

Vote Buying di Indonesia: Motif, Modus dan Pola¹

Luky Djani dan Philips J. Vermonte

Secara umum banyak dijumpai pada pemilihan umum di Indonesia dan juga negara-negara lain bahwa praktik-praktik kecurangan dan manipulasi yang dilakukan saat pemilu seperti "money politics" telah menjadi kosa kata untuk menggambarkan beragam kecurangan, manipulasi dan pelanggaran pemilu, juga aktivitas politik di luar pemilu. Proses pemilu tentu berkaitan dengan upaya memenangkan pertarungan, baik secara legal, ekstra legal maupun ilegal. Aspek jual-beli suara (vote-buying) mendesak untuk dipahami mengapa dan kapan politikus memutuskan untuk melakukan vote-buying/clientelist/patronase atau kampanye programatik untuk memenangkan kontestasi pemilu. Di sisi lain, reaksi dan penerimaan pemilih atas pilihan pendekatan di atas dalam memberikan suara juga penting untuk dipetakan. Tulisan ini menelaah modus, motif dan pola praktik vote-buying di Indonesia melalui penelitian di lima provinsi di Indonesia, yaitu Nanggroe Aceh Darussalam, Kalimantan Timur, Jawa Timur, Sulawesi Selatan dan Nusa Tenggara Timur.

PENGANTAR

Pemilu (pemilihan umum) sebagai pentas pertarungan antara kepentingan politik, sekaligus ekonomi tidak hanya berkaitan dengan aspek kedaulatan pemilih, sistem dan peraturan pemilu serta kesiapan penyelenggaraan pemilu semata. Sebagai proses seleksi pejabat publik yang akan mengelola penyelenggaraan negara dan

¹ Tulisan ini adalah ringkasan dari salah satu aspek yang termuat dalam laporan riset komprehensif mengenai korupsi pemilu di lima provinsi (Nanggroe Aceh Darussalam, Kalimantan Timur, Jawa Timur, Sulawesi Selatan dan Nusa Tenggara Timur) yang disponsori The Asia Foundation (2012).

sumberdaya (terutama ekonomi) publik, pemilu juga menjadi arena, sekaligus proses dimana kepentingan berorientasi publik (*public-oriented interest*) dan kepentingan berorientasi sempit (*private-oriented interest*) bersinggungan.

Jamak dijumpai pada pemilu di Indonesia dan juga negara-negara lain, praktik-praktik kecurangan dan manipulasi yang dilakukan saat pemilu seperti "*money politics*" yang telah menjadi kosakata untuk menggambarkan beragam kecurangan, manipulasi dan pelanggaran pemilu, termasuk aktivitas politik diluar pemilu. Proses pemilu tentu berkaitan dengan upaya memenangkan pertarungan baik secara legal, ekstra-legal maupun ilegal. Sementara, aspek jual-beli suara (*vote-buying*) mendesak untuk dipahami mengapa dan kapan politikus memutuskan untuk melakukan *vote-buying/clientelist/patronase* atau kampanye programatik untuk memenangkan kontestasi pemilu. Di sisi lain, reaksi dan penerimaan pemilih atas pilihan pendekatan di atas dalam memberikan suara juga penting untuk dipetakan.

Di kelima provinsi, yaitu Nanggroe Aceh Darussalam, Kalimantan Timur, Jawa Timur, Sulawesi Selatan dan Nusa Tenggara Timur, ini peneliti menggali kejadian-kejadian jual-beli suara dan manipulasi perhitungan suara pada pemilu nasional (legislatif dan presiden) dan juga pemilihan kepala daerah yang telah terjadi dari nara sumber yang terlibat dalam proses dan tahapan pemilu. Termasuk diantaranya penyelenggara pemilu (KPU dan Panwaslu), peserta pemilu (kandidat dan pengurus parpol), akademisi, aktivis LSM, jurnalis dan pemilih pada umumnya. Dalam penelitian ini, penulis melakukan wawancara mendalam dan FGD (*focus group discussion*) dengan nara sumber di tiap provinsi dan juga termasuk di Jakarta.

