

TESIS

**POLITIK HUKUM PENANGANAN POLITIK UANG DALAM PEMILIHAN
KEPALA DAERAH**

***LEGAL POLITICS OF HANDLING MONEY POLITICS IN REGIONAL
HEAD ELECTIONS***



Oleh:

JUMRIANI

NIM. B012202024

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

HALAMAN JUDUL

**POLITIK HUKUM PENANGANAN POLITIK UANG DALAM PEMILIHAN
KEPALA DAERAH**

***LEGAL POLITICS OF HANDLING MONEY POLITICS IN REGIONAL
HEAD ELECTIONS***

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan Diajukan Oleh:

JUMRIANI

NIM. B012202024

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

PENGESAHAN TESIS

**POLITIK HUKUM PENANGANAN POLITIK UANG DALAM PEMILIHAN
KEPALA DAERAH**

Disusun dan diajukan oleh :

JUMRIANI
NIM. B012202024

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 14 Februari 2023
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

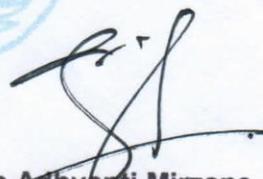
Menyetujui:

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



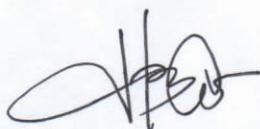
Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM.
NIP. 19610828 198703 1 003



Dr. Hijrah Adhyanti Mirzana, S.H., M.H.
NIP. 19790326 200812 2 002

Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin



Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.
NIP 19700708 199412 1 001



Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.AP
NIP 19731231199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Jumriani
NIM : B012202024
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **POLITIK HUKUM PENANGANAN POLITIK UANG DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan ini tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.



Makassar, 14 Februari 2023

Jumriani
NIM. B01202024

UCAPAN TERIMA KASIH

Segala puji dan syukur atas kehadiran Allah SWT yang dengan limpahan rahmat dan karunia-Nya sehingga Penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini dengan judul “Politik Hukum Penanganan Politik Uang dalam Pemilihan Kepala Daerah” untuk menunaikan salah satu syarat dalam meraih gelar Magister pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Shalawat dan salam senantiasa tercurah kepada baginda Nabiullah Muhammad SAW shallallahu ‘alaihi wasallam, sosok manusia yang paling sempurna akhlaknya yang telah mengajarkan dan mendakwahkan ilmu dimuka bumi ini, yang menebarkan kasih sayang dan kabar gembira kepada umat manusia.

Dalam penyusunan tesis ini, penulis telah mencurahkan segenap kemampuan, yang dimiliki. Namun, penulis menyadari bahwa tesis ini masih terdapat kekurangan. Oleh karenanya, kritik dan saran yang membangun sangat diharapkan Penulis guna penyempurnaan sebuah karya Ilmiah.

Dengan tersusunnya tesis ini, penulis juga menyadari bahwa rampungnya tesis ini tidak lepas dari bantuan dan dukungan berbagai pihak baik secara moral, tenaga, pikiran maupun material untuk itu dengan penuh rasa hormat menghaturkan rasa terimakasih tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada kedua orang tua

tercinta Ibunda Hj. Hasnawiah dan Ayahanda Abdul Rahman, yang senantiasa mendukung, memberikan motivasi dan mencurahkan kasih sayang tanpa batas, tak pernah jenuh mengiringi setiap langkah penulis dengan doa restunya sehingga dapat menyelesaikan studi Magister Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Penyelesaian tesis ini juga tidak akan terealisasi tanpa adanya bantuan dan arahan dari pembimbing, dosen-dosen serta pihak lain yang juga turut memberi sumbangsi. Oleh karena itu, dengan tulisan ini penulis menyampaikan rasa hormat serta menghaturkan rasa terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc., selaku Rektor Universitas Hasanuddin. Prof. drg. Muhammad Ruslin, M.Kes., Ph.D., Sp.BM(K), selaku Wakil Rektor Bidang Akademik dan Kemahasiswaan Universitas Hasanuddin. Prof. Subehan, S.Si., M.Pharm., Sc., Ph.D., Apt., selaku Wakil Rektor Bidang Perencanaan, Pengembangan, dan Keuangan Universitas Hasanuddin., Prof. Dr. Farida Patittingi., S.H., M.Hum., selaku Wakil Rektor Bidang Sumber Daya Manusia, Alumni, dan Sistem Informasi Universitas Hasanuddin. Prof. Dr. Eng. Adi Maulana., S.T., M.Phil., selaku Wakil Rektor Bidang Kemitraan, Inovasi, Kewirausahaan, dan Bisnis Universitas Hasanuddin.
2. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Prof. Dr. Maskun, S.H., LL.M., selaku Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan Fakultas

Hukum Universitas Hasanuddin. Prof. Dr. Iin Sakharina, S.H., M.A., selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Sumber Daya, dan Alumni Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Dr. Ratnawati., S.H., M.H., selaku Wakil Dekan Bidang Kemitraan, Riset, dan Inovasi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

3. Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Prof. Dr. A. Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM., selaku Pembimbing Utama dan Dr. Hijrah Adhyanti Mirsana, S.H., M.H., selaku Pembimbing Pendamping, terima kasih yang sebesar-besarnya atas keikhlasan dalam meluangkan waktu, tenaga, pikiran serta kesabaran dalam memberikan bimbingan, arahan, koreksi dan masukan dalam penyusunan tesis ini, hingga layak di pertanggung jawabkan.
5. Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.H., Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P., dan Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H., selaku Komisi Penguji yang telah memberikan kritikan dan saran dalam penyusunan tesis ini.
6. Prof. Dr. Muhadar S.H., M.S., selaku Dosen Pembimbing Akademik yang telah memberikan arahan selama masa kuliah.
7. Seluruh Bapak dan Ibu Dosen tim pengajar Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan ilmu, kedisiplinan, tutur kata, dan pemahaman

kepada Penulis.

8. Seluruh Civitas Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah banyak membantu dalam kelancaran proses perkuliahan dan penyelesaian studi Penulis.
9. Abdul Rahman, S.H., Ketua Divisi Hukum dan Pengawasan Komisi Pemilihan Umum Kota Makassar dan Sri Wahyuni, S.H., Koodinator Divisi Penanganan Pelanggaran Bawaslu Kota Makassar, yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan informasi kepada Penulis.
10. Untuk Syamsinar S.Pd., Tante terkasih yang tak pernah henti memberi motivasi, dukungan serta nasihat.
11. Untuk Briptu Sumardi, kakak terbaikku yang selalu membantu dan tak pernah bosan menanyakan progress penyelesaian tugas akhir.
12. Untuk Sukiana, adik manis yang setia mendengarkan segala curahan hati penulis dan terus merengek karena merindukan kakaknya pulang ke rumah.
13. Untuk keluarga besar H. Nandu yang senantiasa memberi dukungan dan memberi motivasi bagi penulis agar senantiasa gigih dalam meraih cita-cita.
14. Untuk para Murabbiah dan Akhwaty Fillah yang kebersamai dalam kelompok kajian islam; Hafsah 14, Mu'minat 3, Qonitat B9 dan Mutashoddiqaat 13, yang tak pernah lelah mengingatkan dan merengkuh penulis untuk senantiasa istiqomah dalam menuntut

ilmu agama.

15. Rekan-rekan Mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, khususnya Angkatan 2020-2, terima kasih atas segala kerjasama, bantuan serta interaksi yang saling memotivasi sejak awal di bangku S2 hingga tahap penyelesaian proses yang harus dilalui. Momen kebersamaan kita selama ini akan terus menjadi hal yang indah untuk dikenang.
16. Para pihak yang turut membantu penulis dalam mengembangkan dan menyelesaikan penulisan tesis ini, baik yang telah disebutkan maupun yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, semoga Allah SWT, senantiasa mencurahkan rahmatnya kepada kita semua, Aamiin.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini jauh dari kesempurnaan, karenanya bagi pembaca ingin memberikan saran maupun kritik dapat menghubungi Penulis melalui email: jumrianiiriri@gmail.com

Makassar, 14 Februari 2023
Penulis

Jumriani

ABSTRAK

Jumriani (B012202024) Politik Hukum Penanganan Politik Uang dalam Pemilihan Kepala Daerah. Dibimbing oleh Andi Pangerang Moenta dan Hijrah Adhyanti Mirzana.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis politik hukum penanganan politik uang dalam pemilihan kepala daerah dan implementasi penanganan politik uang dalam pemilihan kepala daerah di Kota Makassar.

Penelitian ini merupakan penelitian normatif-empiris yaitu penelitian hukum normatif yang di dukung dan dilengkapi dengan data empirik, teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan serta penelitian lapangan untuk memperoleh pemecahan atas permasalahan yang diteliti.

Hasil penelitian menunjukkan, (1) Politik hukum penanganan politik uang dalam Pilkada pada pembentukan dan pembaharuan pengaturannya merefleksikan bentuk upaya pencegahan pelanggaran terjadinya praktek korup politik uang yang menjadi praktek-praktek ilegal dalam pilkada agar pemilihan tidak dimenangi dengan cara-cara curang (*malpractices*) yang memudahkan *free and fair election* dalam rangka mewujudkan pilkada yang demokratis. (2) Implementasi penanganan politik uang dalam pilkada Makassar tahun 2020 belum maksimal karena dipengaruhi oleh substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum. Sebagaimana substansi dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2016, mengatur limitasi waktu penanganan pelanggaran yang relatif singkat, tidak mengatur secara tegas objek politik uang pada masa kampanye serta tidak diaturnya terkait *in absentia* dalam regulasi tersebut. Adapun struktur hukum pada pilkada kota Makassar tahun 2020, KPU dan Bawaslu telah melakukan upaya pencegahan *money politic*, namun dalam hal penindakan pelanggaran oleh Sentra Gakkumdu masih belum optimal dikarenakan tidak dilakukan penahanan sebagai perbuatan antisipatif oleh aparat sehingga memberi peluang para tersangka melarikan diri. Serta budaya hukum yang dipengaruhi dengan cara pandang masyarakat yang menilai bahwa pilkada sebagai momentum bagi-bagi rezeki.

Kata Kunci: Politik Hukum, Politik Uang, Pilkada

ABSTRACT

Jumriani (B012202024) Legal Politics of Handling Money Politics in Regional Head Elections. Supervised by Andi Pangerang Moenta and Hijrah Adhyanti Mirzana.

This study aims to analyze the legal politics of handling money politics in regional head elections and the implementation of handling money politics in regional head elections in Makassar City.

This research is an empirical normative research, namely normative legal research supported and equipped with empirical data, data collection techniques are carried out through literature studies and field research to obtain solutions to the problems studied.

The results of the study show, (1) The legal politics of handling money politics in regional head elections in the formation and renewal of the arrangements reflects the form of efforts to prevent violations of the occurrence of corrupt practices of money politics which become illegal practices in regional elections so that elections are not won by fraudulent means which diminishes free and fair election in order to realize democratic regional elections. (2) The implementation of handling money politics in local elections has not been maximized because it is influenced by legal substance, legal structure and legal culture. Legal substance in Law No. 10 of 2016, regulates a relatively short time limit for handling violations, does not strictly regulate the object of money politics during the campaign period and does not regulate in absentia in the regulation. As for the legal structure in the Makassar city elections in 2020, the election commission body and the general supervisory election have made efforts to prevent money politics, but in terms of prosecution of violations by the integrated law enforcement center still not optimal because detention was not carried out as an anticipatory action by the authorities This gave the suspects an opportunity to escape. As well as the legal culture which is influenced by the perspective of the people who view regional elections as a momentum for sharing sustenance.

Keywords: Legal Politics, Money Politics, Regional Head Elections

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PENGESAHAN TESIS	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	ii
UCAPAN TERIMA KASIH	iv
ABSTRAK	ix
ABSTRACT	x
DAFTAR ISI	xi
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian	10
E. Orisinalitas Penelitian.....	11
BAB II	14
A. Landasan Teori	14
1. Teori Politik Hukum	14
2. Teori Perundang-Undangan.....	19
3. Teori Sistem Hukum	27
B. Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat	30
C. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)	36
1. Hakikat Pemilihan Kepala Daerah.....	37
2. Penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah.....	40
3. Peserta Pemilihan Kepala Daerah	41
4. Tahap-Tahap Pemilihan Kepala Daerah	42
D. Pelanggaran dalam Pemilihan Kepala Daerah	44
E. Tinjauan Umum tentang Politik Uang (<i>Money Politic</i>)	48
F. Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu)	56
G. Kerangka Fikir.....	66
H. Bagan Kerangka Fikir.....	67

I. Definisi Operasional.....	68
BAB III	70
A. Tipe Penelitian	70
B. Pendekatan Masalah.....	70
C. Lokasi Penelitian	72
D. Populasi dan Sampel	72
E. Jenis dan Sumber Data.....	73
F. Teknik Pengumpulan Data	74
G. Analisis Data	75
BAB IV.....	76
A. Politik Hukum Penanganan Politik Uang (<i>Money Politic</i>) dalam Pemilihan Kepala Daerah.....	76
B. Implementasi Penanganan Politik Uang (<i>Money Politic</i>) Dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kota Makassar	96
BAB V.....	127
A. Kesimpulan.....	127
B. Saran.....	128
DAFTAR PUSTAKA.....	129

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Reformasi konstitusi sebagai suatu keniscayaan untuk mengakhiri rezim otoritarian. Melalui amandemen UUD NRI Tahun 1945, yang telah dilakukan sebanyak empat kali berturut-turut dari tahun 1999 hingga pada tahun 2002, tidak hanya mempertegas kedudukan serta hubungan alat perlengkapan negara, melainkan juga telah membawa optimistik terhadap realisasi mimpi negara kesejahteraan (*welfare state*) dalam mewujudkan masyarakat yang adil, makmur.¹

Salah-satunya bentuk refleksi terhadap optimistik tersebut termaktub pada amandemen ke tiga UUD NRI 1945 dalam Pasal 1 ayat (2) bahwa, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” yang sebelumnya berbunyi “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”, hal tersebut mempertegas pergeseran supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi yang berdasarkan prinsip *check and balance*, mengindikasikan adanya keseriusan dalam komitmen penyelenggaraan negara yang demokratis.

