

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sekitar tujuh tahun setelah reformasi, politik hukum ketatanegaraan di Indonesia menetapkan semua kepala daerah¹ di Indonesia dipilih secara langsung oleh rakyat,² kecuali kepala daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta,³ serta walikota dan bupati di Daerah Khusus Ibukota Jakarta ditetapkan tanpa melalui pemilihan umum.⁴ Kebijakan politik tersebut merupakan momen penting dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. Hal itu tidak saja merupakan sebuah pertanda arus balik politik dari sistem kekuasaan yang sentralistik-otoriter menjadi desentralistik-demokratis, melainkan juga diharapkan menjadi titik awal bagi orientasi pembangunan berbasis kepentingan masyarakat daerah, menuju kehidupan yang sejahtera, melalui program pembangunan yang aspiratif dan berbasis pada potensi

¹ Menurut agenda politik nasional, pada November 2024 dilakukan pemilihan kepala daerah secara serentak di Indonesia untuk memilih 37 gubernur, 416 bupati, dan 98 walikota secara berpasangan dengan wakil masing-masing.

² Lihat Pasal 24 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan tersebut selengkapnya menyatakan: Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

³ Daerah Istimewa Yogyakarta adalah Daerah Otonom setingkat Provinsi, dibentuk dengan Undang-undang No. 3 tahun 1950, sesuai dengan maksud pasal 18 UUD 1945. Daerah Istimewa Yogyakarta meliputi bekas Daerah/Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Pakualaman. Lihat juga Pasal 112 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan, terakhir, pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DI Yogyakarta diatur dalam Pasal 18 sampai dengan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

⁴ Berdasarkan Pasal 19 Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Khusus Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia: Pasal 19 ayat (1): Kota administrasi/kabupaten administrasi dipimpin oleh walikota/bupati. Ayat (2): Walikota/bupati diangkat oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD Provinsi DKI Jakarta dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan

daerah masing-masing.⁵ Pilkada-langsung diharapkan dapat menghasilkan kepala daerah yang memiliki akuntabilitas tinggi kepada rakyat,⁶ dalam pengertian bahwa para gubernur, bupati, atau walikota –dalam kapasitas sebagai pemimpin pemerintahan di daerah– diharapkan akan mengedepankan program dan kegiatan yang benar-benar mengarah kepada upaya mewujudkan cita-cita kolektif publik, yaitu kesejahteraan bersama, melalui suatu perencanaan yang bersifat demokratis.

Bila dihitung menurut lintasan waktunya, Pilkada-langsung di Indonesia sudah terselenggara dalam rentang lebih dari 17 tahun⁷ atau rata-rata tiga kali di tiap daerah, bahkan sudah ada ratusan daerah yang melakukannya untuk kali keempat. Namun, hingga terakhir dilaksanakan pada akhir tahun 2020 lalu, Pilkada belum benar-benar demokratis. Perhelatan politik lima tahunan itu masih mendapat sorotan negatif, baik dari masyarakat awam maupun orang terdidik, bahkan termasuk dari para elit politik yang merupakan pelaku kunci. Ambisi untuk memenangkan kursi jabatan kepala daerah sering kali mendorong para calon dan tim suksesnya melakukan segala macam usaha dan strategi, dan tidak jarang dengan cara-cara yang curang. Memberikan uang tunai atau barang kebutuhan pokok kepada pemilih oleh calon, secara langsung atau melalui tim suksesnya, adalah satu bentuk tindakan curang yang hingga kini belum teratasi. Dalam istilah sehari-hari, tindakan memberikan uang atau barang untuk mendapatkan dukungan suara dari pemilih itu disebut sebagai “politik uang”. Dalam berbagai literatur, tindakan memberikan uang atau materi kepada pemilih dengan imbalan

⁵ Terwujudnya masyarakat yang sejahtera dan berkeadilan merupakan cita-cita pembentukan Negara Republik Indonesia sebagaimana termaktub dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar NRI 1945.

⁶ Lihat Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*. Prenada Media Group, Jakarta, 2019 (cet. Ke-6). Hlm. 152.

⁷ Pilkada-langsung pertama kali dilaksanakan pada tanggal 1 Juni 2005 di Kabupaten Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur.

dukungan suara itu sering disebut sebagai “jual-beli suara” atau “*vote buying*” atau “*buying voters*”.⁸

Memang ada berbagai persoalan yang masih memerlukan penanganan dalam Pilkada-langsung, seperti masalah daftar pemilih yang tidak akurat, keterlambatan logistik pemungutan suara hingga mengakibatkan pemungutan suara ditunda beberapa hari, atau adanya kekeliruan dalam melakukan penghitungan dan rekapitulasi hasil Pilkada yang mengakibatkan dilakukannya penghitungan dan/atau rekapitulasi hasil pemilihan.⁹ Namun, persoalan-persoalan tersebut lebih merupakan masalah teknis yang dapat diselesaikan melalui perbaikan manajemen Pilkada. Berbeda halnya dengan persoalan politik uang, karena merupakan persoalan yang berkaitan dengan masalah etika dan hukum, penyelesaiannya jauh lebih rumit daripada sekadar persoalan teknis.

Berbagai hasil penelitian mengindikasikan, bahwa tindakan memberikan uang atau materi untuk mendapatkan dukungan pemilih berimplikasi langsung terhadap meningkatnya beban atau biaya politik yang harus ditanggung oleh para peserta Pilkada. Perludem (Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi), sebuah organisasi nirlaba yang bergiat dalam advokasi dan pendidikan demokrasi, menyebutkan bahwa praktik politik uang di Indonesia

⁸ Istilah *vote buying* digunakan, antara lain oleh Ahmad Taufan Damanik dalam *General Election: Between Money Politics and Political Identity*, Advances in Social Science, Education and Humanities Research (ASSEHR), volume 81, hlm. 441; Edward Aspinall, dkk dalam *Vote Buying In Indonesia: Candidate Strategies, Market Logic And Effectiveness*, Journal of East Asian Studies, 2017, hlm. 1-27; Dan Alexander dan Bryan Rooney dalam *Vote-Buying by the United States in the United Nations*, Carlos III–Juan March Institute of Social Sciences, International Studies Quarterly (2019), hlm. 63, 168–176; Valeria Brusco, dkk., *Vote Buying In Argentina*, Latin American Research Review (The Latin American Studies Association) (2004), Vol. 39, No. 2, hlm. 66-88; Matthew M. Singer dalam *Buying Voters with Dirty Money: The Relationship between Clientelism and Corruption*, https://www.researchgate.net/publication/228128652_Buying_Voters_with_Dirty_Money_The_Relationship_between_Clientelism_and_Corruption; Frederic Charles Schaffer dalam *What is Vote Buying?* Institute of Technology Cambridge, ” International Conference, Center for International Studies, MIT, Cambridge, August 26-27, 2002.

⁹ Jika persoalan kekeliruan penghitungan dan/atau rekapitulasi penghitungan suara, misalnya, tidak dapat diselesaikan selama proses Pemilihan, peserta Pilkada yang merasa dirugikan akibat kesalahan tersebut dapat mengajukan sengketa hasil ke Mahkamah Konstitusi, sebagaimana diatur dalam Pasal 157 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015.

secara langsung mengakibatkan jumlah uang yang harus dikeluarkan oleh peserta Pilkada menjadi sangat mahal.¹⁰ Menurut kajian Litbang Kemendagri, sebagaimana dikutip Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), bahwa untuk menjadi Walikota/Bupati dibutuhkan biaya mencapai Rp20-30 Milyar; untuk menjadi Gubernur berkisar Rp20 Miliar sampai Rp100 Milyar.¹¹ Untuk menutupi pembiayaan tersebut, menurut hasil penelitian KPK, sebanyak 82 persen didanai oleh pihak ketiga.¹²

Konsekuensi lanjutannya, menurut Mohammad Mahfud MD, para calon tersebut berusaha mengembalikan biaya itu dengan menghalalkan segala cara, seperti jual-beli kebijakan, hingga menjadi terjerat aparat penegak hukum.¹³ Selain merusak integritas atau kualitas hasil pemilihan itu sendiri, praktik politik dalam Pilkada ditengarai telah mengakibatkan banyak kepala daerah melakukan korupsi untuk menutupi biaya yang dikeluarkan pada pemilihan. Oleh karena itu, Ketua KPK, Firli Bahuri, mensinyalir bahwa pilkada langsung justru bagaikan ajang penciptaan koruptor baru. Dari catatan yang tersedia menunjukkan, bahwa sejumlah kepala daerah menjadi tersangka atau terdakwa kasus korupsi tidak lama setelah menjabat. Menurut catatan KPK, sebanyak 300 kepala daerah telah terjerat dan menjadi tersangka dalam kasus korupsi sejak diberlakukannya pemilihan kepala daerah secara langsung.¹⁴

¹⁰ Lihat <https://www.merdeka.com/politik/berapa-biaya-calon-kepala-daerah-sekali-maju-pilkada.html>. Dikunjungi pada 25 Maret 2022.

¹¹ Lihat <https://web.kpk.go.id/id/publikasi-data/kajian/studi-potensi-benturan-kepentingan-dalam-pendanaan-pilkada>. Dikunjungi tanggal 19 Maret 2001.

¹² Lihat <https://nasional.kompas.com/read/2020/10/20/15485561/biaya-politik-823-persen-calon-kepala-daerah-dibantu-pihak-ketiga-kekuasaan>

¹³ <https://www.cnbcindonesia.com/news/20201014121045-4-194259/mahfud-md-biaya-pilkada-itu-mahal-ada-percukongan>

¹⁴ Pernyataan tersebut disampaikan disampaikan Ketua KPK di hadapan Gubernur Provinsi Lampung, seluruh Bupati dan Walikota di Lampung, serta Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN), dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota se-Lampung dalam Rapat Koordinasi dan Monitoring Evaluasi (monev) Pencegahan Korupsi Terintegrasi di Lampung pada 6 Agustus 2020). Lihat <https://nasional.kompas.com/read/2020/08/07/15133851/kpk-catat-300-kepala-daerah-jadi-tersangka-korupsi-sejak-pilkada-langsung>. Diunduh 28 Maret 2021

Persoalan praktik politik uang ini menjadi rumit, karena: di satu sisi pasangan calon tidak yakin dapat memenangkan Pilkada tanpa memberikan uang kepada pemilih, di sisi lain banyak pemilih yang berharap memperoleh uang atau barang dari calon sebagai imbalan suaranya. Ini menjadi ironis mengingat undang-undang Pilkada melarang praktik politik uang berikut sanksinya yang relatif cukup berat, yakni berupa pembatalan sebagai Peserta Pilkada bagi calon yang terbukti melanggar¹⁵ dan sanksi pidana bagi siapa saja yang terlibat dalam pelanggaran itu.¹⁶ Keadaan tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara apa yang seharusnya (*das sollen*) dengan apa yang terjadi (*dassein*). Dengan adanya larangan politik uang, seharusnya Pilkada bersih dari politik uang. Kenyataannya, pemberian uang kepada pemilih sudah menjadi salah satu strategi mobilisasi electoral oleh peserta Pilkada.

Maraknya praktik politik uang dalam Pilkada serta berbagai dampak negatif ikutannya sangat memprihatinkan bagi penulis dan, oleh karena itu, penulis bermaksud melakukan penelitian terhadap persoalan tersebut. Namun, sebelum menguraikan secara lebih rinci rencana penelitian, perlu diuraikan terlebih dahulu beberapa hal berikut:

1. Sekilas tentang Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung

Pemilihan kepala daerah secara langsung (Pilkada-langsung) pertama kali diselenggarakan tahun 2005 berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini merupakan penyempurnaan terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang secara sosiologi-politis dikenal sebagai Undang-Undang Otonomi Daerah.¹⁷ Undang-Undang

¹⁵ Lihat Pasal 73 jo Pasal 135 A Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

¹⁶ Lihat Pasal 187A Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

¹⁷ Masyarakat menyebut UU Nomor 22 Tahun 1999 sebagai Undang-Undang Otonomi Daerah karena ia dianggap sebagai jawaban atas tuntutan publik yang menghendaki reformasi sistem pemerintahan dari yang otoriter-sentralistik kepada sistem yang lebih demokratis-otonom. Melalui Undang-Undang ini, daerah kabupaten/kota ditetapkan sebagai daerah otonom yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Otonomi Daerah ini lahir dalam suasana politik yang tidak terlalu kondusif. Undang-undang ini disusun dan diterbitkan sebagai jawaban sekaligus merupakan langkah hukum untuk mengatasi situasi krisis menyusul lengsernya Presiden Soeharto pada Mei 1998. Ketika itu situasi politik dalam negeri, meminjam istilah dari Jimly Asshiddiqie, berada di persimpangan jalan.¹⁸ Secara konstitusional, penerbitan UU Nomor 22 Tahun 1999 merupakan tindak lanjut dari Ketetapan MPR RI¹⁹ yang diputuskan dalam Sidang Istimewa MPR RI tanggal 13 November 1998.²⁰

Dalam skema UU Otonomi Daerah tahun 1999 gubernur, bupati, dan walikota – secara berpasangan dengan wakil masing-masing– dipilih oleh DPRD. Namun, sebelum melakukan pemilihan, Pimpinan DPRD terlebih dahulu mengkonsultasikan kepada Presiden mengenai nama-nama pasangan calon tersebut.²¹ Lima tahun kemudian, Undang-Undang Otonomi Daerah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Salah satu perubahan utama yang diatur dalam undang-undang ini adalah tentang penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota secara langsung oleh rakyat.²²

¹⁸ Lihat Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 408.

¹⁹ Lihat TAP MPR Nomor XV/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional Yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia,

²⁰ Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat RI tahun 1999 dilaksanakan untuk merespon tuntutan Reformasi 1998 yang sebelumnya telah berhasil mendesak Soeharto mundur dari jabatan Presiden RI.

²¹ Lihat Pasal 38, Pasal 39 dan Pasal 40 UU Nomor 22 Tahun 1999.

²² Pasal 56 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan: Ayat (1) Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. (2) Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Keputusan politik menetapkan pemilihan langsung kepala daerah oleh rakyat patut dicatat sebagai sebuah revolusi politik²³ yang, secara langsung maupun tidak langsung, menimbulkan berbagai macam tanggapan, sikap, perilaku, dan pola interaksi anggota masyarakat, baik secara horizontal maupun vertikal. Oleh karena itu, tidaklah mengherankan bahwa pada masa-masa awal penyelenggaraan Pilkada langsung, selain disambut sangat antusias oleh pemilih, praktik politik demokrasi itu juga memunculkan berbagai fenomena sosial, yang dalam berbagai bentuk yang justru bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi. Di antaranya, munculnya penggunaan kekerasan oleh kelompok pendukung calon tertentu, seperti merusak kantor penyelenggara pemilihan karena mereka menilai penyelenggara tidak netral.²⁴ Proses Pilkada juga tidak jarang yang memicu polarisasi (keterbelahan) sosial karena perbedaan calon yang didukung, yang seringkali berlanjut walaupun Pilkada sudah selesai. Kepala daerah yang terpilih melalui Pilkada, yang sebelumnya diharapkan pro-kesejahteraan rakyat, ternyata

²³ Dikatakan revolusi politik, mengingat Pilkada langsung dilaksanakan sebagai jawaban terhadap tuntutan masyarakat yang sangat tidak puas atas sistem penentuan kepala daerah yang didominasi oleh Pemerintah Pusat, terutama pada masa kepemimpinan Soeharto yang terpaksa mengundurkan diri karena sudah tidak mampu lagi mengendalikan kemarahan massa yang kecewa terhadap kepemimpinan selama 32 tahun. Sebagai catatan tambahan, pengisian jabatan kepala daerah dalam Negara Republik Indonesia pertama kali diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Presiden dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD, namun DPRD berhak mengusulkan pemberhentian seorang kepala daerah kepada pemerintah pusat. Kemudian menurut Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang No. 1 Tahun 1957, untuk sementara waktu Kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan dan pengetahuan yang diperlukan bagi jabatan tersebut. Pada pemerintahan Orde Baru, pengisian jabatan kepala daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, yang dalam Pasal 15 memberikan kewenangan kepada DPRD Provinsi untuk memilih dan mengajukan dua calon Gubernur untuk ditetapkan salah satu di antaranya menjadi Gubernur oleh Presiden. Selanjutnya Pasal 16 memberikan kewenangan kepada DPRD Kabupaten untuk memilih dan mengajukan dua orang calon bupati untuk ditetapkan salah seorang di antaranya menjadi Bupati oleh Menteri Dalam Negeri. Kemudian di era pasca tumbangnya Orde Baru, pemilihan kepala daerah dilakukan secara mandiri oleh DPRD sebagaimana diatur dalam Pasal 34 sampai Pasal 41 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

²⁴ Pada masa-masa awal penyelenggaraannya, Pilkada diwarnai cukup banyak persoalan sosial. Hampir di setiap tahapan, mulai dari pendaftaran pemilih hingga penetapan hasil Pilkada, terjadi pelanggaran hukum tetapi penegakan hukumnya tidak jelas. Hal ini menimbulkan kekecewaan, terutama bagi kalangan yang secara fanatik memberikan dukungan kepada pasangan calon atau peserta Pilkada tertentu. Di beberapa daerah, kekecewaan atas ketidak-jelasan penegakan hukum tersebut diwujudkan dengan kemarahan hingga menimbulkan kerusuhan.

kebanyakan tidak mampu melakukan perubahan sosial dan ekonomi yang dibutuhkan oleh masyarakatnya.

Berbagai persoalan sosial-politik dalam Pilkada, ditambah lagi dengan besarnya biaya yang harus dikeluarkan pemerintah maupun para kandidat, menimbulkan pro-kontra mengenai Pilkada-langsung, yang dari tahun ke tahun semakin meruncing. Sementara itu, di sisi lain, harus diakui bahwa pemerintah terus berusaha melakukan berbagai upaya dan terobosan politik, seperti melakukan perubahan peraturan perundang-undangan di bidang Pilkada. Tujuannya, agar Pilkada-langsung dapat terselenggara berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi serta berhasil melahirkan kepala daerah yang lebih berkualitas untuk memenuhi tuntutan kebutuhan pembangunan di daerah masing-masing.²⁵

Pro-kontra Pilkada-langsung akhirnya mencapai klimaks ketika DPR dan Pemerintah membahas RUU Pilkada pada September 2014. Setelah melalui serangkaian *lobby-lobby* dan perdebatan panjang, Sidang Pleno DPR dengan agenda Pembicaraan tingkat II atas RUU Pemilihan Kepala Daerah tersebut berakhir *voting*. Pendapat yang menolak Pilkada-langsung didukung suara mayoritas.²⁶ Pemerintahan SBY juga menerima keputusan tersebut. Memang, berdasarkan Naskah Akademik RUU yang diajukan oleh Pemerintah sebelumnya, tersirat adanya kehendak pemerintah untuk

²⁵ Dalam tataran kebijakan hukum, misalnya, dialihkannya kewenangan menyelesaikan sengketa hasil Pilkada dari Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Melalui undang-undang yang sama, pasangan calon perseorangan diperbolehkan menjadi peserta Pilkada, di mana sebelumnya yang berhak mengusulkan pasangan calon dalam Pilkada adalah partai politik. Selain itu, melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010, juga dilakukan penguatan kelembagaan Pengawas Pilkada dengan menyerahkan proses rekrutmen sepenuhnya kepada Badan Pengawas Pemilu di mana sebelumnya penyaringan calon anggota pengawas pemilu dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum di daerah yang menyelenggarakan Pilkada masing-masing. Waktu Penyelenggaraan Pilkada yang awalnya dilaksanakan tersebar menurut waktu karena didasarkan pada masa akhir jabatan kepala daerah diserahkan sehingga pemungutan dan penghitungan suara dilaksanakan pada hari dan tanggal yang sama di seluruh Indonesia.

