

Peranan Hukum dalam Mencegah Praktik Politik Uang (*Money Politics*) dalam Pemilu di Indonesia: Upaya Mewujudkan Pemilu yang Berintegritas

M. Jeffri Arlinandes Chandra¹, Jamaludin Ghafur²

¹Universitas Terbuka

²Universitas Islam Indonesia

Correspondence email: Jeffri.chandra@ecampus.ut.ac.id, jamaludin.ghafur@gmail.com

Abstrak. Kehadiran partai politik dalam sistem ketatanegaraan modern merupakan salah satu keniscayaan sebagai salah satu institusi yang diberi kewenangan untuk mengisi jabatan/ kekuasaan politik. Pengisian jabatan/kekuasaan dimaksud salah satunya harus dilakukan melalui mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat yaitu untuk mengisi jabatan legislatif (DPR, DPD dan DPRD) dan eksekutif (Presiden dan kepala daerah). Dengan demikian, parpol dan pemilu merupakan dua hal yang mutlak harus ada dalam sebuah negara demokratis. Suatu permasalahan yang selalu timbul dalam pemilu yaitu *money politic*. Mayoritas kandidat yang maju mencalonkan diri sebagai ketua parpol – diduga kuat – selalu melibatkan materi/uang untuk memenangkannya. Imbas dari praktik *money politic* dalam sistem kepartaian dan pemilu di Indonesia diyakini menjadi salah satu sebab menurunnya kualitas dan performa lembaga-lembaga demokrasi di Indonesia terutama parpol dan parlemen. Hal semacam ini perlu diidentifikasi mengenai apa yang menjadi faktor yang menyebabkan terjadinya politik uang (*money politics*) dan perlunya rumusan peran ideal hukum (peraturan-perundang-undangan) dalam memberikan solusi dalam mengurangi atau bahkan (bila mungkin) mencegah terjadinya politik uang (*money politics*). Jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum normatif yuridis, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka. Ada 3 (tiga) sebab utama munculnya praktik politik uang (*money politics*) dalam pemilu, yaitu: (i) Patron-Klien, Faktor Kemiskinan, Rendahnya *Party-ID*. Peranan yang dapat diambil oleh hukum dalam mencegah praktik politik uang adalah (i) diperlukan adanya kebijakan untuk membebaskan sanksi pidana hanya bagi pemberi *money politic* saja. (ii) mengubah sistem pemilu legislatif dari sistem proporsional menjadi sistem distrik.

Kata kunci : Pemilu, Money Politic, Parpol, Rakyat.

Abstract. *The presence of a political party in the modern constitutional system is one of the necessity as one of the institutions authorized to fill the political position/power. The filling of the department/Power referred to one must be done through the mechanism of direct selection by the people is to fill the legislative office (DPR, DPD and DPRD) and executives (Presidents and regional heads). Thus, the political parties and the elections are two things that must be mandatory in a democratic state. A problem that always arise in the election is money politic. The majority of the advanced candidates run for the head of the political parties – allegedly strong – always involve material/money to win it. The practice of money politic in the Indonesian system of participation and election is believed to be one of the reasons for the quality and performance of democratic institutions in Indonesia, especially the political parties and parliaments. This kind of thing needs to be identified on what is the factor that causes the political money (money politics) and the necessity of the role of the ideal law (legislation) in providing solutions in reducing or even (when possible) preventing the occurrence of political money (money politics). The type of research used is juridical normative legal research, which is legal research conducted by examining the library material. There are 3 (three) reasons for the emergence of political practice money (money politics) in the elections, namely: (i) Patron-client, poverty factor, low Party-ID. The role that can be taken by the law in preventing the political practice of money is (i) required the policy to impose criminal sanctions only for money politic. (ii) Change the legislative election system from a proportional system to the district system.*

Keywords: election, Money Politic, Parpol, people.

PENDAHULUAN

Kehadiran partai politik dalam sistem ketatanegaraan modern merupakan salah satu keniscayaan sebagai salah satu institusi yang diberi kewenangan untuk mengisi jabatan/ kekuasaan politik. Partai politik diadakan tidak ada lain kecuali untuk mencapai kekuasaan baik di lembaga legislatif maupun di lembaga eksekutif. Kekuasaan itu hakekatnya berasal dari rakyat, dan sarana rakyat untuk mewujudkan kekuasaannya itu melalui parpol.¹ Pengisian jabatan/kekuasaan dimaksud salah satunya harus dilakukan melalui mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat yaitu untuk mengisi jabatan legislatif (DPR, DPD dan DPRD) dan eksekutif (Presiden dan kepala daerah).

Pengisian jabatan melalui mekanisme pemilu – terutama untuk memilih anggota parlemen – merupakan salah satu konsekuensi logis bagi negara yang menerapkan demokrasi tidak langsung atau demokrasi representatif. Artinya, pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak diimplementasikan dengan cara rakyat secara keseluruhan ikut terlibat langsung

¹ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, ctk. Kesembilan, PT, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 97.

dalam penentuan kebijakan negara tetapi secara operasional diserahkan kepada lembaga perwakilan yang anggotanya dipilih melalui mekanisme pemilu yang diselenggarakan secara periodik.

Secara umum dipahami bahwa parpol menyelenggarakan beberapa fungsi penting dalam negara demokratis, yaitu: (i) sebagai sarana komunikasi politik, (ii) sebagai sarana sosialisasi politik, (iii) sebagai sarana rekrutmen politik, dan (iv) sebagai sarana pengatur konflik.² Sementara pemilu adalah instrumen untuk menyeleksi calon-calon yang berhak untuk mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan. Carl Friedrich menegaskan, pemilihan umum dilihat dari pluralisme masyarakat merupakan suatu cara untuk menemukan orang-orang yang memenuhi kualitas perwakilan.³

Sejak kebebasan untuk mendirikan partai politik dibuka seluas-luasnya pasca terjadinya perubahan sistem politik otoriter ke demokrasi tahun 1998 dan pada saat yang bersamaan pemilu juga diselenggarakan secara demokratis, akuntabel dan transparan yang dimulai sejak tahun 1999, sejak saat itu pula-lah praktik *money politic* (politik uang) seakan menjadi sesuatu yang inheren atau melekat pada eksistensi parpol dan pemilu di Indonesia. Sesuatu yang mestinya dihindari karena pemilu pada esensinya harus dimaknai sebagai mekanisme hubungan kontraktual di antara pemilih dengan calon atau kandidat berdasarkan kepercayaan (*trust*) yang dilandasi oleh nilai-nilai moral.

Money politic bukan hanya terdapat dalam pemilu untuk memilih pejabat negara, pemilihan ketua parpol dalam rangka suksesi kepemimpinan di internal partai politik sendiri juga selalu diwarnai oleh *money politic*. Mayoritas kandidat yang maju mencalonkan diri sebagai ketua parpol – diduga kuat – selalu melibatkan materi/uang untuk memenangkannya. Contoh konkrit tentang hal ini dapat kita baca dari berbagai dugaan yang diberitakan oleh media massa bahwa kongres partai demokrat tahun 2010 untuk memilih ketua umumnya – yang kemudian dimenangkan oleh Anas Urbaningrum – diwarnai oleh bagi-bagi uang bahkan uang yang disebarakan itu diduga merupakan hasil dari tindak pidana korupsi.⁴

Pelaksanaan Pemilihan Umum khususnya Pemilihan Legislatif (Pileg) 2014, pelanggaran terbanyak didominasi oleh praktik *money politics* (politik uang) dan terjadi hampir di seluruh provinsi di Indonesia. Hampir 52 persen pelanggaran ini disorot media massa dengan 1.716 ekpos pemberitaan.⁵ Fenomena *money politic* ini seolah-olah sudah dianggap sebagai sesuatu yang lumrah baik oleh para kandidat (pemberi) maupun oleh masyarakat (penerima) karena hal ini dianggap sebagai sesuatu yang saling menguntungkan (simbiosis mutualisme). Hasil survei yang dilakukan oleh Indikator Politik Indonesia pada tahun 2013 menunjukkan bahwa sebanyak 41,5 persen responden menilai politik uang sebagai hal yang wajar. Sebanyak 57,9 persen mengaku tidak bisa menerima politik uang, dan 0,5 persen tidak menjawab. Dari 41,5 persen responden yang mengaku bisa menerima politik uang, sebanyak 55,7 persen mengaku akan menerima uangnya, tetapi akan memilih calon berdasarkan hati nuraninya. Adapun sebanyak 28,7 persen mengaku akan menerima dan memilih calon yang memberikan uang atau barang. Sebanyak 10,3 persen akan menerima, tetapi memilih calon yang memberi uang lebih baik. Hanya 4,3 persen yang mengaku tidak akan menerima pemberian, dan 1 persen tidak menjawab.⁶ Sikap toleran publik terhadap politik uang dalam pemilu ini tentu sudah pada level mengancam demokrasi Indonesia.

Praktik *money politic* dalam sistem kepartaian dan pemilu di Indonesia diyakini menjadi salah satu sebab menurunnya kualitas dan performa lembaga-lembaga demokrasi di Indonesia terutama parpol dan parlemen. Hal ini dibuktikan dengan kurang maksimalnya pelaksanaan fungsi dan kewenangan yang dijalankan oleh anggota DPR⁷ dan maraknya perilaku koruptif anggota DPR.⁸ Tentu sudah dapat diprediksi sejak awal mengapa lembaga parlemen selalu

² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2009, hlm. 405-409

³ M. Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta, 1991, hlm. 3

⁴ KPK Cari Dugaan Aliran Uang dari Anas ke Sejumlah Politikus, dalam <http://hot.detik.com/celeb-personal/read/2014/03/12/000648/2522836/10/kpk-cari-dugaan-aliran-uang-dari-anas-ke-sejumlah-politikus>, dan “Dugaan Politik Uang di Kongres Partai Demokrat; Anak Buah Nazaruddin Siap Diperiksa KPK”, Koran Tempo, 1 Agustus 2011

⁵ Money Politics, Pelanggaran Paling Banyak di Pileg 2014, terdapat dalam <https://news.detik.com/berita/2579488/money-politics-pelanggaran-paling-banyak-di-pileg-2014>, diakses tanggal 6 Maret 2019.

