



Politik Hukum Pengaturan Larangan Politik Uang (*Money Politic*) dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Aghniatus Shelly Nabilah¹, Rahmat Muhajir Nugroho^{2*}

^{1 2} Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan, Indonesia

*Corresponding Author: rahmat.nugroho@law.uad.ac.id

Histori Artikel	Abstrak
Masuk: 15 Jan 2025 Review: 30 Jan 2025 Diterima: 15 Feb 2025 Terbit: 15 Feb 2025	<p>Secara normatif persoalan politik uang telah diatur dalam Undang-Undang Pemilu, namun tidak mudah menerapkan ketentuan politik uang tersebut dalam kasus konkret ketika Pemilu berlangsung. Permasalahan bermula dari pengaturan norma politik uang dalam Undang-Undang Pemilu yang tidak tegas dan tidak komprehensif. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui politik hukum pengaturan larangan <i>money politic</i> dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, dengan menggunakan sumber data sekunder berupa bahan hukum. Metode pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan studi pustaka, melalui penelusuran peraturan perundang-undangan, risalah sidang, buku-buku referensi, artikel jurnal, laporan penelitian, serta dokumen pendukung lainnya. Analisis data menggunakan analisis data kualitatif, dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembentukan aturan mengenai larangan <i>money politic</i> sejak proses pembahasan sudah mengalami pelemahan. Dalam prosesnya tidak ada pembahasan yang serius mengenai isu krusial <i>money politic</i>. Ketidakseriusan tersebut tercermin dari hasil pengaturan <i>money politic</i> yang mengalami kekaburan norma dan kekosongan hukum sehingga kesulitan dalam penegakan hukumnya. Pelemahan larangan <i>money politic</i> juga terlihat dari limitasi subjek hukum dan limitasi waktu pengaturan. Perlu dilakukan revisi UU 7/2017 dengan mengatur larangan <i>money politic</i> secara komprehensif, guna mempermudah penegakan hukum terhadap tindakan <i>money politic</i>.</p> <p>Kata Kunci: Politik Hukum; Pengaturan; Politik Uang; Pemilu.</p>



Article's History	Abstract
<p>Received: 15 Jan 2025 Reviewed: 30 Jan 2025 Accepted: 15 Feb 2025 Published: 15 Feb 2025</p>	<p><i>Normatively, the issue of money politics has been regulated in the Election Law, but it is not easy to apply the provisions of money politics in concrete cases when the Election takes place. The problem begins with the regulation of money politics norms in the Election Law which are not firm and not comprehensive. This study aims to determine the legal policy of the regulation of the prohibition of money politics in Law Number 7 of 2017 concerning Elections. This type of research is normative legal research, using secondary data sources in the form of legal materials. The method of collecting legal materials is carried out by literature study, through tracing laws and regulations, trial minutes, reference books, journal articles, research reports, and other supporting documents. Data analysis uses qualitative data analysis, with a legislative approach and a conceptual approach. The results of the study show that the formation of regulations regarding the prohibition of money politics has been weakened since the discussion process. In the process, there was no serious discussion regarding the crucial issue of money politics. This lack of seriousness is reflected in the results of the regulation of money politics which experience unclear norms and legal vacuums so that it is difficult to enforce the law. The weakening of the prohibition of money politics is also seen from the limitation of legal subjects and the limitation of the time of regulation. It is necessary to revise Law 7/2017 by regulating the prohibition of money politics comprehensively, in order to facilitate law enforcement against money politics.</i></p> <p>Keywords: Legal Politics; Regulation; Money Politics; Elections.</p>

All articles are published online in
<http://journal2.uad.ac.id/index.php/adlp/>

Pendahuluan

Indonesia menganut kedaulatan rakyat, dengan konsekuensi legitimasi konstitusi dikendalikan oleh rakyat (Asshiddiqie, 2021: 18). Kedaulatan rakyat merupakan hak yang dijamin oleh konstitusi, hal tersebut sejalan dengan ciri dari Indonesia yang menganut konsep negara hukum. Negara hukum melekat dengan konsepsi kedaulatan rakyat (demokrasi), yakni mendudukan rakyat pada tempat strategis dalam menentukan kebijakan



penyelenggaraan negara, terkhusus dalam penentuan pemimpin negara yang secara langsung dipilih oleh rakyat (Hamid, 2016: 305).

Pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), telah terjadi pergeseran makna kedaulatan rakyat. Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Pelaksana kedaulatan rakyat semula berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat sepenuhnya, saat ini telah beralih ke berbagai kewenangan lembaga negara sesuai bunyi konstitusi dan sebagian kembali kepada rakyat melalui hak-hak politiknya. Hak politik tersebut salah satunya terimplementasi dalam hak dipilih atau memilih dalam Pemilihan Umum (Pemilu) (Nugroho, 2024: 1-2).

Pemilu merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara periodik. Pasal 22E ayat (1) menyatakan bahwa “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali” (UUD NRI, 1945). Jabatan pada lembaga-lembaga Negara yang dipilihpun telah ditentukan. Pasal 22E ayat (2) menyatakan bahwa “Pemilihan Umum dilaksanakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)” (UUD NRI, 1945). Pasal-Pasal tersebut menjadi landasan konstitusional penyelenggaraan Pemilu beserta regulasi turunannya, salah satunya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu (UU 7/2017). Menurut penjelasan umum UU 7/2017 dijelaskan bahwa rakyat memiliki kekuasaan, tanggung jawab, hak dan kewajiban secara demokratis dalam memilih pemimpin yang akan menjalankan roda pemerintahan, mengurus dan melayani masyarakat secara umum, serta memilih wakil rakyat sebagai kepanjangan tangan untuk menjadi pengawas dalam keberlangsungan pemerintahan (Undang-Undang Nomor 7/2017 Tentang Pemilihan Umum, 2017).

