

**PROBLEMATIKA PEMILIHAN UMUM KEPALA  
DAERAH (PEMILUKADA) DI SURAKARTA TAHUN  
2010**

**Sutapa Mulja Widada<sup>1</sup>**

***Abstract***

*The results of research show that the regional election in Surakarta Year 2010 can run smoothly with parameters: administrative electoral success, political success and the electoral success of quality products. Nevertheless, there is still the problem of including the establishment Supervisory Committee, the organizing body Formation (PPK, PPS, and KPPS), budget Election, Data and Designation Update Voters List (DP4), Campaign, Regional Head General Election Regulations. Election classic problem of money politics going on with the modus operandi of money politics is varied, while the money politics. Election regulations contained in Article 82 paragraph ( 1 ) and ( 2 ) of Act No. 32 of 2004 are legal loopholes of the legal aspects of the subject of money politics just a couple of candidates and/or the campaign team and aspects of legal sanctions no deterrent effect . Article 117 paragraph ( 2 ) of Act No. 32 of 2004 just threatened with imprisonment ' a minimum of 2 ( two ) months and a maximum of 12 ( twelve ) months and / or a fine of Rp . 1,000,000.00 ( one million rupiah ) and maximum Rp . 10,000,000.00 ( ten million dollars ) .*

*Key word: the regional election, money politics, sanctions*

**A. PENDAHULUAN**

Sekarang ini, demokrasi menjadi suatu sistem pemerintahan yang paling populer di dunia. Hampir semua negara menyatakan pemerintahan berdasarkan demokrasi.

---

<sup>1</sup> Dosen Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret. Artikel ini diambilkan dari Laporan Penelitian Hibah Bersaing dibiayai dana DIPA BLU UNS TA. 2012, Surat perjanjian No: 04/UN27.3/PN/2012, Tanggal 25 April 2012

Demikian pula negara kita yang berlandaskan pada demokrasi Pancasila. Demokrasi merupakan suatu wacana yang dikembangkan dengan tujuan untuk menampung aspirasi yang terdapat dalam masyarakat. Demokrasi sering dikenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Artinya kekuasaan tertinggi (kedaulatan rakyat) ada di tangan rakyat.

Pasca reformasi, dengan telah diamandemennya UUD 1945 oleh MPR maka pada tahun 2004, Indonesia memilih Presiden dan seluruh anggota legislatif yang terdiri dari anggota DPR, DPRD dan DPD dengan pemilihan secara langsung. Pemilihan Presiden dan anggota legislatif ini kemudian diikuti dengan pemilihan kepala daerah (Pemilukada) secara langsung dengan landasan hukum Undang - Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pemilukada diatur secara khusus dalam Pasal 56 – 119 Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pilihan terhadap sistem Pilkada langsung merupakan koreksi atas Pilkada terdahulu yang menggunakan sistem perwakilan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 151 tahun 2000 Tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan dan Pemberhentian Kepala Daerah.

Tercatat dalam referensi sejarah, untuk pertama kalinya sepanjang sejarah Republik, sejak Juni 2005 telah berlangsung Pemilukada lebih dari 200 daerah (Kabupaten, Kota, dan Propinsi) di Indonesia . Namun, realitanya menurut Moh. Mahfud MD<sup>2</sup>, Pemilukada langsung yang mulai di gelar pada bulan Juni 2005 justru dipenuhi berbagai problema seperti adanya konflik horizontal, belum hilangnya politik uang dan sikap tidak mau menerima kekalahan. Fenomena *money politics*

---

<sup>2</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konsitusi*. (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006), hlm. 247.

dan rendahnya kualitas kepala daerah terpilih merupakan problem mendasar yang secara signifikan mengurangi kualitas Pemilukada langsung<sup>3</sup>.

Hanya untuk pelanggaran-pelanggaran Pemilukada yang diputus dikabulkan Mahkamah Konstitusi berarti bahwa Pemilukada itu dinyatakan batal yang diulang atau didiskualifikasi atau memerintahkan untuk menyertakan peserta baru itu dengan alasan kalau terjadi pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif, itu alasan. Sebuah *money politics* yang bisa membatalkan hasil Pemilukada itu kalau dilakukan secara sistematis, terstruktur dan masif. Tanpa ada pengecualian, dalam realita pesta demokrasi rakyat Surakarta yang berbentuk Pemilukada tahun 2010 juga diwarnai berbagai problematika. Salah satunya dugaan *money politic* meskipun pada akhirnya secara yuridis tidak pernah terbukti. Oleh karena itu, artikel ini bermaksud mendeskripsikan pelaksanaan Pemilukada maupun permasalahan-permasalahan yang muncul.