¹ Boy Anugerah, *Reorientasi Identitas Demokrasi Indonesia di Era Pasca*

Sebagaimana ungkapan Lord Acton, “*Power Tends to Corrupt*” bahwa kekuasaan itu cenderung disalahgunakan, tirani kekuasaan rezim lebih mengutamakan status-quo dibanding memenuhi tuntutan masyarakat, bahkan produk-produk hukum hanyalah sebagai alat untuk mengukuhkan kekuasaan. Disinilah paradoks akan demokrasi dalam pusaran negara.² Eksistensi demokrasi yang berarti “rakyat berkuasa” atau “(*government or rule by the people*) yang dalam bahasa Yunani dari kata *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan.³ Dalam popularitas demokrasi oleh Abraham Lincoln bahwa demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*government from the people, by the people, and for the people*).⁴

Dalam kebijakan RPJM yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005-2025, sebagai pedoman dalam penyusunan rencana pembangunan nasional, yang meliputi diantaranya pengembangan kehidupan politik demokratis dengan berlandaskan atas hukum, yang dimaksudkan agar pembangunan kehidupan bangsa yang demokratis kian mengakar dalam kehidupan bernegara dengan makin mantapnya pelembagaan nilai-nilai demokrasi yang menitikberatkan pada prinsip

² Syamsuddin Radjab, *Konfigurasi Politik dan Penegakan Hukum di Indonesia*, Nagamedia, Jakarta, 2013, hlm. 7.

³ Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017, hal. 3.

⁴ Dian Aries Mujiburohman, *Pengantar Hukum Tata Negara*, STPN Press, Sleman, 2017, hal. 173.

toleransi, nondiskriminasi dan kemitraan serta semakin mantapnya pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah.⁵

Jimly Asshiddiqie, berangkat pada konsep kedaulatan rakyat melalui sistem perwakilan (*representative democracy*) pada prakteknya dijalankan oleh para wakil rakyat dalam menentukan dan menjalankan fungsi pemerintahan guna mewujudkan tujuan penyelenggaraan negara. Sehingga untuk memastikan wakil rakyat benar bertindak atas nama rakyat yang mereka wakili, sehingga rakyatlah yang juga harus berpartisipasi dalam menentukan pemimpin mereka dengan melalui pemilihan umum (*general election*).⁶ Sebagaimana instrumen pendelegasian dari kedaulatan rakyat diantaranya ialah dengan melalui pemilihan terhadap orang yang akan mengisi jabatan-jabatan politik tertentu, baik dalam pemilu (DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden serta DPRD) maupun pada pilkada (Gubernur, Bupati dan Wali Kota).

Adapun pelaksanaan pilkada dalam hal ini meliputi; Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan

⁵ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan 2*, PT. Kansisu, Yogyakarta, 2020, hal. 13.

⁶ Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana, Jakarta, 2018, hal. 3.

demokratis yang berasaskan dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.⁷

Pelaksanaan pilkada langsung telah memberikan optimisme publik akan peningkatan kualitas pemerintahan daerah sekaligus membawa kekhawatiran terhadap sistematisnya tindak pidana korupsi secara struktural yang utuh, terukur, kuat dan kontinu sehingga sifatnya menjadi bagian dari sistem yang ada. Menurut zulkarnain, dalam praktiknya korupsi pemilu terdiri atas tiga, diantaranya:⁸

1. Penerimaan dana kampanye yang diperoleh dari sumber-sumber yang dilarang secara yuridis maupun universal sebagai perbuatan menyimpang yang memiliki relasi dengan hubungan kausalitas praktek koruptif yang melibatkan pihak di sumbang dengan donatur.
2. Penyalahgunaan terhadap fasilitas negara serta jabatan (*abuse of power*) untuk keperluan kampanye. Dapat berupa pemanfaatan akses yang dimiliki dalam birokrasi maupun akses terhadap anggaran demi kepentingan pencalonan.
3. Pembelian suara (*money politics*). Berkaitan dengan isu dana kampanye, politik uang merupakan bentuk ilegal dalam pengeluaran dana kampanye. Dalam artian dana kampanye peserta pemilu dikeluarkan untuk menyuap pemilih dalam memengaruhi penggunaan

⁷ Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

⁸ Mulida Hayati dan Rico Septian "Korelasi Pilkada Langdung dan Korupsi di Indonesia" *Morality: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 6, No. 2, hal. 105.

hak pilih yang mereka miliki maupun untuk mempengaruhi penyelenggara pemilu agar memanipulasi hasil perolehan suara. Sebagaimana merupakan hal yang dilarang secara yuridis.

Hakikat demokrasi ialah untuk membersihkan korupsi sebagai akibat dari perbuatan absolutisme penguasa, namun tak dipungkiri pada justru langkah-langkah koruptif marak terjadi dalam proses demokratisasi. Legitimasi kekuasaan melalui pemilihan, instrumen untuk menyingkirkan para politisi yang korup dan mempertahankan politisi yang memiliki integritas maupun kapabilitas secara representatif, karena degradasi demokrasi seringkali dipicu dari penyelenggaraan pemilihan yang korup serta buruknya pengetahuan mengenai pemilu.⁹

Politik uang (*money politic*) sebagai fenomena pilkada yang terjadi di hampir seluruh wilayah yang ada di negeri ini. Salah-satu problem mendasar dalam penyelenggaraan pilkada ialah maraknya praktik-praktik politik transaksional.¹⁰ Kekuasaan maupun uang seakan memiliki fungsi sosial utama yaitu suatu fungsi yang menjadi acuan cara-cara dalam bertingkah laku memenuhi kebutuhan hidup individu, keluarga, kelompok masyarakat dan organisasi. Sehingga dapat dikatakan realitas politik uang (*money politic*) secara praksis dalam politik pemilihan yang

⁹ Ade Irawan *et al.*, *Panduan Pemantauan Korupsi Pemilu*, Indonesia Corruption Watch (ICW), Jakarta, 2014, hal. 4.

¹⁰ Sopyar Paradigma, Politik Transaksional dalam Pemilu Kota Makassar Telaah Hukum Islam dan Hukum Nasional, Vol. 2, No. 3 2021.

menganggap konsepsi kekuasaan politik dan proses politik, linear dengan peranan uang dalam proses ekonomi.¹¹

Kebijakan yuridis penataan pilkada dimaksudkan untuk menghadapi dinamika persoalan yang muncul dalam pemilihan melalui validitas norma sebagai manifestasi politik hukum. Soedarto didefinisikan politik hukum sebagai kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan di gunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.¹² Dapat disimpulkan beberapa aspek dalam politik hukum. Pertama berhubungan dengan *ius constitutum* sebagaimana dimaksudkan dalam frasa “menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki”, kedua berkenaan dengan *ius operatum* terkait frasa “mengekspresikan yang terkandung” serta *ius constituendum* menyangkut frasa “untuk mencapai apa yang dicita-citakan”.

Eksistensi politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan perkembangan masyarakat sehingga nilai-nilai tujuan hukum yang hendak dicapai melalui penegakan hukum dapat direalisasikan. Sebagaimana dinamika pemilihan tidak lepas kasus *money politic* yang endemik dalam pemilihan telah merusak marwah demokrasi, sehingga untuk mereduksi *money politic* diatur melalui

¹¹ Ikhasan Ahmad, *Pilar Demokrasi Kelima Politik Uang: Studi Kualitatif di Kota Serang Banteng*, Deepublish, Yogyakarta, 2015, hal. 1.

¹² Isharyanto, *Politik Hukum*, Bebuku Publisher, Surakarta, 2016, hal. 2.

intervensi negara dalam regulasi, sebagaimana diatur dalam pasal 149

KUHP, bahwa:

- (1) Barang siapa pada waktu diadakan pemilihan berdasarkan aturan-aturan umum, dengan memberi atau menjanjikan sesuatu, menyuap seseorang supaya tidak memakai hak pilihnya atau supaya memakai hak itu menurut cara tertentu, diancam dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan atau pidana denda paling lama empat ribu lima ratus rupiah.
- (2) Pidana yang sama diterapkan kepada pemilih, yang dengan menerima pemberian atau janji, mau disuap.

Secara eksplisit *money politic* dalam Pilkada diatur dalam UU No.

10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1

Tahun 2015 Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, meliputi:

Pasal 73

- (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.
- (5) 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.

Tidak dapat dipungkiri bahwa penanganan politik uang dalam Pilkada masih banyak menemui hambatan. Dalam kaitannya dengan politik hukum, Soehardjo Sastrosoehardjo yang menjelaskan bahwa politik hukum tidak berhenti setelah dikeluarkannya undang-undang, akan tetapi justru disinilah baru bermula timbul persoalan-persoalan. Baik yang telah diperkirakan maupun yang tidak di duga-duga. Tiap undang-undang memerlukan jangka waktu yang lama untuk dapat memberikan kesimpulan seberapa jauh tujuan politik hukum undang-undang tersebut telah dicapai. Jika hasilnya diperkirakan sulit untuk dicapai, apakah perlu diadakan perubahan atau penyesuaian seperlunya.¹³

Sebagaimana pengaturan penanganan politik uang sebagaimana telah dirumuskan dalam berbagai peraturan yang telah diuraikan sebelumnya telah diatur secara parsial. Namun pada praktiknya dalam kasus penanganan politik uang, masih sulit untuk diusut hingga tuntas dalam proses penegakan hukumnya. Sebagaimana data yang disampaikan oleh Abhan, selaku Ketua Bawaslu RI pada rapat dengar pendapat dengan Komisi II DPR RI, bahwa pada Pilkada 2020, ada 166 dugaan pelanggaran politik uang,

¹³ Yuhelson, *Politik Hukum Pidana & Sistem Hukum Pidana di Indonesia*, Zahir Publishing, 2018, hal. 11.

76 yang sampai pada putusan pengadilan.¹⁴ Hal tersebut mengindikasikan dalam penanganan politik uang masih sulit untuk diproses hukum lebih lanjut. Sebagaimana juga terjadi pada pemilihan wali kota Makassar, 2020 lalu, Badan pengawas pemilu (Bawaslu) Kota Makassar dalam kaitannya dengan data pelanggaran terkait politik uang atau politik transaksional.

Terdapat empat laporan terkait kasus pelanggaran yang di catut oleh Bawaslu Kota Makassar, dengan indikasi kasus *money politic*, dengan nomor register, 017/REG/LP/ PW/KOTA/27.01/X/2020,21/REG/LP/PW/KOTA/27.01/XII/2020,24/REG/LP/PW/KOTA/27,01/XII/2020,012/REG/LP/PW/KOTA/27.01/X/2020. Dimana empat kasus tersebut akhirnya terhenti dan tidak ada yang dapat dilanjutkan ke proses hukum lebih lanjut. Dalam hal tersebut mengindikasikan bahwa fenomena politik uang dalam Pilkada masih menjadi endemik dan sulit di tuntaskan.

Sehingga penting untuk mendalami eksistensi politik hukum sebagai intervensi negara dalam kebijakan regulasi terkait konstruksi penormaan terhadap penanganan politik uang yang endemik, dengan mengangkat judul dalam penelitian tesis yang berjudul, “Politik Hukum Penanganan Politik Uang (*Money Politic*) dalam Pilkada”.

¹⁴ Adhi Wicakson dalam <https://www.democrazy.id/2021/01/Bawaslu-Sebut-96-Kasus-Politik-Uang-di-Pilkada-2020-Disetop-Kenapa.html> diakses pada 25 Oktober 2022.

B. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah politik hukum penanganan politik uang dalam pemilihan kepala daerah?
2. Bagaimanakah implementasi penanganan politik uang dalam pemilihan kepala daerah di Kota Makassar?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka dapat diketahui tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis politik hukum penanganan politik uang dalam pemilihan kepala daerah.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis implementasi penanganan politik uang dalam pemilihan kepala daerah di Kota Makassar.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangsih dalam perkembangan ilmu hukum baik secara teoritik maupun praktis, adapun manfaat yang dimaksud diantaranya:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini secara teoritis diharapkan memberi hasil kajian berupa sumbangsih pemikiran terhadap perkembangan kemajuan serta ilmu pengetahuan hukum khususnya Hukum Tata Negara. Selain itu juga diharapkan dapat menjadi salah satu sumber

referensi dalam literatur ilmiah terkait politik hukum penanganan politik uang dalam pemilihan kepala daerah.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini secara praktis diharapkan dapat memberikan input berupa bahan masukan bagi para akademisi, praktisi meliputi aparat penegak hukum tindak pidana pemilu serta bagi masyarakat pada umumnya untuk dijadikan rujukan dan panduan dalam pembangunan hukum nasional khususnya terhadap konstruksi hukum dalam dinamika pengaturan terhadap penanganan politik uang (*Money Politic*) dalam pemilihan kepala daerah di masyarakat.

E. Orisinalitas Penelitian

Penulis telah menelusuri dan menemukan beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan dengan topik serta isu yang akan penulis angkat, berikut akan penulis paparkan korelasi serta kesenjangan dari penelitian-penelitian terdahulu dengan penelitian yang akan penulis lakukan yang diantaranya sebagai berikut:

1. Retna Susanti. Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2021 dengan judul, "Tindak Pidana Politik Uang dalam Pemilu dalam Perspektif Yuridis Sosiologis" jenis penelitian dalam tesis ini adalah penelitian hukum yuridis sosiologis. Dalam temuannya pendulangan suara dalam pemilu dapat dijangkau dengan kekuatan non uang, seperti melalui jaringan keluarga, sosial dan ekonomi, tetapi porsi penentuan lebih banyak di *money politic* atau politik uang.

