



## TANTANGAN DALAM PENANGANAN DUGAAN PRAKTIK POLITIK UANG PADA PILKADA SERENTAK 2017

**Sri Wahyu Ananingsih**

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro  
Jl. Prof. Soedarto, SH Tembalang, Semarang  
Email: ayu\_fhundip@yahoo.com

### Abstract

*Money politic is a criminal violation in elections, including in concurrent election 2015. This violation is often done in practice, but difficult to process it. Many obstacles in handling money politic cases are there is no sanction norm in regulation, limited authority of Election Supervisory Committee and different perception in Sentra Gakkumdu. There are some efforts to resolve the obstacles in election 2017 such as revision of regulation and giving full authority for Election Supervisory Committee.*

**Keywords :** Challenges; Money Politics; Concurrent Elections 2017.

### Abstrak

*Praktik politik uang (money politic) termasuk dalam pelanggaran tindak pidana pemilihan termasuk di Pilkada serentak 2015. Tindak pidana ini seringkali terjadi tetapi sulit untuk diproses. Hal ini disebabkan oleh adanya kendala-kendala yang dihadapi Bawaslu dalam melakukan penanganan yakni tidak adanya norma sanksi pidana, keterbatasan kewenangan Bawaslu dan perbedaan persepsi di Sentra Gakkumdu. Untuk itu upaya yang harus dilakukan dalam Pilkada 2017 adalah melakukan revisi UU dan pemberian kewenangan penuh Bawaslu dalam penanganan pelanggaran pidana pemilihan, termasuk praktik politik uang.*

**Kata Kunci:** Tantangan; Politik uang; Pilkada Serentak 2017.

#### A. Pendahuluan

Pemilu merupakan bagian dari upaya untuk melaksanakan demokrasi dan kedaulatan rakyat. Pemilu dilakukan agar pemerintahan yang terbentuk merepresentasikan kehendak bersama dari segenap elemen kebangsaan untuk membentuk dan melanjutkan konsepsi kenegaraan.<sup>1</sup> Menurut Ramlan Surbakti, tujuan dari pemilu meliputi 3 (tiga) hal yakni: (a).sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan 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 atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik.<sup>2</sup> Guna mewujudkan tujuan tersebut, pemilu harus dilakukan secara berkala dan didasarkan pada prinsip bebas, jujur dan adil (*free and fair election*).<sup>3</sup>

Dari sisi teknis penyelenggaraan, pemilu merupakan prosedur mengubah suara pemilih menjadi kursi penyelenggara negara lembaga legislatif dan eksekutif baik pada tingkat nasional maupun daerah.<sup>4</sup> Demikian juga Kacung Marijan menyatakan hal yang sama. Menurutnya sistem pemilu merupakan suatu instrumen untuk menerjemahkan perolehan suara di dalam pemilu ke dalam

1. Ria Cassmi Arrsa, "Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Vol.11, No.3, September 2014, pp. 515-537, hlm 527.

2. Ramlan Surbakti, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, hlm 176-182.

3. Jimly Asshiddiqie, "Partai Politik Dan Pemilu Sebagai Instrumen Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Vol.3, No.4, 2006, hlm 55.

4. Ramlan Surbakti, "Urgensi Kodifikasi UU Pemilu", *Harian Kompas*, 19 November 2015.

kursi-kursi yang dimenangkan oleh partai atau calon.<sup>5</sup>

Dalam sejarah kepemiluan, untuk pertama kalinya Indonesia mengadakan pemilihan umum kepala daerah (Pilkada) secara serentak pada tanggal 9 Desember 2015. Ada 269 daerah terdiri atas 9 provinsi, 36 kota, dan 224 kabupaten yang secara bersama-sama memilih kepala daerahnya pada Pilkada serentak 2015. Hal itu berarti sekitar 53% dari total 537 jumlah provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia melaksanakan pilkada secara serentak. Pelaksanaan pilkada itu sendiri didasarkan pada UU No.1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang dalam perkembangannya direvisi dengan UU No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas UU No.1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Untuk pilkada serentak ke-2, Indonesia akan melaksanakan di tahun 2017. Ada sekitar 101 daerah yang akan melaksanakan pilkada, dengan perincian pilkada Gubernur di tujuh provinsi yakni Aceh, Bangka Belitung, Banten, DKI Jakarta, Sulawesi Barat, Gorontalo dan Papua Barat. Sementara itu untuk pilkada pemilihan Bupati dan Wakil Bupati akan diadakan di 76 kabupaten dan pilkada Walikota dan Wakil Walikota diadakan di 18 kota.

