

Problematika Penegakan Hukum Terhadap Penanganan Pelanggaran Politik Uang dalam Pemilihan Kepala Daerah

Wilda Liana Harahap¹, Astri Dwi Rahayu², Aminullah Hasibuan³, Danial Syah⁴

Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara

¹aminullahhasibuan21@gmail.com, ²astrirahayu0505@gmail.com, ³lianawhrp.18@gmail.com,
⁴danialsyah@fh.uisu.ac.id

Abstrak

Pemilihan kepala daerah merupakan perwujudan kedaulatan rakyat yang harus dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, namun dalam praktiknya masih diwarnai oleh politik uang yang merusak integritas demokrasi. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 telah mengatur larangan dan sanksi terhadap praktik tersebut, khususnya dalam Pasal 73 dan Pasal 187A, tetapi penegakan hukumnya masih menghadapi berbagai kendala, terutama terkait pemaknaan frasa "pihak lain", pembuktian unsur "sengaja", serta akibat hukum apabila perbuatan menjanjikan atau memberikan uang atau materi telah terbukti tetapi tidak memenuhi unsur sebagaimana diatur dalam Pasal 73 ayat (4). Permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini meliputi pengaturan larangan politik uang dalam pemilihan kepala daerah, pemaknaan frasa "pihak lain" beserta problematika pembuktiannya, serta pembuktian unsur "sengaja" dalam ketentuan pidana politik uang. Penelitian ini menggunakan objek kajian berupa penegakan hukum pelanggaran politik uang dalam Pilkada dengan sifat penelitian deskriptif analitis dan pendekatan yuridis normatif melalui studi kepustakaan. Metode yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (statute approach) dengan menelaah peraturan perundang-undangan, doktrin, dan praktik penegakan hukum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa problematika utama terletak pada kesulitan pembuktian hubungan antara pelaku dengan pasangan calon, penafsiran frasa "pihak lain" yang masih sempit, serta pembuktian unsur kesengajaan yang sulit dibuktikan secara langsung, sehingga diperlukan penafsiran hukum yang lebih kontekstual dan konsistensi aparat penegak hukum agar ketentuan larangan politik uang dapat diterapkan secara efektif dalam menjaga integritas pemilihan kepala daerah.

Kata kunci: Pilkada, pelanggaran kampanye, politik uang, penegakan hukum.

Abstract

Regional head elections are an embodiment of popular sovereignty that must be conducted in a direct, general, free, confidential, honest, and fair manner. However, in practice, they remain marred by money politics, which undermines democratic integrity. The House of Representatives of the Republic of Indonesia, through Law Number 10 of 2016, has regulated prohibitions and sanctions against such practices, specifically under Article 73 and Article 187A. Nevertheless, the law enforcement thereof still faces various obstacles, particularly regarding the interpretation of the phrase "other parties", the proof of the element of "intent", and the legal consequences if the act of promising or giving money or material is proven but fails to satisfy the elements as stipulated under Article 73 paragraph (4). The problems discussed in this study include the regulation of the prohibition of money politics in regional head elections, the interpretation of the phrase "other parties" along with its evidentiary issues, and the proof of the element of "intent" in the criminal provisions of money politics. This study examines the law enforcement of money politics violations in regional head elections as the object of research, utilizing a descriptive-analytical research method and a normative-juridical approach through library research. The method applied is the statutory approach by examining statutory regulations, legal doctrines, and law enforcement practices. The results of the study indicate that the primary problem lies in the difficulty of proving the relationship between the perpetrator and the candidate pair, the narrow interpretation of the phrase "other parties", and the proof of the element of intent which is difficult to establish directly. Consequently, a more contextual legal interpretation and consistency among law enforcement officials are required so that the provisions prohibiting money politics can be effectively applied in maintaining the integrity of regional head elections.

Keywords: Regional Head Elections (Pilkada), campaign violations, money politics, law enforcement.

I. Latar Belakang

A. Pendahuluan

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) merupakan instrumen demokrasi yang berfungsi sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat di tingkat lokal. Idealnya, Pilkada menjadi arena kontestasi gagasan, visi, dan program yang rasional. Namun dalam praktiknya, pelaksanaan Pilkada kerap diwarnai oleh pelanggaran kampanye, terutama politik uang yang dilakukan secara terstruktur, sistematis, dan massif.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota (UU Nomor 10 Tahun 2016) telah memberikan dasar hukum yang tegas terkait larangan politik uang, khususnya dalam Pasal 73. Meskipun demikian, efektivitas penegakan hukum terhadap pelanggaran tersebut masih menghadapi berbagai kendala normatif dan praktis. Perbedaan tafsir norma, lemahnya pembuktian, serta keterbatasan pengaturan sanksi sering kali mengakibatkan pelanggaran kampanye tidak berujung pada penindakan yang tegas.

