

# DISHARMONI PENGATURAN TINDAK PIDANA POLITIK UANG DALAM UNDANG-UNDANG PEMILU DAN UNDANG-UNDANG PILKADA<sup>1</sup>

**Aditya Wiguna Sanjaya<sup>2</sup>**

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas  
Negeri Surabaya

Kampus Unesa 5 Magetan, Jl. Maospati Barat No. 358-360 Kec. Maospati,  
Kabupaten Magetan, Jawa Timur 63392

Email: [adityasanjaya@unesa.ac.id](mailto:adityasanjaya@unesa.ac.id)

## Abstrak

Dikotomi pengaturan antara Pilkada dan Pemilihan umum Presiden, Wakil Presiden, anggota DPR, DPRD, dan DPD (Pemilu) menimbulkan perbedaan pengaturan antara keduanya, salah satunya mengenai pengaturan tentang politik uang, yang dalam hal ini dimaknai sebagai upaya memberikan atau menjanjikan sesuatu kepada pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih calon tertentu. Pengaturan mengenai larangan memberikan atau menjanjikan sesuatu kepada pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih calon tertentu dalam UU Pilkada dibentuk secara berpasangan, baik bagi pemberi maupun juga penerima yakni sebagaimana diatur dalam Pasal 187 A ayat (1) dan ayat (2) UU Pilkada, sementara untuk perbuatan materiil yang sama di dalam UU Pemilu hanya memuat larangan bagi pihak pemberinya saja, sebagaimana diatur dalam Pasal 523 UU Pemilu, sedangkan bagi pihak penerima tidak terdapat larangan maupun sanksi pidananya dalam undang-undang *a quo*. Hal ini menunjukkan adanya disharmonisasi antara UU Pilkada dan UU Pemilu, terlebih khusus dalam UU Pemilu tampak adanya kekosongan hukum (*vacuum of norm*) mengenai larangan bagi pihak penerima dalam praktik politik uang. Penelitian ini bertolak dari dua permasalahan, *Pertama*, Apakah pengaturan politik uang sebagai tindak pidana dalam UU Pemilu telah mencerminkan keadilan. *Kedua*, Bagaimanakah kebijakan formulasi pengaturan tindak pidana politik uang yang ideal dalam konteks *ius constituendum*. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan makalah ini ialah metode penelitian normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan politik uang sebagai tindak pidana dalam UU Pemilu belum mencerminkan keadilan, untuk itu diperlukan rekonstruksi pengaturan tindak pidana politik uang dalam undang-undang Pemilu ke depan, yakni dengan melakukan kriminalisasi terhadap perbuatan politik uang pasif.

**Kata Kunci:** Disharmoni, Tindak Pidana, Politik Uang, Pemilu

---

<sup>1</sup> Penelitian Mandiri 2023

<sup>2</sup> Alamat korespondensi: [adityasanjaya962@gmail.com](mailto:adityasanjaya962@gmail.com).

### *Abstract*

*The regulatory dichotomy between regional elections and general elections for the president, vice president, members of the DPR, DPRD and DPD (elections) has led to differences in arrangements between the two, one of which is regarding regulation of money politics, which in this case is interpreted as an attempt to give or promise something to voters to not exercise their right to vote or vote for a particular candidate. Arrangements regarding the prohibition of giving or promising something to voters not to exercise their right to vote or vote for certain candidates in the Pilkada Law are formed in pairs, both for the giver and also for the recipient, namely as stipulated in Article 187 A paragraph (1) and paragraph (2) of the Pilkada Law, while for the same material actions the Election Law only contains a prohibition for the giving party, as stipulated in Article 523 of the Election Law, while for the receiving party there are no prohibitions or criminal sanctions in the a quo law. This shows that there is disharmony between the Pilkada Law and the Election Law, especially in the Election Law it appears that there is a legal vacuum (vacuum of norm) regarding the prohibition for receiving parties in the practice of money politics. This research departs from two problems. First, is the regulation of money politics as a crime in the Election Law reflecting justice. Second, what is the ideal policy for formulating money politics in the context of ius constituendum? The research method used in writing this paper is normative research method. The results of the study show that the regulation of money politics as a crime in the Election Law does not yet reflect justice, for this reason it is necessary to reconstruct the regulation of money politics in the future Election Law, namely by criminalizing passive money politics.*

**Keywords:** Disharmony, Crime, Money Politics, Elections

#### **A. Latar Belakang**

Hampir semua negara di dunia dewasa ini telah menganut konsepsi negara demokrasi, karena dipandang merupakan konsep yang ideal dalam penyelenggaraan negara, bahkan pada negara komunis pun demokrasi tetap menjadi sesuatu yang idolakan dan dianut, disebutkan oleh Miriam Budiardjo, dalam peristilahan komunis, dikenal dengan konsep demokrasi rakyat yang merupakan bentuk khusus demokrasi yang memenuhi fungsi diktatur proletar, demokrasi rakyat merupakan negara dalam masa transisi yang bertugas untuk menjamin perkembangan negara ke arah sosialisme.<sup>3</sup> Sementara Jimly Asshiddiqie menyebutkan, saat ini konsep demokrasi telah dipraktikkan di seluruh dunia secara berbeda-beda dari satu negara ke negara lain. Setiap negara dan bahkan setiap orang menerapkan definisi dan kriterianya sendiri-sendiri mengenai demokrasi itu.<sup>4</sup> Artinya konsepsi demokrasi telah diterima oleh negara-negara di dunia tanpa memandang bentuk pemerintahan yang dianut.

---

<sup>3</sup> Miriam Budiardjo, 2004, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, hlm. 89.

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, 2014, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 116.

Menurut Muliansyah Abdurrahman Ways, demokrasi adalah sebuah sistem kenegaraan yang syarat dengan kemerdekaan, kebebasan, kebijaksanaan, keadilan, keseimbangan dan kesetaraan. Hal tersebut akan menjadi pijakan bagi negara untuk menertibkan rakyatnya menuju negara yang benar-benar merdeka dan tanpa ada kediktatoran, anarkisme dan diskriminatif. Menjadi negara demokratis memang penuh tantangan, tetapi kalau praktek demokrasi berjalan secara ideal, maka negara-bangsa Indonesia akan menjadi negara yang kuat dan bermartabat.<sup>5</sup>

Pada hakikatnya demokrasi merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif demokrasi bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat, maksudnya adalah kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.<sup>6</sup> Bertolak dari pandangan tersebut, Muliansyah Abdurrahman Ways menegaskan bahwa demokrasi juga dapat dimaknai sebagai kehendak rakyat (*the will of the people*), kebaikan bersama, atau kebajikan publik (*the common good*). Artinya demokrasi adalah milik rakyat dan kebijaksanaan dari rakyat, bukan kehendak pribadi, kelompok kepentingan dan golongan yang lain, akan tetapi demokrasi itu merupakan sebuah sistem yang mengedepankan kepentingan rakyat pada umumnya. Demokrasi juga berada pada jalur yang sangat mendasar dalam rangka memberikan jalan kepada kehendak umum untuk memberikan kesempatan dan kesepakatan bagi setiap orang yang melakukannya.<sup>7</sup>

Hingga saat ini demokrasi diyakini sebagai sebuah bentuk sistem politik yang mampu mengantarkan rakyat pada kehidupan yang lebih baik, hal ini dikarenakan demokrasi akan membawa pada konsekuensi terhindarnya masyarakat dari sistem pemerintahan tirani, penghargaan terhadap Hak Asasi Manusia, memberi kebebasan umum, memberi otonomi moral, menjamin perkembangan manusia menjadi lebih baik dan menghargai kepemilikan pribadi.<sup>8</sup>

Salah satu unsur penting dalam praktik ketatanegaraan sebagai ciri negara demokrasi yakni terselenggaranya pemilihan umum, hal ini sebagaimana yang diungkapkan oleh Janedjri M. Gaffar, Pemilu adalah sarana utama untuk mewujudkan demokrasi dalam suatu negara, substansi pemilu adalah penyampaian suara rakyat untuk membentuk lembaga perwakilan dan pemerintahan sebagai penyelenggara negara.<sup>9</sup> Senada dengan pendapat tersebut, Mukhtie Fadjar menyebutkan, Pemilu merupakan pranata terpenting dalam tiap negara demokrasi, terlebih lagi bagi negara yang berbentuk republik seperti Indonesia.<sup>10</sup> Dalam

<sup>5</sup> Muliansyah Abdurrahman Ways, 2012, *Demokrasi Untuk Siapa? Warna-Warni Kehidupan Sosial Politik di Indonesia*, Malang, Intimedia, hlm. 2.