Penegakan hukum pemilu terkait politik uang salah satunya dengan cara memaksimalkan partisipasi publik dalam melakukan pencegahan dan pengawasan, karena efektivitas penyelesaian tindak pidana pemilu banyak ditentukan oleh kesadaran dan partisipasi masyarakat.¹⁵ Berbeda dengan penelitian penulis yang lebih mendalami aspek politik hukum penanganan politik uang yang sangat memengaruhi proses penegakan hukum khususnya dalam pilkada yang selama ini tampak belum optimal dan signifikan.

2. Tesis Desi Amalia Anwar, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2021 dengan judul “Analisis Penyelesaian Tindak Pidana Politik Uang pada Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Majene.”¹⁶ Tesis tersebut menggunakan metode penelitian yuridis empiris, dengan adapun hasil temuan bahwa penyelesaian tindak pidana politik uang pada Pilkada Kab. Majene belum maksimal yang dipengaruhi oleh faktor struktur penegakan hukum serta pertanggung jawaban pidana politik uang harus sesuai dengan unsur dalam rumusan delik pada hukum positif. Dalam hal ini, meski sama-sama mengkaji isu politik uang, namun penulis akan lebih fokus pada aspek politik hukum

¹⁵ Retna Susanti, *Tindak Pidana Politik Uang Dalam Pemilu Dalam Perspektif Yuridis Sosiologis*, Tesis, Universitas Islam Indonesia, 2021.

¹⁶ Desi Amalia Anwar, *Analisis Penyelesaian Tindak Pidana Politik Uang pada Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Majene*, Tesis, 2021, Universitas Hasanuddin, 2022.

penanganan politik uang serta implementasi penanganan politik uang dalam Pilkada di Kota Makassar.

3. Jurnal oleh Hariman Satria Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Kendari, "Politik Hukum Tindak Pidana Politik Uang dalam pemilihan umum di Indonesia" Merupakan penelitian normatif dengan temuan bahwa tindak pidana politik uang diatur dalam pasal 523 ayat (1) sampai dengan ayat (3) UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilu, dengan tiga kategori yakni pada saat kampanye, masa tenang dan saat pemungutan suara. Sehingga berbeda dengan penelitian ini, karena lebih spesifik mengkaji politik hukum tindak pidana uang dalam Pilkada.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Teori Politik Hukum

Secara etimologis politik hukum adalah terjemahan dari istilah hukum belanda *rechtspolitiek*, bentukan dari kata *rech* (hukum) dan *politiek* (politik). Kata *recht* dalam bahasa Indonesia berarti hukum sementara kata *politiek* (*belied*) dalam bahasa Indonesia berarti kebijakan (*policy*). Sehingga dapat disimpulkan secara leksikal politik hukum berarti kebijakan hukum. Definisi politik hukum telah dikemukakan oleh beberapa ahli diantaranya oleh Mahfud MD, politik hukum adalah arah kebijakan hukum (*legal policy*) yang dibuat secara resmi oleh negara tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak akan diberlakukan untuk mencapai tujuan negara.¹⁷ Politik hukum (*legal policy, rechtspolitiek*) adalah kebijakan (*policy*) yang menetapkan sistem dan perangkat hukum yang akan diberlakukan dalam negara.¹⁸

Sunaryati Hartono, meskipun tidak secara eksplisit memberikan definisi terkait makna politik hukum, namun secara implisit ia memandang bahwa politik hukum merupakan sebuah alat (*tool*)

¹⁷ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan hukum Tata Negara, Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 49.

¹⁸ M. Solly Lubis, 2014, *Politik Hukum dan Kebijakan Publik (Legal Policy and Public Policy)*, Bandung : Mandar Maju, hlm. 3

maupun sarana dan langkah yang dapat digunakan pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki yang dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan daripada negara.¹⁹

Soedarto memberi pengertian bahwa politik hukum adalah kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.²⁰

Menurut Ridwan Syahrani politik hukum sebagai salah satu bidang studi hukum untuk memilih atau menentukan hukum yang sesuai dengan tujuan hukum yang hendak dicapai dalam masyarakat. Sebagai disiplin hukum yang secara khusus berorientasi pada pencapaian tujuan yang dicita-citakan oleh masyarakat.

Menurut Padmo wahjono, politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang hendak di bentuk.²¹ Moh. Mahfud MD, menyebutkan bahwa politik hukum sebagai *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum yang baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Dalam kaitannya dengan politik hukum determinan atas hukum

¹⁹ Agus Anjar , *Politik Hukum Sebuah Kajian Pendekatan Sosial*, Deepublisher, Yogyakarta. 2019, 32.

²⁰ Irsharyanto, *Ibid.*, hal. 2.

²¹ Nanda Dwi Rizkia, *Politik hukum Kerja Sama Penelitian Asing*, P.T. Alumni; Bandung, 2020, hlm. 37.

sehingga hukum merupakan produk politik, dalam hal ini konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan hukum yang responsif sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan hukum yang otordoks atau konservatif.²²

Politik hukum sebagai instrumen memilih opsi terkait dengan hukum mana yang akan diberlakukan dalam rangka mencapai tujuan negara sebagaimana dalam pembukaan UUD NRI 1945.²³ Sementara oleh Sajipto Rahardjo, politik hukum sebagai aktifitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas pertanyaan mendasar yang mana diantaranya, meliputi:²⁴

- a. Tujuan apa yang dicapai melalui sistem yang ada.
- b. Cara-cara apa dan yang man yang dirasakan paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut.
- c. Kapan waktunya dan melalui cara bagaimana itu perlu diubah.
- d. Dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan yang bisa membantu kita memutuskan.

Abdul Hakim Garuda Nusantara, mendefinisikan bahwa secara harfiah, politik hukum sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang akan

²² Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2017, hlm. 1.

²³ Yuheslon, *Politik Hukum Pidana & Sistem Hukum Pidana Di Indonesia*, Zahir Publishing: Yogyakarta, 2018, hlm. 6.

²⁴ Sajipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, hlm. 398.

diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu, politik hukum diantaranya meliputi:²⁵

- a. Pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten.
- b. Pembangunan hukum yang intinya adalah pembaruan terhadap ketentuan hukum yang telah ada dan yang dianggap usang, dan penciptaan ketentuan hukum baru yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat.
- c. Penegasan fungsi lembaga penegak hukum atau pelaksana hukum dan pembinaan anggotanya.
- d. Meningkatkan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi kelompok elit pengambil kebijakan.

Adapun terkait dengan istilah “Politik Hukum Pidana” diambil dari istilah *Policy* (Inggris) atau *Politiek* (Belanda). Oleh karena itu, maka istilah “Politik Hukum Pidana” dapat pula disebut dengan istilah “Kebijaksanaan Hukum Pidana”. Dalam kepustakaan asing, istilah politik hukum pidana ini sering dikenal dengan berbagai istilah, antara lain penal politik, *criminal policy* atau *strafrechtspolitik*.²⁶ Pengertian politik hukum pidana menurut para ahli antara lain:

- a. Menurut Soedarto, Bahwa politik hukum pidana dapat diartikan sebagai usaha yang rasional (logis) untuk mencegah dan

²⁵ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 3.

²⁶ Edi Ribut Herwanto, *Politik Hukum Pidana*, Sai Wawawi Publishing, Bandar Lampung, 2019, hal. 54.

menghalangi kejahatan dengan sarana hukum pidana dan sistem peradilan pidana memilih hukum dan undang-undang yang bersesuaian, paling baik dan memenuhi syarat keadilan dan fungsinya. Hal ini juga bermakna bahwa politik hukum pidana mesti mempertimbangkan aspek sosiologi hukum.²⁷

b. Menurut A. Mulder, Strafrechtspolitik ialah garis kebijakan untuk menentukan:

- 1) Seberapa jauh ketentuan-ketentuan pidana yang berlaku perlu dirubah atau diperbaharui.
- 2) Apa yang dapat diperbuat untuk mencegah terjadinya tindak pidana.
- 3) Cara bagaimana penyidikan, penuntutan, peradilan dan pelaksanaan pidana harus dilaksanakan.²⁸

c. Menurut Soerjono Soekanto, Politik hukum pidana pada dasarnya mencakup tindakan memilih nilai-nilai dan menerapkan nilai-nilai tersebut dalam kenyataannya. Politik untuk mencegah terjadinya delinkuensi dan kejahatan: dengan lain perkataan, maka politik hukum pidana merupakan upaya untuk secara rasional

²⁷ Yuhelson, *Politik Hukum Pidana & Sistem Hukum Pidana Di Indonesia*, Zahir Publishing, Yogyakarta, 2028, hlm. 17.

²⁸ Maroni, *Pengantar Politik Hukum Pidana*, Aura (CV. Anugrah Utama Rahardja), Bandar Lampung, 2016, hlm. 4.

mengorganisasikan reaksi-reaksi sosial rasional mengorganisasikan reaksi-reaksi sosial terhadap delinkuensi dan kejahatan.²⁹

2. Teori Perundang-Undangan

V.C.R. C Crabbe, secara konseptual dalam pembentukan undang-undang (*legislation*) mengemukakan bahwa: “...*the framework by which governments achieve their purposes. To politicians and administrators, legislation is a means to attain their economic, cultural, political and social policie*”. Peraturan perundang-undangan secara garis besar sebagaimana menurut Crabbe, merupakan kerangka peraturan oleh pemerintah dan/ politisi maupun penyelenggara pemerintahan dalam rangka mencapai tujuan di bidang ekonomi, kebudayaan, politik dan kebijakan sosial.³⁰ Menurut A. Hamid S. Attamimi peraturan perundang-undangan adalah segala aturan hukum yang dibuat maupun dibentuk oleh semua tingkat lembaga dalam bentuk dan dengan prosedur tertentu yang biasanya disertai sanksi serta berlaku umum dan mengikat rakyat.³¹

Lebih lanjut menurut Attamimi, dalam kaitannya dengan ilmu Perundang-Undangan diantaranya mengkaji beberapa hal terkait:³²

a. Norma hukum

²⁹ *Ibid.*

³⁰ A. Sakti Ramdhon, *Perundang-Undangan Indonesia; Kajian Mengenai Ilmu dan Teori Perundang-Undangan serta Pembentukannya*, CV. Social Politic Genius (SIGn), 2020, hal. 13.

³¹ *Ibid.*

³² A. Hamid S. Attamimi, Pengantar dalam Ilmu Perundang-Undangan oleh Maria Farida S. 2007.

- b. Hierarki atau tata susunan peraturan Perundang-Undangan dengan fungsi masing-masing.
- c. Lembaga negara maupun lembaga pemerintahan dan Perundang-Undangan.
- d. Jenis Peraturan Perundang-Undangan.
- e. Fungsi Peraturan Perundang-Undangan.
- f. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan (Sumir)
- g. Proses pembentukan Perundang-Undangan.
- h. Proses Perubahan Perundang-undangan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan tidak hanya bermakna sebagai proses teknis dalam pembentukan norma hukum yang selanjutnya dibungkus dengan naskah legislasi. Dalam artian tidak hanya berbentuk regulasi secara fisik, melainkan sebagai bangunan ide dan cita-cita yang dimaksudkan untuk merancang kehidupan serta memecahkan permasalahan sosial. Sebagaimana kemudian ideologi pembentukannya ialah atas dasar paradigma Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum di Indonesia. Dengan menempatkan pancasila sebagai ideologi negara serta merupakan dasar filosofis sehingga dalam setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-

nilai dalam Pancasila.³³ Setidaknya terdapat tiga teori dalam pembentukan hukum diantaranya:³⁴

- a. *Materiele theorie*, oleh Leopold Propisil bahwa dalam hal ini meliputi hukum yang dibuat penguasa (*made in authority*) atau hukum tertulis (*authoritarian law*) dan hukum yang hidup dalam masyarakat atau hukum tidak tertulis, kebiasaan (*unwritten laws*). Dimana Kedua golongan hukum tersebut masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan.
- b. *Teori Formelle*, Rick Dickerson menjelaskan bahwa suatu produk hukum yang baik harus memenuhi tiga syarat, antara lain pertama, sepenuhnya mengelola masalah. Artinya dalam membuat suatu produk hukum, harus ada masalah diselesaikan secara tuntas dan menyeluruh sehingga dapat bertahan dalam jangka waktu yang lama seperti KUHP, KUHAP. Kedua, sedikit mungkin berisi tentang ketentuan pendelegasian hukum. Ketiga, ketentuan tidak boleh dibuat bersifat elastis. Intinya adalah dalam membuat produk hukum, hindari pasal karet, pasal yang tidak jelas.
- c. Teori Philosophy, dalam Filsafat teori Jeremy Bentham sebagaimana dijelaskan Choky Ramadan menjelaskan bahwa produk hukum yang baik itu harus memiliki 3 (tiga) ciri aplikatif

³³ Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hal. 3.

³⁴ Kadek Agus Sudiarawan, Putu Edgar Tanaya dan Bagus Hermanto, Discover the Legal Concept in the Sociological Study, *Substantive Justice International Journal of Law*, Vol. 3, Issue 1, 2020, hal. 99.

kumulatif, yaitu, pertama, aplikatif filosofis, produk hukum harus mencerminkan falsafah hidup suatu bangsa seperti bangsa Indonesia, Pancasila. Kedua, berlaku secara sosiologis, mencerminkan kesadaran hukum masyarakat dan menyesuaikan dengan keadaan masyarakat dimana hukum itu berlaku. Ketiga, yuridis berlaku, yaitu hukum diibaratkan sebagai tombak yang memiliki dua ujung tajam, yaitu adil dan benar. Adil adalah keseimbangan antara hak dan kewajiban. Hak adalah kecocokan antara aturan dan perbuatan. Adil tidak pasti benar, benar belum tentu adil, jika adil dan benar bertemu, barulah damai. Jadi itu benar dan adil itu harus dikombinasikan untuk mencocokkan.

