

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kehadiran partai politik dalam sistem ketatanegaraan modern merupakan salah satu institusi yang diberi kewenangan untuk mengisi jabatan/ kekuasaan politik. Partai politik diadakan tidak lain untuk mencapai kekuasaan baik di lembaga legislatif maupun di lembaga eksekutif. Pengisian jabatan/kekuasaan untuk mengisi jabatan legislatif yaitu DPR, DPD dan DPRD salah satunya harus dilakukan melalui mekanisme Pemilihan Umum yakni pemilihan langsung oleh rakyat, berdasarkan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan: “Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.

Secara konstitusional, penyelenggaraan Pemilu di Indonesia merupakan amanat langsung dari Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang secara tegas menyatakan bahwa “Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali”.¹ Demikian pula dengan Pemilihan Kepala Daerah yang dimaksudkan untuk memilih Kepala Daerah di tingkat Provinsi dan Kabupaten/ Kota yaitu Gubernur di tingkat Provinsi dan Bupati/ Walikota di tingkat Kabupaten/ Kota. Pengisian jabatan Kepala Daerah ditingkat Provinsi adalah sama dengan pengisian jabatan Kepala Daerah di Kabupaten/ Kota, yaitu dipilih secara langsung oleh rakyat. Konstitusi memberi dasar bahwa pemilihan Kepala Daerah diselenggarakan secara demokratis berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis, melalui mekanisme pemilihan secara langsung oleh rakyat.²

¹ M. Jeffri Arlinandes Chandra dan Jamaludin Ghafur, “Peranan Hukum dalam Mencegah Praktik Politik Uang (Money Politics) dalam Pemilu di Indonesia: Upaya Mewujudkan Pemilu yang Berintegritas”, *Jurnal Wajah Hukum* Vol. 4 No.1, 2020, hal. 52.

² UUD 1945

Sejalan dengan itu, salah satu prasyarat utama untuk mewujudkan Pemilihan yang demokratis termasuk dalam Pemilu Legislatif dan Pemilihan Kepala Daerah adalah dengan adanya partisipasi dari masyarakat. Kehadiran pemilih merupakan sebuah sarana bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam menentukan arah penyelenggaraan pemerintahan. Pemilihan secara langsung oleh rakyat berfungsi sebagai sarana legitimasi untuk menyeleksi orang-orang yang akan menjadi pemimpin atau menjadi wakil rakyat agar tidak timbul suatu keraguan apabila pemerintahan menyatakan dirinya sebagai pemerintah dari rakyat, karena pembentukannya didasarkan dari hasil pemilihan langsung oleh rakyat. Adanya kebebasan rakyat dalam menjalankan partisipasi masyarakat menjadi ukuran untuk melihat eksistensi demokrasi dalam suatu negara. Partisipasi aktif warga negara dapat meningkatkan akuntabilitas dan transparansi dalam tata kelola pemerintahan, serta meningkatkan kepercayaan publik terhadap lembaga pemerintah.³

Namun dalam pelaksanaannya sendiri, pelanggaran dalam Pemilihan umum khususnya Pemilihan Kepala Daerah dan Pemilihan Legislatif terbanyak didominasi oleh praktik politik uang (*money politic*) yang terjadi hampir di seluruh wilayah Indonesia. Politik uang merupakan upaya menyuap pemilih dengan memberikan uang atau jasa agar preferensi suara pemilih dapat diberikan kepada seorang penyuap. Politik uang juga dapat diartikan suatu tindakan membagi-bagikan uang atau materi lainnya baik milik pribadi dari seorang politisi (calon legislatif/ calon Kepala Daerah) atau milik partai untuk mempengaruhi suara Pemilu yang diselenggarakan.⁴

Tingkat praktik politik uang di Indonesia khususnya terkait Pemilihan Kepala Daerah maupun Pemilihan Legislatif dinilai masih sangat tinggi. Hal tersebut dikatakan oleh Direktur Eksekutif Indikator Politik Indonesia, Burhanuddin Muhtadi yang mengatakan bahwa politik uang di Indonesia sangat

³ Salsabila Yumna Fadhila dan Dewi Erowati, "Strategi Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Dalam Pilkada Serentak 2020 Di Masa Pandemi Covid-19", *Jurnal Politik Islam* Vol. 4 No.1, 2021, hal. 64.

