

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Kedudukan konstitusional Pemilu dinyatakan dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)".<sup>1</sup> Pemilu hakikatnya adalah sarana kedaulatan rakyat, sehingga tidak satu pun negara di dunia ini yang mengklaim dirinya sebagai negara demokratis yang tidak menyelenggarakan Pemilu. Pemilu dihadirkan sebagai instrumen untuk memastikan adanya transisi dan rotasi kekuasaan berjalan demokratis. Selain itu, Pemilu juga merupakan sarana untuk mendorong akuntabilitas dan kontrol publik terhadap negara.<sup>2</sup>

Pemilihan umum (Pemilu) diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri serta dilaksanakan setiap lima Tahun sekali, merupakan wujud sirkulasi pemberian mandat baru oleh rakyat kepada wakil-wakilnya di lembaga Legislatif dan kepada Presiden dan Wakil Presiden sebagai manifestasi dari kedaulatan rakyat. Indonesia telah melaksanakan Pemilu sebanyak lima kali sejak era reformasi, yakni pada 1999, 2004, 2009, 2014, dan 2019 dengan dinamika menuju perkembangan ke arah Pemilu berintegritas dan berkualitas. Perkembangan

---

<sup>1</sup>Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>2</sup>Kementrian Dalam Negeri. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum*. September 2016. Hal. 22.

tersebut didukung dengan penyempurnaan peraturan perundang-undangan dalam rangka penyelenggaraan Pemilu mengalami kemajuan.

Prinsip-prinsip dasar pemilu yang jujur dan adil tentunya tidak bisa dipisahkan dari teori keadilan (*electoral justice*). Diadopsinya asas “adil” dalam norma konstitusi terkait pemilu menunjukkan bahwa perwujudan negara hukum yang demokratis sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945 haruslah dilakukan secara berkeadilan. Peralihan sekaligus pelaksanaan kekuasaan tertinggi negara yang berada di tangan rakyat tidak boleh dilakukan secara tidak fair. Dalam arti, kehendak atau suara rakyat dalam pemilu jangan sampai dikhianati dengan cara-cara membelokkannya menjadi kehendak elit secara curang, baik melalui tipu-daya penyusunan aturan pemilu maupun melalui pelaksanaan pemilu dengan menggunakan cara-cara yang tidak dibenarkan menurut ukuran hukum dan moral.<sup>3</sup>

Pasal 22E ayat 1 UUD 1945 mengamanatkan bahwa pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (Pemilu Berintegritas) setiap lima tahun sekali. Kemudian *open legal policy* terkait ketentuan lebih lanjut tentunya diatur ditingkat Undang-Undang sebagaimana kita tahu bahwa pemilu diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Proses penyelenggaraan pemilu pada tahun 2019 merupakan sebuah langkah yang harus dilakukan sebagai upaya untuk melakukan proses pergantian

---

<sup>3</sup> Khairul Fahmi. *Menelusuri Konsep Keadilan Pemilihan Umum menurut UUD 1945*. Jurnal Cita Hukum, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta. Vol. 4 No. 2 Desember 2016. P-ISSN: 2356-1440. E-ISSN: 2502-230X. Hal. 168.

kepemimpinan pada lembaga eksekutif dan legislatif setiap lima tahun sekali sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945.

Pemilu 2019 yang telah berlangsung menyisahkan beberapa problem dalam proses pelaksanaannya, selain banyaknya korban yang meninggal dunia juga masih diwarnai dengan berbagai kecurangan dan pelanggaran – pelanggaran dalam pelaksanaan tahapan, salah satunya adalah pelanggaran *money politik* pada masa kampanye. Hal ini menjadi catatan penting untuk diperbaiki kedepan.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu pun belum mengatur secara komperhensif terkait pengaturan pelanggaran pada saat tahapan kampanye bagi setiap peserta pemilu seperti pada ketentuan Pasal 280 ayat (1) yang subjek hukumnya dibatasi hanya kepada pelaksana, peserta, dan tim kampanye.