Pemilu merupakan proses pelaksanaan konsep demokrasi dari, oleh, dan untuk rakyat, dimana legitimasinya didapatkan melalui proses-proses Pemilihan (Sari, 2023). Legitimasi yang diberikan rakyat seyogyanya dapat dilaksanakan dengan proses yang benar, namun pada kenyataannya proses demokrasi seringkali tercederai oleh perilaku aktor-aktor politik yang hendak memenangkan kontestasi melalui cara-cara pragmatis yaitu *money politic*.



Money politic adalah sebuah usaha untuk memengaruhi pilihan pemilih (*voters*) atau penyelenggaraan Pemilu dengan imbalan berupa materi atau imbalan lain (Antikorupsi, 2023). Menurut Edward Aspinall & Mada Sukmajati sebagaimana dikutip Wahidah, dkk, *money politic* didefinisikan sebagai suatu ongkos dengan tujuan melindungi bisnis atau kepentingan politik tertentu atau membeli dukungan partai politik atau suara pemilih dengan penggantian upah (Wahidah et al., 2017: 2).

Larangan *money politic* telah diatur dalam Pasal 515 dan Pasal 523 UU 7/2017. Kedua Pasal *a quo* tidak hanya berisi larangan, tetapi juga disertai dengan ketentuan pidana. Merujuk pada Pasal 523 UU 7/2017, telah tercatat kategori waktu pelaksanaan *money politic* yakni, sebagai berikut: a) Pada saat masa kampanye (Pasal 523 ayat (1)); b) Pada saat masa tenang (Pasal 523 ayat (2)), dan c) Pada saat masa pemungutan suara (Pasal 523 ayat (3)) (Undang-Undang Nomor 7/2017 Tentang Pemilihan Umum, 2017).

Penelitian ini tidak bermaksud meneliti implementasi, pelanggaran serta penegakan hukum terhadap ketentuan politik uang pada masa Pemilu, tetapi lebih difokuskan pada penelusuran arah kebijakan (politik hukum) dan dinamika pada saat pembentukan Undang-Undang Pemilu yaitu UU 7/2017 khususnya ketentuan yang mengatur tentang politik uang (*money politics*). Menurut Mahfud MD(2010:5), politik hukum (legal policy), dapat diartikan sebagai arah hukum yang akan diberlakukan oleh negara guna meraih tujuan negara yang dapat berbentuk penyusunan aturan hukum baru dan penggantian terhadap hukum lama. Sedangkan Padmo Wahyono (Nugroho, 2024:19) menyatakan bahwa politik hukum merupakan kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.

Penelitian ini hendak mengetahui arah, bentuk maupun isi dari UU 7/2017 yang mengatur tentang *money politic*. Sebab, kasus *money politic* sangat marak terjadi pada saat penyelenggaraan Pemilu, namun penindakan dan penegakan hukum terhadap kasus *money politic* tersebut sangat lemah. Hal ini selaras dengan hasil riset Universitas Gadjah Mada (UGM) pada 2019 yang menyebut bahwa praktik *money politic* sudah menjadi semacam budaya. Begitu juga dengan kajian Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN) pada 2019, yang menemukan bahwa 47,4 persen masyarakat membenarkan masih ada praktik *money politic* dalam Pemilu 2019, dan 46,7 persen masyarakat menganggap hal ini wajar (Perludem, 2024).



Penelitian serupa telah dilakukan oleh peneliti lain oleh Fariz Rifando dan Andy Omar dengan judul “Politik Hukum Pengaturan Terhadap Politik Uang (*Money Politic*) dalam Undang-Undang Pemilihan Umum Pasca Reformasi” (Rifando, 2019). Penelitian tersebut membahas mengenai peran Bawaslu dalam mengartikan pengaturan *money politic* menurut UU 7/2017 dalam melaksanakan tugas dan wewenang pengawasan. Adapun hasil penelitian memuat tiga hal yakni: a) UU 7/2017 telah memperlihatkan pengaturan *money politic* kendati pengaturannya hanya mengkriminalisasi pelaku aktif; b) pengaturan norma yang dalam Pasal 95 huruf c, kewenangan Bawaslu dalam melangsungkan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran *money politic* merupakan hal yang positif; dan c) kriminalisasi terhadap *money politic* pasif sangat perlu dilakukan untuk mewujudkan Pemilu yang berkualitas melalui revisi UU 7/2017 dengan menempatkan pelanggaran praktek *money politic* sebagai pelanggaran yang harus diberantas. Penelitian tersebut membahas mengenai peran Bawaslu dalam mengartikan *money politic*, berbeda dengan Penulis yang mencoba membidik *money politic* dalam proses perumusannya.

Penulis menduga akar masalahnya bukan hanya pada aspek implementasi regulasinya namun pada aturan hukumnya. Terdapat permasalahan dalam penormaan ketentuan politik uang pada UU 7/2017 sehingga ketentuan tersebut sulit untuk diterapkan. Salah satu permasalahannya adalah dalam UU 7/2017 belum diatur secara rinci mengenai definisi, bentuk serta jenis dalam larangan *money politic*. Hal itu menyebabkan terjadinya kekosongan hukum (*recht vacuum*) atau ketiadaan peraturan. Kekosongan hukum terjadi karena belum diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan. Akibat dari kekosongan hukum ialah ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*). Oleh karena itu, penulis tertarik untuk meneliti faktor-faktor penyebab kelemahan norma *money politic* dan memberikan gagasan perbaikan terhadap aturan tersebut.

Metode

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan sumber data sekunder meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Adapun Pengumpulan data dalam penulisan ini dilakukan dengan cara studi pustaka. Diawali dengan kegiatan menelusuri peraturan perundangan-undangan kemudian sumber referensi berupa buku, jurnal, laporan penelitian, serta dokumen pendukung lainnya yang relevan dengan topik penelitian. Penelitian ini menggunakan analisis data kualitatif, dengan pendekatan perundangan-undangan dan pendekatan konseptual.