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta, Konstitusi Press, hlm. 241.

<sup>7</sup> Muliansyah Abdurrahman Ways. Op. Cit., hlm. 50.

<sup>8</sup> Suko Wiyono, dkk, 2010, *Konstitusionalisme Demokrasi: Sebuah Diskursus tentang Pemilu, Otonomi Daerah dan Mahkamah Konstitusi*, Malang, Intrans Publishing, hlm. 63.

<sup>9</sup> Janedjri M Gaffar, 2013, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta, Konstitusi Press, hlm. 5.

<sup>10</sup> A. Mukhtie Fadjar, 2013, *Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi: Membangun Pemilu Legislatif, Presiden, dan Kepala Daerah & Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu Secara Demokratis*, Malang, Setara Press, hlm. 1.

konteks Indonesia sebagai salah satu negara demokrasi, praktik pemilu telah diselenggarakan sejak tahun 1955.

Kualitas demokrasi suatu negara tentunya dapat dilihat dari kualitas salah satu elemen penting dari demokrasi itu sendiri, yakni Pemilu. Dengan kata lain semakin demokratis Pemilu yang diselenggarakan oleh suatu negara setidaknya akan mencerminkan kualitas demokrasi dari negara itu sendiri, dikatakan oleh Gunawan Suswanto, Pemilu yang demokratis (*democratic electoral*) dapat diwujudkan apabila terdapat integritas dalam proses penyelenggaraan pemilu dan integritas hasil pemilu.<sup>11</sup> Pada prinsipnya integritas dalam Pemilu dapat tercapai bila Pemilu dilaksanakan dengan taat asas, dalam arti Pemilu berjalan sesuai dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Namun demikian mengenai integritas dalam proses penyelenggaraan pemilu maupun integritas hasil pemilu acapkali tercederai oleh adanya praktik-praktik yang berkonotasi negatif salah satunya yakni adanya praktik politik uang (*money politic*). Topo Santoso menyatakan bahwa dampak tindak pidana pemilu berupa *money politics* dalam proses pemilu adalah rusaknya integritas pemilu, dimana pemilih memberikan suaranya berdasarkan kesadaran palsu dan faktor-faktor ekonomi, daripada kesadaran yang murni.<sup>12</sup> Dari pendapat ini dapat ditarik suatu benang merah bahwa tercederainya Pemilu akibat praktik politik uang akan berdampak pada tercederainya demokrasi itu sendiri. Hal ini pernah pula diungkapkan oleh Gunawan Suswanto, Pemilu yang buruk menggambarkan buruknya demokrasi yang dijalankan seluruh komponen bangsa, karena Pemilu merupakan etalase kehidupan demokrasi di sebuah negara.<sup>13</sup>

Praktik politik uang dapat dikatakan hampir selalu menjadi problem yang mewarnai setiap perhelatan pemilu, berbagai modus operandi telah dilakukan oleh pelaku politik uang mulai dari yang dilakukan secara terang-terangan hingga dikemas dalam kegiatan sosial. Hal ini relevan dengan yang dikatakan oleh Harun al-Rasyid, fenomena demokratisasi yang berlangsung sangat cepat di Indonesia ternyata di lain pihak hingga saat ini telah menimbulkan masalah baru dalam bidang sosial, politik, dan hukum di Indonesia yakni maraknya praktik politik uang (*money politic*) yang berlangsung hampir di seluruh tingkatan pemilihan umum, sehingga wajar jika John Markoof menyatakan bahwa Indonesia saat ini mengalami *hybrid* demokrasi yakni mekanisme demokrasi yang berlangsung secara bersama-sama dengan praktik-praktik nondemokratis.<sup>14</sup>

Politik uang merupakan nomenklatur abstrak dan tidak terdefinisi secara tegas di dalam undang-undang, praktik politik uang dapat dilakukan dengan berbagai macam jenis perbuatan konkret, namun yang begitu familiar adalah perbuatan membeli suara terhadap calon pemilih (*vote buying*), seringkali didengar dalam setiap perhelatan Pemilu yakni istilah serangan fajar, yang bertujuan

---

<sup>11</sup> Gunawan Suswanto, 2015, *Pengawasan Pemilu Partisipatif: Gerakan Masyarakat Sipil untuk Demokrasi Indonesia*, Jakarta, Penerbit Erlangga, hlm. 8.

<sup>12</sup> Topo Santoso, 2016, *Demi Keadilan: Antologi Hukum Pidana dan Sistem Peradilan Pidana*, Jakarta, Pustaka Kemang, hlm. 223.

<sup>13</sup> Gunawan Suswanto. Op. Cit., hlm. 176.

<sup>14</sup> H. Harun Al-Rasyid, 2016, *Fikih Korupsi: Analisis Politik Uang di Indonesia dalam Perspektif Maqashid al-Syari'ah*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, hlm. 7.

mempengaruhi pilihan dari calon pemilih dengan memberikan sejumlah uang atau barang.<sup>15</sup>

Disebutkan oleh Harun al-Rasyid, politik uang (*money politics*) adalah penggunaan uang untuk mendapatkan posisi atau perolehan dukungan dalam mencapai kekuasaan, baik berupa jabatan strategis di pemerintahan maupun kemenangan dalam suatu pemilihan umum.<sup>16</sup> Lebih lanjut dikatakan oleh Harun al-Rasyid, politik uang (*money politics*) merupakan bagian tak terpisahkan dari kehidupan manusia modern. Keberadaannya, sering dinistakan karena dalam banyak hal melahirkan malapetaka dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Namun demikian, di sisi lain, manusia modern mempraktikkannya atas dasar kesadaran dan keyakinan filosofisnya agar dapat memenangkan persaingan.<sup>17</sup>

Dalam konteks Indonesia hingga hari ini masih terjadi dikotomi implementasi pengisian jabatan politik melalui mekanisme pemilihan umum, yakni pemilihan kepala daerah yang diatur dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 (Selanjutnya disebut UU Pilkada) dan pemilihan umum Presiden, Wakil Presiden, anggota DPR, DPRD, dan DPD yang diatur dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 (Selanjutnya disebut UU Pemilu), dalam hal ini terkait dengan pemilihan kepala daerah meskipun tidak menggunakan nomenklatur pemilu dan tidak tercakup dalam substansi pengaturan undang-undang mengenai Pemilu, namun setidaknya memiliki esensi dan mekanisme yang sama dengan pemilu.

Adanya dikotomi pengaturan antara pemilihan kepala daerah dan pemilihan umum Presiden, Wakil Presiden, anggota DPR, DPRD, dan DPD atau yang lazim disebut pemilu menimbulkan perbedaan pengaturan antara keduanya, salah satunya yakni pengaturan sanksi pidana mengenai politik uang (*money politic*), yang dalam hal ini dimaknai sebagai upaya memberikan atau menjanjikan sesuatu kepada pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih calon tertentu.

