

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### A. Latar Belakang Masalah

Salah satu ciri dari negara hukum demokratis ditandai dengan pergantian kepemimpinan berdasarkan proses pemilihan secara tertib dan teratur melalui mekanisme pemilihan umum (Pemilu)<sup>1</sup>. Pelaksanaan pemilu untuk memilih calon pemimpin yang nantinya dipilih sebagai representatif wakil rakyat melalui mekanisme yang telah ditentukan dalam rangka mewujudkan suatu instrumen berdemokrasi di Indonesia. Pemilihan umum yang dilakukan secara transparan dan damai dengan senantiasa memperhatikan asas *luber* (langsung, umum, bebas dan rahasia) dan asas *jurdil* (jujur dan adil).

Pelaksanaan pemilu yang dilakukan secara transparan dan damai dimaksudkan untuk menghasilkan seorang pemimpin yang mempunyai integritas dan terpilih berdasarkan perolehan suara terbanyak berdasarkan hasil perhitungan suara. Setiap masyarakat dalam pelaksanaan pemilu dapat menggunakan hak pilihnya tanpa perlu diwakilkan oleh partai politik yang bersangkutan. Hal tersebut menunjukkan bahwasanya tampuk kekuasaan tertinggi dalam suatu negara berada di tangan rakyat dan merupakan salah satu aspek penting dalam mewujudkan demokrasi.

Pada perkembangannya, sistem pemilihan umum di Indonesia telah mengalami perubahan dimulai dengan berakhirnya rezim orde baru kemudian

---

<sup>1</sup> Irvan Mawardi, 2014, *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi Di Pemilukada*, Yogyakarta: Rangkang Education dan Jaringan Pendidikan Pemilih Untuk Rakyat, hlm. 1-2.

berganti ke era reformasi. Dengan adanya perubahan ini memberikan pengaruh yang cukup besar dalam sistem politik, diantaranya desain dari sistem pemilu di Indonesia yang awalnya berbentuk sistem pemilu proporsional tertutup kemudian beralih menjadi sistem proporsional terbuka.

Sistem proporsional terbuka sebagai sistem pemilu yang diterapkan di Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 168 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang dijelaskan, bahwa pemilih bebas memilih wakilnya yang akan duduk di legislatif secara langsung dan dapat terus mengontrol orang yang dipilihnya. Hal tersebut dimaksudkan agar rakyat dapat lebih mengetahui tentang siapa calon yang akan mewakilinya dalam pemerintahan.

Selain itu, sistem ini juga diharapkan mampu menciptakan suatu keadaan demokrasi yang lebih kuat sebab rakyat memiliki kebebasan memilih wakil rakyatnya yang nantinya akan menyuarakan segala bentuk aspirasinya dalam pemerintahan.<sup>2</sup> Namun dalam penerapannya, sistem proporsional terbuka justru menciptakan sistem pemilu yang hanya berfokus pada calon kandidat sehingga menyebabkan berbagai persaingan yang terjadi, baik dari partai politik yang sama maupun antar partai politik lainnya.

Kondisi persaingan yang sangat ketat antar kandidat membuka kemungkinan praktik “menghalalkan segala cara” atau “perbuatan melawan hukum” untuk memenangkan pertarungan demi memperoleh suara terbanyak.

---

<sup>2</sup> M Rizqi Azmi and Riko Riyanda, “Tinjauan Sistem Proporsional Terbuka Dalam Pemilu Legislatif 2019 Terhadap Dinamika Demokrasi Di Indonesia”, *Jurnal UIR Law Review*, Vol. 4, No. 2 (Oktober, 2020), hlm. 11.

sehingga seringkali bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi yang mengedepankan keadilan dalam persaingan politik. Praktik politik uang adalah salah satu strategi untuk mendapatkan suara dari rakyat, sebetulnya praktik seperti ini dapat terjadi dalam berbagai bentuk dan dibanyak tahapan penyelenggaraan, diantaranya masalah mahar politik pada tahapan pencalonan dan terhadap jual beli suara pada tahap kampanye serta dalam proses pemungutan suara. Bahkan, tindakan lainnya yang kerap terjadi seperti suap kepada penyelenggara pemilu pada tahap penghitungan suara, tahap rekapitulasi suara, dan tindakan tindakan sogok yang dilakukan dalam rangka menyelesaikan sengketa hasil pemilu.

