

PERILAKU POLITIK TRANSAKSIONAL DAN BIAYA TINGGI DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA

Oleh :

BERNA SUDJANA ERMAYA¹

ABSTRAK

Perilaku politik transaksional memungkinkan melahirkan elit politik yang korup, yang berlandaskan pada sifat dan gaya nilai-nilai transaksional yang lebih mementingkan kepentingan individu dan kelompoknya saja. Hal ini berkembang dalam realitas kehidupan masyarakat dalam berpolitik, karena terjadi antara para elit politik, para pemodal dan para pemilih/konstituen. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak pada tahun 2020 yang baru lalu, memperlihatkan berbagai fakta politik transaksional dengan terjadinya barter politik, politik biaya tinggi dan politik uang dalam perilaku memilih. Perilaku Politik Transaksional yang terjadi ini, mencoreng tujuan demokrasi dalam penyelenggaraan pemilu yang berakibat pada proses pemilu yang tidak demokratis dengan memunculkan ketidakpercayaan masyarakat dengan munculnya perilaku pejabat terpilih yang korup. Pemilihan yang ideal dalam sebuah pesta demokrasi didasari dengan kesamaan visi misi, kesamaan ideologi, ketertarikan pada program kontestan serta dilaksanakan dengan menjunjung nilai-nilai dan norma demokrasi yang terdapat di masyarakat.

Kata Kunci: Perilaku, Politik Transaksional, Koruptif

A. Pendahuluan

Pemilihan umum merupakan sarana dan sekaligus alat terpenting dari demokrasi. Perwujudan demokrasi akan dirasakan nyata oleh masyarakat ketika proses pemilihan umum yang diselenggarakan dalam menentukan pemimpin yang layak terpilih memegang tumpuk kekuasaan. Demokrasi merupakan sistem politik yang menunjukkan kebijakan umum selalu ditentukan

melalui mayoritas perwakilan baik dipilih secara langsung maupun tidak langsung (*direct election* dan *indirect election*) yang diawasi oleh rakyat melalui pemilihan berkala yang dilandasi dengan persamaan politik serta kebebasan berpolitik. Pemilihan umum secara berkala yang sehat merupakan sebuah instrument dalam mewujudkan kekuasaan rakyat yang bertujuan membentuk pemerintahan

¹ Penulis merupakan Dosen Fakultas Hukum dan Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Pasundan Bandung, berna.ermaya@unpas.ac.id

yang memiliki legalitas dan sekaligus menjadi alat aspirasi untuk kepentingan rakyat, tanpa adanya tekanan politik maupun psikologis dari siapapun juga. Partisipasi politik rakyat diharapkan meningkat untuk memilih pimpinan, nyatanya belum membuahkan hasil yang maksimal karena elit politik dan partainya melakukan berbagai cara untuk menggiring pemilih dalam menentukan calon kepala daerah sebagai peserta pilkada yang terindikasi melakukan adanya politik uang walaupun dalam pembuktian hukumnya sulit untuk dibuktikan.

Perkembangan dalam menentukan pimpinan kepala daerah di Indonesia sekarang ini, pada akhirnya dilakukan dengan menggunakan pemilihan secara langsung (*direct elections*). Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung dimulai pertama kali pada tahun 2005, melalui amanat ketentuan hukum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang menentukan bahwa pemilihan kepala daerah di Kabupaten/ Kota maupun Provinsi dilakukan secara langsung oleh rakyatnya yang memiliki hak memilih. Pemilihan kepala daerah secara langsung ini merupakan langkah perubahan fundamental yang terjadi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dalam mewujudkan demokrasi di Indonesia, dengan maksud untuk perwujudan instrumen demokrasi guna menciptakan pemerintah yang lebih demokratis. Hal ini merupakan kemajuan yang sangat berarti bagi hubungan pemerintahan daerah dengan rakyatnya dalam hal penggunaan

hak politiknya. Dalam rekrutmen elit eksekutif daerah terpilih yang mendapatkan legitimasi melalui Pilkada sangat berkaitan erat dengan peran langsung rakyat daerah dalam menentukan pilihannya. Dimana bagi rakyat merupakan saat untuk mendapatkan pendidikan politik guna membentuk kepribadian politik yang sadar akan problematika kekuasaan dan kemampuan partisipasi dalam kehidupan politik serta pengembangan aspek berpolitik dalam masyarakat.

