

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara demokrasi. Demokrasi merupakan suatu wujud dari kedaulatan rakyat. Hal ini dikarenakan rakyat yang memiliki peranan yang sangat penting. Demokrasi yang dianut di Indonesia, yaitu demokrasi yang didasari atas Pancasila, masih dalam taraf perkembangan dan mengenal sifat-sifat dan ciri-cirinya terdapat berbagai tafsiran dan pandangan. tetapi hal yang tidak dapat disangkal ialah nilai pokok dari demokrasi konstitusional cukup jelas tersirat dalam Undang-undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang masih belum diamandemen.

Salah satu perubahan mendasar dari hasil amandemen Undang-undang Dasar 1945 adalah menyangkut masalah pengisian jabatan kepala daerah. Pasal 18 ayat (4) Undang-undang Dasar 1945 menyatakan bahwa gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. dipilih secara demokratis mengisyaratkan bahwa proses pemilihan kepala daerah dengan sistem perwakilan (melalui institusi DPRD) yang berlangsung sebelum amandemen Undang-undang Dasar 1945 masih sangat jauh dari demokratis¹.

¹Menurut Bagir Manan menjelaskan bahwa demokrasi bukan hanya substansi, tetapi juga prosedur dan tata cara (substantive democracy and procedural democracy). (lihat; Bagir Manan, DPR, DPD, MPR dalam UUD 1945 yang baru, FH UII Press, 2003. hlm. 78)

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (1) menyatakan bahwa, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi lagi atas daerah kabupaten dan kota, yang masing-masing sebagai daerah otonom. Sebagai daerah otonom, daerah provinsi, kabupaten/kota memiliki pemerintahan daerah yang melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yakni yang terdiri dari unsur Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintahan daerah baik di daerah provinsi, maupun kabupaten/kota yang merupakan lembaga eksekutif di daerah, sedangkan DPRD, merupakan lembaga legislatif di daerah baik di provinsi, maupun kabupaten/kota. Kedua-dua dinyatakan sebagai unsur penyelenggaran pemerintah di daerah².

Rakyat sebagai pemilik suara, dapat memilih secara langsung Kepala Daerah tanpa perantara DPRD, memilih sesuai dengan keyakinan, kehendak hati nurani dan kesadaran politiknya, Sesuai dengan pasal 18 ayat (4) Undang-undang Dasar 1945 kepala daerah dipilih secara demokratis³. dan kota dipilih secara demokratis ditafsirkan lebih lanjut dalam Undang-undang No 32 Tahun 2004 Tentang pemerintah Daerah, yakni mengatur mengenai Pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah yang dipilih langsung oleh rakyat, yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik (*Parpol*). Sedangkan menurut Undang-undang No. 12 tahun 2008 Tentang perubahan kedua atas Undang-undang 32

² Pasal 40 Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125

³ Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945

Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah , Pasal 59 ayat (1) huruf a dan b menyatakan bahwa:

(1) Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah:

- a. Pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.
- b. Pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang.

Dengan adanya Pasal 59 ayat (1) huruf a dan b Undang-undang No. 12 Tahun 2008 bahwa calon Kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak hanya diusung oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik saja, tetapi di usung oleh sekelompok orang/jalur perseorangan/independen untuk maju sebagai kepala daerah. Dan mengenai persyaratan teknis pelaksanaanya untuk jalur Perseorangan/Independen diatur lebih lanjut dalam Pasal 59 ayat (2a) Pasangan calon perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon bupati/wakil bupati atau wali kota/wakil walikota apabila memenuhi syarat dukungan:

- a. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen);
- b. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa yang harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);
- c. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen); dan
- d. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen)⁴

⁴ (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59)