Dalam suatu pembentukan peraturan perundang-undangan secara esensial dalam pembentukan peraturan perundang meliputi atau terdiri dari beberapa syarat, yakni:³⁵

a. Landasan Filosofis

Landasan Filosofis sebagai pengejawantahan atas pandangan hidup yang menjadi dasar pertimbangan atau alasan terhadap suatu peraturan yang di bentuk. Adapun pandangan hidup, kesadaran serta cita hukum yang dimaksud meliputi suasana kebatinan sebagai falsafah bangsa indonesia sebagaimana

³⁵ Teguh Prasetyo, *Sistem Hukum Pancasila ; (Sistem, Sistem Hukum dan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia) Perspektif Teori Keadilan Bermartabat*, Nusa Media, Bandung, 2019, hal. 89.

bersumber dari Pancasila serta pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

b. Landasan sosiologis

Landasan sosiologis adalah landasan yang mengacu pada fenomena hukum secara empirik. Terkait dengan bagaimana peraturan yang dibentuk sesuai dalam menghadapi perkembangan masalah dan kebutuhan yang terjadi di masyarakat.

c. Landasan Yuridis

Landasan Yuridis merupakan pertimbangan serta alasan terkait dengan peraturan yang dibentuk atas landasan legalitas atau landasan hukum, dalam hal ini terdiri atas dua diantaranya:

- 1) Landasan Yuridis dalam aspek formal yakni berupa ketentuan yang berkaitan dengan kewenangan lembaga yang membentuk suatu peraturan perundang-undangan.
- 2). Landasan Yuridis dalam aspek material yaitu berupa ketentuan yang berkaitan dengan problematika yang harus diatur dalam suatu peraturan hukum secara substansial.

Dalam Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus dilandasi dengan asas-asas yang diantaranya meliputi:³⁶

- 1) Kejelasan Tujuan

³⁶ Badriyak Khaleed, *Legislatif Drafting, Teori dan Praktek Penyusunan Perundang0Undangan*, hal. 5.

Setiap peraturan perundang-undangan harus dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang dikehendaki.

2) Kelembagaan atau Pejabat yang tepat

Peraturan perundang-undangan merupakan produk hukum dari lembaga atau badan yang berwenang. Sehingga dapat dibatalkan jika suatu peraturan dibuat oleh lembaga yang tidak berwenang.

3) Kesesuaian antara jenis, hierarki serta Materi muatan.

Materi muatan dalam peraturan perundang-undangan harus diharmonisasi dan disinkronisasikan sesuai dengan jenis serta hierarki Perundang-Undangan.

4) Dapat dilaksanakan.

Setiap pembentukan regulasi harus memerhatikan serta memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan bagi masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis serta maupun secara yuridis.

5) Kedayagunaan dan Kehasilgunaan

Setiap peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk dapat memenuhi kebutuhan serta memberi manfaat dalam mengatur tatanan kehidupan berbangsa, bernegara serta bermasyarakat.

6) Kejelasan Rumusan.

Peraturan perundang-undangan harus disusun secara gramatikal sesuai dengan diksi kata maupun istilah serta bahasa hukum yang tidak bersifat *open interpretatif* dalam artian bersifat multi tafsir.

7) Keterbukaan.

Sebagai negara hukum yang demokratis, peraturan perundang-undangan bersifat partisipatif diantaranya dengan melibatkan maupun memberi kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, penetapan serta pengundangan yang dilakukan secara terbuka dan transparan.

Selain itu di dalam materi muatan Peraturan Perundang-undangan diantaranya harus mencerminkan atas asas-asas yakni:³⁷

- 1) Pengayoman, yaitu memberikan jaminan serta menciptakan ketentraman bagi masyarakat.
- 2) Kemanusiaan, hakikat peraturan perundang-undangan ialah dengan mencerminkan jaminan perlindungan serta penghormatan atas hak asasi manusia, harkat dan martabat warganegara dan penduduk secara proporsional.
- 3) Kebangsaan, dalam artian materi muatan perundang-undangan harus merefleksikan identitas bangsa dengan sifat dan wataknya dalam kemajemukan terintegrasi dalam suatu prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 4) Kekeluargaan, muatan perundang-undangan harus mencerminkan dalam pengambilan keputusan dengan musyawarah mufakat.

³⁷ *Ibid.*

- 5) Kenusantaraan, materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah dalam negara kesatuan republik indonesia. Peraturan yang dibuat di daerah secara integral merupakan bagian dari sistem hukum nasional.
- 6) Bhineka tunggal ika, materi peraturan harus memerhatikan dan menghargai keragaman warga negara maupun penduduk dengan latar belakang yang plural.
- 7) Keadilan, esensi suatu peraturan hukum ialah untuk melindungi dan menjamin keadilan secara proporsional.
- 8) Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, materi peraturan perundang-undangan tidak bersifat diskriminatif. Dalam artian tidak membedakan latar belakang, agama, suku, ras, golongan gender maupun status sosial.
- 9) Ketertiban dan Kepastian Hukum, materi muatan suatu peraturan harus memberikan kepastian hukum untuk menciptakan suatu ketertiban dalam masyarakat.
- 10) Keseimbangan, Keserasian dan Keselarasan. Mencerminkan keseimbangan, keserasian antar kepentingan warganegara maupun penduduk.

3. Teori Sistem Hukum

Dalam kamus bahasa Inggris yang berjudul *The American Heritage Dictionary of The English Language* disebutkan bahwa, sistem diartikan sebagai “*a group of interacting, interrelated or interdependent elements forming or regarded as forming a collective entity.*” Dari pengertian tersebut disebutkan dua aspek penting, yang pertama, hubungan dan saling ketergantungan di antara bagian-bagian atau elemen-elemen dalam sistem, dan kedua sebagai suatu *entity*. Sistem merupakan sesuatu yang saling berhubungan, ketergantungan dari masing-masing bagian-bagiannya sehingga merupakan suatu kesatuan yang utuh serta tidak dapat dipisah-pisahkan satu yang lainnya. Menurut L. J Van Apeldoorn tidak mungkin memberikan suatu definisi tentang hukum itu. Definisi tentang hukum sulit untuk dibuat karena tidak mungkin untuk mengadakan sesuai dengan kenyataannya. Hukum sebagai salah satu kaidah yang mengatur kehidupan antar pribadi, telah menguasai kehidupan manusia sejak ia dilahirkan, bahkan waktu ia masih di dalam kandungan hingga sampai ke liang kubur memberikan arah dan gambaran, akan tetapi karena bidang hukum itu luas dan mencakup banyak hal maka tidak akan dapat mencakup secara keseluruhan.³⁸

³⁸ Harsanto Nursadi, *Sistem Hukum Indonesia*, Penerbit Universitas Terbuka, Jakarta, 2008, hal. 17.

Dalam mengidentifikasi bagaimana hukum bekerja terkait dengan berhasil atau tidaknya suatu hukum dijalankan, mengutip pendapat Lawrence M. Friedman melalui teori sistem hukum tergantung pada tiga unsur komponen atau fungsi diantaranya meliputi komponen struktural, substansi serta budaya hukum dimana pada ketiga komponen tersebut memiliki keterkaitan satu dengan yang lainnya, adapun penjelasan terkait dengan ketiga komponen tersebut diuraikan sebagai berikut.³⁹

- c. Struktur Hukum (*Legal Culture*), dalam hal ini meliputi seluruh institusi-institusi hukum beserta aparat penegak hukum, antara lain para polisi, para jaksa dan pengadilan beserta para hakimnya. Bekerjanya hukum tidak hanya dapat dilihat dari segi fungsi perundang-undangannya, melainkan juga bagaimana aktivitas birokrasi dalam pelaksanaannya. Penegakan hukum tidak akan tercapai dengan baik apabila aparat penegak hukumnya tidak punya integritas, kompetensi, kredibilitas serta independensi. Betapapun bagusnya suatu aturan, namun apabila tidak didukung oleh aparat yang baik maka pencapaian tujuan hukum hanya akan sekedar menjadi angan-angan.
- d. Substansi Hukum (*Legal Substance*), yakni keseluruhan aturan hukum, norma hukum dan asas hukum, baik yang tertulis maupun

³⁹ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal teori) dan Teori Peradilan (Legal Prudence)*, Kencana, Jakarta, 2017, hal. 163.

tidak tertulis termasuk putusan pengadilan. Substansi hukum menyangkut materi yang diatur dalam perundang-undangan yang keberlakuannya mengikat serta menjadi pedoman para aparat penegak hukum.

- e. Kultur Hukum (*Legal Culture*), yaitu berkaitan dengan opini-opini, keyakinan-keyakinan, kebiasaan-kebiasaan, serta cara berfikir dan bertindak baik aparat penegak hukum maupun warga masyarakat tentang hukum dan berbagai fenomena yang berkaitan dengan hukum. Dalam hal ini, budaya hukum begitu erat kaitannya dengan tingkat kesadaran hukum dalam masyarakat.

Sistem hukum ialah fungsionalisasi hukum yang dipengaruhi daripada elemen-elemen yang meliputinya. Struktur sebagai suatu dasar dan elemen nyata dalam hukum struktur sebagai kerangka badan atau tubuh institusional sebuah sistem yudisial, terkait dengan bagaimana proses penegakan hukum itu bekerja. Sementara substansi tersusun dari peraturan dan ketentuan-ketentuan bagaimana institusi-institusi itu berperilaku. Adapun Kultur hukum adalah elemen sikap dan nilai sosial. Sehingga dapat disimpulkan bahwa sistem hukum dalam operasi aktualnya kompleksitas dimana struktur, substansi dan kultur berinteraksi.⁴⁰ Sebagaimana ungkapan Friedman bahwa, "*Without legal culture, the legal system is meet as dead Fish lying in a basket, not a*

⁴⁰ Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, (terjemahan M. Khozim) Nusa Media, Bandung, 2019, hal. 17.

living fish swimming in its sea".⁴¹ Apabila di ibaratkan struktur hukum sebagai mesin produksinya, substansi hukum sebagai produk yang dihasilkan oleh mesin, dan budaya hukum ibarat apasaja maupun siapa saja yang memutuskan untuk menjalankan mesin serta membatasi penggunaan mesin. Sejalan dengan itu, oleh Soerjono Soekanto berteori mengemukakan bahwa bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh beberapa faktor, diantaranya: Faktor hukum itu sendiri; Penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang menciptakan dan melaksanakan hukum; Sarana, atau fasilitas yang dapat membantu menegakkan hukum; Masyarakat, yaitu lingkungan sekitar dimana hukum tersebut dilaksanakan serta Kebudayaan, yaitu hasil budidaya dan nilai rasa yang berdasarkan pada kemauan individu dalam kehidupan sehari-hari.⁴²

B. Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat

Secara etimologis, demokrasi terdiri dari dua kata, yakni "*demos*" yang berarti rakyat yang tinggal di suatu tempat (wilayah) dan "*cratein*" atau "*cratos*" yang berarti kekuatan atau kekuasaan yang secara gramatikal demokrasi dipahami sebagai suatu keadaan negara yang kedaulatan nya berada di tangan rakyat (*government or rule by the people*). Secara terminologi, istilah demokrasi telah dikemukakan oleh para ahli, diantaranya: Popularitas demokrasi sebagaimana telah

⁴¹ Fajlurrahman Jurdi, *Op.Cit.*, hal. 7.

⁴² Soerjono Soekanto, 2008, Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal=-. 8.

eksis dan dianut oleh negara-negara di dunia tak lepas dari gagasan Abraham Loncoln, yaitu “*Government from the people, by the people, and for the people*” pemerintah dari rakyat, oleh rakyat serta untuk rakyat.⁴³

Karl Popper memandang bahwa demokrasi berbeda dengan kediktatoran atau tirani, yang menempatkan fokus pada kedudukan rakyat bersama kekuatan yang dimilikinya untuk mengendalikan para penguasa dan menggulingkan mereka tanpa harus melakukan revolusi.⁴⁴ Josept A. Schupeter memberikan definisikan bahwa demokrasi sebagai suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan dengan cara perjuangan komparatif atas suara rakyat.⁴⁵ Robert Dahl, menyebutkan bahwa demokrasi memberikan kesempatan untuk berpartisipasi secara efektif, hak suara yang setara, menjalankan control akhir terhadap agenda dan melibatkan orang dewasa. Dengan institusi-institusi politik yang penting dalam rangka mencapai tujuan-tujuan; 1) Pejabat terpilih, 2) Pemilu yang bebas, adil dan rutin, 3) kebebasan berpendapat, 4) adanya sumber informasi

⁴³ Dian Aries Mujiburohman, *Pengantar Hukum Tata Negara*, STPN Press; Yogyakarta, 2017, hal. 173.

⁴⁴ Darmawati Harefa dan Fatosola Hulu, *Loc.Cit.*

⁴⁵ Ogi Habibi “*Sistem Demokrasi dan Kekhilafan dalam Syariat Islam*” Jurnal Pemikiran Syariah dan Hukum Vol. 3 No. 1, 2019, Hal. 48.

alternatif, 5) otonomi sosial, dan 6) kewarganegaraan yang inklusif.⁴⁶

Adapun ciri-ciri suatu pemerintahan demokrasi, diantaranya;⁴⁷

1. Adanya keterlibatan warga negara (rakyat) dalam pengambilan keputusan politik, baik langsung maupun tidak langsung (perwakilan).
2. Adanya persamaan hak bagi seluruh warga negara dalam segala bidang.
3. Adanya kebebasan dan kemerdekaan bagi seluruh warga negara.
4. Adanya pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat.