Pengaturan mengenai larangan memberikan atau menjanjikan sesuatu kepada pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih calon tertentu dalam UU Pilkada dibentuk secara berpasangan, baik bagi pemberi maupun juga penerima yakni sebagaimana diatur dalam Pasal 187 A ayat 1 dan 2. Namun untuk perbuatan yang sama di dalam UU Pemilu hanya memuat larangan bagi pihak pemberinya saja yakni sebagaimana diatur dalam Pasal 523, sedangkan bagi pihak penerima tidak diatur mengenai larangan maupun sanksi pidananya dalam undang-undang *a quo*. Hal ini menunjukkan adanya disharmonisasi antara UU Pilkada dan UU Pemilu, terlebih khusus dalam UU Pemilu tampak adanya kekosongan aturan hukum (*vacuum of norm*) mengenai larangan bagi pihak penerima dalam praktik politik uang (*money politic*).

Untuk itu diperlukan sumbangsih pemikiran yang mendalam dengan melalui kajian akademis sehingga dapat menjadi bahan serta masukan yang bersifat preskriptif bagi pembaruan hukum pemilu ke depan agar menjadi lebih baik.

---

<sup>15</sup> Aditya Wiguna Sanjaya, 2018, "Rekonstruksi Mekanisme Penanganan Politik Uang Sebagai Tindak Pidana Pemilu," dalam *Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-5: Tantangan Menjaga Daulat Rakyat Dalam Pemilihan Umum*, Padang, Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, hlm. 860-873.

<sup>16</sup> H. Harun Al-Rasyid. Op. Cit., hlm. 42.

<sup>17</sup> H. Harun Al-Rasyid. Op. Cit., hlm. 57.



Berangkat dari latar belakang masalah tersebut di atas, dalam penelitian ini terdapat permasalahan yang diangkat, yakni *Pertama*, apakah pengaturan politik uang sebagai tindak pidana dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 telah mencerminkan keadilan? *Kedua*, bagaimanakah kebijakan formulasi pengaturan tindak pidana politik uang yang ideal dalam konteks *ius constituendum*?

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini ialah penelitian hukum normatif. Bahan hukum yang digunakan berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan isu yang diangkat, sementara bahan hukum sekunder terdiri dari karya-karya ilmiah di bidang hukum baik dalam bentuk buku teks maupun jurnal hukum. Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini didapat dengan cara melakukan pencarian di perpustakaan dan juga melalui penelusuran melalui internet. Untuk menganalisis permasalahan dalam penelitian ini digunakan teknik *content analysis* atau kajian isi.

Penelitian ini belum pernah dilakukan sebelumnya. Peneliti terdahulu Diyar Ginanjar Andiraharja<sup>18</sup> dengan judul “Politik Hukum Pada Penanganan Tindak Pidana Pemilu” membahas tentang politik hukum dalam penanganan pidana pemilu menjadi faktor yang penting untuk membentuk suatu regulasi pemilu yang lebih baik. Peneliti Ferry Fathurokhman<sup>19</sup> dengan judul “Hipokrisi Parlemen Dalam Formulasi Tindak Pidana Politik Uang Pada Pemilihan Kepala Daerah” membahas tentang ada upaya konsisten dari parlemen ‘mengamankan’ tidak dapat diterapkannya pengaturan tentang politik uang, sedangkan penulis membahas tentang disharmonisasi pengaturan tindak pidana politik uang dalam UU Pemilu dan UU Pilkada.

## **B. Pembahasan**

### **1. Analisis Pengaturan Politik Uang sebagai Tindak Pidana dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dari Perspektif Keadilan**

Koentjoro Poerbopranoto mengemukakan bahwa persoalan tentang pemecahan dan pembagian kekuasaan pusat pemerintahan itu barulah menjadi persoalan prinsip dan mendesak di dalam sistem pemerintahan demokrasi, dimana kekuasaan negara harus dipikul dan dilakukan oleh orang banyak atas nama seluruh rakyat. Tentang dasar-dasar pembagian kekuasaan negara itu kemudian timbul berbagai pendapat dan teori, tetapi yang paling tegas dan karena mengenai pokoknya hingga kini masih dipraktekkan di beberapa negara demokrasi ialah teori Montesquieu yang terkenal dengan nama *trias politica*. Teori itu bermaksud menjelaskan satu sistem pembagian seluruh kekuasaan negara dan pemisahannya (*separation*) dalam tiga bidang pokok yakni:<sup>20</sup>

1. Kekuasaan untuk membentuk undang-undang
2. Kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang

<sup>18</sup> Andiraharja, D. G., "Politik Hukum pada Penanganan Tindak Pidana Pemilu", *Khazanah Hukum*, 2(1), 2020, 24–31. <https://doi.org/10.15575/KH.V2I1.7681>

<sup>19</sup> Fathurokhman, F., "HIPOKRISI PARLEMEN DALAM FORMULASI TINDAK PIDANA POLITIK UANG PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH", *Veritas et Justitia*, 8(1), 2022, 25–48. <https://doi.org/10.25123/VEJ.V8I1.4408>

<sup>20</sup> Koentjoro Poerbopranoto, 1987, *Sistim Pemerintahan Demokrasi*, Bandung, Eresco, hlm. 23.

### 3. Kekuasaan untuk melaksanakan pengadilan

Dalam implementasinya sejalan dengan alam demokrasi pengisian jabatan tiap-tiap cabang kekuasaan, khususnya terhadap cabang kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif diselenggarakan melalui mekanisme yang demokratis, dan wujud dari mekanisme yang demokratis ini dilakukan melalui proses Pemilihan Umum.

Bila dilihat dari perspektif berfungsinya kekuasaan dalam sebuah negara, sesungguhnya dapat dikatakan bahwa kekuasaan merupakan pilar penggerak serta penyangga berjalannya negara, tanpa adanya kekuasaan sebuah negara tidak akan pernah ada, karena sejatinya negara lahir dan berjalan berawal dari adanya kekuasaan. Terlepas pada akhirnya kekuasaan tersebut dijalankan secara absolut ataukah tidak, posisi kekuasaan memiliki peran sentral dalam pengelolaan sebuah negara. Oleh karena itulah, bila dihubungkan dengan tujuan pemilihan umum dalam rangka mengisi jabatan dalam cabang kekuasaan maka proses pemilihan umum dapatlah pula dikatakan merupakan suatu proses yang amat berperan dalam mempertahankan eksistensi sebuah negara.

Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan *Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*, makna dari “kedaulatan berada di tangan rakyat” yaitu bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui Pemilu sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih pemimpin melalui Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih dalam satu pasangan secara langsung serta memilih wakilnya yang akan menjalankan fungsi melakukan pengawasan, menyalurkan aspirasi politik rakyat, membuat undang-undang sebagai landasan bagi semua pihak di Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menjalankan fungsi masing-masing, serta merumuskan anggaran pendapatan dan belanja untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut.<sup>21</sup>

Wasis Susetyo, dkk menyebutkan bahwa, Pemilu pada hakekatnya adalah sarana kedaulatan rakyat, sehingga tidak satupun negara di dunia ini yang mengklaim dirinya sebagai negara demokratis yang tidak menyelenggarakan Pemilu. Pemilu dihadirkan sebagai instrumen untuk memastikan adanya transisi dan rotasi kekuasaan berjalan demokratis. Selain itu, Pemilu juga merupakan sarana untuk mendorong akuntabilitas dan kontrol publik terhadap negara.<sup>22</sup> Pendapat senada dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung (*direct democracy*) dilakukan melalui pemilihan umum, pemilihan presiden, dan pelaksanaan referendum untuk menyatakan persetujuan atau penolakan terhadap rencana perubahan atas pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang Dasar.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Penjelasan Umum UU Nomor 7 Tahun 2017 alinea I

<sup>22</sup> Wasis Susetyo, 2016, *Pengkajian Hukum Tentang Tinjauan Terhadap Efisiensi Pelaksanaan Pemilu di Indonesia*, Jakarta, BPHN Kemenkumham RI, hlm. 28.