Berdasarkan latar belakang tersebut, artikel ini mengkaji problematika penegakan hukum terhadap penanganan pelanggaran politik uang Pilkada dengan fokus pada Pasal 73 dan Pasal 187A UU Nomor 10 Tahun 2016.

Selain menjadi ancaman terhadap prinsip kejujuran dan keadilan dalam pemilihan, politik uang juga berpotensi merusak substansi demokrasi karena menggeser pilihan masyarakat dari pertimbangan rasional menjadi transaksi kepentingan sesaat. Praktik ini tidak hanya mencederai hak konstitusional pemilih untuk

menentukan pilihan secara bebas, tetapi juga menciptakan ketimpangan dalam kompetisi antar pasangan calon. Calon yang memiliki kekuatan finansial lebih besar cenderung memperoleh keuntungan politik yang tidak sejalan dengan asas persaingan yang sehat dalam sistem demokrasi.

Permasalahan semakin kompleks karena praktik politik uang umumnya dilakukan secara terselubung melalui perantara, relawan, atau pihak lain di luar struktur resmi tim kampanye, sehingga menyulitkan proses penelusuran dan pembuktian keterkaitannya dengan pasangan calon. Kondisi tersebut menimbulkan hambatan serius dalam penegakan hukum, terutama ketika aparat harus membuktikan adanya unsur kesengajaan serta hubungan antara pelaku dengan calon yang diuntungkan. Oleh karena itu, kajian terhadap problematika penegakan hukum politik uang dalam Pilkada menjadi penting untuk menilai efektivitas norma yang ada sekaligus menemukan upaya pembaruan hukum guna mewujudkan proses pemilihan yang demokratis, berintegritas, dan mencerminkan kedaulatan rakyat.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan pelarangan politik uang dalam pemilihan kepala daerah?
2. Bagaimana pemaknaan frasa “pihak lain” dan problematika pembuktiannya?
3. Bagaimana pembuktian unsur “sengaja” dan ketentuan pidana politik uang?

C. Metode Pendekatan

1. Objek Penelitian

Objek dalam penelitian ini adalah terkait penegakan hukum pelanggaran politik uang dalam pilkada dengan fokus pada Pasal 73 dan Pasal 187A UU Nomor 10 Tahun 2016.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan dalam kajian ini adalah deskriptif analitis dengan pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan melalui pengkajian terhadap bahan-bahan kepustakaan. Melalui penelitian deskriptif, penulis berupaya menggambarkan secara sistematis peristiwa atau keadaan yang menjadi fokus penelitian tanpa melakukan intervensi atau perlakuan tertentu terhadap objek yang diteliti.¹

3. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu metode yang dilakukan dengan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang dibahas. Pendekatan ini diterapkan dengan menelaah ketentuan hukum positif sebagai dasar analisis, baik untuk kebutuhan penelitian yang bersifat praktis maupun untuk kepentingan pengembangan ilmu hukum secara akademis.²

4. Teknik Pengumpulan Data

1. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini menggunakan data sekunder yang

diperoleh melalui studi kepustakaan. Data sekunder tersebut terdiri atas:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat dan berkaitan langsung dengan objek penelitian, seperti Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia pembentuk peraturan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, serta putusan pengadilan yang berkaitan dengan tindak pidana politik uang dalam pemilihan kepala daerah.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, berupa buku-buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian, artikel, dan pendapat para ahli yang berkaitan dengan penegakan hukum terhadap pelanggaran politik uang dalam pemilihan kepala daerah.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan lebih lanjut terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia, serta bahan referensi lain yang mendukung penelitian ini.

¹Juliansyah Noor, *Metodologi Penelitian*, Kencana, Jakarta, 2023, h.35.

² *Ibid.*

2. Alat Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*). Data dihimpun dari berbagai bahan pustaka, seperti buku-buku ilmiah, peraturan perundang-undangan, jurnal, artikel, majalah, sumber internet, serta berbagai referensi teoritis lainnya yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan yang dibahas dalam skripsi mengenai problematika penegakan hukum terhadap penanganan pelanggaran politik uang dalam pemilihan kepala daerah.

5. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan metode kualitatif, yaitu dengan menelaah serta memilih asas-asas hukum, norma, doktrin, dan ketentuan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Selanjutnya, data tersebut disusun secara sistematis agar menghasilkan pengelompokan yang sesuai dengan fokus pembahasan. Data yang telah dianalisis kemudian diuraikan secara teratur dalam bentuk deskriptif, setelah melalui proses seleksi dan pengolahan, sehingga dapat digunakan untuk menjawab serta memberikan pemecahan terhadap permasalahan dalam penelitian ini.

II. HASIL PENELITIAN

A. Pengaturan Pelarangan Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah

Pasal 73 UU Nomor 10 Tahun 2016 menempati posisi yang sangat strategis dalam kerangka hukum pemilihan kepala

daerah, khususnya dalam upaya pencegahan dan penindakan praktik politik uang. Ketentuan ini dirancang sebagai instrumen hukum untuk menjaga integritas Pilkada agar tetap berjalan sesuai dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Politik uang dipandang sebagai bentuk penyimpangan serius dalam demokrasi elektoral karena menggeser pilihan politik pemilih dari pertimbangan rasional terhadap visi, misi, dan program calon menjadi transaksi material yang bersifat pragmatis.