Demokrasi suatu bentuk pemerintahan yang dimaksudkan untuk memberikan kesetaraan terhadap semua warga negaranya untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan sebagaimana eksistensi mereka sebagai warga negara baik secara langsung maupun melalui perwakilan dalam perumusan, pengembangan, serta pembuatan hukum yang menyangkut hajat hidup mereka. Melalui demokrasi dapat menciptakan keselarasan hidup di masyarakat dalam menentukan arah kebijakan sesuai dengan kondisi sosial, ekonomi, dan budaya serta praktek politik yang bebas dan setara yang menunjukkan presensi

⁴⁶ Abdy Yuhana, *System Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Fokus Media; Bandung, 2013, hal. 34.

⁴⁷ Panjuli Wiranggi, *Demokrasi*, Relasi Inti Media; Yogyakarta, 2017, hal 2.

penjelmaan hidup bermasyarakat.⁴⁸ Demokrasi merupakan antonim dari Aristokrasi “kekuasaan elit” keduanya secara teoritis memiliki definisi yang berbeda bahkan cenderung saling bertentangan, meski pada prakteknya sudah tampak buram dan tampak tidak ada lagi perbedaan diantara keduanya.

Pemikiran terkait sistem demokrasi, sebenarnya telah ada sejak zaman Yunani Kuno dan mulai mengalami perkembangan pesat pada abad ke-17 dan 18. Sebagaimana oleh John Locke (1632-1704), membagi tiga jenis kekuasaan yakni, legislative, eksekutif dan federatif. Kemudian selanjutnya oleh filsuf Prancis, Montesquieu (1689-1755 M) juga membagi kekuasaan atas tiga yaitu legislative, eksekutif serta yudikatif dengan menempatkan tiga lembaga tersebut pada kewenangan yang berbeda, yang dengan demikian dapat menciptakan suatu harmonisasi antara lembaga negara agar dapat saling mengontrol dan mengawasi (*check and balances system*) yang dimaksudkan untuk menghapuskan berbagai bentuk penindasan terhadap rakyat.⁴⁹ Ajaran Montesquieu tersebut kemudian dianggap yang paling mencerminkan “*Trias Politica*” dalam konsep aslinya. meski pada abad ke 20, dalam menghadapi dinamika kehidupan ekonomi dan sosial yang semakin pesat, konsep tersebut dinilai tidak memadai lagi

⁴⁸ Herlina Sari, *Wajah Demokrasi Indonesia Pasca Pelantikan Hasil Pemilu 2019*, Lemah Media Pustaka, Bandung, 2019, hal. 5.

⁴⁹ Lukman Santoso Az, *Negara Hukum dan Demokrasi: Pasang Surut Negara Hukum Indonesia Pasca Reformasi*, IAIN Po Press, Ponorogo, 2016, hal. 17.

seiring dengan perkembangan konsep “Negara kesejahteraan” (*welfare State*) lebih kompleks lagi yang menempatkan pemerintah untuk bertanggung jawab terhadap rakyat dalam mewujudkan kesejahteraan mereka. Inilah yang kemudian menjadi cikal bakal dari lahirnya berbagai konsep demokrasi diantaranya meliputi Demokrasi Liberal, Demokrasi Proletar, Demokrasi Pancasila, Demokrasi Konstitusional dan lain sebagainya yang secara praktis masing-masing memiliki karakter yang berbeda-beda namun secara general esensi yang dicerminkan tetap dalam konsep trias politika.⁵⁰

Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis sebagaimana termaktub dan terakomodir dalam Konstitusi negara secara prinsipil. Adapun prinsip-prinsip demokrasi sebagaimana gagasan oleh Almadudi atau yang populer disebut dengan “soko guru demokrasi” pada prinsipnya, demokrasi meliputi:⁵¹

1. Kedaulatan rakyat;
2. Pemerintahan berdasarkan persetujuan dari yang diperintah;
3. Kekuasaan mayoritas;
4. Hak-hak minoritas;
5. Jaminan hak asasi manusia;
6. Pemilihan yang bebas dan jujur;
7. Persamaan di depan hukum;

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Panjuli Wiranggi, *Op.Cit.*, hal. 3.

8. Proses hukum yang wajar;
9. Pembatasan pemerintah secara konstitusional;
10. Pluralisme sosial, ekonomi dan politik;
11. Nilai-nilai toleransi, pragmatisme, kerja sama, dan mufakat.

Joseph Schumpeter, mengemukakan tipe demokrasi dapat berangkat dari dua perspektif utama, pertama dari perspektif yang memperhatikan sejauh mana rakyat secara partisipatif terlibat langsung dalam pemerintahan maupun pengambilan keputusan (*Participatory democracy*), kedua dilihat dari perspektif terkait dengan bagaimana proses penyelenggaraan dalam pengambilan keputusan oleh para pemimpin yang mewakili rakyat, (*representative democracy*) sebagaimana diuraikan berikut ini:⁵²

- a. Demokrasi langsung (*participatory democracy*), adalah demokrasi dimana aktualisasi dari kedaulatan yang dimiliki rakyat dimana dalam menangani masalah-masalah publik dilakukan oleh rakyat secara langsung. Tipe ini dapat dikatakan sebagai perspektif asli sebagaimana dilaksanakan di masa Yunani Kuno. Dimana secara prinsipil dalam prosesnya, kebersamaan sebagai prioritas utama dalam penyelenggaraan dan keputusan secara bersama.
- b. Demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan (*representative democracy*), demokrasi tidak langsung/perwakilan dimaknai sebagai

⁵² Haedar Djidar, "Hakikat Hak Pilih Pada Pemilu Serentak Berdasarkan Suara Sah Nasional Sebagai Indikator Presidential Threshold" Disertasi Fakultas Hukum Unhas, 2021, hal. 39.

sistem politik pemerintahan yang menunjuk wakil-wakil mereka untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan-kepentingan rakyat dalam dinamika penyelenggaraan kekuasaan negara.

C. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)

Desentralisasi sebagai bentuk pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat ke daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, dengan kata lain, daerah diberikan otonomi untuk menjadi daerah otonom. Adapun salah satu tujuan daripada desentralisasi ini didasari oleh proses demokratisasi untuk memperkuat integrasi penyelenggaraan kekuasaan yang mengabdikan pada kepentingan rakyat. Sehingga untuk memastikan para penyelenggara pemerintahan daerah bekerja demi kepentingan mewujudkan kesejahteraan rakyat daerah, maka dalam rakyatlah yang dinilai paling ideal untuk menentukan wakil mereka di daerah, terlepas dari dinamika sistem demokrasi tidak langsung yang pernah berlaku.

Menurut A. Hamid S. Attamimi, bahwa pemilu bukan sekedar merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan melainkan merupakan sarana implementasi kedaulatan rakyat. Adapun pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil".⁵³

⁵³ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota.

1. Hakikat Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) merupakan salah satu sarana untuk memperkuat kedaulatan rakyat di suatu daerah. Sebagai manifestasi dari amanat konstitusi pasca amandemen kedua sebagaimana termaktub dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) menegaskan bahwa “Negara Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang”. Kemudian dalam Pasal 18 UUD 19945 ayat (4) merumuskan bahwa: “Gubernur, Bupati dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.”⁵⁴

Pilkada merupakan instrumen pemilihan kepala daerah dan wakil rakyat di DPRD. Mereka dipilih langsung oleh masyarakat di daerah tersebut. Kapan Dengan demikian, legitimasi jabatan kepala daerah dan anggota DPRD Pilkada menjadi lebih representatif jika dilakukan secara demokratis dan benar Melibatkan prosedur yang berlaku oleh peraturan hukum.⁵⁵ Secara historis, diawal kemerdekaan sistem pemilihan kepala daerah dilakukan melalui penunjukan dan pengangkatan oleh pemerintah pusat, bagaimana telah dilakukan sejak zaman Kolonial Hindia Belanda

⁵⁴ Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁵⁵ Prayudi, Ahmad Budiman dan Aryojati Ardipandanto, *Dinamika Politik Pilkada Serentak*, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Jakarta, hal. 2.

hingga pada pasca kemerdekaan Tahun 1945. Setelah Dekrit presiden 5 Juli 1959 mekanismenya menjadi sistem penunjukkan dimana kepala daerah tingkat I ditunjuk langsung oleh Presiden sedangkan penunjukkan kepala daerah tingkat II dilakukan oleh Menteri dalam Negeri dan Otonomi Daerah. Sebagaimana hal tersebut diatur dalam Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1957 tentang Pemerintahan daerah juncto Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960.

Pada era Orde Baru mekanisme pilkada melalui sistem perwakilan, dimana kepala daerah yang telah dipilih oleh DPRD kemudian Presiden melalui Menteri Dalam Negeri akan menentukan calon kepala daerah terpilih sebagaimana dasar hukumnya mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Adapun pasca reformasi mekanisme yang digunakan ialah sistem perwakilan murni, dalam artian kepala daerah dipilih secara murni oleh DPRD dan tanpa intervensi pusat sebagaimana mengacu dan diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam hal ini, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 maupun Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, keduanya tidak memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk memilih dan menentukan kepemimpinan lokal sehingga secara historis, sebelumnya pemilihan kepala daerah dilakukan secara tidak langsung di yakni melalui DPRD, meski posisi dan peran politik DPRD sederajat dengan kepala daerah, namun rekrutmen kepala daerah berada dalam

kekuasaan DPRD. Sehingga diwarnai dengan kecenderungan-kecenderungan partai politik yang bersifat oligarkis yang mempolitisasi aspirasi publik, rawannya politik uang dalam melicinkan seseorang untuk menjadi kepala daerah, menghasilkan kepala daerah yang tidak populer serta tidak mengenal potensi daerah yang sehingga menuai penolakan masyarakat, serta kuatnya kewenangan DPRD atas kepala daerah baik pemilihan dan pemberhentian kepala atau pencopotan daerah membuat kepala daerah lebih bertanggung jawab kepada DPRD daripada rakyat.⁵⁶

Sejak Juni 2005, Indonesia telah menyelenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung untuk memilih gubernur atau bupati/walikota. Dari segi hukum, pemilihan kepala daerah langsung di tanah air merupakan amanat langsung dari UUD 1945. Sebagaimana model pelaksanaan demokrasi di daerah mengalami pasang surut. Hingga kemudian pelaksanaan Pilkada secara langsung dirumuskan dalam Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Mahfud MD, berdasarkan pengalaman di Indonesia setidaknya ada dua alasan mengapa pemilihan langsung dianggap perlu. Pertama, pemilihan langsung lebih membuka peluang tampilnya calon pemimpin yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat. Alasan kedua adalah untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di

⁵⁶ Azis Setya gama, *Pembaruan Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung di Indonesia*, Jakad Media Publishing, Surabaya, 2017, hlm. 4.

tengah jalan oleh parlemen.⁵⁷ Maswadi Rauf menyebutkan mengapa pelaksanaan Pilkada langsung perlu digelar ialah untuk membangun otonomi daerah, menumbuhkan kepemimpinan lokal, meningkatkan akuntabilitas publik dan transparansi pemerintah serta sebagai proses legitimasi rakyat yang kuat.⁵⁸

Kemudian berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memberi kesempatan kepada calon kepala daerah maupun wakilnya yang tidak lagi hanya berasal dari parpol, melainkan juga dari calon perseorangan, sebagaimana kesempatan tersebut dalam kaitannya dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007.

2. Penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah

Pemilu dan pemilihan kepala daerah (Pilkada) yang berintegritas merupakan cita-cita negara demokrasi modern, dan untuk mencapai cita-cita demokrasi dalam negara modern ini tentu dibutuhkan instrumen demokrasi sebagai penunjang yang kuat. Penguatan sistem kelembagaan penyelenggara Pemilu merupakan kebutuhan mendesak dalam penyelenggaraan pemilu/Pilkada yang menjadi instrumen pendelegasian kedaulatan rakyat.

⁵⁷ Janpatar Simamora, "Eksistensi Pemilukada dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah yang Demokratis" *Mimbar Hukum*, Vol. 23 No.1, hal. 229.

⁵⁸ Iza Rumestan "Korelasi Perilaku Korupsi Kepala Daerah Dengan Pilkada Langsung" *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 14 No.2, 2014, hlm. 351.

Merujuk pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, adapun penyelenggara pemilu diantaranya yakni lembaga Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis. Komisi Pemilihan Umum (KPU) merupakan lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan Pemilu. Komisi pemilihan umum (KPU) terdiri atas KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang bertugas melaksanakan pemilu sesuai dengan wilayah hukumnya. Badan Pengawas Pemilu, selanjutnya disingkat Bawaslu, adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bawaslu terdiri atas Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah hukum masing-masing.

3. Peserta Pemilihan Kepala Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, menegaskan bahwa calon kepala daerah yang menjadi peserta Pilkada adalah calon gubernur, dan calon

bupati/walikota yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik atau perseorangan, dimana syarat dan ketentuan masing-masing diatur dalam Pasal 40 dan Pasal 41 dalam UU Pilkada.

4. Tahap-Tahap Pemilihan Kepala Daerah

Ada dua tahap dalam pemilihan kepala daerah yakni tahapan persiapan dan tahapan penyelenggaraan. Adapun keduanya diuraikan sebagai berikut.⁵⁹

a. Tahapan persiapan:

- 1) Perencanaan program dan anggaran;
- 2) Penyusunan peraturan penyelenggaraan pemilihan;
- 3) Perencanaan penyelenggaraan yang meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan;
- 4) Pembentukan panitia penyelenggara pemilihan;
- 5) Pembentukan panitia pengawas pemilihan;
- 6) Pemberitahuan dan pendaftaran pemantauan pemilihan;
- 7) Penyerahan daftar penduduk potensial pemilihan;
- 8) Pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilihan.