<sup>23</sup> Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 59.

Afan Gaffar berpendapat, setidaknya terdapat beberapa indikator pemerintahan yang demokratis, yakni: akuntabilitas, rotasi kekuasaan, rekrutmen politik yang terbuka, pemilihan umum, dan masyarakat memiliki kebebasan dalam menikmati hak-hak dasar.<sup>24</sup> Dari beberapa pendapat tersebut dapat dikatakan bahwa pemilu merupakan prasyarat yang harus ada dalam suatu negara demokratis.

Pemberian suara dalam alam demokrasi baik berupa pemilu ataupun referendum kadangkala merupakan sebuah acara terbesar yang diselenggarakan oleh sebuah negara.<sup>25</sup> Dalam konteks Indonesia, pemilu diselenggarakan sebagai agenda rutin untuk menjaring suara rakyat dalam hal pengisian dua cabang kekuasaan yakni cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif, baik pada tingkat pusat maupun tingkat daerah. Meskipun khusus mengenai pemilihan kepala daerah tidak ditentukan secara tegas termasuk dalam lingkup pemilihan umum, namun bila dilihat dari aspek substansi berikut mekanismenya sejatinya pemilihan kepala daerah tidak berbeda dengan pemilihan umum yang secara normatif dibatasi dalam lingkup pemilihan Presiden, Wakil Presiden, DPR, DPRD, dan DPD.

Pemilihan umum dalam pengisian jabatan kekuasaan eksekutif di tingkat pusat dalam hal ini jabatan presiden dan wakil presiden serta pemilihan umum dalam pengisian jabatan kekuasaan legislatif baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah dalam hal ini DPR, DPD, dan DPRD diatur dalam UU Pemilu yang dalam Pasal 1 angka 1 disebutkan *Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, sementara dalam Perppu Nomor 1 Tahun 2014 yang telah ditetapkan sebagai undang-undang oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dalam Pasal 1 angka 1 disebutkan *Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/ Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis*.

Bila dirujuk lebih jauh, adanya dikotomi antara pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah sudah terlihat sejak dalam pengaturan pada level Konstitusi, dalam Pasal 22 E ayat (2) UUD NRI 1945 disebutkan *Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, namun dalam Pasal 18 ayat (4) disebutkan *Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*. Padahal dalam Bab yang sama yakni Bab VI tentang Pemerintah Daerah, pengisian anggota DPRD nya tunduk pada rezim hukum Pemilu. Artinya, dengan adanya pengaturan yang demikian memang sedari awal

---

<sup>24</sup> Afan Gaffar, 2000, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 7-9.

<sup>25</sup> Fritz Edward Siregar, 2018, *Bawaslu Menuju Peradilan Pemilu*, Jakarta, Themis Publishing, hlm. 15.



oleh perumus Undang-Undang Dasar Perubahan, mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah telah dikeluarkan dari rezim hukum Pemilu.

Kendati demikian seperti disinggung sebelumnya meskipun antara pemilu dan pilkada tunduk pada rezim hukum yang berbeda, secara substansial dan mekanisme antara keduanya tidak memiliki perbedaan, bahkan asas yang dianut memiliki persamaan, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Perppu No. 1 Tahun 2014 yang berbunyi *Pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil*, demikian pula halnya dengan Pasal 2 UU Pemilu yang berbunyi *Pemilu dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil*. Asas demikian juga diatur dalam Pasal 22 E ayat 1 UUD NRI 1945 yang berbunyi *Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali*. Tegasnya dapat dikatakan bahwa meskipun secara normatif antara pemilu dan pilkada tunduk pada rezim hukum yang berbeda namun pada prinsipnya menganut asas yang sama yakni asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil atau biasa disebut dengan Luber Jurdil.

Adapun pengertian Luber Jurdil adalah sebagai berikut:<sup>26</sup>

1. Langsung berarti pemilih diharuskan memberikan suaranya secara langsung dan tidak boleh diwakilkan.
2. Umum berarti pemilihan umum dapat diikuti seluruh warga negara yang sudah memiliki hak menggunakan suara.
3. Bebas berarti pemilih diharuskan memberikan suaranya tanpa ada paksaan dari pihak manapun.
4. Rahasia berarti suara yang diberikan oleh pemilih bersifat rahasia, hanya diketahui oleh si pemilih itu sendiri.
5. Jujur mengandung arti bahwa pemilihan umum harus dilaksanakan sesuai dengan aturan untuk memastikan bahwa setiap warga negara yang memiliki hak dapat memilih sesuai dengan kehendaknya, dan setiap suara pemilih memiliki nilai yang sama untuk menentukan wakil rakyat yang akan terpilih.
6. Adil adalah perlakuan yang sama terhadap peserta pemilu dan pemilih, tanpa ada pengistimewaan atau diskriminasi terhadap peserta atau pemilih tertentu. Asas jujur dan adil mengikat tidak hanya kepada pemilih atau peserta pemilu, tetapi juga kepada penyelenggara pemilu.

Salah satu bentuk penyimpangan dari asas bebas, jujur, dan adil dalam pemilu maupun pilkada yakni adanya praktik politik uang. Tentu praktik semacam ini jauh dari harapan rakyat secara mayoritas yang menginginkan proses yang bersih sehingga berbanding lurus dengan *out put* Pemilu yakni menghasilkan sosok-sosok pemimpin dan pejabat publik yang memiliki integritas dan kapabilitas.

Menurut Topo Santoso, untuk menjamin pemilihan umum yang bebas dan adil diperlukan perlindungan bagi para pemilih, bagi para pihak yang mengikuti pemilu, maupun bagi rakyat pada umumnya dari segala bentuk ketakutan, intimidasi, penyuapan, penipuan dan praktik-praktik curang lainnya, yang akan mempengaruhi kemurnian hasil pemilihan umum. Jika pemilihan dimenangkan melalui cara-cara curang (*malpractices*), maka sulit dikatakan bahwa para

---

<sup>26</sup> Gunawan Suswantoro. Op. Cit., 19.

pemimpin atau para legislator yang terpilih di parlemen merupakan wakil-wakil rakyat.<sup>27</sup>

Politik uang merupakan konsep yang abstrak dan tidak terdefinisi secara eksplisit di dalam undang-undang, praktik politik uang dapat dilakukan dengan berbagai macam jenis perbuatan konkret, namun yang begitu familiar adalah perbuatan membeli suara terhadap calon pemilih, seringkali didengar dalam setiap perhelatan Pemilu yakni istilah serangan fajar, yang bertujuan mempengaruhi pilihan dari calon pemilih dengan memberikan sejumlah uang atau barang, namun praktik politik uang dalam konteks yang lebih luas tidak hanya sebatas itu, dapat juga dilakukan dengan cara yang lebih elitis dan sistematis yakni memberikan sejumlah uang, barang, jasa, ataupun janji-janji yang lain kepada penyelenggara pemilu atau bahkan penyerahan sejumlah uang oleh bakal calon kepada partai pengusung sebagai bentuk mahar politik juga termasuk dalam lingkup politik uang.<sup>28</sup>

Dikatakan oleh Burhanudin Muhtadi, sebagai negara demokrasi yang masih muda, Indonesia masih rentan politik uang. Secara prosedural, Indonesia telah merintis konsolidasi demokrasi secara baik seiring dengan pelaksanaan tiga pemilu legislatif secara berturut-turut pascareformasi, pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung dan ratusan pemilukada di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Namun, secara faktual, perkembangan demokrasi di Indonesia telah dihambat dengan maraknya bentuk-bentuk *money politics*, tak terkecuali di tingkat akar rumput dalam bentuk jual beli suara.<sup>29</sup>