## **B. METODE PENELITIAN**

Dalam penelitian ini digunakan metode *sosiolegal*. Studi *sosiolegal* merupakan kajian terhadap hukum dengan menggunakan pendekatan ilmu hukum maupun ilmu sosial<sup>4</sup>. Artinya mendekati masalah hukum sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam kehidupan praktis. Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif. Metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang

---

<sup>3</sup> Moh. Jamin, "Menuju Pilkada Demokratis Suatu Catatan Pengantar", *Dokumentasi Pelaksanaan Pilkada Kota Surakarta 27 Juni 2005*, (KPU Surakarta, 2005).

<sup>4</sup> Sulistyowati Irianto dan Shidarta, *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009), hlm. 174.

dan perilaku yang dapat diamati untuk diarahkan pada latar dan individu secara holistik/utuh<sup>5</sup>.

Materi penelitian dikelompokkan menjadi dua jenis yakni data primer dan data sekunder. Data primer yang langsung diperoleh dari sumber data, dalam hal ini berasal dari narasumber yakni Komisi Pemilihan Umum (KPU) kota Surakarta dan Ketua Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Kota Surakarta tahun 2010. Adapun data sekunder merupakan data yang diperoleh dari hasil penelaahan literatur (bahan pustaka) yang berkaitan dengan materi penelitian<sup>6</sup>. Data sekunder meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang relevan dengan objek penelitian. Lokasi penelitian di Surakarta dengan alasan sebagai kota yang memiliki sumbu pendek bidang politik yang rawan terjadinya konflik sosial.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara dan studi pustaka. Wawancara yang digunakan berupa wawancara terstruktur (*structured interview*) dengan instrumen berupa pedoman wawancara (tertulis). Wawancara dilakukan kepada Bapak Agus Sulisty, SE.MM, Anggota KPU Divisi Data, Informasi dan Hubungan Antar Lembaga dan Bapak Sri Sumanta, SH, Mantan Ketua Panwaslu Kota Surakarta 2010. Studi Pustaka merupakan penelusuran informasi kepustakaan yang menggambarkan pandangan-pandangan terdahulu maupun sekarang tentang topik penelitian yang terdapat dalam jurnal-jurnal, buku-buku, maupun dokumen lain yang sejenis. Studi pustaka juga berguna untuk mengumpulkan literatur-literatur yang relevan dengan topik penelitian.

Dalam penelitian ini digunakan teknik analisis data secara kualitatif, mengingat data yang terkumpul sebagian besar merupakan data kualitatif. Teknik ini tepat bagi penelitian yang

---

<sup>5</sup> Sabian Utsman, *Dasar-dasar Sosiologi Hukum: Dilengkapi Proposal Penelitian Hukum (Legal Research)*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 382.

<sup>6</sup> Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 156.

menghasilkan data yang bersifat kualitatif, yaitu data yang tidak bisa dikategorikan secara statistik kualitatif<sup>7</sup>. Model analisis kualitatif yang digunakan dengan cara mendeskripsikan obyek penelitian kemudian diproyeksikan pada standar norma-norma hukum/ peraturan perundang-undangan yang berlaku, selanjutnya ditafsirkan berdasar teori (*theoretical interpretation*) dan untuk kemudian ditarik generalisasi sebagai rumusan yang bersifat ideal (*ius constitutum*).

## **C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **1. Implementasi dan Problematika Pemilukada Surakarta**

Pelaksanaan Pemilukada dalam rangka memilih Walikota dan Wakil Walikota Surakarta Tahun 2010 dapat dikatakan sukses dapat diukur dari 3 (tiga) parameter, yaitu: *pertama*, sukses administratif elektoral, yaitu proses pemilu dapat terlaksana tepat waktu sesuai dengan jadwal dan tahapan. *Kedua*, sukses politis elektoral, yaitu pemilu dapat berlangsung secara demokratis yang didukung dengan adanya kemandirian dan legitimasi penyelenggara serta rendahnya tingkat konflik horisontal. *Ketiga*, sukses kualitas produknya, yaitu pemilu yang dapat menghasilkan pasangan calon yang baik dan berkualitas sesuai dengan harapan masyarakat.