²⁶ Berdasarkan hasil voting, sebanyak 226 dari 361 anggota DPR yang hadir memilih pilkada lewat pilihan DPRD. Sisanya 135 orang memilih Pilkada-langsung. Lihat <https://www.tribunnews.com/nasional/2014/09/26/hasil-voting-dpr-putuskan-pilkada-lewat-dprd>, dikunjungi kembali pada 23 Maret 2021.

pemilihan gubernur dilakukan dengan sistem perwakilan, yaitu oleh DPRD, tapi bukan untuk pemilihan bupati atau walikota. Pemerintah berpendapat fungsi gubernur dalam sistem pemerintahan di Indonesia lebih bersifat sebagai “unit antara”, menjembatani Pemerintah Pusat dengan pemerintah daerah kabupaten/kota yang otonom. Namun, untuk pemilihan bupati dan walikota pemerintah cenderung memilih sistem Pilkada-langsung. Hal itu juga ditegaskan kepada media massa oleh Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi dengan mengatakan bahwa memilih gubernur secara langsung menjadi tidak relevan, karena interaksi antara rakyat dan gubernur juga tidak langsung.²⁷

“Karena itu, mekanisme pemilihan yang paling kompatibel untuk diterapkan dalam pemilihan gubernur adalah dengan mekanisme perwakilan yang dalam hal ini dipilih melalui suara terbanyak oleh DPRD Provinsi yang bersangkutan. Jadi, dalam RUU yang merevisi UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah itu, gubernur dipilih DPRD. Hanya Bupati atau Walikota saja yang dipilih langsung oleh rakyat. Pemerintah pun punya alasan untuk itu.”

Keputusan politik hukum untuk mengembalikan kewenangan memilih kepala daerah kepada DPRD tersebut kemudian dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Dalam konsideransnya secara eksplisit dinyatakan bahwa penyelenggaraan Pilkada-langsung hingga saat itu selalu diliputi oleh berbagai persoalan yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi.²⁸ Perlu dicatat, keputusan politik mengembalikan Pilkada ke sistem perwakilan itu tidak sejalan dengan aspirasi masyarakat yang menghendaki kepala daerah dipilih oleh rakyat secara langsung.²⁹ Akibatnya, muncul perlawanan, terutama

²⁷ <https://news.detik.com/berita/d-1935904/ini-alasan-pemerintah-mengapa-gubernur-tak-perlu-lagi-dipilih-langsung>, diunduh 26 Maret 2022.

²⁸ Lihat konsiderans menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

²⁹ Pada tahun 2012, sebelum UU Nomor 22 Tahun 2014 diundangkan, menurut hasil survei yang dilakukan Lembaga Survei Indonesia (LSI), sebanyak 87 persen rakyat Indonesia menginginkan pemilihan gubernur diadakan secara langsung dan 88 persen menginginkan pemilihan bupati/wali kota diadakan secara langsung. Kemudian setelah UU Nomor 22 Tahun 2014 diundangkan, LSI melakukan survei serupa dan hasilnya tidak jauh berubah. Dengan mengambil sampel sebanyak 2.000 orang, ditemukan bahwa 84,1

dari kelompok-kelompok masyarakat sipil yang sejak lama telah melakukan pendidikan dan advokasi demokrasi di Indonesia, baik di Jakarta maupun di daerah.³⁰ Mereka menyatakan menolak Pilkada diserahkan kepada DPRD karena partai politik masih tidak mampu menjadi pihak yang akuntabel dalam mewakili aspirasi rakyat.³¹

“Kuatnya praktik oligarki dalam partai politik dikhawatirkan akan membawa dampak terhadap pemilihan kepala daerah yang didominasi oleh kepentingan sekelompok kecil elit-elit partai politik. Oleh karena itu, sangat tidak tepat memberikan mandat pemilihan kepala daerah kepada DPRD. Keputusan politik DPR yang mengembalikan Pilkada melalui DPRD merupakan pengkhianatan terhadap suara mayoritas rakyat, karena telah menghilangkan hak konstitusional rakyat untuk berpartisipasi dalam memilih dan menentukan pemimpinnya secara langsung.”

Dua hari berselang setelah diundangkan, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono³² membatalkan undang-undang tersebut dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, tepatnya pada 2 Oktober 2014. Kemudian pada masa Pemerintahan Presiden Jokowi, DPR menerima dan menyetujui Perppu tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015.³³ Melalui Undang-Undang

persen responden setuju pemilihan langsung, 5,8 persen memilih pemilihan dilakukan DPRD, 6,8 persen tidak masalah atas kedua pemilihan, dan 3,3 persen tidak menjawab atau tidak tahu. Berdasarkan hasil survei tersebut dapat disimpulkan bahwa mayoritas rakyat Indonesia lebih menginginkan Pilkada dilaksanakan secara langsung oleh rakyat, bukan oleh DPRD.

³⁰ Penolakan publik terhadap Pilkada tidak langsung tidak hanya disuarakan oleh masyarakat sipil di dalam negeri. Para mahasiswa Indonesia di luar negeri, seperti di Australia juga menyuarakan penolakan serupa, bahkan mereka menggelar unjuk rasa di sana mengungkapkan keprihatinan mereka terhadap keputusan DPR tersebut.

³¹ Penolakan tersebut tidak hanya dilakukan di Jakarta. Masyarakat Indonesia yang tinggal di luar negeri juga menyerukan hal serupa (Lihat <https://www.tribunnews.com/internasional/2014/10/14/masyarakat-indonesia-di-queensland-tolak-pilkada-tak-langsung>).

³² Penerbitan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilakukan ketika akhir masa jabatan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tinggal 18 hari, karena Presiden hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014 (sesuai jadwal) dilantik pada tanggal 20 Oktober 2014.

³³ Secara lengkap undang-undang ini berjudul Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Perpu Nomor 1 Tahun 2014 yang terdiri dari 26 Bab meliputi 206 Pasal, itu disusun dalam waktu yang relatif sangat singkat, pembuat undang-undang menyadari Perpu tersebut memuat sejumlah norma yang perlu disempurnakan atau dihapus dan membutuhkan sejumlah norma tambahan. Karena itu, ketika memutuskan menerimanya menjadi undang-undang, DPR langsung meminta pemerintah untuk menyusun rancangan undang-undang untuk melengkapi

Pilkada yang baru ini, pemerintah tidak hanya memulihkan hak rakyat untuk memilih kepala daerah secara langsung, melainkan juga menetapkan skenario dan jadwal penyelenggaraan Pilkada secara serentak di seluruh Indonesia.³⁴

Sebagai sebuah produk peraturan perundang-undangan yang diterbitkan dalam keadaan yang dianggap memaksa dan mendesak, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang disusun dalam waktu yang relatif sangat singkat, mengandung banyak kelemahan yuridis sehingga perlu diperbaiki. Dalam undang-undang tersebut banyak norma yang tidak sesuai lagi dengan kebutuhan hukum pilkada langsung; ada sejumlah norma yang memerlukan perubahan, bahkan terdapat banyak kekosongan hukum sehingga diperlukan norma baru. Oleh karena itu, bersamaan dengan disepakatinya Perppu tersebut menjadi undang-undang, DPR meminta kepada Pemerintah untuk segera menyusun rancangan undang-undang perubahannya. Setelah melalui pembahasan bersama dalam waktu yang relatif singkat, RUU Perubahan tersebut disepakati dan kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 pada Maret 2015. Undang-undang ini disahkan hanya beberapa bulan sebelum tahapan persiapan Pilkada serentak tahun 2015 dimulai. Setahun kemudian, undang-undang ini juga harus diubah lagi karena berdasarkan pengalaman di Pilkada serentak tahun 2015, ternyata masih ditemukan juga adanya kekosongan hukum.³⁵ Perubahan tersebut dilakukan dengan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tersebut. Setelah melalui pembahasan secara maraton, DPR dan pemerintah menyepakati RUU Perubahan yang diusulkan oleh Pemerintah itu, dan pada tanggal 15 Maret 2015 ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.

³⁴ Sebelum berlakunya UU Nomor 1 Tahun 2015, Pilkada diselenggarakan di masing-masing daerah sesuai dengan akhir masa jabatan kepala daerah masing-masing yang selama ini berbeda-beda. Akibatnya, hampir setiap hari terdapat kegiatan pemilihan kepala di Indonesia. Kementerian Dalam Negeri menilai Pilkada yang dilaksanakan secara parsial tersebut sangat merepotkan bagi kementerian tersebut dalam urusan pembinaan politik. Selain itu, masa jabatan kepala daerah yang berbeda-beda tersebut tidak sinkron dengan masa jabatan presiden sehingga rencana kegiatan pemerintahan di daerah juga tidak sinkron dengan rencana penyelenggaraan pemerintahan di tingkat pusat. Atas pertimbangan tersebut, pemerintah mengusulkan agar pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara serentak.

³⁵ Kekosongan hukum tersebut, misalnya, terkait dengan norma larangan politik uang yang dalam norma primernya menyebut pelanggaran terhadap larangan tersebut dapat dikenai sanksi pidana, namun

menerbitkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Terakhir, undang-undang pemilihan kepala daerah ini diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 pada tanggal 4 Mei 2020. Perubahan itu dilakukan untuk menyediakan dasar hukum bagi KPU, apabila harus menunda penyelenggaraan Pilkada akibat pandemik Covid-19,³⁶ sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 120 ayat (1):

“Dalam hal pada sebagian wilayah Pemilihan, seluruh wilayah Pemilihan, sebagian besar daerah, atau seluruh daerah terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, bencana non-alam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan sebagian tahapan penyelenggaraan Pemilihan atau Pemilihan serentak tidak dapat dilaksanakan, dilakukan Pemilihan lanjutan atau Pemilihan serentak lanjutan.”

Sejak reformasi 1998 hingga rencana penelitian ini diajukan, undang-undang yang mengatur Pilkada termasuk yang paling sering mengalami perubahan, bahkan pergantian, sebagaimana digambarkan pada Tabel 1.1. Berbagai perubahan dan penggantian undang-undang itu tentu saja merupakan hasil dari kebijakan hukum bangsa Indonesia untuk menyempurnakan sistem dan teknis penyelenggaraan pemilihan kepala daerah agar dapat berlangsung secara demokratis.

dalam UU tersebut tidak terdapat ketentuan yang mengatur tentang sanksi pidana tersebut. Hal lainnya adalah mewajibkan *incumbent* mengambil cuti selama masa kampanye, sebagaimana diatur dalam Pasal 70 UU Nomor 10 Tahun 2016. Tujuan, agar kepala daerah yang mencalonkan diri dalam Pilkada tidak menyalahgunakan jabatannya dalam urusan kontestasi kursi kepala daerah tersebut.

³⁶ Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2020 ini berasal dari Perpu No. 2 Tahun 2020, yang dibuat khusus untuk memberi kewenangan kepada Komisi Pemilihan Umum untuk melakukan penundaan tahapan Pilkada serentak sehubungan dengan terjadinya wabah Covid-19 di Indonesia mulai awal Maret 2020. Sebagaimana diketahui, UU Nomor 10 Tahun 2016 telah menetapkan secara definitif jadwal pelaksanaan pemungutan suara Pilkada serentak hingga tahun 2024. Dalam Pasal 201 ayat (6) dinyatakan bahwa, “pemungutan suara serentak untuk Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil pemilihan tahun 2015 dilaksanakan pada bulan September tahun 2020. Akibat pandemic Covid19, pemungutan suara Pilkada serentak tahun 2020 yang telah ditetapkan sebelumnya dilaksanakan pada September ditunda menjadi Desember 2020.

Tabel 1.1. Undang-Undang yang Mengatur Metode dan Jadwal Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia Sejak Tahun 1999 Sampai Tahun 2022.

No.	Undang-Undang	Tentang	Metode Pilkada	Jadwal Pilkada
1.	UU No. 22 Thn 1999	Pemerintahan Daerah	Tidak Langsung	Tidak serentak
2.	UU No. 32 Thn 2004	Pemerintahan Daerah (mengganti UU No. 22 Thn 1999)	Langsung	Tidak serentak
3.	Perpu No. 3 Thn 2005 (ditetapkan menjadi UU No. 8 Thn 2005)	Perubahan UU No.32 Thn 2004	Langsung	Tidak serentak
4.	UU No. 12 Thn 2008	Perubahan ke-2 UU No.32 Tahun 2004	Langsung	Tidak serentak
5.	UU No. 22 Thn 2014	Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.	Tidak Langsung*)	Serentak
6.	Perpu No. 1 Thn 2014 (ditetapkan menjadi UU No. 15 Thn 2015)	Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (membatalkan semua ketentuan tentang Pilkada yang dimuat dalam UU No. 32 Thn 2014)	Langsung	Serentak
7.	UU No. 8 Thn 2015	Perubahan UU No. 1 Thn 2015	Langsung	serentak
9.	UU No.10 Thn 2016	Perubahan ke-2 UU No.1 Thn 2015	Langsung	serentak
10.	Perpu. No. 2 Thn 2020 (ditetapkan menjadi UU No. 6 Tahun 2020)	Perubahan ke-3 UU No. 1 Thn 2015	Langsung	Serentak

Keterangan: *) = UU Nomor 22 Tahun 2014 tidak pernah digunakan untuk mengatur penyelenggaraan Pilkada karena segera dibatalkan oleh Presiden melalui penerbitan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

2. Mengapa Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung?

Perihal pemilihan kepala daerah secara langsung atau tidak langsung, tidak diatur secara tegas dalam aturan dasar ketatanegaraan Indonesia.³⁷ Ketentuan dasar tentang

³⁷ Ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah tidak terdapat dalam Pasal 22E UUD NRI 1945 yang secara khusus mengatur tentang penyelenggaraan Pemilihan Umum.

pemilihan kepala daerah yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 hanya menyatakan: Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala di daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Menurut Jimly Asshiddiqie, frasa ‘dipilih secara demokratis’ bersifat luwes; itu bisa berarti bahwa kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat atau dipilih oleh DPRD sebagaimana dipraktikkan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.³⁸ Dari sudut pandang teori ketatanegaraan, Ramlan Surbakti mengatakan, bahwa penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung adalah sebagai konsekuensi langsung dari sistem pemerintahan negara yang dianut oleh Indonesia, sebagaimana ditetapkan dalam UUD NRI 1945, yaitu sistem pemerintahan presidensial.³⁹

“Menurut UUD 1945, presiden dan wakil presiden yang dipilih oleh rakyat melalui pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, tetapi juga anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Karena presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan dipilih melalui pemilu, dan karena anggota DPRD provinsi dan anggota DPRD kabupaten/kota juga dipilih melalui pemilu, maka kepala daerah otonom provinsi dan kepala daerah otonom kabupaten/kota juga harus dipilih melalui pemilu. Jelas merupakan tindakan yang tak konsisten dengan bentuk pemerintahan presidensial kalau kepala daerah dipilih oleh anggota DPRD. Pemilihan kepala daerah oleh DPRD lebih tepat diterapkan dalam bentuk pemerintahan parlementer. Sebab, kepala pemerintahan nasional dalam negara seperti ini juga tidak dipilih langsung oleh rakyat, tetapi oleh parlemen.”

Tentang hal itu, Alfred Stepan dan Cindy Skach, sebagaimana dikutip oleh Saldi Isra⁴⁰, mengatakan bahwa salah satu ciri sistem pemerintahan presidensial adalah sifatnya yang *mutual-independence* terhadap kekuasaan legislatif, karena pemegang

³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara UI, 2002, hlm. 22

³⁹ Ramlan Surbakti, *Kepala Daerah Harus Lewat Pemilu*, *Harian Kompas*, tanggal 24 Juni 2013.

⁴⁰ Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Rajawali Press, Depok 2019. Hal. 35.

kekuasaan eksekutif (Presiden) dan pemegang kekuasaan legislatif (Parlemen/DPR) sama-sama mendapat mandat langsung dari rakyat melalui pemilihan umum. Karena eksekutif di tingkat pusat menerima mandat langsung dari rakyat melalui pemilu, maka kepala daerah, sebagai alat perpanjangan tangan eksekutif di daerah, seharusnya dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah masing-masing.

Terlepas dari teori pemisahan/pembagian kekuasaan dan sistem pemerintahan sebagaimana disinggung di atas, keputusan politik untuk melaksanakan Pilkada langsung adalah respon politik pemerintah pusat terhadap perkembangan institusi pemerintahan di daerah yang sangat didominasi oleh DPRD pasca reformasi.⁴¹ Sebagaimana diketahui, segera setelah Presiden Soeharto mengundurkan diri pada 21 Mei 1998, pemerintah pusat yang dipimpin oleh Presiden B.J. Habibie mengabulkan tuntutan rakyat yang meminta segera dilakukan desentralisasi pemerintahan dengan memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah. Tuntutan tersebut kemudian dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.⁴² Menurut Kacung Marijan, secara kelembagaan DPRD telah mendapat penguatan peran yang sangat besar, sebagaimana terlihat dalam ketentuan tentang

⁴¹ Pasca reformasi merupakan istilah yang digunakan untuk menggambarkan geliat politik rakyat pasca mundurnya Soeharto pada 21 Mei 1988 sebagai Presiden RI. Sedangkan “reformasi” adalah istilah yang mengacu pada gerakan mahasiswa dan rakyat Indonesia yang menuntut dilakukannya perubahan politik dan hukum secara menyeluruh untuk memperbaiki kerusakan-kerusakan yang diwariskan oleh pemerintahan totaliter Orde Baru dengan merombak tatanan politik, ekonomi, sosial, dan budaya yang sentralistik-totaliter menjadi tatanan yang demokratis.

⁴² Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 ini dalam perbincangan sehari-hari lebih dikenal sebagai Undang-Undang Otonomi Daerah, karena secara substansial, mengatur tentang penyerahan kewenangan kepada daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya secara otonom. Undang-undang ini merupakan respon pemerintah terhadap kehendak publik yang menuntut agar pemerintah pusat melakukan reformasi sistem pemerintahan, utamanya dalam hubungan pusat dan daerah, yang selama pemerintahan Orde Baru sangat sentralistik dan otoriter.

kedudukan, tugas, wewenang, dan hak-haknya⁴³ yang diatur dalam undang-undang tersebut.⁴⁴

“DPRD, misalnya, tidak hanya dapat memilih dan menetapkan bupati/walikota atau gubernur. Mereka juga berhak mengajukan pemberhentian bupati/walikota atau gubernur itu. Secara anggaran, DPRD tidak lagi bergantung pada eksekutif karena mereka memiliki hak untuk menetapkan anggaran, termasuk anggaran untuk dirinya sendiri.”

Secara institusional, penguatan kelembagaan DPRD tentu saja dimaksudkan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang demokratis dan pro-rakyat di daerah.⁴⁵ Dengan kewenangan memilih dan menetapkan kepala daerah⁴⁶, misalnya, secara normatif DPRD memiliki ruang yang sangat terbuka untuk menentukan seseorang yang memiliki kompetensi (mumpuni), berintegritas, dan prorakyat menjadi kepala daerah. Demikian pula kewenangan untuk ikut dalam menetapkan Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah (APBD), juga akan membuat DPRD sangat leluasa untuk memasukkan, atau setidaknya mempertimbangkan, aspirasi dan kepentingan objektif rakyat yang mereka wakili ke dalam program-program pembangunan daerah. Terlebih lagi, adanya kewenangan untuk menilai Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Kepala Daerah, DPRD dapat “memaksa” kepala daerah untuk menaati program-program dan kegiatan-kegiatan

⁴³ Mengenai Tugas dan Wewenang DPRD, diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, sedangkan hak-hak lembaga dan hak anggota diatur dalam Pasal 19, Pasal 20, dan Pasal 21.

⁴⁴ Kacung Marijan, *Op.cit.*, hlm. 132-133.