⁶ Survei: Tinggi, Angka Toleran Publik terhadap Politik Uang, *Kompas*, Kamis, 12 Desember 2013

⁷ Menurut hasil survei yang dilakukan oleh Institut Riset Indonesia (Insis) mengenai kinerja DPR RI periode 2009-2014 memperlihatkan, mayoritas publik masih belum puas dengan kinerja anggota dewan, bahkan cenderung buruk. "60,9 persen responden menilai kinerja anggota Dewan tidak baik dan 16,1 persen semakin tidak baik. Adapun responden yang menilai baik hanya 20,5 persen dan 0,6 persen menilai semakin baik. Sebanyak 1,9 persen tidak menjawab," Dalam pembentukan undang-undang atau fungsi legislasi, sebanyak 42,9 persen responden mengaku tidak puas, 5,6 sangat tidak puas, 37,3 persen puas, 0,6 persen sangat puas, dan 13,7 persen tidak menjawab. Soal pembahasan APBN, sebanyak 39,8 persen responden mengaku tidak puas, 6,8 persen sangat tidak puas, 34,8 persen puas, 1,9 persen sangat puas, dan 16,8 persen tidak menjawab. Terkait pengawasan, sebanyak 50,9 persen responden mengaku tidak puas, 8,7 persen sangat tidak puas, 23,6 persen puas, 1,9 persen sangat puas, dan 14,9 persen tidak menjawab. Terdapat dalam <http://lampost.co/berita/riset-insis-kinerja-dpr-periode-2009-2014-cenderung-buruk>, diakses 19 Mei 2014.

⁸ Untuk Indonesia sendiri, berdasarkan survei Global Corruption Barometer (GBC) 2013 oleh Transparency International (TI) yang dilakukan pada kurun waktu September 2012 hingga Maret 2013 menunjukkan bahwa kepolisian dan parlemen menempati

menjadi salah satu lembaga yang tingkat korupsinya paling tinggi dibandingkan dengan institusi yang lain karena keterpilihan mayoritas anggota DPR yang tidak steril dari *money politic* telah memunculkan implikasi bahwa siapapun yang terpilih, pasti yang pertama dan utama yang akan mereka lakukan adalah mencari cara untuk mengembalikan seluruh modal yang telah dikeluarkan selama kampanye. Padahal besarnya uang yang dikorbankan demi kesuksesan dirinya agar terpilih menjadi anggota DPR tidak sebanding dengan besaran gaji yang mereka terima sehingga korupsi merupakan alternatif yang paling rasional untuk mereka lakukan demi balik modal. Maka dari itu penulis akan membedah mengenai faktor-faktor yang menyebabkan Terjadinya Politik Uang (*Money Politics*) dalam Pemilu di Indonesia dan Peranan Hukum Dalam Mencegah Praktik Politik Uang (*Money Politics*) dalam Pemilu di Indonesia.

Kajian Pustaka

Kehadiran partai politik di Indonesia setidaknya dilandasi oleh dua hal. *Pertama*, Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan bahwa “*Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat*”. Salah satu wujud implementasi atas ketentuan pasal ini adalah setiap orang bebas untuk membentuk dan bergabung dalam sebuah organisasi termasuk dalam hal ini adalah kebebasan bagi setiap warga negara untuk membentuk atau bergabung dalam organisasi partai politik. Dengan demikian, membentuk partai politik merupakan hak asasi manusia yang dijamin oleh konstitusi.

Kedua, secara eksplisit Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara demokrasi karena meletakkan kedaulatannya di tangan rakyat. Pemerintahan yang demokratis secara sederhana dimaknai sebagai pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif, demokrasi menurut Jimly Asshiddiqie bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat, yang artinya dapat disimpulkan bahwa kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan⁹.

Munculnya partai politik merupakan suatu konsekuensi logis bagi sebuah negara demokrasi. Bahkan karena fungsinya yang sangat penting dalam menopang tegaknya demokrasi, tidak berlebihan kiranya jika Schattscheider berpendapat bahwa “*political parties created democracy*”.¹⁰ Atau dengan kata lain partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi. apalagi, dalam konteks Indonesia, peranan partai politik sangat besar karena hampir sebagian besar pengisian jabatan publik dari pusat hingga daerah tidak bisa lepas dari campur tangan partai politik.

Selain mempersyaratkan kehadiran parpol, demokrasi juga membutuhkan diselenggarakannya pemilihan umum. Hal ini tidak terlepas dari adanya pergeseran konsep dan praktik demokrasi langsung (*direct democracy*) ke demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*). Dalam demokrasi tidak langsung, rakyat tidak lagi terlibat langsung dalam penentuan pengambilan kebijakan negara tetapi rakyat hanya memilih siapa saja orang-orang yang dikehendaki untuk menjadi kepanjangan tangan di pemerintahan yang akan bertindak untuk dan atas nama rakyat.

Pemilu merupakan sebuah sarana bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam menentukan arah penyelenggaraan pemerintahan. Pemilu-lah yang pada akhirnya berfungsi sebagai sarana legitimasi politik bagi pemerintah yang berkuasa, karena melalui pemilu gagasan bahwa pemerintahan memerlukan persetujuan dari yang diperintah dapat diasosiasikan.¹¹ Tanpa adanya pemilihan umum untuk menyeleksi orang-orang yang akan menjadi wakil rakyat tentu akan timbul suatu keraguan apabila suatu pemerintahan menyatakan dirinya sebagai pemerintah dari rakyat, padahal pembentukannya tidak didasarkan kepada hasil pemilihan umum. Untuk itulah pelaksanaan pemilihan umum menjadi sangat penting.

Secara konstitusional, penyelenggaraan pemilihan umum (Pemilu) di Indonesia merupakan amanat langsung dari Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang secara tegas menyatakan: “*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali*”. Dalam negara demokrasi terlebih pada demokrasi perwakilan, pemilu merupakan sebuah keniscayaan yang bertujuan untuk:¹² (i) memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai, (ii) memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan

urutan pertama yang dianggap paling korup (4,5). Terdapat dalam <http://nasional.kompas.com/read/2013/07/09/2231272/Kepolisian.dan.DPR.Lembaga.Paling.Korup.di.Indonesia>, diakses 19 Mei 2014.

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi (Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM)*, ctk. Kedua, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 241

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik Dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 52

¹¹ Hamdan Zoelva, Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3, September 2013, Jakarta, hlm. 378

¹² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, ctk. Kedua, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 418-419.

mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan, (iii) melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat, dan (iv) melaksanakan prinsip hak asasi manusia.

Agar pelaksanaan pemilu dapat berjalan sesuai dengan kehendak konstitusi, maka lembaga pelaksana pemilu haruslah independen dan imparisial. Oleh sebab itu, Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 mengamanatkan agar Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Selain itu, menurut Pasal 1 Angka 17 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, selain KPU, termasuk penyelenggara pemilu adalah badan pengawas pemilu (bawaslu) yang memiliki fungsi, tugas dan wewenang mengawasi jalannya pemilu agar benar-benar berlangsung secara jujur dan adil tanpa pelanggaran – dan kalau terjadi pelanggaran maka Bawaslu diberi kewenangan untuk menindaknya. Bahkan, dibentuk pula lembaga Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu.

Merawat dan menumbuhkan parpol di Indonesia agar menjadi institusi yang baik (terinstitusionalisasi) serta memastikan agar penyelenggaraan pemilu berjalan sesuai amanat konstitusi yaitu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil serta bersih dari *money politic* merupakan suatu prasyarat bagi terbentuknya lembaga perwakilan yang berkualitas dan berintegritas. Tanpa parpol yang baik dan tanpa penyelenggaraan pemilu yang akuntabel dan bersih dari segala kecurangan dan *money politic*, harapan atas hadirnya lembaga perwakilan yang benar-benar bekerja untuk kepentingan rakyat selamanya hanya akan menjadi sebuah mimpi.

Partai politik, pemilu, dan parlemen adalah elemen-elemen terpenting dalam bekerjanya sebuah sistem pemerintahan demokrasi. Parpol mewadahi pluralitas aspirasi dan kepentingan masyarakat; pemilu menjadi arena kontestasi demokratis bagi parpol dan kandidat dalam rangka memperoleh kepercayaan dan mandat politik publik. Di sisi lain, parlemen adalah lembaga perwakilan rakyat yang merumuskan kebijakan dan kemudian diimplementasikan oleh pemerintah hasil pemilu. Karena itu, kualitas parpol, pemilu, dan parlemen pada gilirannya akan menentukan kualitas pemerintahan demokrasi yang dihasilkan oleh pemilu-pemilu yang bebas, jujur, sportif, dan demokratis.¹³

Para ahli politik dan ketatanegaraan meyakini bahwa salah satu hal yang dapat merusak kualitas parpol, pemilu dan lembaga legislatif adalah maraknya praktik *money politic* dalam sistem politik Indonesia kontemporer. Secara sederhana, *money politic* dapat diartikan sebagai suatu pemberian atau janji dari para kontestan dalam pemilu kepada masyarakat pemilih agar supaya pemilih tersebut tidak menggunakan hak pilihnya atau agar ia menjatuhkan pilihannya kepada orang yang telah memberikan imbalan tertentu (berupa barang atau janji) pada saat pemilihan umum. Politik uang umumnya dilakukan untuk mendapatkan dukungan politik para pemilih dalam pemilihan umum.