Dalam ketentuan Pasal 280 ayat (1) hanya mengatur pelaksana, peserta, dan tim kampanye. Hal itulah kemudian menjadi dilema bagi bawaslu pada saat tahapan pelaksanaan kampanye yang kerap kali menemukan/menerima laporan dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh pendukung/simpatian peserta kampanye pemilu. Adapun bunyi Pasal 280 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu sebagai berikut:

Pasal 280 Ayat (1) :

1. Pelaksana, Peserta, dan Tim Kampanye Pemilu dilarang :
  - a. Mempersoalkan dasar negara Pancasila, pembukaan' Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Tahun 1945, dan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia;
  - b. Melakukan kegiatan yang membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia :
  - c. Menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon, dan/atau Peserta Pemilu yang lain;
  - d. Menghasut dan mengadu domba perseorangan ataupun :,masyarakat;
  - e. Mengganggu ketertiban umum;
  - f. Mengancam untuk melakukan kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada seseorang, sekelompok anggota masyarakat, dan/atau peserta Pemilu yang lain;
  - g. Merusak dan/atau menghilangkan alat peraga kampanye Peserta Pemilu;
  - h. Menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan;
  - i. Membawa atau menggunakan tanda gambar dan/atau atribut selain dari tanda gambar dan/atau atribut peserta pemilu yang bersangkutan dan
  - j. Menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta Kampanye pemilu

Frasa pelaksana, peserta dan tim kampanye Pemilu dalam ketentuan peraturan perundang-undangan diatas, sangat membatasi ruang pencapaian keadilan, oleh karena subjek hukumnya terbatas pada pelaksana, peserta dan tim kampanye.

Pelaksana kampanye adalah pihak-pihak yang ditunjuk oleh peserta pemilu dalam melakukan kegiatan kampanye, Peserta Pemilu merupakan partai politik dalam Pemilihan Umum anggota DPR, anggota DPRD provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, perseorangan untuk Pemilihan umum anggota DPD, dan pasangan calon yang diusulkan oleh Partai politik untuk pemilihan presiden dan wakil presiden. Sementara tim kampanye

adalah tim yang dibentuk oleh pasangan calon bersama-sama dengan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon, yang didaftarkan ke KPU dan bertanggungjawab atas pelaksanaan teknis penyelenggaraan kampanye.<sup>4</sup>

Oleh karena itu pelaku pelanggaran *Money Politik* yang tidak termasuk sebagai pelaksana, peserta dan tim kampanye, baik itu simpatisan, pendukung, tim sukses pasangan calon maupun pihak lain, sulit dijerat dengan sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 523 ayat (1) *Juncto* Pasal 280 ayat (1) huruf j Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, karena tidak termasuk sebagai subjek hukum pada ketentuan tersebut.

Lemahnya proses penanganan pelanggaran *Money Politik* dalam pelaksanaan tahapan kampanye Pemilu menunjukkan bahwa regulasi terkait pemilihan umum memiliki kekurangan, hal itu dapat terlihat dengan adanya *Money Politik* baik temuan maupun laporan yang ditangani Bawaslu Provinsi Gorontalo dan Bawaslu Kabupaten/Kota sebagaimana tercantum pada tabel sebagai berikut:

---

<sup>4</sup> Lihat Pasal 1 angka 15, 23 dan 25 Peraturan KPU Nomor 23 Tahun 2018 Tentang Kampanye Pemilihan Umum.

**Tabel 1.1**  
**Temuan/Laporan Pelanggaran Money Politik Yang Ditangani**  
**Bawaslu Provinsi Gorontalo**

No	Lembaga/Instansi	Dugaan Money Politics				Hasil Penanganan			Putusan Incras
		LP	TM	Reg.	Tidak Reg	Di hentikan	Di teruskan	SP3	
1	Bawaslu Provinsi Gorontalo	4	0	3	1	2	1	1	0
2	Bawaslu Kota Gorontalo	4	2	4	2	3	1	0	1
3	Bawaslu Kabupaten Boalemo	0	5	5	0	3	2	2	0
4	Bawaslu Kabupaten Bone Bolango	1	7	8	0	7	1	0	1
5	Bawaslu Kabupaten Gorontalo	9	5	12	2	10	2	0	2
6	Bawaslu Kabupaten Gorontalo Utara	6	4	10	0	4	6	3	3
7	Bawaslu Kabupaten Pohuwato	2	2	4	0	3	1	0	1
<b>Jumlah</b>		<b>26</b>	<b>25</b>	<b>46</b>	<b>5</b>	<b>32</b>	<b>14</b>	<b>6</b>	<b>8</b>

*Data diperoleh dari hasil rekapitulasi penanganan pelanggaran pemilu tahun 2019 oleh Bawaslu Provinsi Gorontalo dan Bawaslu Kabupaten/Kota.*

Dari kasus pelanggaran *Money Politik* di atas, sebanyak 12 kasus di tindaklanjuti, sedangkan 32 kasus dihentikan karena berbagai alasan misalnya tidak terpenuhinya unsur dugaan pelanggaran, kurangnya alat bukti, diantaranya tidak terpenuhinya subjek hukum pelaksana peserta maupun tim kampanye Pemilu.