Larangan dalam Pasal 73 tidak hanya ditujukan kepada pasangan calon sebagai subjek utama kontestasi politik, tetapi juga diperluas kepada tim kampanye serta pihak lain yang terlibat dalam proses pemenangan. Perluasan subjek hukum ini mencerminkan kesadaran pembentuk undang-undang bahwa praktik politik uang dalam Pilkada sering kali dilakukan secara tidak langsung, melalui perantara atau aktor-aktor nonformal yang sulit dilacak keterkaitannya dengan pasangan calon. Pengaturan Pasal 73 dimaksudkan untuk menutup ruang manipulasi hukum yang dapat dimanfaatkan untuk menghindari pertanggungjawaban.³

Secara normatif, Pasal 73 ayat (1) menegaskan larangan perbuatan menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih, baik secara langsung maupun tidak langsung. Formulasi norma ini menunjukkan bahwa undang-undang tidak hanya mempersoalkan akibat dari perbuatan tersebut, tetapi juga

³Didik Supriyanto dan Topo Santoso, *Mendorong Pemilu Demokratis: Penegakan Hukum Pemilu*, Jakarta: Perludem, 2004, h. 95-97.

menitikberatkan pada potensi pengaruhnya terhadap kebebasan memilih. Dalam perspektif hukum pemilu, larangan ini merupakan bentuk perlindungan terhadap hak konstitusional pemilih agar dapat menentukan pilihannya secara bebas tanpa tekanan atau bujukan material.⁴

Lebih lanjut, Pasal 73 ayat (2) UU Nomor 10 Tahun 2016 mengatur konsekuensi hukum yang paling berat, yakni sanksi pembatalan pasangan calon. Ketentuan ini menyatakan bahwa pembatalan hanya dapat dijatuhkan apabila pelanggaran politik uang dilakukan oleh pasangan calon, tim kampanye, atau pihak lain yang bertindak atas nama atau untuk kepentingan pasangan calon. Rumusan tersebut menunjukkan adanya kehati-hatian pembentuk undang-undang dalam menetapkan sanksi yang bersifat sangat drastis dan berdampak langsung terhadap hak politik pasangan calon.⁵

Dari sudut pandang teori pertanggungjawaban hukum, pengaturan Pasal 73 ayat (2) mencerminkan prinsip bahwa sanksi harus dijatuhkan secara proporsional dan berbasis pada keterkaitan kesalahan dengan subjek yang dikenai sanksi. Pasangan calon tidak serta-merta dapat dimintai pertanggungjawaban atas setiap perbuatan politik uang yang terjadi di lapangan, sepanjang tidak dapat dibuktikan adanya hubungan kepentingan, perintah, atau persetujuan dengan perbuatan tersebut. Prinsip ini sejalan dengan asas

keadilan dan kepastian hukum dalam penegakan hukum pemilu.⁶

Namun demikian, pengaturan yang demikian juga mengandung implikasi problematis dalam praktik. Pembatasan subjek pelanggaran yang dapat berujung pada pembatalan pasangan calon menyebabkan beban pembuktian menjadi sangat berat bagi pengawas dan penegak hukum Pilkada. Aparat tidak hanya harus membuktikan terjadinya perbuatan menjanjikan atau memberikan uang, tetapi juga harus membuktikan keterkaitan langsung atau tidak langsung antara pelaku dengan pasangan calon yang diuntungkan. Kondisi ini sering kali menjadi titik lemah dalam penanganan perkara politik uang.

Ketentuan pasal tersebut menegaskan bahwa larangan praktik politik uang dalam pemilihan tidak hanya dibebankan kepada Calon atau Pasangan Calon semata, tetapi diperluas kepada subjek hukum lain yang memiliki keterkaitan maupun kepentingan dalam proses pemilihan. Anggota Partai Politik, tim kampanye, relawan, hingga pihak lain di luar struktur resmi kemenangan secara tegas dilarang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum berupa menjanjikan atau memberikan uang maupun materi lainnya kepada warga negara Indonesia. Perluasan subjek yang dilarang ini menunjukkan kehendak pembentuk undang-undang untuk menutup celah penyalahgunaan kekuasaan dan pengaruh politik yang dapat merusak prinsip kejujuran dan keadilan dalam pemilihan.

⁴Saldi Isra, "Pemilihan Kepala Daerah dan Prinsip Kedaulatan Rakyat," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 8, No. 3, (2011), h. 421.

⁵Topo Santoso, *Pemilu dan Penegakan Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press, 2011, h. 112.

⁶Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012, h. 176.

