Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari Jambi
Volume 26, Issue 03, Oktober 2026, 823-827
Webite: https://ji.unbari.ac.id, E-Mail: jiubj.unbari@gmail.com
e-ISSN: 2549-4236 (Online), p-ISSN: 1411-8939 (Print), DOI: 10.33087/jiubj.v26i3.6594

Dinamika Pengaturan Norma Politik Uang dalam Pemilihan Kepala Daerah: Analisis Yuridis dalam Perspektif Tujuan Hukum

M. Muslih
Fakultas Hukum Universitas Batanghari
Correspondence: muslih.ubr@gmail.com

ABSTRAK
Kedaulatan rakyat yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilaksanakan melalui pemilihan umum, termasuk pemilihan kepala daerah (pilkada), dengan berlandaskan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (*Luber Jurdil*). Aspek jujur dan adil sering terancam oleh praktik politik uang (*money politics*) yang mengganggu integritas proses demokratis. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dinamika pengaturan norma politik uang dalam pilkada sejak Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 hingga Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 serta menilai kesesuaiannya dengan tujuan hukum berdasarkan teori hukum etis dan utilitis. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan konseptual (*conceptual approach*). Bahan hukum primer berupa undang-undang pilkada beserta perubahannya, sedangkan bahan hukum sekunder berupa literatur dan jurnal yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan norma politik uang mengalami perkembangan progresif dalam cakupan subjek, tahapan, dan rumusan delik, namun masih memiliki kelemahan substansial, khususnya penyamaan sanksi antara pemberi dan penerima. Dari perspektif keadilan dan manfaat, komposisi norma yang ideal belum tercapai sehingga menghambat perwujudan pilkada yang jujur dan adil secara substantif.

Kata Kunci: politik uang, pemilihan kepala daerah, tujuan hukum, keadilan, manfaat

ABSTRACT
People's sovereignty as mandated by the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia is implemented through general elections, including regional head elections (pilkada), based on the principles of direct, general, free, secret, honest, and fair (Luber Jurdil). The principles of honesty and fairness are often threatened by the practice of money politics, which disrupts the integrity of the democratic process. This study aims to analyze the dynamics of the regulation of money politics norms in regional head elections from Law Number 32 of 2004 to Law Number 10 of 2016 and to assess their conformity with the purpose of law based on ethical and utilitarian legal theories. The research employs a normative juridical method with statutory and conceptual approaches. Primary legal materials consist of regional head election laws and their amendments, while secondary legal materials include relevant literature and journals. The results show that the regulation of money politics norms has developed progressively in terms of the scope of subjects, stages, and formulations of offenses; however, substantial weaknesses remain, particularly the equal sanctions imposed on both the giver and the receiver. From the perspectives of justice and utility, an ideal composition of norms has not yet been achieved, thereby hindering the substantive realization of honest and fair regional head elections.

Keywords: *money politics, regional head elections, purpose of law, justice, utility*

PENDAHULUAN

Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2). Pelaksanaan kedaulatan tersebut diwujudkan melalui pemilihan umum (*general election*), termasuk pemilihan kepala daerah (*regional head election* atau pilkada). Pasal 22E UUD 1945 menjadi landasan bagi pemilihan anggota lembaga legislatif, Pasal 6A bagi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, serta Pasal 18 ayat (4) bagi pemilihan gubernur, bupati, dan walikota. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tidak secara tegas mewajibkan pemilihan langsung oleh rakyat, melainkan mensyaratkan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis. Sifat demokratis ini dapat diwujudkan baik melalui pemilihan langsung maupun melalui pemilihan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang telah dipilih melalui pemilihan umum legislatif sebelumnya.

Dalam praktiknya, sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pilkada dilaksanakan secara langsung oleh rakyat. Pelaksanaan pilkada ini berpedoman pada asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (*Luber Jurdil*). Asas jujur dan adil (*honest and fair*) menjadi pilar utama yang kerap terancam oleh praktik politik uang (*money politics*). Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) mendefinisikan politik uang sebagai upaya langsung atau tidak langsung untuk memengaruhi penyelenggara pemilihan atau pemilih dengan imbalan berupa uang atau materi lainnya agar memilih atau tidak memilih calon tertentu, atau menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga suara menjadi tidak sah. Praktik ini secara langsung merusak integritas proses

demokratis dan menghambat perwujudan kedaulatan rakyat secara substansial.