Model pemilu serentak (*concurrent elections*) 2015 di Indonesia tersebut merupakan pemilu serentak pertama kali di Indonesia. Pemilu serentak adalah sistem pemilu yang melangsungkan beberapa pemilihan pada satu waktu secara bersamaan.<sup>6</sup> Benny Geys menulis bahwa sistem pemilu serentak sudah diterapkan di negara-negara yang telah lama menerapkan sistem demokrasi seperti Amerika Serikat dan

negara-negara di kawasan Eropa Barat.<sup>7</sup> Demikian juga di negara-negara di kawasan Amerika Latin.<sup>8</sup> Eropa Timur dan Eropa Timur,<sup>9</sup> juga sudah menggunakan pemilu serentak. Khusus untuk wilayah Asia Tenggara menurut Schraufnagel et al, sistem pemilu serentak dalam memilih presiden dan anggota legislatif sudah diterapkan di negara Philipina.<sup>10</sup>

Seperti dalam penyelenggaraan pemilu sebelumnya, pada pemilu serentak 2015 diwarnai oleh maraknya praktik politik uang. Kondisi tersebut diprediksi juga akan terjadi pada Pilkada serentak 2017. Atas dasar hal itu maka perlu dilakukan kajian tentang tantangan-tantangan dalam penanganan dugaan praktik politik uang pada Pilkada serentak 2017 berkaca pada pengalaman pilkada serentak 2015 dan upaya yang harus dilakukan terkait penanganan dugaan praktik politik uang dalam Pilkada 2017.

## B. Pembahasan

### 1. Pengertian Politik Uang

Secara umum, politik uang (*money politic*) diartikan sebagai upaya yang dilakukan seseorang dengan tujuan untuk mempengaruhi orang lain dengan menggunakan imbalan tertentu. Imbalan tersebut dapat berbentuk uang maupun barang tertentu. Sependapat dengan hal itu, Yusril Ihza Mahendra sebagaimana dikutip oleh Indra Ismawan menyatakan bahwa *money politic* dilakukan dengan tujuan untuk mempengaruhi massa pemilu dengan imbalan materi.<sup>11</sup> Johny Lomulus mengangap politik uang merupakan kebijaksanaan dan atau tindakan memberikan sejumlah uang kepada pemilih atau pimpinan partai politik agar masuk sebagai calon kepala daerah yang

5. Kacung Marijan, 2012, *Sistem Politik di Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pada Masa Orde Baru*, Jakarta, Kencana, hlm 91.

6. Benny Geys, "Explaining Voter Turnout: A Review of Aggregate-Level Research", in *Electoral Studies*, Vol.25, Issue 4, December 2006, hlm 652.

7. *Ibid*, pp. 637-663.

8. David Samuels, "Concurrent Elections, Discordant Results: Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil", *Comparative Politics Journal*, October 2000, pp. 1-20.

9. Tatiana Kostadinova and Timothy J. Power, "Does Democratization Depress Participation? Voter Turnout in the Latin American and Eastern European Transitional Democracies", *Journal Political Research Quarterly*, Vol.60, Issue 3, September 2007, pp. 363-377.

10. Schraufnagel, Scott, Michael Buehler, dan Maureen Lowry-Fritz, "Voter Turnout in Democratizing Southeast Asia: A Comparative Analysis of Electoral Participation in Five Countries", *Taiwan Journal of Democracy*, Vol.10, No.1, July 2014, pp. 1-22.