Lebih lanjut, larangan tersebut pada Pasal 73 ayat (4) huruf a, b, dan c diarahkan pada perbuatan-perbuatan yang secara langsung maupun tidak langsung berpotensi mencederai kemurnian hak pilih warga negara. Pertama, perbuatan yang bertujuan mempengaruhi pemilih agar tidak menggunakan hak pilihnya merupakan bentuk pelanggaran serius terhadap asas partisipasi rakyat dalam demokrasi. Hak memilih adalah hak konstitusional warga negara, sehingga setiap upaya untuk menghalangi atau mengurangi partisipasi pemilih melalui imbalan uang atau materi lainnya merupakan tindakan yang bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat.

Kedua, larangan untuk mempengaruhi pemilih agar menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga mengakibatkan suara menjadi tidak sah mencerminkan perhatian pembentuk undang-undang terhadap kualitas suara dalam pemilihan. Suara tidak sah pada hakikatnya sama dengan hilangnya suara rakyat yang seharusnya dapat menentukan arah kebijakan publik melalui pemilihan kepala daerah. Oleh karena itu, praktik manipulatif yang mendorong pemilih untuk mencoblos secara keliru atau sengaja merusak surat suara dengan imbalan tertentu dipandang sebagai bentuk pengkhianatan terhadap nilai demokrasi substantif.

Ketiga, larangan mempengaruhi pemilih agar memilih calon tertentu atau tidak memilih calon tertentu melalui pemberian atau janji imbalan menegaskan esensi pemilihan yang bebas dan adil. Pilihan politik seharusnya lahir dari kesadaran dan kehendak bebas pemilih,

bukan sebagai akibat dari tekanan ekonomi atau bujukan materi. Politik uang dalam konteks ini tidak hanya merugikan calon lain, tetapi juga merusak integritas pemilih serta menciptakan ketimpangan kompetisi dalam pemilihan.

Dengan demikian, pengaturan dalam pasal ini memiliki makna strategis dalam menjaga integritas proses demokrasi, khususnya dalam pemilihan kepala daerah. Larangan yang bersifat komprehensif terhadap berbagai subjek dan bentuk perbuatan menunjukkan komitmen negara untuk melindungi hak pilih rakyat serta memastikan bahwa hasil pemilihan benar-benar mencerminkan kehendak rakyat yang bebas, jujur, dan adil.

Dalam kajian hukum Islam, praktik politik uang dalam pemilihan kepala daerah dipandang sebagai perbuatan yang bertentangan dengan prinsip keadilan (*al-'adālah*), amanah, dan kejujuran yang menjadi landasan utama dalam pengelolaan kekuasaan. Kekuasaan dalam Islam merupakan amanah yang harus diperoleh melalui cara-cara yang sah dan bermoral, bukan melalui transaksi materi yang merusak kehendak bebas masyarakat. Al-Qur'an secara tegas melarang penggunaan harta untuk memperoleh keuntungan yang batil dalam urusan publik, termasuk memengaruhi keputusan dan pilihan masyarakat. Dengan demikian, larangan politik uang dalam Pasal 73 UU Nomor 10 Tahun 2016 memiliki kesesuaian nilai dengan prinsip dasar hukum Islam dalam menjaga kemurnian proses pengambilan keputusan kolektif.

Politik uang dalam Pilkada juga memiliki kesesuaian substansial dengan

konsep risywah (suap) dalam hukum Islam. Para ulama mendefinisikan risywah sebagai pemberian sesuatu kepada pihak lain dengan tujuan memperoleh keuntungan yang tidak sah atau memengaruhi keputusan agar menyimpang dari kebenaran.⁷ Pemberian uang atau materi kepada pemilih dengan maksud memengaruhi pilihan politik jelas mengandung unsur risywah, sehingga diharamkan baik bagi pemberi maupun penerima. Dalam konteks ini, hukum Islam tidak hanya menilai perbuatan dari aspek lahiriah, tetapi juga menekankan niat (niyyah) dan tujuan perbuatan, sebagaimana kaidah fikih al-umūr bi maqāshidihā. Prinsip ini memiliki relevansi langsung dengan pembuktian unsur “sengaja” dalam Pasal 73 dan Pasal 187A UU Nomor 10 Tahun 2016.

Selain itu, hukum Islam mengenal konsep pertanggungjawaban berdasarkan peran dan dampak perbuatan, bukan semata-mata hubungan formal. Dalam konteks politik uang, pihak-pihak yang secara faktual bertindak untuk kepentingan calon tertentu, meskipun tidak memiliki kedudukan struktural, tetap dapat dimintai pertanggungjawaban secara moral dan hukum.⁸ Konsep ini sejalan dengan kebutuhan penafsiran progresif terhadap frasa “pihak lain” dalam Pasal 73 ayat (4) UU Nomor 10 Tahun 2016 agar norma tersebut tidak kehilangan daya jangkau. Dengan demikian, perspektif hukum Islam memberikan legitimasi etis dan normatif bagi penegakan hukum politik uang yang lebih

substantif, kontekstual, dan berorientasi pada perlindungan keadilan serta kemurnian kedaulatan rakyat.