Pada era reformasi, pelaksanaan Pemilukada merupakan bagian dari agenda konsolidasi demokrasi yang akan memperkuat sendi-sendi kehidupan dalam berdemokrasi. Proses pelaksanaan Pemilu Kepala Daerah merupakan bagian dari agenda demokrasi nasional yang selanjutnya dapat dilakukan evaluasi atas pelaksanaan dan hasilnya untuk dilakukan perbaikan. Pelaporan dan evaluasi menjadi bagian penting agar proses pendewasaan demokrasi semakin terukur capaian dan parameternya.

---

<sup>7</sup> Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2005), hlm. 153.

Berikut problematika penyelenggaraan PemiluKada Surakarta 2010<sup>8</sup>:

**a. Pembentukan Panwaslu**

Pelantikan Panwaslu oleh Bawaslu tidak sesuai dengan tahapan, sehingga berimplikasi pelaksanaan tahapan pembentukan Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) dan Panitia Pemungutan Suara (PPS) serta coklit pemutakhiran data pemilih oleh KPU Surakarta tanpa pengawasan. Dalam pelaksanaan pembentukan Panitia Pengawas Kecamatan, di Kecamatan Pasar Serengan dan Kecamatan Laweyan terjadi kekurangan jumlah calon minimal yang harus diajukan. Untuk memenuhi kuota tersebut, KPU Kota Surakarta memperpanjang waktu pendaftaran. Namun demikian, sampai batas waktu yang ditentukan, masih terjadi kekurangan pendaftar untuk calon panwascam yang berminat.

**b. Pembentukan Badan Penyelenggara**

Permasalahan yang muncul diantaranya: (1) Sumber Daya Manusia (SDM) yang berusia 25 tahun jumlahnya sangat terbatas; (2) Pemenuhan syarat tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap Karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih; (3) Pemenuhan syarat sehat jasmani dan rohani membutuhkan biaya cukup tinggi; dan (4) Belum tersedia mekanisme pengisian Anggota PPK, PPS, dan KPPS yang mengundurkan diri atau tidak lagi memenuhi syarat.

**c. Anggaran PemiluKada**

Ada permasalahan serius tatkala KPU tidak dilibatkan dalam proses penyusunan anggaran PemiluKada yang masuk pada APBD Perubahan untuk kegiatan tahapan PemiluKada yang sudah dimulai pada triwulan akhir tahun 2009. Pada satu sisi, kebutuhan anggaran pelaksanaan tahapan pada tahun 2009

---

<sup>8</sup> wawancara dengan Bapak Agus Sulistyio, SE.MM, Anggota KPU Divisi Data, Informasi dan Hubungan Antar Lembaga

sebesar 1,2 M dan hanya disetujui oleh Pemerintah Kota Surakarta sebesar Rp 200 juta. Proses pencairan dan perlakuan pertanggungjawaban dianggap sama dengan SKPD, sementara KPU bekerja mempunyai kekhususan yaitu melakukan kegiatan secara terus menerus berdasarkan tahapan yang disusun. Permasalahan selanjutnya yakni adanya kesulitan teknis melakukan SPJ terkait dengan batasan waktu yang singkat (1 bulan) yang diberikan oleh Pemkot sebagai persyaratan untuk pencairan bulan berikutnya, karena 99% penyelenggara pemilu adalah masyarakat, tidak hanya penyelenggara di tingkat KPU Kota Surakarta saja.

**d. Pemutakhiran Data dan Penetapan Daftar Pemilih**

Ada 3 (tiga) permasalahan yang muncul meliputi: (1) DP4 yang diterima dari disampaikan Dispendukcapil mengalami 2 (dua) kali revisi yang berimplikasi pada penundaan jadwal penyerahan bahan DPS ke PPS. Selain itu DP4 Yang diserahkan banyak tidak valid sehingga menyulitkan PPDP di lapangan. (2) Pelaksanaan tahapan pemutakhiran Daftar Pemilih terkendala oleh keterlambatan anggaran; dan (3) Keterlambatan pencairan anggaran sehingga berimplikasi pada pengadaan formulir kelengkapan pemutakhiran daftar pemilih. PPDP mengalami keterlambatan dalam melaksanakan coklit dan pendataan di lapangan sehingga tahap entry di tingkat PPS juga mengalami kemunduran dari jadwal yang telah ditetapkan.

**e. Kampanye**

Permasalahan yang paling banyak ditemukan selama proses pelaksanaan Pemilukada di Surakarta yakni kampanye. Berikut berbagai masalah kampanye: (1) pemasangan alat peraga kampanye pada area bangunan tempat pendidikan; (2) pemasangan alat peraga kampanye pada area tempat ibadah; (3) pemasangan alat peraga kampanye pada area jembatan; (4) pemasangan alat peraga kampanye pada jalan-jalan yang merupakan Kawasan Terlarang (White Area); (5) pemasangan alat peraga kampanye pada persimpangan jalan, perlintasan jalan Kereta Api pada radius kurang dari 20 (dua puluh) meter;

(6) pemasangan alat peraga kampanye yang menutup atau mengganggu rambu-rambu lalu lintas; (7) pemasangan alat peraga kampanye pada kendaraan angkutan umum; (8) pemasangan alat peraga kampanye pada jalur hijau dan dengan memaku pohon; dan (9) pemasangan alat peraga kampanye pada tiang listrik, tiang telepon.

Pelanggaran administrasi (pasangan Joko Widodo-FX Rudy Hadiatmo) yang sering dilakukan adalah pemasangan alat peraga di kawasan *white area* dan konvoi sepeda motor. Sedangkan pasangan pasangan Eddy Wirabhumi – Supradi Kertamenawi ditengarai melakukan pelanggaran dalam bentuk pidana (pemberian sembako) dengan *packaging* gambar pasangan calon yang bersangkutan.

#### **f. Regulasi Pemilukada**

Regulasi pelaksanaan pemilukada menyisakan berbagai permasalahan diantaranya: (1) Masalah Penyelenggaraan Pemilukada menyangkut pada regulasi, anggaran dan organisasi. Beberapa ketentuan Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak sinkron dengan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005; (2) Metode penandaan Surat Suara dalam Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 dilakukan dengan mencoblos. Perubahan Undang - Undang berimplikasi pada pemampatan waktu penyelenggaraan Pemilukada; (3) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 mengatur pengadaan kartu pemilih; (4) Kesulitan pemenuhan syarat PPK, PPS, KPPS berupa surat keterangan dari Pengadilan Negeri (PN) dan Puskesmas. Peraturan KPU Nomor 04 Tahun 2007 mengatur jumlah PPDP tidak sinkron Permendagri Nomor 44 Tahun 2007 tentang Pedoman Belanja Pemilukada. Permendagri Nomor 44 Tahun 2007 belum mengatur seluruh kebutuhan riil. Peraturan KPU Nomor 69 Tahun 2009 yang mengatur pemenuhan syarat pencalonan RKDK pada saat pendaftaran tidak sinkron dengan Peraturan KPU Nomor 06 Tahun 2010 RKDK paling lambat 3 (tiga) hari setelah pasangan calon ditetapkan sebagai peserta Pemilukada

## 2. Permasalahan Klasik *Money Politics* Pemilukada

Merebaknya *money politics* dalam pelaksanaan Pemilukada menjadi salah satu kasus yang menonjol dalam perkara yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi (MK). Sepanjang tahun 2010<sup>9</sup>, MK lebih konsentrasi untuk menangani sengketa pemilihan umum kepala daerah, sehingga sampai dengan akhir tahun itu tercatat 230 perkara perselisihan hasil Pemilukada. Dari 230 itu tinggal 6 yang belum diputus, artinya 224 yang telah diputus sebanyak 26 dikabulkan yang pengabulkannya itu bisa mengabulkan seluruhnya, atau sebagian. Artinya, *money politics* merupakan senjata andalan para kandidat kepala daerah untuk meruap suara rakyat sebanyak-banyaknya.

Ada 3 (tiga) hal penting yang menjadi catatan evaluasi dalam penyelenggaraan Pilkada langsung<sup>10</sup>. *Pertama*, menyangkut partisipasi publik secara massal dalam format kampanye terbuka sangat rawan menghasilkan kekerasan dan potensi konflik di lapangan. *Kedua*, praktek politik uang (*money politics*) merupakan potensi yang dapat mendorong mobilisasi massa antar kelompok pendukung calon kepala daerah untuk mempengaruhi pilihan masyarakat atas dasar kepentingan sesaat. *Ketiga*, perlunya penataan manajemen pelaksanaan Pilkada yang lebih efisien dan efektif agar tahapan pilkada dapat terselenggara dengan baik.

Berdasarkan pengalaman Pemilukada sebelumnya, praktek *money politics* sangat kental, namun hanya sedikit kasus yang terungkap dan pelakunya di penjara. Secara teoretis praktik politik uang merupakan bentuk lain dari

---

<sup>9</sup> Moh. Mahfud MD, *Risalah Rekaman Konfrensi Pers Akhir Tahun 2010 "Membangun Demokrasi Substantif, Meneguhkan Integritas Institusi*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 3 januari 2011).

<sup>10</sup> Mulyanto, "Studi Evaluatif-Preskriptif Pemilihan Kepala Daerah Langsung dalam Era Otonomi Daerah", *Jurnal Konstitusi P3KHAM LPPM Universitas Sebelas Maret kerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Volume III, Nomor 1, Juni 2010 ISSN 1829-7706 (Jakarta: MKRI, 2010), hlm. 98.

korupsi politik. Modus *money politics* berupa sumbangan tidak mengikat seperti bantuan warga sampai pemberian terangan-terangan untuk mencari dukungan seperti uang bensin, uang transpot, sampai dalam bentuk "uang dukungan". Praktek *money politics* mirip dengan praktik korupsi konvensional yang merajalela, namun sulit dibuktikan keberadaannya<sup>11</sup>.

Dalam ranah lokal, Pemilu di Surakarta Tahun 2010 terdapat Pelanggaran Pidana oleh pasangan Dr. KP. Eddy S. -Wirabhumi dan Supradi Kertamenawi, SH.M.Si (Wi-Di) pada tanggal 10 April 2010. Indikasi dugaan *money politics* berupa Pembagian sembako di Wilayah Jl. Bonang Rt 02/II, Joyotakan Serengan, Surakarta. Hal tersebut berdasar temuan oleh PPL dan Panwascam yang kemudian ditindaklanjuti Panwaslu berupa Klarifikasi pelapor, terlapor dan saksi dan tim kampanye. Berita Acara Pemeriksaan (BAP) dan alat bukti dilimpahkan ke penyidik kepolisian.

Menurut Sri Sumanta selaku Ketua Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Surakarta menyatakan bahwa dugaan *money politics* di dasarkan pada Pasal 82 ayat (1) dan (2) Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 yakni (1) *Pasangan calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih.* (2) *Pasangan calon dan/atau tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh DPRD.* Selanjutnya juga dapat dikenakan sanksi Pasal 117 ayat (2) Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang berbunyi : *Setiap orang yang dengan sengaja memberi atau menjanjikan uang atau materi lainnya kepada seseorang supaya tidak menggunakan hak pilihnya, atau memilih Pasangan calon tertentu, atau menggunakan hak*

---

<sup>11</sup> Abdul Asri Harahap, *Manajemen dan Resolusi Konflik Pemilu*, (Jakarta: PT Pustaka Cidesindo, 2005), hlm. 85.

*pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya menjadi tidak sah, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).*

Panwaslu Surakarta telah melakukan koordinasi dengan penyidik Poltabes Solo soal indikasi *money politics* berupa pembagian Sembako di Joyotakan, Serengan. Hal itu dilakukan setelah Panwaslu melakukan klarifikasi terhadap sejumlah pihak, termasuk calon walikota Eddy Wirabhumi dan Wakil Ketua Tim Sukses Wi-Di. Calon Walikota Eddy diklarifikasi oleh Ketua Panwaslu Sri Sumanta mulai pukul 11.30 WIB hingga pukul 12.15 WIB. Menurutnya, dalam izin memang rencananya kampanye, tapi karena tidak memungkinkan, jadi temu kader. Karena temu kader maka kapasitas saya sebagai ketua DPC Demokrat.

Wakil Ketua Tim Sukses Wi-Di, Supriyanto juga diklarifikasi dengan menceritakan kronologi kejadian di Joyotakan. Calon walikota Eddy Wirabhumi mengakui datang ke Joyotakan karena kegiatan itu adalah temu kader Partai Demokrat. Selain itu, karena temu kader maka calon wakil walikota Supradi Kertamenawi tidak hadir dalam kegiatan itu. Dalam kegiatan itu, tidak membicarakan soal Wi-Di, namun soal dukungan dari Mbak Moeng dalam Pileg. Setelah itu, Eddy pulang dan tidak tahu secara langsung adanya pembagian Sembako itu<sup>12</sup>.