Pelaksanaan pemilu 2004 menjadi awal terjadinya peningkatan kasus praktik politik dari pelaksanaan pemilu sebelumnya pada tahun 1999. Politik uang terjadi pada hampir tahapan pemilu, baik sebelum kampanye, masa kampanye, dan serangan fajar pada hari pencoblosan. Hasil pemantauan dari ICW (*Indonesia Corruption Watch*), *Tranparency Internasional Indonesia*, dan Jaringan LSM didelapan kota besar mencatat setidaknya ada 114 kasus politik uang pada pemilu 2004, dibandingkan dengan pemilu 1999 hanya sekitar 62 kasus politik uang yang tercatat<sup>3</sup>. Untuk pemilu 2009 berdasarkan data dari panitia ICW yang menemukan setidaknya 150 kasus dugaan politik uang yang terbesar hampir seluruh daerah di Indonesia<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Indonesia Corruption Watch, 2004, *Politik Uang dan Pemenangan Pemilu*, <https://antikorupsi.org/id/article/politik-uang-dan-pemenangan-pemilu-020704>, (diakses pada 11 Oktober 2023, 15:01)

<sup>4</sup> Indonesia Corruption Watch, 2009, *Pergeseran Praktek Politik Uang*, <https://antikorupsi.org/id/article/pergeseran-praktek-politik-uang>, (diakses pada 11 Oktober 2023, 15:15)

Berbeda halnya dengan pemilu 2009, terdapat 3,3 miliar uang yang digunakan untuk melancarkan aksi politik uang melalui kampanye, sedangkan pada pemilu 2014 mengalami peningkatan yang cukup signifikan yaitu mencapai 4,5 miliar. Jimly Asshiddiqie, selaku Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu menilai penyelenggaraan pemilu 2014 terjadi kekacauan yang timbul akibat berlakunya sistem proporsional terbuka dalam pelaksanaan pemilu yang dinilai lebih buruk dibanding pemilu 2009<sup>5</sup>. Dimana Praktik kotor politik merajalela di tengah-tengah masyarakat, bahkan hingga ketahapan pemilu, dan pemberian dari para caleg hal ini disebabkan oleh sistem proporsional terbuka mendorong politik uang semakin gempar dilakukan.

Selanjutnya pada pemilu 2019, hal serupa juga kembali terjadi, praktik politik uang yang berkembang tidak lagi antara para caleg dan masyarakatnya, melainkan para caleg dengan partai politik yang bersangkutan sebaliknya partai politik kepada para caleg. Politik uang dalam bentuk mahar politik juga dikategorisasikan sebagai transaksi jual beli suara, sebagaimana kasus yang terjadi antara Anggota DPR RI dan caleg DPR RI yang berasal dari Partai Golkar bernama Bowo Sidik Pagarso yang ditangkap oleh Komisi Pemberantasan Korupsi 22 hari menjelang pemungutan suara yang akan dilakukan pada tanggal 17 April 2019, serta dugaan mahar politik yang dilakukan Sandiaga Uno sebagai calon wakil presiden atas mahar politik yang

---

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, 2019, *Jimly: Pemilu 2014 Lebih Kisruh karena Sistem Proporsional Terbuka*, <http://nasional.kompas.com>, (diakses pada 18 September 2023, 22:45)

diberikan kepada dua partai pengusungnya masing-masing sebesar Rp. 500 Milyar<sup>6</sup>.

Kasus berikutnya juga terjadi di Sulawesi Tengah, kasus politik uang yang dilakukan dalam bentuk pembagian uang, paling sedikit sekitar Rp.50.000 dan paling banyak Rp.100.000 serta berupa pemberian barang lainnya berupa barang sembako beras, gula, indomie, pakaian, sabun dan beberapa barang lainnya<sup>7</sup>. Bahkan ada sebagian masyarakat yang mengaku sempat menerima uang dan bahan makanan dari 3 caleg yang berbeda dan dari partai yang berbeda pula. Namun, terhadap tindakan para caleg tersebut, tidak ada seorang pun dari mereka yang melaporkan ke lembaga pengawas pemilu hingga diproses di pengadilan.