B. Pemaknaan Frasa “Pihak Lain” dan Problematika Pembuktiannya

Frasa “pihak lain” dalam Pasal 73 ayat (4) UU Nomor 10 Tahun 2016 memiliki posisi yang sangat strategis karena menjadi titik penentu apakah suatu praktik politik uang dapat berimplikasi langsung pada pertanggungjawaban hukum pasangan calon. Secara konseptual, keberadaan frasa ini dimaksudkan untuk memperluas jangkauan subjek hukum pelanggaran kampanye, sehingga praktik politik uang yang dilakukan tidak hanya oleh pasangan calon atau tim kampanye resmi, tetapi juga melalui aktor-aktor nonformal, tetap dapat dijangkau oleh hukum. Dengan demikian, frasa “pihak lain” berfungsi sebagai instrumen normatif untuk mencegah penghindaran tanggung jawab melalui penggunaan perantara.

Dalam perspektif hukum pemilu, perluasan subjek hukum melalui frasa “pihak lain” mencerminkan kesadaran pembentuk undang-undang terhadap karakter praktik politik uang yang bersifat laten, tidak langsung, dan sering kali dilakukan melalui jaringan sosial yang informal. Politik uang jarang dilakukan secara terbuka oleh pasangan calon, melainkan disalurkan melalui simpatisan, tokoh masyarakat, atau individu-individu tertentu yang memiliki kedekatan sosial dengan pemilih. Oleh karena itu, frasa “pihak lain” seharusnya

⁷Wahbah al-Zuhaylī, *Al-Fiqh al-Islāmī wa Adillatuhū*, Jilid 6, Damaskus: Dār al-Fikr, 1985, h. 22–23.

⁸Muhammad Hashim Kamali, *Principles of Islamic Jurisprudence*, Cambridge: Islamic Texts Society, 2003, h. 356–358.

dimaknai secara fungsional, yakni berdasarkan peran dan dampak tindakannya dalam menguntungkan pasangan calon, bukan semata-mata berdasarkan status formalnya.⁹

Namun demikian, dalam praktik penegakan hukum Pilkada, pemaknaan frasa “pihak lain” justru menjadi salah satu titik paling problematis. Aparat penegak hukum sering kali terjebak pada pendekatan formalis, sehingga hanya pihak yang dapat dibuktikan memiliki hubungan struktural atau administratif dengan pasangan calon yang dapat dikualifikasikan sebagai “pihak lain”. Akibatnya, tidak setiap orang yang melakukan perbuatan menjanjikan atau memberikan uang kepada pemilih dapat secara otomatis diposisikan sebagai “pihak lain” dalam arti Pasal 73 ayat (4). Harus ada pembuktian yang meyakinkan mengenai adanya hubungan kepentingan, koordinasi, atau setidaknya keterkaitan kausal antara perbuatan pelaku dan pasangan calon yang diuntungkan.¹⁰

Pendekatan pembuktian yang demikian menimbulkan konsekuensi serius. Beban pembuktian tidak lagi terfokus pada terjadinya perbuatan politik uang, melainkan bergeser pada pembuktian relasi antara pelaku dan pasangan calon. Dalam banyak kasus, relasi tersebut bersifat implisit, tidak terdokumentasi, dan sengaja disamarkan untuk menghindari jerat hukum. Kondisi ini menurut penulis menyebabkan penegakan hukum terhadap politik uang menjadi sangat bergantung pada alat bukti tidak langsung,

seperti kesaksian, pola perbuatan, atau inferensi kepentingan, yang sering kali dinilai tidak cukup kuat secara yuridis.

Problematika semakin kompleks ketika pelaku mengklaim dirinya sebagai relawan. Relawan dalam Pilkada berada dalam wilayah abu-abu antara aktor formal dan informal. Di satu sisi, relawan sering kali berperan aktif dalam kegiatan pemenangan; namun di sisi lain, mereka tidak selalu terdaftar secara resmi sebagai tim kampanye. Ketidakjelasan status hukum relawan ini menyulitkan pembuktian bahwa tindakan mereka dilakukan atas perintah, sepengetahuan, atau persetujuan pasangan calon. Dalam praktik, klaim sebagai relawan kerap dijadikan strategi untuk memutus mata rantai pertanggungjawaban hukum pasangan calon.¹¹

Ketidakjelasan batasan relawan sebagai “pihak lain” menimbulkan implikasi normatif yang serius. Apabila relawan yang secara faktual bekerja untuk kepentingan pasangan calon tidak dapat dikualifikasikan sebagai “pihak lain”, maka Pasal 73 ayat (4) kehilangan daya jangkanya. Norma yang seharusnya berfungsi sebagai alat untuk menindak praktik politik uang secara efektif justru berpotensi menjadi celah hukum yang dimanfaatkan secara sistematis. Dalam konteks ini, menurut penulis hukum positif tertinggal dibandingkan dengan dinamika praktik politik uang yang semakin adaptif dan kompleks.