⁴Nisa Nabila, et.al., "Pengaruh Money Politic dalam Pemilihan Anggota Legislatif terhadap Keberlangsungan Demokrasi di Indonesia", *Jurnal Notarius*, Vol. 13, No. 1, 2020, hal. 141.

tinggi menurut standar Internasional. Berdasarkan data yang beliau himpun pada tahun 2014 lalu, politik uang di Indonesia hampir mencapai 33 persen, berbeda dengan negara lainnya yang maksimal sekitar 28 persen. Dari data tersebut didapati bahwa politik uang terbesar di Indonesia terjadi pada Pemilu Legislatif yang kemudian disusul Pemilihan Kepala Daerah di posisi kedua.⁵ Hal tersebut didukung dengan hasil survei yang dilakukan oleh Lembaga Survei Indonesia (LSI) terhadap 2000 responden sepanjang Desember 2020. LSI mencatat sebanyak 22,7% responden di wilayah Pilkada 2020 mengaku pernah ditawari uang atau barang untuk memilih calon bupati/wali kota tertentu. Ada 5,7% responden yang mengaku beberapa kali ditawari uang atau barang untuk memilih calon bupati/wali kota tertentu.⁶

Fenomena politik uang ini seolah-olah sudah dianggap sebagai sesuatu yang lumrah baik oleh para kandidat (pemberi) maupun oleh masyarakat (penerima) karena hal ini dianggap sebagai sesuatu yang saling menguntungkan (simbiosis mutualisme). Demikian halnya pada pemilihan Kepala Daerah dan pemilihan Legislatif di Kabupaten Trenggalek. Berdasarkan survey sederhana yang dilakukan pada masyarakat Kecamatan Munjungan, terdapat praktik politik uang yang terjadi pada Pemilihan Kepala Daerah dan Pemilihan Legislatif. Bentuk dari politik uang sendiri relatif berbeda. Pada Pilkada, politik uang cenderung dilakukan dalam bentuk sosial, seperti pembangunan infrastruktur atau memberikan sumbangan di masjid untuk kegiatan keagamaan. Sedangkan dalam pemilihan Legislatif, praktik politik uang cenderung dilakukan lebih terbuka dengan cara pemberian uang atau barang secara langsung kepada pemilih dengan tujuan untuk mempengaruhi suara pemilih.

Ketentuan mengenai politik uang pada Pemilihan Kepala Daerah dan Pemilihan Legislatif sendiri juga berbeda. Larangan politik uang dalam Pilkada diatur pada Pasal 73 ayat (1) UU No 6 tahun 2020 yang berbunyi: “Calon

⁵ Direktorat Jenderal Politik dan Pemerintahan Umum Kementerian Dalam Negeri, *Praktik Politik Uang Paling Banyak Terjadi Saat Pileg dan Pilkada*, <https://polpum.kemendagri.go.id/>, diakses tanggal 18 Maret 2023.

⁶ Dimas Jarot Bayu, *Politik Uang Masih Terjadi di Pilkada 2020*, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish>, diakses tanggal 18 Maret 2023.

dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/atau Pemilih.” Selanjutnya dalam ayat (4) menyebutkan: “Selain Calon atau Pasangan Calon, anggota Partai Politik, tim kampanye, dan relawan, atau pihak lain juga dilarang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada warga negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung untuk: (a) mempengaruhi Pemilih untuk tidak menggunakan hak pilih; (b) menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga mengakibatkan suara tidak sah; dan (c) mempengaruhi untuk memilih calon tertentu atau tidak memilih calon tertentu.”

Aturan mengenai sanksi bagi pelanggaran politik uang dalam Pilkada diatur pada Pasal 187 A dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah). Pidana yang sama juga diterapkan kepada pemilih yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menerima pemberian atau janji sebagaimana dimaksud pada Pasal 73 ayat (4).⁷

Sedangkan ketentuan larangan politik uang pada pemilihan Legislatif, diatur dalam UU No. 7 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang No 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, pasal 278 ayat (2) yang menjelaskan bahwa selama masa tenang, pelaksana, peserta, dan/atau tim kampanye Pemilu dilarang menjanjikan atau memberikan imbalan kepada pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya, memilih Pasangan Calon, memilih Partai Politik peserta pemilu tertentu, memilih calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD Kabupaten/ Kota tertentu, dan memilih calon anggota DPD tertentu. Demikian pula pada saat kampanye, pelaksana, peserta, dan/atau tim kampanye Pemilu dilarang menjanjikan atau memberikan uang atau

⁷ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

materi lainnya kepada peserta kampanye pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 280 ayat (1) huruf j.