Guna memudahkan memahami metode yang digunakan dalam penelitian ini dapat dibaca pada Gambar 1.



Gambar 1. Metode

Hasil dan Pembahasan **Lahirnya Money Politic di Indonesia**

Sistem pemilihan tertua di Indonesia adalah sistem pemilihan kepala desa, tidak ada kejelasan mengenai kapan masyarakat Jawa memilih kepala desa secara langsung (Abdurakhman & Sunarti, 2023: 301). Sistem pemilihan kepala desa, pada mulanya sangat sederhana yakni, masyarakat desa berkumpul, lalu menunjuk salah seorang diantara calon untuk menjadi kepala desa (Abdurakhman & Sunarti, 2023: 303). Namun dalam perjalanan, rakyat ditekan dan dipaksa untuk memilih calon kepala desa yang terdiri dari orang-orang kaya, jawara, serta pencuri, sehingga proses pemilihan bukan karena kehebatan dan kebaikan calon kepala desa, tetapi karena rasa takut (Abdurakhman & Sunarti, 2023: 304).

Dinamika politik pada saat pemilihan kepala desa sangat beragam. Calon kepala desa menyiapkan jamuan selama 1 (satu) hingga 2 (dua) bulan menjelang pelaksanaan pemilihan kepala desa atau dikenal dengan istilah buka meja atau gelar taplak (Abdurakhman & Sunarti, 2023: 305). Pada jamuan tersebut, setiap orang berhak makan, minum serta merokok sepuasnya, makin royal menu yang disajikan maka, semakin banyak orang yang datang. Lalu sehari sebelum pelaksanaan pemilihan, calon kepala desa akan memberikan uang kepada pemilih dengan tujuan pemilih dapat memilih dirinya. Tidak berhenti di situ, pemilih yang sudah diberi uang, dikerangkeng dalam rumah calon kepala desa hingga waktu pemilihan berlangsung, tujuannya untuk mencegah pengingkaran oleh pemilih. Pembagian uang tidak hanya diberikan kepada pemilih tetapi juga kepada pejabat yang menentukan kelolosan calon kepala desa yakni wedana atau asisten wedana (camat). Melalui pemberian sejumlah uang, dimaksudkan agar camat dapat meloloskan dirinya sebagai calon kepala desa. Tidak hanya kepada wedana, pemberian uang juga diberikan kepada asisten camat karena, asisten camat dapat memengaruhi para pemilih dalam proses pemilihan calon kepala desa (Abdurakhman & Sunarti, 2023: 305).



Kegiatan di atas diketahui sebagai politik transaksional. Politik transaksional merupakan istilah yang digunakan oleh warga Indonesia dalam menerapkan segala jenis praktek dan perilaku korupsi dalam Pemilu mulai dari pembelian suara (*vote buying*) hingga kegiatan haram (*racketeering*) lainnya (Solihah, 2016: 100).

Dinamika Pengaturan Larangan *Money Politic* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

Lahirnya UU 7/2017 akibat dari gagasan pelaksanaan Pemilu serentak pada tahun 2019 sesuai dengan amanat Putusan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 13/PUU-XI/2013. Adapun metode dan teknik perundang-undangan yang digunakan dalam UU 7/2017 merupakan penyederhanaan dan penyelarasan serta penggabungan dari 3 (tiga) UU sebelumnya yakni, UU 42/2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, UU 15/2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, serta UU 8/2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Undang-Undang Nomor 7/2017 Tentang Pemilihan Umum, 2017). Lebih lanjut UU *a quo* merupakan jawaban atas dinamika politik terkait pengaturan penyelenggaraan dan peserta Pemilu, sistem pemilihan, manajemen Pemilu, dan penegakkan hukum (Undang-Undang Nomor 7/2017 Tentang Pemilihan Umum, 2017).

Pada 13 Februari 2017 dilakukan Rapat Kerja (Raker) Ke-4 Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang (RUU) Tentang Penyelenggaraan Pemilu dengan agenda pembahasan isu-isu penting terkait RUU Penyelenggaraan Pemilu. Dalam rapat tersebut M. Lukman Edy, dari Fraksi PKB selaku ketua rapat menyampaikan terdapat 16 isu krusial, salah satunya *money politic* partai (Risalah Raker Ke-4 Pansus RUU Penyelenggaraan Pemilu, 2016). Menurut Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Tjahjo Kumolo masalah-masalah politik instan dicirikan dengan maraknya politik uang (Risalah Raker Ke-1 Pansus RUU Penyelenggaraan Pemilu, 2016), pernyataan tersebut sebagai salah satu alasan *money politic* menjadi isu krusial dalam sudut pandang pemerintah.

Ketika Rapat Dengar Pendapat (RDP) Ke-1 Pada 7 Desember 2016 Ketua DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu) yang dijabat oleh Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa gejala politik uang dahsyat dan sulit, karena kunci utamanya berada di dana partai (Risalah Rapat Dengar Pendapat Ke-1 Pansus RUU Penyelenggaraan Pemilu, 2016).



Dari beberapa pandangan di atas penulis melakukan penelaahan terhadap RDP. Risalah Dengar Pendapat Umum (RDPU) dan Risalah Rapat Kerja (Raker) Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, terdapat saran yang disampaikan Akhmad Muqowam selaku anggota DPD, bahwa *money politic* perlu diatur secara komprehensif dengan variabel yang jelas dan terukur, serta pengaturan sanksi yang tegas bagi pemberi dan penerima *money politic* (Risalah Raker Ke-1 Pansus RUU Penyelenggaraan Pemilu, 2016). Pernyataan di atas selaras dengan pendapat Toto Daryanto dari Fraksi PAN, pengaturan sanksi harus bersifat adil antara pemberi dan penerima, sehingga kedua subjek hukum tersebut takut akan terkena sanksi (Risalah Raker Ke-2 Pansus RUU Penyelenggaraan Pemilu, 2016). Pada intinya pendapat keduanya menghendaki pengaturan *money politic* yang jelas dan pengaturan sanksi yang tegas.