⁵⁹ Pasal 5, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Perubahan atas 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.

b. Tahapan penyelenggaraan:

- 1) Pengumuman pendaftaran pasangan calon gubernur dan calon wakil gubernur, pasangan calon bupati dan calon wakil bupati, serta pasangan calon walikota dan calon wakil walikota;
- 2) Pendaftaran pasangan calon gubernur dan calon wakil gubernur, pasangan calon bupati dan calon wakil bupati, serta pasangan calon walikota dan calon wakil walikota;
- 3) Penelitian persyaratan calon gubernur dan calon wakil gubernur, calon bupati dan calon wakil bupati, serta calon walikota dan calon wakil walikota;
- 4).Penetapan pasangan calon gubernur dan calon wakil gubernur, pasangan calon bupati dan calon wakil bupati, serta pasangan calon walikota dan calon wakil walikota;
- 5) Pelaksanaan kampanye;
- 6) Pelaksanaan pemungutan suara;
- 7) Penghitungan suara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara;
- 8) Penetapan calon terpilih;
- 9) Penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil pemilihan; dan
- 10) Pengusulan pengesahan pengangkatan calon terpilih.

D. Pelanggaran dalam Pemilihan Kepala Daerah

Terdapat 3 (tiga) jenis pelanggaran dalam pemilu yang akan dikemukakan sebagaimana diantaranya:

1. Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu

Pelanggaran kode etik pemilu merupakan pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu terhadap etika profesi sebagaimana berpedoman pada sumpah dan janji sebelum melaksanakan tugas sebagai penyelenggara pemilihan yang bertujuan untuk menjaga kemandirian, integritas serta kredibilitas penyelenggara pemilu.⁶⁰

2. Pelanggaran administratif

Pelanggaran administrasi merupakan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan terkait penyelenggaraan pemilu yang bukan merupakan pelanggaran kode etik maupun perbuatan pidana. Pelanggaran administrasi sebagai pelanggaran terhadap peraturan administrasi, persyaratan dan tata cara pilkada yang bukan merupakan tindak pidana pilkada. Secara yuridis yang dimaksud dengan pelanggaran administrasi ialah pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilihan pada setiap tahapan dalam penyelenggaraan

⁶⁰ Ni'Matul Huda dan M. Iman Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca-Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 116.

Pemilihan di luar tindak pidana Pemilihan dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilihan.⁶¹

3. Pelanggaran Pidana

Dalam regulasi Pilkada, perbuatan atau tindak pidana Pilkada meliputi pelanggaran atau kejahatan terhadap ketentuan Pemilihan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tersebut. Tindak pidana pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan/kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana pemilu yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum.⁶²

Dalam mengendalikan demokrasi untuk mencegah kriminalisasi dilakukan dengan mengkualifikasikan perbuatan yang menyimpang atau bertentangan dengan norma demokrasi menurut hukum ke dalam pelanggaran maupun kejahatan. Adapun subyek hukum adalah seseorang, peserta pemilu, para penyelenggara pemilihan bahkan korporasi (perusahaan) serta subyek hukum lainnya, yakni hakim, anggota BPK, Gubernur BI dan direksi serta karyawan BUMN.⁶³ Bahkan pelaku atau subyek tindak pidana dalam pemilu 2014 dikategorisasikan sebagai kategori pertama, yakni dari penyelenggara

⁶¹ Ratna Dewi Pettalolo dan Khairul Fahmi, *Kajian Evaluatif Penanganan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2020*, Badan Pengawas Pemilihan Umum, Jakarta, 2020, hal. 102.

⁶² Pasal 1 ayat (31), Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 7 tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Lapran Pemilihan Umum.

⁶³ Dahlan Sinaga, *Tindak Pidana Pemilu: Penegakan Hukum Pidana Pemilu*, Nusa Media, Bandung, 2021, hlm. 15.

pemilu. Menyusul, caleg, PNS, kepala desa atau lurah, tim sukses, pengurus partai, bupati, mahasiswa/pelajar, warga masyarakat.⁶⁴

Kejahatan dipahami sebagai perbuatan yang dengan sendirinya dianggap jahat (*mala in se*), sedangkan pelanggaran merupakan perbuatan yang dianggap jahat hanya karena perbuatan tersebut dilarang oleh suatu tata sosial atau hukum positif (*mala prohibita*). Artinya, kejahatan dan pelanggaran dibedakan berdasarkan perbedaan delik hukum (*recht delict*) dan delik undang-undang (*wet delict*). Selanjutnya terkait perbuatan pidana yang diatur dalam UU Pilkada, terdapat sebanyak 68 rumusan tindak pidana yang secara perumusan dapat dikelompokkan menjadi delik materil dan formil.

Menurut Andi Hamzah, delik materil adalah disebutkan adanya akibat tertentu, dengan atau menyebut perbuatan tertentu. Sedangkan delik formil adalah disebut hanya suatu perbuatan tertentu. Van Hamel tidak setuju dengan adanya pembedaan delik formil dan delik materil, di mana ia hanya mau membedakan keduanya dalam konteks perumusan delik formil atau materil. Dengan mengikuti pandangan Van Hammel, dari 68 rumusan delik dalam UU Pilkada, 2 (dua) diantaranya merupakan delik materil dan 66 norma lainnya sebagai delik formil. Norma yang dapat disebut sebagai delik materil adalah ketentuan Pasal 178 dan Pasal 187A ayat (1) UU Pilkada. Pasal 178 UU Pilkada mengatur perbuatan tertentu yang mengakibatkan orang lain

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 10.

kehilangan hak pilihnya. Perbuatan ini baru dapat dihukum ketika ia telah berdampak pada hilangnya hak pilih orang lain. Dengan demikian, norma tersebut juga menghendaki adanya “akibat” sebagai dasar penjatuhan pidana kepada orang yang melakukan perbuatan pidana. Pasal 187A UU Pilkada selain mengatur perbuatan “menjanjikan atau memberikan” juga mengatur akibat, yaitu “mempengaruhi pemilih”, sehingga secara perumusan, norma ini dikelompokkan sebagai delik materil. Walaupun demikian, dalam penerapannya, norma ini juga dimaknai sebagai delik formil.⁶⁵

Adapun penegakan hukum pidana pemilu menempuh jalan penyelesaian yang khusus, dalam berbagai kasus tindak pidana pemilu penyelesaiannya masuk ke dalam sistem peradilan pidana (SPP) setelah diproses melalui Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu) yang merupakan pusat aktivitas penegakan hukum tindak pidana pemilu yang terdiri dari unsur Badan Pengawas Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, dan/atau Badan pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Kepolisian Negara RI, Kepolisian Daerah dan/atau Kepolisian Resor dan Kejaksaan Agung RI, Kejaksaan Tinggi dan atau Kejaksaan Negeri.⁶⁶

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Irvan Mawardi dan Muhammad Jufri, *Keadilan Pemilu: Penyelesaian Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu*, Pustaka Ilmu, Yogyakarta, 2021, hlm. 13.

E. Tinjauan Umum tentang Politik Uang (*Money Politic*)

1. Pengertian

Politik uang memiliki pengertian atau cakupan yang luas, namun dalam hal ini politik uang yang dimaksud secara leksikal ialah diartikan sebagai suatu pertukaran dalam pengertian ekonomi sederhana, yang memungkinkan adanya perbedaan arti yang berbeda pada konteks budaya yang bersifat pluralistik akan tetapi komersialisasi aspirasi dalam politik uang merujuk pada iming-iming berupa tawaran keuntungan material partikularistik terhadap para pemilih untuk menggadaikan hak pilih mereka sebagaimana dalam interpretasi faktual dimana dalam proses tersebut beranjak dari konsepsi bahwa uang merupakan fasilitas pencetus perubahan. Politik uang sebagai realitas tersendiri tumbuh berdasarkan opsi kebenaran yang dipilih oleh masyarakat maupun politisi dimana dalam melakukannya didasari melalui pertimbangan bahwa politik uang menjadi bagian dari respon objektif terhadap situasi politik.⁶⁷

Menurut M. Abdul Kholiq dalam Gustia politik uang merupakan suatu tindakan yang membagi-bagikan uang atau materi lainnya baik milik pribadi dari seorang politisi maupun milik partai untuk mempengaruhi suara pemilu yang diselenggarakan. sehingga politik uang sebagai upaya dalam mempengaruhi orang lain melalui pemberian imbalan materi pada proses politik dan kekuasaan yakni

⁶⁷ Ikhsan Ahmad, *Op.Cit.*, hal. 3.

pemilihan umum.⁶⁸ Terdapat dua jenis politik uang (*Money Politic*) yakni pertama, secara langsung dengan memberikan uang kepada pemilih. Kedua, secara tidak langsung melalui pemberian berbagai barang yang punya nilai guna serta nilai tukar yang tinggi.⁶⁹

Menurut Irvan Mawardi dan Muhammad Jufri, setidaknya terdapat dua dimensi dalam praktek politik uang diantaranya yakni, ambisi politik serta modal uang.⁷⁰ Selama diorientasikan pada kekuasaan dan uang dipersepsikan sebagai salah satu kekuatan dengan basis material. Yang berarti bahwa politik uang merupakan manifestasi dari upaya perebutan kekuasaan melalui jalur politik dengan mengandalkan kuasa uang. Kekuatan uang sebagai proses penentuan pemenang kekuasaan yang tidak didasari pada rasionalitas melainkan dengan pertimbangan pragmatisme. Sehingga dalam hal ini, stigma negatif politik uang begitu melekat. Secara sederhananya, praktek politik uang dalam Pilkada atau pemilu biasanya berupa pemberian uang dan materi lainnya kepada calon pemilih dengan harapan imbalan bahwa pemilih tersebut memberikan dukungan atau memilih calon yang memberikan uang.

⁶⁸ Lina Ulfa Fitriani, "Fenomena Politik Uang (*Money Politic*) Pada pemilihan Calon Anggota Legislatif di Desa Sandik Kecamatan Batu Layar Kabupaten Lombok Barat" *Resiprokal*, Vol. 1, No. 1, 2019, hal. 56.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Irvan Mawardi dan Muhammad Jufri, *Keadilan Pemilu Politik Uang, Antara Tindak Pidana dan Pelanggaran Administrasi*, Pustaka Ilmu, 2021, hal. 11.

Mobilisasi dukungan politik rakyat dalam Pilkada yang dilakukan dalam proses kampanye, secara formal telah ditetapkan oleh penyelenggara pemilu (KPU). Bahkan sebagian kegiatan seperti Debat Kandidat, atau kampanye melalui media, dibiayai oleh negara melalui KPU. Akan tetapi sebagian besar pasangan calon berusaha melakukan tindakan manipulatif dengan berbagai cara untuk merebut suara rakyat, termasuk dengan membayar sejumlah uang, atau dengan paket sembako dan barang lainnya yang dianggap dapat mempengaruhi para pemilih.⁷¹ Menurut Hamdan Zoelva, politik uang terjadi di Indonesia meliputi:

- a. Politik Uang yang terjadi di kalangan masyarakat kelas atas atau pemilik modal besar. Dengan kesepakatan-kesepakatan jika nantinya terpilih mendapatkan kebijakan yang menguntungkan pemegang modal secara keseluruhan. Money politic ini memberikan pengaruh dan dampak yang luar biasa dalam praktik berpolitik. Sebab, pemegang modal besar dapat mengarahkan kebijakan parpol dan peserta guna menang dalam pemilu.
- b. Politik uang pada masyarakat kelas menengah, terjadi antara elit politik dengan calon dan elit partai, dengan memberi uang kepada pribadi elit parpol guna mengatur letak nomor urut calon serta menentukan daerah pemilihan atau dapil.

⁷¹ Zainal Abidin Rahawarin Darma, *Dinamika Politik Uang dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Penata Aksaran, Yogyakarta, 2022, hal. 57.

c. Politik Uang terjadi pada masyarakat secara umum yaitu dari peserta pemilu dengan masyarakat pemilih. Hal ini dapat berupa uang tunai, makanan pokok, atau hal-hal lain yang dijanjikan yang dapat memberi pengaruh terhadap pola pikir pemilih.⁷²

2. Bentuk-Bentuk *Money Politic*

Berikut akan lebih eksplisit terkait dengan bentuk-bentuk *Money Politic*, diantaranya berikut ini:

a. Berbentuk Uang (*Cash Money*) atau Barang.

Uang dianggap sebagai senjata politik yang ampuh serta strategis dalam memenangkan kekuasaan. Dikarenakan pada esensinya uang merupakan saudara kembar kekuasaan dan merupakan faktor penting dalam mendongkrak popularitas dan memengaruhi personal seseorang, juga sebagai pengendalian mengendalikan wacana strategis dalam sebuah kepentingan politik maupun kekuasaan. Dalam pemilihan Presiden, uang sangat berperan penting. Modus *Money Politic* yang terjadi dan sering dilakukan, antara lain:⁷³

1) Sarana Kampanye, hal ini dilakukan cara-cara dengan meminta dukungan dari masyarakat dengan melalui penyebaran brosur, stiker serta kaos. Setelah selesai acarapun, para pendukung

⁷² Dairani. Sanksi Tegas Serta Upaya Hukum Guna Mencegah Terjadinya *money politic* Pemilu Legislatif, Vol.1 No. 2, 2021 hal.174.

⁷³ Heru Nugroho, *Uang, Rentenir, dan Hutang Piutang di Jawa*, Pustaka pelajar, Yogyakarta, 2001, hal. 95.

biasanya diberi pengganti uang transport dengan harga yang beragam.