SURVEI LITERATUR: KAJIAN TEORETIK

Korupsi pemilu, khususnya jual-beli suara dan manipulasi perhitungan suara, dianggap melemahkan nilai-nilai demokrasi, mendelegitimasi demokratisasi, melemahkan akuntabilitas politik dan melemahkan sistem kepartaian serta menghadirkan politikus korup karena mendistorsi proses pemilu. Selain itu, jual-beli suara dipersepsikan menguntungkan atau menaikkan probabilitas *incumbent* atau kandidat yang memiliki logistik berlimpah dalam memenangi

pemilu. Manipulasi perhitungan suara membuat politikus tertentu terpilih menduduki jabatan publik akibat pengalihan suara dari kandidat lain.

Menariknya, *vote-buying* juga menghasilkan kondisi yang berlawanan dengan paparan di atas (pada situasi dan waktu tertentu) seperti “menurunkan” kesenjangan ekonomi atau “meningkatkan” kesejahteraan (dana tambahan, perbaikan fasum/fasos, akses terhadap pelayanan publik) pada pemilih, khususnya dari latar belakang ekonomi miskin. Kontradiksi antara idealitas demokrasi dengan kondisi anomali tersebut menarik perhatian peneliti melakukan riset untuk mengamati seberapa besar perbedaan yang dapat terjadi akibat dari jual-beli suara (Lehoucq 2003).

Jual beli suara tentunya terjadi setelah pemilih selesai menggunakan hak pilihnya dalam bentuk pemberian suara di tempat-tempat pemungutan suara (TPS). Jual beli suara terjadi dengan melibatkan praktik-praktik manipulasi suara yang mencederai logika pilihan kandidat. Praktik-praktik manipulasi ini melibatkan aktor-aktor yang lebih sedikit, yaitu aktor politik (baik kandidat perorangan maupun partai) dan birokrasi penyelenggara pemilu. Sementara itu, manipulasi penghitungan suara, berdasarkan hasil penelitian pendahuluan ini, umumnya mulai terjadi pada proses rekapitulasi di tingkat kecamatan, yang secara spasial dan waktu tidak lagi berada dalam jangkauan perhatian para pemilih dan saksi pada tingkat TPS.

Sistem proporsional terbuka yang diadopsi sejak pemilu 2009 juga memberi insentif kelembagaan (*institutional incentive*) bagi berlangsungnya praktik-praktik jual beli dan manipulasi suara ini. Kandidat-kandidat yang perolehan suaranya kecil dan relatif tidak lagi berpeluang untuk memperoleh kursi terdorong melakukan transaksi jual beli suara dengan kandidat lain di daerah pemilihan yang sama yang kekurangan suara untuk memenangkan kursi. Pengalaman dari pemilu legislatif, pemilihan presiden dan pemilihan kepala daerah di Indonesia menunjukkan korupsi pemilu, khususnya jual-beli suara dan manipulasi perhitungan suara masih marak terjadi. Praktik jual-beli suara kerap dilakukan melalui jaringan mesin politik kepada perorangan pemilih (*retail buying*) maupun melalui tokoh masyarakat berpengaruh (*collective buying*).

Sedangkan relasi antara pemilih dan partai/kandidat bukan atas dasar pertimbangan ‘rasional’ atas kebijakan, akan tetapi karena pemilih membuat keputusan/pilihan berdasarkan iming-iming uang atau barang. Begitu juga maipulasi perhitungan suara masih terjadi pada level tertentu, terutama dalam situasi pemilih/warga minim keterlibatannya dalam proses perhitungan dan tabulasi suara. Sebagaimana telah diuraikan di atas, praktik manipulasi ini terjadi karena ada ‘kesepakatan’ antara kandidat atau antara kandidat dan penyelenggara pemilu di level tertentu.

Sebelum mengulas lebih dalam mengenai mekanisme transaksi dan faktor-faktor yang berkaitan erat dengan jual-beli suara, ada baiknya dipaparkan terlebih dahulu definisi dari beberapa terminologi yang digunakan. Definisi dari jual-beli suara (*vote-buying*) yang digunakan pada riset pendahuluan ini adalah: *pertukaran suara pemilih dengan sesuatu (uang, barang atau jasa) yang ditawarkan oleh kandidat/broker suara/tim pemenangan*. Sedangkan *clientilism* didefinisikan sebagai: *terjadi dimana adanya transaksi atau pertukaran secara langsung dan bersifat personal dengan “memperdagangkan” (hak) suara dengan uang, barang dan atau jaminan akses pada pelayanan publik/sosial, barang maupun pekerjaan*. Adapun *patronase* didefinisikan sebagai: *transaksi secara langsung atau tidak langsung, personal atau kolektif dimana barang yang dipertukarkan berasal dari negara/publik*.

