabumi, Kota Depok, Kabupaten Cianjur, dan Kabupaten Tasikmalaya. Pada 13 Februari 2024 seorang Aparatur Sipil Negara (ASN) berinisial OS tertangkap tangan di Kabupaten Cianjur, diduga akan membagikan amplop untuk memenangkan seorang caleg di daerahnya, hal itu

diperkuat dengan ditemukannya amplop yang berisi uang Rp30.000 (tiga puluh ribu) di kediaman OS (Costa, 2024) diunduh dari kompas.id pada 4 Maret 2024.

Dugaan pelanggaran *money politic* tidak hanya menjadi *trend center* pada Pemilu 2024, persoalan *money politic* sudah mulai masif terjadi pada Pemilu 2019. Pada masa tenang Pemilu 2019, tepatnya 16 April 2019, Bawaslu menangkap tangan 25 kasus dugaan *money politic* yang terjadi di 25 Kabupaten/Kota, 13 Provinsi, dengan ditemukannya barang bukti berupa sejumlah uang disertai foto/brosur calon legislatif. Contohnya di Kota Jayapura, Papua, pada 15 April 2019 pukul 17.00 WITA, di Hotel Horison lantai 6 kamar 603, Sentra Gakkumdu (Penegak Hukum Terpadu) mengamankan seorang pelaku dengan barang bukti uang Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan kartu pemenangan atas nama calon legislatif dengan dugaan pelanggaran *money politic* (Bawaslu, 2019) diunduh dari bawaslu.go.id, pada tanggal 29 Oktober 2023.

Penulis juga menemukan beberapa informasi mengenai *money politic* yang pernah terjadi di Indonesia: *pertama*, terdapat 262 kasus *money politic* (Ardianto, 2020) diunduh dari bawaslu.go.id, pada tanggal 25 Mei 2023. *Kedua*, Lembaga Survei Indonesia merilis data, terdapat 17% warga negara yang mengaku mendapat tawaran uang dan barang, 20% warga mengetahui adanya tawaran uang atau barang di lingkungan tempat tinggalnya; dan 36% warga terpengaruh uang atau pemberian yang ditawarkan. Lebih lanjut persentase penawaran pemberian barang atau uang sebagai berikut: sekitar 30,8% oleh anggota legislatif, 26,5% oleh Capres atau Cawapres, 25,6% oleh gubernur, dan 27,1% dalam pemilihan bupati/wali kota (Kiswondari, 2021) diunduh dari Sindonews.com, pada tanggal 25 Mei 2023.

Ketiga, Caleg Gerindra di Nias dengan inisial DRG dan 3 orang tim sukses ditangkap atas dugaan *money politic* dengan jumlah uang Rp60.000.000,00 (enam puluh juta rupiah) dan sejumlah dokumen lainnya. Tim sukses mengakui akan membagikan uang tersebut kepada 2.400 orang dengan jumlah uang diterima tiap orang Rp20.000,00 (dua puluh ribu rupiah), dan sisanya akan diberikan kepada tim sukses yang bekerja di lapangan sebagai uang bensin (Wismabrata & Caroline, 2019) diunduh dari Kompas.com, pada tanggal 25 Mei 2023. Merujuk pada bunyi Pasal 523, maka beberapa tindakan yang telah disebutkan sudah termasuk dalam kategori tindak pidana Pemilu yang bertentangan dengan tujuan Pemilu yakni “mewujudkan Pemilu yang adil dan berintegritas”.

Contoh kasus di atas penting untuk diusut tuntas, dan patut untuk diselesaikan berdasarkan aturan hukum yang berlaku. Mengingat akibat tindakan *money politic* mencederai demokrasi. Teguh Yuwono menyatakan terdapat beberapa dampak dari *money politic*, yaitu: a) maraknya pemimpin korup; b) *money politic* menghasilkan pemimpin instan yang tidak akan mampu mengelola pemerintahan. (Sugiharto, 2021: 21). *Money politic* termasuk ke dalam korupsi politik yang akan merugikan masyarakat, karena relasi yang terjadi antara pemimpin dan rakyat hanya sebatas hubungan klientelistik, yakni relasi kuasa antara elit politik dengan rakyat yang berdasar pada pemberian loyalitas (Ramadhan et al., 2019: 170). Artinya, Pemilu yang terjadi bukan berdasar jujur dan adil akan tetapi berdasar pada sistem jual beli.