Ada catatan menarik dari kasus dugaan *money politics* tersebut, Arif Sahudi yang mengaku simpatisan WIDI siap pasang badan atas kasus dugaan pembagian sembako. Bahkan dia berniat menitipkan uang Rp. 10.000.000,- ke Panwaslu untuk membayar denda jika terbukti bersalah. Namun, Ketua Panwaslu, Sri Sumanta, SH dengan tegas menolak uang

---

<sup>12</sup> Solopos, 23 April 2010.

tersebut<sup>13</sup>. Lebih lanjut Arif Sahudi secara pribadi membayar criteria paling banyak sebab dalam Pasal 117 ayat (2) Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 dijelaskan besaran denda 1 juta hingga 10 juta. Pihaknya berdalih tidak ada unsur ajakan sehingga dugaan *money politics* tidak terpenuhi. Selain itu, menurut keterangannya bahwa pemberian sembako dilakukan oleh simpatisan bukan tim sukses Wi-Di.

*Money politics* itu memang menjadi masalah krusial dalam PemiluKada. Dalam regulasi PemiluKada khususnya Undang - Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dinilai tidak cukup untuk mengantisipasi kemunculan *money politics*. Syamsuddin Haris (2005) menduga ini merupakan *by design*. Artinya ada unsur kesengajaan dari kalangan partai politik di DPR untuk tidak menciptakan ketentuan tegas tentang *money politics*. Dengan ketentuan yang longgar, politikus-politikus bisa bermain menyalahgunakan kekuasaan dengan kemampuan uang untuk menang dengan cara membeli dukungan.

Pengaturan *money politics* diatur dalam Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai aturan main PemiluKada. Rumusan *money politics* dari kacamata sosiologi hukum dapat menggunakan teori Satjipto Raharjo<sup>14</sup> yang mengatakan bahwa membaca hukum adalah menafsirkan hukum. Mengatakan bahwa teks hukum sudah jelas, adalah suatu cara saja bagi pembuat hukum untuk bertindak pragmatis seraya diam-diam mengakui bahwa ia mengalami kesulitan untuk memberikan penjelasan. Oleh karena, tuntutan untuk merumuskan ke dalam teks, maka hukum sudah memasuki

---

<sup>13</sup> Solopos, 20 April 2010.

<sup>14</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, (Jakarta: UKI Press, 2006), hlm. 163.

ranah kebahasaan dan dengan demikian memasuki suatu permainan bahasa (*language game*).

Regulasi *money politics* yang terdapat dalam Pasal 82 ayat (1) dan (2) jo Pasal 117 ayat (2) Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 sangat lemah. *Pertama*, dari aspek subjek hukum, pelaku *money politics* hanyalah Pasangan calon dan/atau tim kampanye saja, padahal dalam realitanya pihak yang melakukan *money politics* tidaklah masuk dalam struktur tim kampanye sehingga tidak dapat dijerat Pasal tersebut. Itulah realitas yang terjadi di lapangan. Ketentuan tersebut begitu longgar dan terdapat celah hukum yang dapat dimanfaatkan oleh orang-orang yang tidak bertanggungjawab untuk mengakali regulasi *money politics*.

*Kedua*, Dari aspek sanksi hukum tidak menimbulkan efek jera. Pasal 117 ayat (2) Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 hanya mengancam dengan pidana penjara '*paling singkat 2 (dua) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah)*'. Padahal secara konseptual tujuan pemidanaan adalah menimbulkan efek jera baik *quit peccatum est* (karena orang membuat kejahatan) maupun *nepeccatum* (supaya orang tidak berbuat kesalahan).

Dalam kalkulasi ekonomi, ancaman hukuman denda paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) terlalu kecil jika dibandingkan uang yang disebarkan pada masyarakat yang semestinya dalam hitungan milyar. Maka, tidak aneh jika ada orang yang rela membayar DP jika tindakan *money politics* terbukti seperti yang dilakukan di Surakarta. Regulasi *money politics* dengan denda minimalis justru tidak menimbulkan efek jera, padahal proses pembuktiannya juga rumit dengan waktu yang lama sehingga tidak sepadan antara proses dan sanksinya.