Dalam perjalanannya pembahasan *money politic* dibenturkan dengan sistem proporsional. Menurut Viva Yoga Mauladi dari Fraksi PAN menyatakan kedua sistem di atas sama-sama rentan (Risalah Raker Ke-5 Pansus RUU Penyelenggaraan Pemilu, 2017). Apabila dilaksanakan sistem proporsional tertutup maka Daerah pemilihan (Dapil) yang berpotensi meraih kemenangan Pemilu akan ikut serta, meskipun dengan caleg yang nomor urutnya berada di atas. Tetapi jika dilaksanakan sistem proporsional terbuka seluruh caleg memiliki harapan untuk mendapatkan suara. Lebih lanjut Viva mengatakan bahwa *pragmatisme money politic* cenderung lekat kepada sistem proporsional terbuka dibandingkan dengan sistem proporsional tertutup (Risalah Raker Ke-5 Pansus RUU Penyelenggaraan Pemilu, 2017).

Pernyataan di atas berbanding terbalik dengan Ahmad Baidowi dari Fraksi-PP ia menyampaikan bahwa, *money politic* mengancam kedua sistem proporsional, karena yang terjadi hanya pergeseran tempat permainan *money politic*. Argumentasi di atas didukung oleh Siti Masrifah dari Fraksi KB, jika sistem proporsional tertutup maka *money politic* akan dilakukan secara vertikal ke atas (pengurus partai politik) melalui pembelian nomor urut, sedangkan sistem proporsional terbuka pelaksanaan *money politic* dilaksanakan secara vertikal ke bawah (rakyat) melalui pembelian suara (Risalah Raker Ke-5 Pansus RUU Penyelenggaraan Pemilu, 2017).

Perdebatan mengenai *money politic* dalam sistem proporsional terbuka maupun tertutup pada Raker di atas, tidak ditemukan titik akhir dari asumsi pelanggaran *money politic* tersebut. Penulis tidak menemukan solusi yang



ditawarkan untuk meminimalisir tindakan *money politic* dalam kedua sistem proporsional tersebut.

Padahal dalam pembahasan pertama, penulis telah menuliskan kemunculan *money politic* di Indonesia, *money politic* bisa dikatakan sudah mendarah daging dalam kehidupan demokrasi di Indonesia, namun hingga pembahasan RUU Penyelenggaraan Pemilu, masih belum ada kesungguhan dalam meminimalisir tindakan *money politic*. Perlu kita sadari bersama bahwa, secara hukum (Naskah akademik dan Peraturan perundang-undangan beserta penjelasannya) tidak ada aturan khusus yang menyebutkan *money politic*. Namun melalui teori dari Edward Aspinall & Mada Sukmajati, *money politic* adalah sebuah usaha untuk memengaruhi pilihan pemilih (*voters*) atau penyelenggaraan Pemilu dengan imbalan berupa materi atau imbalan lain (Antikorupsi, 2023), maka kata “menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya” dapat diibartkan sebagai tindakan *money politic*.

Problematika *money politic* pada dasarnya tidak hanya perkara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih akan tetapi, dalam RDPU, juga disampaikan bahwa permasalahan juga berawal dari proses pencalonan, seperti yang disampaikan Wahidah Suaib, *money politic* dengan cara meloloskan calon untuk dapat menjadi calon peserta yang memenuhi syarat (Risalah Rapat Dengar Pendapat Umum Ke-4 Pansus RUU Penyelenggaraan Pemilu, 2017). Menurut Ririn Sefani pencalonan bisa dibeli, hal ini dikarenakan gagalnya partai politik dalam mendekatkan diri terhadap anggota dan masyarakat, hal tersebut menyebabkan Pemilu yang terjadi hanyalah transaksi belaka, memicu lahirnya pemimpin yang berakhir tragis di Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) (Risalah Rapat Dengar Pendapat Umum Ke-4 Pansus RUU Penyelenggaraan Pemilu, 2017).

Hubungan antara Karakter Hukum dan Konfigurasi Politik dalam Pengaturan Money Politic Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Penulis mengidentifikasi karakter larangan *money politic* dalam UU 7/2017, berdasarkan Teori Politik Hukum Mahfud MD dalam 9 (sembilan) indikator, sebagai berikut:

a. Tujuan Hukum

Tujuan dari UU 7/2017 adalah menyederhanakan, menyelaraskan, dan menggabungkan pengaturan pemilihan yang terdapat dalam tiga UU yang berbeda, yaitu UU 42/2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil



Presiden, UU 15/ 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan UU 8/2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta untuk menjawab dinamika politik terkait penyelenggara dan peserta Pemilu, sistem pemilihan, manajemen Pemilu, dan penegakan hukum dalam satu undang-undang (Undang-Undang Nomor 7/2017 Tentang Pemilihan Umum, 2017). Dapat penulis simpulkan UU 7/2017 merupakan omnibus law Pemilu. Omnibus law merupakan suatu konsep pembentukan kebijakan dengan cara penggabungan beberapa regulasi yang memiliki substansi pengaturan yang berbeda, menjadi satu peraturan dalam satu payung hukum (Humas, 2022).

