

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Kehidupan bermasyarakat maupun sebagai pribadi yang menjadi anggota masyarakat terikat dengan norma atau kaedah sosial (norma agama, norma kesusilaan, norma sopan santun, norma hukum). Di antara norma yang satu dengan yang lain terdapat persamaan dan perbedaan, semuanya dibutuhkan sebagai sarana untuk mencapai perdamaian. Norma hukum merupakan norma yang lahir oleh karena adanya kelemahan pada norma-norma lainnya, yaitu salah satunya hukum pidana hadir sebagai *ultimum remedium*. *Ultimum remedium* adalah asas dalam hukum pidana, di mana pemidanaan atau sanksi pidana merupakan upaya terakhir dalam penegakan hukum juga dalam penegakan hukum di bidang lingkungan hidup.<sup>1</sup> Namun, penerapan *ultimum remedium* mengalami kendala-kendala karena apabila suatu perbuatan sudah dianggap benar-benar merugikan kepentingan negara maupun rakyat baik menurut undang undang yang berlaku maupun menurut perasaan masyarakat, maka sanksi pidana yang menjadi

---

<sup>1</sup> Kuku Subyakto, Azas *Ultimum Remedium* Ataupun Azas *Premium Remedium* Yang Dianut Dalam Penegakan Hukum Pidana Pada Tindak Pidana Lingkungan Hidup Pasca UU Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol II, 2015, hlm 212.

pilihan utama atau *primum remedium*.<sup>2</sup> Usaha itu dilakukan demi mencapai kepastian, keadilan dan kemanfaatan.

Mengingat hal yang dibahas sebelumnya, bahwa hukum adalah sebuah norma, tetapi hukum juga merupakan sebuah sistem. Hukum yang merupakan sistem maka hal itu mengartikan bahwa hukum itu tatanan, merupakan suatu kesatuan yang utuh yang terdiri dari bagian-bagian atau unsur-unsur yang saling berkaitan erat satu sama lain.<sup>3</sup> Unsur-unsur itu tidak lain adalah unsur yuridis seperti peraturan hukum, asas hukum, dan pengertian hukum, di mana semua itu dikehendaki sehingga tidak ada pertentangan di antaranya. Di Indonesia berlaku norma hukum sangat kompleks, karena masyarakatnya bersifat majemuk serta mempunyai kepentingan yang kompleks, yang ditata oleh penguasa yang berwenang untuk menata.<sup>4</sup> Sebagai akibat dari hukum harus tertata dengan baik, maka sikap kritis setiap orang harus terus diperjuangkan.

Asas hukum bukan merupakan sebuah peraturan itu sendiri melainkan asas hukum ini menjadi dasar peraturan itu menjadi berlaku. Asas hukum mengandung tuntutan etis maka asas hukum sebagai jembatan antara peraturan-peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakatnya.<sup>5</sup> Sebagai salah satu contoh

---

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

<sup>3</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2010, hlm 159.

<sup>4</sup> E.Sundari, Endang Sumiarni, *Politik Hukum & Tata Hukum Indonesia*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2015, hlm.6

<sup>5</sup> Sajipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, hlm 45.

asas yang menjadi dasar mensistematisasikan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah *lex superior derogat legi inferior*, di mana pembentukan peraturan perundang-undang yang lebih tinggi memiliki kekuatan hukum dan mengalahkan peraturan perundang-undang yang lebih rendah, atau dengan kata lain bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, misalnya bahwa isi peraturan daerah tidak bertentangan dengan isi Undang-Undang.

Sudah sepatutnya hukum itu ada untuk menjamin kepastian, keadilan dan kemanfaatan, sehingga produk hukum yang tertinggi yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, selanjutnya disebut sebagai UUD NRI 1945 sebagai landasan agar produk hukum di bawahnya tidak boleh bertentangan dengan yang diperintahkan oleh UUD NRI 1945. Dimaknai demikian oleh karena pada tanggal 18 Agustus 1945, Indonesia telah mengesahkan Konstitusi dan dinamakan dengan UUD NRI 1945. UUD NRI 1945 merupakan hukum dasar tertulis dan merupakan sumber hukum dengan tingkat tertinggi pembentukannya sehingga harus dilakukan oleh rakyat atau wakil rakyat.<sup>6</sup> Menurut Padmo Wahyono,<sup>7</sup> tertib hukum haruslah didasarkan pada UUD dari negara tersebut, dengan begitu tertib hukum Indonesia haruslah berdasarkan pada UUD NRI 1945 dan UUD NRI 1945 sendiri berdasarkan Pancasila (lihat preambule Alinea

---

<sup>6</sup> Padmo Wahyono, *Sistem Hukum Nasional dalam Negara Hukum Pancasila: Pidato Ilmiah Dies natalis UI ke-33*, C.V Rajawali, Jakarta, 1992, hlm 2 dan 3.

