

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Sistem politik dan penyelenggaraan kekuasaan di Indonesia mengalami perubahan besar pada pasca amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Hal ini ditegaskan dalam UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum dan negara yang menganut prinsip demokrasi. Salah satu pilar pokok dalam setiap sistem demokrasi adalah adanya mekanisme penyaluran pendapat rakyat secara berkala dan berkeseluruhan melalui pemilihan umum.<sup>1</sup>

Pada tahun 1955, Indonesia untuk pertama kalinya menyelenggarakan pemilihan umum (pemilu). Pemilu di Indonesia pada awalnya ditujukan untuk memilih anggota lembaga perwakilan, yaitu DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Namun setelah amandemen keempat UUD NRI 1945 pada tahun 2002, pemilihan Presiden dan Wakil presiden (pilpres) yang semula dilakukan oleh MPR, disepakati untuk dilakukan langsung oleh rakyat.<sup>2</sup> Melalui pemilu yang demokratis ini, secara tidak langsung rakyat dapat melakukan sirkulasi pergantian pemerintah dengan jalan damai tanpa merusak tatanan dan aturan main yang sudah disepakati bersama.

---

<sup>1</sup>Dedi mulyadi, Perbandingan Tindak Pidana Pemilu Legislatif Dalam Perspektif Hukum Di Indonesia, PT Refika Aditama, Bandung, 2013, hlm.56-57

<sup>2</sup>[https://id.wikipedia.org/wiki/pemilihan\\_umum\\_di\\_Indonesia](https://id.wikipedia.org/wiki/pemilihan_umum_di_Indonesia)(Diakses 1 September 2018)

Pemilu merupakan bagian dari upaya untuk melaksanakan demokrasi dan kedaulatan rakyat. Pemilu dilakukan agar pemerintah yang berbentuk merepresentasikan kehendak bersama dari segenap elemen kebangsaan untuk membentuk dan melanjutkan konsepsi kenegaraan. Menurut Surbakti Ramlan, tujuan dari pemilu memiliki tiga hal yakni :

- (a). Sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintah dan alternatif kebijakan umum,
- (b). Sebagai mekanisme memindahkan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil rakyat yang memenangkan kursi sehingga integrasi masyarakat tetap terjaga,
- (c). Sebagai sarana memobilisasi dan menggalang dukungan rakyat terhadap Negara dan Pemerintah dengan jalan ikut serta dalam proses politik.<sup>3</sup>

Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan perwakilan Rakyat Daerah. Untuk dapat menduduki kursi jabatan tertentu haruslah memiliki dukungan dan suara pada saat pemilu agar calon bisa menduduki kursi jabatan. Namun dalam hal ini banyak cara yang dilakukan oleh para calon legislatif, mulai dari kampanye di jalan-jalan, memasang poster-poster foto yang tujuannya agar masyarakat dapat mengenalnya. Selain itu para calon berkampanye dengan cara memberi janji kepada masyarakat seperti akan di bangun rumah ibadah, akan memperbaiki jalan-jalan yang rusak dan pada akhirnya mengumbar janjinya pada

---

<sup>3</sup> Surbakti Ramlan, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, hlm 176-182

masyarakat untuk mengambil hati masyarakat. Dengan melihat kenyataannya seperti itu, maka betapa pentingnya sistem pemilihan dalam sebuah demokrasi.<sup>4</sup>

Politik uang diantaranya berupa tindakan membagi-bagi uang, tindakan politik uang itu dilakukan secara sadar oleh pelakunya dan dapat disamakan dengan uang sogok alias suap. Menurut Pendapat Rusdji Hamka, politik uang tidak berbeda dengan suap, haram hukumnya.<sup>5</sup> Kehadiran partai politik merupakan suatu perwujudan dari usaha untuk pemenuhan hak asasi manusia. Sebagai Negara demokrasi, peran partai politik saat ini dan di masa yang mendatang akan semakin penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Ketika partai politik dinyatakan sebagai badan hukum, maka partai politik dapat di katakana sebagai subjek hukum pidana, oleh karenanya juga akan menimbulkan permasalahan. Dalam konteks dan permasalahan tertentu, misalnya ketika membuat keputusan untuk menyelesaikan konflik di antara berbagai kelompok mungkin kepribadian individu yang lebih menonjol dari pada lembaga. Oleh karena itu sisi pendekatan perilaku politik perlu di telaah.