Pengaturan mengenai larangan *money politic* dalam UU 7/2017 tidak termasuk ke dalam tujuan utama, sehingga dapat disimpulkan pengaturan pasal mengenai larangan *money politic* merupakan suatu ketertiban. Yang dimaksud ketertiban ialah masyarakat diharapkan tunduk dan patuh sebagaimana yang tertera dalam UU yakni untuk tidak melakukan *money politic* dalam tiga masa yakni saat kampanye, masa tenang, dan hari pelaksanaan pemilu. Seharusnya tujuan larangan *money politic* adalah keadilan, dimana hal ini tercipta keadilan bagi pemberi dan penerima *money politic* khususnya dalam penjatuhan sanksi, guna mewujudkan kepastian hukum diantara pemberi dan penerima.

b. Legitimasi

Dasar pembentukan dari pengaturan larangan *money politic* adalah ketertiban dalam proses Pemilu. Berdasarkan hal tersebut diartikan bahwa pembentuk UU lebih mengedepankan pertahanan melalui ketertiban padahal, pengaturan dan penegakkan tindakan *money politic* lebih utama.

c. Peraturan

Larangan *money politic* memuat beberapa kelemahan:

1. subjek hukum larangan *money politic* hanya ditujukan kepada setiap pelaksana, peserta dan/atau tim kampanye, tetapi larangan subjek di atas dilimitasi, karena keberlakuannya bagi orang yang namanya tercantum dalam SK(Surat Keputusan) Pelaksana dan/atau SK tim kampanye yang telah dilaporkan kepada KPU atau KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota (Cilacap, 2021).
2. subjek hukum dalam UU *a quo* hanya ditujukan kepada pemberi;
3. pengaturan waktu hanya pada 3 (tiga) kategori yakni: pada saat kampanye, masa tenang dan hari pemungutan;



4. pengawasan dan penegakan hanya dilakukan oleh lembaga Bawaslu dan Sentra Gakkumdu, yang mana lembaga tersebut tidak hanya fokus ke tindakan *money politic*, tetapi menangani temuan dugaan kasus pelanggaran Pemilu secara keseluruhan;
5. penjatuhan sanksi hanya menggunakan sanksi pidana, tidak ditambah dengan sanksi administratif.

Dari kelemahan di atas, mengartikan bahwa proses penegakan hukum tindakan *money politic* sulit untuk dilaksanakan.

d. Penalaran

Melihat pada RDP, RDPU, serta Raker terdapat beberapa usulan dari pihak eksternal dan internal legislatif mengenai aturan *money politic*, namun usulan tersebut tidak dituangkan dalam UU 7/2017 misalnya, usulan definisi *money politic* dan usulan penjatuhan sanksi bagi pemberi dan penerima *money politic*. Hal tersebut dapat menunjukkan adanya sifat individualistik yakni ketidakmampuan pembentuk UU dalam mengaktualisasi sebuah gagasan.

e. Diskresi

Ketidaktegasan pengaturan larangan *money politic* dalam UU 7/2017, dibarengi dengan keterbatasan penegakan hukum menyebabkan masih banyak pelanggaran yang terjadi dalam proses pemilu, baik calon Presiden dan wakil presiden serta calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Ketidakjelasan pengaturan menjadi masalah berikutnya, seperti tidak adanya definisi *money politic* yang menyebabkan kekaburan hukum dan kekosongan hukum yang ada dalam aturan mengenai larangan *money politic*, menyebabkan sulitnya penegakan hukum.

f. Pemaksaan

Ketidaktegasan pengaturan larangan *money politic* menyebabkan tindakan terus berulang bahkan masif. Keberulangan praktik *money politic* ini dapat memberikan dampak negatif terhadap keberlangsungan demokrasi di Indonesia.

g. Kaitan Politik

Secara berangsur pengaturan larangan *money politic* menjadi pasif, terbukti dengan tidak adanya kebaruan dalam UU 7/2017, padahal usulan pembaruan sudah digencarkan melalui RDP dan RDPU. DPR merupakan wakil rakyat tetapi bukan dari rakyat melainkan wakil dari partai politik, yang menyebabkan pengaturan larangan *money politic* tidak mendengar kepada



aspirasi rakyat, sebagaimana yang disampaikan oleh lembaga-lembaga *Non-Government Organization (NGO)* seperti Perludem, LSM Kemitraan.

h. Harapan terhadap Kepatuhan

Sampai saat ini belum pernah dilakukan pengujian atas pasal-pasal yang memuat larangan *money politic*, dan ujicoba penafsiran makna melalui metode-metode interpretasi, tidak ada kriteria dan standar yang pasti untuk dapat dinyatakan melakukan tindakan *money politic*. Pengaturan larangan *money politic* tidak diindahkan oleh rakyat hal tersebut tercermin dari masifnya kasus *money politic* yang terjadi bahkan sudah membudaya.

i. Partisipasi

Beberapa literatur telah mengkritik mengenai pengaturan larangan *money politic*, namun hingga saat ini pasal *a quo* masih diberlakukan sebagaimana UU 7/2017 mengaturnya. Masyarakat tidak cukup aktif terlibat dalam pengaturan larangan *money politic*.

Berdasarkan hasil pengujian indikator dan hasil analisis di atas, penulis simpulkan pengaturan larangan *money politic* dalam UU 7/2017 berkarakter hukum *ortodoks*. Produk hukum berkarakter *ortodoks* adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elite politik, keinginan pemerintah, bersifat *positivis-instrumentalis*, yakni alat pelaksana ideologi dan program negara (MD, 2017: 32). Melihat dari notulensi dalam RDP, RDPU, dan Raker dalam pembahasan UU 7/2017 secara menyeluruh telah melibatkan beragam lembaga di dalamnya, dari unsur penegak hukum, NGO, Press dan media massa untuk didengar pendapatnya mengenai pengaturan UU 7/2017, artinya pilar-pilar demokrasi terakomodir dalam pembahasan rancangan UU *a quo*. Namun pada faktanya masukan dari pilar demokrasi tidak dicantumkan dalam rumusan pasal UU 7/2017.