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm 1.

Keempat). Maka berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 2 bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum dan Pasal 3 bahwa UUD NRI 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Lebih lanjut bahwa, mengakibatkan segala tata hukum yang akan disusun dan politik yang hendak dikembangkan oleh penguasa Indonesia harus sesuai dan tidak boleh bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI 1945. Sebagai hukum dasar, UUD NRI 1945 hanya memberikan dasar-dasar tata hukum dan politik hukum yang pokok-pokok saja, tata hukum dan politik hukum dalam UUD NRI 1945 kemudian dijabarkan lebih lanjut ke dalam berbagai peraturan pelaksanaan dari UUD NRI 1945.<sup>8</sup> Politik hukum yang dimaksud merupakan kehendak penguasa di suatu negara mengenai tatanan hukum yang akan diberlakukan lalu ke arah mana hukum akan dikembangkan.<sup>9</sup> Inilah salah satu bentuk merealisasikan asas yang telah disebutkan di atas yaitu *lex superior derogate legi inferior*.

Dalam UUD NRI 1945 Pasal 18 Ayat (4) berisikan tentang Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis, yang kemudian diatur dengan Undang-Undang 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-

---

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

<sup>9</sup> Teuku Mohammad Radli, dalam Hartono Hadisoeparto, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm 6.

Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang: selanjutnya disebut Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah. Kemudian UUD NRI 1945 Pasal 22E Ayat (2) berisikan tentang Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, kemudian pada Ayat (3) bahwa Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. Setelah itu pada Ayat (4) adalah mengenai peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan, yang kemudian pada akhirnya di Ayat (6) memerintahkan bahwa ketentuan mengenai Pemilihan Umum diatur dengan Undang-Undang. Dengan kalimat seperti itu maka UUD NRI memerintahkan bahwa harus ada peraturan dalam bentuk Undang-Undang tentang pemilihan umum, sehingga lahirlah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum: selanjutnya disebut Undang-Undang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah dibuat sebagai realisasi dari bentuk demokrasi yang dianut oleh Negara Republik Indonesia yaitu dalam sila Ke-4 Pancasila “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.” Rumusan demokrasi itu: *of the people* > calon wakil rakyat berasal dari warga negara, *by the people* > menjadi wakil rakyat – dipilih oleh rakyat, *for the people* > wakil rakyat

terpilih berkerja untuk warga negara.<sup>10</sup> Max Boli Sabon selanjutnya menjelaskan mengenai rumusan itu bahwa “*of the people*” dan “*by the people*” berarti pada tahap itu demokrasi dipandang dari segi bentuknya yaitu membentuk lembaga perwakilan sehingga disebut demokrasi formal. Kemudian rumusan “*for the people*” berarti bukan lagi pada tataran bentuk formal melainkan isi dari keputusan yang diambil, yaitu lembaga perwakilan rakyat yang sudah terbentuk harus bekerja untuk kepentingan rakyat, kesejahteraan rakyat, dan tidak untuk kepentingan pribadi atau golongan. Ciri khas demokrasi adalah perlindungan kebebasan atau kemerdekaan bagi semua rakyat (unsur kebebasan) dan adanya perlakuan yang sama bagi semua rakyat (unsur kesamaan).<sup>11</sup> Bukti bahwa Negara Indonesia telah menyediakan perlindungan itu adalah dengan dibentuknya Undang-Undang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah itu sendiri, yang mengatur mengenai pelaksanaan pemilu dan pilkada.

Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah yang merupakan sarana pelaksanaan demokrasi di Indonesia dengan diatur dalam Undang-Undang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah, bahwa kedua Undang-Undang ini juga menyatakan dengan jelas juga bahwa Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat, yang mana termuat dalam:

---

<sup>10</sup> Max Boli Sabon, 2014, *Ilmu Negara Bahan Pendidikan untuk Perguruan Tinggi*, Penerbit Universitas Atma Jaya Jakarta, hlm 186

<sup>11</sup> *Ibid*, 187.

1. Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Pemilihan Umum yang berbunyi:

“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.”

2. Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah yang berbunyi:

“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.”

Dengan demikian maka Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah adalah sarana demokrasi bagi rakyat yang berdaulat yang sudah ditegaskan dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 1 Ayat (2) yang menyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Pelaksanaan Pemilu tentunya harus memperhatikan prinsip-prinsip pemilu yang diatur di dalam Pasal 22 E UUD NRI 1945 adalah sebagai berikut:

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, jujur dan adil setiap lima tahun sekali;
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Daerah;
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik;
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan;
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Kedua Undang-Undang tersebut memiliki hubungan atau saling berkaitan karena pihak-pihak yang diatur di dalam kedua Undang-Undang itu sebagian besarnya adalah sama yaitu Komisi Pemilihan Umum, selanjutnya disebut KPU, Badan Pengawas Pemilu, selanjutnya disingkat Bawaslu Partai Politik sebagai pihak calon terpilih, dan calon pemilih. Salah satu persoalan yang seringkali menjadikan pemilu di Indonesia tidak sesuai dengan prinsip-prinsip pemilu yang telah digariskan oleh UUD NRI 1945 adalah adanya praktik politik uang dalam tahap proses pelaksanaan pemilu.<sup>12</sup> Politik uang inilah yang membuat benih-benih korupsi pun mulai tumbuh, tentu saja dalam prakteknya para pihaknya adalah bukan hanya pemberi melainkan penerima juga, dan tujuan dilakukannya adalah untuk memenangkan pemilihan.

Konsep politik uang dalam konteks pemilihan ada empat lingkaran politik uang:<sup>13</sup>

Pertama, transaksi antara elit ekonomi (pemilik uang) dengan calon kepala daerah. Kedua, transaksi antara calon kepala daerah dengan partai politik yang memiliki hak untuk mencalonkan. Tujuan pelaksanaannya adalah memperoleh tambahan suara melalui cara yang tidak sah. Keempat, transaksi antara calon atau pemilih dengan tim kampanye membentuk pembelian yang masuk akal. Para kandidat calon membagikan uang langsung kepada calon pemilih dengan harapan mendapatkan suara instan.

---

<sup>12</sup> Luthfi J. Kurniawan dkk, *Peta Korupsi di Daerah*, Malang Corruption Watch, YAPPIKA, Jakarta, 2006, hlm 100.

<sup>13</sup> Robi Cahyadi Kurniawan, Dedy Hermawan, 2019, "Strategi Sosial Pencegahan Politik Uang di Indonesia," *Integritas Jurnal Anti Korupsi*, Vol 5 /No.1/Juni 2019, Universitas Lampung, hlm 33



Padahal sejak awal sudah dijelaskan bahwa Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan sebagai sarana melaksanakan demokrasi dan kedaulatan rakyat, namun dengan adanya praktik politik uang ini menyebabkan rakyat menentukan pilihan bukan berdasarkan kebebasannya memilih dan sebagai rakyat yang berdaulat melainkan seolah-olah kebebasan dan kedaulatannya tidak lagi menjadi miliknya lagi dengan cara dibeli bagi peserta Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah. Sehingga hakikat politik uang tidak seirama dan senyawa dengan 3 tujuan penyelenggaraan Pemilu yakni:

pertama, memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis. Kedua, mewujudkan Pemilu yang adil dan berintegritas. Ketiga, mewujudkan Pemilu yang efektif dan efisien; politik uang jelas tidak dapat memperkuat sistem ketatanegaraan karena demokrasi dibajak melalui korupsi electoral.<sup>14</sup>

Oleh karena permasalahan itu maka di dalam Undang-Undang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah menempatkan persoalan politik uang ke dalam pasal - pasalnya sebagai tindak pidana berupa pelanggaran dan memiliki sanksinya. Pasal-pasal itu antara lain:

1. Pasal 73 Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah;

- (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;

---

<sup>14</sup> Hariman Satri, 2019, "Politik Hukum Tindak Pidana Politik Uang dalam Pemilihan Umum di Indonesia", *Integritas Jurnal Anti Korupsi*, Vol 5 /No.1/Juni 2019, Universitas Muhammadiyah Kendari, hlm 2.