Pengaturan pilkada sebelum tahun 2004 lebih bersifat rezim pemerintahan daerah dan dilaksanakan secara tidak langsung melalui DPRD. Pasca-reformasi, pengaturan norma politik uang mulai muncul secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, kemudian mengalami perubahan melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Secara keseluruhan, sejak reformasi telah lahir tiga undang-undang dengan lima kali perubahan yang mengatur norma politik uang dalam pilkada. Dinamika perubahan ini mencerminkan upaya pembentuk undang-undang untuk menyesuaikan regulasi dengan perkembangan sosial, ekonomi, dan politik yang sangat dinamis. Namun, apakah perubahan-perubahan tersebut telah menemukan komposisi yang ideal untuk mewujudkan tujuan hukum secara baik masih menjadi pertanyaan yang relevan.

Untuk menganalisis persoalan tersebut, penelitian ini menggunakan kerangka teori tujuan hukum gabungan (*combined theory of legal purpose*), yang merupakan titik temu antara teori hukum etis dan teori hukum utilitis. Teori hukum etis, yang dipelopori oleh Socrates, Plato, dan Aristoteles, memandang hukum sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan (Tanya, 2010). Socrates menekankan kebijaksanaan individu, Plato menekankan peran kaum aristokrat atau filsuf, sementara Aristoteles menghubungkan keadilan dengan rasa sosial etis yang melekat pada setiap warga negara dalam *polis* yang teratur dan rasional. Di sisi lain, teori hukum utilitis, yang antara lain dikembangkan oleh Jeremy Bentham dan Rudolf von Jhering, berorientasi pada manfaat atau kebahagiaan sebesar-besarnya bagi sebanyak mungkin orang (*the greatest happiness of the greatest number*) serta perlindungan kepentingan negara dan warganya (Ali, 2008). Bentham menekankan utilitarisme individual, sedangkan Jhering mengkritik pembentukan hukum secara spontan dari jiwa bangsa (*volksgeist*) dan menegaskan bahwa hukum harus disesuaikan dengan kepentingan negara.

Berdasarkan kerangka tersebut, hukum tidak cukup hanya mewujudkan keadilan, tetapi juga harus memberikan manfaat bagi subjek hukum. Perubahan sosial, ekonomi, dan politik yang dinamis telah memengaruhi norma hukum yang mengatur pilkada, khususnya norma politik uang. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perkembangan pengaturan norma hukum politik uang dalam pilkada serta menilai apakah pengaturan tersebut telah mampu mewujudkan tujuan hukum yang adil dan jujur. Secara lebih spesifik, penelitian ini menjawab dua rumusan masalah: (1) bagaimana dinamika pengaturan norma politik uang dalam undang-undang pilkada sejak Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 hingga Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016; dan (2) apakah pengaturan tersebut telah memenuhi tujuan hukum berdasarkan perspektif teori hukum etis dan utilitis, khususnya aspek keadilan dan manfaat.

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi teoretis berupa penguatan analisis yuridis normatif terhadap dinamika norma politik uang dalam perspektif tujuan hukum, serta kontribusi praktis berupa rekomendasi penyempurnaan regulasi agar lebih efektif mewujudkan asas jujur dan adil dalam pilkada. Berbeda dari kajian sebelumnya yang cenderung bersifat parsial atau hanya mendeskripsikan ketentuan sanksi, penelitian ini secara komprehensif menelusuri perubahan norma sejak reformasi dan mengevaluasinya secara kritis melalui lensa teori tujuan hukum gabungan.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*normative legal research*) atau penelitian doktrinal, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan kepustakaan hukum yang relevan dengan isu yang dikaji (Fajar & Achmad, 2010). Metode ini dipilih karena objek penelitian berfokus pada norma hukum positif yang mengatur politik uang dalam pemilihan kepala daerah, bukan pada perilaku empiris di lapangan. Penelitian normatif ini bertujuan untuk menelusuri, menganalisis, dan mengevaluasi dinamika pengaturan norma politik uang serta menilai kesesuaiannya dengan tujuan hukum berdasarkan teori hukum etis dan utilitis.