Berkaitan dengan hal tersebut, Sabilal Rosyad mengemukakan, praktik politik uang pada proses demokrasi level akar rumput tumbuh subur karena dianggap suatu kewajiban, masyarakat tidak lagi peka terhadap bahayanya. Mereka membiarkannya, karena tidak merasa bahwa *money politics* secara normatif harus di jauhi. Segalanya berjalan dengan wajar. Kendati jelas terjadi *money politics*, dan hal itu diakui oleh kalangan masyarakat, namun tidak ada protes.<sup>30</sup>

Menurut Harun al-Rasyid, politik uang dalam praktik kehidupan yang terjadi di tengah-tengah masyarakat sangat beragam bentuk dan variasinya, diantaranya ialah:<sup>31</sup>

1. Politik uang dalam perebutan jabatan strategis di pemerintahan
2. Politik uang dalam pemenangan tender/lelang di instansi pemerintahan
3. Politik uang dalam pemenangan perkara di pengadilan
4. Politik uang dalam pengurusan perkara di kejaksaan
5. Politik uang dalam pengurusan perkara di kepolisian
6. Politik uang dalam pemenangan Pilkada/Pileg/Pilpres

<sup>27</sup> Topo Santoso, 2003, "Penyelesaian Tindak Pidana Pemilu di Indonesia", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 33(2), hlm. 268-281, <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol33.no2.1390>.

<sup>28</sup> Aditya Wiguna Sanjaya. Op. Cit., hlm. 263.

<sup>29</sup> Burhanuddin Muhtadi, 2013, "Politik Uang dan Dinamika Elektoral di Indonesia: Sebuah Kajian Awal Interaksi antara 'Party-Id' dan Patron-Klien", *Jurnal Penelitian Politik*, 10(1), hlm. 41-58, <https://repository.uinjkt.ac.id/dspace/bitstream/123456789/54386/1/Jurnal%20Penelitian%20Politik%20LIPI.pdf>.

<sup>30</sup> H. Harun Al-Rasyid. Op. Cit., hlm. 10-11.

<sup>31</sup> H. Harun Al-Rasyid. Op. Cit., hlm. 116-117.

7. Politik uang dalam rekrutmen pegawai negeri sipil (CPNS)
8. Politik uang dalam pengurusan izin-izin dari instansi Pemerintah
9. Politik uang dalam pelaksanaan fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan yang dimiliki oleh legislatif baik di pusat maupun di daerah
10. Politik uang oleh instansi bawahan kepada instansi atasan
11. Politik uang kepada aparat pemeriksa keuangan dan pajak
12. Politik uang dalam perebutan jatah konsesi pengelolaan SDA, perebutan jatah alokasi ekspor/impor komoditi dan lain-lain oleh pihak swasta kepada pemerintah
13. Politik uang untuk bisa diterima di sekolah-sekolah unggulan, universitas favorit atau sekolah-sekolah kedinasan
14. Politik uang dalam kenaikan tingkat dan jabatan dalam instansi pemerintah/departemen/lembaga
15. Politik uang dalam bentuk gratifikasi.

Di dalam tulisan ini bahasan mengenai politik uang dibatasi dalam lingkup perbuatan *vote buying*. *Vote buying* atau pembelian suara merupakan sebuah modus yang umum dilakukan, dimana partai politik atau kandidat/tim kampanye/ tim sukses membeli suara pemilih dengan memberikan uang ataupun keuntungan finansial lainnya.<sup>32</sup> Sehubungan dengan ini Heru Syah Putra mengemukakan:

*Vote buying has many forms to cover its activities. However, at least there are three common forms that regularly found in an election. First, an advance payment; a type of vote buying which is marked by an advance payment for voters. The payment is covered by funding for start a new business of voter. A group of voters starts a small business that funded by the candidate. This type of vote buying is normally distributed several months before the voting day. The voters will promise to vote for the candidate in return for the money. In some cases, the funding may be retaken if the candidate loses the election. Second, A wage; a payment usually comes in the form of wages earned for performing nominal concrete services during the campaign or on election day, such as poster hanging or poll watching. Third, gifts; a preferred goods (may a basic need or luxury goods) offered by a candidate to voters. It is normally targeted the poor voter as they are more followed the instruction. However, in some cases, gifts may not be included as vote buying because the value is too cheap such as a t-shirt or snacks.*<sup>33</sup>

*Vote buying* dalam konteks hukum positif telah dinormakan baik dalam UU Pemilu maupun dalam UU Pilkada, yakni sebagaimana tersebut dalam Pasal 187 A UU Pilkada yang berbunyi:

- (1) *Setiap orang yang 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*

<sup>32</sup> H. Harun Al-Rasyid. Op. Cit., hlm. 11.

<sup>33</sup> Heru Syah Putra, 2017, "Determinants of Vote Buying in Local Head Election in Indonesia," *Jurnal Bina Praja*, 9(2), hlm. 205-218, <https://doi.org/10.21787/jbp.09.2017.205-218>.

*agar tidak menggunakan hak pilih, menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga suara menjadi tidak sah, memilih calon tertentu, atau tidak memilih calon tertentu sebagaimana dimaksud pada Pasal 73 ayat (4) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).*

- (2) *Pidana yang sama diterapkan kepada pemilih yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menerima pemberian atau janji sebagaimana dimaksud pada ayat (1).*

Serta Pasal 523 ayat (3) UU Pemilu yang berbunyi:

*Setiap orang yang dengan sengaja pada hari pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada Pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Peserta Pemilu tertentu dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).*

Dalam Pasal 187 A UU Pilkada dan juga Pasal 523 ayat (3) UU Pemilu bilamana diperhatikan memiliki kesamaan substansi yakni mengenai larangan dilakukannya pemberian uang atau materi lainnya dengan tujuan mempengaruhi pemilih, dengan kata lain antara kedua ketentuan tersebut berisikan larangan terhadap perbuatan materiil yang sama, namun ternyata terdapat perbedaan yang cukup tajam antara kedua ketentuan *a quo*, yakni di dalam Pasal 187 A ayat (2) UU Pilkada diatur pula larangan bagi pemilih yang menerima pemberian uang atau materi lainnya atau dengan kata lain dalam ketentuan ini juga diberikan ancaman pidana terhadap pelaku pasif.

Sementara di dalam Pasal 523 ayat (3) UU Pemilu hanya mengatur larangan bagi pihak pemberi saja, sedangkan bagi pihak penerima tidak terdapat sanksi pidana karena memang tidak dilakukan kriminalisasi terhadap perbuatan menerima pemberian dalam konteks UU Pemilu, dengan demikian tampak adanya disharmonisasi norma di antara UU Pilkada dan UU Pemilu dalam hal norma mengenai perbuatan materiil yang sama namun pengaturannya berbeda, tentu hal ini menimbulkan tanda tanya besar terlepas dari pendapat tidak ada undang-undang yang sempurna namun patut menjadi sebuah renungan atas penyebab hal tersebut, apakah murni karena kekhilafan pembentuk undang-undang, ataukah pembentuk undang-undang yang dengan sengaja mendesain demikian? Apapun yang menjadi penyebab adanya celah hukum kiranya bukanlah menjadi soal yang utama bagi kalangan akademisi, karena yang lebih penting adalah memikirkan bagaimana solusi ke depan yang seyogyanya harus dilakukan.

Adanya disharmonisasi norma antara UU Pemilu dan UU Pilkada sebagaimana telah disebutkan sebelumnya dapat membawa dampak yang lebih jauh, khususnya bila hal ini dilihat dari perspektif keadilan sebagai cita hukum.