11. Indra Ismawan, 1999, *Money Politics Pengaruh Uang Dalam Pemilu*, Yogyakarta, Media Presindo, hlm 4.

definitif dan atau masyarakat pemilih memberikan suaranya kepada calon yang bersangkutan pemberi bayaran atau bantuan tersebut.<sup>12</sup> Selanjutnya Gary Goodpaster menulis bahwa politik uang itu bagian dari korupsi yang terjadi dalam proses Pemilu. Politik uang pada dasarnya merupakan transaksi suap-menyuap yang dilakukan oleh seorang calon dengan tujuan untuk mendapatkan keuntungan suara dalam pemilihan.<sup>13</sup>

Dari sisi peraturan perundangan yang terkait dengan pilkada, tidak ditemukan pengertian tentang politik uang. Namun demikian terdapat norma larangan yang dikatakan sebagai politik uang, yakni Pasal 47 UU No.1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Pasal 47 menyatakan:

- (1). Partai Politik atau gabungan Partai Politik dilarang menerima imbalan dalam bentuk apapun pada proses pencalonan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
- (2) Dalam hal Partai Politik atau gabungan Partai Politik terbukti menerima imbalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang bersangkutan dilarang mengajukan calon pada periode berikutnya di daerah yang sama.
- (3) Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang menerima imbalan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus dibuktikan dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- (4) Setiap orang atau lembaga dilarang memberi imbalan kepada Partai Politik atau gabungan Partai Politik dalam bentuk apapun dalam proses pencalonan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
- (5) Dalam hal putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap menyatakan setiap orang atau lembaga terbukti memberi imbalan pada proses

pencalonan Gubernur, Bupati, atau Walikota maka penetapan sebagai calon, calon terpilih, atau sebagai Gubernur, Bupati, atau Walikota dibatalkan.

Pasal 73 menjelaskan: (1).Calon dan/atau tim Kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi Pemilih; (2). Calon yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai calon oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dan dikenai sanksi pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan; (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.

Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa praktik politik uang dapat didefinisikan sebagai bentuk pemberian dalam bentuk apapun dari peserta pemilihan kepada masyarakat pemilih dengan tujuan untuk mendapatkan banyak suara.

## **2. Lembaga Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)**

Lembaga Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) merupakan salah satu penyelenggara Pemilu di Indonesia selain KPU. Penjelasan mengenai Bawaslu pemilu ini dapat ditemukan dalam UU No.1 Tahun 2015 jo UU No.15 Tahun 2011. Pada Pasal 1 angka (7) UU No.1 Tahun 2015 dinyatakan bahwa Badan Pengawas Pemilihan Umum adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara hierarki kelembagaan, Bawaslu terdiri dari Bawaslu (RI) yang berkedudukan di Jakarta; Bawaslu Provinsi berkedudukan di provinsi; Panwaslu

12. Johny Lomulus, "Sikap Pemilih terhadap Pasangan Calon Menjelang Pilkada Langsung di Kota Bitung dalam Demokrasi Mati Suri", *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 4, No. 1, 2007, LIPI, hlm 35.

13. Gary Goodpaster, 2001, *Refleksi tentang Korupsi di Indonesia*, Jakarta, USAID, hlm 14.

Kabupaten/Kota berkedudukan di Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan berkedudukan di Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan berkedudukan di Kelurahan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri berkedudukan di Luar Negeri.