Table 1.1 Comparing Distributional Strategies of Electoral Mobilization

Distributional Strategy of Electoral Mobilization	Scope (How widely are material benefits distributed?)	Timing (When are material benefits distributed?)	Legality (Is the distribution of material benefits legal?)
Allocational policies	Whole classes of voters (elderly, unemployed, etc.)	Hard to time exactly: can occur at any time during the electoral cycle	Legal
Pork-barrel spending	Local districts	Hard to time exactly: can occur at any time during the electoral cycle	Legal
Patronage	Neighborhoods, villages, families, individuals	Ongoing throughout the electoral cycle	Gray legal status
Vote buying	Families, individuals	Days or hours before election day, or on election day itself	Illegal

Sumber: Schaffer 2007: 6

Beberapa studi mencermati aspek regulasi dan kelembagaan sebagai faktor yang memberi peluang terjadinya praktik jual-beli suara. Pilihan sistem pemilu (*open-list PR, SNTV, atau majoritarian rules*) dan model pemilu (*party-centered atau candidate-centered*) diyakini memberi efek yang berbeda terhadap praktik jual-beli suara (Lehoucq 2007). Penelitian lain mengulas dampak dari daerah pemilihan (*electoral districts*), dimana daerah pemilihan kecil (dengan jumlah pemilih sedikit) atau jumlah pemilih per TPS yang sedikit akan mempermudah dilakukan jual-beli suara karena mekanisme monitoring (dan sanksi) dapat diterapkan secara efektif oleh politikus dan broker suara (Lehoucq 2007). Penelitian lain menitikberatkan pada *political culture* sebagai aspek yang mempengaruhi terjadinya jual-beli suara secara efektif. Beberapa riset melihat hubungan antara partai berbasis etnis dengan jaringan sosial yang luas sebagai prasyarat berjalannya jual-beli suara secara efektif (misalnya Hicken 2007). Aspek lemahnya disiplin partai juga bisa menjadi faktor yang memicu para politikus melakukan jual-beli suara.

Dari berbagai riset ditemukan bahwa umumnya praktik *vote-buying* tidak berjalan sendiri, melainkan berkelindan dengan bentuk-bentuk lain dari relasi sosial yang manipulatif seperti *clientelism*, patronase, dan terkadang disertai dengan intimidasi maupun kecurangan pemilu lainnya (Hicken 2011, Schaffer 2007). Praktik jual-beli suara acapkali dikaitkan dengan relasi antara kekuasaan politik dan ekonomi (Callahan 2005), dominasi elite lokal (*bossism*) (Sidel 2005, Arghiros 2001) maupun ketimpangan proses liberalisasi dan institusionalisasi demokrasi (Choi 2005). Bentuk dari *vote-buying* pun beragam bisa berupa mobilisasi pemilih untuk mencoblos (*turnout buying*), mencegah pendukung memberikan suara (*negative turnout buying*), dengan beragam teknik.

Berangkat dari studi-studi sebelumnya yang menilai secara kritis upaya pencegahan praktik jual-beli suara di beberapa negara, penelitian ini melakukan tinjauan kritis terhadap upaya-upaya pencegahan jual-beli suara yang cenderung bias (persepsi) terhadap pemilih, utamanya pemilih dari kelas bawah (Hewison 2005, Laothamatas 1996). Pemilih segmen ini acapkali dikategorikan sebagai pemilih irasional, tidak paham esensi demokrasi dan pemilu, dari latar belakang ekonomi

miskin dan berpendidikan rendah yang diklaim mudah menukarkan suara dalam pemilu dengan imbalan uang maupun barang.