Pembentukan UU 7/2017 telah tercermin sifat otoriter yang mana rumusan masalah tidak meleburkan kehendak masyarakat. Selain itu juga UU 7/2017 sebagai produk hukum dalam memuat larangan *money politic* hanya memuat substansi singkat dengan beragam limitasi, bahkan hingga Pemilu 2024 dan tidak ada aturan turunan atau lanjutan mengenai larangan *money politic*, sekecil mendefinisikan arti *money politic* tidak mampu dilakukan. Dari uraian di atas penulis mengartikan, produk hukum UU 7/2017 merupakan produk hukum ortodoks.

Guna menguatkan argumentasi penulis mengenai produk hukum, penulis membedah larangan *money politic* melalui teori *legal system*, yang memuat 3



(tiga) unsur yakni, struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum. Secara struktur telah ada lembaga yang bertugas untuk menegakan larangan *money politic* yaitu Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan yang tergabung dalam Sentra Gakkumdu yakni forum konsolidasi yang dibentuk untuk menangani dugaan pelanggaran tindak pidana Pemilu. Penegakan tindak pidana Pemilu diperlukan adanya substansi yang jelas, secara substansi UU 7/2017 dalam pengaturan larangan *money politic*, terjadi kekosongan dan kekaburan hukum, yang menyebabkan peran Gakkumdu dalam menangani tindakan *money politic* tidak ada kedayagunaan yang berdampak pada ketidakpastian hukum. Ketidaktegasan, ketidakdayagunaan institusi dan ketidakpastian hukum, menyebabkan rumusan pasal larangan *money politic* tidak tersampaikan dengan baik kepada khalayak umum, yang menyebabkan *money politic* kian membumi.

Setelah melakukan penelaahan melalui teori *legal system* dan teori politik hukum, penulis sampaikan bahwa sistem politik yang otoriter, budaya *money politic* yang menjamur serta substansi yang kabur menyebabkan ketidakpastian hukum dimana produk hukum tidak mampu menegakan hukum kendati institusi penegakan hukum telah terbentuk.

Kelemahan Pengaturan Larangan Money Politic dalam UU 7/2017

Teori pembentukan peraturan perundang-undangan memuat dua hal yakni: teori perundang-undangan dan ilmu perundang-undangan. Teori Perundang-undangan berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau definisi. Merujuk pada penjelasan Pasal 284 dan Pasal 286 ayat (1) 7/2017, arti kata "*menjanjikan atau memberikan*" adalah "*inisiatifnya berasal dari pelaksana dan tim kampanye Pemilu yang menjanjikan dan memberikan untuk memengaruhi Pemilih*", dan kata "*materi lainnya*" mengandung makna:

"tidak termasuk meliputi pemberian barang-barang yang merupakan atribut Kampanye Pemilu, antara lain kaus, bendera, topi dan atribut lainnya serta biaya makan dan minum peserta kampanye, biaya transpor peserta kampanye, biaya pengadaan bahan kampanye pada pertemuan terbatas dan/atau pertemuan tatap muka dan dialog, dan hadiah lainnya berdasarkan nilai kewajaran dan kemahalan suatu daerah yang ditetapkan dengan Peraturan KPU".

Berdasar pada hasil pemaknaan kata "*menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya*". Rumusan kata tersebut tidak memiliki kejelasan dan kejernihan makna, dalam hal rumusan pasal larangan *money politic* tidak sejalan dengan teori perundang-undangan.



Penulis sampaikan bahwa penjelasan tersebut sangat sumir dan cukup sulit untuk dipahami oleh masyarakat secara umum, selain itu penjelasan kata “materi lainnya” pun sulit untuk dicerna, karena terdapat pembatasan yang cukup banyak, yang tidak mampu terjawab, sebenarnya unsur materi lainnya itu berwujud apa, lalu pemberian hadiah dengan nilai kewajaran dan kemahalan ditentukan dengan Peraturan KPU.

Dalam sebuah artikel ditemukan bahwa KPU Batam pada tahun 2018 mengatur batas maksimal pemberian hadiah (*souvenir*) dengan harga Rp.60.000,00 (enam puluh ribu rupiah) (Yonavilbia, 2018). Pengaturan nilai kewajaran harga *souvenir* hanya ada di KPU Batam, sedangkan untuk menentukan nilai kewajaran dan kemahalan suatu daerah berbeda-beda. Hal ini menimbulkan kegamangan,

Sejauh ini kata “menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya” disamakan sebagai tindakan *money politic*, karena modus operandinya dilaksanakan pada saat menjelang atau tepat di hari pemungutan suara. Tidak ada penjelasan khusus mengenai *money politic* dalam regulasi manapun, hal ini menimbulkan adanya kekaburan norma. Kekaburan norma adalah kondisi dimana suatu kata atau kalimat di dalam perundang-undangan tidak mempunyai arti yang tepat hal ini berimplikasi pada tidak dapat dijadikan suatu dasar hukum/hukum itu tidak bisa diterapkan (Winarno et al., 2021: 348).

Dinamika perumusan UU 7/2017 terdapat saran agar *money politic* diatur secara komprehensif dengan variabel yang jelas dan terstruktur termasuk pengaturan sanksi (Risalah Raker Ke-1 Pansus RUU Penyelenggaraan Pemilu, 2016). Nyatanya usulan tersebut tidak diakomodasi dalam UU 7/2017. Padahal untuk dapat menerapkan ketentuan dari suatu regulasi yang berlaku umum dan abstrak, ketentuan perlu diberi arti, dijelaskan atau ditafsirkan, diberikan penalaran, diberikan arahan atau disesuaikan dengan peristiwanya untuk kemudian baru diterapkan pada peristiwanya (Nuryawan, 2020: 266).