Adapun tugas Bawaslu dinyatakan dalam Pasal 73 UU No.15 Tahun 2011 yakni melakukan pengawasan penyelenggaraan pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya Pemilu yang demokratis. Penjabaran secara rinci dari tugas tersebut meliputi: (1). mengawasi persiapan penyelenggaraan Pemilu; (2). mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu; (3). mengelola, memelihara dan merawat arsip dokumen serta melakukan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh Bawaslu dan ANRI. Dalam melaksanakan tugasnya, Bawaslu berwenang:

- a. Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;
  - b. Menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi Pemilu dan mengkaji laporan dan temuan, serta merekomendasikannya kepada yang berwenang;
  - c. Menyelesaikan sengketa Pemilu;
  - d. Membentuk Bawaslu Provinsi;
  - e. Mengangkat dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi; dan
  - f. Melaksanakan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3. Tantangan Penanganan Praktik Politik Uang Pada Pilkada Serentak 2017, Berdasar Pengalaman Pilkada Serentak 2015**

Penyelenggaraan pilkada serentak 2017 menurut versi KPU rencananya akan dimulai pada tanggal 3 Agustus 2016 yaitu *tahapan penyerahan syarat dukungan perseorangan hingga 8 Maret-10 Maret 2017 tahap penetapan calon terpilih tanpa sengketa*. Sementara itu dasar hukum yang akan digunakan (karena belum ada peraturan baru hingga saat ini) tentunya UU No.1 Tahun 2015 jo UU No.8 Tahun 2015, sama seperti

pada pilkada 2015. Jadi dengan demikian dapat dikatakan penanganan dugaan praktik politik uang masih sama dengan pada waktu pilkada serentak 2015.

Data di Bawaslu RI menunjukkan ada 929 laporan kasus praktik politik uang pada Pilkada serentak 2015. Hal ini menunjukkan jumlah kasus politik uang termasuk tinggi. Kondisi yang sama juga terjadi di Jawa Tengah. Berdasarkan data di Bawaslu Provinsi Jawa Tengah, selama Pilkada 2015 yang dilaksanakan di 21 kabupaten/kota, dugaan pelanggaran yang banyak terjadi berupa pelanggaran politik uang. Bawaslu dan Panwaslu menerima sebanyak 85 laporan maupun temuan dugaan pelanggaran politik uang. Namun demikian banyaknya kasus tersebut tidak sebanding dengan jumlah kasus yang bisa diproses di pengadilan. Menurut data di Bawaslu RI, dari 929 kasus hanya ada 3 kasus dugaan praktik politik uang yang dapat diproses hingga pengadilan, sedangkan di Jawa Tengah dari 85 kasus yang ada tidak satupun yang bisa diproses hingga pengadilan.

Praktik politik uang termasuk dalam tindak pidana pemilihan. Oleh karena itu penanganannya dilakukan mengikuti prosedur penanganan tindak pidana pemilihan yang melibatkan 2 (dua) instansi lain yaitu kejaksaan dan kepolisian. Ketiganya tergabung dalam lembaga yang dinamakan dengan Sentra Gakkumdu (Sentra Penegakan Hukum Terpadu). Lembaga ini hanya terdapat di tingkat kabupaten/kota, provinsi dan di tingkat pusat (RI).

Proses penegakan hukum untuk tindak pidana pemilihan pada Pilkada serentak 2015 dimulai dari adanya temuan/laporan masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 134 UU No.8 Tahun 2015:

- (1) Bawaslu, Bawaslu provinsi, Panwas kabupaten/kota, Panwas kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas TPS menerima laporan pelanggaran pemilihan pada setiap tahapan penyelenggaraan pemilu;
- (2) Laporan pelanggaran pemilihan dapat disampaikan oleh: a. WNI yang memiliki hak pilih pada pemilihan setempat; b. Pemantau pemilihan atau; c. Peserta pemilihan.



- (3) Laporan pelanggaran pemilihan disampaikan secara tertulis paling sedikit memuat: a. Nama dan alamat pelapor; b. Pihak terlapor; c. Waktu dan tempat kejadian perkara; d. Uraian kejadian.
- (4) Laporan pelanggaran disampaikan paling lambat 7 (tujuh) hari sejak diketahui dan atau ditemukannya pelanggaran pemilihan;
- (5) Dalam hal laporan pelanggaran pemilihan setelah dikaji terbukti kebenarannya maka Bawaslu provinsi, Panwas kabupaten/kota, Panwas kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas TPS wajib menindaklanjuti laporan paling lama 3 (tiga) hari sejak laporan diterima;
- (6) Dalam hal diperlukan, Bawaslu provinsi, Panwas kabupaten/kota, Panwas kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas TPS dapat meminta keterangan tambahan dari pelapor paling lama 2 (dua) hari.