Pendekatan yang digunakan meliputi dua pendekatan utama. Pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu dengan menelaah secara sistematis seluruh undang-undang dan peraturan terkait yang mengatur pemilihan kepala daerah sejak Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, hingga Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu dengan mengkaji konsep-konsep hukum yang relevan, khususnya konsep kedaulatan rakyat, asas *Luber Jurdil*, politik uang (*money politics*), keadilan, dan manfaat hukum, yang kemudian dihubungkan dengan teori tujuan hukum gabungan.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer meliputi undang-undang pemilihan kepala daerah sebagaimana disebutkan di atas beserta perubahan-perubahannya, serta Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Bahan hukum sekunder meliputi buku-buku teks, artikel jurnal, dan tulisan ilmiah yang membahas teori tujuan hukum (etis dan utilitis), demokrasi elektoral, serta pengaturan politik uang dalam pilkada. Pengumpulan bahan hukum

dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menelusuri dokumen resmi, literatur akademik, dan basis data jurnal yang relevan.

Analisis data dilakukan secara deskriptif-analitis (*descriptive-analytical*). Bahan hukum yang terkumpul diolah dengan cara mendeskripsikan isi norma secara sistematis, kemudian dianalisis secara kualitatif untuk menemukan pola perkembangan, kekuatan, kelemahan, serta kesesuaiannya dengan tujuan hukum yang berorientasi pada keadilan (perspektif teori etis) dan manfaat (perspektif teori utilitis). Hasil analisis selanjutnya digunakan untuk menjawab rumusan masalah dan merumuskan kesimpulan serta rekomendasi penyempurnaan norma.

Pendekatan dan metode ini diharapkan mampu menghasilkan analisis yuridis yang komprehensif, objektif, dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, sekaligus memberikan kontribusi bagi pengembangan hukum pemilu di Indonesia.

HASIL

Pengaturan Norma Politik Uang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan regulasi pertama yang mengatur pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Pengaturan politik uang tercantum dalam Pasal 82, Pasal 84, dan Pasal 86. Pasal 82 ayat (2) secara tegas melarang pemberian uang atau barang kepada pemilih untuk memengaruhi pilihan. Pasal 84 mengatur tata cara pemungutan suara yang wajib bebas dari tekanan, sedangkan Pasal 86 menetapkan sanksi pidana bagi pelaku yang melakukan pelanggaran tersebut.

Kekuatan pengaturan ini terletak pada keberaniannya mengkriminalisasi politik uang pada masa awal penerapan pilkada langsung. Namun, terdapat beberapa kelemahan substansial. *Pertama*, sanksi hanya diancamkan kepada pemberi atau tim sukses, sementara penerima tidak diancam pidana. *Kedua*, ruang lingkup pelanggaran terbatas pada tahap pemungutan suara, sehingga praktik politik uang pada tahap kampanye atau masa tenang tidak terakomodasi secara memadai. *Ketiga*, ancaman pidana relatif ringan dan tidak dibedakan berdasarkan intensitas atau dampak pelanggaran.

Dari perspektif teori hukum etis, pengaturan ini belum sepenuhnya mewujudkan keadilan karena tidak memperlakukan subjek hukum secara proporsional (Tanya, 2010). Penerima yang turut serta dalam transaksi tidak dikenai tanggung jawab, padahal keadilan menuntut adanya tanggung jawab bersama. Dari sisi teori utilitis, manfaat hukum bagi kepentingan publik juga belum optimal karena regulasi yang terbatas justru membuka celah bagi praktik politik uang yang lebih luas pada tahapan lain.