Arus utama pemahaman *vote-buying* mengasumsikan berlangsung dengan efektif karena dilakukan secara “*top-down*” oleh politisi, yang umumnya berasal dari latar belakang sosial ekonomi yang lebih superior, kepada pemilih “*irasional*” yang umumnya dari latar belakang sosial ekonomi inferior. Akan tetapi, pengalaman dalam pemilu 2009 di Indonesia justru menunjukkan gejala sebaliknya. Di beberapa daerah dalam liputan media, pemilih ternyata adalah pihak yang menentukan proses transaksi *vote-buying*.

TEMUAN DARI LIMA PROVINSI: PEMILIH MATA DUITAN?

Bagaimana pengalaman dari lima provinsi seperti yang disebutkan di atas, terkait dengan praktik jual-beli suara? Dari wawancara dan FGD yang dilakukan, modus *vote-buying* pada pemilu baik nasional dan lokal didominasi oleh praktik pembagian uang secara langsung selama masa kampanye. Pembagian uang dilakukan baik secara langsung dan terbuka maupun disamarkan dengan dalih uang transport bagi peserta kampanye.

Modus kedua terbanyak adalah pembagian barang-barang pada saat acara sosial, acara olahraga maupun upacara adat atau keagamaan. Seringkali acara-acara sosial tersebut diselingi dengan pembagian hadiah dan pembagian atribut calon tertentu secara disamarkan.² Pola lain dengan mengadakan acara bakti sosial seperti pengobatan gratis, sunatan massal, dan lain-lain.³ Beberapa politikus maupun tim sukses yang ditemui menjelaskan bahwa kegiatan-kegiatan sosial ini dilakukan secara berkala ataupun pada momen-momen hari tertentu pada daerah pemilihan mereka.⁴

² Wawancara dengan Abdul Haeba Ramli, mantan Ketua Panwaslu Sulawesi Selatan, Makassar (24 Oktober 2012) dan Parno, mantan Komisioner Panwaslu Surabaya, Surabaya (17 Oktober 2012).

³ Wawancara dengan Carolus Tuah, Koordinator Pokja 30, di Samarinda (8 Oktober 2012), Abdul Haeba Ramli, mantan ketua Panwaslu Sulawesi Selatan, di Makassar November 2012, dan seorang aktivis PIAR, Kupang November 2012.

⁴ Wawancara dengan Burhanuddin Demmu, wakil Ketua DPRD Kutai Kartanegara, Samarinda (10 Oktober 2012), juga wawancara dengan seorang anggota tim pemenangan walikota Surabaya, Surabaya November 2012, dan Ilham Ariel Sirajuddin, Walikota Makassar, Makassar November 2012.

Cara lain adalah dengan membangun infrastruktur fasilitas umum atau sosial, seperti pembuatan sarana kesehatan lokal, menyemen atau memasang *paving-block* jalan, membangun gedung serba guna, atau memberikan perlengkapan/alat sosial keagamaan atau olahraga, dan lain-lain.⁵ Modus ini kental nuansa *pork-barrel* dan dilakukan biasanya menjelang pemilu diadakan. Kerap pembangunan fasilitas umum atau sosial ini menggunakan dana-dana pemerintah (pusat dan daerah), baik dana pembangunan proyek infrastruktur melalui dana bantuan sosial maupun dana hibah. Terkait dengan hal tersebut, beberapa laporan organisasi non pemerintah sudah menyoroti masalah penggunaan dana bansos atau hibah ini.⁶ FITRA menyoroti penggunaan dana-dana bantuan sosial di APBN yang dialokasikan di beberapa kementerian, sedangkan ICW mengamati alokasi dana APBD ke organisasi-organisasi kemasyarakatan seperti yang terjadi di Provinsi Banten.

Temuan-temuan pemantauan menjadi dasar advokasi untuk memperketat regulasi penggunaan dana-dana hibah dan bantuan sosial. Hal mendesak untuk melanjutkan temuan-temuan tersebut adalah dengan mencermati dan memetakan dampak langsung dari penggunaan *pork-barrel* ini. Apakah penggunaan dana-dana hibah dan bansos berdampak terhadap perolehan dukungan suara? Apakah alokasinya ditujukan pada kantong-kantong pemilih pendukung calon tertentu (memberi imbalan bagi pendukung) atau ditujukan kepada kelompok pemilih mengambang (*swing voters*) untuk memikat mereka? Persepsi arus utama memandang politikus dan tim sukses (termasuk *broker* suara) masih dominan dan mendikte pemilih. Akan tetapi, kecenderungan pada pemilu 2009 dan beberapa pilkada menunjukkan di beberapa tempat pemilih mampu melakukan negosiasi dan bahkan mendikte nominal uang yang harus dipertukarkan.⁷

⁵ Informasi dari *focus group discussion* (FGD) di Samarinda (9 Oktober 2012), Surabaya (16 Oktober 2012), Kupang (30 Oktober 2012).