Temuan/laporan yang sudah ditindak lanjuti oleh Bawaslu kemudian dibuatkan dalam suatu kajian. Jika hasil kajian menyimpulkan laporan atau temuan pelanggaran pemilihan itu memenuhi unsur tindak pidana pemilihan maka Bawaslu akan berkoordinasi dengan anggota sentra gakkumdu lainnya yakni kejaksanaan dan kepolisian guna membahas kasus tersebut. Jika Sentra Gakkumdu memutuskan kasus bisa diproses lebih lanjut maka dalam waktu 1X24 jam setelah keputusan tersebut, Bawaslu harus segera melimpahkan berkas kasus itu ke penyidik kepolisian (sesuai dengan tingkatannya). Sebaliknya jika keputusan Sentra Gakkumdu terhadap kasus tersebut tidak dapat dilanjutkan maka proses penanganan kasus akan dihentikan. Pelapor akan diberi surat yang berisi status laporan. Seluruh hasil rapat pembahasan di Sentra Gakkumdu akan dituangkan dalam sebuah Berita Acara yang dinamakan form SG3.

Proses penanganan tindak pidana pemilihan termasuk dalam proses yang cepat. Waktu penanganan oleh Bawaslu paling lama 5 (lima) hari, itupun sudah termasuk waktu

pembahasan dengan Sentra Gakkumdu. Penanganan tidak boleh melebihi batasan waktu yang sudah ditetapkan oleh Undang-Undang karena jika melebihi batas waktu maka kasus menjadi kadaluarsa dan berakibat tidak dapat diproses lebih lanjut. Pihak kepolisian mempunyai waktu selama 14 hari untuk melimpahkan berkas perkara ke jaksa penuntut umum. Selanjutnya jaksa menilai berkasnya, dan bilamana dirasakan berkas kurang lengkap maka berkas akan dikembalikan ke penyidik kepolisian untuk segera dilengkapi datanya. Proses selanjutnya paling lama 3 (tiga) hari sejak laporan diterima, penyidik harus menyampaikan kembali berkas perkara kepada penuntut umum. Paling lama 5 (lima) hari sejak berkas diterima, penuntut umum harus melimpahkan berkas perkara ke Pengadilan Negeri (Pasal 146 UU No.1 Tahun 2015).

Pengadilan Negeri (PN) harus memeriksa, mengadili dan memutus perkara dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya berkas perkara. Peluang permohonan banding atas putusan PN diajukan paling lama 3 (tiga) hari sejak pembacaan putusan. Jika upaya banding diterima, PN harus melimpahkan berkas perkara permohonan banding kepada Pengadilan Tinggi (PT) paling lama 3 (tiga) hari sejak permohonan banding diterima. Selanjutnya PT memeriksa dan memutus perkara paling lama 7 (tujuh) hari setelah diterimanya permohonan banding. Putusan PT merupakan putusan terakhir, final dan mengikat (Pasal 148 UU No.1 Tahun 2015).

Praktiknya, proses penanganan kasus-kasus praktik politik uang di Pilkada serentak 2015 sangat sulit. Hal ini disebabkan oleh kendala kendala *pertama*, berupa tidak adanya norma sanksi pidana untuk tindak pidana politik uang. Larangan praktik politik uang (*money politic*) secara implisit dinyatakan dalam Pasal 47 UU No.1 Tahun 2015:

- (1) Bawaslu, Bawaslu provinsi, Panwas kabupaten/kota, Panwas kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas TPS menerima laporan pelanggaran pemilihan pada setiap