⁴⁵ Terkait penguatan kelembagaan DPRD, Bambang Purwoko menyatakan bahwa secara normatif Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 membawa harapan bagi terwujudnya demokrasi politik di tingkat lokal, khususnya dengan adanya kewenangan DPRD sebagai representasi rakyat daerah dalam memilih dan memberhentikan kepala daerah (Bambang Purwoko, *Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah: Antara Regulasi dan Realitas Politik* dalam Abdul Gaffar Karim, dkk (ed.), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Sosial dan Ilmu Politik-Univesitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2011. Hlm. 191.

⁴⁶ Selain diatur dalam Pasal 18 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, kewenangan DPRD untuk memilih kepala daerah juga ditetapkan dalam Pasal 34 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

yang telah ditetapkan dalam APBD sehingga benar-benar terlaksana demi kepentingan rakyat.

Namun, besarnya kewenangan yang dimiliki oleh DPRD tersebut ternyata tidak linear dengan fungsi mereka yang seharusnya sebagai wakil rakyat dalam kegiatan pemerintahan daerah. Menurut Marijan, terdapat tiga ruang yang memungkinkan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan yang dimiliki oleh DPRD di daerah.⁴⁷ Pertama, kewenangan dan kekuasaan memilih dan menetapkan kepala daerah. Kewenangan tersebut justru sering disalahgunakan oleh anggota DPRD. Alih-alih memilih calon yang sesuai dengan aspirasi masyarakat, dalam banyak kasus DPRD justru memilih orang yang tidak disukai oleh publik. Terpilihnya kembali Sutiyoso menjadi Gubernur DKI Jakarta pada tahun 2002, misalnya, merupakan salah satu contoh yang menunjukkan tindakan DPRD tidak sejalan dengan kehendak konstituennya.⁴⁸ Bahkan, di daerah lain banyak calon kepala daerah yang diusung oleh partai politik pemenang Pemilu gagal terpilih. Menurut Marijan, hal tersebut terjadi karena adanya praktik politik uang⁴⁹ dalam proses pemilihan kepala daerah tersebut. Kedua, kewenangan DPRD untuk menilai LPJ Kepala Daerah. Secara teori, kewenangan DPRD itu sangat bernilai untuk memastikan apakah pemerintah daerah melaksanakan program dan kegiatan sesuai dengan rencana strategis (Renstra) daerah, di mana jika LPJ ditolak dan

⁴⁷ Kacung Marijan, *Op. Cit.*, hlm. 133-134

⁴⁸ Lihat <https://www.liputan6.com/news/read/41264/sutiyoso-kembali-menjabat-gubernur-dki>. Terakhir dikunjungi pada 15 April 2022.

⁴⁹ Perihal maraknya praktik politik uang (*money politics*) di kalangan anggota DPRD terkait dengan penggunaan kewenangan mereka dalam memilih kepala daerah juga disinggung oleh Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken dalam buku *Renegotiating Boundaries Local Politics in post-Suharto Indonesia (Politik Lokal di Indonesia)*, diterjemahkan oleh Arief Hidayat, Pustaka Obor Indonesia, Jakarta 2014, Hlm. 19. Menurut kedua penulis tersebut, proses desentralisasi (otonomi daerah) yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut ditandai dengan masalah-masalah *money politics* oleh DPRD sebagai dampak kekuasaan DPRD yang terlalu besar sehingga sering mengganti bupati atau walikota setiap tahun, juga praktik korupsi para kepala daerah yang posisinya jauh lebih otonom berdasarkan undang-undang tersebut.

perbaikannya ditolak lagi, kepada daerah yang bersangkutan dapat diberhentikan di tengah masa jabatannya.⁵⁰ Kewenangan seperti itu, tentu saja sangat berguna sebagai mekanisme kontrol oleh DPRD terhadap kinerja pemerintah daerah. Hanya saja, dalam pengamatan Marijan, sudah menjadi rahasia umum bahwa kekuasaan dan kewenangan DPRD itu dijadikan sebagai ajang tawar-menawar dengan kepala daerahnya. *Ketiga*, kekuasaan dan kewenangan DPRD dalam hal anggaran. Kekuasaan dan kewenangan itu justru digunakan untuk kepentingan pribadi anggota DPRD. Hal itu terlihat dari kecenderungan yang terjadi hampir di seluruh daerah, di mana DPRD ramai-ramai meningkatkan anggaran untuk gaji dan tunjangan.⁵¹

Senada dengan Marijan, Wihana Kirana Jaya juga menilai Undang-Undang Otonomi Daerah tahun 1999 telah memicu krisis dalam hubungan kepala daerah dan legislatif, serta hubungan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten dan kota. Ahli ekonomi dari Universitas Gajah Mada itu mengeluarkan penilaiannya tersebut sebagai analisis kelembagaan yang didasarkan pada teori ilmu ekonomi yang mendukung kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Menurut Kirana Jaya, DPRD mengalami krisis kelembagaan karena Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah mengakibatkan perubahan kekuasaan (*locus of power*) dari eksekutif ke legislatif dan dari pemerintah pusat ke pemerintah kabupaten dan kota.⁵²

“Paling tidak ada beberapa fakta yang telah menunjukkan pada kita bahwa kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia selama ini belum secara penuh memenuhi ekspektasi teori; 'misalnya masih terjadinya praktek-praktek *abuse of power* oleh beberapa elite daerah seperti oknum legislatif,

⁵⁰ Lihat Pasal 49 huruf f dan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

⁵¹ Kacung Marijan. *Op.Cit.* Hlm. 133 – 135.

⁵² Wihana Kirana Jaya, *Kebijakan Desentralisasi di Indonesia Dalam Perspektif Teori Ekonomi Kelembagaan*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Ekonomi Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta 2010. Hlm. 6-7.

eksekutif dan pengusaha,' aturan main yang zigzag atau diskontinyu dan belum meningkatkan *fiscal power* kabupaten dan kota.”

Terkait dengan kewenangan DPRD yang diatur dalam Undang-Undang Otonomi Daerah tahun 1999, Bambang Purwoko mengemukakan bahwa DPRD tidak berhasil mewujudkan proses Pilkada yang demokratis. Dia menilai DPRD gagal menggunakan kewenangan tersebut sebagai instrumen untuk melahirkan kepala daerah yang kapabel, berkepribadian baik, bersih secara moral, memiliki kemampuan memimpin daerah, dan bisa diterima masyarakat setempat.⁵³

“Proses pemilihan kepala daerah yang selama ini berlangsung memberikan kesan kuat bahwa UU, PP maupun Tata Tertib Pemilihan yang menjadi landasan pelaksanaannya hanyalah sebatas aturan formal yang penuh kelemahan dan secara substantif tidak menjamin berlangsungnya rekrutmen politik yang demokratis, objektif, dan rasional.”

Untuk mengatasi masalah krisis hubungan antar lembaga pemerintahan di daerah tersebut, pemerintah pusat kemudian mengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Undang-undang baru ini melucuti sejumlah kewenangan DPRD, terutama pasal-pasal yang berpotensi menjadikan lembaga perwakilan itu berada pada posisi “lebih tinggi” daripada kepala daerah. Melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, kewenangan DPRD memilih kepala daerah dihapuskan, digantikan dengan pemilihan secara langsung oleh rakyat. Kekuasaan DPRD untuk memberhentikan kepala daerah pada masa jabatannya juga dihilangkan. Karena itu, Mohammad Mahfud MD, mengatakan bahwa Pilkada yang diperkenalkan melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 itu adalah sebuah langkah koreksional dari pembentuk undang-undang terhadap

⁵³ Bambang Purwoko, *Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah: Antara Regulasi dan Realitas Politik* dalam Abdul Gaffar Karim, dkk (ed.), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Sosial dan Ilmu Politik-Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2011. Hlm. 197-198.

mekanisme demokrasi perwakilan yang diterapkan dalam undang-undang sebelumnya.⁵⁴

Setelah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 diberlakukan sekitar 15 bulan, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) secara resmi mengeluarkan pernyataan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah belum dilaksanakan sebagaimana diharapkan sehingga banyak mengalami kegagalan dan tidak mencapai sasaran yang diharapkan. Lembaga Tertinggi Negara⁵⁵ itu juga menilai bahwa kewajiban politik yang telah ditetapkan oleh MPR dan produk perundang-undangan yang dikeluarkan oleh lembaga tinggi negara yang berkaitan dengan otonomi daerah belum dilaksanakan sepenuhnya.⁵⁶ Oleh karena itu, melalui Ketetapan Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, MPR merekomendasikan kepada Pemerintah dan DPR untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.⁵⁷ Lembaga pelaksana kedaulatan rakyat itu memang tidak secara tegas

⁵⁴ Mahfud MD, *Evaluasi Pemilukada Dalam Perspektif Demokrasi dan Hukum, Seminar Nasional Evaluasi Pemilihan Kepala Daerah (Prosiding)*, Mahkamah Konstitusi, Jakarta 2012. Hlm. 25

⁵⁵ Sampai dengan ditetapkannya Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 tahun 2001 kedudukan MPR dalam ketatanegaraan RI adalah sebagai lembaga tertinggi, sebagaimana dimuat dalam Penjelasan Tentang Undang-Undang Negara Indonesia mengenai Sistem Pemerintahan Negara bagian III, yang menyatakan, “Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*Die gezamte Staatgewalt liege allein bei der Majelis*). Lihat *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta 2015. Hlm. 12.

⁵⁶ Dalam pertimbangan sosiologis TAP MPR Nomor IV/MPR/2000 dinyatakan: a. bahwa penyelenggaraan otonomi daerah selama ini belum dilaksanakan sebagaimana yang diharapkan sehingga banyak mengalami kegagalan dan tidak mencapai sasaran yang telah ditetapkan. Kegagalan itu menimbulkan ketidakpuasan dan ketersinggungan rasa keadilan yang melahirkan antara lain tuntutan untuk memisahkan diri dan tuntutan keras agar otonomi daerah ditingkatkan pelaksanaannya; b. bahwa kewajiban politik yang telah dibuat oleh Majelis berupa ketetapan maupun produk perundang-undangan yang dikeluarkan oleh lembaga tinggi negara yang berkaitan dengan otonomi daerah belum dilaksanakan sepenuhnya;

⁵⁷ Lihat Ketetapan MPR Nomor Ketetapan Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah pada Bagian III angka 7, yang secara lengkap menyatakan: “Sejalan dengan semangat desentralisasi, demokrasi, dan kesetaraan hubungan pusat dan daerah diperlukan upaya perintisan awal untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan

merekomendasikan kepada DPR dan Pemerintah untuk merevisi tugas dan kewenangan DPRD dalam memilih kepala daerah. Namun, kemudian, dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tidak ada lagi ketentuan yang memberikan kewenangan kepada DPRD untuk memilih gubernur, bupati, atau walikota sebagai kepala daerah.⁵⁸ Setelah kemudian pemerintah mengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang mengatur antara lain kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat.

Dari uraian di atas tampak bahwa keputusan politik Pilkada-langsung adalah sekuen politik dari kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah pasca reformasi yang diawali dengan lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999. Dengan perkataan lain, dari sudut kepentingan politik kelembagaan, kebijakan Pilkada langsung tersebut dilakukan sebagai jalan keluar menghadapi tantangan perkembangan politik pasca reformasi, terutama geliat politik di tingkat kabupaten/kota yang sangat didominasi oleh DPRD yang mendapat kekuasaan sangat besar dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana dijelaskan sebelumnya.

Kebijakan politik untuk melaksanakan Pilkada langsung juga didukung oleh sejumlah teori dan pendapat para ahli yang membenarkan manfaat dari metode pemilihan langsung tersebut, meski sejak awal ada juga yang menyampaikan pendapat

Keuangan antar Pemerintah Pusat dan Daerah. Revisi dimaksud dilakukan sebagai upaya penyesuaian terhadap Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945, termasuk pemberian otonomi bertingkat terhadap provinsi, kabupaten/kota, desa/nagari/marga dan sebagainya.”

⁵⁸Lihat Pasal 78 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sebagai perbandingan, dalam undang-undang sebelumnya, yaitu UU Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dalam Pasal 34 ayat (2) huruf a: DPRD mempunyai tugas dan wewenang memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/ Wakil Walikota;

berbeda.⁵⁹ Menurut kajian-kajian ilmu politik, Pilkada langsung dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah mengandung tiga fungsi penting, yaitu: (1) memilih kepala daerah sesuai dengan kehendak bersama masyarakat di daerah; (2) melalui Pilkada diharapkan pilihan masyarakat di daerah didasarkan pada visi, misi, dan program calon, kualitas dan integritas kepala daerah; dan (3) Pilkada merupakan sarana pertanggungjawaban sekaligus sebagai sarana evaluasi dan kontrol publik secara politik terhadap seorang kepala daerah dan kekuatan politik yang menopangnya.⁶⁰ Djohermansyah Djohan menyebut Pilkada-langsung adalah instrumen penting bagi proses demokratisasi di daerah.⁶¹ Melalui Pilkada langsung, kata mantan Dirjen Pemerintahan Otonomi Daerah-Kemendagri itu, kesempatan bagi publik di daerah untuk terlibat dalam pengambilan keputusan menyangkut pembangunan di daerahnya menjadi terbuka, khususnya partisipasi dalam mekanisme sirkulasi jabatan kepala daerahnya. Mohammad Mahfud MD menyebut Pemilukada⁶² langsung sangat baik secara substantif bagi perkembangan

⁵⁹ Kastorius Sinaga, misalnya, meragukan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung terhadap perbaikan kualitas demokrasi di tingkat lokal. Semangat untuk melaksanakan pilkada langsung lebih banyak merupakan *euphoria* demokrasi. “Penyimpangan yang dilakukan oleh DPRD terjadi bukan saja karena dihasilkan oleh ketidaksempurnaan mekanisme sistem pemilihan yang selama ini berlangsung, tetapi terutama oleh praktik-praktik *money politics* yang melibatkan anggota DPRD. Artinya, rendahnya kualitas DPRD menjadi inti dari merebaknya persoalan yang bernuansa pada kekecewaan masyarakat.” (Lihat: Kastorius Sinaga, *Pemilihan Langsung Kepala Daerah Kota dan Kabupaten: Beberapa Catatan Awal*, dalam Abdul Gaffar Karim (ed), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003. Hlm. 231.

⁶⁰ Janedjri M Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Konstitusi Press, Jakarta, 2011, hlm. 85.

⁶¹ Djohermansyah Djohan, *Pemilihan Kepala Daerah di Era Otonomi Daerah: Sebuah Tinjauan Kritis Atas Agenda Demokrasi Indonesia*, dalam buku Saldi Isra, dkk (Ed), *Pemilihan Umum Serentak*. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta 2014, hlm 297-298.

⁶² Pemilukada adalah singkatan dari Pemilihan Umum Kepala Daerah, suatu istilah yang secara politik sengaja digunakan untuk menunjukkan adanya kesepakatan politik memasukkan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah menjadi rezim Pemilu, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007. Sebelumnya, penyelenggaraan Pilkada berada di bawah rezim pemerintahan daerah, namun teknis penyelenggaraannya diserahkan kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang ada di daerah masing-masing tanpa melibatkan KPU nasional. Namun, kemudian melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 rezim penyelenggaraan pemilihan kepala daerah kembali kepada rezim pemerintahan daerah dan istilah Pilkada kembali digunakan.

demokrasi, karena membuka ruang deliberasi bagi masyarakat untuk menentukan arah pemerintahan dan menentukan kepemimpinan di daerah.⁶³

Dalam teori demokrasi, pemilihan kepala daerah adalah bentuk pelibatan rakyat dalam pembentukan dan penyelenggaraan pemerintahan melalui partisipasi, representasi, dan pengawasan di tingkat lokal. Dahlan Thaib mengatakan, dari hasil pemilihan langsung diharapkan daerah akan menghasilkan pemimpin yang aspiratif, berkualitas, dan *legitimate*, dengan akuntabilitas yang benar-benar tertuju kepada rakyat.⁶⁴ Oleh karena itu, Kacung Marijan menyebut bahwa gagasan pemilihan kepala daerah secara langsung menjanjikan perbaikan demokrasi di Indonesia.⁶⁵ Janedjri M Gaffar menyebut pelibatan rakyat melalui partisipasi, representasi, dan pengawasan tersebut adalah inti dari demokrasi.⁶⁶

Dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, kepala daerah (gubernur, bupati, dan walikota) memegang peran strategis karena jabatan tersebut merupakan perpanjangan tangan pemerintah (pusat) untuk memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan otonom di daerah.⁶⁷ Di sisi lain, kepala daerah diharapkan menjadi pemimpin dalam melaksanakan pembangunan di daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyatnya. Oleh karena itu, melalui sistem seleksi terpadu yang saling melengkapi, Pilkada akan menghasilkan kepala daerah yang berkualitas, aspiratif, dan *legitimate* yang akan mendekatkan pemerintah dan rakyatnya. Peneliti lainnya, Siti Zuhro, berpendapat bahwa Pilkada merupakan salah satu terobosan politik yang signifikan

⁶³ Mahfud MD, *Op.Cit.* Hlm. 25-27.

⁶⁴ Dahlan Thaib. *Ketatanegaraan Indonesia, Perspektif Konstitusional*. Total Media, Yogyakarta 2009. Hlm. 49- 50.

⁶⁵ Kacung Marijan. *Op.cit.* Hlm. 9

⁶⁶ Janedjri M Gaffar. *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*. Konpress. Jakarta 2013. Hlm. 35.

⁶⁷ Lihat Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

dalam mewujudkan demokratisasi di tingkat lokal. Secara objektif, Pilkada-langsung telah berhasil meningkatkan partisipasi politik masyarakat lokal dalam menentukan pemimpinnya, meski belum mampu secara signifikan mendorong konsolidasi demokrasi lokal. Menurut Profesor peneliti dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) itu, politik lokal adalah bagian nyata dari pertumbuhan demokrasi tingkat nasional. Artinya, demokrasi di tingkat nasional akan tumbuh dan berkembang secara baik apabila didukung oleh mantapnya nilai-nilai demokrasi lokal.⁶⁸ Apa yang disampaikan Siti Juhro sejalan dengan harapan dan upaya bangsa Indonesia dalam membangun dan menata sistem politik yang demokratis, sebagaimana yang dicirikan oleh Huntington, yang menyatakan bahwa suatu sistem politik akan disebut demokratis sejauh para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sistem itu dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur dan berkala, dan di dalam sistem itu para calon secara bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suara.⁶⁹

Dari berbagai uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung telah menjadi pilihan politik bangsa Indonesia untuk menentukan orang yang akan memimpin kehidupan bernegara di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, setidaknya untuk beberapa periode masa jabatan kepala daerah ke depan.⁷⁰ Pilihan tersebut juga mendapat dukungan dari para ilmuwan, meski ada juga yang

⁶⁸ Siti Juhro, *Urgensi Pemilihan Kepala Daerah Setempat*, dalam Saldi Isra, dkk (Ed), *Pemilihan Umum Serentak*. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta 2014. Hlm 353-354.

⁶⁹ Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, terj. Asril Marjohan, PT Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1995. Hlm. 4-5.

⁷⁰ Sesuai dengan perintah Pasal 201 ayat (8) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024. Hingga proposal ini dituliskan belum ada wacana untuk mengenai kemungkinan untuk mengubah metode pemilihan kepala daerah tersebut. Artinya, pemilihan kepala daerah pada tahun 2024 akan dilakukan secara langsung oleh rakyat di masing-masing daerah.

mengkritisinya dengan mempertimbangkan budaya politik masyarakat di daerah yang pada umumnya belum siap untuk itu.⁷¹

3. Berbagai Masalah dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung

Pada masa-masa awal dilaksanakannya pemilihan langsung, antusiasme masyarakat terlihat cukup besar yang ditandai dengan tingkat partisipasi warga yang cukup tinggi. Namun, antusiasme itu kemudian menurun,⁷² yang menurut Mohammad Mahfud MD, hal itu menunjukkan adanya masalah dalam Pilkada.⁷³ Secara empiris, terjadi berbagai tindakan dan peristiwa yang bertentangan dengan prinsip-prinsip pemilihan.⁷⁴ Di antaranya, terjadinya kerusuhan pasca pemungutan suara, yang dipicu oleh ketidakpuasan kelompok pendukung calon tertentu terhadap KPU yang mereka nilai telah merugikan pasangan calon yang mereka dukung.