Problematika pemaknaan “pihak lain” juga menunjukkan adanya ketegangan

⁹Feri Amsari, “Politik Uang dan Tantangan Penegakan Hukum Pemilu di Indonesia,” *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 14, No. 3, (2017), h. 311–314.

¹⁰Firmansyah Arifin, “Politik Uang dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Implikasinya terhadap

Demokrasi Lokal,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 22, No. 4, (2015), h. 612.

¹¹Didik Supriyanto dan Topo Santoso, *Op.Cit.*, h. 95–98.

antara prinsip kepastian hukum dan kebutuhan akan keadilan substantif. Penafsiran yang terlalu sempit memang memberikan kepastian hukum bagi pasangan calon, namun pada saat yang sama berpotensi mengorbankan keadilan pemilu karena praktik politik uang yang nyata terjadi tidak dapat dijatuhi sanksi yang proporsional. Sebaliknya, penafsiran yang terlalu luas tanpa parameter yang jelas juga berisiko menimbulkan kriminalisasi dan ketidakpastian hukum. Oleh karena itu, diperlukan keseimbangan penafsiran yang mampu menjangkau praktik politik uang secara substantif tanpa mengabaikan asas legalitas.¹²

Dengan demikian, pemaknaan frasa “pihak lain” dalam Pasal 73 ayat (4) UU Nomor 10 Tahun 2016 seharusnya tidak dibatasi pada hubungan formal atau administratif semata, melainkan harus didasarkan pada analisis peran, kepentingan, dan dampak perbuatan terhadap pasangan calon yang diuntungkan. Tanpa penafsiran yang lebih progresif dan kontekstual, penegakan hukum terhadap politik uang dalam Pilkada akan terus menghadapi kebuntuan, dan tujuan utama norma ini untuk melindungi kemurnian kedaulatan rakyat berpotensi tidak tercapai secara optimal.¹³

C. Pembuktian Unsur “Sengaja” dan Ketentuan Pidana Politik Uang

Unsur “sengaja” dalam pelanggaran kampanye Pilkada tidak hanya memiliki relevansi dalam konteks sanksi administratif

sebagaimana diatur dalam Pasal 73 UU Nomor 10 Tahun 2016, tetapi juga memiliki implikasi langsung terhadap penerapan sanksi pidana sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan pidana politik uang. Ketentuan pidana tersebut secara tegas menyatakan bahwa setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan untuk memengaruhi perilaku memilih pemilih dapat dikenai pidana penjara dan denda dalam jumlah yang sangat signifikan.¹⁴

Rumusan norma pidana tersebut memperlihatkan bahwa unsur “sengaja” merupakan elemen kunci yang menentukan dapat atau tidaknya suatu perbuatan politik uang dikualifikasikan sebagai tindak pidana. Unsur ini menuntut adanya kehendak dan kesadaran pelaku bahwa perbuatannya ditujukan untuk memengaruhi pilihan politik pemilih, baik agar tidak menggunakan hak pilih, menggunakan hak pilih dengan cara tertentu, memilih calon tertentu, maupun tidak memilih calon tertentu. Dengan demikian, pembuktian unsur sengaja tidak dapat dilepaskan dari tujuan politik yang melekat pada perbuatan menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya.

Dalam konteks ini, unsur “sengaja” dalam ketentuan pidana politik uang memiliki kesesuaian konseptual dengan unsur “sengaja” dalam Pasal 73 UU Nomor 10 Tahun 2016. Namun demikian, standar pembuktiannya cenderung lebih ketat karena berimplikasi pada penjatuhan sanksi

¹²Khoiril Fahmi, “Problematika Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilihan Kepala Daerah,” *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 6, No. 2, (2017), h. 241.

¹³Budi Suhariyanto, *Tindak Pidana Pemilu dan Pilkada*, Jakarta: Sinar Grafika, 2018, h. 134.

¹⁴*Ibid.*, h. 139–142.

pidana yang bersifat represif dan membatasi kebebasan seseorang. Aparat penegak hukum tidak hanya harus membuktikan adanya perbuatan melawan hukum, tetapi juga harus membuktikan secara meyakinkan bahwa perbuatan tersebut dilakukan dengan niat politik tertentu sebagaimana dirumuskan dalam norma pidana.¹⁵

Permasalahan muncul ketika pembuktian unsur sengaja dalam konteks pidana harus dibangun dari fakta-fakta yang bersifat tidak langsung. Praktik politik uang jarang dilakukan secara terang-terangan dengan pernyataan eksplisit mengenai tujuan memengaruhi pilihan pemilih. Sebaliknya, perbuatan tersebut sering kali dibungkus dalam bentuk bantuan sosial, sumbangan pribadi, atau pemberian yang diklaim tidak memiliki kaitan dengan kontestasi Pilkada. Dalam kondisi demikian, penegak hukum dituntut untuk melakukan konstruksi pembuktian berdasarkan rangkaian peristiwa, waktu pelaksanaan, sasaran penerima, serta konteks politik yang melingkupi perbuatan tersebut.¹⁶