- tahapan penyelenggaraan pemilu;
- (2) Laporan pelanggaran pemilihan dapat disampaikan oleh: a. WNI yang memiliki hak pilih pada pemilihan setempat; b. Pemantau pemilihan atau; c. Peserta pemilihan.
  - (3) Laporan pelanggaran pemilihan disampaikan secara tertulis paling sedikit memuat: a. Nama dan alamat pelapor; b. Pihak terlapor; c. Waktu dan tempat kejadian perkara; d. Uraian kejadian.
  - (4) Laporan pelanggaran disampaikan paling lambat 7 (tujuh) hari sejak diketahui dan atau ditemukannya pelanggaran pemilihan;
  - (5) Dalam hal laporan pelanggaran pemilihan setelah dikaji terbukti kebenarannya maka Bawaslu provinsi, Panwas kabupaten/kota, Panwas kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas TPS wajib menindaklanjuti laporan paling lama 3 (tiga) hari sejak laporan diterima;
  - (6) Dalam hal diperlukan, Bawaslu provinsi, Panwas kabupaten/kota, Panwas kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas TPS dapat meminta keterangan tambahan dari pelapor paling lama 2 (dua) hari.
- Kemudian dalam Pasal 73 UU No.1 Tahun 2015:
- (1) Calon dan atau tim kampanye *dilarang menjanjikan dan atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih.*
  - (2) Calon yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) *berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai calon* oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dan dikenai sanksi pidana sesuai dengan peraturan perundangan.
  - (3) *Tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran* sebagaimana dimaksud pada ayat (1) *berdasarkan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pidana* sesuai dengan peraturan perundang-

undangan.

Atas dasar ketentuan tersebut, penerapan sanksi administrasi yang berupa pembatalan penetapan bagi calon yang melakukan politik uang harus dibuktikan dengan adanya putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Putusan dapat dijatuhkan jika terdapat norma sanksi pidananya. Namun demikian dalam UU No.1 Tahun 2015 jo UU No.8 Tahun 2015 tidak ditemukan adanya norma sanksi pidana untuk tindak pidana tersebut. Akibatnya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap sebagaimana yang disyaratkan oleh ketentuan Pasal 73 ayat (2) tidak bisa dijatuhkan karena tidak ada norma sanksi pidananya. Akibat selanjutnya jika putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap tidak bisa dijatuhkan maka sanksi administrasi berupa pembatalan penetapan calon yang terbukti melakukan praktik politik uang juga tidak dapat dilakukan. Jadi dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pelaku praktik politik uang dalam pilkada serentak 2015 tidak bisa dijerat oleh hukum.

Kondisi dimana regulasi tidak mendukung dalam penegakan hukum tindak pidana politik uang mempersulit Bawaslu menangani kasus dugaan praktik politik uang. Kendala inilah yang mengakibatkan kasus praktik politik uang jarang bisa diproses hingga pengadilan. Ketidakberdayaan dalam penanganan kasus menjadi peluang peserta pemilu maupun tim kampanye melakukan praktik politik uang dengan leluasa sehingga praktik politik uang marak terjadi.

Sebenarnya ada upaya mengajukan alternatif lain yang dapat digunakan yakni Kitab UU Hukum Pidana (KUHP) ketika UU No.1 Tahun 2015 tidak bisa diharapkan dalam penegakan hukum kasus praktik politik uang. Pasal 149 ayat (1) KUHP menyatakan:

- (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 tertentu, diancam dengan pidana penjara paling lama 9 bulan atau

pidana denda paling lama empat ribu lima ratus rupiah.

- (2) Pidana yang sama diterapkan kepada pemilih, yang dengan menerima pemberian atau janji, mau disuap.

Hal yang menarik dari Pasal 149 adalah pengenaan hukuman bagi unsur pihak pemberi dan penerima suap. Kemudian secara kontekstual pengertian “politik uang” dalam KUHP meliputi unsur “agar pemilih tidak memakai hak pilih” dan “agar pemilih memakai hak pilih dengan cara tertentu”. Tidak ada unsur “agar memilih pasangan calon tertentu” sebagaimana unsur yang terdapat dalam Pasal 47 dan Pasal 73 UU No.1 Tahun 2015. Namun dalam perkembangannya, Pasal 149 KUHP tidak digunakan untuk menjerat para pelaku praktik politik uang di Pilkada serentak 2015.