Menurut UU 7/2017 juga belum diatur secara rinci mengenai definisi, bentuk serta jenis dalam larangan *money politic*. Hal itu menyebabkan kekosongan hukum (*recht vacuum*) atau ketiadaan peraturan. Kekosongan hukum terjadi karena belum diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan. Akibat dari kekosongan hukum ialah ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*), hal ini dapat terlihat dari banyaknya kasus *money politic* tetapi tidak mampu untuk diputuskan (diselesaikan). Hal tersebut menyebabkan masyarakat abai akan larangan *money politic* dan menyatakan praktik tersebut lumrah dan wajar



bahkan sudah menjadi budaya, selain itu juga pelaku menutupi peserta Pemilu, pelaku berdalih melakukan tindakan bukan dari perintah calon tetapi atas inisiatifnya sendiri. Hal tersebut menyebabkan proses penyidikan menjadi diskualifikasi (Risalah Rapat Dengar Pendapat Umum Ke-3 Pansus RUU Penyelenggaraan Pemilu, 2017).

Penegakan hukum sulit dilakukan dalam hal tindakan *money politic* dikarenakan hanya dilakukan oleh Bawaslu dan Sentra Gakkumdu dengan kewenangan yang lemah, seyogianya UU *a quo* menyebutkan institusi seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan PPATK (Risalah Rapat Dengar Pendapat Umum Ke-4 Pansus RUU Penyelenggaraan Pemilu, 2017). Regulasi yang lemah dibarengi dengan lemahnya institusi penegak hukum serta abainya masyarakat menyebabkan larangan pengaturan *money politic* sulit untuk ditegakkan.

Pada dasarnya terdapat ilmu yang berkaitan erat dengan penafsiran yakni hermeneutika, Penulis mencoba melakukan penafsiran kata “menjanjikan atau memberi uang atau materi lainnya” dalam beberapa metode penafsiran hukum yaitu: Interpretasi gramatikal, interpretasi sistem atau logis dan interpretasi historis (Mochtar & Hiariej, 2021: 424), sebagaimana dijabarkan di bawah ini:

a. Interpretasi gramatikal

Interpretasi gramatikal adalah metode penafsiran paling sederhana untuk mengetahui makna dari UU dengan cara menguraikan menurut bahasa, susun kata atau bunyi, dengan titik tolak bahasa sehari-hari (Mertokusumo, 2019:236). Dalam hal pengaturan *money politic* sejauh ini tidak pernah ada definisi yang disebutkan dalam UU, pengertian *money politic* hanya sebatas kata “menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya”. Kata tersebut jika ditafsirkan dengan metode ini maka akan menghasilkan makna kata: a) menjanjikan memiliki arti “*menyatakan kesediaan dan kesanggupan untuk berbuat sesuatu kepada orang lain*” (KBBI, 2018: 679-680), b) memberikan uang merupakan susunan dua kata yaitu memberikan dan uang. memberikan memiliki arti “*menyerahkan sesuatu*” (KBBI, 2018:219) sedangkan uang bermakna “*alat tukar standar pengukuran nilai (kesatuan hitungan) yang sah, dikeluarkan oleh pemerintah suatu negara berupa kertas, emas, perak atau logam lain yang dicetak dengan bentuk atau gambar tertentu*” (KBBI, 2018: 1802). Adapun dalam kehidupan sehari-hari memberikan uang sifatnya sangat abstrak.

b. Interpretasi sistem atau logis



Interpretasi sistem atau logis, metode penafsiran mengikuti postulat *optimus interperetandi modust est sic leges interpretare ut leges legibus accordant* yang berarti cara penafsiran yang terbaik adalah dengan menyesuaikan satu hukum dengan hukum lainnya. penulis mencoba melakukan penafsiran dengan metode ini, dimana kata “*menjanjikan atau memberikan uang*” memiliki kesamaan makna dengan “*suap*”, karena keduanya memuat kesepakatan, dalam hal ini kesepakatan untuk memilih calon tertentu, akan tetapi berbeda dalam unsur subjeknya, suap diberikan kepada pejabat tertentu, sedangkan menjanjikan atau memberikan uang diberikan kepada pemegang hak pilih.

c. Interpretasi historis

Interpretasi historis, merupakan metode penafsiran makna UU dengan meneliti asal muasal dari perundang-undangan tersebut, interpretasi ini harus dilihat dari tujuan pembentukannya (Mochtar & Hiariej, 2021: 426). Penulis coba melakukan penafsiran dengan metode tersebut, dengan melihat tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan yakni UU 7/2017, konsideran UU *a quo* yakni penyatuan dan penyederhanaan UU 42/2008, UU 15/2011, UU 8/2012 untuk dijadikan acuan dasar dalam Pemilu serentak serta menjawab dinamika politik mengenai pengaturan penyelenggara dan peserta Pemilu, sistem pemilihan, manajemen Pemilu, dan penegakan hukum (Undang-Undang Nomor 7/2017 Tentang Pemilihan Umum, 2017). Melihat dari tujuan dibentuknya UU 7/2017 secara eksplisit tidak ada tujuan untuk meminimalisir tindakan “*menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya*”. Begitu pula jika melihat RDP, RDPU, Raker dan Naskah Akademik RUU Tentang Penyelenggaraan Pemilu.

Pembentuk UU seharusnya bisa menggunakan tiga metode penafsiran di atas, sebagai acuan dalam pemaknaan kata “*menjanjikan atau memberikan barang atau materi lainnya*”. Apabila pemaknaan kata tersebut hanya sebatas penjelasan dalam Pasal 284 dan Pasal 286 ayat (1) UU 7/2017, akan menimbulkan ketidaktahuan bagi para pembaca UU yang berakibat pada tidak tercapainya tujuan dari pengaturan larangan *money politic* itu sendiri.