Selain itu, ketentuan pidana politik uang juga mengatur pertanggungjawaban pidana bagi pemilih yang dengan sengaja menerima pemberian atau janji sebagaimana dimaksud dalam ayat (1). Pengaturan ini menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang berupaya menekan praktik politik uang tidak hanya dari sisi pemberi, tetapi juga dari sisi penerima. Namun dalam praktik, pembuktian unsur sengaja pada pemilih

juga menghadapi hambatan serius. Penegak hukum harus membuktikan bahwa pemilih mengetahui dan menyadari bahwa pemberian atau janji tersebut dimaksudkan sebagai imbalan untuk memengaruhi pilihan politiknya. Pembuktian kesadaran subjektif pemilih ini sering kali menjadi lebih sulit dibandingkan pembuktian terhadap pemberi.¹⁷

Kesulitan pembuktian unsur sengaja, baik terhadap pemberi maupun penerima, berdampak langsung pada efektivitas penegakan hukum pidana politik uang. Meskipun norma pidana telah dirumuskan secara tegas dengan ancaman sanksi yang berat, penerapannya dalam praktik masih sangat terbatas. Banyak perkara politik uang yang tidak berlanjut ke tahap pemidanaan karena unsur sengaja dinilai tidak terpenuhi secara hukum, meskipun secara faktual perbuatan menjanjikan atau memberikan uang telah terjadi. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara tujuan normatif pembentuk undang-undang dan realitas penegakan hukum di lapangan.¹⁸

Dengan demikian, keterkaitan antara Pasal 73 dan ketentuan pidana politik uang yang diatur dalam Pasal 187A UU Nomor 10 Tahun 2016 memperlihatkan bahwa unsur "sengaja" merupakan titik krusial sekaligus titik lemah dalam penegakan hukum Pilkada. Tanpa pendekatan pembuktian yang lebih kontekstual dan progresif, unsur sengaja akan terus menjadi penghalang utama dalam menjerat pelaku politik uang secara efektif. Oleh karena itu, diperlukan penguatan penafsiran hukum dan

¹⁵Topo Santoso, *Op.Cit.*, h. 118.

¹⁶Feri Amsari, *Op.Cit.*, h.314.

¹⁷Khoirul Fahmi, *Op.Cit.*, h. 246.

¹⁸Achmad Edi Subiyanto, "Kelemahan Pengaturan Politik Uang dalam Undang-Undang Pilkada," *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 10, No. 2, (2019), h. 193–196.

konsistensi penegakan hukum agar ketentuan pidana politik uang tidak hanya bersifat simbolik, tetapi benar-benar mampu melindungi integritas dan keadilan dalam Pilkada.

III. Penutup

A. Kesimpulan

1. Pengaturan larangan politik uang dalam pemilihan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 73 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 memiliki fungsi penting sebagai instrumen hukum untuk menjaga integritas pelaksanaan Pilkada agar berlangsung secara jujur, adil, dan sesuai prinsip demokrasi. Larangan tersebut tidak hanya ditujukan kepada pasangan calon, tetapi juga diperluas kepada tim kampanye dan pihak lain yang memiliki keterkaitan dengan upaya pemenangan, sehingga bertujuan menutup celah praktik politik uang yang dilakukan melalui perantara. Meskipun secara normatif pengaturan ini telah cukup komprehensif, penerapannya menghadapi kendala karena penegakan hukum menuntut pembuktian tidak hanya atas terjadinya pemberian uang atau materi, tetapi juga keterkaitannya dengan pasangan calon yang diuntungkan. Hal ini menyebabkan pembuktian menjadi kompleks dan sering menjadi hambatan dalam penerapan sanksi, termasuk pembatalan pasangan calon. Dalam perspektif hukum Islam, praktik politik uang juga bertentangan dengan prinsip keadilan, amanah, dan kejujuran serta dapat dikategorikan sebagai risywah (suap), sehingga larangan dalam Pasal 73 sejalan dengan nilai-nilai syariat dalam menjaga kemurnian kedaulatan rakyat.
2. Frasa “pihak lain” dalam Pasal 73 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 memiliki peran penting dalam memperluas pertanggungjawaban hukum terhadap praktik politik uang, agar tidak hanya terbatas pada pasangan calon atau tim kampanye resmi, tetapi juga mencakup pihak-pihak yang bertindak untuk kepentingan pasangan calon. Namun, dalam praktik, pemaknaan frasa ini masih menimbulkan persoalan karena penegak hukum cenderung menggunakan pendekatan formal yang mensyaratkan adanya hubungan struktural atau administratif dengan pasangan calon. Kondisi tersebut menyebabkan pembuktian menjadi sulit, terutama ketika pelaku bertindak sebagai relawan atau pihak informal yang tidak memiliki hubungan resmi, tetapi secara nyata bekerja untuk memenangkan calon tertentu. Akibatnya, fokus pembuktian bergeser dari perbuatan politik uang itu sendiri kepada pembuktian hubungan antara pelaku dan pasangan calon, sehingga banyak pelanggaran sulit dijangkau oleh hukum.
3. Unsur “sengaja” merupakan unsur yang sangat menentukan dalam penegakan hukum terhadap tindak pidana politik uang pada pemilihan kepala daerah, karena menjadi dasar untuk menilai apakah suatu perbuatan dapat dikualifikasikan sebagai