Sesuai dengan bangunan teoritik yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa subjek hukum pelanggaran money politik sebagaimana ketentuan Pasal 280 ayat (1) tersebut tidak memadai sebab dalam pasal tersebut tidak

mengatur sanksi hukum bagi pendukung atau peserta kampanye pemilu ketika menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya.

Menurut peneliti Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentu jauh dari cita-cita dan harapan pemilu berintegritas. Apalagi kalau kita selaraskan dengan prinsip-prinsip pemilu yang sesuai dengan standar internasional sebagaimana kerangka hukum yang mewajibkan badan pelaksana pemilu dibentuk dan berfungsi dalam suatu cara yang menjamin penyelenggaraan pemilu berjalan secara demokratis, berintegritas dan bermartabat<sup>5</sup> serta memiliki kerangka hukum yang disusun sedemikian rupa sehingga tidak bermakna ganda, dapat dipahami dan terbuka, dan harus dapat menyoroti semua unsur sistem pemilu yang diperlukan untuk memastikan pemilu yang demokratis.

Maraknya pelanggaran *Money Politik* dalam pelaksanaan pemilihan umum menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan terkait Pemilu belum berjalan sesuai apa yang diharapkan, hal itu disebabkan karena terdapat kekosongan hukum pada pengaturan subjek hukum yang hanya dibatasi pada pelaksana, peserta dan tim kampanye, sedangkan yang terjadi dilapangan terdapat subjek hukum yang diluar dari pelaksana, peserta dan tim kampanye seperti masyarakat biasa yang tidak termasuk kedalam 3 (tiga) kategori tersebut, sehingga pelanggaran *Money Politik* tidak dapat diproses karena tidak memenuhi unsur atau diberhentikan.

---

<sup>5</sup> Fritz Edward Siregar.2020. *Dimensi Hukum Pelanggaran Administrasi Pemilu*. Konpress. Jakarta. Hlm. 11

Oleh karena itu, peneliti dalam kesempatan ini mencoba mengusulkan untuk melakukan sebuah penelitian dalam rangka memperbaiki regulasi terkait pelanggaran *money politik* dengan merubah redaksi kalimat yang terdapat dalam pasal 280 ayat (1) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu dari “pelaksana, Peserta, dan tim kampanye” menjadi “setiap orang”.

Fokus dalam penelitian ini yaitu untuk melakukan pengaturan terhadap pasal 280 ayat 1 huruf (j) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 terkait dengan pelanggaran *Money Politik* pada tahapan kampanye yang menurut peneliti perlu dilakukan penyempurnaan kembali guna untuk menghasilkan kualitas pemilu yang berintegritas sesuai dengan asas-asas pemilu dalam konstitusi UUD 1945.

Berdasarkan latar belakang pemikiran yang telah diuraikan diatas, maka penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul :“**Penanganan Pelanggaran Praktik Politik Uang Pada Pemilu Legislatif Di Provinsi Gorontalo**” untuk mencermati seberapa besar capaian proses dan kendala penerapan regulasi yang dihadapi saat penanganan pelanggaran *Money Politik* yang dilakukan oleh Bawaslu bersama Sentra Gakkumdu Provinsi Gorontalo dan Sentra Gakumdu Kabupaten/Kota, selama Pemilu 2019.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, peneliti membuat suatu rumusan masalah sebagai bahan kajian bagi peneliti dalam menyusun Tesis Penelitian, adapun rumusan masalahnya, adalah :

1. Bagaimana penanganan pelanggaran *Money Politik* pada Pemilu Legislatif di Provinsi Gorontalo.?
2. Apa kendala yang dihadapi dalam penanganan pelanggaran *Money Politik* pada Pemilu Legislatif di Provinsi Gorontalo.?
3. Bagaimana konsep penanganan yang ideal terhadap penanganan pelanggaran *Money Politik* pada Pemilu Legislatif.?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penyusunan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui dan menganalisis bagaimana penanganan pelanggaran *Money Politik* pada masa kampanye Pemilu Legislatif di Provinsi Gorontalo
2. Mengetahui dan menganalisis kendala yang dihadapi dalam penanganan pelanggaran *Money Politik* pada Pemilu Legislatif di Provinsi Gorontalo.
3. Mengetahui dan menganalisis konsep penanganan yang ideal terhadap pelanggaran *Money Politik* pada Pemilu Legislatif.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penulisan dalam penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan akan menambah khazanah keilmuan hukum pada umumnya dan lebih khusus pada kajian Hukum Tata Negara yang mencakup pada Teori Kedaulatan Rakyat, Pemilihan Umum, dan Hak Asasi Manusia dalam melakukan upaya Pengaturan untuk

memperbaiki Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu melalui sebuah proses *legislative review*.