⁷¹ Ada sejumlah ahli yang mengkritisi ketidaksiapan masyarakat untuk melaksanakan Pilkada langsung. Di antaranya, Kastorius Sinaga, Bambang Purwoko, dan Dody Ryadmaji (Lihat Abdul Gaffar Karim, *Loc.cit.*

⁷² Tingkat partisipasi pemilih pada pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Medan periode 2010-2015, rendah. Pemilihan yang dilangsungkan Mei 2010 menunjukkan, jumlah pemilih yang menggunakan hak suaranya di sejumlah TPS di bawah 100 orang atau tidak mencapai 50 persen (dikutip situs berita <https://nasional.tempo.co/read/247508/partisipasi-pemilih-pilkada-medan-rendah/full&view=ok>). Pada Pilkada berikutnya, tahun 2015, partisipasi pemilih (jumlah pemilih yang hadir memberikan suaranya ke TPS) di Kota Medan secara hanya mencapai 25,38 persen. (dikutip dari situs berita <https://medan.tribunnews.com/2015/12/16/partisipasi-pemilih-di-pilkada-medan-hanya-2538-persen>).

⁷³ Terkait dengan kecenderungan menurunnya partisipasi pemilih dalam Pilkada, Mahfud MD menyebut sedikitnya ada empat masalah yang menjadi penyebabnya: *Pertama*, masyarakat secara sadar memang tak mau menggunakan hak pilihnya karena didasari oleh sikap apatis. Bagi mereka, menggunakan atau tidak menggunakan hak suara dalam Pemiluakada maknanya sama: tidak memberikan pengaruh signifikan dalam keseharian hidup. *Kedua*, Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang amburadul dan tidak akurat berkontribusi besar melemahkan semangat masyarakat yang semula berniat untuk berpartisipasi. *Ketiga*, masyarakat pemilih cenderung untuk mendahulukan kebutuhan individunya, seperti bekerja, berladang, merantau, atau bersekolah ketimbang datang ke TPS untuk menggunakan hak pilihnya. *Keempat*, partisipasi dalam Pemiluakada didorong semangat pragmatisme masyarakat: kalau ada kandidat yang memberikan keuntungan, mereka mau berpartisipasi; kalau tidak, mereka tidak datang memberikan suara ke TPS.

⁷⁴ Tentang hal ini, Kastorius Sinaga mengingatkan: "... karena tingkat pendidikan yang rendah dan belum terbiasanya masyarakat pemilih untuk aktif berpartisipasi, maka mereka juga sangat mudah dimanipulasi, baik secara simbol maupun secara material, yang kemudian sangat menjauhkan mereka dari nilai-nilai demokrasi itu sendiri." (Lihat Kastorius Sinaga, *Pemilihan Langsung Kepala Daerah Kota dan Kabupaten: Beberapa Catatan Awal* dalam Abdul Gaffar Karim (ed.) *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003. Hlm. 234.

Sistem penegakan hukum Pilkada sebetulnya telah menyediakan ruang penyelesaian jika terjadi sengketa atau pelanggaran dalam penyelenggaraan Pilkada, namun pemilih yang kecewa terhadap keputusan KPU baik terkait dengan proses maupun hasil Pilkada.⁷⁵ Meski demikian, karena masyarakat di masa-masa awal penyelenggaraan Pilkada-langsung belum memahami proses dan mekanisme penanganan pelanggaran Pilkada, kelompok-kelompok yang kecewa mengambil jalan pintas dengan melakukan tindakan main hakim sendiri (*eigenrichting*), yang tidak jarang mengakibatkan kerugian materil, berupa kerusakan kantor KPU dan fasilitas umum lainnya.⁷⁶

Dari sisi penyelenggaraan teknis Pemilu, Komisi Pemilihan Umum juga menghadapi berbagai masalah yang berpotensi menghalangi proses penyelenggaraannya. Menurut A Hafidz Anshari, setidaknya ada enam bentuk masalah yang selalu dihadapi oleh KPU, yaitu:⁷⁷ (1) Masalah regulasi; (2) Masalah anggaran; (3) Masalah partai politik; (4) Masalah persyaratan calon; (5) Masalah integritas penyelenggara pemilu; dan (6) Masalah putusan peradilan yang berbeda atau melewati

⁷⁵ Kinerja lembaga-lembaga negara yang diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa dan menangani pelanggaran dalam Pemilu (termasuk dalam Pilkada) seringkali menimbulkan ketidakpuasan masyarakat pemilih. Dalam tulisan *Menata Ulang Sistem Penyelesaian Sengketa dan Pelanggaran Pemilu*, Arif Wibowo mengatakan pengaturan tentang pelanggaran Pilkada, yang terdapat di berbagai undang-undang tidak sinkron dengan prinsip penyelesaian pelanggaran Pilkada yang harus cepat agar tidak berbenturan dengan jadwal tahapan penyelenggaraan Pilkada yang telah ditetapkan oleh KPU daerah. Akibatnya, selain adanya sejumlah pelanggaran yang tidak diproses, ada juga sejumlah putusan pengadilan yang tidak dapat ditindaklanjuti karena putusan diambil jauh setelah tahapannya selesai. (Arif Wibowo dalam *Demokrasi Lokal: Evaluasi Pemilu di Indonesia* (tanpa nama ed.), Konstitusi Press, Jakarta, 2013. Hlm. 112-113.

⁷⁶ Di Tuban, Jawa Timur, misalnya, sekitar seribu orang pendukung calon bupati yang kalah dalam Pilkada 2005 membakar kantor KPU dan Pendopo Pemerintah Kabupaten Tuban. Kerusuhan juga terjadi pasca pemungutan suara dalam Pemilihan Gubernur Maluku Utara tahun 2007. Insiden serupa terjadi dalam penyelenggaraan Pilkada Tana Toraja tahun 2010: terjadi kerusuhan akibat konflik antar pendukung kandidat pasca pemungutan suara, mengakibatkan korban tewas dan luka-luka. Dalam Pilkada Kabupaten Toli-toli (Sulawesi Tengah) tahun 2010 massa pendukung salah satu pasangan calon membakar habis surat suara di tujuh kecamatan sebelum pemungutan suara. Kemarahan tersebut dipicu oleh Keputusan KPU yang membatalkan Paslon tersebut sebagai Peserta Pilkada karena calon wakil bupatinya meninggal dunia.

⁷⁷ A Hafidz Anshari, *Penyelenggaraan dan Penyelesaian Pelanggaran Pilkada Tahun 2011*, dalam *Demokrasi Lokal: Evaluasi Pemilu di Indonesia*, Konstitusi Press, Cet-2, Jakarta, 2013, hlm. 160-161.

tahapan. Persoalan yang dikemukakan oleh Ketua Komisi Pemilu (KPU) Periode 2007-2012 itu berkaitan dengan teknis penyelenggaraan Pilkada.

Sementara itu, dari perspektif keamanan dan ketertiban sosial, Sutarman⁷⁸ menyebut berbagai aspek yang menjadi latar belakang atau akar permasalahan terjadinya berbagai konflik sosial dalam penyelenggaraan Pilkada. Di antaranya,⁷⁹ *pertama*, aspek peraturan perundang-undangan. Terdapat norma hukum dalam kerangka hukum Pilkada yang multitafsir dan adanya celah hukum yang dapat dimanfaatkan oleh pihak tertentu untuk membenarkan tindakan ilegal dalam upaya memenangkan Pilkada; *Kedua*, aspek pemerintahan, mencakup: penganggaran Pilkada yang terlambat di sejumlah daerah; Terdapatnya sejumlah pejabat daerah yang memanfaatkan anggaran dan fasilitas negara bagi kemenangan calon tertentu; Data penduduk dari pemerintah tidak akurat sehingga mengakibatkan terdapat sejumlah penduduk yang berhak memilih tetapi tidak terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT; Masalah perbatasan antar-kabupaten yang tidak tuntas dalam proses pemekaran yang mengakibatkan ketidakjelasan status kependudukan dan hak pilih warga di wilayah yang masih berstatus sengketa. *Ketiga*, aspek penyelenggara, yaitu adanya indikasi ketidaknetralan dan tidak profesional;⁸⁰ *Keempat*, aspek pasangan calon, Parpol, dan masyarakat pendukung, meliputi kurangnya kesadaran dan pemahaman berdemokrasi; mudah terprovokasi dan berbuat tindakan melanggar hukum; siap menang tetapi tidak siap kalah; adanya konflik internal Parpol yang berakibat pada masalah keabsahan dukungan terhadap pasangan-

⁷⁸ Ketika menyampaikan uraian tersebut, Sutarman sedang menjabat sebagai Kabareskrim-Polri, yang secara kelembagaan memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan atas tindak pidana Pilkada untuk kemudian diteruskan kepada Jaksa Penuntut Umum, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

⁷⁹ Sutarman, *Penyidikan Tindak Pidana Pemilu dan Antisipasi Gangguan Kamtibmas dalam Mewujudkan Pemilu yang Aman dan Demokratis*, dalam *Demokrasi Lokal... Loc. Cit.*, hlm. 140-142.

⁸⁰ Di Kabupaten Musi Banyuasin, sekelompok masyarakat menuntut dibubarkannya KPUD karena dinilai berpihak kepada pasangan calon Pilkada tertentu.

pasangan calon yang diusung;⁸¹ *Kelima*, aspek petugas keamanan dan lembaga terkait, meliputi: ketidaksiapan satuan kewilayahan mengantisipasi eskalasi situasi yang berkembang dalam Pilkada; lemahnya deteksi dini sehingga upaya preventif tidak maksimal; anggaran pengamanan tidak cukup; lemahnya koordinasi dan kerja sama antar-lembaga pemerintahan.

Dengan berbagai langkah perbaikan yang dilakukan, baik oleh lembaga-lembaga yang langsung terlibat dalam penyelenggaraan Pilkada maupun melalui perbaikan regulasi oleh pembuat undang-undang, berbagai sumber masalah yang terjadi pada masa-masa awal penyelenggaraan Pilkada-langsung lambat laun dapat diselesaikan. Meski demikian, bukan berarti bahwa Pilkada kemudian tidak lagi menghadapi masalah. Pilkada sebagai konflik, dalam pengertian perebutan kekuasaan yang dilembagakan, pada dirinya selalu memiliki potensi gesekan yang jika tidak dikanalisasi dapat menimbulkan konflik terbuka dan menjadi masalah yang lebih besar, berupa kekerasan fisik maupun simbolik.⁸² Oleh karena itulah, menurut Ramlan Surbakti, penyelenggaraan Pilkada memerlukan aturan main (*rule of game*) yang memungkinkan seluruh proses Pilkada dapat berlangsung secara demokratis, serta adanya lembaga penyelesaian sengketa/pelanggaran (*electoral dispute resolution*) yang bekerja cepat, tepat, dan murah.⁸³

Pemilihan langsung kepala daerah hingga saat ini belum dapat dimaknai secara lebih utuh, sebagai cara yang berbudaya untuk menumbuhkan nilai-nilai kejujuran,

⁸¹ Berdasarkan catatan kepolisian, pada Juni 2011 terjadi pertikaian antar penduduk yang menyebabkan 21 orang tewas di Distrik Mulia, Kabupaten Puncak, Papua. Peristiwa tersebut dipicu oleh konflik internal Partai Gerindra dalam pencalonan kepala daerah.

⁸² Lihat Ramlan Surbakti, *Demokrasi dan Hukum* dalam Hermansyah, dkk.(ed.), *Putih-Hitam Pengadilan Khusus*, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, 2013. Hm.59-60.

⁸³Ramlan Surbakti, dkk., *Perekayasaan Sistem Pemilihan Umum untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*.

ketertiban, dan keadilan. Sebagaimana dikatakan oleh Achmad Sodiki, Pilkada langsung yang diselenggarakan selama ini masih lebih mengedepankan keinginan kandidat untuk memenangkan kursi dengan segala cara, sekalipun harus melanggar norma hukum yang telah ditetapkan.⁸⁴ Meski demikian, Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi RI Periode 2008-2013 itu menyatakan tidak setuju dengan keinginan sejumlah pihak yang berpikir menyerahkan kembali pemilihan kepala daerah kepada Dewan Perwakilan Daerah (DPRD). Keinginan untuk mengembalikan pada cara lama adalah jalan pintas yang paling mudah.

“Situasi kebebasan yang semakin baik yang memberikan kebebasan kepada rakyat, sebaiknya tidak dihentikan dengan mengembalikan cara Pemilukada model lama. Lebih baik selalu mencari solusi bagaimana kelemahan-kelemahan yang terjadi selama berlangsungnya pemilukada dapat dikurangi secara signifikan, apakah dari segi aturannya, pemilihan komisi pemilihan umumnya, penegakan aturannya, serta hal-hal lain yang dapat mengurangi kualitas Pemilukada itu sendiri.”⁸⁵

Dari pernyataan Sodiki tersebut dapat dimaknai bahwa berbagai persoalan dalam penyelenggaraan pilkada langsung itu tidaklah patut dijadikan alasan untuk mengembalikan mekanisme pemilihan kepala daerah kepada cara lama, yakni dipilih oleh anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPRD). Sebaliknya, Sodiki berpendapat Indonesia harus berusaha terus-menerus mencari solusi untuk mengatasi kelemahan-kelemahan yang terjadi dalam penyelenggaraan Pilkada langsung selama ini.

4. Masalah Jual-Beli Suara Dalam Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung

Memperoleh data akurat tentang angka kasus pelanggaran politik uang dalam Pilkada-langsung, merupakan masalah laten yang hingga saat ini belum terpecahkan.

⁸⁴ Achmad Sodiki, *Sengketa Pemilukada dan Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Seminar Nasional Evaluasi Pemilihan Kepala Daerah (Prosiding)*, Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta 2012. Hlm. 53.

⁸⁵ *Ibid.* Hlm, 42.

Setiap menjelang pelaksanaan tahapan pemungutan dan penghitungan suara, pembicaraan mengenai politik uang selalu ramai di tempat-tempat di mana masyarakat sering berbicara, seperti di warung-warung. “*Adong do hepengna* (Ada nggak uangnya),” seorang pemilih di Kabupaten Toba, Sumatera Utara berkomentar menjelang Pilkada Kabupaten Toba tahun 2020, ketika dia diminta untuk memilih atau mendukung pasangan calon tertentu.⁸⁶ Dari sisi lain, untuk menarik perhatian dan simpati pemilih, yang tentu saja harapannya berujung untuk mendapatkan suara pemilih, pasangan calon tidak segan-segan membagi-bagikan uang dalam amplop kepada masyarakat dalam pertemuan yang sengaja diatur oleh tim suksesnya.⁸⁷

Sekitar seminggu setelah pemungutan suara Pilkada-langsung pada 9 Desember 2020, Anggota Bawaslu, Ratna Dewi Pettalolo, mengakui adanya praktik politik uang dalam Pilkada 2020. Bawaslu mencatatkan sebanyak 262 kasus dugaan pelanggaran politik uang dalam Pilkada yang dilaksanakan serentak di 270 daerah (9 provinsi, 224 kabupaten, dan 37 kota), itu.⁸⁸ Padahal sebelum pemungutan suara lembaga pengawas itu memperkirakan bahwa jumlah pelanggaran larangan politik uang dalam Pilkada itu akan meningkat dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Fritz Edward Siregar, anggota Bawaslu, mengungkapkan hasil pemetaan Bawaslu terhadap kemungkinan terjadinya potensi politik uang dalam Pilkada serentak 2020 berdasarkan TPS. Dari sekitar 75.000 TPS Pilkada serentak, diperkirakan sekitar 1.100 TPS kemungkinan

⁸⁶ Komentar itu menjurus untuk mempertanyakan berapa uang yang akan diberikan jika memilih pasangan calon yang ditawarkan itu. Pertanyaan seperti itu tidak hanya muncul menjelang pemungutan suara Pilkada, melainkan juga menjelang pemilihan legislatif.

⁸⁷ Dalam Pilkada Samosir tahun 2020, tim sukses salah satu pasangan calon secara terbuka memberikan amplop berisi uang kepada warga dalam pertemuan yang diatur khusus. Pesaingnya yang kalah menggugat hasil Pilkada tersebut ke Mahkamah Konstitusi dengan permohonan agar hasil Pilkada itu dibatalkan. Penggugat tidak berhasil membuktikan secara materil tuduhannya di persidangan.

⁸⁸ <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/partisipasi-masyarakat-tinggi-dari-262-kasus-politik-uang-197-laporan-masyarakat#>; Diunduh tanggal 20 April 2021

terpapar politik uang.⁸⁹ Secara sederhana, jika satu kasus saja terjadi dalam setiap TPS, maka akan terdapat 11.000 kasus praktik politik uang dalam Pilkada 2020.

Apakah jumlah laporan yang sangat sedikit ke meja Bawaslu itu merupakan suatu kemajuan praktik berdemokrasi di daerah atau karena keberhasilan Bawaslu melakukan pencegahan? Para pemerhati pilkada pada umumnya meragukannya. Mereka menilai data Bawaslu itu sebagai fenomena gunung es. Para pengamat tersebut menyatakan, bahwa jumlah kasus politik uang yang terjadi dalam penyelenggaraan Pilkada serentak tahun 2000 jauh lebih banyak daripada catatan Bawaslu itu. Mereka yang terang-terangan menyatakan keraguan adalah Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi Agus Rahardjo⁹⁰; Muhammad Uhaib As'ad, pengamat politik dari Universitas Islam Kalimantan (Uniska).⁹¹

Keraguan terhadap data Bawaslu itu juga didukung oleh hasil survei yang dilakukan oleh beberapa lembaga survei pasca pemungutan suara Pilkada 2020. Berdasarkan survei nasional yang dilakukan LSI terhadap 2.000 orang responden, ditemukan 17 persen mengaku ditawarkan uang atau barang agar memilih calon tertentu. Mereka yang mengaku itu kebanyakan laki-laki berusia produktif.⁹² Sementara itu, survei yang dilakukan Indikator Politik Indonesia di Tangerang Selatan menunjukkan 56,8% responden menganggap politik uang di Pilkada sebagai hal yang wajar.⁹³ Sebuah tim

⁸⁹ <https://www.suara.com/news/2020/12/09/161258/bawaslu-sebut-politik-uang-pilkada-2020-meningkat-daerah-ini-paling-rawan?page=all> Diunduh tanggal 10 April 2021

⁹⁰ <https://news.detik.com/berita/d-4489186/kpk-duga-serangan-fajar-jadi-fenomena-gunung-es-jelang-pemilu>. Diunduh tanggal 15 April 2021

⁹¹ <https://jejakrekam.com/2020/10/02/seperti-gunung-es-pengamat-desak-bawaslu-kalsel-tegas-soal-praktik-politik-uang/> Diunduh tanggal 15 April 2021

⁹² Lembaga Survei Indonesia, *Survei Nasional tentang Pilkada dan Politik Uang di Masa covid-19*, Jakarta, Januari 2022.