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung dalam perkembangannya telah dilaksanakan dan berlangsung secara bebas dan demokratis. Namun cita-cita akan menghadirkan pemerintahan yang bersih dan berpihak pada kepentingan masyarakat, seolah-oleh tidak ada jejaknya bagi masyarakat. Pemilihan Kepala Daerah langsung yang telah dilaksanakan memasuki gelombang ke-5 kali, menghasilkan beberapa masalah yang timbul dalam penyelenggaraan pemilihan tersebut, seperti terjadinya jual beli suara pemborosan anggaran dalam arti tidak efisien, kepala daerah hasil pilihan rakyatnya sering tidak memenuhi janji yang disampaikan pada saat menjadi peserta pemilihan, bahkan tidak jarang lagi kepala daerah yang terjerat hukum, tersangkut kasus korupsi apalagi terkena Operasi Tertangkap Tangan/OTT dan juga lebih meluas kepada lembaga eksekutif, legislatif serta yudikatif.

Permasalahan yang terjadi tersebut, merupakan tidak dapat hanya dilihat dari satu sudut saja, yakni para individu

kepala daerah terpilih atau peserta pemilihan, melainkan juga secara menyeluruh terhadap masyarakat pemilih dan juga penyelenggara pemilihan. Politik transaksional tidak dapat dikesampingkan dalam hal ini, Politik transaksional janganlah dianggap wajar atau lumrah saja dilakukan dalam setiap penyelenggaraan pesta demokrasi di masyarakat. Berlandaskan penjelesan tersebut diatas, maka penelitian ini merumuskan permasalahan yang memfokuskan pada perilaku Politik Transaksional dan biaya tinggi dalam pemilihan kepada daerah.

B. Metode Penelitian

Metode yuridis normatif digunakan dalam penelitian ini, merupakan sebuah metode penelitian terhadap kaidah hukum positif dan asas-asas hukum. Deskriptif kualitatif digunakan juga sebagai spesifikasi penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan fakta-fakta yang disertai analisis mengenai peraturan perundang-undangan yang berlaku serta praktek mengenai pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah. Penelitian ini menggunakan jenis data sekunder yang dititikberatkan pada data sekunder yang bersifat umum atau terbuka dengan ditunjang alat pengumpulan data yang berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

C. Pembahasan

Pelaksanaan Pilkada langsung di tahun 2020 yang baru lalu dilandasi dengan ketentuan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Pilkada langsung tahun 2020 dilakukan di 270 daerah, pemilihan kepala daerah pada 9 Provinsi, 224 Kabupaten, dan 37 Kota di 32 Provinsi wilayah Indonesia yang menyelenggarakan Pilkada serentak yang diikuti oleh 374 pasangan calon kepala daerah, diselenggarakan serentak pada tanggal 09 Desember 2020 sebagai hari pencoblosan.²

Pemilihan kepala daerah pada tahun 2020 yang baru lalu dilaksanakan serentak di 270 daerah di Indonesia, yang secara umum berjalan dengan lancar, tertib, dan aman. walaupun begitu menurut data yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi, sebanyak 136 Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah (PHPKada) sampai hari senin, 6 Januari 2021, Mahkamah Konstitusi telah menerima permohonan PHPKada yang didominasi pemilihan bupati sebanyak 114 gugatan, pemilihan walikota sebanyak 14 gugatan dan pemilihan gubernur sebanyak 7 gugatan.

³ (www.mkri.id)

² Dirangkum dari data Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia (BAWASLU), Pilkada Tahun 2020. (www.bawaslu.go.id)

³ laman: mkri.id, diakses pada hari kamis, 7 januari 2021

Banyaknya pengajuan PHPKada yang dimohonkan ke Mahkamah Konstitusi, dimana lebih setengahnya daerah yang melaksanakan pilkada, hal ini memperlihatkan bahwa dalam penyelenggaraan pemilihan masih terindikasi adanya ketidakpuasan dan atau akan peserta pemilihan yang tidak legowo menerima kekalahan dengan alasan telah mengeluarkan dana yang sangat besar. Walaupun begitu, apabila dilihat dari penyelenggaraan tahapan pilkada serentak menurut Bawaslu RI melalui Koordinator Devisi Penindakan Ratna Dewi Pettalolo menyatakan bahwa tingkat partisipasi masyarakat dalam pelaporan politik uang dalam pilkada serentak 2020 tergolong tinggi. dari data penanganan dugaan pelanggaran politik uang yang berjumlah 262 kasus yang telah sampai pengkajian dan penyidikan, terdapat 197 dari laporan masyarakat dan 65 kasus merupakan temuan Bawaslu. Angka penanganan politik uang tersebut dikumpulkan hingga 17 Desember 2020.⁴ Kasus-kasus tindak pidana politik uang yang terjadi tersebut, diantaranya ada enam putusan yang kesemuannya dinyatakan bersalah. Putusan itu tersebar di Kota Tarakan Kalimantan Utara, Kabupaten Berau Kalimantan Timur, Kota Palu Sulawesi Tengah, Kota Tangerang Selatan Banten, Kota Cianjur Jawa Barat masing-masing mendapatkan vonis 36 bulan dan vonis 200 juta rupiah. Sementara di Kabupaten Pelalawan Riau mendapatkan vonis enam bulan percobaan dan vonis 200 juta rupiah.⁵

⁴ lamban: bawaslu.go.id, diakses pada hari kamis, 7 januari 2021.

⁵ *idem*

Melihat kenyataan dari data di atas, politik transaksional dan politik uang dalam penyelenggaraan pesta demokrasi di tingkat daerah sangatlah menghawatirkan, mengapa tidak karena hal tersebut berkorelasi dengan politik berbiaya tinggi sehingga para peserta pemilihan juga harus mempersiapkan dana yang besar untuk digunakan dalam menggiring pemilih untuk memilihnya. Politik uang ini, merupakan sebuah fakta yang mengisyaratkan bahwa perwujudan demokrasi melalui pilkada tidak dimaknai dengan penghormatan kepada kedaulatan rakyat. Disinilah pendidikan politik demokrasi bagi masyarakat akan berjalan apakah kearah yang positif atau sebaliknya kearah yang negatif dari makna demokrasi. Demokrasi sejatinya memang tidak akan lepas dari proses yang transaksi, dalam arti ada pertukaran dari satu pihak kepada pihak yang lainnya. Demokrasi yang baik merupakan pertukaran yang berwujud visi, misi, ideologi, program kontestan politik dengan dukungan pemilih.

Secara pengertian transaksional adalah segala praktek tawar menawar yang mengacu pada kepentingan jangka pendek. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh *Jeremy Beissevain* yang menyatakan bahwa transaksional adalah menjelaskan hubungan pertemanan atau persaudaraan dalam setiap pendekatan untuk memenuhi permintaan. Faktor persaudaraan menjadi penting dan jadi keutamaan. Sehingga padak kondisi tertentu pendekatan transaksional meletakkan

peran individu lebih dominan dan tidak terikat kepada peraturan atau sistem.⁶ Menurut Kartono sebenarnya Politik Transaksional merupakan salah satu bentuk praktek korupsi.⁷

Sementara itu, politik uang merupakan sumber daya yang melekat pada setiap individu yang memilikinya dan mampu memberikan manfaat kewenangan serta kekuasaan bagi setiap pemegangnya guna merebut, mempertahankan, dan menjalankan kekuasaan itu sendiri. Maka uang dijadikan alat untuk mencoba mendapatkan pengaruh atau diubah menjadi sumberdaya lain atau dikombinasikan dengan sumber daya yang lainnya dalam rangka meraih kekuasaan yang diinginkannya. Hal ini sejalan dengan pendapat Rambe Kamarul Zaman⁸ bahwa politik uang adalah uang yang ditujukan untuk maksud-maksud tertentu, seperti peruntukan kepentingan politik tertentu, dimana seorang kontestan pemilihan membeli suara dari pemilih untuk memilihnya dengan imbalan materi. Bentuknya bisa berupa uang, barang, namun kadang pula dapat berupa bantuan-bantuan sarana fisik. Dengan demikian politik uang digambarkan sebagai strategi jual beli suara pada proses politik dan kekuasaan serta tindakan membagi-bagikan uang dengan tujuan untuk mempengaruhi suara pemilih.

Politik Transaksional menyiratkan dampak buruk, baik bagi pimpinan yang

terpilih maupun bagi masyarakat pemilihnya itu sendiri. Melahirkan pemimpin dan politisi yang korup kerana sifat dan gaya yang berpedoman pada nilai-nilai ekonomi dan transaksi yang berujung pada keuntungan pribadi. Oleh sebab itu dalam memperebutkan kekuasaan dalam penyelenggaraan pilkada para peserta pemilihan tidak segan menggunakan cara dan jalan pintas dengan melakukan politik uang. Fakta yang terjadi di masyarakat dalam penyelenggaraan pilkada, dengan mudah dijumpai politik uang dengan segala bentuknya, seperti pemberian sembako, pemberian uang hingga pemberian bantuan materi. Realitas ini akan berkembang di tengah masyarakat, terjadinya tukar menukar jasa antara peserta pemilihan dengan masyarakat konstituen. Perilaku Politik Transaksional ini merupakan kegagalan dalam pendidikan politik baik bagi peserta yang mengikuti pemilihan yakni para partai politik dan kandidat-kadidat kepala daerah yang didukungnya maupun bagi masyarakat pemilih itu sendiri.

Terjadinya politik transaksional diikuti dengan politik uang yang makin marak dan terus menerus dilakukan dalam beberapa gelombang pilkada langsung dan serentak yang diselenggarakan di Indonesia, tidak terjadi secara serta merta begitu saja. Akan tetapi bibit politik transaksional dan politik uang ini sudah ada sejak Bangsa Indonesia dijajah yang digunakan dan dimanfaatkan

⁶ Nizam Sulaeman, *Politik Malaysia: Perspektif Teori dan Praktek*, UKM, Malaysia, 2002, hlm. 83.

⁷ Kartono, *Patalogi Sosial*, Jilid I, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015.

⁸ Rambe Kamarul Zaman, *Perjalanan Panjang Pilkada Serentak*, Expose, Jakarta, 2016, hlm. 241.

untuk kepentingan politik bangsa penjajah. Hal ini dapat tergambarkan dalam tulisan Yohan Wahyu⁹ mengutip hasil penelitian ilmuwan Belanda *Herman Warner Mutinghe* yang pernah meneliti arsip-arsip sejarah di tahun 1817. Penelitian *Mutinghe* ini bermula dari sistem yang berkembang di desa-desa di seluruh Pulau Jawa dan di beberapa wilayah di Indonesia terkait dengan pemimpin desa yang dijabat oleh seseorang seumur hidup atau orang tersebut dapat melepaskan jabatannya jika sudah merasa tidak mampu. Jabatan kepala desa bersifat turun temurun, artinya kepala desa selanjutnya adalah anak keturunannya. Kearifan lokal ini diubah di era penjajahan Belanda oleh *Thomas Stanford Raffles* ketika *Raffles* memberi hak kepada seluruh warga desa untuk dipilih dan memilih dalam proses pemilihan kepala desa. Namun setelah perang Diponegoro (1825-1830), Belanda kemudian melakukan intervensi setiap pemilihan kepala desa untuk menghindari tokoh-tokoh yang anti Belanda terpilih sebagai kepala desa. Cara yang dilakukan adalah dengan mencalonkan orang-orang kepercayaannya untuk ikut dalam bursa pemilihan kepala desa dan membujuk sebagian besar pemilih agar memilih calon yang dia usung, tentu saja dengan memberikan imbalan dalam bentuk uang atau barang. Sejak saat itulah politik uang mulai berkembang di Indonesia.¹⁰

Adagium “*Power Tends to Corrupt, Absolute Power Corrupts Absolutely*” yang dikemukakan oleh *Lord Acton*¹¹ merupakan sebuah teori politik klasik yang memperlihatkan bahwa kekuasaan mempunyai dua sisi yang kontradiktif secara diamitral satu sama yang lain, yakni daya tarik yang luar biasa, tetapi sekaligus mempunyai kecenderungan merusak, apalagi kalau kekuasaan yang absolut, pemegang kekuasaan akan merusak tatanan kehidupan masyarakat dengan menghalalkan segala cara. Demokrasi hanya sebagai sebuah pertarungan perebutan kekuasaan dengan mengedepankan kepentingan transaksional. Di sisi lain, perilaku masyarakat pemilih ditandai sebagai perilaku politik merupakan sebagian dari perilaku masyarakat yang luas yang ditandai berupa perilaku ekonomi, keluarga, agama, dan budaya. Perilaku masyarakat ini merupakan realitas sosial politik yang tidak mungkin dilepaskan dari pengaruh faktor eksternal yang merupakan hasil dari sosialisasi nilai-nilai lingkungannya dan faktor internal merupakan tindakan yang dilandaskan pada rasionalitas dan berdasarkan pengetahuan serta pengalaman individu yang dimilikinya.