## 2. Manfaat Praktis

1. Bagi lembaga negara, penelitian ini diharapkan akan menjadi bahan rekomendasi bagi penyempurnaan regulasi pemilu khususnya dalam Pengaturan Pasal 280 ayat (1) Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu.
2. Bagi Jurusan Ilmu Hukum, penelitian ini diharapkan akan menjadi referensi bagi kepastakaan ilmu hukum umumnya dan bagi para peneliti untuk dapat menggali lebih jauh persoalan yang berkaitan dengan penelitian ini.
3. Sebagai Bahan Bacaan, tulisan ini bertujuan menambah referensi bagi para pembaca yang tertarik dan mendalami tentang topik-topik suputar pemilu di Indonesia serta bagaimana pengaturan yang seharusnya supaya menghasilkan kualitas demokrasi yang lebih baik dan pemilu yang berintegritas.

## 1.5. Orisinalitas Penelitian

**Tabel 1.2**  
**Originalitas Penelitian**

No	Nama	Perbandingan		
		Tesis	Perbedaan	Kebaruan
1.	Muhamad Aziz Hakim	Politik Hukum Sistem Pemilihan Umum di Indonesia Pada Era Reformasi	Tesis ini membahas mengenai politik hukum pemilihan umum di Indonesia sedangkan penelitian dari peneliti sendiri mengkaji rekonstruksi pasal yang terfokus pada pasal 280 ayat 1 UU No. 7 Tahun 2017	Dalam tesis ini menyajikan beberapa gagasan konstruktif yaitu berkaitan dengan pembangunan politik hukum pemilu. Sedangkan dalam penelitian peneliti memberikan pembaharuan terkait perubahan pada pasal 280 ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu dengan merubah redaksi kalimat dari “Pelaksana, Peserta Atau Tim Kampanye” menjadi “Setiap Orang”
2	Agus Dedi	Analisis Sistem Pemilihan Umum Serentak	Hasil penelitian menjelaskan bahwa sistem pemilihan umum yang baik harus dibangun agar kualitas penyelenggaraan pemilihan umum dapat dipertanggungjawabkan, baik proses maupun hasilnya, sedangkan penelitian dari peneliti	Memperbaiki dari sistem pemilu proporsional terbuka yang membuka peluang terjadinya celah kesalahan bagi masyarakat pemilih, masa kampanye yang terlalu lama yang rentan terhadap konflik dan sistem pelaporan hasil pemilu yang tidak praktis. Sedangkan dalam penelitian peneliti memberikan

			sendiri mengkaji rekontruksi pasal yang terfokus pada pasal 280 ayat 1 UU No. 7 Tahun 2017.	pembaharuan terkait perubahan pada pasal 280 ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu dengan merubah redaksi kalimat dari “Pelaksana, Peserta Atau Tim Kampanye” menjadi “Setiap Orang”
3	Arief Rizal	Eksistensi Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam Sistem Hukum Pemilihan Umum di Indonesia	Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisa eksistensi Bawaslu dalam sistem hukum Pemilihan Umum di Indonesia, dan faktor-faktor yang mempengaruhi Bawaslu dalam sistem hukum Pemilihan Umum di Indonesia sedangkan penelitian dari peneliti sendiri mengkaji rekontruksi pasal yang terfokus pada pasal 280 ayat 1 UU No. 7 Tahun 2017	Gagasan yang ditawarkan dalam penelitian ini adalah Bawaslu bertransformasi menjadi lembaga peradilan pemilu yang mempunyai putusan yang final dan mengikat, serta jumlah personil dan sumber daya manusia di Bawaslu perlu ditambah. Sedangkan dalam penelitian peneliti memberikan pembaharuan terkait perubahan pada pasal 280 ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu dengan merubah redaksi kalimat dari “Pelaksana, Peserta Atau Tim Kampanye” menjadi “Setiap Orang”