Hukum dan keadilan merupakan dua nomenklatur yang memiliki keterkaitan erat, acapkali keduanya bersanding sejajar yang diaktualisasikan dalam suatu norma hukum, seperti halnya Pasal 24 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyebutkan *Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk*

*menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.* Demikian pula halnya sebagaimana tersebut dalam Pasal 2 ayat (2) UU No. 48 Tahun 2009 yang berbunyi *Peradilan negara menerapkan dan menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila.*

Berkaitan dengan hal tersebut, Sahetapy mengemukakan, masalah hukum dan keadilan sudah menjadi persoalan yang hangat sejak zaman dahulu kala dan tampak seolah-olah tidak akan habis dipermasalahkan sepanjang masa.<sup>34</sup> Masih menurut Sahetapy, keadilan ibarat angin yang tidak terlihat wujudnya, tetapi terasa tiupannya, bahkan tiupannya tampak nyata ketika diembusnya pepohonan.<sup>35</sup>

John Rawls dalam karya monumentalnya yang bertajuk *A Theory of Justice* menyebutkan, *justice is the first virtue of social institution, as truth is of system of thought. A theory however elegant and economical must be rejected or revised if it is untrue; likewise laws and institutions no matter how efficient and well-arranged must be reformed or abolished if they are unjust.*<sup>36</sup> (Terjemahan bebas: Keadilan adalah kebajikan utama dalam institusi sosial, sebagaimana kebenaran dalam sistem pemikiran. Suatu teori, betapapun elegan dan ekonomisnya, harus ditolak atau direvisi jika ia tidak benar; demikian juga hukum dan institusi, tidak peduli betapapun efisien dan rapinya, harus direformasi atau dihapuskan jika tidak adil).

Sementara itu menurut Sudikno Mertokusumo, di dalam perjalanan sejarah isi keadilan itu ditentukan secara historis dan selalu berubah menurut tempat dan waktu, maka tidak mudah menentukan isi keadilan. Kalau disebutkan bahwa hukum itu bertujuan mewujudkan keadilan itu berarti bahwa hukum identik atau tumbuh dengan keadilan. Namun kenyataannya hukum tidaklah identik dengan keadilan, peraturan hukum tidaklah selalu mewujudkan keadilan.<sup>37</sup>

Dari pendapat sebagaimana dikemukakan oleh John Rawls dan Sudikno Mertokusumo, tampaknya terjadi pertentangan pendapat, di satu sisi Rawls mengisyaratkan bahwa sebaik-baiknya aturan hukum adalah yang adil, sehingga ketika dalam aturan hukum terkandung suatu ketidakadilan maka aturan hukum tersebut harus diubah agar menjadi lebih baik, sementara di sisi yang lain, Sudikno Mertokusumo memaklumi bahwa hukum tidak identik dengan keadilan, peraturan hukum tidaklah selalu mewujudkan keadilan.

Tentu untuk melihat suatu aturan dianggap adil atau tidak bukanlah hal yang sederhana untuk dilakukan, karena pada prinsipnya keadilan merupakan hal yang abstrak dan bersifat relatif, tergantung dari siapa dan dari sudut mana dalam memandang arti dari keadilan, sangat mungkin terjadi atas berlakunya suatu aturan hukum dianggap telah adil bagi seseorang yang terdampak atas aturan tersebut sementara dipihak lain terdapat orang lain yang merasa tidak adil atas berlakunya suatu aturan hukum yang sama. Tegasnya dapat dikatakan untuk menakar sebuah keadilan pada dasarnya tergantung dari alat takar apa yang dipergunakan.

<sup>34</sup> J.E. Sahetapy, 2009, *Runtuhnya Etik Hukum*, Jakarta, Kompas Media Nusantara, hlm. 2.

<sup>35</sup> Ibid., hlm. 11.

<sup>36</sup> John Rawls, 1921, *A Theory of Justice*, Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press Cambridge, hlm. 3.

<sup>37</sup> Sudikno Mertokusumo, 2008, *Mengenai Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta, Liberty, hlm. 79-80.



Berkaitan dengan konteks permasalahan yang dibahas yakni adanya disharmonisasi norma antara pengaturan politik uang dalam hal ini *vote buying* yang ada dalam UU Pemilu dan UU Pilkada, untuk menakar apakah pengaturan politik uang yang ada dalam UU Pemilu telah sesuai dengan nilai keadilan dapat digunakan teori keadilan sebagaimana dikemukakan oleh Aristoteles.

Aristoteles membedakan adanya dua macam keadilan, yaitu keadilan distributif (*justitia distributiva*) dan keadilan komutatif (*justitia commutativa*), keadilan distributif menuntut bahwa setiap orang mendapat apa yang menjadi hak atau jatahnya sebagaimana adagium *suum cuique tribuere*. Jatah ini tidak sama untuk setiap orang, tergantung pada kekayaan, kelahiran, pendidikan, kemampuan dan sebagainya, sifatnya adalah proporsional, yang dinilai adil di sini ialah apabila setiap orang mendapatkan hak atau jatahnya secara proporsional mengingat akan pendidikan, kedudukan, kemampuan dan sebagainya. Keadilan distributif merupakan tugas pemerintah terhadap warganya, menentukan apa yang dapat dituntut oleh warga masyarakat. Keadilan distributif ini merupakan kewajiban pembentuk undang-undang untuk diperhatikan dalam menyusun undang-undang.<sup>38</sup>

Sementara keadilan komutatif memberi kepada setiap orang sama banyaknya. Yang dipandang adil ialah apabila setiap orang diperlakukan sama tanpa memandang kedudukan dan sebagainya.<sup>39</sup>

Bila dikaitkan dengan permasalahan disharmonisasi norma antara UU Pemilu dan UU Pilkada khususnya mengenai pengaturan *vote buying*, yang dalam UU Pilkada kriminalisasi *vote buying* dilakukan berpasangan baik terhadap pelaku aktif maupun pelaku pasif, sementara dalam UU Pemilu hanya mengkriminalisasi pelaku aktifnya saja, tentu hal ini dapat dipandang merupakan suatu bentuk ketidakadilan bila dilihat dari perspektif keadilan komutatif yang seharusnya untuk perbuatan yang sama mendapatkan perlakuan yang sama pula. Sebagaimana dikatakan Hart, *treat like cases alike and treat different cases differently*.<sup>40</sup>

Sangat mungkin terjadi pada satu pihak seseorang yang menerima pemberian untuk memilih calon tertentu dalam konteks pemilihan kepala daerah dijatuhi pidana, sementara di lain pihak terdapat orang yang menerima pemberian untuk memilih calon tertentu dalam pemilihan presiden/wakil presiden, anggota DPR, DPD, dan DPRD tidak dijatuhi pidana. Tentu secara nyata telah mencederai rasa keadilan masyarakat. Dengan demikian dapatlah ditarik suatu kesimpulan bahwa pengaturan politik uang dalam UU Pemilu yang hanya mengkriminalisasi pelaku aktif saja belum mencerminkan nilai keadilan.

## **2. Kebijakan Formulasi Pengaturan Tindak Pidana Politik Uang yang Ideal dalam Konteks *Ius Constituendum***

Dalam kenyatannya tidak ada hukum yang sempurna bahkan hukum selalu tertinggal dari perkembangan masyarakat, hal ini sesuai dengan adagium *het recht hink achter de feiten aan* yang mengandung arti hukum berjalan tertatih-tatih di belakang masyarakatnya.<sup>41</sup> Untuk mengatasi fenomena tersebut tentu hukum harus

<sup>38</sup> Ibid., hlm. 78-79.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> H.L.A. Hart, 1961, *The Concept of Law*, New York, Oxford University Press, hlm. 159.

<sup>41</sup> Tata Wijayanta dan Hery Firmansyah, 2013, *Perbedaan Pendapat dalam Putusan Pengadilan*, Yogyakarta, Penerbit Medpress Digital, hlm. 35.

selalu di-*upgrade*, diperbarui dan disesuaikan dengan kebutuhan-kebutuhan yang ada, salah satunya dapat dilakukan dengan cara menambal segala kelemahan-kelemahan yang ada di dalamnya.