Modus operandi '*money politics*' sangat variatif, mulai dari pemberian sembako dan uang dengan embel-embel

shodaqoh, menyantuni anak yatim piatu, dan sebagainya. Apalagi, sangat jarang orang yang telah menerima '*money politics*' ini berani bersaksi di Pengadilan, sehingga akan menyulitkan proses pembuktian di pengadilan. Oleh karena itu, perlu adanya gerakan pemberlakuan hukum progresif yang digagas Satjipto Rahardjo dengan konsep dasar "*hukum untuk manusia*" dan "*keadilan di atas peraturan*" dengan tujuan mewujudkan keadilan terhadap permasalahan Pemilukada yang telah muncul.

#### **D. PENUTUP**

##### **1. Kesimpulan**

- a. Pemilukada Surakarta Tahun 2010 dapat berjalan lancar dengan parameter: sukses administratif elektoral, sukses politis elektoral dan sukses kualitas produknya. Kendati demikian, masih ditemukan problematika diantaranya pembentukan Panwaslu, Pembentukan badan penyelenggara (PPK, PPS, dan KPPS), anggaran Pemilukada, Pemutakhiran Data dan Penetapan Daftar Pemilih (DP4), Kampanye, Regulasi Pemilukada.
- b. Permasalahan klasik *money politics* Pemilukada terjadi dengan modus operandi '*money politics*' sangat variatif, sedangkan regulasi *money politics* Pemilukada yang terdapat dalam Pasal 82 ayat (1) dan (2) Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 terdapat celah hukum dari aspek subjek hukum *money politics* hanyalah Pasangan calon dan/atau tim kampanye dan aspek sanksi hukum tidak menimbulkan efek jera. Pasal 117 ayat (2) Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 hanya mengancam dengan pidana penjara 'paling singkat 2 (dua) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah)'.

## 2. Saran

- a. Berdasarkan kesimpulan di atas, dengan mengingat lemahnya regulasi *money politics* Pemilukada, maka dibutuhkan keberanian pelaku hukum yang arif dan kreatif untuk melakukan penafsiran hukum progresif, berusaha mencari dan menemukan keadilan dalam batas dan ditengah keterbatasan kaidah-kaidah hukum yang ada sehingga tujuan hukum keadilan dapat terwujud.
- b. Bagi Pemerintah dan DPR hendaknya melakukan penyempurnaan redaksional regulasi *money politics* dalam Pasal 82 ayat (1) dan (2) jo Pasal 117 ayat (2) Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 baik melalui revisi terbatas ataupun penyusunan Undang - Undang Pemilukada yang baru supaya Pemilukada mendatang dapat berjalan secara lebih baik lagi. Artinya kualitas demokratisasi Pemilukada dapat berjalan lebih *fair*.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Asri Harahap, 2005. *Manajemen dan Resolusi Konflik Pilkada*. Jakarta: PT Pustaka Cidesindo.
- Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- ....., *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*.
- ....., *Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*.
- Lexy J. Moleong, 2005. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: P.T. Remaja Rosdakarya
- Moh. Jamin, 2005. "Menuju Pilkada Demokratis Suatu Catatan Pengantar". *Dokumentasi Pelaksanaan Pilkada Kota Surakarta 27 Juni 2005*. KPU Surakarta.
- Moh. Mahfud MD, 2011. "Membangun Demokrasi Substantif, Meneguhkan Integritas Institusi", *Risalah Rekaman Konfrensi Pers Akhir Tahun 2010* Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- ....., 2006. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konsitusi*. Jakarta: Pustaka LP3ES.
- Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Achmad, 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mulyanto, 2010. "Studi Evaluatif-Preskriptif Pemilihan Kepala Daerah Langsung dalam Era Otonomi Daerah", *Jurnal Konstitusi P3KHAM LPPM Universitas Sebelas Maret kerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Volume III, Nomor 1, Juni 2010 ISSN 1829-7706, Jakarta: MKRI.
- Sabian Utsman, 2010. *Dasar-dasar Sosiologi Hukum: Dilengkapi Proposal Penelitian Hukum (Legal Research)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Satjipto Rahardjo, 2006. *Hukum dalam Jagat Ketertiban*,  
Jakarta: UKI Press.
- Solopos*, 20 April 2010.
- ....., 23 April 2010.
- Sulistiyowati Irianto dan Shidarta, 2009. *Metode Penelitian  
Hukum: Konstelasi dan Refleksi*. Jakarta: Yayasan  
Obor Indonesia.