Upaya lain dalam rangka mencari solusi penanganan kasus praktik politik uang juga pernah dilakukan melalui gugatan uji materi UU No.1 Tahun 2015 di Mahkamah Konstitusi (MK) oleh Yanda Zaihfirni Ishak, Heriyanto dan Ramdansyah. Pasal 47 ayat (2) dan ayat (5) UU No.1 Tahun 2015 merupakan salah satu pasal yang dipermasalahkan dalam gugatan tersebut. Namun MK dalam Putusannya No.51/PUU-XIII/2015 tanggal 9 Juli 2015, berpendapat dalil pemohon sepanjang untuk pengujian Pasal 47 ayat (2) dan ayat (5) tidak beralasan menurut hukum.

*Kedua* adalah kendala karena keterbatasan kewenangan yang dimiliki oleh Bawaslu. Bawaslu dibentuk berdasarkan UU No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Kewenangan utama yang dimiliki lembaga ini adalah melakukan pengawasan pada setiap tahapan pemilu. Sebaliknya di bidang penanganan pelanggaran, lembaga ini sebenarnya memiliki kewenangan terbatas. Kewenangan yang tidak dimiliki antara lain seperti kewenangan dalam proses penyidikan dan penyelidikan. Ketika terlapor diundang untuk klarifikasi oleh Bawaslu, banyak terlapor yang dengan sengaja tidak mau hadir (meskipun telah diundang secara formal tertulis hingga 3 (tiga) kali pemanggilan). Di satu sisi, ketiadaan kewenangan upaya paksa

pemanggilan mengakibatkan terlapor tidak bisa dipaksa untuk hadir. Di sisi lain, Bawaslu hanya memiliki waktu penanganan paling lama 5 (lima) hari. Akibat ketidakhadiran terlapor, batas waktu penanganan oleh Bawaslu habis sehingga kasus menjadi kadaluarsa.

Kendala *ketiga*, adanya perbedaan persepsi dalam Sentra Gakkumdu. Perbedaan persepsi seolah telah menjadi semacam cap yang sulit dihapus karena senantiasa menghantui dalam setiap penyelenggaraan pemilu. Ada yang berpendapat hal itu disebabkan oleh adanya ego sektoral dalam diri masing-masing lembaga, tidak adanya komitmen dalam penegakan hukum pemilu dan juga tidak adanya daya tarik untuk menangani kasus pidana pemilu. Untuk mengatasi hal itu sebenarnya dibutuhkan *standard operating procedure* (SOP) yang jelas dalam penanganan dugaan tindak pidana pemilu. Praktiknya, keluarnya SOP penanganan pelanggaran pidana pemilu seringkali terlambat, dalam arti pemilu sudah berlangsung tetapi SOP belum jadi. Hal ini berakibat bisa menghambat kinerja Sentra Gakkumdu dalam penanganan tindak pidana pemilihan, termasuk praktik politik uang.

#### **4. Upaya dalam Penanganan Dugaan Praktik Politik Uang Pada Pilkada 2017**

Besar harapan masyarakat, pilkada serentak ke-2 tahun 2017 akan berjalan lebih baik dibanding Pilkada 2015. Oleh karena itu, berkaitan dengan praktik politik uang perlu ada upaya-upaya sebagai berikut:

- a. Melakukan revisi UU Pilkada. Pemilu merupakan suatu sistem yang meliputi (1). *electoral regulation*; (2). *electoral process* dan (3). *electoral law enforcement*.<sup>14</sup> Ketiganya merupakan satu kesatuan. Jika *electoral regulation* tidak baik maka akan berdampak pada *electoral law enforcement* yang tidak bisa berjalan. *Electoral process*nya juga menjadi tidak berkualitas. Maka dari itu UU Pilkada yang ada sekarang yaitu UU No.1 Tahun 2015 jo UU No.8 Tahun 2015 harus dilakukan revisi, khususnya terkait dengan norma tentang sanksi tindak pidana politik

<sup>14</sup>. J.Prihatmoko, 2005, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, Sistem Dan Problematika Penerapan Di Indonesia*, Semarang, Pustaka Pelajar & LP3M Univ. Wahid Hasyim, hlm 45.

uang.