⁹³ <https://www.beritasatu.com/politik/700013/hasil-survei-politik-uang-dinilai-wajar-oleh-568-penduduk-tangsel>. Dikunjungi tanggal 26 Maret 2022.

evaluasi Pilkada yang dibentuk oleh Komisi II DPR RI juga melaporkan bahwa dalam Pilkada 2020 masih terjadi praktik politik uang.⁹⁴

Informasi seputar politik uang yang terungkap berdasarkan hasil survei 2020 tersebut tidak jauh berbeda dengan yang terjadi dalam berbagai Pilkada-langsung sebelumnya. Berdasarkan data agregat survei-survei Pilkada dalam kurun waktu 2006-2015, Burhanuddin Muhtadi, merekam akseptabilitas pemilih yang sangat tinggi terhadap praktik politik uang.⁹⁵ Itu berarti, ada kecenderungan pemilih untuk menghalalkan jual beli suara dalam pemilihan kepala daerah. Dengan menggunakan dua 200.000 responden survei sejak awal Pilkada hingga 2015, Muhtadi menemukan bahwa 4 dari 10 orang pemilih menganggap bahwa calon kepala daerah atau tim sukses wajar menggunakan strategi bagi-bagi uang dan hadiah sebagai usaha memenangkan kursi kepala daerah, baik gubernur maupun bupati dan walikota.⁹⁶ Temuan itu menunjukkan bahwa pemilih di Indonesia cukup banyak yang menilai bahwa tindakan peserta Pilkada memberikan uang kepada Pemilih dengan imbalan dukungan suara bukanlah suatu hal yang tercela, melainkan sebagai sesuatu yang sangat wajar. Sebagai catatan, pemberian uang oleh calon atau peserta pemilu juga dengan imbalan suara juga terjadi dalam Pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD. Menurut hasil survei yang dilakukan oleh Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), sebanyak 40 persen responden menerima uang dari para peserta Pemilu 2019 tetapi tidak

⁹⁴<https://www.kompas.id/baca/polhuk/2021/04/06/evaluasi-pilkada-2020-jadi-masukan-untuk-pemilu-2024/>. Dikunjungi terakhir pada 25 Maret 2020. Empat masalah lain adalah masalah pelanggaran dan sengketa, permasalahan daftar pemilih tetap, pelanggaran netralitas aparatur sipil negara dan TNI-Polri, serta lemahnya komunikasi dan koordinasi di antara penyelenggara pemilu.

⁹⁵ Lihat Muhtadi Burhanuddin, *Kuasa Uang: Politik Uang dalam Pemilu Pasca Orde Baru* (terjemahan dari buku asli *Vote Buying in Indonesia: The Mechanics of Electoral Bribery*), Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta 2021. Hlm. 17. Tentang hal ini juga dibahas dalam Edward Aspinall dan Mada Sukmajati, *Politik Uang dalam Pemilu 2014: Patronase dan Klientelisme*. Polgov 2015. Hlm. 16

⁹⁶ *Ibid.* Hlm. 18.

mempertimbangkan untuk tetap memilih mereka. Sementara itu, 37 persen lainnya mengaku menerima pemberian uang dan mempertimbangkan si pemberi untuk dipilih.⁹⁷

Persepsi sebagian masyarakat dan kandidat yang menghalalkan jual-beli suara untuk memenangkan Pilkada sebagaimana diungkap oleh berbagai survei itu sungguh membuat hati miris. Pilkada-langsung yang sejatinya adalah sarana bagi rakyat untuk melaksanakan kedaulatannya dalam kerangka bernegara, justru dihinakan dengan menjual suara kepada kandidat yang pada hakikatnya adalah orang yang tidak jujur dan tidak menghargai martabat rakyat. Sikap dan tindakan yang terjadi dalam Pilkada itu sangat membahayakan proses demokratisasi yang sedang dibangun setelah berhasil direbut dengan tumpahan darah pada reformasi 1998. Menurut kajian Litbang Kemendagri, sebagaimana dikutip Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), untuk menjadi Walikota/Bupati melalui Pilkada-langsung dibutuhkan biaya mencapai Rp20-30 Milyar, sedangkan untuk menjadi Gubernur berkisar Rp20 Miliar sampai Rp100 Milyar. Mantan Bupati Karawang, Dadang S Muchtar, mengkonfirmasi temuan Kemendagri itu, dengan mengatakan bahwa untuk menjadi Bupati di Pulau Jawa biaya politik yang harus dikeluarkan mencapai Rp 100 Milyar. Besarnya dana yang harus dikeluarkan untuk membiayai kontestasi menuju kursi kepala daerah itu terutama karena para kandidat harus mengeluarkan sejumlah uang untuk membeli suara pemilih.⁹⁸

Berdasarkan hasil kajian-kajian akademis, praktik politik uang ternyata tidak hanya merusak integritas pemilu, melainkan juga berdampak jangka panjang pada lahirnya

⁹⁷ <https://nasional.kompas.com/read/2019/08/29/05213291/survei-lipi-masyarakat-memandang-politik-uang-bagian-dari-pemilu-tidak>. Dikunjungi kembali pada 14 Februari 2023.

⁹⁸ Lihat Komisi Pemberantasan Korupsi, *Laporan Studi Potensi Benturan Kepentingan Dalam Pendanaan Pilkada*. Jakarta, 2016, hlm. 1 (Laporan tersebut dapat diunggah dari <https://www.kpk.go.id/id/publikasi/kajian-dan-penelitian/kajian-dan-penelitian-2/483-studi-potensi-benturan-kepentingan-dalam-pendanaan-pilkada>)

korupsi politik. Dalam jangka pendek politik uang merusak momentum sirkulasi elit lima tahunan yang seharusnya menjadi wadah untuk menghadirkan kedaulatan rakyat secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Jika demikian, kedaulatan rakyat tercoreng dalam pemilu dan tergadai sepanjang pemerintahan.⁹⁹ Iradhad Taqwa Sihidi, dkk., menyebut politik uang itu sebagai lanjutan dari pragmatisme politik masyarakat Indonesia yang terus berkembang pasca reformasi politik 1998. Terbukanya keran partisipasi politik di satu sisi –selain memberikan angin segar bagi keterlibatan publik dalam proses politik– juga berefek pada terbentuknya pemilih pragmatis yang terafiliasi secara ideologis dalam kategori *floating mass*. Pemilih kategori ini tidak memiliki preferensi politik yang kaku: mereka rentan berubah dan kerap dapat dimobilisasi dengan uang. Selanjutnya, politik uang bertransformasi menjadi salah satu patologi demokrasi elektoral di Indonesia, bekerja efektif dalam suasana psikologis pemilih yang belum memiliki literasi kritis dalam memilih. Preferensi politik yang tidak berpijak pada rasionalitas mengakibatkan pilihan politik seringkali didasarkan atas dasar pertimbangan jangka pendek yang salah satunya adalah uang.¹⁰⁰

Skeptisme para pengamat Pilkada tersebut juga diperkuat oleh hasil survei yang dilakukan oleh Lembaga Survei Indonesia terhadap pemilih dalam Pilkada 2020. Menurut hasil survei tersebut, sebanyak 36% responden mengaku pernah ditawari uang dan barang dan mengakui pemberian tersebut berpengaruh terhadap pilihan mereka. Sekitar 29% pemilih menilai politik uang tersebut sebagai hal yang wajar. Namun,

⁹⁹ Almas Ghaliya Putri Sjafrina, *Dampak Politik Uang Terhadap Mahalnya Biaya Pemenangan Pemilu dan Korupsi Politik*, Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS, Volume 5 Nomor 1 Tahun 2019

¹⁰⁰ Iradhad Taqwa Sihidi, dkk., *Relasi Politik Uang dan Party-Id di Indonesia*, Cosmogov: Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol. 5 No. 2 Tahun 2019.

mayoritas mereka yang menilai politik uang sebagai hal wajar tersebut mengaku akan menerima uang tetapi memilih sesuai hati nurani.¹⁰¹

Di sisi lain ada hal menarik yang patut dicatat tentang sikap masyarakat terkait masalah politik uang ini: masyarakat selalu menyatakan tidak puas atas kinerja Bawaslu dan menuntut lembaga itu lebih profesional dalam penanganan masalah politik uang dalam Pilkada.¹⁰² Sayangnya, warga masyarakat sendiri tidak banyak yang bersedia secara sukarela melaporkan jika mengetahui adanya praktik politik uang. Ketidakpuasan atas kinerja Bawaslu dalam melakukan penindakan hukum atas kasus politik uang dalam Pilkada juga ditunjukkan oleh para peserta Pilkada itu sendiri. Banyak peserta Pilkada yang kalah kemudian mengajukan permohonan perselisihan hasil Pilkada kepada Mahkamah Konstitusi memohon agar hasil Pilkada tersebut dibatalkan¹⁰³, dengan alasan atau tuduhan bahwa Pasangan Calon yang ditetapkan oleh KPU sebagai peraih suara terbanyak telah melakukan politik uang.

5. Larangan Jual-Beli Suara Dalam Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung

Praktik membeli suara oleh calon kepala daerah diperkirakan¹⁰⁴ sudah terjadi sejak sebelum Pilkada-langsung, meski tidak pernah ada bukti fisik tentang hal itu. Sekalipun ada pihak yang melaporkan adanya dugaan praktik beli suara dalam Pilkada-tidak-

¹⁰¹ Lihat <https://nasional.sindoneews.com/read/296448/12/temuan-lsi-pilkada-2020-masih-diwarnai-politik-uang-1610276483>. Diunduh tanggal 16 Maret 2021

¹⁰² Lihat <https://www.timesindonesia.co.id/read/news/246913/melawan-politik-uang-menyoal-kinerja-pengawasan-bawaslu>. Diunduh tanggal 16 Maret 2021

¹⁰³ Kecuali untuk sengketa hasil Pilkada Kotawaringin Barat tahun 2013, Mahkamah Konstitusi tidak pernah membuat Putusan yang membatalkan hasil Pilkada berdasarkan pertimbangan pelanggaran atas pelanggaran atas larangan politik uang. Alasannya, lembaga yang berwenang untuk menangani masalah politik uang adalah Badan Pengawas Pemilu dan pengadilan umum, dengan mekanisme yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

¹⁰⁴ Penulis memakai istilah “diperkirakan” karena praktik politik yang sesama Pilkada dilakukan oleh DPRD tidak pernah ada bukti konkret, namun banyak akademisi yang intens mengamati Pilkada menyatakan tidak yakin bahwa Pilkada yang dilakukan oleh DPRD bersih dari politik uang.

langsung, kasusnya tidak pernah ditindak-lanjuti hingga kasusnya tuntas.¹⁰⁵ Teknis dan mekanisme pelaksanaan Pilkada oleh DPRD berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 lebih lanjut diatur melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 151 Tahun 2000. PP ini memang tidak mengatur secara tegas mengenai larangan politik uang terkait dengan pemilihan kepala daerah oleh DPRD. Adanya larangan politik uang tersebut dapat ditafsirkan dari ketentuan Pasal 25 ayat (2) yang menyatakan:

“Pendapat masyarakat pada pengujian publik terbatas pada adanya dugaan politik uang, yang diduga terjadi sebelum, selama dan setelah Rapat Paripurna Khusus Tingkat Pertama.”

Kemudian dalam Penjelasan Pasal 25 ayat (2) tersebut dinyatakan:

“Yang dimaksud dengan politik uang dalam ayat ini adalah pemberian berupa uang atau bentuk lain, yang dilakukan oleh calon Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah atau yang berkaitan dengan pasangan calon, kepada anggota DPRD dengan maksud terang-terangan dan atau terselubung untuk memperoleh dukungan guna memenangkan pemilihan Kepala Daerah dikategorikan sebagai tindak pidana suap sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 1980 tentang Tindak Pidana Suap.”

Dari ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut dapat dimaknai bahwa sejatinya sudah ada kekhawatiran tentang kemungkinan terjadinya politik uang dalam pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh DPRD tersebut.

Ketika ide Pilkada-langsung diwacanakan hingga sampai pembahasan RUU-nya tahun 2004 silam,¹⁰⁶ kekhawatiran masyarakat tentang munculnya masalah jual-beli

¹⁰⁵ Tentang dugaan politik uang dalam Pilkada-tidak-langsung pernah disinggung oleh sejumlah akademisi Indonesia. Di antaranya, Kacung Marijan dalam Abdul Gaffar Karim (ed), *Loc. cit.* Mahfud MD juga mengemukakan hal serupa: "Kalau dulu *money politic* dalam pemilihan kepala daerah itu ada di DPRD." Dia menjelaskan, di zaman Orde Baru DPRD dianggap buruk karena diberikan kekuasaan memilih kepala daerah. "Kekuasaan itu dijadikan alat yang pada akhirnya mengarah untuk melakukan praktik-praktik politik uang untuk memilih kepala daerah."

¹⁰⁶ Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, yang memuat pengaturan tentang penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung, dilakukan bersamaan dengan proses penyelenggaraan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres) tahun 2004. Tidak lama setelah Susilo Bambang Yudhoyono terpilih sebagai Presiden dalam Pilpres 2004, pemerintah (Presiden Megawati Sukarnoputri) bersama DPR menyepakati RUU tersebut, kemudian disahkan menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 pada tanggal 15 Oktober 2004.

suara mendapat perhatian publik. Namun, ketika itu masyarakat berpikir bahwa Pilkada-langsung justru merupakan solusi untuk mencegah terjadinya politik uang, yang ditengarai selalu terjadi dalam pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD pada masa-masa sebelumnya itu.¹⁰⁷ Harapan itu setidaknya didasarkan pada perkiraan, bahwa kandidat dalam Pilkada tidak mungkin akan membagi-bagikan uang untuk membeli suara pemilih karena jumlah pemilih sangat banyak. Seandainya pun ada pasangan calon yang nekat melakukannya, menurut akal sehat, pastilah ketahuan karena dia harus membagikannya kepada sejumlah orang yang sangat banyak sehingga akan sulit dilakukan secara sembunyi-sembunyi.

Meski politik uang diasumsikan mustahil terjadi dalam Pilkada-langsung, pembuat undang-undang tetap melakukan antisipasi sewajarnya, yakni dengan membuat norma larangan bagi pasangan calon dan/atau tim kampanye melakukan politik uang” dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.¹⁰⁸ Dalam undang-undang tersebut juga dinyatakan bahwa Pasangan calon yang terbukti melanggar larangan politik uang, berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, selain dijatuhi pidana penjara dan denda¹⁰⁹, juga dikenai sanksi pembatalan sebagai peserta Pilkada oleh DPRD.¹¹⁰

¹⁰⁷ Sebelum berlakunya UU Nomor 32 Tahun 2004, yang mengatur tentang penyelenggaraan Pilkada langsung, pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD.

¹⁰⁸ Lihat Pasal 82 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁰⁹ Pasal 117 ayat (2) berbunyi: Setiap orang yang dengan sengaja memberi atau menjanjikan uang atau materi lainnya kepada seseorang supaya tidak menggunakan hak pilihnya, atau memilih Pasangan calon tertentu, atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya menjadi tidak sah, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).

¹¹⁰ Pasal 64 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 dinyatakan bahwa, Pasangan calon dan/atau tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh DPRD.

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, pengaturan Pilkada yang dimuat dalam undang-undang Pemda kemudian dipisahkan dalam undang-undang tersendiri, yaitu UU No. 1 Tahun 2015. Selain mengatur penyelenggaraan Pilkada secara lebih teknis, undang-undang ini juga mengatur penyelenggaraan Pilkada-langsung serentak.¹¹¹ Kemudian melalui UU No. 10 Tahun 2016, pengaturan jadwal Pilkada serentak dipertegas dengan menyatakan bahwa pada tahun 2024,¹¹² dan seterusnya, setiap lima tahun sekali, Pilkada di seluruh Indonesia dilakukan pada hari dan tanggal yang sama,¹¹³ segera setelah pemilihan legislatif dan pemilihan presiden selesai diselenggarakan.¹¹⁴

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 juga memuat norma larangan politik uang, disertai ancaman sanksi pidana terhadap pelanggarnya, baik terhadap pemberi maupun penerima.¹¹⁵ Undang-undang ini juga menegaskan bahwa pasangan calon yang terbukti melakukan politik uang, berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, dibatalkan sebagai peserta Pilkada. Namun, norma larangan uang dan ancaman pidananya itu tidak operasional karena, baik UU 1 Tahun 2015 maupun undang-undang

¹¹¹ Sebelum tahun 2015, Pilkada diselenggarakan oleh masing-masing daerah pada waktu yang berbeda-beda sesuai masa akhir jabatan kepala daerah masing-masing. Ketentuan mengenai Pilkada serentak pertama kali dimuat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014. Meski undang-undang ini dibatalkan melalui Perpu Nomor 1 Tahun 2014 untuk mengembalikan Pilkada kepada rakyat, namun ide penyerentakan Pilkada sudah diadopsi dalam Perpu tersebut, yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015.

¹¹² Berdasarkan UU Nomor 10 Tahun 2016, Pilkada dilaksanakan secara serentak lima tahun sekali di seluruh Indonesia mulai tahun 2024, segera setelah Pemilu legislatif dan Pemilu Presiden diselenggarakan.

¹¹³ Ada dua sasaran yang hendak dicapai dari pengaturan waktu dan keserentakan Pilkada tersebut: (1) untuk mengoptimalkan alokasi waktu untuk penyelenggaraan Pilkada, dan (2) untuk menyeleraskan masa kerja pemerintahan kepala daerah dengan masa kerja Presiden sebagai pemerintah pusat. Ketentuan tentang penyelenggaraan Pilkada serentak ini diatur dalam undang-undang tersendiri, yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.

¹¹⁴ Sejak tahun 2019 Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan bersamaan dengan Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD dan seterusnya akan diselenggarakan sekali dalam lima tahun.

¹¹⁵ Lihat Pasal 73 ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, yang selengkapnya berbunyi: (1) Calon dan/atau tim Kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi Pemilih. (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.

perubahannya, UU 8 Tahun 2015 tidak mengatur ketentuan pidana tersebut.¹¹⁶ Pada Pilkada serentak 2015 yang diselenggarakan di 8 provinsi, 170 kabupaten, dan 26 kota, Bawaslu mencatat temuan dan laporan sebanyak 929 kasus dugaan pemberian uang untuk mempengaruhi pemilih.¹¹⁷ Namun, semua kasus tersebut tidak dapat ditindaklanjuti secara hukum karena tidak ada Undang-Undang Pilkada tidak mengatur ketentuan pidananya.¹¹⁸

Untuk mengatasi kekosongan hukum tersebut, DPR dan Pemerintah buru-buru untuk melakukan lagi perubahan terhadap UU 1 Tahun 2016, yang kemudian diundangkan dengan UU 10 Tahun 2016. Ancaman pidana atas pelanggaran politik uang tersebut diatur dalam Pasal 187A, yang menyatakan:

“(1) Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada warga negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung untuk mempengaruhi Pemilih agar tidak menggunakan hak pilih, menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga suara menjadi tidak sah, memilih calon tertentu, atau tidak memilih calon tertentu sebagaimana dimaksud pada Pasal 73 ayat (4) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

(2) Pidana yang sama diterapkan kepada pemilih yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menerima pemberian atau janji sebagaimana dimaksud pada ayat (1).”

¹¹⁶ Lihat Pasal 73 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, berbunyi . (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

¹¹⁷ <https://www.antaranews.com/berita/566926/paradoks-pemberantasan-politik-uang-uu-pilkada>. Dikunjungi kembali pada 27 Maret 2022.

¹¹⁸ Dalam kapasitas sebagai Koordinator Hukum dan Penindakan Pelanggaran pada Badan Pengawas Pemilu, penulis menyarankan kepada Sentra Penegakan Hukum Terpadu (yang terdiri dari unsur Badan Pengawas Pemilu, Polri, dan Kejaksaan Agung) agar menggunakan delik pidana pemilu yang ada di dalam KUHP untuk mengisi kekosongan hukum UU Pilkada tersebut. Namun, penyidik kepolisian dan jaksa penuntut umum mengatakan hal itu tidak dapat dilakukan, mengingat Pilkada diatur dalam undang-undang khusus.