Pada umumnya politik mencakup beraneka macam kegiatan dalam suatu sistem masyarakat yang terorganisasikan, yang menyangkut pengambilan keputusan baik mengenai tujuan-tujuan sistem itu sendiri maupun mengenai pelaksanaannya,

---

<sup>4</sup> Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2006, hlm. 225

<sup>5</sup> Indra Ismawan, 1999, *Money Politics Pengaruh Uang Dalam Pemilu*, Yogyakarta, Penerbit Media Presindo, hlm. 4

dan dalam arti yang lebih luas politik diartikan sebagai cara atau kebijaksanaan (policy) untuk mencapai tujuan tertentu, missal politik pendidikan.<sup>6</sup>

Partai politik menjadi penghubung utama antara masyarakat dengan Negara, karena pada dasarnya tidak ada sistem politik yang dapat berlangsung tanpa adanya partai politik. Sebagai suatu organisasi partai politik secara ideal dimaksudkan untuk mengaktifkan dan memobilisasi masyarakat, memakili kepentingan tertentu dengan jalan memberi kompromi bagi pendapat-pendapat yang bersaing memunculkan kepemimpinan politik dan sebagai alat bantu untuk memperoleh kekuasaan dan untuk memerintah.

Peran partai politik sangat berpengaruh terhadap kondisi serta masa depan bangsa, karena lewat hasil dari pada pemilu akan menghasilkan pemimpin yang baru, makna dari pada demokratisasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara adalah dengan salah satunya dengan menyelenggarakan pemilihan umum yang akan mengatarkan suatu bangsa kepada kepemimpinan dan pemerintahan yang baru dengan harapan bahwa pemerintah yang baru akan memberikan perbaikan kehidupan disegala bidang. Dengan demikian partai politik memegang peran penting di dalam parlemen atau lembaga legislatif yang nantinya secara bersama-sama dengan lembaga eksekutif akan menentukan arah dan tujuan suatu Negara. Dalam konteks itu partai politik berkewajiban melaksanakan sejumlah fungsinya, di antaranya adalah sebagai

---

<sup>6</sup> B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hlm. 445

mediasi antara rakyat dan pemerintah, mendorong akuntabilitas publik pendidikan politik dan pengaturan konflik.<sup>7</sup>

Namun dalam pemilihan umum seringkali yang ikut serta dalam melakukan politik uang tidak ikut bertanggungjawab jika waktu pemilihan umum si calon terbukti melakukan politik uang seperti kasus: Seorang pelaku money politics atau politik uang berinisial DS di Kabupaten Indragiri Hulu (Inhu), Riau, divonis 3 tahun penjara dan denda Rp 200 juta. Sidang menghadirkan lima orang saksi, termasuk saksi ahli Ketua Bawaslu Riau, Rusidi Rusdan dan saksi dari universitas. Dalam persidangan, Ketua majelis hakim Guntoro Eka Sekti menyatakan, DS terbukti melakukan politik uang. Ketua Bawaslu Riau Rusidi Rusdan mengatakan, terdakwa DS sebelumnya dilaporkan karena bagi-bagi bahan pakaian kepada warga di Desa Sibabat. Pembagian bahan baju itu dilakukan DS sehari sebelum pemilihan gubernur dan wakil gubernur Riau, untuk kemenangan salah satu pasangan calon. DS terbukti telah melakukan perbuatan money politic mencederai demokratis yang diselenggarakan dengan taat asas, yaitu jujur dan adil dalam Pilkada Riau, “ucap Rusidi”, Dia mengatakan, yang bersangkutan melanggar Pasal 187A ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2018 tentang Pilkada. Sehingga dipidana penjara 36 bulan atau 3 tahun dan denda Rp 200 juta. "Unsur perbuatan sengaja melawan hukum, unsur setiap orang, calon peserta pemilu, partai politik dan orang lain terpenuhi, ungkapnya. "Dalam perkara ini DS sudah diajukan dalam persidangan dalam unsur orang lain

---

<sup>7</sup>Lili Romli, “Masalah Kelembagaan Partai Politik di Indonesia Pasca Order Baru,” Jurnal Penelitian Politik (Volume 5 No.1,2008), hlm.21

dalam pasal tersebut, dan majelis hakim menilai dengan pertimbangan saksi-saksi serta bukti- bukti yang diajukan dalam persidangan", jelas Rusidi. Dalam amar putusan, kata dia, majelis hakim menyampaikan, kalau Pasal 187A terdapat dua ayat dalam dakwaan JPU sudah menguraikan pasal dan ayat tersebut. Mengenai orang yang memberikan barang dalam dakwaan JPU tidak menguraikan ayat, namun dakwaan tidak mengurangi nilai dan tidak batal demi hukum. "Terdakwa mengakui sudah memberikan bahan pakaian 25 lembar kepada saksi Siti Latifah dan 25 lembar bahan pakaian kepada saksi Desi Arisanti.<sup>8</sup>

Dari kasus tersebut mengalami kesenjangan yang terjadi antara KUHP dengan fakta yang terjadi saat ini, menimbulkan adanya kekaburan norma dimana tidak terdapat penjelasan lebih rinci mengenai apa yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilu, karena dalam melakukan suatu politik uang dalam pemilu bukan dilakukan oleh sang calon saja atau perorangan melainkan dilakukan oleh kelompok atau partai yang ingin mencalonkan. Sehingga diperlukan penafsiran lebih lanjut mengenai konsep yang terkandung dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017.