Dengan demikian terlihat sangat jelas bahwa ketentuan yang mengatur *money politic* dalam UU 7/2017 ditinjau dari politik hukum atau arah kebijakan hukum tidak menuju pada kepastian hukum, karena ketidakjelasan norma yang mengatur sehingga menimbulkan multiinterpretasi dan akhirnya berakibat pada lemahnya penegakan hukum terhadap kasus *money politic* di Indonesia.

Kesimpulan



Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, dalam UU 7/2017 penulis berkesimpulan bahwa pembentukan aturan mengenai larangan *money politic* sejak proses pembahasan sudah mengalami pelemahan. Sepanjang Raker, RDP dan RDPU Pansus RUU Penyelenggara Pemilu tidak ada pembahasan yang serius mengenai isu krusial *money politic*. Ketidakseriusan tersebut tercermin dari hasil pengaturan *money politic* yang mengalami kekaburan norma yang menyebabkan sulitnya penegakan hukum dalam tindakan *money politic*. Pelemahan larangan *money politic* juga terlihat dari limitasi subjek hukum dan limitasi waktu pengaturan. Tujuan pengaturan *money politic* hanya untuk kepatuhan dan ketundukan masyarakat terhadap UU, bukan untuk mewujudkan kepastian hukum. Sehingga perlu dilakukan revisi UU 7/2017 dengan melakukan pengaturan larangan *money politic* secara komprehensif, sehingga mempermudah penegakan hukum terhadap kasus *money politic*.

Referensi

- Abdurakhman, & Sunarti, L. (2023). *Meniti Ombak Sejarah Suntingan Kenangan untuk Profesor Susanto Zuhdi*. Penerbit Serat Alam Media.
- Antikorupsi, P. E. (2023). *Waspada! Bahaya Politik Uang, Induk dari Korupsi*. Pusat Edukasi Antikorupsi.
- Asshiddiqie, J. (2021). *Konstitusi dan Konstitusionalisme (Edisi Kedua)* (p. 356). PT Bumi Aksara.
- Cilacap, B. (2021). *Subyek Hukum Yang Limitatif Celah Lemah Penegakan Hukum Pemilu*. Cilacap.Bawaslu.Go.Id.
- DPR-RI. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Risalah Raker Ke-1 Pansus RUU Penyelenggaraan Pemilu, (2016).
- Risalah Raker Ke-2 Pansus RUU Penyelenggaraan Pemilu, (2016).
- Risalah Rapat Dengar Pendapat Ke-1 Pansus RUU Penyelenggaraan Pemilu, (2016).
- Risalah Raker Ke-5 Pansus RUU Penyelenggaraan Pemilu, (2017).
- Risalah Rapat Dengar Pendapat Umum Ke-3 Pansus RUU Penyelenggaraan Pemilu, arsip dpr (2017).
- Risalah Rapat Dengar Pendapat Umum Ke-4 Pansus RUU Penyelenggaraan Pemilu, (2017).
- Undang-Undang Nomor 7/2017 Tentang Pemilihan Umum, bpk.go.id (2017).
- Hamid, A. (2016). *Teori Negara Hukum Modern* (Cetakan ke). CV Pustaka Setia.
- Humas, K. K. D. J. (2022). *Metode Omnibus Law dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah Jilid 2*. Jakarta.Kemenkumham.Go.Id.
- KBBI, B. P. dan P. B. (2018). *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kelima*. CV Adi Perkasa.



- MD, M. M. (2017). *Politik Hukum Indonesia* (Revisi, Ce). PT Rajagrafindo Persada.
- Mertokusumo, S. (2019). *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. CV. Maha Karya Pustaka.
- Mochtar, Z. A., & Hiariej, E. O. S. (2021). *Dasar-Dasar Ilmu Hukum* (Cetakan Pe). Red & White Publishing.
- Moh. Mahfud MD. (2010). *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*. PT Rajagrafindo Persada.
- Nugroho, R. M. (2024). *Ambang Batas Pencalonan Presiden dalam Sistem Pemilu, Politik Hukum, Implikasi dan Rekonstruksi* (1st ed.). Rajawali Pers PT RajaGrafindo Persada.
- Nuryawan, I. D. G. O. (2020). Rekonstruksi Perjanjian Kerja Bersama Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan. *Jurnal Analisis Hukum*, 1(2), 255. <https://doi.org/10.38043/jah.v1i2.415>
- Perludem. (2024). Perludem: Bagi-bagi Bansos saat Kampanye Bentuk Politik Uang. *Perludem.Org*.
- Rifando, F. (2019). *Politik Hukum Pengaturan Terhadap Politik Uang (Money Politic) Dalam Undang-Undang Pemilihan Umum Pasca Reformasi*. 417856.
- Sari, A. M. (2023). Pengertian Pemilu, Fungsi dan Prinsipnya. <https://Fahum.Umsu.Ac.Id/>.
- Solihah, R. (2016). POLITIK TRANSAKSIONAL DALAM PILKADA SERENTAK DAN IMPLIKASINYA BAGI PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA Transactional Politics in Local Concurrent Election and Implications for Local Government in Indonesia. *The POLITICS: Jurnal Magister Ilmu Politik Universitas Hasanuddin*, 2(1), 2407–9138.
- Wahidah, S. N. I., Bafadal, R. E., & Saifurruhaidi. (2017). Uang Dan Kekuasaan Politik. *SOSIO EDUKASI Jurnal Studi Masyarakat Dan Pendidikan*, 1(1), 1–8. <https://doi.org/10.29408/sosedu.v1i1.536>
- Winarno, A., Bambang Sugiri, B., & Cholil, Y. (2021). Kekaburan Norma dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial. *Media Iuris*, 4(3), 341. <https://doi.org/10.20473/mi.v4i3.29023>
- Yonavilbia, E. (2018). KPU Batasi Harga Souvenir Kampanye Maksimal Rp 60 Ribu. *Infopublik.Id*.