2) Dalam Pemilu ada beberapa praktik tindakan *Money Politic* misalnya: distribusi sumbangan, baik berupa barang atau uang kepada para kader.

Politik uang umumnya dilakukan simpatisan, kader atau bahkan pengurus partai politik menjelang hari pemilihan umum. Praktik politik uang dilakukan dengan cara pemberian berbentuk uang, sembako antara lain beras, minyak dan gula kepada masyarakat dengan tujuan untuk menarik simpati masyarakat agar mereka memberikan suaranya untuk partai yang bersangkutan.⁷⁴

b. Berbentuk fasilitas umum

Politik pencitraan dan tebar pesona lazim dilakukan oleh para calon untuk menarik simpati masyarakat didaerah pemilihannya. Hal ini tidak saja menguntungkan rakyat secara personal, namun fasilitas dan sarana umum juga kebagian “berkah”. Politik pencitraan dan tebar pesona melalui “jariyah politis” ini tidak hanya dilakukan oleh calon-calon yang baru, tetapi juga oleh para calon yang berniat maju kembali di daerah pemilihannya. Instrument yang dijadikan alat untuk menarik simpati masyarakat dengan menyediakan semen, pasir, besi, batu dan sebagainya. Fasilitas dan sarana umum yang biasa

⁷⁴https://id.wikipedia.org/wiki/Politik_uang#:~:text=Politik%20uang%20atau%20politik%20perut,tertentu%20pada%20saat%20pemilihan%20umum, diakses pada 22 September 2022.

dijadikan Jariyah Politis, yaitu: Pembangunan Masjid, Mushalla, Madrasah, jalan-jalan kecil (gang-gang), jembatan dan sebagainya.⁷⁵

3. Strategi *Money Politic*

Adapun beberapa strategi dalam *money politic* diantaranya sebagai berikut:⁷⁶

a. Serangan Fajar

Serangan fajar adalah istilah yang digunakan untuk menyebut bentuk politik uang dalam rangka membeli suara yang dilakukan oleh satu atau beberapa orang untuk memenangkan calon yang bakal menduduki posisi sebagai pemimpin politik. Serangan fajar umumnya menyasar kelompok masyarakat menengah ke bawah dan kerap terjadi menjelang pelaksanaan pemilihan umum.

b. Mobilisasi Massa

Mobilisasi massa biasa terjadi pada saat kampanye yang melibatkan penggalangan massa dengan iming-imingan sejumlah uang untuk meramaikan kampanye yang diadakan oleh partai politik. Penggunaan uang biasanya untuk biaya transportasi, uang lelah serta uang makan, dengan harapan massa yang datang pada saat kampanye akan memilihnya kelak.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Desi Amalia Anwar, *Op.Cit.*, hal. 27.

4. Penyebab Terjadinya Politik Uang

Penyebab terjadinya politik uang dipengaruhi oleh beberapa Faktor, diantaranya adalah sebagai berikut:⁷⁷

a. Faktor Keterbatasan Ekonomi

Penyebab terjadinya politik uang tidak terlepas dari faktor keterbatasan ekonomi yang hingga saat ini selalu memunculkan masalah-masalah baru, termasuk membuka peluang bagi terjadinya politik uang di masyarakat. Artinya bahwa kemiskinan selama ini membuat masyarakat berfikir secara rasional untuk mendapatkan sejumlah keuntungan, termasuk ketika menerima imbalan yang diberikan oleh calon atau kontestan politi dalam pemilu.

b. Faktor Rendahnya Pendidikan

Penyebab dari rendahnya kualitas pendidikan yang dimiliki oleh masyarakat. Tentunya hal ini tidak terlepas dari rendahnya faktor ekonomi yang membuat masyarakat tidak memiliki kesempatan untuk mendapatkan pendidikan yang lebih baik, sehingga hal ini mempengaruhi pola fikir dan tingkah laku mereka ketika melakukan sesuatu. Rendahnya kualitas pendidikan ini pada akhirnya menyebabkan masyarakat memiliki pengetahuan yang rendah terhadap politik dan pelanggaran yang terjadi dalam pemilu.

⁷⁷ Lina Ulfa Fitriani , L Wiresapta Karyadi dan Dwi Setiawan Chaniago, Fenomena Politik Uang (Money Politic) Pada Pemilihan Calon Anggota Legislatif di Desa Sandik Kecamatan Batu Layar Kabupaten Lombok Barat, RESIPROKAL Vol. 1, No. 1, 2019, hal. 57.

Ketidaktahuan masyarakat ini mempengaruhi perilaku mereka dalam menyikapi praktek politik uang yang terjadi, hal ini terlihat dari mudahnya masyarakat dalam menerima sejumlah imbalan yang diberikan, kemudian sangat mudah dipengaruhi oleh pihak-pihak tertentu untuk memilih calon atau kontestan politik, hingga adanya sikap pragmatis dalam diri masyarakat membuat mereka semakin memiliki ketidakpedulian terhadap pelanggaran yang terjadi, dan akhirnya berdampak pada rendahnya kesadaran politik hingga partisipasi politik yang masih sangat rendah.

c. Faktor Lemahnya Pengawasan

Praktek politik uang juga akan sulit untuk dihentikan jika kerja sama antara masyarakat dengan pihak-pihak terkait masih kurang dalam melakukan pengawasan dari praktek politik uang, terutama mendekati hari pemilihan. Lemahnya pengawasan ini lebih menitikberatkan kepada adaptasi individu terhadap peraturan yang mengawasi praktek politik uang itu sendiri, dimana karena faktor rendahnya pendidikan juga berpengaruh kepada pola pikir masyarakat, sehingga belum mampu memahami dan menginternalisasi dengan baik terkait peraturan pengawasan yang dilakukan untuk mencegah terjadinya praktek politik uang di masyarakat.

d. Faktor Kebiasaan dan Tradisi Praktek politik uang yang sering terjadi di tengah masyarakat, jika terus dibiarkan akan menjadi kebiasaan terus menerus. Dampak ini diakibatkan karena praktek politik uang

yang terjadi selama ini, karena rendahnya pengawasan yang dilakukan dan kurangnya pengetahuan serta kesadaran dari masyarakat yang tidak mengetahui praktek politik uang yang terjadi dalam pemilu. Hal itu membuat praktek politik uang ini menjadi terus berulang menjadi kebiasaan dalam pemilu, dan membuat masyarakat berfikir bahwa hal tersebut merupakan hal yang lumrah.

F. Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu)

Tindak pidana pemilihan, ditangani dalam satu atap secara terpadu oleh Sentra Gakkumdu.⁷⁸ Sentra Penegakan Hukum Terpadu selanjutnya disebut Sentra Gakkumdu adalah pusat aktivitas penegakan hukum Tindak Pidana Pemilihan yang terdiri dari unsur Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan/atau Panwas Kabupaten/Kota, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kepolisian Daerah dan/atau Kepolisian Resor, dan Kejaksaan Tinggi dan/atau Kejaksaan Negeri.

Sentra Gakkumdu Pusat berwenang menangani dugaan Tindak Pidana Pemilihan di seluruh Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adapun Sentra Gakkumdu Provinsi berwenang menangani dugaan Tindak Pidana Pemilihan di Wilayah Provinsi. Sementara Sentra

⁷⁸ Pasal 2 ayat (1) Peraturan Bersama Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum, Kepala Kepolisian Negara, dan Jaksa Agung Nomor 14 Tahun 2016, Nomor 01 Tahun 2016, Nomor 013/JA/11/2016 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu Pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota

Gakkumdu Kabupaten/Kota berwenang menangani dugaan Tindak Pidana Pemilihan di Wilayah Kabupaten/Kota.⁷⁹

Sentra Gakkumdu dibentuk dengan maksud untuk menyamakan pemahaman serta pola penanganan tindak pidana pemilihan, Bawaslu Provinsi, dan/atau Panwas Kabupaten/Kota, Kepolisian Daerah dan/atau Kepolisian Resor, dan Kejaksaan Tinggi dan/atau Kejaksaan Negeri.⁸⁰ Selain itu, tujuan Sentra Gakkumdu untuk mewujudkan efektivitas dan optimalisasi terhadap penanganan tindak pidana pemilihan. Sentra Gakkumdu sebagai tonggak penanganan tindak pidana pemilihan yang menentukan arah dan tujuan laporan dan dugaan tindak pidana pemilihan. Sehingga karenanya, arti penting pembentukan Sentra Gakkumdu yaitu, menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana pemilu secara terpadu dan terkoordinasi, meningkatkan kerja sama dan sinergi dalam sentra gakkumdu, tercapainya penegakan hukum tindak pidana pemilu secara cepat dan sederhana serta tidak memihak, kepercayaan masyarakat terhadap proses dan hasil pemilu, kuatnya integritas dan legitimasi pemilu.

⁷⁹ Pasal 6 Peraturan Bersama Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Dan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: 5 Tahun 2020 Nomor: 1 Tahun 2020 Nomor: 14 Tahun 2020 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu Pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota.

⁸⁰ Pasal 152 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Adapun Struktur Sentra Gakkumdu Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud terdiri atas:⁸¹

1. Penasihat Sentra Gakkumdu Kabupaten/Kota (Ketua Bawaslu Kabupaten/Kota, Kepala Kepolisian Resor dan Kepala Kejaksaan Negeri);
2. Pembina Sentra Gakkumdu Kabupaten/Kota (Anggota Bawaslu Kabupaten/Kota, Kasatreskrim pada Kepolisian Resor dan Kepala Seksi Tindak Pidana Umum Kejaksaan Negeri);
3. Koordinator Sentra Gakkumdu Kabupaten/Kota (Koordinator Divisi Penanganan Pelanggaran Bawaslu Kabupaten/Kota sebagai Ketua Koordinator Sentra Gakkumdu Kabupaten/Kota, Kasatreskrim pada Kepolisian Resor dan Kepala Seksi Tindak Pidana Umum Kejaksaan Negeri);
4. Anggota Sentra Gakkumdu Kabupaten/Kota.

Dalam hal ini Anggota Sentra Gakkumdu pada tingkat kabupaten/Kota terdiri atas:

- a. Anggota Bawaslu Kabupaten/Kota;
- b. Pejabat pada Sekretariat Bawaslu Kabupaten/Kota yang ditunjuk menyelenggarakan tugas dan fungsi di bidang penanganan pelanggaran;

⁸¹ Pasal 9, Peraturan Bersama Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2020, Nomor 1 Tahun 2020 Nomor 14 Tahun 2020 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu Pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota.

- c. Penyidik Satreskrim Kepolisian Resor yang ditunjuk sebagai Penyidik Tindak Pidana Pemilihan;
- d. Jaksa pada Kejaksaan Negeri yang ditunjuk sebagai Jaksa Penuntut Umum dalam Tindak Pidana Pemilihan.

Adapun penindakan hukum tindak pidana politik uang, setidaknya harus melalui beberapa tahap, sebagaimana dalam penanganan tindak pidana oleh Sentra Gakkumdu dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan/atau Wali Kota, diuraikan sebagai berikut:⁸²

1) Penerimaan Laporan

Penerimaan Laporan/Temuan dugaan Tindak Pidana Pemilihan oleh Pengawas Pemilihan di dampingi oleh Penyidik Tindak Pidana Pemilihan dan Jaksa yang tergabung dalam Sentra Gakkumdu menggunakan format kelengkapan laporan/temuan dugaan Tindak Pidana Pemilihan. Dalam pendampingan tersebut dilakukan dengan identifikasi, verifikasi, dan konsultasi terhadap laporan/temuan dugaan pelanggaran Tindak Pidana Pemilihan. Kemudian dalam hal laporan/temuan diterima, Pengawas Pemilihan membuat dan mengisi format laporan/temuan serta memberikan nomor serta terhadap pelapor diberikan Surat Tanda Penerimaan Laporan. Setelah laporan/temuan diterima, Pengawas Pemilihan

⁸² Pasal 16 Peraturan Bersama Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2020 Nomor 1 Tahun 2020 Nomor 14 Tahun 2020 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu Pada Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota.

didampingi oleh anggota Sentra Gakkumdu melakukan klarifikasi terhadap pelapor dan saksi yang hadir. Penyidik Tindak Pidana Pemilihan melakukan Penyelidikan setelah Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota mengeluarkan surat perintah tugas untuk melaksanakan Penyelidikan. Penyidik Tindak Pidana Pemilihan mengeluarkan Surat Perintah Penyelidikan.

2) Pembahasan Pertama

Paling lama dalam 1 x 24 (satu kali dua puluh empat) jam terhitung sejak tanggal laporan/temuan diterima, Pengawas Pemilihan, Penyidik Tindak Pidana Pemilihan dan Jaksa pada Sentra Gakkumdu melakukan pembahasan pertama. Adapun pembahasan tersebut dilakukan untuk menemukan peristiwa pidana Pemilihan, mencari dan mengumpulkan bukti-bukti serta selanjutnya menentukan pasal yang akan di sangkakan terhadap peristiwa yang dilaporkan/ditemukan untuk ditindaklanjuti dalam proses kajian pelanggaran Pemilihan oleh Pengawas Pemilihan dan Penyelidikan oleh Penyidik Tindak Pidana Pemilihan.

3) Kajian Pelanggaran Pemilihan

Pengawas Pemilihan melakukan kajian pelanggaran Pemilihan mengundang Pelapor, Terlapor, Saksi, dan/atau Ahli untuk dimintakan keterangan dan/atau klarifikasi. Keterangan dan/atau klarifikasi tersebut dilakukan di bawah sumpah serta dituangkan dalam Berita Acara Klarifikasi. Penyidik Tindak Pidana

Pemilihan dan Jaksa yang tergabung dalam Sentra Gakkumdu wajib melakukan pendampingan dalam meminta keterangan dan/atau klarifikasi. Hasil dari proses kajian pelanggaran pemilihan oleh Pengawas Pemilihan berupa dokumen kajian laporan/temuan. Jaksa melakukan pendampingan dan monitoring dalam proses kajian pelanggaran pemilihan dan penyelidikan.