- b. Pemberian kewenangan penuh Bawaslu dalam penanganan pidana pemilihan, termasuk praktik politik uang.

Keberadaan Bawaslu tanpa dilengkapi dengan kewenangan penuh menyebabkan kinerja lembaga ini menjadi tidak maksimal. Pemberian kewenangan penuh akan mempermudah dan mempercepat penanganan tindak pidana pemilihan, termasuk praktik politik uang. Selain itu juga akan meningkatkan kredibilitas (*credibility*) lembaga ini sebagai sebuah pengawas pemilu yang benar-benar dapat diandalkan untuk mewujudkan pemilu yang berintegritas.

### C. Simpulan

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa tantangan dalam penanganan dugaan praktik politik uang pada Pilkada serentak 2017 tidak berjalan efektif jika regulasi yang ada tidak mendukung, keterbatasan kewenangan yang dimiliki Bawaslu dan perbedaan persepsi dalam Sentra Gakkumdu. Upaya yang harus dilakukan terkait penanganan dugaan praktik politik uang dalam Pilkada 2017 adalah melakukan revisi UU No.1 Tahun 2015 jo UU No.8 Tahun 2015 khususnya yang terkait dengan norma sanksi praktik politik uang dan pemberian kewenangan penuh kepada Bawaslu dalam penanganan tindak pidana pemilihan.

### Daftar Pustaka

- Arrsa Ria Cassmi, "Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Vol.11, No.3, September 2014, pp. 515-537.
- Asshiddiqie Jimly, 2006, "Partai Politik Dan Pemilu Sebagai Instrumen Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Vol.3, No.4.
- Fachrudin Achmad, 2013, *Jalan Terjal Menuju Pemilu 2014, Mengawasi Pemilu Memperkuat Demokrasi*", Jakarta, Gramedia Utama Publishindo.
- Goodpaster Gary, 2001, *Refleksi tentang Korupsi di Indonesia*, Jakarta, USAID.
- Geys Benny, "Explaining Voter Turnout: A Review of Aggregate-Level Research", *Electoral Studies Journal*, Vol.25, Issue 4, December 2006.
- Kostadinova Tatiana and Timothy J. Power, "Does Democratization Depress Participation? Voter Turnout in the Latin American and Eastern European Transitional Democracies", *Journal Political Research Quarterly*, Vol.60, Issue 3, September 2007, pp. 363-377.
- Lomulus Johny, "Sikap Pemilih terhadap Pasangan Calon Menjelang Pilkada Langsung di Kota Bitung dalam Demokrasi Mati Suri", *Jurnal Penelitian Politik* Vol. 4 No. 1 2007, LIPI.
- Marijan Kacung, 2012, *Sistem Politik di Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pada Masa Orde Baru*, Jakarta, Kencana.
- Prihatmoko J., 2005, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, Sistem Dan Problematika Penerapan Di Indonesia*, Semarang, Pustaka Pelajar & LP3M Univ. Wahid Hasyim.
- Surbakti Ramlan, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.
- Surbakti Ramlan, "Urgensi Kodifikasi UU Pemilu", *Harian Kompas*, 19 November 2015.
- Samuels David, "Concurrent Elections, Discordant Results: Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil", *Comparative Politics Journal*, October 2000, pp. 1-20.



Schraufnagel, Scott, Michael Buehler, dan Maureen Lowry-Fritz, "Voter Turnout in Democratizing Southeast Asia: A Comparative Analysis of Electoral Participation in Five Countries", *Taiwan Journal of Democracy*, Vol.10, No.1, July 2014, pp. 1-22.

UU No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu No.1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

UU No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu No.1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang.