

Penindakan Hukum Terhadap Politik Uang pada Pemilu di Indonesia Tidak Menimbulkan Efek Jera

Anis Fauzan¹, Kaharuddin²

^{1,2}Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta, Indonesia

E-mail: anies.fauzan22@gmail.com¹ Kaharuddin@upnvj.ac.id²

Article History:

Received: 11 November 2025

Revised: 27 November 2025

Accepted: 06 Desember 2025

Keywords: Politik Uang, Efek Jera, Penindakan Hukum, Sentra Gakkumdu, Demokrasi Indonesia.

Abstract: Politik uang (*money politics*) merupakan perbuatan yang mempunyai daya rusak cukup tinggi terhadap integritas Pemilihan Umum (Pemilu) dan kualitas demokrasi di Indonesia. Meskipun telah diatur sebagai tindak pidana dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, penindakan hukum terhadap praktik ini secara empiris dinilai gagal menciptakan efek jera (*deterrent effect*) yang signifikan. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor penyebab tidak efektifnya penindakan hukum politik uang, terutama yang berkaitan dengan substansi, struktur, dan budaya hukum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kendala utama meliputi rumusan delik yang multitafsir, kesulitan pembuktian di lapangan, kelemahan koordinasi antar lembaga Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu), serta tingginya toleransi sosial dan pragmatisme politik di tingkat pemilih. Implikasi dari tidak adanya efek jera ini adalah terus berlanjutnya praktik klientelisme, korupsi elektoral, dan delegitimasi institusi demokrasi. Penelitian ini merekomendasikan perlunya revisi regulasi untuk memperjelas dan memperberat sanksi, penguatan independensi dan kapasitas Gakkumdu, serta revitalisasi pendidikan politik untuk meningkatkan kesadaran hukum masyarakat..

PENDAHULUAN

Pemilihan Umum (Pemilu) yang berintegritas merupakan prasyarat fundamental bagi terwujudnya demokrasi yang berkeadilan dan bermartabat. Dalam konteks Indonesia, setiap siklus Pemilu—baik legislatif, eksekutif, maupun pemilihan kepala daerah senantiasa diwarnai oleh maraknya praktik politik uang (*money politics*). Fenomena ini, yang sering disebut sebagai "korupsi elektoral", telah menjadi ancaman serius terhadap integritas proses demokrasi dan kualitas representasi politik di Indonesia. Tulisan ini akan berfokus kepada politik uang dalam pemilu legislatif sebagaimana telah diatur sanksinya dalam UU No 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Namun, kendati regulasi telah ada, data kasus yang diproses dan sanksi yang dijatuhkan oleh Sentra Gakkumdu (Badan Pengawas Pemilu/Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan) menunjukkan jumlah yang relatif kecil dibandingkan dengan meluasnya fenomena politik uang di

lapangan. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan kritis: Mengapa penindakan hukum politik uang di Indonesia tidak mampu menghasilkan efek jera?

Data terbaru menunjukkan bahwa praktik politik uang justru mengalami peningkatan dalam beberapa tahun terakhir. Survei Indikator Politik Indonesia mencatat ada 35 persen responden yang menentukan pilihannya karena uang di Pemilu 2024, meningkat dari 28 persen pada Pemilu 2019. (Adyatama, 2024) Lebih mengkhawatirkan lagi, jumlah masyarakat yang menganggap politik uang tidak wajar menurun dari 67 persen pada 2019 menjadi hanya 49,6 persen pada 2024. Fenomena ini mengindikasikan terjadinya normalisasi praktik politik uang di kalangan masyarakat, yang pada gilirannya semakin mempersulit upaya pemberantasannya.

Dalam Pilkada serentak 2024, Bawaslu mengidentifikasi 130 kasus dugaan politik uang yang terjadi selama masa tenang hingga hari pemungutan suara. (CNN Indonesia, 2023) Kasus-kasus tersebut tersebar di berbagai provinsi, dengan lima provinsi yang masuk kategori kerawanan tinggi praktik politik uang adalah Maluku Utara, Lampung, Jawa Barat, Banten, dan Sulawesi Utara. (Liputan6, 2024a) Dari jumlah tersebut, 71 dugaan peristiwa pembagian uang terjadi pada masa tenang dan 8 dugaan pembagian uang terjadi pada tahapan pemungutan suara. (Liputan6, 2024b)

Politik uang pada hakikatnya merupakan pemberian atau janji memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih dengan tujuan mempengaruhi penggunaan hak pilih mereka sesuai dengan kehendak pemberi. Praktik ini tidak hanya merusak prinsip kebebasan memilih, tetapi juga memicu lingkaran setan korupsi di kemudian hari. Para pejabat yang terpilih melalui politik uang cenderung berupaya mengembalikan modal politik mereka melalui praktik korupsi selama masa jabatan, sehingga politik uang dijuluki sebagai "induk dari korupsi" (*mother of corruption*).

Menyadari bahaya tersebut, pembuat undang-undang telah mengatur politik uang sebagai tindak pidana dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Pasal 278 ayat (2), Pasal 280 ayat (1) huruf j, Pasal 284, Pasal 286 ayat (1), Pasal 515, dan Pasal 523 UU Pemilu secara tegas melarang para calon dan partai politik untuk menjanjikan atau memberi imbalan uang kepada pemilih. Sanksi pidana yang diancamkan pun tidak ringan, yakni pidana penjara paling lama 4 tahun dan denda paling banyak Rp48.000.000,00.

Namun demikian, kendati regulasi telah ada dan ancaman sanksi telah ditetapkan, realitas di lapangan menunjukkan gambaran yang jauh dari harapan. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) mencatat telah menyidangkan 31 perkara politik uang pada tahapan Pemilu dan Pilkada 2024, (Liputan6, 2024b) sementara data tren putusan tindak pidana pemilihan tahun 2020 menunjukkan bahwa dari 182 kasus tindak pidana pemilihan yang terjadi, hanya 161 perkara yang masuk ke Pengadilan Negeri. (Antara News, 2024) Kesenjangan antara jumlah dugaan kasus di lapangan dan yang berhasil diproses secara hukum menunjukkan adanya kesenjangan yang signifikan antara norma hukum dan realitas penegakan.

Lebih lanjut, penelitian menunjukkan bahwa penerapan sanksi belum sepenuhnya efektif karena ringannya hukuman dan inkonsistensi dalam penerapannya. (Hidayatullah, 2024) Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) yang terdiri dari Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan, meskipun telah menjalankan mekanisme penegakan hukum secara terstruktur, masih menghadapi kendala berupa regulasi yang kurang tegas serta celah hukum yang memungkinkan praktik politik uang tetap berlangsung. (Kalia & Hendra, 2024) Ketiga lembaga dalam Gakkumdu harus menyepakati adanya unsur politik uang dalam sebuah kasus, namun mereka memiliki pandangan berbeda dalam memahami politik uang, sehingga jika ada satu pihak saja yang menyatakan tidak memenuhi unsur politik uang, kasus tersebut tidak dapat ditindaklanjuti. (Adyatama, 2024)

Kesenjangan ini menimbulkan pertanyaan mendasar: mengapa penindakan hukum terhadap politik uang di Indonesia tidak mampu menghasilkan efek jera (*deterrent effect*) yang signifikan?

Kegagalan menciptakan efek jera ini menimbulkan implikasi yang sangat serius. Praktik politik uang terus berlanjut dari satu siklus pemilu ke siklus berikutnya, mengukuhkan budaya klientelisme dalam politik Indonesia. Jumlah pemilih yang menolak politik uang bahkan menurun dari 9,8 persen pada Pemilu 2019 menjadi hanya 8 persen pada Pemilu 2024, (Universitas Andalas, 2024) menunjukkan bahwa upaya pemberantasan politik uang belum memberikan dampak yang diharapkan. Pemilih yang seharusnya memilih berdasarkan rasionalitas dan hati nurani justru terperangkap dalam pragmatisme elektoral. Kualitas kepemimpinan yang dihasilkan pun menjadi dipertanyakan, karena legitimasi mereka dibangun bukan atas dasar program dan visi yang jelas, melainkan atas dasar transaksional yang merusak esensi demokrasi itu sendiri.

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan menganalisis secara mendalam faktor-faktor penyebab tidak efektifnya penindakan hukum terhadap politik uang dalam menghasilkan efek jera. Dengan mengadopsi pendekatan sosio-legal, penelitian ini akan mengkaji kesenjangan antara norma hukum dan realitas penegakan melalui tiga dimensi utama: substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Ketiga dimensi ini dipilih karena mampu menangkap kompleksitas permasalahan secara holistik mulai dari kelemahan regulasi, kendala kelembagaan, hingga faktor sosial-budaya yang mengganggu praktik politik uang. Tujuannya adalah untuk merumuskan rekomendasi kebijakan yang konkret untuk memperkuat *deterrence effect* dalam penindakan politik uang.

Melalui analisis kualitatif-deskriptif terhadap regulasi, putusan pengadilan, laporan Bawaslu, serta literatur akademik terkait, penelitian ini diharapkan dapat merumuskan rekomendasi kebijakan yang konkret dan aplikatif untuk memperkuat efek jera dalam penindakan politik uang. Rekomendasi tersebut tidak hanya menyentuh aspek revisi regulasi dan penguatan kelembagaan, tetapi juga strategi transformasi budaya hukum masyarakat melalui pendidikan politik yang sistematis.

Urgensi penelitian ini semakin nyata mengingat politik uang bukan sekadar persoalan hukum teknis, melainkan persoalan yang mengancam masa depan demokrasi Indonesia. Tanpa upaya serius untuk memberantas praktik ini, Indonesia berisiko terjebak dalam siklus kepemimpinan yang tidak berkualitas, ketimpangan sosial yang berkelanjutan, dan delegitimasi institusi demokrasi yang semakin parah. Oleh karena itu, kajian mendalam tentang mengapa penindakan hukum gagal menciptakan efek jera menjadi sangat krusial sebagai basis perumusan solusi yang lebih efektif ke depan.

METODE PENELITIAN

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang menggunakan pendekatan *socio-legal* (*socio-legal research*). Pendekatan ini dipilih karena permasalahan politik uang tidak cukup hanya dianalisis dari perspektif dogmatik hukum (normatif) semata, melainkan perlu dilihat kaitan timbal baliknya dengan aspek sosial kemasyarakatan. Penelitian ini tidak hanya mengkaji hukum sebagai seperangkat aturan perundang-undangan (*law in books*), tetapi juga hukum sebagai perilaku sosial yang hidup di masyarakat (*law in action*).

Melalui pendekatan ini, peneliti mengkaji kesenjangan (*gap*) antara idealisme regulasi yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dengan realitas penegakan hukum di lapangan. Fokus analisis diletakkan pada bekerjanya hukum di dalam masyarakat, khususnya terkait efektivitas penindakan pelanggaran politik uang oleh Sentra Gakkumdu.

2. Sumber Data

Penelitian ini bertumpu pada data sekunder yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan (*library research*), yang diklasifikasikan ke dalam tiga bahan hukum utama:

- a. Bahan Hukum Primer: Merupakan regulasi yang memiliki kekuatan mengikat, yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (khususnya pasal-pasal pidana pemilu), Peraturan Bawaslu Nomor 3 Tahun 2023 tentang Sentra Gakkumdu, serta putusan-putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht*) terkait kasus politik uang.
- b. Bahan Hukum Sekunder: Merupakan bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, meliputi buku-buku teks hukum pidana dan pemilu, jurnal-jurnal akademik terakreditasi, serta laporan kinerja tahunan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) RI maupun data penanganan perkara dari Sentra Gakkumdu.
- c. Bahan Hukum Tersier: Merupakan bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti Kamus Hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.

3. Teknik Pengumpulan dan Analisis Data

Data yang terkumpul kemudian dianalisis secara kualitatif-deskriptif. Analisis ini tidak menggunakan angka-angka statistik sebagai tolak ukur utama, melainkan mendeskripsikan fenomena hukum secara mendalam. Pisau analisis yang digunakan adalah Teori Sistem Hukum (*Legal System Theory*) dari Lawrence M. Friedman yang membedah efektivitas hukum ke dalam tiga elemen: Substansi Hukum (*Legal Substance*), Struktur Hukum (*Legal Structure*), dan Budaya Hukum (*Legal Culture*). Ketiga elemen ini digunakan untuk mengevaluasi apakah prinsip-prinsip efek jera yakni kepastian (*certainty*), kecepatan (*celerity*), dan keparahan (*severity*) sanksi—telah terpenuhi dalam penegakan hukum pemilu di Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kesenjangan dalam Substansi Hukum: Problem Delik dan Sanksi

Substansi hukum merupakan pondasi utama dalam penegakan hukum terhadap politik uang. Namun, analisis terhadap regulasi yang ada menunjukkan adanya berbagai kelemahan mendasar yang menyebabkan penindakan hukum tidak menghasilkan efek jera yang diharapkan. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mengatur sanksi pidana terhadap pelaku politik uang dalam Pasal 523 dengan tiga kategori berdasarkan waktu terjadinya pelanggaran. Pada masa kampanye, sanksi yang diancamkan adalah pidana penjara paling lama 2 tahun dan denda paling banyak Rp24 juta. (Becker, 1968) Sementara pada masa tenang, sanksi ditingkatkan menjadi pidana penjara paling lama 4 tahun dan denda paling banyak Rp48 juta, sedangkan pada hari pemungutan suara, pelaku dapat dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 tahun dan denda paling banyak Rp36 juta. Besaran sanksi ini dinilai sangat tidak sebanding dengan keuntungan politik yang dapat diperoleh dari kemenangan dalam pemilu. Dengan biaya politik yang mencapai miliaran rupiah untuk satu kursi legislatif, ancaman denda puluhan juta rupiah tidak memberikan efek deterrence yang memadai. Hal ini sejalan dengan teori ekonomi kejahatan yang dikemukakan Becker (1968), bahwa efektivitas sanksi pidana bergantung pada keparahan hukuman yang cukup untuk membuat biaya kejahatan lebih tinggi dari manfaatnya.

Ketidakseimbangan antara sanksi dan keuntungan politik ini menciptakan kalkulasi rasional di kalangan calon yang berniat melakukan politik uang. Meskipun sudah ada peraturan yang melarang politik uang, implementasinya masih kurang efektif karena beberapa faktor antara lain kurangnya pengawasan yang ketat, lemahnya penegakan hukum, dan rendahnya kesadaran masyarakat tentang dampak negatif politik uang, serta hukuman yang dijatuhkan seringkali tidak memberikan efek jera bagi pelaku. (Antara News, 2024) Peraturan regulasi dalam Undang-Undang

Nomor 7 Tahun 2017 masih belum efektif dalam mencegah politik uang karena masih terdapatnya beberapa kelemahan dan celah serta diperlukannya penyempurnaan regulasi dan penguatan penegak hukum untuk meningkatkan efektivitas pengaturan politik uang. (Hasbi & Ali, 2020) Ketidaktegasan dalam penerapan sanksi membuka ruang bagi hakim untuk menjatuhkan sanksi yang sangat ringan, bahkan mendekati minimum, yang semakin mengurangi efek jera.

Salah satu sanksi yang sebenarnya paling ditakuti oleh peserta pemilu adalah sanksi administratif berupa diskualifikasi atau pembatalan sebagai calon. Pasal 286 UU Pemilu menyebutkan bahwa pasangan calon atau calon anggota legislatif yang terbukti melakukan pelanggaran berdasarkan rekomendasi Bawaslu dapat dikenai sanksi administratif pembatalan sebagai calon, namun pelanggaran dimaksud harus terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif. Persyaratan terstruktur, sistematis, dan masif (TSM) inilah yang menjadi hambatan terbesar dalam penerapan sanksi diskualifikasi. Dalam praktik, sangat sulit membuktikan bahwa politik uang dilakukan secara TSM karena memerlukan bukti yang sangat kuat mengenai keterlibatan organisasi kampanye secara menyeluruh, adanya pola yang sistematis, dan cakupan yang luas. Akibatnya, hampir tidak ada calon yang berhasil didiskualifikasi karena politik uang, meskipun prakteknya sangat meluas di lapangan.

Kesulitan pembuktian merupakan kendala substansial lain dalam penindakan politik uang. Praktik politik uang, terutama di masa tenang, sering diibaratkan sebagai "bau kentut"—tercium keberadaannya namun sangat sulit untuk menangkap pelakunya dan menghadirkan alat bukti yang memadai di persidangan. Anggota Bawaslu DKI Jakarta menyatakan ada potensi pelanggaran pilkada berupa politik uang pada masa tenang Pilkada 2024, dan Bawaslu melakukan patroli untuk mengantisipasi praktik politik uang selama 24 jam untuk mendeteksi potensi kerawanan. (Hidayatullah, 2024) Transaksi pemberian uang terkadang tidak dilakukan calon secara langsung tetapi melalui perantara tim sukses atau pihak-pihak yang berkepentingan dengan berbagai modus seperti melalui acara pengajian, wiridan, PKK di RT/RW, atau acara sosial yang dikemas dengan kehadiran calon, dengan dalih pemberian uang transportasi. Jika pemberian didalihkan sebagai ganti transportasi dan pada saat kejadian sang calon tidak menyinggung visi-misi serta tidak mengajak untuk memilih dirinya, maka konteks pembagian tersebut sulit didakwakan sebagai politik uang.

Kendala lain yang sangat signifikan adalah sulitnya Bawaslu menghadirkan saksi, karena umumnya orang yang mengetahui praktik politik uang tidak bersedia bersaksi karena khawatir menyinggung pelaku yang dikenalnya. Lemahnya koordinasi antar lembaga penegak hukum, keterbatasan sumber daya manusia, dan intervensi politik menghambat penegakan hukum yang efektif, sementara penerimaan politik uang oleh masyarakat di wilayah pedesaan akibat minimnya pendidikan politik memperparah permasalahan. (Liputan6, 2024b) Sebagian masyarakat menganggap politik uang sebagai sesuatu yang lumrah, sehingga tidak ada kemauan untuk melaporkan atau menjadi saksi. Politik uang merupakan bagian dari skandal korupsi pemilu dan isu penting diantara pelanggaran pemilu lainnya, di mana praktik ini tidak hanya sekedar beli suara, tetapi keseluruhan praktik dalam setiap tahapan pemilu yang dapat dipengaruhi oleh uang sehingga diuntungkannya salah satu partai politik atau kandidat. (Liputan6, 2024b) Kesulitan pembuktian juga berkaitan dengan keterbatasan waktu penindakan, di mana rapat yang melibatkan Jaksa dan Penyidik dalam Sentra Gakkumdu dihadapkan pada hambatan untuk menghadirkan minimal dua alat bukti, dan penyidik akan menolak melanjutkan kasus bila dua alat bukti berupa dua saksi dan barang bukti tidak dapat dihadirkan bersamaan.

Kelemahan substansial lainnya terletak pada pembatasan subjek hukum pelaku politik uang. Dalam UU Pemilu Nomor 7 Tahun 2017, subjek pelaku tindak pidana politik uang pada masa

kampanye dan masa tenang hanya tim kampanye atau pelaksana kampanye, sementara pada hari pemungutan suara baru unsurnya menjadi "setiap orang". Hal ini berdampak pada tidak terjeratnya pelaku yang di luar kategori pelaksana, peserta, atau tim kampanye pada saat melakukan politik uang selama tahapan kampanye dan masa tenang. Pembatasan subjek hukum ini menciptakan celah hukum yang dapat dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang ingin melakukan politik uang namun tidak terdaftar secara resmi sebagai tim kampanye. Perbedaan signifikan lainnya adalah dalam UU Pilkada baik pemberi maupun penerima politik uang sama-sama bisa dihukum, sementara dalam UU Pemilu hanya pemberi yang bisa dijerat. Ketidadaan sanksi bagi penerima politik uang dalam konteks Pemilu menghilangkan salah satu pilar penting dalam pencegahan, yakni menciptakan risiko bagi kedua belah pihak yang terlibat dalam transaksi politik uang.

Berbagai kelemahan substansial ini secara kumulatif menciptakan situasi di mana pelaku politik uang dapat melakukan kalkulasi rasional bahwa risiko tertangkap rendah, sanksi yang dijatuhkan ringan, dan kemungkinan didiskualifikasi sangat kecil. Kondisi ini bertentangan dengan tiga prinsip dasar efek jera yang dikemukakan oleh Becker (1968), yakni kepastian (*certainty*), kecepatan (*celerity*), dan keparahan (*severity*) sanksi. Dari aspek kepastian, kesulitan pembuktian dan terbatasnya subjek hukum membuat kepastian pelaku akan dihukum menjadi sangat rendah. Dari aspek keparahan, besaran sanksi yang tidak sebanding dengan keuntungan politik membuat sanksi tidak memberikan efek deterrence yang memadai. Sementara dari aspek kecepatan, batasan waktu yang ketat dan kompleksitas koordinasi Gakkumdu menyebabkan banyak kasus tidak dapat diproses dengan cepat atau bahkan gugur di tengah jalan. Data menunjukkan bahwa jumlah pemilih yang menolak politik uang menurun dari 9,8 persen pada Pemilu 2019 menjadi hanya 8 persen pada Pemilu 2024, sementara jumlah pemilih yang menentukan pilihannya karena uang meningkat dari 28 persen menjadi 35 persen. (Bawaslu Riau, 2024) Kesenjangan antara praktik yang meluas dan penindakan yang minimal ini mengonfirmasi bahwa substansi hukum yang ada belum mampu menciptakan efek jera. Tanpa revisi mendasar terhadap rumusan delik, peningkatan sanksi, dan penyederhanaan mekanisme pembuktian, praktik politik uang akan terus berlanjut sebagai "normal baru" dalam setiap siklus pemilu di Indonesia.

2. Kelemahan Struktur Hukum: Diskoordinasi Gakkumdu

Dalam perspektif sistem hukum Lawrence M. Friedman, struktur hukum (*legal structure*) merujuk pada kerangka institusional yang menopang bekerjanya hukum, termasuk hierarki lembaga dan mekanisme penegakan hukum itu sendiri. (Al Kautsar & Muhammad, 2022) Dalam konteks penanganan tindak pidana pemilu, struktur ini termanifestasi dalam Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) yang terdiri dari Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan. Secara teoritis, pembentukan Gakkumdu dimaksudkan untuk menciptakan *Integrated Criminal Justice System* yang efisien guna memangkas birokrasi penanganan perkara yang dibatasi waktu singkat. Namun, realitas empiris menunjukkan bahwa struktur ini justru menjadi titik lemah (*bottleneck*) yang signifikan.

Permasalahan mendasar dalam struktur Gakkumdu berakar pada disparitas pemahaman konseptual mengenai definisi *Tindak Pidana Pemilihan Umum* itu sendiri. Terdapat dikotomi interpretasi yang tajam antara tindak pidana umum (*commune strafrecht*) dengan tindak pidana pemilu (*lex specialis*). Secara yuridis, tindak pidana pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 mensyaratkan adanya unsur elektoral yang spesifik; artinya, suatu perbuatan melawan hukum yang terjadi pada masa tahapan pemilu tidak serta-merta dapat dikategorikan sebagai tindak pidana pemilu jika tidak bersinggungan langsung dengan integritas penyelenggaraan pemilu. Perbedaan tafsir ini menjadi kendala serius ketika masing-masing institusi dalam Gakkumdu menggunakan "kacamata" pedoman internalnya sendiri. Kepolisian dan

Kejaksaan cenderung menerapkan penafsiran tekstual yang kaku—bahwa unsur pemilu harus terpenuhi secara eksplisit, sementara pengawas pemilu seringkali melihat konteks dampak perbuatan tersebut terhadap keadilan pemilu.

Implikasi dari fragmentasi pemahaman ini adalah lemahnya penegakan hukum akibat ketiadaan kesepahaman kolektif (*collective agreement*) dalam Gakkumdu. Mengingat mekanisme pengambilan keputusan di Gakkumdu bersifat kolektif-kolegial, penetapan suatu kasus sebagai dugaan tindak pidana pemilu mensyaratkan persetujuan mutlak dari ketiga institusi. Apabila satu pihak saja (misalnya Jaksa atau Polisi) berbeda pendapat dan menyatakan unsur elektoral tidak terpenuhi, maka laporan atau temuan tersebut akan kandas di meja pembahasan dan tidak dapat ditindaklanjuti ke tahap penyidikan, meskipun secara substansi perbuatan tersebut jelas-jelas melawan hukum. (Hasbi & Ali, 2020) Ketergantungan pada konsensus mutlak di tengah perbedaan paradigma inilah yang menyebabkan banyak kasus pelanggaran pemilu lolos dari jerat hukum hanya karena perdebatan definisi, bukan karena ketiadaan bukti.

Secara normatif, operasionalisasi struktur ini diperketat melalui Peraturan Bawaslu Nomor 3 Tahun 2023 tentang Sentra Gakkumdu. Regulasi ini menegaskan bahwa Gakkumdu adalah pusat aktivitas penegakan hukum pemilu yang mengikat unsur Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan (dari tingkat pusat hingga daerah). Meskipun Bawaslu memiliki kewenangan pengawasan, proses penindakan tindak pidana pemilu bersifat imperatif wajib melalui mekanisme Gakkumdu. Hambatan teknis muncul pada kewajiban "Pembahasan" untuk menentukan keterpenuhan syarat formil dan materiil yang harus dilakukan paling lambat 1x24 jam setelah laporan diterima. Durasi yang sangat singkat ini memaksa para penegak hukum untuk menyamakan persepsi dan mengambil keputusan krusial secara instan. Rigiditas prosedur 1x24 jam ini seringkali menjadi titik gugurnya laporan; apabila kesepahaman tidak tercapai dalam batasan waktu tersebut, laporan masyarakat berpotensi kandas hanya karena kendala administratif prosedural, sebelum substansi perkaranya diperiksa secara mendalam. (Hasbi & Ali, 2020)

Kondisi tersebut diperburuk oleh limitasi waktu penyidikan yang sangat singkat sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 7 Tahun 2017 yang menjadi kendala struktural lanjutan. Batas waktu 14 hari kerja bagi penyidik seringkali dijadikan alasan prosedural untuk menghentikan penyidikan (SP3), meskipun secara materiil tindak pidana tersebut benar terjadi. (Hasbi & Ali, 2020) Keterbatasan waktu ini memaksa aparat bekerja dengan target penyelesaian administrasi belaka, yang kerap mengorbankan kedalaman investigasi. Akibatnya, "penyaringan" perkara di Gakkumdu menjadi terlalu ketat, di mana hanya kasus-kasus yang sangat mudah dibuktikan (seperti tertangkap tangan) yang lolos ke pengadilan, sementara kasus politik uang yang modus operandinya lebih canggih dan sistematis justru lolos dari jerat hukum. Akumulasi hambatan struktural inilah yang pada akhirnya menihilkan efek jera (*deterrent effect*), karena pelaku menyadari bahwa celah koordinasi dan prosedur antar-lembaga dapat dimanfaatkan sebagai impunitas.

3. Toleransi Sosial dan Pragmatisme Budaya Hukum

Elemen ketiga yang menjadi penghambat utama efektivitas penegakan hukum adalah budaya hukum (*legal culture*), yakni keseluruhan sikap, nilai, dan opini masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum itu sendiri. Dalam konteks politik uang di Indonesia, terdapat kesenjangan yang mencolok antara norma hukum negara (*state law*) yang melarang politik uang dengan norma sosial (*living law*) yang justru mempermisifkan praktik tersebut. Fenomena ini ditandai dengan rendahnya tingkat kesadaran hukum masyarakat yang masih memandang pemberian uang atau materi dalam pemilu sebagai "hal yang lumrah", "sedekah", atau bahkan "rezeki pemilu" yang tidak seharusnya ditolak. Persepsi kultural ini secara langsung melemahkan partisipasi masyarakat dalam penegakan hukum; alih-alih melaporkan pelanggaran ke Gakkumdu, masyarakat justru cenderung

melindungi pelaku karena merasa diuntungkan secara materi. (Muhtadi, 2020)

Rendahnya ketaatan hukum ini dapat dijelaskan melalui perspektif Achmad Ali mengenai efektivitas hukum, di mana derajat kepatuhan masyarakat sangat dipengaruhi oleh kalkulasi kepentingan (*interest*), baik yang bersifat ekonomi maupun politik. Seseorang atau kelompok masyarakat cenderung hanya akan menaati hukum jika regulasi tersebut mengakomodasi atau memenuhi kepentingan mereka. (Ali, 2009) Dalam konteks pemilu, faktor kepentingan ekonomi menjadi determinan utama; masyarakat melakukan kalkulasi untung-rugi antara biaya (*cost*) mematuhi hukum dengan keuntungan (*benefit*) melanggarnya. Ketika kondisi ekonomi sulit, kepatuhan terhadap larangan politik uang dianggap sebagai beban yang menutup akses terhadap keuntungan materi instan. Akibatnya, hukum menjadi subordinat di bawah kepentingan pragmatis, di mana asas *equality before the law* tergerus oleh realitas politik uang yang dianggap saling menguntungkan antara kandidat (pembeli suara) dan pemilih (penjual suara).

Sikap permisif ini kemudian melembaga menjadi pragmatisme yang tumbuh subur di kalangan pemilih, terutama pada segmen masyarakat dengan tingkat ekonomi menengah ke bawah. Dalam relasi kuasa yang timpang, politik uang tidak dimaknai sebagai suap (*bribery*), melainkan dikonstruksikan sebagai kompensasi ekonomi atas waktu kerja yang hilang saat mereka harus datang ke Tempat Pemungutan Suara (TPS). (Ali, 2009) Konstruksi budaya ini diperkuat oleh hubungan patron-klien (*patron-client relationship*) yang kuat di tingkat lokal, di mana kandidat (patron) dianggap memiliki kewajiban moral untuk menyejahterakan pemilihnya (klien) secara instan melalui pembagian uang tunai. Akibatnya, hukum negara yang melarang politik uang dianggap tidak relevan atau bahkan bertentangan dengan logika "balas budi" yang dianut masyarakat. (Soekanto, 2014)

Kondisi ini menciptakan siklus setan (*vicious circle*) degradasi demokrasi yang sulit diputus. Lemahnya efek jera hukum membuat politisi terus menggunakan uang untuk membeli suara karena dianggap metode paling efektif (pragmatisme politisi). Di sisi lain, kemiskinan dan minimnya pendidikan politik membuat masyarakat terus mengharapkan imbalan finansial (pragmatisme pemilih). Ketika penegakan hukum gagal memutus mata rantai ini karena ketiadaan pelapor dan saksi dari masyarakat, praktik politik uang menjadi ternormalisasi dan terlembaga. Akhirnya, toleransi sosial terhadap korupsi elektoral ini menumpulkan taring penegakan hukum, menjadikan ancaman pidana dalam UU Pemilu sekadar "macan kertas" yang tidak mampu menyentuh akar persoalan kultural di masyarakat.

KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa penindakan hukum terhadap praktik politik uang dalam Pemilu di Indonesia belum mampu menciptakan efek jera (*deterrent effect*) yang signifikan. Ketidadaan efek jera ini bukan disebabkan oleh faktor tunggal, melainkan merupakan akumulasi dari kelemahan multidimensi yang terjadi pada tiga aspek sistem hukum sekaligus. Pada aspek substansi hukum, sanksi yang diatur relatif ringan jika dibandingkan dengan keuntungan politik yang diperoleh, diperparah oleh rumusan delik yang multitafsir dan standar pembuktian yang terlalu tinggi di lapangan, khususnya terkait unsur "Terstruktur, Sistematis, dan Masif" (TSM). Kelemahan ini berkelindan dengan aspek struktur hukum, di mana Sentra Gakkumdu mengalami disfungsi koordinasi akibat ego sektoral antar-lembaga serta kendala waktu penyidikan yang sangat singkat (14 hari), yang seringkali menggugurkan perkara secara formil sebelum substansinya tersentuh. Sementara itu, dari aspek budaya hukum, tingginya pragmatisme pemilih akibat himpitan ekonomi dan rendahnya kesadaran hukum telah menormalisasi politik uang sebagai "rezeki pemilu". Kegagalan penegakan hukum ini memiliki implikasi serius karena

turut melestarikan praktik klientelisme yang koruptif dan secara fundamental merusak kualitas representasi demokrasi di Indonesia.