4) Pembahasan Kedua

Pengawas Pemilihan, Penyidik Tindak Pidana Pemilihan dan Jaksa pada Sentra Gakkumdu melakukan pembahasan kedua paling lambat 5 (lima) hari sejak Laporan/Temuan diterima oleh Pengawas Pemilihan. Pembahasan kedua dilakukan untuk menentukan laporan/temuan apakah merupakan dugaan Tindak Pidana Pemilihan atau bukan merupakan Tindak Pidana Pemilihan dengan didukung minimal 2 (dua) alat bukti. Pembahasan dipimpin oleh Ketua Koordinator Sentra Gakkumdu. dan wajib/harus dihadiri oleh Pengawas Pemilihan, Penyidik Tindak Pidana Pemilihan, dan Jaksa untuk membahas kajian Pengawas Pemilihan dan Laporan Hasil Penyelidikan. Kesimpulan rapat pembahasan wajib memutuskan untuk melanjutkan atau menghentikan penanganan laporan/temuan ke tahap Penyidikan berdasarkan ada tidaknya unsur Tindak Pidana Pemilihan yang kemudian hasil pembahasan kedua tersebut dituangkan dalam berita acara pembahasan yang

ditandatangani oleh Pengawas Pemilihan, Penyidik Tindak Pidana Pemilihan dan Jaksa.⁸³

5) Rapat Pleno

Rapat pleno dilakukan untuk memutuskan apakah laporan/temuan ditingkatkan ke tahap Penyidikan atau dihentikan. Apabila hasil rapat pleno memutuskan laporan/temuan penanganan pelanggaran Pemilihan dihentikan, Pengawas Pemilihan menyampaikan kepada Pelapor dengan surat disertai dengan alasan penghentian. Adapun apabila hasil rapat pleno memutuskan dugaan pelanggaran Pemilihan ditingkatkan ke tahap Penyidikan, Pengawas Pemilihan meneruskan laporan/temuan kepada Penyidik Polri dan menerbitkan Surat Perintah Tugas untuk melaksanakan Penyidikan yang ditandatangani oleh Ketua Bawaslu atau Ketua Bawaslu Provinsi atau Ketua Bawaslu Kabupaten/Kota.

Penerusan laporan/temuan dilakukan oleh pengawas pemilihan kepada Polri di Sentra Pelayanan Kepolisian Terpadu (SPKT). Kemudian Petugas Sentra Pelayanan Kepolisian Terpadu membuat tanda terima Surat Tanda Bukti Laporan penerimaan penerusan laporan/temuan berupa laporan polisi dengan pelapor

⁸³ Pasal 17 Peraturan Bersama Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2020 Nomor 1 Tahun 2020 Nomor 14 Tahun 2020 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu Pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota.

yang telah melapor kepada pengawas pemilihan dan surat tanda bukti laporan.

6) Penyidikan

Penyidik Tindak Pidana Pemilihan di Sentra Gakkumdu dilakukan setelah diterbitkannya surat pemberitahuan dimulainya penyidikan oleh koordinator Sentra Gakkumdu dari unsur Polri. Penerbitan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP). Penyidikan paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak penerusan laporan/temuan yang diterima dari Pengawas Pemilihan dan/atau laporan Polisi dibuat. Jaksa pada Sentra Gakkumdu melakukan pendampingan dan monitoring terhadap proses Penyidikan.

7) Pembahasan Ketiga

Penyidik Tindak Pidana Pemilihan menyampaikan hasil Penyidikan dalam pembahasan ketiga yang dipimpin oleh Ketua Koordinator Sentra Gakkumdu Provinsi/Kabupaten/Kota. Pembahasan ketiga dilakukan selama proses penyidikan dihadiri oleh Pengawas Pemilihan, Penyidik Tindak Pidana Pemilihan, dan Jaksa untuk membahas hasil Penyidikan. Kesimpulan pembahasan dilakukan penyerahan berkas perkara kepada Penuntut Umum. Hasil pembahasan ketiga dituangkan dalam berita acara pembahasan yang ditandatangani oleh Pengawas Pemilihan, Penyidik Tindak Pidana Pemilihan dan Jaksa. Penyidik Tindak

Pidana Pemilihan menyampaikan hasil Penyidikan disertai berkas perkara kepada penuntut umum paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak penerusan laporan/temuan yang diterima dari Pengawas Pemilihan dan/atau laporan Polisi dibuat. Dalam pembahasan tersebut akan menentukan berdasarkan hasil penyidikan dapat diteruskan pada tahap penuntutan atau dihentikan.

8) Praperadilan

Dalam hal terdapat permohonan praperadilan baik dalam tingkat penyidikan atau penuntutan maka Pengawas Pemilihan, Penyidik dan/atau Penuntut Umum melakukan pendampingan dan monitoring.

9) Pengadilan dan Penuntutan

Penuntut Umum melimpahkan berkas perkara kepada Pengadilan Negeri paling lama 5 (lima) hari kerja terhitung sejak berkas perkara diterima dari Penyidik Tindak Pidana Pemilihan dan surat pengantar pelimpahan yang ditandatangani oleh Pembina Sentra Gakkumdu dari unsur Kejaksaan sesuai tingkatan. Selain itu Penuntut Umum melaporkan rencana dakwaan dan surat dakwaan dan/atau rencana tuntutan dan surat tuntutan kepada Pembina Sentra Gakkumdu dari unsur Kejaksaan sesuai tingkatan yang tembusannya disampaikan kepada Koordinator Sentra Gakkumdu dari unsur Polri dan Pengawas Pemilihan sesuai tingkatan.

Adapun tahap pengadilan sebagaimana Pasal 148 UU No. 10 Tahun 2016, bahwa pengadilan Negeri memeriksa, mengadili dan memutus perkara tindak pidana paling lama 7 (tujuh) hari setelah pelimpahan berkas perkara. Dalam hal ini tidak ditegaskan terkait dengan penerusan dan pemeriksaan perkara tanpa kehadiran terdakwa, berbeda dengan regulasi pemilu yang mengatur akan hal tersebut, Pasal 482 UU No. 7 Tahun 2017, bahwa, "Pengadilan negeri memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana Pemilu paling lama 7 hari setelah pelimpahan berkas perkara dan dapat dilakukan dengan tanpa kehadiran terdakwa.

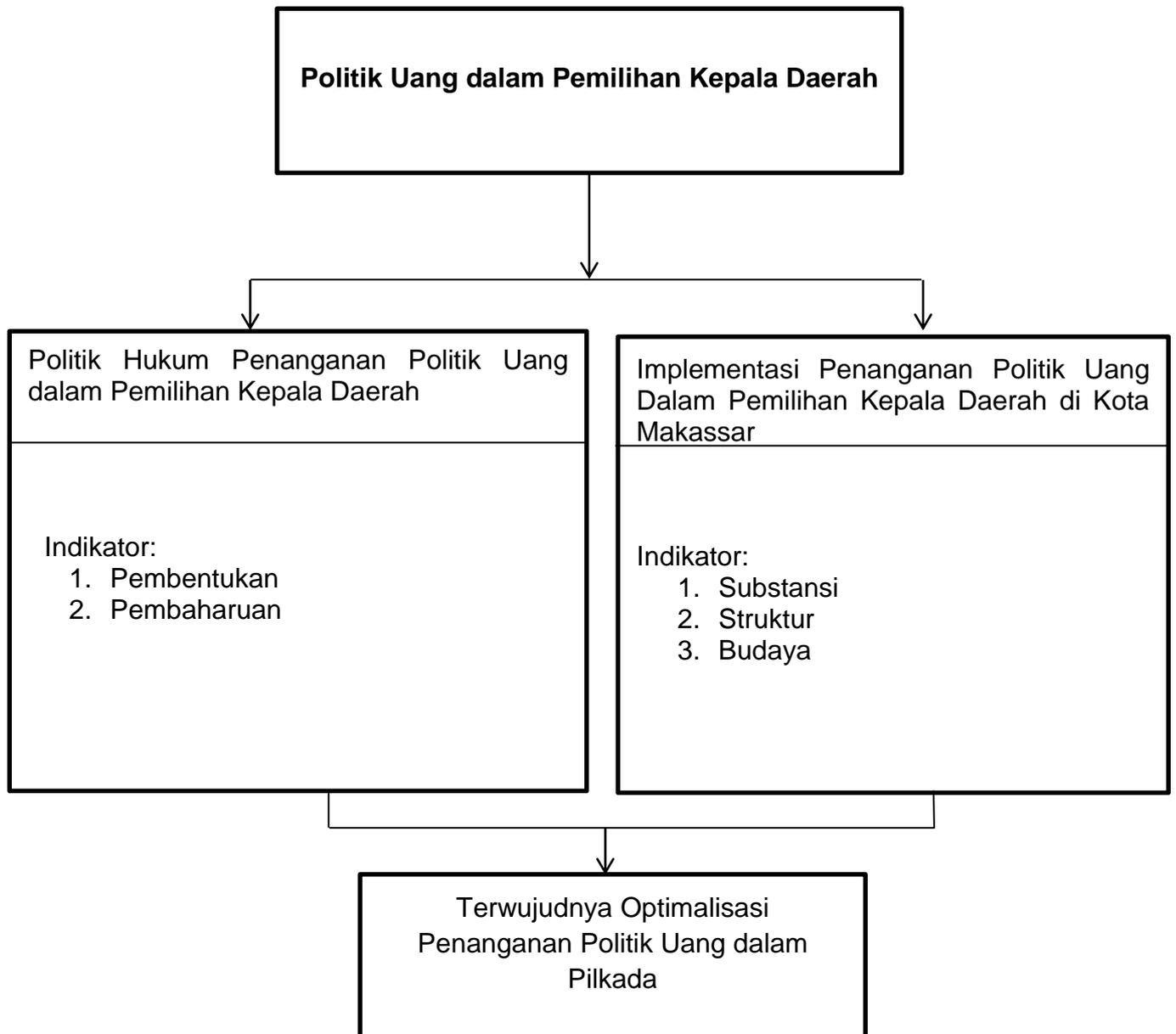
10) Pembahasan Keempat

Sentra Gakkumdu melakukan pembahasan dihadiri oleh koordinator dari unsur Pengawas Pemilihan, koordinator dari unsur Kepolisian, dan Koordinator dari unsur Kejaksaan sesuai tingkatan melakukan pembahasan paling lama 1 x 24 jam setelah Putusan Pengadilan dibacakan untuk pengambilan sikap untuk dilakukan upaya hukum atau menindaklanjuti putusan pengadilan. Adapun penentuan sikap terkait dengan mengajukan banding atau melaksanakan putusan yang berkekuatan hukum tetap paling lambat 3 hari.

G. Kerangka Fikir

Sebagai pedoman dan dasar analisa penelitian ini, maka akan diuraikan dalam kerangka fikir sebagai dasar orientasi analisis terhadap politik hukum penanganan politik uang, sebagaimana komitmen konstitusional pasca reformasi. Alur berfikir dalam penelitian ini beranjak dari fenomena penyelenggaraan Pilkada langsung di negeri ini yang begitu lekat dengan eksistensi politik biaya mahal yang erat kaitannya dengan politik uang (*money politic*) yang merupakan bagian dari korupsi pemilu, yang secara langsung atau tidak dampaknya di tanggung oleh rakyat, sehingga diperlukan upaya-upaya penanganan yang strategis seiring dinamika perkembangannya. Untuk memperjelas alur kerangka fikir penelitian ini maka akan diuraikan secara sistematis dan konkret pada bagan di bawah.

H. Bagan Kerangka Fikir



I. Definisi Operasional

1. Politik Hukum adalah kebijakan hukum (*Legal Policy*) yang meliputi hukum yang hendak di terapkan atau sedang dilaksanakan dalam hukum nasional dalam suatu negara.
2. Politik Uang (*money politic*) adalah upaya dalam mempengaruhi orang lain dalam menggunakan hak pilihnya dengan memberikan imbalan berupa uang atau materi lainnya dalam kaitannya dengan pembelian suara.
3. Pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai proses teknis dalam pembentukan norma hukum yang selanjutnya dibungkus dengan naskah legislasi atau berbentuk produk regulasi.
4. Pembaharuan adalah perubahan norma hukum atau pergantian hukum lama dengan yang baru dalam rangka mewujudkan cita-cita negara.
5. Struktur hukum merupakan institusi pelaksana atau aparat dalam dalam penegakan hukum.
6. Susbtansi merupakan aturan atau norma yang mengikat dan merupakan alat untuk mencapai tujuan negara.
7. Budaya hukum merupakan kebiasaan-kebiasaan, opini maupun cara pandang dalam mengekspresikan tentang hukum dan fenomenanya baik mencakup aparat penegaknya maupun masyarakatnya.

8. Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah lembaga yang bertugas menyelenggarakan Pemilu dan Pilkada sebagaimana kedudukannya yang diatur dalam Undang-Undang.
9. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) merupakan lembaga yang berdasarkan kedudukannya memiliki tugas dan wewenang dalam pengawasan penyelenggaraan pemilihan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang.
10. Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu) adalah pusat aktivitas penegakan tindak pidana pemilihan yang terdiri dari unsur Bawaslu, Kepolisian dan Kejaksaan sesuai dengan Kedudukan Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota, tugas dan kewenangan menurut Undang-Undang.
11. Pilkada adalah pemilihan kepala daerah di Kota Makassar.