Para sarjana biasanya mengartikan pembelian suara sebagai pemberian hadiah sebagai imbalan atas pilihan suara.¹⁴ Dengan mengutip pendapat para pakar, Edward Aspinall, dkk menyatakan bahwa pembelian suara biasanya didefinisikan menggunakan frasa seperti "pertukaran uang, barang, atau layanan untuk suara" atau "pertukaran barang pribadi untuk suara selama kampanye pemilu".¹⁵ Sementara itu, Valeria Brusco, Marcelo Nazareno, and Susan C. Stokes mendefinisikan: *vote buying as the proffering to voters of cash or (more commonly) minor consumption goods by political parties, in office or in opposition, in exchange for the recipient's vote.*¹⁶

Pada umumnya, ada dua bentuk *money politic* yang berkembang dalam pemilu yaitu pemberian barang atau uang kepada individu pemilih secara langsung misalnya dalam bentuk sembako. Selain itu, *money politics* juga bisa berwujud pemberian fasilitas umum berupa pembangunan sarana ibadah, perbaikan jalan, penerangan jalan dan lain sebagainya.

Bumke secara umum mengategorikan politik uang dalam tiga dimensi yaitu, *vote buying*, *vote broker*, dan *korupsi politik*. *Vote buying* merupakan pertukaran barang, jasa, atau uang dengan suara dalam pemilihan umum dan orang yang mewakili kandidat/partai untuk membeli suara adalah *vote broker*. Sedangkan korupsi politik adalah segala bentuk suap kepada politisi dalam rangka mendapatkan kebijakan yang menguntungkan atau keuntungan lainnya.¹⁷

Vote Buying

Secara harfiah *vote buying* merupakan pertukaran ekonomi sederhana. Kandidat membeli dan warga menjual suara, sama seperti mereka menjual dan membeli, buah apel, sepatu, atau televisi. Pembelian suara dapat juga diartikan memberikan uang atau manfaat lainnya kepada pemilih untuk mendukung kandidat tertentu atau kepada penyelenggara

¹³ Syamsuddin Haris, *Partai, Pemilu, dan Parlemen Era Reformasi*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2014, hlm. vi

¹⁴ Simeon Nichter, *Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Ballot*, *American Political Science Review*, Volume 102 issue 1 2008, hlm. 19

¹⁵ Edward Aspinall, Noor Rohman, Ahmad Zainul Hamdi, Rubaidi and Zusiana Elly Triantini, *Vote Buying In Indonesia: Candidate Strategies, Market Logic And Effectiveness*, *Journal of East Asian Studies*, 2017, hlm. 3

¹⁶ Valeria Brusco, Marcelo Nazareno, and Susan C. Stokes, *Vote Buying in Argentina*, *Latin American Research Review*, Vol. 39, No. 2, June 2004, hlm. 67

¹⁷ Ade Irawan, dkk, *Panduan Pemantauan Korupsi Pemilu*, Indonesia Corruption Watch, Jakarta, 2014, hlm. 42-45

pemilihan sebagai insentif untuk memanipulasi hasil pemilu. Kategori ini biasanya sulit untuk dipantau, karena kedua belah pihak biasanya akan menutupi transaksi. Menurut Valeria Busco vote buying merupakan pemberian uang atau umumnya barang-barang konsumsi oleh kandidat atau partai politik kepada pemilih, sebagai bentuk pertukaran dari suara penerima. Pemilih merasa memiliki kewajiban untuk memilih kandidat atau partai yang telah memberi mereka sesuatu.

Vote Brokers

Proses barter uang atau barang dengan pemilih/penyelenggara biasanya tidak melibatkan kandidat secara langsung. Selain mudah diketahui oleh lawan politik, risikonya tinggi seperti dianulir sebagai peserta pemilihan. *Vote broker* biasanya merupakan bagian dari tim sukses. Tapi umumnya mereka tidak tercatat sebagai tim formal yang dilaporkan kepada komisi pemilihan umum (KPU). Aspinall mengelompokkan *vote broker* dalam tiga kategori. *Pertama*, broker aktivis yang mendukung kandidat berdasarkan politik, etnik, agama, atau komitmen lainnya. *Kedua*, broker clientelist, yang berkeinginan untuk hubungan jangka panjang dengan kandidat atau senior brokter dengan tujuan mendapatkan keuntungan material di masa yang akan datang. *Ketiga*, broker oportunist yang hanya mencari keuntungan jangka pendek selama masa kampanye.

Maraknya penggunaan uang dalam politik (*money politic*) menunjukkan bahwa uang memegang peranan yang sangat sentral dan menentukan bagi sukses tidaknya seseorang dalam kontestasi pemilu.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Fenomena Politik Uang dalam Pemilu

Salah satu fenomena yang selalu muncul menyertai proses pelaksanaan pemilu di Indonesia adalah fenomena politik uang (*money politic* atau *vote buying*). Dalam tiga kali pemilu di era reformasi, *Indonesia Corruption Watch* mencatat terjadi peningkatan temuan politik uang. Pada pemilu 1999, setidaknya terjadi 62 kasus politik uang. Pelakunya didominasi oleh partai besar seperti Golkar dan PDI Perjuangan. Pemilu 2004 ditemukan 113 kasus, sedangkan pemilu 2009 jumlah temuan bertambah menjadi 150 kasus. Pelakunya masih tetap didominasi oleh pengurus partai politik.¹⁸

Pelaksanaan pemilu serentak pertama di Indonesia yang dilaksanakan tahun 2019, praktik *money politics* ini kembali muncul. Menurut catatan Bawaslu, hampir semua partai politik peserta pemilu melakukan praktik haram ini, yaitu: partai berkarya 1 pelanggaran, partai demokrat 1 pelanggaran, partai garuda 1 pelanggaran, partai gerindra 1 pelanggaran, partai Golkar 2 pelanggaran, partai Hanura 6 pelanggaran, partai Nasdem 2 pelanggaran, partai Amanat Nasional 5 pelanggaran, partai Demokrasi Indonesia Perjuangan 2 pelanggaran, partai Perindo 3 pelanggaran, PKS 2 pelanggaran, PPP 1 pelanggaran, dan partai Solidaritas Indonesia 1 pelanggaran.

Temuan Pelanggaran Politik Uang oleh Partai Politik Peserta Pemilu Tahun 2019¹⁹



¹⁸ Ade Irawan, dkk, *Panduan Pemantauan Korupsi Pemilu*, Indonesia Corruption Watch, Jakarta, 2014, hlm. 42

¹⁹ Laporan Badan Pengawas Pemilu RI

Sementara itu, pengadilan telah memutus sebanyak 72 kasus pelanggaran politik uang dalam pemilu tahun 2019. Adapun sebarannya sebagaimana tergambar dalam tabel di bawah ini.

Tabel 1. Putusan Pidana Pelanggaran Politik Uang²⁰

| NO | PROVINSI | JUMLAH PUTUSAN |
|----|------------------|----------------|
| 1 | BANGKA BELITUNG | 1 PUTUSAN |
| 2 | DIY | 1 PUTUSAN |
| 3 | DKI JAKARTA | 3 PUTUSAN |
| 4 | GORONTALO | 7 PUTUSAN |
| 5 | RIAU | 1 PUTUSAN |
| 6 | JAWA BARAT | 4 PUTUSAN |
| 7 | JAWA TENGAH | 6 PUTUSAN |
| 8 | KALIMANTAN BARAT | 1 PUTUSAN |
| 9 | KEPULAUAN RIAU | 7 PUTUSAN |
| 10 | SULAWESI BARAT | 2 PUTUSAN |
| 11 | SUMATERA UTARA | 3 PUTUSAN |
| 12 | LAMPUNG | 1 PUTUSAN |
| 13 | MALUKU | 3 PUTUSAN |
| 14 | NTB | 4 PUTUSAN |
| 15 | NTT | 4 PUTUSAN |
| 16 | PAPUA | 1 PUTUSAN |
| 17 | PAPUA BARAT | 1 PUTUSAN |
| 18 | SULAWESI TENGAH | 7 PUTUSAN |
| 19 | SULAWESI SELATAN | 5 PUTUSAN |
| 20 | SULAWESI UTARA | 1 PUTUSAN |
| 21 | SUMATERA BARAT | 9 PUTUSAN |

Jika ditilik lebih jauh, ternyata fenomena politik uang ini bukan hanya khas Indonesia. Menurut para ahli politik dan ketatanegaraan, *money politics* atau vote buying hampir terjadi di semua negara terutama negara-negara berkembang yang baru memulai proses demokratisasi. Terjadinya proses penyebaran rezim demokrasi di negara-negara berkembang telah turut juga berkontribusi pada maraknya *money politics*.

Jika ditilik lebih jauh, ternyata fenomena politik uang ini bukan hanya khas Indonesia. Menurut para ahli politik dan ketatanegaraan, *money politics* atau vote buying hampir terjadi di semua negara terutama negara-negara berkembang yang baru memulai proses demokratisasi. Terjadinya proses penyebaran rezim demokrasi di negara-negara berkembang telah turut juga berkontribusi pada maraknya *money politics*.