Selain mengatur ketentuan pidana atas pelanggaran larangan politik uang dalam Pilkada, UU 10 Tahun 2016 juga mengubah Pasal 73 UU 1 Tahun 2015 dengan memperluas subjek hukumnya, sehingga larangan tidak lagi ditujukan hanya kepada pasangan calon dan tim kampanyenya, melainkan terhadap semua pihak yang terlibat dalam perbuatan tersebut, termasuk relawan dan (mempertegas) warga sebagai penerima uang politik tersebut.¹¹⁹ Selengkapnya, Pasal 73 UU 10 Tahun 2016 menyatakan sebagai berikut:

- “(1) Calon dan/atau tim Kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/atau Pemilih;
- (2) Calon yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan Bawaslu Provinsi dapat dikenai sanksi administrasi pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota;
- (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;
- (4) Selain Calon atau Pasangan Calon, anggota Partai Politik, tim kampanye, dan relawan, atau pihak lain juga dilarang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada warga negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung untuk: a. mempengaruhi Pemilih untuk tidak menggunakan hak pilih; b. menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga mengakibatkan suara tidak sah; dan c. mempengaruhi untuk memilih calon tertentu atau tidak memilih calon tertentu;
- (5) Pemberian sanksi administrasi terhadap pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menggugurkan sanksi pidana.”

Melalui Pasal 73 UU Nomor 10 Tahun 2016 tersebut juga dilakukan perubahan norma terkait penanganan kasus politik uang, yaitu: (1) Setiap orang yang terlibat dalam praktik politik uang diancam dengan sanksi pidana, baik pemberi maupun penerima, yang pembuktiannya dilakukan melalui mekanisme sistem peradilan pidana pemilu; (2)

¹¹⁹ Pasal 73 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 selengkapnya berbunyi: “

Bawaslu diberikan kewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus kasus politik uang yang diduga dilakukan oleh calon kepala daerah. (3) Calon kepala daerah yang terbukti melakukan pelanggaran politik uang berdasarkan Putusan Bawaslu akan dibatalkan sebagai peserta Pilkada oleh KPU. Penjatuhan sanksi administrasi terhadap pasangan calon tidak menggugurkan ancaman pidananya.

Norma larangan politik uang dengan ancaman pembatalan sebagai kandidat ini merupakan hal baru dalam pengaturan Pilkada. Dengan adanya ketentuan hukum baru ini diharapkan Peserta Pilkada akan menjauhkan diri dari tindakan melanggar larangan politik uang karena risiko hukumnya yang sangat tinggi. Selanjutnya, apabila Peserta Pilkada tidak memberikan uang atau barang kepada pemilih untuk mendapatkan dukungan suaranya, baik secara langsung maupun melalui pihak lain, itu berarti politik uang dalam Pilkada tidak akan terjadi lagi. Secara normatif, Undang-Undang Pilkada membuat aturan berlapis untuk mengatasi masalah politik uang dalam Pilkada. Melalui Pasal 183A ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 10 Tahun 2016 secara jelas memuat ancaman pidana penjara dan denda kepada setiap orang yang terlibat politik uang dalam Pilkada. Namun, sebagaimana dikemukakan, politik uang selalu terjadi di setiap perhelatan pemilihan kepala daerah.

Meskipun Undang-undang Pilkada sudah menyediakan norma larangan melakukan politik uang disertai dengan sanksi yang cukup keras, baik sanksi administrasi terhadap Peserta Pilkada yang melanggar maupun sanksi pidana terhadap siapa saja yang terlibat dalam perbuatan itu, namun dari sisi penegakan hukum, patut diduga bahwa penanganan kasus-kasus politik uang masih jauh dari harapan. Dalam Pilkada-langsung tahun 2020, misalnya, Bawaslu membukukan laporan dan temuan sebanyak 262 kasus politik uang. Namun, menurut hasil Evaluasi Penanganan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah 2020 yang diterbitkan oleh Bawaslu, dari keseluruhan dugaan pelanggaran politik uang

tersebut, jumlah kasus yang diproses oleh Bawaslu dan jajarannya hanya 57 kasus: terdiri dari 34 kasus dengan kategori pelanggaran pidana¹²⁰ dan 21 kasus dengan kategori pelanggaran yang dapat dijatuhi sanksi administrasi berupa pembatalan pasangan calon sebagai Peserta Pilkada.¹²¹ Artinya, kasus yang dapat ditangani oleh Bawaslu hanya 21,75 persen dari seluruh laporan dugaan pelanggaran yang diterima. Data ini menunjukkan bahwa fungsi penegakan hukum atas pelanggaran politik uang dalam Pilkada 2020 sangat tidak efektif. Hasil penanganan pelanggaran politik uang dengan ancaman sanksi pidana oleh Bawaslu dalam dalam Pilkada 2020 tergambar pada Tabel 1-2 berikut.

Tabel 1-2: Penanganan Pelanggaran Larangan Politik Uang dengan Sanksi Pidana dalam Pilkada 2020.

Kategori Pelaku (subjek hukum)	Jumlah Kasus Di Bawaslu	Jumlah Kasus Diputus Pengadilan	Jumlah Kasus yang Terbukti
Pemberi uang/materi	257	23	23 Terbukti bersalah
Penerima	4	4	4 Terbukti bersalah

Sumber: Data Bawaslu diolah

Sedangkan penanganan pelanggaran politik uang dengan ancaman sanksi administrasi dalam dalam Pilkada 2020 tergambar pada Tabel 1-3.

¹²⁰ Lihat *Kajian Evaluatif Penanganan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2020*, Badan Pengawas Pemilihan Umum, Jakarta 2020, hlm. 35-39.

¹²¹ *Ibid*, hlm.120-121.

Tabel 1-3: Penanganan Pelanggaran Larangan Politik Uang dengan Sanksi Administrasi dalam Pilkada 2020.

Jumlah Laporan	Diregistrasi	Lanjut ke Pemeriksaan	Putusan	
			Diterima	Ditolak
21	18	10	1	9

Sumber: Data Bawaslu diolah

Berdasarkan data kategori pelaku (subjek hukum) pelanggaran politik uang dalam penyelenggaraan Pilkada pada Tabel 1-2, terlihat ada kejanggalan berupa perbedaan yang besar antara jumlah pemberi dengan penerima. Sebagai suatu peristiwa transaksional, dalam peristiwa politik uang selalu ada pemberi –yaitu kandidat/peserta Pilkada atau orang yang mewakili kepentingannya– dan penerima, yaitu pemilih yang menerima uang atau barang dari pemberi. Logikanya, dalam peristiwa politik uang setidaknya jumlah pemberi sama dengan jumlah penerima, bahkan lebih masuk akal jika jumlah pemberi lebih sedikit dari penerima. Namun, berdasarkan data penanganan pelanggaran dari Bawaslu, jumlah pemberi justru jauh lebih banyak dibandingkan penerima. Adalah tidak masuk akal ketika seseorang diadili dengan tuduhan memberikan uang kepada pemilih, sementara pemilih yang menerima uang tersebut tidak diproses secara hukum. Hal ini menunjukkan adanya persoalan serius dalam proses penegakan hukum pidana terkait politik uang dalam Pilkada.

Data penanganan laporan dugaan pelanggaran larangan politik uang dalam Pilkada-langsung yang diduga melibatkan pasangan calon kepala daerah, sebagaimana pada Tabel 1-3 juga menunjukkan adanya persoalan penegakan hukum. Menurut Pasal 73 jo Pasal 135A UU 10 Tahun 2016, kewenangan untuk menyelesaikan laporan pelanggaran tersebut adalah Bawaslu Provinsi, melalui mekanisme yudisial. Data penanganan pelanggaran tersebut menunjukkan, bahwa dari 21 laporan yang diterima dari

masyarakat,¹²² sebanyak 18 laporan diregistrasi oleh Bawaslu. Artinya, terdapat 3 laporan dinilai tidak memenuhi syarat formil.¹²³ Dari 18 laporan yang diregistrasi hanya 10 laporan yang berlanjut ke tahapan pemeriksaan dan pengambilan keputusan. Sebanyak 8 laporan lainnya tidak ditindaklanjuti karena tidak memenuhi syarat materil.¹²⁴ Kemudian dari 10 laporan yang diperiksa dan diputus oleh Bawaslu hanya 1 laporan yang dinyatakan terbukti, 9 kasus lainnya dinyatakan tidak terbukti. Dalam putusannya Bawaslu merekomendasikan kepada KPU untuk membatalkan pasangan calon yang dilaporkan tersebut dibatalkan sebagai Peserta Pilkada 2020. Sesuai dengan mekanisme penanganan pelanggaran politik uang dengan ancaman sanksi administrasi,¹²⁵ Pasangan Calon yang dibatalkan tersebut kemudian mengajukan upaya hukum kepada Mahkamah Agung, yang kemudian memerintahkan KPU untuk memulihkan status Pasangan Calon tersebut sebagai Peserta Pilkada. Minimnya angka kasus politik uang yang diputus bersalah oleh Bawaslu pada Pilkada 2020 juga menunjukkan bahwa penegakan hukum atas norma larangan politik uang dengan sanksi administrasi berupa pembatalan pasangan calon, ternyata juga tidak efektif.

Dengan ditemukannya kasus-kasus praktik politik uang dalam Pilkada dan tidak efektifnya penegakan hukum atas norma larangan politik uang itu, menurut Penulis,

¹²² Menurut Pasal 134 ayat (2) UU Nomor 1 Tahun 2015, laporan pelanggaran Pilkada dapat disampaikan oleh Pemilih, Pemantau, atau Peserta Pemilihan.

¹²³ Pasal 15 ayat (1) huruf a Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis, Dan Masif menyatakan bahwa Laporan Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM disampaikan secara tertulis dalam bahasa Indonesia dengan memuat: a. syarat formal terdiri atas: 1. identitas pelapor; 2. identitas terlapor; dan 3. waktu penyampaian laporan Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM tidak melebihi tenggang waktu sejak tahapan penetapan Peserta Pemilihan sampai dengan hari pemungutan suara

¹²⁴ Pasal 15 ayat (1) huruf b Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2020 menyatakan, syarat materil terdiri atas: 1. uraian mengenai Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM yang dilaporkan; dan 2. petitum atau hal yang diminta oleh pelapor.

¹²⁵ Mekanisme penjatuhannya sanksi administrasi dan upaya banding oleh Terlapor kepada Mahkamah Agung diatur dalam Pasal 135A UU Nomor 10 Tahun 2016.

merupakan indikasi adanya masalah hukum yang sangat serius dalam sistem hukum Pilkada yang berlaku sekarang ini. Tanpa bermaksud menyepelekan berbagai persoalan yang terjadi dalam penyelenggaraan Pilkada-langsung, sebagaimana diuraikan sebelumnya, penulis menilai persoalan politik uang dalam Pilkada merupakan hal yang sangat penting untuk segera diatasi, mengingat perbuatan tersebut telah menimbulkan berbagai dampak dalam masalah sosial politik dan menjadi ancaman terhadap konsolidasi demokrasi di Indonesia. Berdasarkan pendapat dari berbagai akademisi dan tokoh-tokoh kelompok masyarakat sipil yang bergiat dalam isu demokrasi, Penulis merangkum berbagai masalah lanjutan akibat praktik politik dalam Pilkada tersebut sebagai berikut:

- (1) Rusaknya mental warga yang secara individu menerima “uang politik”, di mana mereka menganggap Pilkada tak lebih dari sebuah kesempatan untuk memperoleh uang dengan sangat mudah;
- (2) Hancurnya integritas Pilkada, baik proses maupun hasilnya yang berakibat pada rendahnya legitimasi kepala daerah terpilih;
- (3) Pilkada menjadi sangat mahal karena kandidat harus menyediakan uang dalam jumlah besar untuk memenangkan persaingan;
- (4) Karena membutuhkan biaya besar, sebagian besar pasangan calon dalam Pilkada-langsung berusaha mencari dukungan finansial dari pihak ketiga (cukong) dengan imbalan proyek atau kebijakan di kemudian hari;
- (5) Pilkada-langsung yang seharusnya merupakan mekanisme bagi rakyat untuk menentukan pemimpin daerahnya secara demokratis berubah menjadi ajang kontestasi untuk mengejar kekuasaan dan rente ekonomi;

- (6) Akuntabilitas kepala daerah terpilih terhadap pemilihnya menjadi rendah karena menganggap telah membayar lunas suara mereka pada saat pemilihan, sebaliknya kepala daerah tersebut lebih menghamba kepada kepentingan cukong yang mensponsorinya di Pilkada;
- (7) Praktik demokrasi prosedural mengalami pembusukan, di mana kepercayaan masyarakat terhadap Pilkada sebagai mekanisme demokrasi semakin menurun.

Sepanjang yang dapat ditelusuri melalui studi pustaka, baik dalam dokumen peraturan perundang-undangan maupun dalam buku-buku yang ditulis oleh para pegiat politik dan akademisi, praktik politik uang dalam Pilkada di Indonesia mulai mendapat perhatian serius sejak pemilihan kepala daerah itu dilakukan oleh DPRD dalam kerangka otonomi daerah. Sebagaimana telah diuraikan di muka, salah satu pertimbangan sosiologis dicabutnya wewenang DPRD untuk memilih kepala daerah dilatarbelakangi oleh adanya dugaan kuat bahwa DPRD menyalahgunakan kewenangannya dengan mempraktikkan jual-beli suara dalam pemilihan kepala daerah. Sejak itu, Politik hukum Pilkada di Indonesia secara tegas memosisikan praktik jual-beli suara dalam pemilihan umum sebagai sebuah kejahatan. Hal itu terlihat dari dirumuskannya norma larangan politik uang dengan ancaman pidana penjara dan denda terhadap orang yang melanggar ketentuan tersebut.¹²⁶ Sayangnya, undang-undang ini seperti tidak bermanfaat, praktik jual-beli suara tetap menjadi perbincangan hangat dan semua warga yang melek politik di negara ini merisaukannya, namun seperti tidak mampu berbuat apa-apa.

¹²⁶ Lihat Pasal 82 ayat (1) jo Pasal 177 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemilihan Kepala Daerah. Norma larangan dan ancaman pidana yang sama juga diadopsi dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang mengatur tentang Pilkada.

Banyak faktor penyebab, mengapa hukum (norma larangan politik uang dalam Pilkada) tidak efektif. Untuk menganalisis perihal tidak efektifnya suatu undang-undang, Lawrence M Friedman menyatakan harus dilihat dari tiga komponen sistem hukum, yaitu struktur hukum (*legal structure*), isi hukum (*legal content*), dan budaya hukum (*legal culture*).¹²⁷ Namun, Charles G Howard dan Robert S Summers, untuk hukum yang untuk melakukan kontrol sosial, dengan norma larangan dengan ancaman pidana, maka peran penegak hukum sangat menentukan kedayagunaannya, di samping rumusan aturannya yang harus jelas dan tidak ambigu.¹²⁸

Berawal dari keprihatinan terhadap masalah politik uang dalam Pilkada tersebut, dianggap penting untuk melakukan penelitian, dari sudut pandang yuridis, untuk mengetahui apa yang mengakibatkan norma larangan politik uang tidak efektif untuk mencegah praktik politik uang dalam Pilkada. Berdasarkan hasil penelitian ini diharapkan dapat merumuskan suatu aturan yang dapat digunakan sebagai jalan keluar dari permasalahan tersebut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan berbagai fenomena yang menggambarkan terjadinya praktik politik uang dalam penyelenggaraan Pilkada-langsung, sebagaimana telah diuraikan pada bagian latar belakang, penelitian ini difokuskan untuk menjawab permasalahan hukum yang terjadi serta menemukan jalan keluar berkaitan dengan tidak efektifnya penegakan hukum atas pelanggaran larangan politik uang, yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Pemilihan

¹²⁷ Lawrence M. Friedman and Grant M. Hayden, *American Law An Introduction*. Third Edition, Oxford University Press, New York, 2017, hlm. 7.

¹²⁸ Chales G Howard dan Robert S Summers, *Law: Its Nature, Function, and Limits*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey 1965, hlm. 46.

Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, yang telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 dan ketentuan tentang penegakan hukumnya juga diatur dalam berbagai Peraturan Perundangan lainnya. Adapun permasalahan utama dalam penelitian ini diidentifikasi secara lebih spesifik, sekaligus sebagai batasan dalam meneliti adalah sebagai berikut:

1. Apakah penegakan hukum terhadap norma larangan melakukan politik uang dalam Pilkada-langsung telah dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan?
2. Mengapa norma hukum larangan politik uang dalam Undang-Undang Pilkada ini tidak efektif mencegah perbuatan jual-beli suara dalam Pilkada-langsung.
3. Bagaimanakah seharusnya norma hukum yang dapat diterapkan untuk mencegah praktik politik uang dalam penyelenggaraan Pilkada-langsung?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berkenaan dengan masalah-masalah yang diidentifikasi sebagaimana dikemukakan di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk:

- a. Menganalisis dan mendeskripsikan pelaksanaan sistem penegakan hukum larangan melakukan politik uang dalam penyelenggaraan Pilkada-langsung.
- b. Menganalisis dan menemukan hal-hal yang menyebabkan norma hukum yang mengatur larangan politik uang dalam Undang-Undang Pilkada saat ini tidak efektif untuk mencegah terjadinya politik uang dalam Pilkada-langsung.
- c. Menemukan dan merumuskan usulan norma hukum yang diharapkan dapat efektif mencegah praktik politik uang dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.

2. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian tentang masalah yuridis penerapan norma larangan politik uang dalam Pemilihan Kepala Daerah ini adalah:

- a. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk menambah khasanah ilmu pengetahuan di bidang hukum, khususnya yang berkaitan dengan masalah penegakan hukum atas politik uang dalam pemilihan kepala daerah, serta sebagai sumber data bagi peneliti selanjutnya.
- b. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran bagi pembuat undang-undang sehingga dapat merumuskan dan menetapkan suatu norma hukum yang diharapkan dapat secara efektif mencegah terjadinya politik uang dalam pemilihan kepala daerah.

Ketiga pokok masalah tersebut sangat penting untuk digali dan dijawab dalam konteks mencari jalan keluar terhadap masalah jual-beli suara dalam Pilkada, yang secara empiris telah menimbulkan berbagai kerusakan tatanan sosial dan merusak wibawa hukum itu sendiri.

D. Kerangka Teori

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan yang diajukan dalam Rumusan Masalah di atas, disertasi ini akan menggunakan beberapa teori sebagai penunjang analisis, yaitu:

1. Teori Fungsi Hukum

Untuk menganalisis isu hukum yang diteliti dalam disertasi ini digunakan teori fungsi hukum Roscoe Pound, sebagai *grand theory*, yang menyatakan “*law is a tools of social engineering*”. Konsep ini memberikan dasar bagi digunakannya hukum secara

sadar untuk mengadakan perubahan masyarakat.¹²⁹ Pengertian “*a tools of social engineering*” atau “*social engineering by law*”, menurut Soerjono Soekanto, adalah penggunaan hukum untuk mengubah masyarakat, dalam pengertian hukum digunakan sebagai “alat” atau “sarana” oleh para agen perubahan (*agent of change*). Para pelopor ini adalah seseorang atau sekelompok orang yang mendapat kepercayaan masyarakat sebagai pemimpin pada lembaga-lembaga kemasyarakatan.

Roscoe Pound mengingatkan bahwa hukum tidak dapat dengan sendirinya berfungsi untuk melakukan perubahan sosial dalam pengertian masyarakat otomatis mengubah perilaku orang sesuai yang diatur dalam hukum tersebut. Berkaitan dengan itu, menurut Pound, para ahli hukum sosiologis dituntut bekerja sedemikian rupa untuk memungkinkan dan memaksa pembuatan hukum, penafsiran dan penerapan aturan hukum dengan cerdas dan memperhitungkan fakta-fakta sosial di mana hukum itu harus diterapkan.¹³⁰

“The main problem to which sociological jurists are addressing themselves today is to enable and to compel law-making, and also interpretation and application of legal rules, to take more account, and more intelligent account, of the social facts upon which law must proceed and to which it is to be applied.”