- (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 pada ayat (2) tidak menggugurkan sanksi pidana;”

## 2. Undang-Undang Pemilihan Umum:

- a. Pasal 278 ayat (2) berbunyi “(2) Selama Masa Tenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 276, pelaksana, peserta, dan/atau tim Kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilarang menjanjikan atau memberikan imbalan kepada Pemilih untuk: a. tidak menggunakan hak pilihnya; b. memilih Pasangan Calon; c. memilih Partai Politik Peserta Pemilu tertentu; d. memilih calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten /kota tertentu; dan/atau e. memilih calon anggota DPD tertentu;”
- b. Pasal 280 ayat (1) huruf j berbunyi “menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta Kampanye Pemilu;”
- c. Pasal 286 ayat:
  - (1) Pasangan Calon, calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, pelaksana kampanye, dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi Penyelenggara. Pemilu dan/atau Pemilih;
  - (2) Pasangan Calon serta calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan rekomendasi Bawaslu dapat dikenai sanksi administratif pembatalan sebagai Pasangan Calon serta calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota oleh KPU;
  - (3) Pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan pelanggaran yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif;

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

Di dalam kedua undang-undang itu tidak hanya mengatur tentang larangan melakukan politik uang, tetapi menyebutkan secara jelas mengenai sanksi pidana yang harus diterima oleh para pelaku politik uang, yaitu:

1. Pasal 187A Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah;

(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 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);

2. Undang-Undang Pemilihan Umum:

a. Pasal 515 yang berbunyi “Setiap orang yang dengan sengaja pada saat pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada Pemilih supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Peserta Pemilu tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).”

b. Pasal 523 ayat;

(1) Setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim Kampanye Pemilu yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (1) huruf j dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah);

(2) Setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim Kampanye Pemilu yang dengan sengaja pada Masa Tenang menjanjikan atau memberikan

imbalan uang atau materi lainnya kepada Pemilih secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 278 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp48.000.000,00 (empat puluh delapan juta rupiah); (3) 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).

Kedua undang-undang di atas memiliki persamaan seperti yang telah disebutkan pada paragraf sebelumnya. Hal berlakunya asas kesamaan dan asas kepastian dalam penegakan tindak pelanggaran pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah yakni politik uang yang harus dimiliki dalam pengaturannya. Asas kesamaan menghendaki adanya keadilan dalam arti setiap orang adalah sama di dalam hukum (*equality before the law*), setiap orang harus diperlakukan sama, yang adil ialah apabila setiap orang memperoleh hak yang sama.<sup>15</sup> Masyarakat tidak hanya ingin melihat keadilan diciptakan dalam masyarakat dan kepentingan-kepentingannya dilayani oleh hukum, melainkan ia juga menginginkan adanya jaminan sehingga kepastian hukum yang utama adalah adanya peraturan-peraturan itu sendiri.<sup>16</sup> Akan tetapi, Undang-Undang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah memiliki pasal yang saling kontra yaitu terkait subyek yang dikenai sanksi pada Undnag-Undnag Pemilihan Kepala Daerah adalah pemberi dan penerima imbalan yang terkandung dalam Pasal 187A ayat (2), sedangkan pada Undang-Undang Pemilihan Umum hanya memberikan sanksi itu kepada pemberi imbalan

---

<sup>15</sup> Sudikno Mertokusumo, *Op. Cit*, hlm 46.

<sup>16</sup> Satjipto Rahardjo, *Op. Cit*, hlm 19.

itu yang terkandung dalam Pasal 523 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3). Oleh karena itu maka sudah jelas bahwa terdapat ketidakrelevansinya kedua undang-undang ini, sehingga hukum yang menjamin kepastian pun memiliki ketidakjelasan dalam mengaturnya dan setiap orang terlihat diatur agar tidak sama di hadapan hukum padahal dihadapkan pada permasalahan yang sama.

Melihat permasalahan terkait dengan proses Pemilihan Umum dan Pilihan Kepala Daerah itu, negara sendiri telah memiliki lembaga untuk menyelenggarakan dan mengawasi proses pelaksanaannya, yang tidak lain adalah Bawaslu dan KPU. Kedua lembaga itu diatur dalam Undang-Undang Pemilihan Umum Pasal 1 Angka 8 dan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah Pasal 1 Angka 7 sama-sama menyebutkan KPU adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan pemilihan umum. Kemudian Undang-Undang Pemilihan Umum Pasal 1 Angka 17 menyebutkan bahwa Bawaslu adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilihan Umum di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia” dan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah Pasal 1 Angka 17 berbunyi “Badan Pengawas Pemilu Provinsi yang selanjutnya disingkat Bawaslu Provinsi adalah Badan Pengawas Pemilihan Gubernur yang bertugas untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilihan Gubernur di wilayah Provinsi.”