Vote markets used to be widespread during the early stages of democracy in Western Europe, but largely seemed to disappear with economic development (Aidt and Jensen, 2012).....²¹

Hal yang sama disampaikan oleh Mary Breeding bahwa dalam studi politik komparatif, politik uang merupakan praktik umum di negara-negara di seluruh dunia berkembang. Dari Meksiko dan Argentina hingga negara-negara Asia di Thailand dan India, para politisi dan partai-partai politik bermanuver terutama di lingkungan-lingkungan masyarakat yang berpenghasilan rendah dengan menjanjikan dan memberikan insentif material kepada para pemilih untuk memperoleh imbalan dukungan politik. Mary Breeding mengatakan :

...“vote buying” in comparative politics literature, is a common practice in countries throughout the developing world. From Mexico and Argentina to Asian countries of Thailand and India, politicians and political parties maneuver through crumbling streets of low income neighborhoods promising and providing material incentives to possible voters in exchange for political support.²²

Hans Gersbach and Felix M'uhe mengemukakan, berbagai penelitian menunjukkan bahwa pembelian suara adalah instrumen yang banyak digunakan oleh partai-partai di negara-negara berkembang untuk mempengaruhi hasil pemilu. Misalnya, membeli suara adalah tradisi panjang di Meksiko, Filipina, Senegal, Taiwan, dan Thailand. Pada

²⁰ Laporan Badan Pengawas Pemilu RI

²¹ Peter Sandholt Jensen and Mogens K. Justesen, Poverty and Vote Buying: Survey-Based Evidence From Africa, *Electoral Studies*, volume 33, 2014, hlm. 220

²² Mary Breeding, Vote-Buying: Is it at Threat to Democratic Policy Representation? *Political Science & Politics*, Volume 40, issue 4, 2007, hlm. 821

pemilu 2002 (tingkat komunitas) di Filipina, diperkirakan 3 juta orang ditawarkan beberapa bentuk pembayaran. Ini sesuai dengan sekitar 7% dari semua orang dewasa yang memiliki hak pilih. Di Thailand, 30% kepala rumah tangga yang disurvei dalam sampel nasional mengatakan bahwa mereka telah ditawarkan uang selama pemilihan umum 1996. Dalam pemilu Taiwan tahun 1999, 27% dari sampel pemilih acak melaporkan bahwa mereka telah menerima penawaran tunai selama kampanye pemilihan sebelumnya.²³

Lebih lanjut Valeria Brusco, Marcelo Nazareno, dan Susan C. Stokes mengatakan:

*We answered our first question, "how widespread is vote buying in contemporary Argentina?" not with an exact number but with a range. We inferred that at most 35 percent of all respondents received goods, and at least 12 percent of the low-income respondents received them. We saw that handouts can be a crucial factor influencing how poor people vote. We were able to detect this influence through a direct question, but also by observing the actual difference that handouts made in the vote choice of many voters.*²⁴

Sebagai negara demokrasi yang sudah mapan, ternyata politik uang juga terjadi di Amerika Serikat. Sebagaimana disampaikan oleh Richard L. Hasen Source, bahwa:

*Despite current law, vote buying has a long, if ignoble, history in the United States. Though vote buying probably has been around as long as voting, James Gardner traces the prevalence of the practice in the United States back to eighteenth-century England, where "treating," that is "'treating the voters to food and drink in heroic quantities' in order to gain their favor," was an evidently universal practice: "The practice ... transformed election campaigns into contests between the candidates to provide the most whiskey to eligible voters."*²⁵

Demikian pula para politisi di negara-negara Asia yang sering menargetkan warga miskin sebagai sasaran politik uang. Di Filipina, misalnya, diperkirakan tiga juta warganya ditawarkan uang atau barang dalam pemilu *barangay* (tingkat komunitas) pada tahun 2002.²⁵ Di Thailand, 30% responden yang berasal dari kepala keluarga mengaku ditawarkan politisi atau tim suksesnya uang atau hadiah. Di kota terbesar ketiga di Taiwan, Taichung, 27% responden mengaku menerima uang pada waktu kampanye Pemilu 1999.²⁶

Terlepas dari konsekuensinya yang salah satunya dapat merusak esensi pemilu dan demokrasi itu sendiri, menurut para ahli, ada bukti empiris yang menunjukkan bahwa pembelian suara dapat berkontribusi untuk meningkatkan dukungan pemilihan. Dalam negara-negara demokrasi baru khususnya, partai sering mengandalkan jaringan patron-klien yang ada dan transfer pra-pemilihan untuk memobilisasi dukungan.

Implikasi Politik Uang (*Money Politics*)

Konsekuensi negatif dari *money politics* dapat berlangsung lama karena kampanye pemilu yang rusak akibat politik uang akan menyediakan panggung bagi tata kelola oleh korupsi. Seperti yang dikatakan oleh seorang kandidat gubernur yang kalah di Nigeria yaitu Kayode Fayemi, bahwa: "*anyone who is willing to steal a ballot box will (also) steal public money*". ('siapa pun yang mau mencuri kotak suara akan (juga) mencuri uang publik). Pembelian suara memungkinkan jabatan publik akan diisi oleh kroni, penjahat, dan sosok-sosok orang kuat lainnya yang sebenarnya tidak layak untuk menduduki jabatan publik karena tidak memiliki kualifikasi yang dibutuhkan. Debat kebijakan akan terus terdistorsi di mana pandangan orang miskin diredam dan preferensi orang kaya diperkuat pada isu-isu utama.²⁷

Secara lebih spesifik praktik *money politics* akan membawa beberapa dampak negatif sebagai berikut: *Pertama*, hal ini akan menghambat calon-calon yang baik untuk ikut dalam kompetisi pemilu. Orang-orang baik yang memiliki kualitas pasti akan merasa keberatan untuk mencalonkan diri dalam pemilu karena mereka merasa tidak ada gunanya berkompetisi dalam pemilu jika pada akhirnya yang menang adalah yang bayar, bukan yang berkualitas.

Pada hal, baik buruknya kinerja pemerintahan akan sangat bergantung pada ketersediaan sumber daya manusia (SDM) yang unggul. Jika pemilu tidak dapat menghasilkan orang-orang terbaik untuk mengisi semua lini jabatan pemerintahan akibat masifnya praktik politik uang, maka hal ini akan memberi efek lebih lanjut yaitu tidak akan maksimalnya kinerja pemerintahan. Menurut Tobari, pentingnya kualitas sumber daya manusia karena peranannya sebagai motor penggerak yang dapat mempengaruhi keberhasilan pencapaian tujuan organisasi secara efektif dan efisien. Pengembangan sumber daya manusia merupakan suatu *conditio sine qua non*, atau sesuatu yang tidak dapat

²³ Hans Gersbach and Felix M'uhe, Vote-Buying and Growth, *Macroeconomic Dynamics*, Volume 15, issue 5, 2011, hlm. 656

²⁴ *Ibid*, hlm. 72

²⁵ Richard L. HasenSource, Vote Buying, *California Law Review*, Vol. 88, No. 5 (Oct., 2000), hlm. 1327

²⁶ Burhanuddin Muhtadi, *Op, Cit.*, hlm. 42

²⁷ Michael Bratton, *Op, Cit.*, hlm. 631

dihindarkan yang harus terus dilakukan, karena bagaimanapun canggihnya sarana dan prasarana tanpa ditunjang oleh sumber daya manusia yang berkualitas, organisasi itu tidak dapat maju dan berkembang.²⁸ Sumber Daya Manusia (SDM) adalah faktor sentral dalam suatu organisasi, apapun bentuk serta tujuannya, organisasi dibuat berdasarkan berbagai visi, misi dan tujuan untuk kepentingan manusia dan dalam pelaksanaan misinya dikelola dan diurus oleh manusia, jadi manusia merupakan faktor strategis dalam semua kegiatan institusi organisasi. Sehingga tidak heran bila Foulkes memprediksi bahwa peran SDM dari waktu ke waktu akan semakin strategis.²⁹

Kedua, politik uang akan merusak persaingan yang sehat. Undang-undang pemilu sudah mengatur sedemikian rupa agar pemilu berlangsung secara jujur, adil dan sportif. Salah satu cara untuk mewujudkan hal tersebut adalah adanya larangan bagi para calon untuk menjanjikan sesuatu berupa barang, jasa atau uang demi meraih suara atau dukungan konstituen. Oleh sebab itu, mereka yang melanggar ketentuan ini telah merusak iklim kompetisi yang sehat karena para calon tidak dalam posisi yang seimbang yaitu sebagian menggunakan cara-cara yang sebetulnya hal tersebut adalah cara yang diharamkan.

Mestinya, pemilu yang merupakan sebuah mekanisme dalam membangun hubungan kontraktual antara pemilih dengan pasangan calon, harus dilaksanakan dengan menjunjung tinggi etika dan aturan yang ada termasuk tidak melakukan politik uang. Pilihan masyarakat terhadap calon tertentu harus didasarkan pada pertimbangan kepercayaan yang dilandasi oleh nilai etis dan moral.

Ketiga, politik uang menyebabkan rusaknya nilai-nilai demokrasi perwakilan yaitu menjadi salah satu sebab terjadinya keterputusan hubungan antara wakil (pemerintah) dan yang diwakili (rakyat). Karena para wakil terpilih merasa bahwa kemenangan mereka akibat dari uang yang telah dikeluarkannya, maka besar kemungkinan mereka tidak akan mendengarkan aspirasi konstituennya tetapi lebih mendengar kebijakan partai dan lebih mementingkan kepentingan pribadi terutama untuk mengembalikan modal yang sudah dikeluarkan selama pemilu. Dengan demikian, hasil pemilu yang dihasilkan oleh money politics akan mewujudkan pemerintahan yang berjarak dengan rakyat (*disconnected electoral*).

Salah satu pilar penting demokrasi adalah berjalannya prinsip mantade. Inilah prinsip yang mengikat, semacam kontrak. Dalam hubungan ini, publik memberikan kekuasaan kepada pejabat publik untuk merumuskan kebijakan berdasarkan dan untuk memenuhi kepentingan publik³⁰. Pejabat pemerintah yang menduduki jabatan publik karena money politics sudah pasti tidak akan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Kebanyakan tindakan dan kebijakan yang akan dilakukan oleh para wakil tidak akan sinkron dengan apa yang menjadi aspirasi dan keinginan dari orang-orang yang diwakili (publik) sehingga tidak mengherankan kalau pada akhirnya para wakil kehilangan kepercayaan di hadapan publik. Konsekuensinya, masyarakat Indonesia menjadi lebih peduli dan tertarik dengan pendapat para intelektual daripada para politisi dalam hal pembahasan tentang politik, kebijakan publik dan pemerintahan.