Agar hukum dapat digunakan secara sadar sebagai alat atau sarana untuk melakukan perubahan sosial, yaitu untuk mencapai suatu tertib atau keadaan masyarakat sebagaimana diinginkan atau dicita-citakan, menurut Pound, diperlukan setidaknya enam hal, yaitu:¹³¹

“(1) Mempelajari efek sosial yang nyata dari lembaga-lembaga serta ajaran-ajaran hukum; (2) melakukan studi sosiologis dalam rangka mempersiapkan peraturan perundang-undangan... Membuat undang-undang dengan cara

¹²⁹ Lihat Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Prenada Media Group, Ed-2, Jakarta, 2015, hlm. 105.

¹³⁰ Roscoe Pound, *The Scope and Purpose Of Sociological Jurisprudence*, Harvard Law Review, Vol. XXV, No. 6, April, 1912, hlm. 512-513.

¹³¹ Lihat Satjipto Rahardjo, *Op cit.*, hlm. 128, 134-145.

membanding-bandingkan tidaklah cukup. Hal yang lebih penting adalah mempelajari bagaimana ia beroperasi di masyarakat serta efek yang ditimbulkannya, apabila ada, untuk kemudian dijalankan; (3) Melakukan studi tentang bagaimana membuat peraturan-peraturan hukum menjadi efektif... Selama ini tampaknya orang menganggap bahwa apabila suatu peraturan sudah dibuat, maka ia akan bekerja dengan sendirinya...; (4) Memperhatikan sejarah hukum, yaitu studi itu tidak hanya mengenai bagaimana ajaran-ajaran itu terbentuk dan berkembang serta kesemuanya dipandang sekadar sebagai bahan kajian hukum, melainkan tentang efek sosial apa yang ditimbulkan oleh ajaran-ajaran hukum itu pada masa lalu dan bagaimana caranya menimbulkan itu...; (5) Melakukan penyelesaian individual secara ketemu nalar selama ini masih sering dikorbankan demi mencapai suatu tingkat kepastian yang sebetulnya tak mungkin. ...dalam batas-batas yang cukup luas hakim harus bebas untuk mempersoalkan kasus yang dihadapinya, sehingga bisa memenuhi tuntutan keadilan di antara pihak-pihak yang bersengketa dan bertindak sesuai nalar yang umum dari orang kebiasaan; (6) Pada akhirnya, semua tuntutan tersebut (1-5) hanyalah sarana-sarana untuk mencapai suatu tujuan, yaitu tentang bagaimana mengusahakan secara lebih efektif agar tercapai tujuan-tujuan hukum itu.”

Melalui pernyataannya tersebut, bahwa para ahli hukum sosiologis perlu mempelajari efek sosial dari ajaran-ajaran hukum dan melakukan studi sosial dalam rangka membentuk undang-undang yang efektif. Pound mengkritik sikap kebanyakan orang yang beranggapan bahwa suatu undang-undang akan bekerja dengan sendirinya dan mengingatkan para hakim untuk tidak sekadar memutus suatu kasus individu berdasarkan penalaran umum demi kepastian hukum yang sebetulnya juga tidak mungkin tercapai. Sebaliknya, hakim harus bebas untuk mempersoalkan kasus yang dihadapinya agar dapat memenuhi tuntutan keadilan dari para pihak yang bersengketa. Semua hal itu hanyalah sebagai sarana yang efektif untuk mencapai tujuan, yaitu tentang bagaimana mengusahakan secara lebih efektif agar tercapai tujuan-tujuan hukum itu sendiri.

Analisis fungsi hukum atas permasalahan dalam penelitian ini juga akan didukung dengan teori fungsi sosial hukum Joseph Raz, yaitu fungsi langsung dan tidak langsung. Dalam hal ini, Raz membagi fungsi langsung tersebut menjadi dua kelompok, yaitu: *Pertama*, fungsi langsung yang bersifat primer, mencakup: a. pencegahan perbuatan

tertentu dan mendorong dilakukannya perbuatan tertentu; b. penyediaan fasilitas bagi rencana-rencana privat; penyediaan layanan dan pembagian kembali barang-barang; penyelesaian perselisihan di luar jalur reguler. Fungsi langsung *kedua* adalah yang bersifat sekunder, mencakup: a. prosedur bagi pembuatan hukum, meliputi *constitution making bodies, parliaments, local authorities, administrative legislation, custom, judicial law making, regulations made by independent public bodies*, dan lain-lain; b. sebagai prosedur pelaksanaan hukum. Sedangkan dalam fungsinya yang tidak langsung, menurut Raz, adalah untuk memperkuat atau memperlemah kecenderungan menghargai nilai-nilai moral, seperti kesucian hidup; memperkuat atau memperlemah penghargaan terhadap otoritas umum; memengaruhi perasaan kesatuan nasional.¹³²

Dalam penelitian ini, penulis hendak meneliti fungsi-fungsi apakah yang dapat disediakan objek hukum yang diteliti, dalam hal ini norma larangan politik uang dalam Undang-Undang Pilkada. Hal ini mencakup bagaimana norma hukum larangan politik dengan sanksi pembatalan calon sebagai peserta Pilkada tersebut dapat berfungsi untuk mencegah perbuatan politik uang dan mendorong tindakan-tindakan yang lebih jujur, terutama dari para peserta Pilkada itu sendiri; bagaimana norma tersebut kemudian berfungsi sebagai prosedur bagi pembuatan hukum, khususnya dalam pembuatan Peraturan Bawaslu tentang prosedur penanganan kasus pelanggaran larangan politik uang, demikian juga bagi Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga yang akan menjalankan putusan Pengawas Pemilu, serta Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan terakhir yang berwenang memutus perkara tersebut.

¹³²Lihat Ahmad Ali. *Menguak Tabir Hukum*. Prenadamedia Grup, Jakarta, 2015, hlm. 101-102.

2. Teori Sistem Hukum

Dalam upaya menjawab permasalahan dalam disertasi ini, peneliti menggunakan Teori Efektivitas Hukum dari Lawrence M Friedman, sebagai teori terapan (*applied theory*). Negara membuat undang-undang tentu ada maksud dan tujuannya. Tujuan hukum itu akan tercapai jika hukum atau undang-undang tersebut bekerja secara efektif dalam suatu sistem, yang dia sebut sebagai sistem hukum. Mengapa harus ada sistem hukum? Friedman mengatakan,

*“The legal system is part of the system of social control. In the broadest sense, this may be the function of the legal system; everything else is, in a way, secondary or subordinate. To put it another way, the legal system is concerned with controlling behavior. In the broadest sense, this may be the function of the legal system; everything else is, in a way, secondary or subordinate. To put it another way, the legal system is concerned with controlling behavior. It is a kind of official traffic cop. It tells people what to do and not to do, and it backs up its directives with force.”*¹³³

Sebagai bagian dari sistem kontrol sosial, Friedman mengatakan sistem hukum itu memerintahkan orang apa yang harus dilakukannya, dan sistem hukum itu menjunjung perintahnya dengan paksa. Friedman menyatakan ada tiga elemen dalam sistem hukum: struktur hukum (*legal structure*), isi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).¹³⁴ Ketiga elemen sistem hukum itu dirumuskan secara sederhana oleh Friedman, sebagaimana dikutip oleh Ahmad Ali, sebagai berikut: (1) struktur hukum (*legal structure*) adalah keseluruhan institusi hukum yang ada beserta aparatnya, mencakup antara lain kepolisian dengan para polisinya, Kejaksaan dengan para jaksanya, pengadilan dengan para hakimnya, dan lain-lain; (2) isi hukum (*legal substance*) adalah keseluruhan aturan hukum, norma hukum, dan asas hukum, baik yang

¹³³ Lawrence M. Friedman and Grant M. Hayden, *American Law An Introduction*. Third Edition, Oxford University Press, New York, 2017, hlm. 7.

¹³⁴ Lawrence M Friedman, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, terjemahan M Khozin, Nusa Media, Bandung, 2015, hlm 11

tertulis maupun tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan; dan (3) budaya hukum (*legal culture*), yaitu opini-opini, kepercayaan-kepercayaan (keyakinan-keyakinan), kebiasaan-kebiasaan, cara berpikir warga masyarakat tentang hukum dan berbagai fenomena yang berkaitan dengan hukum.¹³⁵ Lebih lanjut Friedman menjelaskan sistem hukum tersebut akan memberikan respon atas berbagai tuntutan sosial yang jumlahnya sangat banyak. Respon sistem hukum akan menghasilkan sesuatu yang disebut sebagai output hukum. Pada taraf yang paling umum, sistem hukum memiliki fungsi untuk mendistribusikan dan menjaga alokasi nilai-nilai yang benar menurut masyarakat, yang disebut sebagai keadilan.¹³⁶ Dengan kata lain, menurut Friedman, sistem hukum diandaikan untuk menjamin distribusi yang benar atau tepat, atau mungkin yang paling nyaman, di antara orang-orang dan kelompok.

Mengenai bekerjanya sistem hukum, Friedman menganalogikannya seperti sebuah mesin yang sudah diprogram untuk memproduksi barang tertentu. Agar mesin tersebut dapat memproduksi, harus ada input (bahan baku) dan orang yang bertugas menghidupkan dan mematikan mesin tersebut. Mesin ini diibaratkan sebagai “struktur hukum” yang sifatnya kokoh dan tidak mudah berubah. Program yang dipakai untuk menentukan produk dari mesin diibaratkan sebagai “isi hukum”. Input (bahan baku) dan orang yang bertugas menghidupkan dan mematikan mesin diibaratkan sebagai “budaya hukum”.

Friedman mengatakan bahwa bekerjanya sistem hukum, pertama-tama adalah adanya input perkara. Jika dikaitkan dengan masalah politik uang di Indonesia, maka bekerjanya (penegakan) hukum itu dimulai dengan adanya warga melaporkan dugaan

¹³⁵ Lihat Ahmad Ali, *Op.Cit.*

¹³⁶ Tentang konsep keadilan telah dirumuskan oleh banyak filsuf, mulai dari zaman Yunani oleh Aristoteles hingga abad ke-21 oleh John Rawls.

pelanggaran larangan politik uang kepada petugas Badan Pengawas Pemilu. Kemudian pengawas mencatat laporan itu dan ditindaklanjuti sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kemungkinan tidak lanjutnya adalah laporan itu diteruskan kepada penyidik kepolisian, jika laporan itu mengandung unsur pidana, atau diputuskan sendiri oleh Bawaslu dan merekomendasikan sanksinya untuk ditindaklanjuti oleh KPU bila tindakan yang dilaporkan itu masuk kategori pelanggaran administrasi, atau bahkan dihentikan jika laporan itu dinilai bukan merupakan pelanggaran Pilkada. Jika laporan itu, ternyata diteruskan kepada kepolisian, maka akan dilakukan penyidikan¹³⁷ dan selanjutnya diteruskan kepada penuntut umum. Penuntut umum kemudian dan melakukan penuntutan¹³⁸ atas laporan tersebut di pengadilan negeri. Berikutnya, pengadilan mengeluarkan suatu *output*, yaitu putusan atas dugaan pelanggaran larangan politik uang tersebut. Setelah itu, *output* mungkin diabaikan atau tidak, bisa menghasilkan efek besar atau kecil. Informasi mengenai efek itu akan mengalir kembali ke sistem hukum itu. Proses ini dinamakan “umpan balik”.¹³⁹ Tindakan hukum¹⁴⁰ yang dilakukan oleh aparaturnya penegak hukum (*legal structure*) dapat mempengaruhi sikap warga negara apakah akan melaporkan atau mendiamkan jika di kemudian hari dia mengetahui adanya suatu pelanggaran politik uang. Orang tersebut mungkin akan malas melapor atau menjadi apatis, karena aparat penegak hukum tidak bekerja sesuai harapannya atau sebaliknya akan bersemangat jika merasa penegak hukum

¹³⁷ Penyidikan adalah Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya (Psl 1 angka 2 KUHAP).

¹³⁸ Penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang 2 diatur dalam undang-undang ini dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan (Psl 1 angka 7 KUHAP) .

¹³⁹ Lawrence M Friedman, *Opcit.* Hlm, 12-13.

¹⁴⁰ Tindakan hukum (*legal act*), menurut Friedman, adalah perilaku apa pun yang dilakukan oleh siapa pun yang memiliki otoritas, yang bertindak dalam sistem hukum (*Ibid, hlm. 33*)

meresponnya dengan baik. Pada sisi lain, orang tersebut mungkin saja akan menahan diri melaporkan kasus serupa karena mendapat cemoohan dari warga sekitarnya. Respon atau sikap orang tersebut, menurut Friedman, merupakan bagian dari budaya hukum (*legal culture*).

Seorang aparat penegak hukum secara normatif mendapat perintah untuk melaksanakan tugas (tentu dengan sebaik-baiknya) berdasarkan peraturan perundang-undangan (*legal substance*). Umumnya, masyarakat Indonesia menilai bahwa efektif tidaknya hukum tergantung pada kinerja aparat penegak hukum.¹⁴¹ Oleh karena itu, ketika praktik politik uang masih banyak terjadi dalam penyelenggaraan Pilkada, aparat penegak hukumnya—yaitu Bawaslu, Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan—yang dianggap tidak menjalankan tugasnya dengan baik.

3. Teori Efektivitas Hukum

Faktor apakah yang mempengaruhi efektivitas hukum sebagai alat kontrol sosial? Pejabat hukum memainkan peran yang jauh lebih besar dalam mengamankan kepatuhan warga negara, misalnya terhadap undang-undang narkoba daripada yang mereka lakukan dalam melindungi kebebasan dasar warga negara. Menurut Chales G Howard dan Robert S Summers, untuk undang-undang yang dirancang sebagai kontrol sosial dengan mengandalkan sanksi atau disebut sebagai hukum pemaksaan, kedua pakar tersebut menyatakan,¹⁴²

“.....it is, nevertheless, worthwhile to consider some of the factors that bear on the effectiveness of the general type of law designed to control social behavior primarily through the threat of a sanction.”

¹⁴¹ Ahmad Ali, seorang guru besar ilmu hukum di Universitas Hasanuddin mengatakan, pada umumnya faktor yang banyak mempengaruhi efektivitas suatu perundang-undangan adalah profesional dan optimal peran, wewenang, dan fungsi dari para penegak hukum, baik dalam menjelaskan tugas yang dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam menegakkan perundang-undangan tersebut.

¹⁴² Chales G Howard dan Robert S Summers, *Law: Its Nature, Function, and Limits*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey 1965, hlm. 46.

Faktor-faktor tersebut adalah:¹⁴³

- (1) Undang-undang harus dirancang dengan baik; ia harus menetapkan standar perilaku yang dapat dipastikan dengan jelas. Tanpa standar seperti itu, orang tidak dapat mengetahui apa yang diharapkan dari mereka, dan undang-undang tidak dapat efektif.
- (2) Undang-undang, bila memungkinkan, harus mendahulukan kepatuhan warga negara daripada bertindak afirmatif. Hukum larangan umumnya lebih mudah ditegakkan daripada hukum "wajib".
- (3) Sanksi untuk ketidakpatuhan terhadap undang-undang harus sesuai dengan tujuan hukum yang diharapkan.
- (4) Sanksi atas ketidakpatuhan tidak boleh terlalu berat. Jika tidak, penegak hukum mungkin tidak mau melihat undang-undang tersebut diterapkan terhadap orang-orang tertentu.
- (5) Perilaku yang ditentukan oleh undang-undang harus dapat dideteksi. Undang-undang untuk melarang perilaku yang hampir tidak terdeteksi, tidak bisa sangat efektif.
- (6) Hukum yang larangannya bersesuaian dengan keyakinan moral yang kuat lebih mungkin efektif daripada hukum yang tidak sesuai dengan moralitas atau hanya "netral".

¹⁴³ *Ibid.*, hal 46-47.

(7) Mereka yang menjalankan hukum harus melakukan tugasnya dengan baik. Mereka harus mempublikasikan undang-undang tersebut, memberikan interpretasi yang seragam dan konsisten. Selain itu, petugas penegak hukum harus terus berusaha untuk mendeteksi dan menuntut ketidakpatuhan.

(8) Agar setiap undang-undang menjadi efektif, juga mensyaratkan pada standar kehidupan sosial-ekonomi minimal di masyarakat, dan sebelumnya ketertiban umum, sedikit banyak sudah terjaga.

E. Definisi Konsep/Operasional

Sehubungan dengan permasalahan politik uang dalam Pilkada seperti dikemukakan sebelumnya, penelitian ini dianggap penting dengan mengambil tema “Reformulasi Norma Larangan Politik Uang dalam Penyelenggaraan Pilkada-Langsung Secara Demokratis”. Beberapa terminologi yang terkandung dalam tema tersebut tersimpul dalam penggunaan istilah atau frasa-frasa berikut: Reformulasi Larangan Norma; Larangan Politik Uang, Pilkada-Langsung Yang Demokratis. Untuk menghindari perbedaan pengertian atau penafsiran mendua (*dubius*) dari istilah atau frasa tersebut, diberikan pengertian sekaligus sebagai definisi operasional dalam penelitian ini sebagai berikut.

a. Reformulasi Norma.

Istilah *reformulasi* berasal dari Bahasa Inggris *re-formulate* (ri: 'fɔ:mju,leɪt), bukan *reformulation* (sebagai kata benda). Pengertian *reformulate* (kata kerja) adalah mengubah sesuatu (ide, rencana, dan lain-lain yang sudah ada) supaya menjadi lebih sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan (*up to date*)¹⁴⁴ Dalam kamus Thesaurus: *reformulate* = *formulate or develop again, of an improved theory or hypothesis*. Dalam

¹⁴⁴ Lihat Collins English Dictionary Complete and Unabridged, 12th Edition 2014 © HarperCollins Publishers 2014 dalam <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/reformulate>

Kamus Besar Bahasa Indonesia kata “reformulasi” tidak ditemukan. Yang ditemukan adalah “formulasi” yang diartikan sebagai perumusan. Secara etimologis dalam Bahasa Indonesia awal “re-” sebagai awalan merupakan serapan dari “re-” dalam Bahasa Inggris yang diartikan sebagai mengulang. Dengan demikian “reformulasi” dapat diartikan sebagai “tindakan merumuskan kembali”. Dari pengertian lexical tersebut, istilah reformulasi norma dimaknai sebagai “melakukan perumusan kembali suatu norma (hukum) supaya lebih sesuai dengan kebutuhan dan berdaya guna”.