Berdasarkan uraian di atas maka penulis tertarik untuk menganalisis pasal-pasal pada Undang-Undang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Pemilihan Kepala

Daerah yang sudah disebutkan letak permasalahannya, dengan melihat dari segi hukum yang menjamin kesamaan dan kepastian dengan judul: Analisis Hukum Penerapan Asas Kesamaan dan Kepastian Pelanggaran Politik Uang Dalam Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor Pemilihan Kepala Daerah.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulisan menemukan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan asas kesamaan dan asas kepastian terhadap konsistensi eksistensi antara Undang-Undang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah dalam mengatur sanksi terhadap subyek politik uang dan masa larangan?
2. Mengapa dalam Undang-Undang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah terdapat perbedaan subyek sanksi pelaku politik uang dan masa larangan politik uang?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui penerapan asas kesamaan dan asas kepastian terhadap konsistensi eksistensi antara Undang-Undang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah dalam mengatur sanksi terhadap subyek politik uang dan masa larangan politik uang.

2. Untuk mengetahui alasan Undang-Undang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah terdapat perbedaan subyek sanksi politik uang dan masa larangan politik uang.

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis:

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan perkembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum, khususnya Hukum Tata Negara Indonesia.

2. Manfaat Praktis:

- a. Bagi Masyarakat:

Diharapkan agar masyarakat sebagai warga negara calon pemilih dan dipilih selaku pengenyam hak berpolitik meningkatkan pengetahuan mengenai hak dan kewajibannya sebagai rakyat yang berdemokrasi dan berdaulat, demi menghindari politik uang agar tercapainya negara demokrasi yang baik, dan mengetahui bahwa hak dan kewajibannya diatur dengan adil dalam hukum harus diterapkan asas kesamaan dan kepastian;

- b. Bagi Pemerintahan:

Diharapkan agar Lembaga Legislatif yang membentuk Undang-Undang semakin cermat dalam membuat suatu produk hukum dengan memegang teguh tujuan hukum khususnya dalam hal ini adalah mampu menerapkan asas kesamaan dan kepastian hukum;

- c. Bagi Penulis:

Dapat menambah pengetahuan di bidang hukum Tata Negara khususnya terkait masalah politik uang, agar semakin kritis dan disiplin sebagai warga negara dikala musim pemilihan dan berharap pengetahuannya dapat berguna bagi khalayak.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Penelitian dengan judul Analisis Hukum Penerapan Asas Kesamaan Dan Kepastian Pelanggaran Poitik Uang Dalam Pemilihan Umum Dan Pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 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 Wali Kota Menjadi Undang-Undang Dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum merupakan karya asli penulis bukan plagiasi. Ada beberapa skripsi yang memiliki tema yang sama adalah sebagai berikut:

1. Tinjauan Kriminologis Terhadap Kejahatan *Money Politik* Pada Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota Legislatif
  - a. Identitas:
    - 1) Nama : Gustia
    - 2) NPM : B111 11 061
    - 3) Fakultas : Hukum
    - 4) Universitas : Hasanuddin – Makasar



b. Rumusan Masalah:

- 1) Faktor – faktor apakah yang menyebabkan terjadinya kejahatan *money politic* pada penyelenggaraan pemilu anggota legislatif?
- 2) Bagaimanakah upaya penanggulangan oleh Panitia Pengawasan Pemilu (Panwaslu) terhadap kejahatan *money politic* pada penyelenggaraan pemilu anggota legislatif?

c. Hasil Penelitian:

Berdasarkan hasil penelitian yang ditemukan bahwa *money politic* memiliki dampak buruk bagi pemilu legislatif dan penguatan demokrasi. Persaingan antara kandidat atau partai menjadi timpang. Berdasarkan data dari Panwaslu Kabupaten Bone, hanya ada dua kasus *money politik* yang sampai ke Panwaslu terkait penyelenggaraan Pemilihan umum Legislatif Tahun 2014 di Kabupaten Bone:

- 1) Faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya kejahatan *money politic* pada penyelenggaraan pemilu anggota legislatif antara lain:
  - a) Untuk memenangkan pemilu
  - b) Persaingan atau kompetisi yang ketat antara caleg
  - c) Rasa tidak percaya pemilih terhadap caleg
  - d) Tidak terbangun hubungan yang baik antara caleg dan pemilu
  - e) Kebiasaan politik
  - f) Kondisi ekonomi masyarakat

- g) Pendidikan politik yang rendah
  - h) Minimnya pemahaman tentang ketentuan pidana pemilu
  - i) Belum memahami hakekat/tujuan pemilu legislative
- 2) Upaya penanggulangan oleh Panwaslu terhadap kejahatan *money politic* pada penyelenggaraan pemilu anggota legislatif:
- a) Upaya pencegahan: Menjalin kerja sama dengan penyelenggara pemilu lainnya yaitu KPU dan Kepolisian Resor Kabupaten Bone dan pihak pemerintah untuk melakukan sosialisasi terkait pelaksanaan pemilu yang bersih dan bermartabat di seluruh kabupaten bosa, termasuk memberikan himbauan-himbauan terkait ketentuan pidana kepada pemilih. Dsb
  - b) Upaya Represif: Penanganan dan penyelesaian *money politic* secara formil dilakukan melalui peradilan umum berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHP, kecuali ditentukan lain oleh UU Nomor 8 Tahun 2012 sesuai asasnya yaitu *lex specialis derogate lex generalis*.

d. Perbedaan dengan skripsi ini:

Penulisan skripsi ini sama-sama membahas mengenai persoalan politik uang, akan tetapi perbedaan dapat dilihat bahwa skripsi ini lebih memfokuskan pada kasus politik uang yang telah konkrit atau meneliti

secara empiris terjadi di Kabupaten Bone dan mencari tahu mengenai faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya kejahatan *money politic* pada penyelenggaraan pemilu anggota legislatif dan upaya penanggulangan oleh Panwaslu terhadap kejahatan *money politic* pada penyelenggaraan pemilu anggota legislatif. Sedangkan penulisan skripsi ini lebih memfokuskan pada substansi pengaturan mengenai politik uang dalam pemilihan yaitu secara normatif menganalisis Undang-Undang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah yang saling tidak sinkron atau konsisten dalam menegakan pelanggaran politik uang, dan hingga sejauh ini belum ditemukan penelitian terkait.

2. Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana *Money Politik* Yang Dilakukan Para Calon Legislatif Pada Pemilu Tahun 2014 (Studi Kasus Di Wilayah Hukum Surakarta).

a. Identitas Penulis:

- 1) Nama : Ananta Bagus Perdana
- 2) NPM : C100080080
- 3) Fakultas : Hukum
- 4) Universitas: Muhammadiyah Surakarta

b. Rumusan Masalah:

- 1) Bagaimana bentuk-bentuk *money politics* yang dilakukan para calon legislatif pada pemilu 2014?
  - 2) Faktor apa yang mempengaruhi *money politics* caleg dalam pemilu legislatif?
  - 3) Bagaimana realita penanganan kasus praktik *money politics* dalam Pemilu legislatif di Surakarta?
  - 4) Kendala-kendala apa saja yang ditemui dalam penegakan hukum pada kasus praktik *money politics* legislatif di Surakarta?
- c. Hasil Penelitian:
- Bahwa bentuk-bentuk *money politics* yang dilakukan para calon legislatif pada pemilu 2014 adalah dalam bentuk uang, dalam bentuk sembak, dan dana bantuan. Lalu faktor yang mempengaruhi *money politics* caleg dalam pemilu legislatif adalah adanya keinginan seseorang untuk menjadi anggota dewan, ingin memiliki kekuasaan dan sikap masyarakat yang menerima pemberian dari caleg. Mengenai realita penanganan kasus praktik *money politics* dalam Pemilu legislatif di Surakarta adalah pihak kepolitisian jarang menerima laporan pelaku tindak pidana *money politics*, karena *money politics* sudah dianggap sebagai perbuatan yang bersifat umum, maka Panwaslu hanya memberikan peringatan kepada partai atau caleg.
- d. Perbedaan dengan skripsi ini:

Penulisan skripsi ini tersebut sama-sama membahas mengenai persoalan politik uang, akan tetapi perbedaan dapat dilihat bahwa skripsi ini lebih memfokuskan pada kasus politik uang yang telah konkrit atau meneliti secara empiris terjadi di Surakarta dan menganalisis secara fakta mengenai terjadinya praktik politik uang yang ditinjau dengan melihat data berupa bentuk-bentuk *money politics*, faktor yang mempengaruhi *money politics* caleg dalam Pemilihan Umum legislatif, realita penanganan kasus praktik *money politics* dalam Pemilihan Umum legislatif di Surakarta dan kendala-kendala dalam penegakan hukumnya. Sedangkan penulis skripsi ini hanya memfokuskan pada substansi pengaturan mengenai Pemilihan Umum Anggota Legislatif dan Pemilihan Kepala Daerah terkait subyek sanksi politik uang dan masa larangan kegiatan politik uang yang berbeda antara kedua Undang-Undang itu yang kemudia dianalisis secara yuridis.