Dalam pemilu yang dipenuhi dengan praktik-praktik *money politics* akan menyebabkan partai-partai politik kemudian hanya sibuk membina hubungan dengan kalangan pemodal untuk mendapat bantuan dana. Resiko yang dihadapi partai dalam hal ini ialah pimpinan partai politik harus memperhatikan kepentingan pemodal dan keinginan mereka secara politik. Akibat yang mudah diperkirakan ialah bahwa para politisi yang telah berhasil mencapai kedudukan politik, entah posisi legislatif atau posisi eksekutif, harus berfikir untuk “membalas jasa” para pemodal ini, sementara perhatian terhadap kepentingan rakyat yang menjadi konstituen mereka, dengan mudah tergeser. Bahaya yang lebih besar ialah kalau kepentingan para pemodal itu menyebabkan seorang eksekutif membuat kebijakan yang menguntungkan pemodal yang pernah membiayai kampanye politiknya, dan bahkan memberikan konsesi-konsesi politik yang dilakukan secara tidak transparan dan sulit dipertanggungjawabkan menurut prinsip akuntabilitas. Bahaya yang sama besarnya juga akan muncul kalau para politisi yang telah mencapai kedudukan legislatif, membuat perundang-undangan yang menguntungkan pemodal yang telah mendanai kampanye pemilihan para legislator tersebut.³¹ Jika sebagian besar anggota kelompok menjual suara mereka, kepentingan jangka panjang anggota kelompok ini kecil kemungkinannya untuk dipromosikan oleh pemerintah.

Namun demikian, sekalipun politik uang dalam pemilu telah terbukti menyebabkan munculnya efek-efek negatif bagi keberlangsungan jalannya demokrasi, faktanya tidak semua masyarakat merasa perlu untuk memerangi praktik *money politics*. Hal ini tergambar dari beberapa hasil survei tentang respon atau reaksi pemilih ketika ditawarkan uang/barang agar memilih calon tertentu. Hasil survei Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) tentang pengaruh politik uang dalam Pemilihan Umum (Pemilu) 2019 menyimpulkan bahwa, 40 persen responden menerima uang dari

²⁸ Tobari, *Membangun Budaya Organisasi Pada Instansi Pemerintahan*, Deepublish, Yogyakarta, 2014, hlm. 1-2

²⁹ Sri Larasati, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Deepublish, Yogyakarta, 2018, hlm. 1

³⁰ Eep Saefulloh Fatah, *Mandat, Perwakilan dan Demokrasi: Semacam Pengantar*, dalam Taufiq Wardi dan Ade Indra Chaniago (editor), *Sindrom Kuasa: Ancaman Sistem Politik Demokrasi*, Democratic Institute, Jakarta, 2005, hlm. xv.

³¹ Ignas Kleden, *Partai Politik Indonesia: Dilema Jangka Pendek dan Tantangan Jangka Panjang*, Pengantar, dalam Ignas Kleden (editor), *Partai Politik Indonesia dari Mesin Partai Hingga Voluntarisme Politik (Refleksi Wakil Tujuh Partai Politik Indonesia 2009)*, Komunitas Indonesia untuk Demokrasi (KID), Jakarta, 2009, hlm. xix-xx

para peserta Pemilu 2019 tetapi tidak mempertimbangkan untuk tetap memilih mereka. Sementara itu, 37 persen lainnya mengaku menerima pemberian uang dan mempertimbangkan si pemberi untuk dipilih.³² Menanggapi hasil survei tersebut, Direktur Eksekutif LSI Djayadi Hanan mengatakan bahwa uang menjadi sesuatu yang tidak menjadi masalah bagi masyarakat dalam sebuah kontestasi pemilu. Tak mengherankan jika di antara mereka masih ada yang menerima pemberian uang dari para peserta pemilu, meskipun belum tentu mereka memilih yang memberi uang itu. Masyarakat memandang uang bagian dari demokrasi dan merupakan sesuatu yang tidak masalah.³³

Hasil penelitian sebagian pakar menyimpulkan bahwa, bagi sebagian pemilih, pembelian suara/ politik uang dipandang secara positif karena hal ini dapat memberikan pemecahan masalah terutama bagi masyarakat miskin. Sebagaimana diutarakan oleh Ezequiel Gonzalez Ocantos, Chad Kiewiet de Jonge, dan David W. Nickerson, bahwa:

Scholars providing qualitative and ethnographic depictions of vote buying offer a different interpretation. Poor people describe the practice as part of everyday “problem solving networks” imbued with “trust, solidarity, reciprocity, caring, and hope” (Auyero 1999, 2000) and structured by necessity and helping relationships (Schedler 2004)...³⁴

Penyebab Munculnya Politik Uang (Money Politic)

Penggunaan pemungutan suara (pemilu) untuk membuat keputusan kolektif mau tidak mau membawa serta kemungkinan pembelian suara. Dengan demikian, aspek krusial dalam merancang prosedur pemungutan suara adalah untuk memastikan bahwa hasil pemilu mencerminkan kehendak pemilih, bukan dompet kelompok kepentingan (*the wallets of interest groups*). Salah satu perubahan penting di sepanjang isu ini adalah pengenalan surat suara rahasia. Sebelum pengenalan surat suara rahasia, pembelian suara adalah hal biasa dan, seringkali, cukup terbuka. Misalnya, Seymour (1915) melaporkan bahwa dalam pemilihan parlemen Inggris abad ke-19, harga suara sering dipasang secara terbuka di luar tempat pemungutan suara dan diperbarui beberapa kali selama hari itu, sama seperti harga saham.³⁵

Menurut berbagai sumber kepustakaan yang ditulis oleh para ahli ilmu politik dan ketatanegaraan, setidaknya ada 3 (tiga) sebab utama munculnya praktik politik uang (*money politics*) dalam pemilu, yaitu: *Pertama*, para ahli percaya bahwa patron-klien merupakan salah satu penyebab merebaknya praktik *money politics* di negara-negara berkembang.

Pembelian suara adalah bentuk khusus dari klientelisme politik, yaitu pertukaran langsung pada tingkat individu dan barang-barang material oleh patron politik sebagai imbalan atas dukungan pemilu oleh pemilih (Stokes, 2007a; Hicken, 2011; Linos, 2013; Robinson dan Verdier, 2013). Sudah diterima secara luas bahwa politik klientistik menciptakan inefisiensi ekonomi, mengurangi pasokan barang publik, dan bias kebijakan publik yang mendukung elit.³⁶

Kedua, Faktor Kemiskinan. Salah satu penentu utama pembelian suara yang diidentifikasi dalam berbagai literatur adalah kemiskinan. Ada sejumlah alasan mengapa pembelian suara berkembang pesat dalam konteks kemiskinan yang meluas. *Pertama*, pemilih miskin umumnya tidak memiliki akses ke sumber daya – seperti: makanan, air bersih, dan perawatan medis - yang bisa dijanjikan oleh politisi untuk disampaikan selama kampanye pemilihan. Sebagaimana ditekankan oleh Scott, hal ini membuka jalan bagi hubungan klientelistik antara pemilih dan politisi dan penggunaan hadiah pra-pemilihan sebagai cara untuk memobilisasi dukungan pemilihan di antara kaum miskin. *Kedua*, dengan asumsi bahwa utilitas pendapatan marjinal lebih tinggi untuk kelompok miskin, utilitas yang diperoleh dari penjualan suara seseorang lebih tinggi untuk orang miskin. Oleh karena itu, menjual suara seseorang untuk imbalan materi mungkin merupakan tindakan rasional bagi orang yang hidup dalam kekurangan materi. *Ketiga*, dari perspektif partai politik, suara di kalangan kaum miskin lebih murah untuk dibeli. Oleh karena itu, partai dapat membeli lebih banyak suara di antara kaum miskin dengan menawarkan jumlah yang relatif sederhana kepada setiap pemilih. Misalnya, Bratton (2008) melaporkan bahwa selama pemilu Nigeria tahun 2007, jumlah uang paling umum yang ditawarkan kepada pemilih adalah US \$ 4. Mekanisme ekonomi ini cenderung membuat pemilih miskin menjadi target utama pembelian suara oleh partai-partai klientelistik yang ingin memaksimalkan peluang pemilihan mereka.³⁷

³² Deti Mega Purnamasari, "Survei LIPI: Masyarakat Memandang Politik Uang Bagian dari Pemilu, Tidak Dilarang", <https://nasional.kompas.com/read/2019/08/29/05213291/survei-lipi-masyarakat-memandang-politik-uang-bagian-dari-pemilu-tidak?page=all>.

³³ Ibid.

³⁴ Ezequiel Gonzalez Ocantos, Chad Kiewiet de Jonge, and David W. Nickerson, The Conditionality of Vote-Buying Norms: Experimental Evidence from Latin America, *American Journal of Political Science*, Volume 58 issue 1 2014, hlm. 198

³⁵ John Morgan and Felix V'ardy, Negative Vote Buying and the Secret Ballot, *Journal of Law Economics and Organization*, Volume 28, issue 4, 2012, hlm. 818

³⁶ Peter Sandholt Jensen and Mogens K. Justesen, *Op. Cit.*, hlm. 220-221

³⁷ *Ibid*, hlm. 223

Partai-partai pembeli suara memilih secara sistematis menargetkan kelompok-kelompok tertentu dalam memilih berdasarkan pada karakteristik sosial-ekonomi mereka. Kemiskinan khususnya telah ditekankan sebagai sumber penting pembelian suara yang memungkinkan partai politik untuk mengeksploitasi kebutuhan material kelompok pemilih yang dirampas tersebut dengan memperdagangkan hadiah atau uang untuk mendapatkan imbalan suara.

Dengan demikian, sebagaimana disampaikan oleh Dixit and Londregan, pemilih miskin kemungkinan besar menjadi target utama politik uang yang disasar untuk menarik daftar klien (*clientelist*) dibandingkan dengan pemilih secara keseluruhan. Hal ini tidak mengejutkan karena ada alasan-alasan teoretis yang mumpuni untuk mengharapkan imbalan redistributif yang ditargetkan dimana orang miskin lebih disukai. Jika orang mengalami penurunan utilitas marjinal dalam pendapatan — jika orang miskin mendapat manfaat dari barang konsumsi lebih dari orang kaya — maka kita akan mengharapkan orang miskin lebih responsif terhadap imbalan yang ditargetkan secara taktik.³⁸

Hal yang sama juga disampaikan oleh Richard L. HasenSource, bahwa:³⁹

All else being equal, those who are poor are more likely to sell their votes for a small sum than those who are wealthy. The reason is intuitive: a dollar is worth more to a poor person than to a rich person because people get greater value out of initial dollars than later dollars. Economists call this principle the "declining marginal utility of money."