Berdasarkan fakta dan argumentasi tersebut, penelitian terkait larangan *money politic* patut untuk dilakukan. Penelitian ini menjadi penting untuk dapat penulis jabarkan dalam tulisan ilmiah berjudul **Politik Hukum Pengaturan**

Larangan Politik Uang (*Money Politic*) dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan latar belakang, dihasilkan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana politik hukum pengaturan larangan *money politic* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum?
2. Bagaimana implikasi pengaturan larangan *money politic* terhadap pemilihan umum yang jujur dan adil?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui politik hukum pengaturan larangan *money politic* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.
2. Untuk menganalisis implikasi dari pengaturan larangan *money politic* terhadap pemilihan umum yang jujur dan adil.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan luaran meliputi manfaat dalam segi teoritis maupun manfaat dalam segi praktis yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam pengembangan ilmu hukum di bidang Hukum Tata Negara, terkhusus mengenai politik hukum berkaitan dengan pengaturan larangan *money politic*.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dan rekomendasi kepada pembentuk undang-undang dan penegakan hukum terkait persoalan *money politic* pada sistem Pemilu.

E. Metode Penelitian

Metode Penelitian menurut Zainudin Ali merupakan instrumen dasar dalam perluasan ilmu pengetahuan dan teknologi serta seni (Ali, 2013: 17). Adapun penelitian hukum, merupakan kegiatan *know-how*, yakni penelitian untuk menyelesaikan persoalan hukum yang dihadapi, penelitian hukum merupakan proses penemuan hukum yang berlaku dalam kehidupan masyarakat (Marzuki, 2010: 35).

1. Jenis Penelitian

Berdasarkan judul penelitian di atas, maka penulis mengadakan penelitian dengan jenis penelitian normatif. Penelitian hukum normatif atau dikenal dengan penelitian hukum doktriner yakni "*penelitian yang berhubungan dengan asas-asas hukum, norma-norma hukum termasuk hierarki peraturan perundang-undangan*" (Ali, 2013: 137). Selain Pendekatan hukum normatif (*statute approach*), penulis juga menggunakan pendekatan politik hukum, yakni menelaah haluan kebijakan yang akan ditetapkan negara untuk mencapai tujuan negara

(MD, 2017: 17), serta berkaitan dengan data-data yang bersifat sekunder dengan cara meneliti bahan pustaka, dan bahan sekunder lainnya.

Penelitian ini fokus meneliti mengenai alasan dasar pembentuk kebijakan dalam merumuskan larangan *money politic* di Indonesia dalam Undang-Undang Nomor 7/2017 tentang Pemilihan Umum dan peraturan perundang-undangan serta implikasi hukum adanya pengaturan mengenai larangan *money politic*.

2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan yakni sumber data sekunder. Sumber data sekunder merupakan sumber data tidak langsung yang diperoleh melalui media perantara. Bahan hukum dalam penelitian ini yakni bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang, akan diuraikan lebih lanjut sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum yang bersifat autoratif atau mempunyai otoritas (Marzuki, 2010: 181), dalam bahasa Zainudin Ali memiliki kekuatan mengikat (Ali, 2013: 47). Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim (Marzuki, 2010: 181), dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan meliputi:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;
- 3) Risalah Rapat Kerja Pansus Rancangan Undang-Undang Tentang Penyelenggaraan Pemilu
- 4) Risalah Dengar Pendapat Pansus Rancangan Undang-Undang Tentang Penyelenggaraan Pemilu;
- 5) Risalah Dengar Pendapat Umum Pansus Rancangan Undang-Undang Tentang Penyelenggaraan Pemilu;
- 6) Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum;
- 7) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- 8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden;
- 9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- 10) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden; dan

11) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder adalah materi-materi hukum yang diterbitkan guna memperjelas dan mendukung keterangan dari bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini meliputi: buku-buku hukum; kamus hukum; jurnal hukum; dan komentar-komentar atas putusan pengadilan (Marzuki, 2010: 181).

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier merupakan bahan-bahan hukum yang berfungsi untuk melengkapi penjelasan lebih lanjut dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier dalam penelitian ini meliputi: kamus hukum ensiklopedia; Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI); serta bahan hukum tersier lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

3. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penulisan ini dilakukan dengan cara studi pustaka. Diawali dengan kegiatan menelusuri UU 7/2017 beserta aturan turunannya, dan studi pustaka yang dilakukan dengan menelusuri sumber referensi berupa buku, jurnal, laporan penelitian, serta dokumen pendukung lainnya yang berhubungan dengan penelitian.

4. Analisis Data

Penelitian ini menggunakan analisis data kualitatif, dengan berdasar pada pelbagai teori maupun peraturan yang ada. Muatan yang dimaksud adalah sumber data yakni sumber data sekunder baik bahan hukum primer, sekunder maupun tersier. Melalui analisis data diharapkan dapat memilih data dari pelbagai bahan pustaka yang ada dan sesuai dengan objek kajian yang dimaksud dan dapat menghasilkan deskripsi objektif dalam penelitian ini.