Pengaturan Norma Politik Uang dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota membawa perubahan signifikan. Norma politik uang diatur dalam Pasal 47, Pasal 73, Pasal 75, dan Pasal 76. Pasal 73 secara eksplisit melarang setiap orang yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih. Penerima juga diancam dengan sanksi pidana yang sama dengan pemberi. Ancaman pidana diperberat menjadi paling singkat 36 bulan dan paling lama 72 bulan, serta denda paling sedikit Rp200 juta dan paling banyak Rp1 miliar.

Pengaturan ini menunjukkan kemajuan karena memperluas cakupan subjek (termasuk penerima) dan memperberat sanksi. Namun, masih terdapat kelemahan. Ancaman pidana bagi pemberi dan penerima disamakan tanpa mempertimbangkan perbedaan peran dan tingkat kesalahan. Selain itu, frasa "menjanjikan atau memberikan" belum sepenuhnya mencakup praktik memengaruhi pemilih tanpa janji atau pemberian yang bersifat langsung. Dari perspektif keadilan (teori etis), penyamaan sanksi berpotensi menimbulkan ketidakadilan karena penerima yang berada pada posisi lebih lemah tidak dibedakan dari pemberi yang memiliki sumber daya dan inisiatif. Dari sisi manfaat (teori utilitis), sanksi yang berat diharapkan memberikan efek jera, namun penyamaan ancaman justru dapat menghambat penegakan hukum karena kesulitan pembuktian dan keengganan penerima untuk melaporkan.

Pengaturan Norma Politik Uang dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 sebagai perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 menempatkan pengaturan politik uang pada Pasal 73. Ancaman pidana diturunkan menjadi paling singkat 24 bulan dan paling lama 72 bulan, dengan denda paling sedikit Rp200 juta dan paling banyak Rp1 miliar. Penerima tetap diancam dengan sanksi yang sama. Pasal ini juga menambahkan larangan bagi pasangan calon atau tim kampanye untuk menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya.

Perubahan ini mencerminkan upaya penyesuaian, namun tetap mempertahankan kelemahan mendasar berupa penyamaan sanksi antara pemberi dan penerima. Penurunan batas minimal pidana dari 36 bulan menjadi 24 bulan dapat dipandang sebagai pelemahan efek jera. Dari perspektif teori hukum etis, keadilan belum terwujud secara proporsional karena tidak ada diferensiasi tanggung jawab berdasarkan peran. Dari sisi teori utilitis, manfaat bagi penegakan hukum dan pencegahan praktik politik uang juga belum optimal

karena struktur sanksi yang tidak proporsional berpotensi mengurangi efektivitas penindakan.

Pengaturan Norma Politik Uang dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sebagai perubahan kedua menempatkan norma politik uang dalam Pasal 73. Pengaturan ini memperluas cakupan dengan melarang setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi pemilih, baik secara langsung maupun tidak langsung. Penerima tetap diancam dengan sanksi pidana yang sama. Ancaman pidana dipertahankan pada kisaran 24 hingga 72 bulan penjara dan denda Rp200 juta hingga Rp1 miliar.

Kekuatan pengaturan ini terletak pada perluasan rumusan delik yang mencakup pengaruh tanpa harus ada janji atau pemberian yang bersifat eksplisit. Namun, kelemahan utama tetap pada penyamaan sanksi antara pemberi dan penerima. Dari perspektif keadilan (teori etis), penyamaan ancaman tidak sesuai dengan prinsip proporsionalitas dan tanggung jawab berbeda berdasarkan peran dan intensitas kesalahan. Dari sisi manfaat (teori utilitis), regulasi yang lebih luas diharapkan memberikan manfaat lebih besar bagi integritas pilkada, tetapi struktur sanksi yang tidak proporsional justru dapat mengurangi efektivitas penegakan hukum dan menghambat tercapainya manfaat maksimal bagi masyarakat.

Analisis Kritis Dinamika Pengaturan Norma Politik Uang dalam Perspektif Tujuan Hukum

Secara keseluruhan, pengaturan norma politik uang dalam pilkada sejak Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 hingga Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menunjukkan perkembangan yang progresif. Cakupan subjek, tahapan, dan rumusan delik semakin diperluas, serta ancaman sanksi diperberat pada beberapa periode. Namun, perubahan tersebut belum sepenuhnya mencapai komposisi yang ideal untuk mewujudkan tujuan hukum secara baik.