Upaya dalam pembaharuan hukum merupakan cakupan dari politik hukum, sebagaimana disebutkan oleh Bintang R. Saragih, politik hukum adalah kebijakan yang diambil oleh negara melalui lembaganya atau pejabatnya untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti, atau yang perlu diubah, atau hukum yang mana yang perlu dipertahankan, atau hukum mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berlangsung dengan baik dan tertib sehingga tujuan negara secara bertahap dan terencana dapat terwujud.<sup>42</sup>

Politik hukum merupakan *genus* dan berlaku secara umum bagi keseluruhan bidang hukum, yang dapat diderivasikan dalam kajian masing-masing bidang hukum seperti halnya politik hukum pidana, politik hukum perdata, politik hukum agraria, dan sebagainya. Dalam konteks politik hukum pidana Barda Nawawi Arief mengemukakan, dilihat sebagai bagian dari politik hukum, maka politik hukum pidana mengandung arti, bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu perundang-undangan pidana yang baik.<sup>43</sup> Kemudian disebutkan oleh Barda Nawawi Arief, kebijakan hukum pidana juga dapat dipersamakan dengan istilah politik hukum pidana.<sup>44</sup>

Menurut Gustav Radbruch, cita hukum meliputi tiga aspek, yakni keadilan (*justice*), kemanfaatan (*expediency*), dan kepastian hukum (*certainty of the law*).<sup>45</sup> Bertolak dari definisi kebijakan hukum pidana sebagai usaha dalam membuat dan merumuskan suatu perundang-undangan pidana yang baik atau yang ideal, bila perundang-undangan pidana yang baik atau yang ideal dimaknai sebagai peraturan-peraturan yang mencerminkan cita hukum sebagaimana dikemukakan oleh Radbruch, maka dalam hal ini makna dari kebijakan hukum pidana tidak lain yakni merupakan suatu upaya dalam membentuk peraturan-peraturan dalam bidang hukum pidana yang substansinya dapat memberikan keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan.

Meskipun dalam hal ini UU Pemilu pada dasarnya bukan merupakan perundang-undangan pidana namun di dalamnya terdapat ketentuan yang berisi larangan dan disertai dengan ancaman sanksi pidana, dengan demikian maka menurut hemat penulis, pembaharuan UU Pemilu dalam kaitannya dengan masalah perbuatan yang dilarang dan ancaman sanksi pidana termasuk pula dalam lingkup kajian kebijakan atau politik hukum pidana. Pendapat ini didasarkan pada apa yang dikemukakan oleh Herbert L. Packer tentang tiga permasalahan pokok dalam hukum pidana atau yang biasa dikenal dengan tiga pilar hukum pidana atau trias

<sup>42</sup> Bintang Regen Saragih, 2006, *Politik Hukum*, Bandung, Utomo, hlm. 17.

<sup>43</sup> Barda Nawawi Arief, 2011, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, hlm. 26-27.

<sup>44</sup> Ibid., hlm. 26.

<sup>45</sup> Kurt Wilk, 1950, *The Legal Philosophies of Lask, Radbruch, and Dabin*, Cambridge-Massachusetts, Harvard University Press, hlm. 111.

hukum pidana, yang meliputi *offense* (perbuatan yang dilarang), *guilt* (kesalahan), dan *punishment* (hukuman/sanksi pidana).<sup>46</sup>

Hal ini senada pula dengan apa yang dikemukakan oleh Barda Nawawi Arief yang menyebutkan, dua masalah sentral dalam kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana penal (hukum pidana) ialah masalah penentuan:<sup>47</sup>

- (1) Perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana; dan
- (2) Sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar.

Dalam kesempatan berbeda Barda Nawawi Arief mengemukakan bahwa, fungsionalisasi/operasionalisasi kebijakan hukum pidana (*penal policy*) dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa tahap, yakni:<sup>48</sup>

- a. Tahap formulasi (kebijakan legislatif)
- b. Tahap aplikasi (kebijakan yudikatif/yudisial)
- c. Tahap eksekusi (kebijakan eksekutif/administratif)

Dengan adanya tahap formulasi, maka upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan bukan hanya tugas aparat penegak/penerap hukum, tetapi juga tugas aparat pembuat hukum (aparatur legislatif).<sup>49</sup> Kebijakan legislatif merupakan kebijakan (*policy*) dalam menetapkan dan merumuskan sesuatu di dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, sering juga kebijakan legislatif disebut dengan istilah kebijakan formatif atau kebijakan formulasi.<sup>50</sup> Kebijakan legislatif merupakan tahap paling strategis dari *penal policy*. Karena itu, kesalahan/kelemahan kebijakan legislatif merupakan kesalahan strategis yang dapat menjadi penghambat upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan pada tahap aplikasi dan eksekusi.<sup>51</sup>

Dengan demikian, pengaturan tindak pidana politik uang yang ideal dalam UU Pemilu kedepan dapat dilakukan reformulasi yang berada pada tahapan kebijakan legislatif. Substansi yang menjadi dasar dilakukannya reformulasi atau pembaharuan hukum dalam konteks UU Pemilu diarahkan untuk membenahi kelemahan-kelemahan pengaturan yang ada selama ini. Sebagaimana diulas dalam bab sebelumnya bahwa ternyata pengaturan tindak pidana politik uang dalam UU Pemilu belum mencerminkan keadilan, hasil kajian ini perlu untuk ditindak lanjuti sebagai bahan masukan pembaharuan UU Pemilu.

Reformulasi UU Pemilu secara konkret dapat dilakukan dengan melakukan kriminalisasi terhadap pelaku politik uang pasif, yakni perbuatan menerima sesuatu pemberian untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau untuk memilih calon tertentu. Kriminalisasi merupakan proses menetapkan perbuatan yang semula bukan tindak pidana kemudian diancam dengan pidana dalam undang-undang,<sup>52</sup> dalam UU Pemilu, perbuatan menerima sesuatu pemberian untuk tidak

---

<sup>46</sup> Herbert L. Packer, 1968, *The Limits of The Criminal Sanction*, California, Stanford University Press, hlm. 17.

<sup>47</sup> Barda Nawawi Arief. Op.Cit., hlm. 30.

<sup>48</sup> Barda Nawawi Arief, 2014, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, hlm. 78-79.

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Barda Nawawi Arief. Op.Cit., hlm. 213.

<sup>51</sup> Barda Nawawi Arief. Op. Cit., hlm. 79.

<sup>52</sup> Sudarto, 1983, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat: Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana*, Bandung, Sinar Baru, hlm. 57.

menggunakan hak pilihnya atau untuk memilih calon tertentu saat ini bukanlah merupakan tindak pidana, meskipun dalam UU Pilkada perbuatan demikian telah ditetapkan sebagai tindak pidana. Namun karena kedua rezim hukum tersebut mengatur objek yang berbeda, oleh karena itu objek yang diatur dalam UU Pemilu akan sepenuhnya tunduk di bawah naungan undang-undang *a quo*, termasuk salah satunya ialah perbuatan menerima sesuatu pemberian untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau untuk memilih calon tertentu bukanlah sebagai tindak pidana.

Dengan dilakukannya kriminalisasi terhadap perbuatan menerima sesuatu pemberian untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau untuk memilih calon tertentu dalam pembaharuan UU Pemilu ke depan akan lebih mencerminkan adanya keadilan, karena tidak akan lagi ditemukan perbuatan yang secara materiil sama namun membawa konsekuensi hukum yang berbeda, pada satu sisi berdasarkan UU Pilkada dapat dipidana, sementara berdasarkan UU Pemilu tidak dapat dipidana. Dengan demikian, ke depan rumusan pengaturan mengenai tindak pidana politik uang dalam UU Pemilu hendaknya dirumuskan secara berpasangan, baik pelaku aktif maupun pelaku pasifnya sama-sama diancam dengan sanksi pidana, seperti halnya yang terdapat dalam UU Pilkada saat ini.