Tujuan dari dilakukannya Pemilu secara langsung adalah untuk mempercepat konsolidasi demokrasi di Negara Indonesia dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Selain itu juga untuk mempercepat tata kelola pemerintahan yang baik yang mana rakyat bisa terlibat langsung dalam proses pembuatan kebijakan. dan hal ini merupakan salah satu bukti dari telah berjalannya program desentralisasi, pelaksanaan pilkada secara langsung di satu sisi sangat baik bagi penguatan dan perkembangan kehidupan demokrasi di tingkat pemerintahan lokal, di sisi lain pilkada secara langsung menimbulkan masalah-masalah baru, khususnya mengenai kesadaran demokrasi yang rendah para elit politik di daerah. Setiap pelaksanaan pilkada di daerah yang ada di Indonesia pemberitaan negatif selalu muncul di media massa cetak maupun elektronik, seperti adanya bentrok antar pendukung masing-masing calon Kepala Daerah disebabkan oleh faktor saling ejek, tidak menerima kekalahan, terjadinya aksi demo rusuh yang merusak fasilitas umum karena calon yang didukung tidak diloloskan sebagai peserta pilkada oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD).

Menurut Jimly Assidique secara umum tujuan diadakannya pemilu antara lain⁵;

1. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
2. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
3. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat;
4. Untuk melaksanakan prinsip hak asasi warga negara.

⁵ Jimly Assidique, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta; Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006) hlm 175

Pelaksanaan pemilukada secara langsung juga terdapat dampak yang positif, Beberapa kelebihan dari diadakannya pemilukada secara langsung. Menurut joko j. Prihatmoko adapun manfaat dari dilakukannya pemilukada yang dipilih langsung oleh masyarakat antara lain⁶;

- a. Kepala Daerah Terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi yang sangat kuat karena didukung oleh suara rakyat yang memberikan suara secara langsung.
- b. Sistem Pilkada langsung lebih akuntabel dibanding sistem lain yang selama ini digunakan karena rakyat tidak harus menitipkan suaranya kepada anggota legislatif secara sebagian atau penuh.
- c. Checks and Balances antara lembaga legislatif dan eksekutif dapat lebih seimbang.
- d. Kriteria calon kepala daerah dapat dinilai secara langsung oleh rakyat yang akan memberikan suaranya.

Pelaksanaan Pemilu secara langsung pada dasarnya bertujuan untuk menguatkan prinsip kedaulatan rakyat, pendidikan politik kepada masyarakat ditingkat pemerintahan lokal dan perkembangan kehidupan demokrasi.

Namun permasalahan sering muncul terkait dengan pelaksanaan pemilukada secara langsung, diantaranya mengenai;

- a. Permasalahan mengenai Daftar Pemilih Tetap (DPT)⁷;
- b. Penggelembungan suara⁸;
- c. Penjaringan dan penetapan bakal calon kepala daerah⁹;

⁶Joko J., Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Inonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar & LP3M Universitas Wahid Hasyim Semarang, 2005), hlm 131-132

⁷ Dalam pemilihan kepala daerah DKI jakarta terjadi kisruh penetapan DPT. Hal ini disebabkan. <http://www.idberita.co.id/news/read/1466/kisruh-daftar-pemilih-tetap-dalam-pilkada-dki>

⁸Pilgub NTT: *Esthon Gugat KPU ke MK Penggelembungan suara* , <http://timoroman.com/pilgub-ntt-esthon-gugat-kpu-ke-mk-modus-pengelembungan-suara/>

⁹Dalam pemilihan kepala daerah jawa timur, khofifah di coret nahdhiyin di imbau menahan diri, <http://www.tempo.co/read/news/2013/0715/078496508/Khofifah-Dicoret-Nahdhiyin-diimbau-menahan-Diri>

- d. Kampanye yang menggunakan aparat birokrasi untuk mendukung calon incumben dan politik uang¹⁰.