Kekaburan norma ini kemudian berdampak pada hasil putusan-putusan yang di jatuhkan oleh hakim terhadap kasus politik uang. Dari kasus sebelumnya mengenai kasus politik uang setiap pelaku di pidana sesuai ketentuan Pasal 187A ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2018 tentang Pilkada. Padahal kenyataanya

---

<sup>8</sup><https://regional.kompas.com/read/2018/07/24/14353261/terbukti-politik-uang-ds-divonis-3-tahun-penjara> diakses tanggal 02 September 2018

Pemberian uang atau barang kepada pemilih sebagai bentuk pertukaran uang dengan kebijakan keputusan politik yang mengatas namakan kepentingan rakyat tetapi sesungguhnya demi kepentingan pribadi, kelompok dan Partai dengan kegiatan yang bernuansa politis, yaitu politik uang.

Lemahnya peranan penegak hukum yang terjadi di masyarakat dengan sendirinya mengurangi makna asas kedaulatan rakyat yang kita anut, serta juga banyak rakyat yang tidak percaya akan peranan partai politik yang akan memperjuangkan aspirasi rakyat secara umum yang diciptakan oleh pemerintah untuk menangani akan tata pemerintahan dalam hal ekonomi.

Dari uraian diatas penulis melihat bahwa tindakan politik uang sering kali yang dijerat kekasus hukum yaitu dari perorangan saja padahal kenyatanya politik uang dilakukan atau dijalankan oleh kelompok atau partai. Hal ini yang mendorong penulis untuk mengadakan penelitian dan menyusun skripsi dengan judul sebagai berikut: **“Pertanggung Jawaban Pidana Terhadap Pemberi dan Penerima Politik Uang pada Pemilihan Umum”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang ada sebagaimana telah dikemukakan pada latar belakang, maka saya mengambil permasalahan: Apakah Pemberi Dan Penerima Politik Uang Dapat Dikategori Sebagai Perbuatan Pidana ?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dilakukan penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut : Untuk mengetahui dan memahami pertanggungjawaban pidana terhadap seseorang pemberi (Individu) dan penerima politik uang dalam pemilihan umum.

## **1.4 Manfaat Penulisan**

### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Memberikan rujukan maupun pengembangan ilmu pengetahuan khususnya dibidang hukum pidana untuk melakukan pengkajian lebih lanjut tentang pertanggungjawaban dan sanksi tegas bagi pemberi (individu) dan penerima politik uang pada pemilihan umum.

### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Manfaat praktis yang di peroleh dari penulisan skripsi ini adalah agar bisa memberikan sumbangsih dan pemikiran bagi para praktisi hukum dan peran penegak hukum mengenai ketentuan pidana, sehingga pemerintah sebagai penegak hukum dan praktisi hukum dengan adanya penelitian ini bisa mendapatkan arahan, pemahaman, pandangan, penemuan baru dan kesadaran

baru terhadap hal tersebut, serta memberikan wawasan yang mendalam terhadap pemahaman masyarakat dan ketentuan hukum yang diterapkan.

### 1.5 Keaslian

Berdasarkan pencarian yang ditulis oleh penulis lakukan dari melalui internet, terdapat penelitian terhadap tindakan hukum terhadap politik uang.

#### 1. Tabel Keaslian

| No | Nama / Universitas                                          | Judul                                                                                                             | Hasil                                                                                                                                                                                                                                 | Perbedaan                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. | Mohamad Amanu / Universitas Brawijaya Malang                | Politik uang dalam pemilihan Kepala Desa (studi kasus di Desa Jatirejo Kecamatan Banyakan Kabupaten Kediri)       | Dari hasil penelitian ini dapat ditemukan bukti bahwa praktik politik uang dalam pemilihan kepala desa dilakukan oleh <i>expert</i> agen (kandidat calon kepala desa, tim sukses) dan <i>lay</i> agen yaitu pemilih selain tim sukses | Perbedaan dengan skripsi ini membahas mengenai, praktik politik uang dalam pemilihan Kepala Desa di Desa Jatirejo Kecamatan Banyakan Kabupaten Kediri dan kesadaran Agen dalam kontestasi pemilihan kepala desa di Desa Jatirejo Kecamatan Banyakan Kabupaten Kediri. |
| 2. | Andi Akbar / Universitas Islam Negeri (UIN) Alaudin Makasar | Pengaruh money politics terhadap partisipasi masyarakat pada pilkada 2015 di Kabupaten Bengkulu (studi kasus desa | Dari hasil penelitian menggambarkan bahwa <i>Money Politics</i> memang memberikan pengaruh terhadap partisipasi masyarakat yang menerimanya akan                                                                                      | Perbedaan dengan skripsi ini membahas mengenai Bagaimana pengaruh <i>Money Politics</i> terhadap partisipasi masyarakat di desa Barugae pada                                                                                                                          |