Tampaknya masuk akal untuk berasumsi bahwa, dalam upaya mengendalikan perilaku pemilih, politisi akan memfokuskan upaya mereka pada elemen-elemen yang paling rentan dalam masyarakat. Karena itu orang akan mengharapkan konsentrasi suap dan kekerasan yang tidak proporsional pada orang miskin dan tidak berpendidikan. Orang miskin cenderung menjadi korban pembelian suara karena harta mereka yang terbatas membuat mereka rentan terhadap bujukan materi, termasuk penawaran barang-barang komoditas dasar atau jumlah uang yang kecil. Untuk bagian mereka, orang-orang dengan pendidikan terbatas mungkin tidak menyadari hak-hak politik individu dan oleh karena itu memiliki pertahanan yang lemah terhadap intimidasi.

Oleh karena yang menjadi target atau sasaran terbesar dari praktik politik uang adalah masyarakat miskin dan masyarakat yang berpendidikan rendah, maka secara geografis, merujuk pada data dari Afrobarometer, praktik politik uang menurut Michael Bratton akan lebih banyak terkonsentrasi di pedesaan ketimbang di perkotaan. Michael Bratton menyatakan:⁴⁰

At face value, it is unclear whether vote buying would be more prevalent in urban or rural areas. On one hand, poor and uneducated people are concentrated in rural villages, making these areas prime targets for the distribution of patronage. On the other hand, outlying areas are hard for politicians to reach and monitor, which suggests that rural dwellers can easily refuse or defect from reward-driven agreements. The Afrobarometer data show that, in Nigeria, vote buying is much more common in rural than urban areas by a margin of 7 percentage points in 2003 and 6 percentage points in 2007. These results are consistent with research from East Asia and Latin America (Ramsayer and Rosenbluth, 1993; Shugart and Nielsen, 1999).

Ketiga, Rendahnya Party-ID. Salah satu teori yang menjelaskan tentang alasan seseorang berpartisipasi dalam pemilu adalah teori psikologis. Menurut teori ini, seorang warga berpartisipasi dalam pemilu bukan saja karena kondisinya lebih baik secara sosial-ekonomi, atau karena berada dalam jaringan sosial, akan tetapi, karena ia tertarik dengan politik, punya perasaan dekat dengan partai tertentu (identitas partai), punya informasi yang cukup untuk menentukan pilihan, merasa suaranya berarti, serta percaya bahwa pilihannya dapat ikut memperbaiki keadaan (*political efficacy*).⁴¹

Jelas kiranya bahwa politik biaya tinggi sekarang ini diakibatkan oleh adanya kompleksitas sosial yang berkembang dalam politik, karena menurunnya kepercayaan masyarakat kepada politisi dan partai politik. Biaya tinggi yang muncul akibat hilangnya kepercayaan itu kemudian harus ditanggung bersama oleh politisi, partai politik, dan masyarakat secara keseluruhan. Jalan yang efektif untuk menurunkan biaya politik, dan menyederhanakan kompleksitas sosial dalam politik ialah mengembalikan kepercayaan masyarakat kepada politisi dan partai politik dan bahkan kepada politik secara keseluruhan. Kepercayaan itu akan timbul kalau masyarakat melihat bahwa para politisi dan partai politik

³⁸ Valeria Brusco, Marcelo Nazareno, and Susan C. Stokes, *Op. Cit.*, hlm. 72

³⁹ Richard L. HasenSource, *Op. Cit.*, hlm. 1329

⁴⁰ *Ibid*

⁴¹ Saiful Mujani, dkk, *Kuasa Rakyat: Analisis tentang Perilaku Memilih dalam Pemilu Legislatif dan Presiden Indonesia Pasca-Orde Baru*, Mizan Publika, Jakarta, 2012, hlm. 22

serta konstituen yang memilih mereka, percaya kepada nilai-nilai dan norma yang sama dan bersedia menempatkan kepentingan pribadi mereka di bawah nilai-nilai dan norma-norma demokrasi.⁴²

Peranan Hukum Dalam Mencegah Praktik Politik Uang (*Money Politics*) dalam Pemilu di Indonesia

Sekalipun secara sosiologis praktek pembelian suara (*money politics*) muncul di hampir semua negara terutama negara-negara berkembang, bukan berarti hal ini dapat dibiarkan begitu saja. Bagaimanapun, politik uang harus dilarang dan dicegah semaksimal mungkin agar tidak terjadi. Menurut Zvika Neemana dan Gerhard O. Orosel, setidaknya ada 3 (tiga) alasan utama mengapa politik uang harus dinyatakan sebagai tindakan yang ilegal.⁴³ *Pertama*, karena pembelian suara memberi keuntungan kepada individu yang lebih kaya sehingga hal ini tidak adil dan melanggar prinsip kesetaraan. *Kedua*, suara adalah milik masyarakat secara keseluruhan, dan karenanya tidak dapat diasingkan oleh pemilih perorangan. *Ketiga*, ada kekhawatiran bahwa pembelian suara dapat mendorong inefisiensi. Hal senada juga disampaikan oleh Cass Sunstein yang berpendapat bahwa pembelian suara mengubah makna sosial pemungutan suara: “jika suara dapat diperdagangkan secara bebas, kita akan memiliki konsepsi yang berbeda tentang apa tujuan pemungutan suara itu sendiri — tentang nilai-nilai yang ingin diwujudkan — dan perubahan konsepsi ini akan memiliki efek merusak (korosif) pada politik”. “[i]f votes were freely tradable, we would have a different conception of what voting is for—about the values that it embodies—and this changed conception would have corrosive effects on politics”.

Menurut Kasper Lippert-Rasmussen, membeli suara dan janji pemilu adalah berbeda. Perbedaan itu meliputi dua hal, yakni: *Pertama*, pembelian suara melibatkan hubungan kontraktual, bahkan secara diam-diam, antara dua pihak, sedangkan janji pemilu tidak. Sebuah kontrak mewajibkan kedua belah pihak untuk bertindak dengan cara tertentu. Sementara sebuah janji hanya mewajibkan pihak yang berjanji untuk bertindak dengan cara tertentu, sementara pihak dimana janji itu dikeluarkan (pemilih) tidak menimbulkan kewajiban. *Kedua*, Perbedaan penting kedua antara pembelian suara dan janji pemilu berasal dari yang pertama. Dalam hal pembelian suara, mentransfer manfaat yang ditawarkan oleh pembeli suara (siapa pun penerima manfaatnya) dikondisikan pada penerima penawaran suara untuk pihak yang menawarkan manfaat. Akan tetapi, dalam hal janji-janji pemilu, mentransfer manfaat yang terlibat dalam kebijakan-kebijakan yang dijanjikan kandidat untuk ditempatkan tidak tergantung pada mereka yang kepadanya janji-janji yang dikeluarkan telah memilih untuk kandidat tersebut.⁴⁴

Pembelian suara adalah tindakan yang bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi, sementara dan janji pemilihan pemilu tidak demikian. Oleh sebab itu, jika pembelian suara mesti dilarang, maka janji pemilu wajib ada karena janji pemilu sangat penting untuk berfungsinya demokrasi perwakilan. Tanpa kehadiran janji pemilu, pemilih pasti tidak akan dapat membuat pilihan yang terinformasi di antara para kandidat. Janji-janji pemilu memainkan peran penting bagi pemilih dalam menentukan tentang calon mana yang akan dipilih. Calon dapat mengedepankan nilai-nilai politik dan keyakinan faktual mereka serta tujuan dan niat politik mereka sehingga menawarkan pemilih kesempatan untuk membuat pilihan berdasarkan informasi tentang arah kebijakan yang mungkin tanpa mengeluarkan janji kepada pemilih.

Dalam sebuah negara demokrasi, janji politik adalah hal yang niscaya. *Pertama*, mencerminkan visi dan misi seorang calon politisi yang akan memberikan arah dan panduan yang jelas bagi dirinya dalam mencapai sasaran yang hendak diraih bila kelak diberi amanah menduduki jabatan publik. *Kedua*, janji politik adalah dasar bagi pertanggungjawaban pelaksanaan kekuasaan yang demokratis. Tanpa janji, seorang calon pemimpin akan sangat sulit untuk dinilai berhasil tidaknya atas kepemimpinannya kelak. Karena itu, dalam sistem politik otoriter, seorang diktator tidak perlu berjanji kepada siapapun, sebab dia memang tidak merasa perlu mempertanggungjawabkan kekuasaannya kepada siapa juga.

Berbeda dengan janji pemilu yang diperbolehkan bahkan menjadi suatu keharusan dalam pelaksanaan pemilu, *money politik* atau pembelian suara adalah hal yang dilarang. Ada banyak alasan mengapa pembelian suara harus dilarang. Salah satu di antaranya adalah karena hal ini diyakini merupakan cara-cara yang tidak demokratis. Ada dua argumen *vote buying* dianggap sebagai cara yang tidak demokratis, yaitu:⁴⁵

First, vote buyers have a self-interested reason to sell their votes and, thus, an incentive to deliberate and to vote on the basis of the prospect of a small private economic gain thereby distorting democratic deliberation and voting

⁴² Ignas Kleden, *Op, Cit.*, hlm. xxvi

⁴³ Zvika Neemana and Gerhard O. Orosel, On The Efficiency of Vote Buying When Voters Have Common Interests, *International Review of Law and Economics*, Volume 26 issue 4 2006, hlm. 536

⁴⁴ Kasper Lippert-Rasmussen, Vote Buying and Election Promises: Should Democrats Care About the Difference? *The Journal of Political Philosophy*, Volume 19, Number 2, 2011, hlm. 130

⁴⁵ Kasper Lippert-Rasmussen, *Op, Cit.*, hlm. 126

(henceforth: “the distortion objection”). Second, vote buying exacerbates political inequality (henceforth: “the inequality objection”).