pelanggaran administratif maupun tindak pidana. Pembuktian unsur ini menuntut adanya kehendak dan kesadaran pelaku bahwa pemberian uang atau materi lainnya dilakukan untuk memengaruhi pilihan politik pemilih. Namun, dalam praktik, pembuktian unsur sengaja sering menghadapi kesulitan karena perbuatan politik uang umumnya dilakukan secara terselubung dan dikemas dalam bentuk bantuan atau pemberian yang tidak secara eksplisit dikaitkan dengan kepentingan pemilihan. Kondisi tersebut menyebabkan banyak perkara tidak dapat diproses sampai tahap pemidanaan meskipun secara faktual terdapat tindakan pemberian uang kepada pemilih. Oleh karena itu, diperlukan penafsiran hukum yang lebih kontekstual, penguatan pembuktian, serta konsistensi aparat penegak hukum agar ketentuan pidana politik uang dalam Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dapat diterapkan secara efektif dalam menjaga integritas dan keadilan pelaksanaan pemilihan kepala daerah.

B. Saran

1. Pemerintah bersama lembaga penyelenggara dan penegak hukum pemilu perlu melakukan penguatan regulasi serta penyempurnaan mekanisme penegakan hukum terhadap politik uang dalam pemilihan kepala daerah, khususnya melalui penyederhanaan standar pembuktian

dan peningkatan koordinasi antar lembaga pengawas. Selain itu, diperlukan pendidikan politik yang berkelanjutan kepada masyarakat untuk menanamkan kesadaran bahwa praktik politik uang bertentangan dengan prinsip demokrasi dan nilai-nilai keadilan, amanah, serta kejujuran sebagaimana juga ditegaskan dalam perspektif hukum Islam.

2. Perlu adanya penegasan norma melalui revisi atau pedoman penafsiran yang lebih jelas terhadap frasa "pihak lain" dalam Pasal 73 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 agar tidak terbatas pada hubungan formal atau administratif semata, melainkan juga mencakup pihak-pihak yang secara faktual bertindak untuk kepentingan pasangan calon. Penegak hukum juga perlu menerapkan pendekatan pembuktian yang lebih substantif dan kontekstual sehingga praktik politik uang yang dilakukan melalui relawan atau pihak informal tetap dapat dijangkau oleh hukum.
3. Aparat penegak hukum perlu memperkuat metode pembuktian terhadap unsur "sengaja" melalui peningkatan kapasitas investigasi, pemanfaatan alat bukti tidak langsung, serta penyusunan pedoman teknis pembuktian yang lebih komprehensif dalam perkara politik uang. Di samping itu, diperlukan konsistensi penafsiran hukum oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum, kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan agar unsur kesengajaan dapat dibuktikan secara lebih efektif, sehingga ketentuan

pidana politik uang dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dapat diterapkan secara optimal untuk menjaga integritas pelaksanaan pemilihan kepala daerah.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua 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.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Edi Subiyanto, "Kelemahan Pengaturan Politik Uang dalam Undang-Undang Pilkada," *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 10, No. 2, (2019).
- Budi Suhariyanto, *Tindak Pidana Pemilu dan Pilkada*, Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Didik Supriyanto dan Topo Santoso, *Mendorong Pemilu Demokratis: Penegakan Hukum Pemilu*, Jakarta: Perludem, 2004.
- Feri Amsari, "Politik Uang dan Tantangan Penegakan Hukum Pemilu di Indonesia," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 14, No. 3, (2017).
- Firmansyah Arifin, "Politik Uang dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Implikasinya terhadap Demokrasi Lokal," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 22, No. 4, (2015).
- Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012.
- Juliansyah Noor, *Metodologi Penelitian*, Kencana, Jakarta, 2023.
- Khoirul Fahmi, "Problematika Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilihan Kepala Daerah," *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 6, No. 2, (2017).
- Muhammad Hashim Kamali, *Principles of Islamic Jurisprudence*, Cambridge: Islamic Texts Society, 2003.
- Saldi Isra, "Pemilihan Kepala Daerah dan Prinsip Kedaulatan Rakyat," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 8, No. 3, (2011).
- Topo Santoso, *Pemilu dan Penegakan Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press, 2011.
- Wahbah al-Zuhaylī, *Al-Fiqh al-Islāmī wa Adillatuhū*, Jilid 6, Damaskus: Dār al-Fikr, 1985.