|  |  |                         |                                                                                                                                                                           |                                                                                                                      |
|--|--|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  | Barugae Kec. Bulukumpa) | tetapi juga sebenarnya belum menjadi suatu kepastian dalam meraup suara sesuai dengan dana yang dikeluarkan Calon kandidat dalam melakukan <i>Vote Buying</i> pada pemilu | pilkada dan Faktor-faktor apa yang melatarbelakangi sehingga masyarakat desa Barugae melakukan <i>money politics</i> |
|--|--|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Letak perbedaan dari skripsi ini dengan kedua skripsi diatas ada pada tekan isu hukum masing-masing, isu hukum yang dibahas keduanya hampir sama, yaitu membahas mengenai politik uang, dalam skripsi dari saudara Muhamad Amanu Universitas Brawijaya Malang membahas mengenai praktek politik uang dalam pemilihan Kepala Desa dan kesadaran agen dalam kontestasi dalam Pemilihan Daerah, metode yang digunakan penulis ini menggunakan metode penelitian kualitatif untuk menggali data lebih mendalam. Penulis kedua merupakan skripsi dari Andi Akbar membahas bagaimana pengaruh *money politics* dan faktor-faktanya terhadap masyarakat. Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pendekatan normatif.

Sedangkan dalam penulisan skripsi ini penulis membahas tentang apakah pemberi dan penerima politik uang dapat dikategori sebagai perbuatan pidana. Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pendekatan normatif, yaitu penelitian yang mendasar pada hukum positif berupa peraturan perundang undangan dan

yurisprudensi. Demikianlah yang menjadi letak perbedaan antara kedua skripsi di atas dengan skripsi ini.

## **1.6 Metode Penelitian**

Metode penelitian adalah cara-cara mengenai atau bagaimana suatu penelitian itu akan dilakukan dengan cara-cara tertentu yang dibenarkan, baik mengenai tata cara pengumpulan data, pengolahan data maupun analisis data serta penulisan laporan penelitian.

Adapun metode yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

### **1.6.1 Jenis Penelitian**

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan jenis Pendekatan Normatif atau studi kepustakaan yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data sekunder atau bahan-bahan pustaka yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Jenis Pendekatan yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah Pendekatan hukum normatif yaitu Pendekatan perundang-undangan, teori-teori dan konsep-konsep yang berhubungan dengan penulisan penelitian.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Perenada Media, Jakarta, 2005, hlm. 32

### 1.6.2 Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*Conceptual approach*) yaitu pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pandangan doktrin akan memperjelas ide-ide dengan memberikan pengertian-pengertian hukum, konsephukum, maupun asas hukum yang relevan dengan permasalahan.

### 1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Konsekuensi melaksanakan penelitian normatif, maka bahan yang dipergunakan bahan hukum yang di inventariasi di bedakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.sebagai berikut :

#### 1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat *Autoritatif* artinya mempunyai otoritas.Bahan hukum primer merupakan ketentuan hukum yang bersumber dari perundang-undangan.

Berikut ini merupakan sumber bahan hukum primer yaitu :

- a. Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP).
- b. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2018 tentang Pilkada.
- c. Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan umum.

## 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah gagasan bahan hukum dari asas hukum, teori hukum, opini hukum yang di terapkan.<sup>10</sup> Bahan hukum sekunder diantaranya adalah sebagai berikut :

- 1) Buku-buku teks.
- 2) Pendapat para ahli.
- 3) Kamus-kamus hukum.
- 4) Skripsi dan tesis.
- 5) Internet.
- 6) artikel atau makalah.

## 3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan atau petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.<sup>11</sup>

Adapun bahan hukum tersier, diantaranya adalah sebagai berikut :

- 1) Kamus hukum.
- 2) Kamus bahasa.
- 3) Ensiklopedia

---

<sup>10</sup>*Ibid.* hlm.142

<sup>11</sup>*Ibid.* hlm.152

#### 4. Metode Analisis Bahan Hukum

Analisis dalam penelitian ini menggunakan preskriptif analisis yaitu penelitian untuk menemukan tujuan yang tepat dalam memecahkan suatu masalah agar tercipta koherensi antara norma hukum dan prinsip hukum terhadap tingkah laku dan individu dengan norma hukum.