Adapun ketentuan mengenai sanksi bagi pelanggaran tindak pidana politik uang pada Pileg dibagi dalam tiga kategori yaitu pada saat kampanye, masa tenang, dan saat pemungutan suara sebagaimana diatur dalam Pasal 523 ayat (1), (2), dan (3). Pada Pasal 523 ayat (1) berbunyi: “Setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim Kampanye Pemilu yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (1) huruf j dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).” Pasal 523 ayat (2) berbunyi: “Setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim kampanye Pemilu yang dengan sengaja pada masa tenang menjanjikan atau memberikan imbalan uang atau materi lainnya kepada pemilih secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 278 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp. 48.000.000,00 (empat puluh delapan juta rupiah).” Dan Pasal 523 ayat (3) berbunyi: “Setiap orang yang dengan sengaja pada hari pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih peserta Pemilu tertentu dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).”⁸

Berdasarkan penjelasan diatas, terdapat perbedaan ketentuan mengenai tindak pidana politik uang dalam Pilkada dan Pileg. Dalam Pilkada, ketentuan larangan dan sanksi pidana terhadap praktik politik uang diatur dengan lebih berat, dengan adanya ketentuan pidana yaitu pidana penjara paling singkat 3 tahun dan paling lama 6 tahun serta denda paling sedikit 200 juta dan paling banyak 1 milyar. Adapun pihak yang dijatuhi sanksi pidana penjara dan denda

⁸ UU No. 7 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang No 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

adalah pemberi dan penerima. Sedangkan ketentuan larangan dan sanksi pidana terhadap praktik politik uang pada Pileg dibedakan dalam 3 kategori berdasarkan waktu kejadian yaitu pada saat kampanye, masa tenang dan pada hari pemungutan suara. Adapun ancaman sanksi pidana penjara dan denda yaitu mulai dari pidana penjara paling lama 2 tahun dan denda 24 juta sampai dengan pidana penjara paling lama 4 tahun dan denda 48 juta. Sedangkan pihak yang dijatuhi sanksi pidana penjara dan denda adalah pihak pemberi.

Politik uang yang dilakukan baik pada Pemilihan Kepala Daerah dan Pemilihan Legislatif tentunya merugikan dan merusak citra demokrasi di Indonesia, serta berpengaruh terhadap tingkat partisipasi masyarakat dalam proses politik. Banyak masyarakat yang kemudian merasa terdorong untuk memilih karena tawaran uang atau imbalan lainnya. Berdasarkan fenomena tersebut, penulis tertarik untuk meneliti bagaimana praktik politik uang pada Pilkada dan Pileg tersebut berpengaruh terhadap partisipasi masyarakat dalam memilih dengan mengangkat judul skripsi yaitu **“Praktik politik uang dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Pemilihan Legislatif terhadap partisipasi masyarakat dalam memilih (Studi kasus di Kecamatan Munjungan Kabupaten Trenggalek)”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis membatasi apa yang menjadi masalah pokok dalam penelitian ini yaitu :

1. Bagaimana praktik politik uang dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Pemilihan Legislatif di Kecamatan Munjungan Kabupaten Trenggalek?
2. Bagaimana partisipasi masyarakat kecamatan Munjungan dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Pemilihan Legislatif?
3. Bagaimana praktik politik uang dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Pemilihan Legislatif terhadap partisipasi masyarakat Kecamatan Munjungan dalam memilih?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui praktik politik uang dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Pemilihan Legislatif di Kecamatan Munjungan Kabupaten Trenggalek.
2. Untuk mengetahui partisipasi masyarakat kecamatan Munjungan dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Pemilihan Legislatif.
3. Untuk mengetahui praktik politik uang dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Pemilihan Legislatif dalam mempengaruhi partisipasi masyarakat Kecamatan Munjungan dalam memilih.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Secara Teoritis
Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum dan penelitian di bidang politik, khususnya dalam kaitannya dengan pengaruh praktik politik uang dalam Pilkada dan Pileg terhadap partisipasi masyarakat dalam memilih.
2. Secara Praktis
 - a. Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat memberikan sumbangan pikiran bagi pemerintah dan lembaga terkait dalam membuat kebijakan yang dapat mengurangi atau mencegah praktik politik uang dalam Pilkada dan Pileg.
 - b. Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat memberikan informasi yang berguna bagi masyarakat dalam memilih dengan sadar dan bijaksana serta memperkecil pengaruh praktik politik uang dalam Pilkada dan Pileg.
 - c. Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat memberikan bahan referensi bagi pihak-pihak yang terkait dengan Pemilihan Umum, seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu

(Bawaslu), dan badan pengawas keuangan negara lainnya untuk dapat mengawasi pelaksanaan Pilkada dan Pileg sehingga bersih dari praktik politik uang.

E. Penegasan Istilah

Untuk menghindari kesalahan pemahaman dan perbedaan penafsiran yang berkaitan dengan istilah-istilah dalam judul skripsi, maka diperlukan penegasan istilah atau penjelasan terhadap istilah-istilah yang ada dalam judul tersebut. Berknaan dengan judul skripsi yaitu “Praktik politik uang dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Pemilihan Legislatif terhadap partisipasi masyarakat dalam memilih (Studi Kasus di Kecamatan Munjungan Kabupaten Trenggalek)”, maka definisi operasional yang perlu dijelaskan yaitu :

- a) Politik uang merupakan pembelian suara yang dimaknai sebagai distribusi pembayaran uang tunai/barang dari kandidat kepada pemilih secara sistematis beberapa hari menjelang pemilu yang disertai dengan harapan yang implisit bahwa para penerima akan membalasnya dengan memberikan suaranya bagi si pemberi.⁹
- b) Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) merupakan pemilihan pemimpin baik di tingkat Provinsi atau Kabupaten yang dilakukan secara langsung dengan memberi peluang bagi rakyat untuk ikut terlibat secara aktif dalam proses pengambilan keputusan suara.¹⁰
- c) Pemilihan Legislatif (Pileg) merupakan salah satu bentuk dari pemilihan umum yang dilakukan untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD.¹¹
- d) Partisipasi masyarakat merupakan keterlibatan seseorang yang dilakukan secara sadar dalam situasi untuk memberikan sumbangan dalam upaya

⁹Allan Fatchan Gani Wardhana, *Politik Uang dalam Pemilihan Umum : Kajian Perspektif Demokrasi dan Islam*, Jurnal of Islamic and Law Studies, Vol. 4 No. 2, 2020, hal. 2.

¹⁰ Nopyandri, *Pemilihan Kepala Daerah yang Demokratis dalam Perspektif UUD 1945*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 2 No. 2, hal. 8.

¹¹Akhmad Akbar Susanto, *Pemilu Legislatif dan Harapan Perubahan*, <https://macroeconomicdashboard.feb.ugm.ac.id/pemilu-legislatif-dan-harapan-perubahan/>, diakses pada tanggal 18 Maret 2023.

untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dan ikut bertanggung jawab terhadap kegiatan pencapaian tujuan tersebut.

F. Sistematika Pembahasan

Untuk memberikan pendekatan pemikiran mengenai hal-hal apa saja yang menjadi fokus pembahasan dalam penelitian ini, peneliti menyusun sistematika penulisan yang terdiri dari VI (enam) bab, dimana masing-masing bab berhubungan satu sama lain.

BAB I berisi pendahuluan: menjelaskan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, penegasan istilah dan sistematika penelitian.

BAB II berisi tinjauan pustaka: memuat tinjauan umum tentang Politik Uang, Partisipasi Politik Masyarakat, Pemilihan Kepala Daerah, Pemilihan Legislatif, dan Pandangan Hukum Islam Terkait dengan Politik Uang.

BAB III berisi metode penelitian: meliputi pendekatan dan jenis penelitian, lokasi penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, pengecekan keabsahan, dan tahap-tahap penelitian.

BAB IV berisi hasil penelitian: meliputi deskripsi data, paparan data, dan analisis data.

BAB V berisi tentang pembahasan: meliputi pembahasan dari paparan data berdasarkan pada BAB IV.

BAB VI Penutup: pada bab ini memuat tentang kesimpulan dan saran-saran dalam penelitian, dan di akhir skripsi ini sertakan daftar pustaka, surat izin penelitian, serta lampiran-lampiran.