3. Pengaruh Money Politik Terhadap Partisipasi Masyarakat Pada Pemilihan Kepala Daerah 2015 Di Kabupaten Bulukumba (Studi Kasus Desa Barugae Kec. Bulukumba)

a. Identitas:

- 1) Nama : Andi Akbar
- 2) NPM : 30600111022
- 3) Fakultas : Filsafat dan Ilmu Politik

4) Universitas: UIN Alauddin Makasar

b. Rumusan Masalah:

- 1) Bagaimana pengaruh *money politics* terhadap partisipasi masyarakat di desa Barugae pada Pilkada tahun 2015?
- 2) Faktor-faktor apa yang melatarbelakangi sehingga masyarakat Barugae melakukan *money politics*?

c. Hasil Penelitian:

Penulisan skripsi ini tersebut menemukan fakta mengenai pengaruh *money politics* terhadap partisipasi masyarakat di desa Barugae pada Pilkada tahun 2015 dan faktor-faktor apa yang melatarbelakangi sehingga masyarakat Barugae melakukan *money politics* yaitu:

- 1) Kebiasaan dalam Pemilihan Umum berdasarkan kebiasaandari masyarakat yang menjadikan Pemilihan Umum adalah sebuah kondisidimana mereka dan para elit politik saling berbagi dan bantu membantu dalam mencapai kesepakatan bersama dari keuntungan yang sama-sama pula mereka dapatkan.
- 2) Pengaruh ekonomi berupa kondisi miskin tersebut seperti memaksakan menekan sebagian masyarakat untuk segera mendapatkan uang, *Money Politics* pun menjadi ajang para rakyat untuk berebut uang, dan mereka yang menerima uang tanpa memikirkan konsekuensi yang akan diterima yaitu tindakan jual beli suara merupakan tindakan pelanggaran hukum.

3) Pendidikan politik yang masih rendah seperti pemahaman masyarakat akan pentingnya pemilu yang bersih guna mendapatkan calon pemimpin yang betul-betul memiliki jiwa kepemimpinan memang masih sangat rendah dan hal ini membuat masyarakat memilih bukan lagi karena merasa pemilu merupakan kewajiban masyarakat untuk turut berpartisipasi didalamnya melainkan mereka baru merasa wajib memilih ketika mereka mendapatkan pemberian dari tim sukses maupun calon kandidat.

d. Perbedaan dengan skripsi ini:

Skripsi ini tersebut sama-sama membahas mengenai persoalan politik uang, akan tetapi perbedaan dapat dilihat bahwa skripsi ini lebih memfokuskan pada kasus politik uang yang telah konkrit atau meneliti secara empiris terjadi di Desa Barugae, Kecamatan Bulukumba, terkait pengaruh *money politics* terhadap partisipasi masyarakat di desa Barugae pada Pilkada tahun 2015 dan telah menemukan faktor-faktor apa yang melatarbelakangi sehingga masyarakat Barugae melakukan *money politics*. Sedangkan skripsi ini lebih fokus pada tinjauan yuridis yaitu dengan menggunakan asas kesamaan dan asas kepastian terkait subyek sanksi politik uang dan masa larangan kegiatan politik uang yang berbeda antara Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah Dan Undang-Undang Pemilihan Umum.