Pandangan dan pendapat yang umum dikalangan para ahli bahwa demokrasi mengharuskan semua individu memiliki dampak yang sama terhadap hasil politik, dan bahwa pembelian suara (*money politic*) melanggar persyaratan ini karena hal itu hanya memberi orang kaya dampak yang lebih besar pada hasil politik daripada orang miskin.⁴⁶ Selain itu, praktek pembelian suara merupakan pelanggaran nyata terhadap keadilan pemilu. Di satu sisi, pembelian suara mendistorsi semangat pemilihan demokratis yang seharusnya memupuk hubungan antara partai dan pemilih berdasarkan program, dan tidak berdasarkan pada pertukaran material. Di sisi lain, praktik pembelian suara menciptakan ketidakseimbangan antara pihak-pihak yang memiliki akses ke berbagai sumber daya material (misalnya pihak yang berkuasa) dan pihak-pihak yang tidak menguasai sumber daya tersebut.⁴⁷

Ketika politisi terlibat dalam praktik pembelian suara, mereka mengubah struktur insentif dalam hubungan mereka dengan konstituen mereka. Kegiatan-kegiatan ini dapat membatasi bagaimana pemilih merespons para pemimpin politik dari waktu ke waktu dengan mengubah harapan yang dimiliki para pemilih terhadap para pemimpin politik, dan secara lebih umum dari lembaga-lembaga demokrasi yang didirikan secara formal. Praktik pembelian suara dapat merusak akuntabilitas lembaga formal untuk pengambilan keputusan legislatif dan alokasi sumber daya.⁴⁸ Sebab, ketika seorang legislator membeli suara warga negara dengan manfaat material (uang atau barang), maka ia benar-benar tidak akan memiliki alasan lagi untuk mewakili kepentingan konstituennya dalam pengambilan keputusan legislative.

Menurut Kacung Marijan, untuk memenangkan kontestasi dalam pemilu secara langsung dibutuhkan tiga modal utama yaitu:⁴⁹ *Pertama*, modal politik (*political capital*). Modal politik berarti adanya dukungan politik, baik dari rakyat maupun dari kekuatan-kekuatan politik yang dipandang sebagai representasi dari rakyat; *Kedua*, modal sosial (*social capital*). Yang dimaksud dengan modal sosial di sini adalah berkaitan dengan bangunan relasi dan kepercayaan (*trust*) yang dimiliki oleh pasangan calon dengan masyarakat yang memilihnya. Termasuk di dalamnya adalah sejauhmana pasangan calon itu mampu meyakinkan para pemilih bahwa mereka itu memiliki kompetensi untuk memimpin daerahnya; dan *Ketiga*, modal ekonomi (*economical capital*). Pemilu secara langsung, jelas membutuhkan biaya yang besar. Modal yang besar itu tidak hanya dipakai untuk membiayai pelaksanaan kampanye. Yang tidak kalah pentingnya adalah untuk membangun relasi dengan para (calon) pendukungnya, termasuk di dalamnya adalah modal untuk memobilisasi dukungan pada saat menjelang dan berlangsungnya masa kampanye. Tidak jarang, modal itu juga ada yang secara langsung dipakai untuk mempengaruhi pemilih.

Kekuatan uang (modal ekonomi) merupakan salah satu faktor yang sangat berpengaruh dan paling menentukan terhadap kesuksesan seseorang dalam pemilu. Oleh sebab itu, agar kekuatan uang yang dimiliki oleh para kontestan tidak digunakan dengan cara-cara yang tidak semestinya dan melanggar aturan, maka harus diberikan batasan-batasannya oleh peraturan perundang-undangan guna memberi panduan bagaimana menggunakannya secara sah dan legal. Jangan sampai terjadi – sebagaimana fenomena kekinian – bahwa kekuatan uang (*money politics*) justru menjadi faktor kunci keterpilihan calon dalam pemilu.

Hukum Sebagai salah satu instrumen untuk mengatur kehidupan masyarakat, salah satu fungsi hukum adalah sebagai alat untuk melakukan rekayasa kehidupan sosial masyarakat (*law as a tool of social engineering*). Artinya, melalui hukum kehidupan masyarakat yang dicita-citakan dapat diarahkan dan diciptakan. Jika demikian adanya, maka keinginan untuk menciptakan institusi parpol dan penyelenggaraan pemilu yang berkualitas dan bebas dari praktik *money politic* seharusnya bisa dilakukan – salah satunya – dengan cara menciptakan dan membuat peraturan hukum yang mengarah pada tercapainya tujuan tersebut.

Secara eksplisit UU parpol telah mengatur mengenai larangan-larangan bagi parpol di Indonesia. Pasal 40 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik secara tegas mengatakan bahwa parpol dilarang melakukan kegiatan yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan. *Money politic* jelas merupakan sesuatu yang dilarang menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pada level institusi partai, pelanggaran atas larangan bagi partai untuk melakukan kegiatan yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan akan berakibat pada penjatuhan sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 48 ayat (2) dan (3) UU Parpol.

⁴⁶ Ronald Dworkin, *Sovereign Virtue*, Cambridge, Harvard University Press, 2000, hlm. 191

⁴⁷ Miguel Carreras and Yasemin Irepoglu, Trust in Elections, Vote Buying, and Turnout in Latin America, *Electoral Studies*, Volume 32, issue 4, 2013, hlm. 4

⁴⁸ Mary Breeding, *Op, Cit.*, hlm. 821

⁴⁹ Kacung Marijan, Pilkada Langsung: Resiko Politik, Biaya Ekonomi, Akuntabilitas Politik, dan Demokrasi Lokal, *Makalah*, disampaikan dalam ‘In-house Discussion Komunikas Dialog Partai Politik’ yang diselenggarakan oleh Komunitas Indonesia untuk Demokrasi (KID) di Jakarta, 16 November 2007, hlm.7-8

Begitu pula Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu secara gamblang melarang adanya praktik *money politic* ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 228 ayat (1) dan Pasal 280 ayat (1) huruf j undang-undang pemilu.

Berdasarkan ketentuan tersebut, seharusnya *money politic* adalah sesuatu yang ‘haram’ dilakukan oleh semua pihak dalam pemilu. Namun faktanya, antara *das sollen* dan *das sein* sepertinya masih sulit untuk dipertemukan. Walaupun aturannya melarang, pada praktiknya *money politic* masih saja terus mewarnai secara massif dalam setiap kali pemilu dilaksanakan.

Salah satu kesulitan untuk menghilangkan praktik *money politic* adalah adanya sifat saling menguntungkan antara si pemberi dan si penerima. Bagi masyarakat yang menerima *money politic* menganggap bahwa hal itu merupakan sesuatu yang “konkrit” yang bisa mereka terima dari para wakilnya. Sikap demikian terjadi karena masyarakat sudah sangat apatis akan realisasi atas janji para calon anggota dewan dalam kampanye yang selalu mengatakan akan bekerja memperbaiki nasib rakyat jika kelak mereka terpilih, namun faktanya selalu betolak belakang. Sangat sedikitnya realisasi janji para wakil rakyat dalam memperjuangkan nasib rakyat telah menjadi sebab bagi mayoritas rakyat untuk memilih dalam pemilu berdasarkan besaran uang/barang yang dia terima dari para kontestan.

Bagi para pemberi *money politic* (para kontestan pemilu), memberikan sejumlah uang atau barang diyakini merupakan salah satu cara yang paling ampuh untuk mendapatkan simpati dan dukungan sebanyak-banyak dari rakyat. Dan faktanya, cara ini memang benar-benar ampuh mengantarkan banyak orang menduduki jabatan publik termasuk terpilih menjadi anggota dewan. Sebagian besar caleg percaya, tanpa melibatkan kekuatan uang, sulit bagi mereka untuk dipilih oleh rakyat.

Sebagai solusi, peneliti mengusulkan beberapa hal yang harus dilakukan guna meminimalisir praktik politik uang ini. *Pertama*, karena praktik *money politic* telah menjadi penyakit yang sangat akut dan menjadi ancaman paling serius bagi keberlangsungan proses demokratisasi di Indonesia maka diperlukan adanya kebijakan untuk membebaskan sanksi pidana hanya bagi pemberi *money politic* saja. Hal ini didasarkan pada fakta bahwa dalam kondisi darurat *money politic* seperti saat ini, akan menjadi sangat sulit bagi aparat penegak hukum untuk memperoleh bukti-bukti terjadinya praktik *money politic* kalau yang memberi dan yang menerima sama-sama diancam hukuman. Akan lebih mudah jika yang dikenai sanksi dan hukuman hanyalah pemberi saja. Harapannya, dengan hanya menjerat orang yang memberi *money politic*, maka tidak akan ada ketakutan lagi bagi masyarakat untuk melaporkan praktik *money politic* yang dilakukan oleh para caleg maupun parpol. Hal ini sekaligus untuk memutus mata rantai simbiosis mutualisme di atas. Jika kebijakan ini diterapkan, ada harapan *money politic* akan berkurang secara signifikan karena para pihak yang berniat untuk melakukan hal ini akan berfikir panjang karena ia dapat dilaporkan oleh mereka – yaitu para pihak yang menerima. Oleh sebab itu, semangat yang terkandung dalam UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilu yang hanya mengancam para pemberi yang dapat diberikan sanksi bila terjadi politik uang patut diapresiasi.⁵⁰

Kedua, tindakan sebagian masyarakat yang menentukan pilihannya dalam pemilu berdasarkan pada besaran uang yang diterimanya disebabkan oleh kurang dikenal dan minimnya kemampuan para calon anggota legislatif. Sehingga bagi sebagian masyarakat, memilih siapapun dalam daftar calon dianggap tidak ada bedanya karena masing-masing calon tidak punya hubungan atau relasi sosial yang baik dengan konstituen. Keadaan ini salah satunya disebabkan oleh penerapan sistem proporsional dalam pemilu. Sebagaimana diketahui, pada sistem proporsional, dalam satu dapil akan dipilih beberapa calon bukan hanya satu calon.