Perilaku politik transaksional dalam penyelenggaraan pilkada dapat dilakukan dengan berbagai cara yang diantaranya adalah terjadi uang mahar sebagai kompensasi terhadap partai politik yang akan dipakai sebagai

⁹ Yohan Wahyu, *Politik Uang dalam Bingkai Opini Publik*, Pembiayaan Pemilu Indonesia, Bawaslu RI, 2018, hlm. 260-261.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ J. Kristiadi, *Politik Bermartabat, Meluruskan Reformasi Sesat*, *Jurnal Analisis CSIS Vol. 40 No. 4*, Jakarta, 2011.141

kendaraan politik; Peserta pemilihan menghimpun dana dari berbagai kalangan; Peserta pemilihan dan tim suksesnya melakukan sponsorisasi berbagai kegiatan sosial dengan tujuan ada imbal balik dukungan dari komunitas-komunitas yang ada di masyarakat baik organisasi kemasyarakatan termasuk komunitas adat, keagamaan, dan budaya. Seperti apa yang telah disinggung di muka, faktor lemahnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat pemilih sangat mempengaruhi tumbuh berkembangnya praktek politik transaksional, padangan, pengetahuan, dan kesadaran masyarakat pemilih akan bahayanya politik transaksional bagi sendi-sendi demokrasi terabaikan dengan kepentingan keuntungan jangka pendek individu. Sehingga lambat laun praktek politik transaksional dianggap wajar untuk dilakukan dalam proses penyelenggaraan pilkada. Di masa yang akan datang dikhawatirkan kewajaran semacam ini meningkat menjadi kewajiban dalam melakukan politik transaksional, dalam arti masyarakat pemilih akan menggunakan hak pilihnya apabila ada yang menawarkan atau memberi imbalan kepadanya kalau tidak ada maka tidak akan memakai hak pilihnya dengan tidak datang ke tempat pemungutan suara. Hal ini pun akan berkorelasi dengan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pilkada.

Keadaan perilaku politik transaksional masyarakat yang demikian perlu dilakukan antisipasi dengan secermat mungkin yang tentunya

tidak mudah, baik melalui pendidikan dan menumbuhkan budaya demokrasi dan politik yang benar bagi masyarakat secara berkelanjutan, pengaturan dan penegakkan hukum terkait politik transaksional dan biaya tinggi dalam penyelenggaraan pilkada. Upaya-upaya antisipasi ini dilakukan oleh semua elemen bangsa sebagai suatu kewajiban dalam berperan aktif.

D. Kesimpulan

Perilaku politik transaksional dalam pemilihan kepala daerah serentak pada pokoknya dapat ditemukan dalam kenyataan dengan terjadinya pembiayaan politik yang tinggi yang harus disiapkan oleh peserta pemilu dalam pembiayaan mengikuti seluruh tahapan pemilihan dalam upaya memenangkan pilkada serta terjadinya politik uang yang digunakan untuk mempengaruhi perilaku pemilih agar memilihnya di hari pencoblosan. Politik transaksional terjadi dikarenakan pengaruh kondisi ekonomi masyarakat.

Pemahaman masyarakat yang sangat kurang terhadap politik, dimanfaatkan oleh para elit politik untuk tercapai tujuannya. Yang pada akhirnya akan merusak sendi-sendi sosial masyarakat, mengkikis moral sosial masyarakat karena ketidakpercayaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang tidak mendekatkan pelayanan publik bagi masyarakat tetapi lebih mementingkan kepentingan individunya. Keadaan yang demikian, perlu dilakukan antisipasi yang tentunya tidak mudah, baik melalui pendidikan dan

menumbuhkan budaya demokrasi dan politik yang benar bagi masyarakat secara berkelanjutan, pengaturan dan

penegakkan hukum terkait politik transaksional dan biaya tinggi dalam penyelenggaraan pilkada.

DAFTAR PUSTAKA

- Adman Nursal, *Political Marketing: Strategi Memenangkan Pemilu*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004.
- Bawaslu RI, *Pembiayaan Pemilu Indonesia*, Cetakan Pertama, Penerbit Bawaslu RI, Desember 2018.
- J. Kristiadi, *Politik Bermartabat, Meluruskan Reformasi Sesat*, Jurnal Analisis CSIS Vol. 40 No. 4, Jakarta, 2011.
- Kartono, *Patalogi Sosial*, Jilid I, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015.
- Nizam Sulaeman, *Politik Malaysia: Perspektif Teori dan Praktek*, UKM, Malaysia, 2002.
- Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Cet. 1, Fajar Media Press, 2011.
- Rambe Kamarul Zaman, *Perjalanan Panjang Pilkada Serentak*, Expose, Jakarta, 2016.
- www.bawaslu.go.id
- www.kpu.go.id
- www.mkri.id