## F. Batasan Konsep

Sesuai dengan judul dalam penelitian maka batasan konsepnya adalah sebagai berikut:

1. Analisis: dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) analisis adalah penyelidikan terhadap suatu peristiwa (karangan, perbuatan, dan sebagainya) untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya (sebab-musabab, duduk perkaranya, dan sebagainya); pemecahan persoalan yang dimulai dengan dugaan akan kebenarannya.<sup>17</sup> Jadi analisis hukum adalah menyelidiki suatu kebenaran yang ditinjau dari aspek hukum.
2. Penerapan: dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) penerapan adalah proses, cara, perbuatan menerapkan.<sup>18</sup>
3. Asas kesamaan: menghendaki setiap orang dianggap sama dalam hukum. Yang dianggap adil ialah apabila setiap orang memperoleh hak yang sama, setiap orang minta diperlakukan sama, tidak dibeda-bedakan. *Equality before the law*. Perkara yang sama harus diputusa sama. Keadilan merupakan realisasi asas kesamaan ini.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Admin Kamus Besar Bahasa Indonesia, <https://kbbi.web.id/analisis>, diakses 17 September 2020.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Sudikno Mertokusumi, *Op. Cit*, 2010, hal 46.



4. Asas kepastian: kepastian hukum adalah adanya peraturan itu sendiri. Tentang apakah peraturan itu harus adil dan mempunyai kegunaan bagi masyarakatnya, adalah di luar pengutamaan nilai kepastian hukum.<sup>20</sup>
5. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan dan asas ketertiban dan kepastian hukum adalah salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan menurut Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
6. Politik uang: ketentuannya di atur di dalam Undnag-Undang Nomor 10 Tahun 2016 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 Wali Kota Menjadi Undang-Undang Dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, yang menggambarkan bahwa perilaku sogok kepada pihak lain untuk kepentingan tertentu yang dalam hal ini adalah untuk memenangkan suara dalam pemilihan umum dan kepala daerah.
7. 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

---

<sup>20</sup> Satjipto Rahardjo, *Op. Cit*, 2014, hal 19.

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.<sup>21</sup>

8. 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.

#### **G. Metode Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, sehingga data yang digunakan adalah:

1. Sumber Data:

- a. Bahan hukum primer

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 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 Wali Kota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara)

---

<sup>21</sup> Lembaran Negara UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, hlm 3.

- 3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara)
- 4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara)
- 5) Asas Hukum yang berkaitan dengan topik penelitian

b. Bahan hukum sekunder:

- 1) Buku – Buku Yang Berkaitan Dengan Topik Penelitian
- 2) Jurnal – Jurnal Yang Berkaitan Dengan Topik Penelitian
- 3) Narasumber:

Bapak Allan Fatchan Gani Wardhana, S.H.,M.H.

2. Cara pengumpulan data

a) Studi kepustakaan

Studi Kepustakaan dilakukan guna mempelajari dan mengumpulkan data dari berbagai literatur yang berhubungan dengan masalah yang diangkat.

b) Wawancara

Cara pengumpulan data yang dilakukan dalam bentuk pertanyaan yang diajukan kepada pihak-pihak yang dianggap memiliki pengetahuan mengenai permasalahan yang diangkat guna mendapatkan data yang dapat dijadikan bahan untuk pemecahan masalah yang sedang dikaji. Narasumber dalam penelitian ini yaitu:

Bapak Allan Fatchan Gani Wardhana, S.H.,M.H selaku Direktur  
Pusat Studi Hukum Konstitusi Universitas Islam Indonesia.

### 3. Analisis Data

Setelah data terkumpul dan diolah, kegiatan selanjutnya adalah analisis data. Analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif, yaitu analisis yang dilakukan dengan cara menguraikan data dalam bentuk kalimat yang tersusun secara sistematis, jelas dan terperinci.<sup>22</sup> Kemudian diinterpretasikan untuk memperoleh suatu kesimpulan mengenai konsistensi eksistensi penerapan asas kesamaan dan kepastian pelanggaran poitik uang dalam Pemilihan Umum dan Pemiliha Kepala Daerah, sehingga dapat diperoleh gambaran yang jelas tentang masalah yang diteliti. Dari hasil analisis tersebut dapat dilanjutkan dengan menarik kesimpulan secara khusus yang didasarkan atas fakta yang bersifat umum, dan selanjutnya dari berbagai kesimpulan tersebut dapat diajukan saran.

### 4. Proses Berpikir:

Dalam penarikan kesimpulan, proses berpikir atau prosedur bernalar yaitu dengan menganalisis peraturan-peraturan, asas-asas hukum dan pendapat narasumber yang berkaitan dengan topik penelitian, kemudian akan mencapai pada penarikan kesimpulan dari keadaan yang umum ke

---

<sup>22</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001, hal 38

keadaan yang khusus. Sehingga metode pengambilan kesimpulan dalam penelitian ini adalah metode deduktif.