Bertolak dari kesimpulan tersebut, upaya pembenahan harus dilakukan melalui langkah-langkah konkret yang menysasar jantung persoalan, utamanya melalui revisi Undang-Undang Pemilu. Langkah strategis pertama adalah memperberat sanksi pidana secara kumulatif dan memberlakukan sanksi pencabutan hak politik (hak untuk dipilih) secara permanen atau dalam jangka waktu tertentu bagi pelaku yang terbukti bersalah. Sanksi pencabutan hak politik ini krusial sebagai bentuk political death penalty yang diharapkan mampu melahirkan efek gentar yang nyata. Selanjutnya, pembuat undang-undang perlu melakukan reformulasi delik untuk memperjelas batasan politik uang agar menjangkau seluruh modus operandi, termasuk mempermudah mekanisme pembuktian dengan menurunkan ambang batas pembuktian unsur TSM yang selama ini menjadi "pasal tidur" karena kemustahilannya untuk dibuktikan. Puncaknya, negara harus berani mencantumkan secara tegas tindak pidana politik uang sebagai kejahatan luar biasa (Extraordinary Crime) dalam regulasi pemilu. Penetapan status ini merupakan landasan yuridis agar penanganannya dapat dilakukan dengan wewenang luar biasa (extraordinary measures), seperti penggunaan instrumen penyadapan, perpanjangan waktu penyidikan, hingga pembentukan peradilan khusus yang independen, demi menyelamatkan integritas demokrasi dari daya rusak politik uang.

DAFTAR REFERENSI

- Adyatama, E. (2024, February 27). Kasus politik uang Pemilu 2024. *Koran Tempo*.
- Ali, A. (2009). *Menguak teori hukum (legal theory) dan teori peradilan (judicialprudence)*. Kencana.
- Antara News. (2024, May 20). Bawaslu RI: Praktik politik uang berpotensi di Pilkada 2024.
- Arifianti, E. D., Shader, M., & Jebabun, A. (2017). Perluasan akses terhadap keadilan melalui gugatan sederhana: Sebuah refleksi. *Jurnal Jentera*, 1(2), 144.
- Arto, M. (2004). *Praktek perkara perdata pada Pengadilan Agama* (Cet. V). Pustaka Pelajar.
- Aspinall, E., & Sukmajati, M. (Eds.). (2016). *Electoral dynamics in Indonesia: Money politics, patronage and clientelism at the grassroots*. NUS Press.
- Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia. (2023). *Peraturan Bawaslu Nomor 3 Tahun 2023 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu*.
- Beccaria, C. (1963). *On crimes and punishments* (H. Paolucci, Trans.). Bobbs-Merrill.
- Bentham, J. (1907). *An introduction to the principles of morals and legislation*. Clarendon Press.
- CNN Indonesia. (2023, August 13). Bawaslu ungkap 5 provinsi paling rawan politik uang di Pemilu 2024.
- Friedman, L. M. (1975). *The legal system: A social science perspective*. Russell Sage Foundation.
- Harsono, B. (2015). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi, dan pelaksanaannya*. Universitas Trisakti.
- Hiariej, E. O. S. (2019). Pemilu dan penegakan hukum pidana. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 16(3), 338–350.
- Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Indonesia. (1999). *Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme*. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 75.
- Indonesia. (2017). *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182; Tambahan Lembaran Negara

- Republik Indonesia Nomor 6109.
- Liputan6. (2024, May 15). Ada 31 kasus politik uang selama Pemilu 2024.
- Liputan6. (2024, November 20). Bawaslu temukan ratusan kasus dugaan politik uang selama Pilkada 2024.
- Metro TV News. (2024, November 21). Bawaslu RI ungkap ada 130 kasus politik uang Pilkada 2024.
- Muhtadi, B. (2020). *Kuasa uang: Politik uang dalam pemilu pasca-Orde Baru*. Kepustakaan Populer Gramedia.
- Muladi, & Arief, B. N. (1998). *Teori-teori dan kebijakan pidana*. Alumni.
- Panjaitan, H. (2013). *Kumpulan kaidah hukum putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia tahun 1953–2008 berdasarkan penggolongannya*. Mahkamah Agung Republik Indonesia.
- Paternoster, R. (2010). How much do we really know about criminal deterrence? *Journal of Criminal Law and Criminology*, 100(3), 765–824.
- Persada, C. W., & Zulkarnaen, A. P. T. (2025). Reformasi peradilan perdata di Indonesia: Efektivitas gugatan sederhana dalam penyelesaian sengketa. *Jurnal Pendidikan Indonesia*, 6(4), 1755–1757.
- Ramadhan, G. (2019). Problematika penanganan tindak pidana pemilihan umum tahun 2019 oleh Sentra Penegakan Hukum Terpadu. *Jurnal Ius Constituendum*, 4(2), 180–199.
- Santoso, T. (2016). *Penegakan hukum pemilu: Praktik dan tantangan*. Perludem.
- Siregar, F. E. (2018). *Korupsi pemilu di Indonesia*. Rajawali Pers.
- Soekanto, S. (2014). *Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum*. Rajawali Pers.
- Universitas Andalas. (2024, February 10). Opini mahasiswa: Politik uang dan degradasi demokrasi.