Dalam konteks penelitian ini, reformulasi norma larangan politik uang dihipotesiskan menjadi suatu langkah hukum yang perlu diambil untuk mengatasi persoalan politik uang dalam Pilkada-langsung. Hal itu mengingat norma hukum larangan politik yang ada berlaku sekarang, sebagaimana dimuat dalam UU Nomor 1 Tahun 2015 yang telah berubah beberapa kali, terakhir dengan UU Nomor 9 Tahun 2020, ternyata tidak efektif untuk mencegah orang melakukan politik uang atau sebagai mekanisme untuk menjatuhkan hukuman terhadap orang yang melakukan politik uang yang dilarang itu.

b. Politik Uang

Dalam peraturan perundang-undangan penyelenggaraan Pilkada, juga undang-undang Pemilu, istilah “politik uang” tidak dikenal. Undang-undang Pilkada terdapat aturan yang melarang beberapa jenis “transaksi” politik dalam penyelenggaraan Pilkada, yaitu larangan Pasangan Calon untuk memberikan uang kepada pemilih untuk mendapatkan dukungan. Selain itu, juga terdapat larangan bagi Partai Politik atau gabungan Partai Politik untuk menerima imbalan dalam bentuk apapun pada proses pencalonan Gubernur, Bupati, dan Walikota, sebagaimana diatur dalam Pasal 47 UU Nomor 1 Tahun 2015. Dalam bahasa sehari-hari kedua bentuk pemberian uang itu disebut sebagai politik uang. Dalam penelitian ini “politik uang” sebagai objek

penelitian dibatasi hanya pada “perbuatan setiap orang yang memberikan uang atau materi lainnya, baik langsung maupun tidak langsung, sebagai imbalan kepada pemilih agar tidak menggunakan hak pilihnya, memilih calon tertentu, atau tidak memilih calon tertentu dalam pemilihan kepala daerah. Dalam penelitian ini istilah “membeli suara pemilih” atau “jual-beli suara” juga sering dipakai secara bergantian untuk pengertian yang sama dengan “politik uang”. Para ahli yang melakukan penelitian di berbagai negara di kawasan Amerika Latin, Asia, dan Afrika, secara tegas menyebut politik uang atau pemberian uang oleh kandidat kepada pemilih untuk mendapatkan dukungan suara sebagai *vote buying* (pembelian suara).¹⁴⁵

4. Pemilihan kepala daerah demokratis.

Pilkada yang demokratis adalah pemilihan kepala daerah (gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota) secara langsung oleh rakyat, berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pilkada dinilai berintegritas dan karena itu memiliki legitimasi apabila pemilihan tersebut terselenggara secara jujur, tanpa ada paksaan, termasuk jual-beli suara.

Dalam pengertian hukum, Pilkada merupakan pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil

¹⁴⁵Lihat antara lain, Frederic Charles Schaffer, *What is Vote Buying?* A Paper for “Trading Political Rights: The Comparative Politics of Vote Buying,” International Conference, Center for International Studies, MIT, Cambridge, August 26-27, 2002; Filomeno V. Aguilar & Mary Grace Joyce P. Alis, *Brokers courting voters: the alliance system in a rural Philippine village*, Philippine Political Science Journal, Published online 24 Sep 2018; Alexander and Bryan R Ooney, *Vote-Buying by the United States in the United Nations*, International Studies Quarterly (2019) 63, 168–176; Jessica Leight Williams College Rohini Pande Harvard University Laura Ralston, *Value for Money in Purchasing Votes? Vote-buying and Voter Behavior in the Laboratory Research and Innovation*, Grants Working Papers Series, US Aid International Development, January 15, 2016; dan Edward Aspinall, Noor Rohman, Ahmad Zainul Hamdi, Rubaidi and Zusiana Elly Triantini, *Vote Buying in Indonesia: Candidate Strategies, Market Logic and Effectiveness*. Journal of East Asian Studies (2017), page 1 of 27.

bupati, serta walikota dan wakil walikota secara langsung dan demokratis.¹⁴⁶ Dalam kurun waktu 2007-2011 Pilkada-langsung disebut sebagai Pemilukada –singkatan dari Pemilihan Umum Kepala Daerah¹⁴⁷— menandai pergeseran pola pikir politik yang menilai pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari rezim Pemilu, dari sebelumnya sebagai bagian dari rezim pemerintahan daerah. Namun, sejak berlakunya UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, pemilihan kepala daerah kembali menjadi bagian dari rezim pemerintahan daerah. Karena itu, dalam penelitian ini Pilkada digunakan sebagai singkatan dari Pemilihan Kepala Daerah, namun adakalanya Pemilukada juga digunakan ketika membahas tentang penyelenggaraan pemilihan kepala daerah merujuk pada masa pemilihan yang dikategorikan sebagai bagian dari rezim pemilu, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

F. Metode Penelitian

Metode adalah cara yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Dengan demikian, metode penelitian berarti cara yang dipakai dalam meneliti sesuatu. Menurut Peter R. Senn¹⁴⁸ metode merupakan suatu prosedur atau cara mengetahui sesuatu yang memiliki langkah-langkah sistematis. Sedangkan penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam

¹⁴⁶ Pengertian ini tertuang dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015.

¹⁴⁷ Lihat Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, yang berbunyi: Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁴⁸ Dikutip dari Bambang Sunggono, 1998, *Metodologi Penelitian Hukum*, cetakan ke – 2, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, Hal 46

mengembangkan ilmu pengetahuan maupun teknologi yang bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten.¹⁴⁹

1. Tipe dan Pendekatan Penelitian.

Mengingat objek masalah yang akan ditelusuri dan dijawab dalam penelitian adalah tentang efektivitas larangan politik uang dalam Pilkada, maka jelas penelitian ini merupakan penelitian hukum di bidang Pemilu, yang menurut penulis, termasuk dalam rumpun Hukum Tata Negara. Penelitian ini adalah tipe penelitian yuridis-normatif atau penelitian hukum doktrinal, yang didukung oleh penelitian yuridis empiris, dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).

Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan peraturan perundangan yang bersangkutan paut dengan norma larangan politik uang dan penegakan hukumnya. Melalui pendekatan undang-undang, penelitian ini diharapkan dapat menemukan *ratio legis* dan dasar ontologis lahirnya norma larangan jual-beli suara dalam Pilkada dan sistem penegakan hukumnya. Melalui pendekatan sejarah, penelitian ini diharapkan dapat mengungkap dasar filosofi dan pola pikir yang melatarbelakangi pembuatan norma larangan jual-beli suara dengan sanksi pembatalan calon dalam Pilkada dan sanksi pidana. Pendekatan kasus dilakukan untuk menemukan *ratio decidendi* atau *reasoning*, yaitu alasan lembaga yang melakukan fungsi peradilan dalam menangani kasus-kasus jual-beli suara dalam Pilkada, yaitu Badan Pengawas Pemilu, Kepolisian, Kejaksaan, Peradilan Umum, dan Mahkamah Agung. Pendekatan konseptual dilakukan untuk menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian

¹⁴⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2011, *Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Ke -13, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, Hal 1

hukum, konsep-konsep hukum, asas-asas hukum yang relevan dengan permasalahan yang diteliti.

Melalui keempat pendekatan ini, penelitian ini diharapkan dapat menjawab secara komprehensif semua pokok permasalahan sebagaimana dikemukakan terdahulu.

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang dominan evaluatif-preskriptif, yaitu menggambarkan secara sistematis dan lengkap jawaban dari permasalahan yang diteliti serta menghasilkan beberapa kesimpulan yang bersifat preskriptif.

3. Jenis dan Sumber Data

Sebagai penelitian hukum normatif, maka data-data yang digunakan adalah bahan perpustakaan atau data sekunder, yang terdiri dari (1) Bahan Hukum Primer, (2) Bahan Hukum Sekunder; dan (3) Bahan Hukum Tersier; yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah. Penelitian ini juga didukung dengan data primer (empiris) yang diperoleh dari hasil wawancara dengan pemilih, orang-orang yang pernah mencalonkan diri dalam Pilkada, para aktivis organisasi nonpemerintah yang bergiat di bidang pemilihan dan demokrasi, anggota Badan Pengawas Pemilu, dan para ahli hukum tata negara.

4. Teknik Pengumpulan Data

Jenis-jenis data yang disebutkan di atas dikumpulkan melalui dua cara:

- a. Studi Pustaka, yakni studi atas berbagai data sekunder atau dokumen, baik terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan-bahan hukum tersebut kemudian diklasifikasi berdasarkan materinya masing-masing.
- b. Wawancara dengan instrumen kuesioner, yakni untuk memperoleh data empiris dari pemilih dan orang yang pernah mencalonkan diri atau yang pernah menjadi peserta

Pilkada. Sedangkan para aktivis organisasi nonpemerintah yang bergiat di bidang pemilihan dan demokrasi, anggota Badan Pengawas Pemilu, dan para ahli hukum tata negara akan dijadikan sebagai narasumber, yang akan diwawancarai dengan teknik wawancara mendalam dan/atau diskusi terbatas.

5. Teknis Analisis data

Data yang dikumpulkan disusun dan disistematiskan untuk kemudian dilakukan analisis-deskriptif normatif, yakni dengan menguraikan kondisi maupun fakta-fakta tentang objek penelitian. Fakta hukum yang ditemukan dianalisis dengan berbagai undang-undang, teori serta doktrin atau pendapat ahli yang bertujuan untuk mencari jawaban bagaimanakah norma sebaiknya norma hukum yang dapat secara efektif untuk mencegah praktik politik uang dalam pemilihan kepala daerah.

G. Orisinalitas/Kebaruan Penelitian

Dalam lapangan ilmu politik terdapat sejumlah kajian tentang politik uang dalam Pemilu di Indonesia. Salah satu di antaranya adalah kajian yang dilakukan secara mendalam oleh Burhanuddin Muhtadi dalam penelitian disertasinya pada Departemen Politik dan Perubahan Sosial, Australian National University (ANU) tahun 2019. Hasil penelitian tersebut diterbitkan dalam bentuk buku berjudul *Vote Buying in Indonesia: The Mechanics of Electoral Bribery*.¹⁵⁰ Penelitian tersebut membahas politik uang sebagai akibat dari perubahan desain kelembagaan politik pasca-Orde Baru, seperti sistem pemilu yang

¹⁵⁰ Buku tersebut pada tahun 2020 diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia oleh Zoim Rofiki dan Muhtadi sendiri, dengan judul *Kuasa Uang: Politik Uang dalam Pemilu Pasca-Orde Baru*, diterbitkan oleh Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2020.

kemudian dan menghasilkan perubahan bentuk dan mekanisme jual-beli suara. Berdasarkan penelitian tersebut, hal yang terkait politik uang, ditemukan bahwa:¹⁵¹

”Indonesia telah membuat¹⁵² kemajuan signifikan dalam fase menuju konsolidasi demokrasi dengan lima pemilu nasional berturut-turut sejak tahun 1999 dan ribuan pemilu tingkat lokal. Namun, perkembangan demokrasi di Indonesia banyak dinodai oleh maraknya beragam distribusi patronasi, terutama jual beli suara.”

Berdasarkan penelitian tersebut diketahui bahwa para kandidat dalam Pemilu Legislatif, demikian juga kandidat dalam Pemilihan Kepala Daerah, telah menggunakan politik uang (jual-beli suara) sebagai strategi utama untuk mendapatkan dukungan pemilih. Namun, penelitian tersebut sama sekali tidak menyinggung apakah perilaku kandidat dan pemilih dalam Pemilu dan Pilkada tersebut berhubungan atau tidak dengan sistem hukum di Indonesia.

Kedua, penelitian dengan topik “Dinamika Elektoral dalam Pemilu Legislatif Tahun 2014 di Indonesia, sebagai riset kolaboratif yang diselenggarakan oleh *Coral Bell School of Asia Pacific Affairs di Australian National University (ANU)* dan *Politics and Government Research Center (PolGov)* di Jurusan Politik Pemerintahan (JPP) Fisipol Universitas Gajah Mada. Penelitian yang dilakukan pada 2013-2014 dengan melibatkan sebanyak 50 peneliti dari Indonesia dan asing. Hasil penelitian tersebut dirangkum oleh Edward Aspinall Mada Sukmajati dalam bentuk buku berjudul *Politik Uang di Indonesia: Patronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014*, diterbitkan oleh PolGov, Yogyakarta, 2015. Penelitian ini secara garis besar menguraikan tentang upaya yang dilakukan para calon anggota DPR, DPD, dan DPRD untuk mendapatkan kursi Pemilu 2014 dengan memberikan keuntungan langsung bagi Pemilu, berupa pemberian barang atau uang, baik secara langsung

¹⁵¹ Lihat Burhanuddin Muhtadi, *Op cit.* Hlm. 305.

¹⁵² Pemilu tingkat lokal dimaksud adalah pemilihan kepala daerah secara langsung yang dimulai sejak tahun 2005.

atau melalui broker, meski mereka menyadari bahwa perbuatan itu merupakan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan Pemilu, sebagaimana diuraikan berikut:¹⁵³

“Pada dasarnya, banyak korlap¹⁵⁴ menyadari bahwa pemberian uang tersebut bersifat illegal dan merupakan pelanggaran terhadap peraturan dan undang-undang Pemilu, namun mereka tidak terlalu menghiraukannya karena memang penegakan hukum terhadap hal ini sangat lemah. Pada saat yang sama, mayoritas warga memang cukup permisif terhadap praktik *vote buying*, meski kemudian mereka memiliki konstruksi makna yang beragam. Para petugas pengawas pemilu (Panwaslu) pun sering bersembunyi (abai atau pura-pura tidak tahu) dalam alasan bahwa praktik tersebut sulit dibuktikan.”

Sebagaimana lazimnya penelitian di bidang ilmu politik, penelitian tersebut tidak melakukan kajian dan analisis yuridis terhadap masalah politik uang tersebut.

Ketiga, penelitian tentang politik uang dilakukan oleh Edward Aspinall dan Ward Berenschot tahun 2019 yang hasilnya diterbitkan dalam buku berjudul *Democracy for Sale: Election, Clientelism and the State in Indonesia*, oleh Ithaca: Cornell University tahun 2019.¹⁵⁵ Penelitian tersebut melibatkan 38 peneliti dari Indonesia dengan mewawancarai lebih dari 500 ahli. Salah satu kesimpulan dari penelitian tersebut adalah bahwa pertukaran klientelistik¹⁵⁶ melingkupi dan menyebar di seluruh institusi negara dan mempengaruhi fungsi dasar mereka, namun dalam variasi yang cukup besar. Dalam zona klientelisme dengan intensitas yang lebih rendah, khususnya di Jawa, terutama di daerah perkotaan, generasi baru politisi daerah yang berorientasi programatik telah mulai muncul, meskipun mereka telah menghadapi resistensi yang cukup besar. Melalui penelitian itu juga terungkap

¹⁵³ Lihat Edward Aspinall dan Mada Sukmajati, *Politik Uang di Indonesia: Patronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014*. PolGov-UGM. Yogyakarta, 2015. Hlm. 342-343.

¹⁵⁴ Korlap adalah singkatan dari koordinator lapangan yang lajim digunakan menyebut broker yang bekerja membagi-bagikan uang kepada pemilih sebelum hari pemungutan suara.

¹⁵⁵ Buku tersebut diterjemahkan oleh Edisius Riyadi ke dalam Bahasa Indonesia dengan judul *Democracy for Sale: Pemilihan Umum, Klientelisme, dan Negara Indonesia*, diterbitkan oleh Yayasan Pustaka Obor Indonesia dan KITLV-Leiden, 2019.

¹⁵⁶ Klientelisme politik terjadi ketika para pemilih, para pegiat kampanye, atau aktor-aktor lain menyediakan dukungan electoral bagi para politisi dengan imbalan berupa bantuan atau manfaat materil. Para politisi menggunakan metode klientelistik untuk memenangkan pemilihan dengan membagi-bagikan bantuan, barang-barang atau uang tunai kepada para pemilih, baik individual maupun kelompok-kelompok kecil.

bahwa praktik-praktik klientelisme berakar kuat dalam sejarah politik Indonesia dan tertanam secara luas dalam norma-norma bersama dan dalam distribusi khusus kekuasaan dalam masyarakat Indonesia.¹⁵⁷

Selain ketiga penelitian tersebut, juga terdapat sejumlah tulisan dan beberapa kajian ilmiah berupa tesis S-2, baik dari sudut pandang ilmu politik maupun dari segi ilmu hukum, yang hasilnya diterbitkan di media massa maupun dalam jurnal-jurnal ilmiah. Namun, sepengetahuan penulis, berdasarkan penelusuran di perpustakaan dan internet, hingga proposal penelitian disusun belum ada penelitian yang mendalam dari perspektif ilmu dan teori hukum mengenai masalah politik uang dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah atau pemilihan umum di Indonesia.

Sebagaimana dikemukakan pada bagian terdahulu, jumlah kasus pelanggaran larangan politik uang dalam Pilkada diperkirakan terus meningkat dari Pilkada ke Pilkada berikutnya, mengindikasikan adanya masalah hukum yang sangat serius dalam sistem penegakan hukumnya. Melalui penelitian ini diharapkan dapat menemukan suatu konsep hukum yang efektif untuk mencegah terjadinya politik uang dalam Pilkada ke depan, sebagaimana tersirat pada judul sekaligus tema penelitian ini, yaitu *Reformulasi Norma Larangan Jual-Beli Suara Dalam Penyelenggaraan Pilkada-Langsung Demokratik*.

H. Sistematika Penulisan

Berdasarkan hasil analisis terhadap data-data yang relevan dengan topik penelitian, hasil penelitian ini akan dituliskan secara sistematis berdasarkan standar penulisan disertasi, sebagai berikut:

157 Edward Aspinall dan Ward Berenschot. *Democracy for Sale: Pemilihan Umum, Klientelisme, dan Negara Indonesia*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia dan KITLV-Leiden. Jakarta 2019. Hlm. 363-364

BAB I: Pendahuluan, berisi tentang latar belakang masalah; perumusan masalah; maksud dan tujuan penelitian; kerangka teoritis dan konsep; metode penelitian yang digunakan; dan uraian sistematika penulisan hasil penelitian. Latar belakang masalah menguraikan tentang situasi yang melatarbelakangi masalah yang diteliti, menggambarkan dinamika penyelenggaraan Pilkada di Indonesia

Pada bagian pendahuluan ini juga diuraikan tentang maksud dan tujuan penelitian, apa yang ingin dicapai atau diharapkan dari penelitian ini. Berkaitan itu, pada bagian ini juga diuraikan kerangka teoritis dan konsep yang dipakai dalam penelitian sebagai dasar dan kerangka analisis pembahasan atas masalah hukum yang diteliti. Metode penelitian menguraikan teknik dan cara pengumpulan data atau informasi yang digunakan untuk melengkapi penulisan tesis. Sistematika penulisan berisi tentang garis besar isi dari tesis.

BAB II: Tinjauan Pustaka: Negara Demokrasi, Politik Uang, dan Sistem Keadilan Pemilu

Bab ini berisi tentang teori-teori yang berkaitan dengan sejarah negara demokrasi, penyelenggaraan Pilkada-langsung dalam negara hukum demokrasi, dan permasalahan politik uang yang terjadi di berbagai belahan dunia. Dalam Bab ini juga akan diuraikan tentang konsep Keadilan Pemilu sebagai instrumen untuk mewujudkan Pemilu Demokratik.

BAB III: Sistem Penegakan Hukum Larangan Politik Uang dalam Pemilihan Kepala Daerah

Bab ini menguraikan hukum positif sebagai dasar hukum tentang mekanisme dan tatacara penegakan hukum atas pelanggaran larangan politik uang dalam Pilkada. Pada bab ini juga akan diuraikan tentang sistem penegakan hukum atas pelanggaran larangan politik uang yang berlangsung secara massif, terstruktur dan sistematis serta sistem penegakan hukum pidana terhadap pelanggaran larangan melakukan politik uang.

BAB IV: Analisis Yuridis Terhadap Penegakan Hukum Larangan Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah

Bab ini berisi uraian tentang hal-hal apa saja yang mengakibatkan tidak efektifnya sistem penegakan norma larangan politik uang dengan sanksi pembatalan calon dalam Pilkada.

BAB V: Bentuk Reformulasi Norma Larangan Politik Uang Sebagai Upaya Strategis Mewujudkan Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis

Bab ini akan memuat uraian tentang hal-hal yang harus diubah berkaitan dalam ketentuan hukum dalam sanksi administrasi atas pelanggaran larangan politik yang dalam Pilkada dan konsep norma yang ditawarkan sehingga diharapkan dapat lebih efektif untuk mencegah terjadinya politik yang dalam Pilkada.

BAB VI: Penutup

Bab ini berisi kesimpulan dari semua penyajian konsep, data, dan analisis. Memberikan intisari dari semua pembahasan dari setiap bab sebelumnya. Kemudian berdasarkan kesimpulan yang ada, diberikan saran-saran guna perbaikan dan penyempurnaan sistem penegakan hukum terkait larangan melakukan politik uang dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota di Indonesia.