⁶ Lihat laporan temuan pemantauan ICW dan laporan FITRA.

⁷ Pengalaman kami sewaktu melakukan *fieldwork* pada tahun 2009 lalu, saat penelitian untuk tesis di Kab. Tanah Datar, Kota Bau-Bau, menunjukkan bahwa politikus harus menyesuaikan besaran uang untuk membeli suara. Bahkan mereka kerap harus mengeluarkan dana jika mengadakan acara-acara maupun pertemuan dengan warga. Bahkan untuk memasang spanduk atau baliho, caleg musti memberikan dana sebagai bentuk "sewa" lahan.

Dalam konteks pemilu, negosiasi ini terjadi karena pemilih memahami bahwa kandidat membutuhkan suara mereka karena begitu terpilih maka pemilih akan dilupakan. Pemilu memberi peluang bagi pemilih yang selama ini merasa tidak mendapatkan manfaat dari wakilnya di lembaga legislatif ataupun kepala daerah kemudian menggunakan suara mereka sebagai alat tawar dengan imbalan materi tertentu. Hal ini menunjukkan bahwa pemilih (dari kelas bawah) menyadari kekuatan daya tawar mereka terhadap politikus dan memanfaatkan situasi tersebut. Situasi ini dijelaskan dengan tepat oleh Anek Laothamatas (1996) bahwa terutama bagi pemilih dari kelas bawah, demokrasi (dan pemilu) adalah momen untuk menyeimbangkan ketimpangan yang selama ini mereka alami.

Pemilih dari kategori kelas sosial ini menginginkan terpenuhinya kebutuhan riil dan bukan sesuatu yang abstrak seperti nilai-nilai demokrasi (Laothamatas 1996). Hal senada kami temukan saat melakukan FGD dengan kelompok warga di Makassar maupun saat melakukan komunikasi personal dengan warga di Samarinda, Surabaya dan Kupang dimana para pemilih menginginkan terpenuhinya hal-hal konkret sebagai hasil dari pemilu.⁸

Beberapa penelitian di Thailand, Filipina dan Taiwan (Lehoucq 2007, Schaffer 2007, Wang dan Kurzman 2007) juga mengkonfirmasi kecenderungan ini, dimana pemilih mengambil tawaran uang maupun barang dari kandidat karena ingin memperoleh manfaat secara langsung. Akan tetapi, tawaran tersebut diterima setelah para pemilih mengkalkulasi dengan cermat aspek-aspek sosial, ekonomi dan politik dari beberapa tawaran yang disodorkan (Schaffer 2007). Karenanya, kesepakatan antar pemilih dan politikus tidak sepenuhnya linear dan didikte oleh politikus, akan tetapi sangat kompleks.

Bagaimana kita memahami tercapainya kesepakatan antar pemilih dan kandidat? Mekanisme penentuan "harga" sebuah suara tidak mengikuti kaidah hukum permintaan dan penawaran dan lebih ditentukan oleh variabel-variabel yang sulit diterka. Kecenderungan yang sering terjadi adalah politikus berani menaikkan harga sehingga terjadi perang harga demi mendapatkan suara. Menurut Arief Rah-

⁸ Informasi dari FGD dengan kelompok warga, Makassar (23 Oktober 2012).

man, bakal calon bupati Magetan, menjelang ditetapkannya daftar calon anggota legislatif, politikus-politikus senior “menasehati” juniornya untuk tidak gegabah memenuhi permintaan-permintaan konstituen maupun memberikan uang dalam jumlah besar sehingga akan merusak “harga pasaran”.⁹ Singkatnya, pasar jual-beli suara tidak mengikuti hukum pasar ekonomi (Schaffer & Schedler 2007, Lehoucq 2007). Variabel-variabel apa saja yang berpengaruh dalam membentuk formula jual-beli suara?