Ketiga, semakin berkembangnya sikap rasional para pemilih terutama ‘rasional secara materi’ sehingga ‘*money politics*’ menjadi lebih meluas dan perilaku pemilih cenderung mengarah pada munculnya ‘transaksi material’ yang bercorak jangka pendek dan sesaat bukan pada ‘transaksi kebijakan’ antara para wakil dengan terwakil, salah satunya disebabkan oleh terlalu seringnya para wakil melupakan janji-janji politiknya setelah mereka meraih kursi kekuasaan. Oleh sebab itu, sudah selayaknya, peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak hanya menyediakan prosedur pemberian mandat rakyat terhadap para wakilnya melalui pemilu, tetapi juga harus menyediakan mekanisme bagi rakyat untuk mencabut mandat tersebut jika terbukti para wakilnya ingkar janji. Artinya, rakyat perlu dilibatkan dalam mekanisme *recall* para wakilnya.

SIMPULAN

Pertama, setidaknya ada 3 (tiga) sebab utama munculnya praktik politik uang (*money politics*) dalam pemilu, yaitu: (i) Patron-Klien. Pembelian suara adalah bentuk khusus dari klientelisme politik, yaitu pertukaran langsung pada tingkat individu dan barang-barang material oleh patron politik sebagai imbalan atas dukungan pemilu oleh pemilih; (ii) Faktor Kemiskinan. Salah satu penentu utama pembelian suara yang diidentifikasi dalam berbagai literatur adalah kemiskinan; dan (iii) Rendahnya *Party-ID* yang menyebabkan rakyat merasa tidak dekat dengan parpol sehingga untuk

⁵⁰ Pasal 515 UU Nomor 7 Tahun 2017 mengatur, Setiap orang yang dengan sengaja pada saat pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Peserta Pemilu tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

menarik warga berpartisipasi dalam pemilu, para calon harus mengiming-imingi pemilihan dengan imbalan barang tertentu.

Kedua, peranan hukum dalam mencegah praktik politik uang adalah: (i) karena *money politic* telah menjadi penyakit yang sangat akut dan menjadi ancaman paling serius bagi keberlangsung proses demokratisasi di Indonesia maka diperlukan adanya kebijakan untuk membebaskan sanksi pidana hanya bagi pemberi *money politic* saja. Hal ini didasarkan pada fakta bahwa dalam kondisi darurat *money politic* seperti saat ini, akan menjadi sangat sulit bagi aparat penegak hukum untuk memperoleh bukti-bukti terjadinya praktik *money politic* kalau yang memberi dan yang menerima sama-sama diancam hukuman karena kedua belah pihak saling merasa diuntungkan. Akan lebih mudah jika yang dikenai sanksi dan hukuman hanyalah pemberi saja. Harapannya, dengan hanya menjerat orang yang memberi *money politic*, maka tidak akan ada ketakutan lagi bagi masyarakat untuk melaporkan praktik *money politic* yang dilakukan oleh para caleg maupun parpol; (ii) mengubah sistem pemilu legislatif dari sistem proporsional menjadi sistem distrik karena sistem distrik mengharuskan para calon kenal lebih dekat dengan rakyat sebagai syarat untuk dapat terpilih menjadi pejabat publik. (iii) memformulasikan janji politik (janji kampanye) ke dalam janji hukum sehingga rakyat dapat menaungi janji-janji para pejabat publik yang terpilih. Apabila pejabat publik abai dengan janjinya, hal ini akan dapat menjadi dasar untuk dilakukannya pemecatan/pememberhentian.

Saran

Untuk keinginan untuk menekan maraknya *money politics* dalam pemilu di Indonesia sebagaimana yang diusulkan di atas, maka mau tidak mau kita harus melakukan perubahan dan penyempurnaan terhadap peraturan perundang-undangan di bidang pemilu dan partai politik untuk mengakomodir pemikiran-pemikiran tersebut. Selain itu, parpol juga harus memiliki strategi baru untuk mendekati pemilih sehingga party-ID seluruh parpol kita akan semakin meningkat dan rakyat dalam pemilu secara sadar berbondong-bondong untuk memilih sekalipun tidak ditawarkan uang/atau barang tertentu. Hal lain yang juga penting dilakukan oleh pemerintah adalah mengentaskan kemiskinan karena justru pada masyarakat yang belum sejahtera itulah, sasaran *money politics* yang paling banyak terjadi.

DAFTAR PUSTAKA

- Ade Irawan, dkk, *Panduan Pemantauan Korupsi Pemilu*, Indonesia Corruption Watch, Jakarta, 2014.
- Edward Aspinall, Noor Rohman, Ahmad Zainul Hamdi, Rubaidi and Zusiana Elly Triantini, *Vote Buying In Indonesia: Candidate Strategies, Market Logic And Effectiveness*, *Journal of East Asian Studies*, 2017.
- Eep Saefulloh Fatah, *Mandat, Perwakilan dan Demokrasi: Semacam Pengantar*, dalam Taufiq Wardi dan Ade Indra Chaniago (editor), *Sindrom Kuasa: Ancaman Sistem Politik Demokrasi*, Democratic Institute, Jakarta, 2005.
- Ezequiel Gonzalez Ocantos, Chad Kiewiet de Jonge, and David W. Nickerson, *The Conditionality of Vote-Buying Norms: Experimental Evidence from Latin America*, *American Journal of Political Science*, Volume 58 issue 1 2014.
- Franz Magnis-Suseno, *Pengantar*, dalam Edward W. Said, *Peran Intelektual: kuliah-Kuliah Reith Tahun 1993*, diterjemahkan oleh Rin Hindryati P dan P. Hasudungan Sirait, cet. Ketiga, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2018.
- Hans Gersbach and Felix M'uhe, *Vote-Buying and Growth*, *Macroeconomic Dynamics*, Volume 15, issue 5, 2011.
- Hamdan Zoelva, *Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi*, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3, September 2013, Jakarta.
- <http://hot.detik.com/celeb-personal/read/2014/03/12/000648/2522836/10/kpk-cari-dugaan-aliran-uang-dari-anas-ke-sejumlah-politikus>.
- <https://news.detik.com/berita/2579488/money-politics-pelanggaran-paling-banyak-di-pileg-2014>
- <http://lampost.co/berita/riset-insis-kinerja-dpr-periode-2009-2014-cenderung-buruk>.
- <http://nasional.kompas.com/read/2013/07/09/2231272/Kepolisian.dan.DPR.Lembaga.Paling.Korup.di.Indonesia>.
- <https://www.spd-indonesia.com/wp-content/uploads/2017/03/Peta-Jalan-Politik-Uang-dan-Pilkada.pdf>.
- <https://nasional.kompas.com/read/2019/08/29/05213291/survei-lipi-masyarakat-memandang-politik-uang-bagian-dari-pemilu-tidak?page=all>.
- Ignas Kleden, *Partai Politik Indonesia: Dilema Jangka Pendek dan Tantangan Jangka Panjang*, *Pengantar*, dalam Ignas Kleden (editor), *Partai Politik Indonesia dari Mesin Partai Hingga Voluntarisme Politik (Refleksi Wakil Tujuh Partai Politik Indonesia 2009)*, Komunitas Indonesia untuk Demokrasi (KID), Jakarta, 2009.
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi (Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM)*, ctk. Kedua, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik Dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, ctk. Kedua, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010.

- John Morgan and Felix V'ardy, Negative Vote Buying and the Secret Ballot, *Journal of Law Economics and Organization*, Volume 28, issue 4, 2012.
- Kacung Marijan, Pilkada Langsung: Resiko Politik, Biaya Ekonomi, Akuntabilitas Politik, dan Demokrasi Lokal, *Makalah*, disampaikan dalam 'In-house Discussion Komunikas Dialog Partai Politik' yang diselenggarakan oleh Komunitas Indonesia untuk Demokrasi (KID) di Jakarta, 16 November 2017.
- Kasper Lippert-Rasmussen, Vote Buying and Election Promises: Should Democrats Care About the Difference? *The Journal of Political Philosophy*, Volume 19, Number 2, 2011.
- Mary Breeding, Vote-Buying: Is it at Threat to Democratic Policy Representation? *Political Science & Politics*, Volume 40, issue 4, 2007.
- Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, ctk. Kesembilan, PT, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012.
- Miguel Carreras and Yasemin Irepoglu, Trust in Elections, Vote Buying, and Turnout in Latin America, *Electoral Studies*, Volume 32, issue 4, 2013.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2009.
- M. Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta, 1991.
- Peter Sandholt Jensen and Mogens K. Justesen, Poverty and Vote Buying: Survey-Based Evidence From Africa, *Electoral Studies*, volume 33, 2014.
- Richard L. HasenSource, Vote Buying, *California Law Review*, Vol. 88, No. 5 (Oct., 2000).
- Ronald Dworkin, *Sovereign Virtue*, Cambridge, Harvard University Press, 2000.
- Saiful Mujani, dkk, *Kuasa Rakyat: Analisis tentang Perilaku Memilih dalam Pemilu Legislatif dan Presiden Indonesia Pasca-Orde Baru*, Mizan Publika, Jakarta, 2012.
- Simeon Nichter, Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Ballot, *American Political Science Review*, Volume 102 issue 1 2008.
- Sri Larasati, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Deepublish, Yogyakarta, 2018.
- Syamsuddin Haris, *Partai, Pemilu, dan Parlemen Era Reformasi*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2014.
- Tobari, *Membangun Budaya Organisasi Pada Instansi Pemerintahan*, Deepublish, Yogyakarta, 2014.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu
- Valeria Brusco, Marcelo Nazareno, and Susan C. Stokes, Vote Buying in Argentina, *Latin American Research Review*, Vol. 39, No. 2, June 2004.
- Zvika Neemana and Gerhard O. Orosel, On The Efficiency of Vote Buying When Voters Have Common Interests, *International Review of Law and Economics*, Volume 26 issue 4 2006.