Ketentuan mengenai politik uang sebagai tindak pidana yang dirumuskan secara berpasangan tidak hanya terdapat pada UU Pilkada saja, bahkan bilamana merujuk pada KUHP sebagai induk peraturan hukum pidana di Indonesia, pengaturan mengenai politik uang juga dapat diketemukan yakni sebagaimana tersebut dalam rumusan Pasal 149 KUHP, yang substansinya juga mengatur secara berpasangan, baik delik aktif maupun delik pasifnya, secara lengkap rumusannya sebagai berikut:

- (1) *Barang siapa pada waktu diadakan pemilihan berdasarkan aturan-aturan umum, dengan memberi atau menjanjikan sesuatu, menyuap seseorang supaya tidak memakai hak pilihnya atau supaya memakai hak itu menurut cara yang tertentu, diancam dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah.*
- (2) *Pidana yang sama diterapkan kepada pemilih, yang dengan menerima pemberian atau janji, mau disuap.*

Namun demikian, meskipun dalam KUHP memuat ancaman sanksi pidana bagi pelaku pasif politik uang dalam arti yang lebih umum, ketentuan tersebut tidak dapat diterapkan dalam politik uang yang dilakukan dalam konteks Pemilu, hal ini sesuai dengan asas *lex specialis derogat legi generali*, yang mana UU Pemilu merupakan undang-undang *lex specialis*. Poin penting yang dapat diambil yakni idealnya politik uang yang dirumuskan sebagai tindak pidana hendaknya didesain secara berpasangan, sehingga dapat digunakan untuk menjerat pelaku aktif maupun pelaku pasifnya.

Kriminalisasi terhadap politik uang pasif sangatlah penting untuk dilakukan dalam kaitannya dengan pelaksanaan Pemilu yang berkualitas, yang tentu saja diharapkan melalui Pemilu yang berkualitas akan menghasilkan *ouput* dan *outcome* figur-figur yang berintegritas, dengan dikriminalisasinya politik uang pasif setidaknya upaya pencegahan adanya politik uang dalam pemilu menjadi lebih komprehensif. Karena secara logika, merupakan hal yang sia-sia dengan hanya

melakukan kriminalisasi terhadap pelaku politik uang aktif, sementara pihak penerima sebagai pelaku pasif tidak mendapatkan konsekuensi hukum apapun, yang menyebabkan praktik *bagi-bagi uang* dalam setiap momen pemilu menjadi tumbuh subur di tengah-tengah masyarakat.

### C. Penutup

Pengaturan politik uang dalam UU Pemilu yang hanya mengkriminalisasi pelaku aktif saja belum mencerminkan nilai keadilan. Hal ini dikarenakan untuk perbuatan yang secara materiil memiliki kesamaan, yakni perbuatan politik uang pasif memiliki konsekuensi hukum yang berbeda, di satu sisi berdasarkan UU Pilkada perbuatan tersebut dapat dipidana, sementara disisi yang lain berdasarkan UU Pemilu perbuatan tersebut tidak dapat dipidana karena tidak berkualifikasi sebagai tindak pidana.

Pengaturan tindak pidana politik uang yang ideal dalam konteks *ius constituendum* dapat dilakukan dengan cara mereformulasi UU Pemilu *existing*, khususnya perihal pengaturan tindak pidana politik uang, ke depan perlu untuk dilakukan kriminalisasi terhadap pelaku pasif politik uang yang dituangkan dalam pembaharuan UU Pemilu, sehingga dengan demikian ke depan pelaku politik uang pasif baik dalam UU Pemilu maupun UU Pilkada sama-sama dapat dipidana.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- A. Mukhtie Fadjar, 2013, *Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi: Membangun Pemilu Legislatif, Presiden, dan Kepala Daerah & Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu Secara Demokratis*, Malang: Setara Press.
- Afan Gaffar, 2000, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Barda Nawawi Arief, 2011, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Barda Nawawi Arief, 2014, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Bintan Regen Saragih, 2006, *Politik Hukum*, Bandung: Utomo.
- Fritz Edward Siregar, 2018, *Bawaslu Menuju Peradilan Pemilu*, Jakarta: Themis Publishing.
- Gunawan Suswantoro, 2015, *Pengawasan Pemilu Partisipatif: Gerakan Masyarakat Sipil untuk Demokrasi Indonesia*, Jakarta: Penerbit Erlangga.
- H. Harun Al-Rasyid, 2016, *Fikih Korupsi: Analisis Politik Uang di Indonesia dalam Perspektif Maqashid al-Syari'ah*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- H.L.A Hart, 1961, *The Concept of Law*, New York: Oxford University Press.
- Herbert L Packer, 1968, *The Limits of The Criminal Sanction*, California: Stanford University Press.
- J.E. Sahetapy, 2009, *Runtuhnya Etik Hukum*, Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- Janedjri M Gaffar, 2013, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konstitusi Press.



- Jimly Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Jimly Asshiddiqie, 2014, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- John Rawls, 1921, *A Theory of Justice*, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press Cambridge.
- Koentjoro Poerbopranoto, 1987, *Sistim Pemerintahan Demokrasi*, Bandung: Eresco.
- Kurt Wilk, 1950, *The Legal Philosophies of Lask, Radbruch, and Dabin*, Cambridge-Massachusetts: Harvard University Press.
- Miriam Budiarjo, 2004, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Muliansyah Abdurrahman Ways, 2012, *Demokrasi Untuk Siapa? Warna-Warni Kehidupan Sosial Politik di Indonesia*, Malang: Intimedia.
- Sudarto, 1983, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat: Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana*, Bandung: Sinar Baru.
- Sudikno Mertokusumo, 2008, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty.
- Suko Wiyono, dkk, 2010, *Konstitusionalisme Demokrasi: Sebuah Diskursus tentang Pemilu, Otonomi Daerah dan Mahkamah Konstitusi*, Malang: Intrans Publishing.
- Tata Wijayanta dan Hery Firmansyah, 2013, *Perbedaan Pendapat Dalam Putusan Pengadilan*, Yogyakarta: Penerbit Medpress Digital.
- Topo Santoso, 2016, *Demi Keadilan: Antologi Hukum Pidana dan Sistem Peradilan Pidana*, Jakarta: Pustaka Kemang.
- Wasis Susetyo, 2016, *Pengkajian Hukum Tentang Tinjauan Terhadap Efisiensi Pelaksanaan Pemilu di Indonesia*, Jakarta: BPHN Kemenkumham RI.

#### Artikel jurnal

- Aditya Wiguna Sanjaya, "Rekonstruksi Mekanisme Penanganan Politik Uang Sebagai Tindak Pidana Pemilu", dalam *Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-5: Tantangan Menjaga Daulat Rakyat Dalam Pemilihan Umum*, 860-873. Padang: Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2018.
- Andiraharja, D. G., "Politik Hukum pada Penanganan Tindak Pidana Pemilu", *Khazanah Hukum*, 2(1), 2020, 24–31. <https://doi.org/10.15575/KH.V2I1.7681>
- Burhanuddin Muhtadi, "Politik Uang dan Dinamika Elektoral di Indonesia: Sebuah Kajian Awal Interaksi Antara 'Party-Id' dan Patron-Klien", *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 10, No. 1, 2013.
- Fathurokhman, F. , "HIPOKRISI PARLEMEN DALAM FORMULASI TINDAK PIDANA POLITIK UANG PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH", *Veritas et Justitia*, 8(1), 2022, 25–48. <https://doi.org/10.25123/VEJ.V8I1.4408>

Heru Syah Putra, “Determinants of Vote Buying in Local Head Election in Indonesia”, *Jurnal Bina Praja*, Vol. 9, No. 2, 2017.

Topo Santoso, “Penyelesaian Tindak Pidana Pemilu di Indonesia”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 33, No. 2, 2003.