Para calon legislatif untuk mendapatkan sebuah kursi jabatan tentu saja haruslah memiliki dukungan dan suara pada saat Pemilu atau Pilkada agar mereka bisa menduduki kursi legislatif yang menurut mereka itu mengatas namakan kepentingan rakyat. Namun dalam hal ini banyak cara yang dilakukan oleh para calon legislatif tersebut, mulai dari kampanye ke jalan-jalan, memasang poster-poster foto mereka yang tujuannya agar masyarakat mengenal mereka. Selain itu tidak sedikit dari mereka berkampanye dengan cara memberi janji kepada rakyat seperti akan dibangun rumah ibadah, akan membenarkan jalanan yang rusak yang pada intinya mereka hanya mengumbar janji untuk mengambil hati rakyat agar rakyat memilih mereka.

Selain itu hal yang paling parah ialah mereka melakukan *Money Politic* atau politik uang. Caranya ialah mereka memberikan sejumlah uang kepada rakyat agar rakyat memilih mereka, hal ini merupakan penyimpangan dari demokrasi. Tetapi tidak sedikit rakyat yang lebih pintar, memanfaatkan mereka yaitu dengan cara mereka tetap mengambil uang yang diberikan calon legislatif, tetapi masyarakat tidak memilih mereka.

Keberadaan Pasal 301 ayat (1) Undang-undang No 8 Tahun 2012 Tentang pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan

¹⁰Dalam pemilihan kepala daerah kabupaten magelang. *PNS terlibat kegiatan parpol dilaporkan panwas magelang*, <http://daerah.sindonews.com/read/2013/06/28/28755306/pns-terlibat-kegiatan-parpol-dilaporkan-panwaslu-magelang>

Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat daerah masih membuka ruangan dalam tindak pidana berupa politik uang kalau melihat realita dilapangan sesuai dengan permasalahan pemilihan umum atau pemilihan kepala daerah. Pasal ini merumuskan” setiap pelaksanaan 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 89 dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).

Artinya, dalam pengaturan tersebut tidak menjelaskasn secara detail dari maksud menjanjikan atau memberikan uang dalam pelaksanaan pemilu termasuk kategori money politik dan pembuktian dalam pelaksanaan memberikan uang sulit untuk dibuktikan, sehingga dalam hal ini pengaturan terhadap tindak pidana politik uang kurang jelas dan tegas dalam sanksi yang diberikan sehingga dengan adanya pengaturan tersebut dapat dimungkinkan akan membuka ruangan bagi kontestan politik berupa kejahatan tindak pidana politik dengan modus transaksi uang ketika pemilihan umum (PEMILU) Untuk mempengaruhi rakyat demi tercapainya tujuan yang diinginkan.

Berdasarkan uraian diatas tersebut, maka penulis ingin memilih dengan judul skripsi ini “ **PROBLEMATIKA HUKUM DALAM RUMUSAN PASAL 301 UNDANG-UNDANG NO 8 TAHUN 2012 TENTANG PEMILIHAN UMUM ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT, DEWAN PERWAKILAN DAERAH, DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH**”

1.2 Rumsan Masalah

Dari uraian yang disampaikan di latar belakang diatas, dalam hal ini penulis mengajukan suatu rumusan masalah sebagai berikut ;

1. Apakah tindakan menjanjikan atau memberikan uang atau materi dalam Pasal 301 Undang-undang No 8 Tahun 2012 termasuk Politik Uang (*Money Politic*) ?
2. Sudah tepatkah sanksi pidana yang terdapat dalam Pasal 301 ayat (1) Undang-undang No 8 Tahun 2012 dalam pelaksanaan pemilu sudah tepat ?

1.3 Tujuan Penelitian

Sebagaimana yang telah diuraikan di rumusan masalah, bahwa maksud dan tujuan dilakukannya penelitian atau kajian ini antara lain ;

1. Mengetahui dan menganalisa maksud dari muatan materi Mengetahui pasal 301 ayat 1 undang-undang no 8 tahun 2012.
2. Mengetahui dan menganalisa sanksi pidana sesuai dengan tujuan pidana dan ppidanaan.