Dari perspektif teori hukum etis, keadilan belum terwujud secara optimal karena penyamaan sanksi antara pemberi dan penerima mengabaikan prinsip proporsionalitas dan tanggung jawab berdasarkan peran. Penerima yang sering berada pada posisi lemah seharusnya dikenai ancaman yang lebih ringan agar sesuai dengan rasa keadilan. Dari perspektif teori hukum utilitis, manfaat hukum bagi pencegahan politik uang dan perlindungan kepentingan publik juga belum maksimal. Struktur sanksi yang tidak proporsional berpotensi menghambat penegakan hukum, mengurangi efek jera yang efektif, dan pada akhirnya mengurangi manfaat bagi terwujudnya pilkada yang jujur dan adil.

Dengan demikian, meskipun arah perubahan regulasi sudah menuju kondisi yang lebih baik, masih terdapat kelemahan substansial yang menjadi hambatan bagi tercapainya tujuan hukum, khususnya aspek keadilan dan manfaat. Penyempurnaan ke depan perlu mempertimbangkan diferensiasi sanksi yang proporsional serta penguatan mekanisme penegakan hukum agar norma politik uang benar-benar mampu mendukung perwujudan kedaulatan rakyat secara substantif.

SIMPULAN

Berdasarkan analisis yuridis terhadap dinamika pengaturan norma politik uang dalam pemilihan kepala daerah, dapat disimpulkan bahwa perkembangan regulasi sejak Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 hingga Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menunjukkan arah yang progresif. Cakupan subjek, tahapan pelanggaran, serta rumusan delik semakin diperluas, sementara ancaman sanksi pada beberapa periode diperberat. Perubahan tersebut mencerminkan upaya pembentuk undang-undang untuk menyesuaikan norma dengan dinamika sosial, ekonomi, dan politik guna melindungi asas jujur dan adil (*honest and fair*) dalam pilkada.

Namun, pengaturan yang ada belum sepenuhnya menemukan komposisi yang ideal untuk mewujudkan tujuan hukum secara baik. Dari perspektif teori hukum etis, keadilan belum terwujud secara optimal karena penyamaan sanksi antara pemberi dan penerima mengabaikan prinsip proporsionalitas serta perbedaan peran dan tingkat kesalahan. Penerima yang sering berada pada posisi lebih lemah seharusnya dikenai ancaman yang lebih ringan agar sesuai dengan rasa keadilan. Dari perspektif teori hukum utilitis, manfaat hukum bagi pencegahan politik uang dan perlindungan kepentingan publik juga belum maksimal. Struktur sanksi yang tidak proporsional berpotensi menghambat efektivitas penegakan hukum, mengurangi efek jera yang tepat sasaran, dan pada akhirnya mengurangi manfaat bagi terwujudnya pilkada yang jujur dan adil.

Dengan demikian, meskipun arah perubahan regulasi sudah menuju kondisi yang lebih baik, masih terdapat kelemahan substansial yang menjadi hambatan bagi tercapainya tujuan hukum, khususnya aspek keadilan dan manfaat. Penyempurnaan ke depan perlu mempertimbangkan diferensiasi sanksi yang proporsional antara pemberi dan penerima, penguatan rumusan delik yang lebih jelas, serta penguatan mekanisme penegakan hukum agar norma politik uang benar-benar mampu mendukung perwujudan kedaulatan rakyat secara substantif.

DAFTAR PUSTAKA

Ali, A. (2008). *Menguak tabir hukum*. Ghalia Indonesia.

Fajar, M., & Achmad, Y. (2010). *Dualisme penelitian hukum normatif dan empiris*. Pustaka Pelajar.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Tanya, B. L. (2010). *Teori hukum: Strategi tertib manusia lintas ruang dan generasi*. Gentha Publishing.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang 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.

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.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.