Selain itu, politik uang juga dilakukan dengan membeli suara atau *vote buying* yang kerap dikenal dalam masyarakat dengan istilah serangan fajar. Biasanya serangan fajar ini dilakukan pada hari yang sama sebelum proses pemilihan dilakukan dengan mendatangi setiap rumah warga. Berdasarkan hasil survei LIPI (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia) pada pemilu 2019 masyarakat memandang serangan fajar itu bagian dari pesta demokrasi dan sebagai ajang “membagikan rezeki” yang dilakukan oleh para caleg kepada setiap warga, survei tersebut juga ditemukan bahwa 40 persen responden mengaku menerima uang dari peserta pemilu tetapi tidak mempertimbangkan

---

<sup>6</sup> Almas Ghaliya dan Putri Sjafrina, “Dampak Politik Uang Terhadap Mahalnya Biaya Pemenangan Pemilu Dan Korupsi Politik”, *Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS*, Vol. 5, No. 1 (Juni, 2019), hlm. 47.

<sup>7</sup> Wahyu Widodo, “Pelaksanaan Pemilu Serentak Tahun 2019 Ditinjau Dari Perspektif Politik Dan Hukum”, *Jurnal Meta Yuridis*, Vol. 1, No. 1 (Januari, 2018), hlm. 77.

untuk memilih mereka, sedangkan 37 persen lainnya menerima uang dan mempertimbangkan untuk memilih mereka<sup>8</sup>.

Berbagai asumsi yang kemudian dilontarkan dari beberapa caleg bahwasanya kontestasi pemilu ini sebagai ajang persaingan bagi orang-orang yang mempunyai kemampuan lebih dalam hal finansial dengan mempertaruhkan modal yang besar tanpa mempertimbangkan berbagai indikator untuk menentukan dan memilih para wakil rakyat tersebut. Sehingga mengakibatkan model persaingan yang tidak sehat antar para calon dan hanya berfokus pada jumlah suara sebanyak mungkin untuk dapat memenangkan kontestasi pemilu.

Tolak ukur kemenangan calon anggota legislatif pada kontestasi pemilu berdasarkan pemberlakuan sistem proporsional terbuka mempunyai pengaruh besar dalam tatanan sistem pemilu. Memperoleh suara sebanyak-banyaknya dari pemilih atau para konstituen adalah target yang terus diperjuangkan oleh para caleg dengan strategi politik uang yang dilakukan. Berbagai kelebihan sekaligus kelemahan dalam penerapan sistem ini. Besarnya biaya kampanye yang tinggi melahirkan pemilih yang cenderung pragmatis dan mengakibatkan para calon yang kuat dengan kekuatan finansial sangat berpotensi meraup suara yang besar dari pemilih sehingga memicu tingkat terjadinya politik uang yang dapat menciptakan berbagai kecurangan dalam pesta demokrasi.

---

<sup>8</sup> Pusat Edukasi Antikorupsi, 2023, *Waspadai Bahaya Politik Uang, Induk dari Korupsi*, <https://aclc.kpk.go.id/aksi-informasi/Eksplorasi/20230217-waspadai-bahaya-politik-uang-induk-dari-korupsi>, (diakses pada 11 Oktober 2023, 13:57)

Berlakunya sistem proporsional terbuka sebagai sistem pemilu telah membuka ruang praktik politik uang di Indonesia. Beragam kasus politik uang yang terjadi pada setiap pelaksanaan pemilu mulai dari tahun 2004, 2009, hingga 2019 dengan berbagai strategi yang dilakukan setiap calon untuk dapat memenangkan kontestasi tersebut. Oleh karena pemilihan umum sebentar lagi maka perlu untuk mengetahui lebih jauh bagaimana implikasi sistem proporsional terbuka terhadap praktik politik uang dan strategi pencegahan dan penanganan seperti apa yang dapat dilakukan untuk mengurangi kasus praktik politik uang yang terjadi.

#### B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implikasi sistem proporsional terbuka terhadap praktik politik uang dalam pemilu?
2. Bagaimana strategi pencegahan dan penanganan politik uang dalam sistem proporsional terbuka menuju pemilu 2024?

#### C. Tujuan Penulisan

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji implikasi sistem proporsional terbuka terhadap praktik politik uang dalam pemilu.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji strategi pencegahan dan penanganan politik uang dalam sistem proporsional terbuka menuju pemilu 2024.

#### D. Manfaat Penelitian

##### 1. Manfaat Teoritis

Dengan melakukan penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu hukum terutama dalam konsentrasi hukum tata negara dan hukum pemilu.

##### 2. Manfaat Praktis

Dengan melakukan penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi yang dapat digunakan untuk penelitian selanjutnya dan dapat menambah pengetahuan masyarakat yang berkaitan dengan praktik politik uang menuju pemilu 2024.