1.4 Manfaat Penelitian

Dilakukannya penelitian ini, setidaknya akan memberikan beberapa manfaat diantaranya:

1.4.1 Manfaat Teoritis

1. Memberikan manfaat pada pengembangan ilmu hukum pidana pada umumnya.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi suatu tambahan referensi, masukan ataupun literatur bagi penulisan hukum.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Untuk memberikan jawaban atas masalah yang diteliti penulis yaitu terkait rumusan Pasal 301 ayat (1) Undang-undang No 8 Tahun 2012, terkait sanksi pidana politik uang.
2. Penelitian yang dilakukan dapat melatih dan mengasah kemampuan penulis dalam mengkaji dan menganalisa teori-teori yang didapat dari bangku kuliah dengan penerapan teori dan peraturan yang ada
3. Sebagai bahan masukan serta memberi sumbangsih pemikiran bagi pihak-pihak yang terkait dengan masalah yang ada.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Jenis Penelitian

Dalam penulisan skripsi ini jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif, yakni penelitian yang didasarkan pada analisis terhadap

beberapa asas hukum dan teori hukum serta peraturan perundang-undangan yang sesuai dan ada kaitanya dengan permasalahan dalam penulisan skripsi ini.¹¹

1.5.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan penulis dalam mengkaji permasalahan adalah pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*)¹². Dalam mengkaji permasalahan penulis menelaah undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan sanksi tindak pidana politik uang dari segi rumusan pasal yang terdapat dalam rumusan pasal Problematika Hukum dalam Rumusan Pasal 301 ayat 1 Undang-undang No 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat daerah.

1.6 Bahan Hukum Penelitian

Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini sebagai berikut :

1.6.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat aotoriatif yang memiliki otoritas sebagai baghan hukum utama yang bersifat

¹¹John Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Normatif*, (Malang; Bayu Media Publishing, 2006) hlm 57.

¹² Soerjono Soekanto dan sri mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : Rajawali Pers, 2007, hlm 13-14

mengikat dan merupakan cerminan dari hukum itu sendiri berupa peraturan perundang-undangan¹³ Diantaranya dalam skripsi ini adalah

1. Undang-undang No 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat daerah.
2. Undang-undang Dasar 1945 Republik Indonesia

1.6.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer¹⁴ berupa buku-buku yang berkaitan dengan tindak pidana politik uang, jurnal ilmiah, serta artikel hukum.

1.6.3 Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder¹⁵ dalam hukum ini penulis mengambil dari kamus hukum, media cetak, maupun media elektronik.

1.7 Pengumpulan Dan Analisis Bahan Hukum

Penulis menggunakan metode deduktif yaitu metode dengan cara membuka hal-hal yang terdapat pada asas hukum untuk selanjutnya dikorelasikan dengan kenyataan yang obyektif¹⁶. Dalam hal ini adalah dengan melihat peraturan

¹³*Ibid*, hal 141

¹⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op Cit*, hlm, 13

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ *Ibid*

perundang-undangan yang mengatur mengenai tindak pidana politik uang dari sudut transaksi.

1.7.1 Pertanggung Jawaban Sistematika

Sistematika dalam skripsi ini terdiri dari 4(Empat) bab, dan setiap masing-masing bab terdapat beberapa sub bab sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan Bab ini merupakan awal dari penulisan skripsi ini yang didalamnya terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penulisan, dan pertanggung jawaban sistematika.

Bab II Tinjauan Pustaka Bab ini merupakan landasan teori yang berisi membahas tentang Problematika hukum dalam rumusan Pasal 301 ayat (1) Undang-undang No 8 tahun 2012 tentang sanksi pidana politik uang.

Bab III Hasil Penelitian dan pembahasan Bab ini merupakan pokok hasil dan pembahasan dari rumusan masalah yaitu apakah sanksi yang diberikan dalam rumusan tersebut sudah tepat.

Bab IV Penutup Bab ini merupakan penutup yang berisi kesimpulan dari analisis “Problematika Hukum dalam Rumusan Pasal 301 Undang-undang No 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat daerah” serta berisi saran yang akan menjadi rekomendasi dari pokok permasalahan.