Temuan awal dari di lima provinsi mengindikasikan beberapa variabel yang membentuk formula jual-beli suara. Variabel pertama terkait *kondisi ekonomi pemilih*. Argumentasi yang kerap dikemukakan adalah pemilih dengan mudah menerima uang atau barang yang ditawarkan oleh politikus ataupun *broker* suara karena himpitan ekonomi (Choi 2009, Hicken 2011, Taylor 1996). Beberapa narasumber melihat faktor ekonomi sebagai penentu penerimaan pemilih atas tawaran uang maupun barang. Seperti yang diungkapkan oleh Pius Rengka, seorang peserta dalam sebuah FGD dalam rangkaian penelitian ini di Provinsi NTT.¹⁰

Variabel kedua adalah *ketergantungan struktural pemilih terhadap patronnya*. Pada kondisi dimana masyarakat yang secara sosial-ekonomi tergantung pada patron, seperti tuan tanah, pemilik usaha, atau tokoh sosial, maka pemilih dengan ketergantungan sosial-ekonomi seperti ini akan terhegemoni dalam menentukan pilihan politiknya. Beberapa narasumber menjelaskan bahwa para pemilih yang bekerja di perkebunan atau pertambangan di Kalimantan Timur ataupun pemilih dari ‘kasta’ bawah di Sumba, NTT, mereka tidak dengan leluasa memilih di luar kehendak patronnya karena akan menghadapi konsekuensi sosial dan ekonomi.¹¹ Pemilih demikian, diistilahkan sebagai *locked-in electorates* tidak mempunyai pilihan politik selain mengikuti arahan dari patronnya (Scott 1969).

⁹ Wawancara Arief Rahman, bakal calon Bupati Magetan, Surabaya (18 Oktober 2012).

¹⁰ Diskusi dalam FGD di NTT, 30 Oktober 2012.

¹¹ Wawancara dengan Herdiansyah Hanizah, dosen Universitas Mulawarman, Samarinda (11 Oktober 2012) dan wawancara dengan Rudi Rohi, dosen Universitas Nusa Cendana, Kupang (31 Oktober 2012).

Variabel ketiga adalah *timing atau momen pemberian* uang maupun barang (Schaffer 2007). Dari studi pendahuluan yang kami lakukan, setiap daerah memiliki karakter tersendiri. Di NAD dan NTT, pemberi pertama adalah orang yang akan dipilih karena pemilih menghargai upaya dari “pembeli” pertama.¹² Pemberian dari politikus selanjutnya tetap akan diterima walau tidak akan dicoblos.

Kebalikannya, di Sulawesi Selatan, justru pemberi terakhir yang akan dipilih walau nominal yang diberikan lebih kecil dibandingkan pemberian-pemberian sebelumnya.¹³ Sedangkan pemilih di Kalimantan Timur dan Jawa Timur melakukan penjumlahan dari beberapa kali pemberian dan pemberi terbesar atau pemberi terakhir dengan nominal terbesar yang akan dipilih.¹⁴ Menurut beberapa narasumber, *timing* dan nominal ini akan berbeda bobotnya jika dikaitkan dengan momen seremonial keagamaan, upacara adat ataupun kegiatan sosial sehingga menambah kompleksitas kalkulasi jual-beli suara.¹⁵

Studi pendahuluan ini menemukan bahwa variabel *siapa yang memberikan* juga turut berpengaruh. Dengan luas daerah pemilihan dan jumlah pemilih yang tidak sedikit maka hampir mustahil sang kandidat sendiri yang membagi-bagikan uang dan barang kepada pemilih. Selain itu, hal ini tidak dilakukan guna menghindari terangkap tangan saat sedang membagi-bagikan uang maupun sembako. Sehingga muncul peran perantara atau *broker* suara. Akan tetapi, tidak sembarangan pemberian dari *broker* akan diterima.

Studi di Taiwan (Wang dan Kurzman 2007) dan juga Filipina menunjukkan hanya *broker* dengan atribut sosial tertentu yang bisa mendekati pemilih sehingga mereka rela menukarkan suara dengan pemberian tersebut. Menurut Fahmi dari Aceh Institute, broker suara kerap orang yang mempunyai relasi kekerabatan dengan pemilih sehingga ada rasa sungkan jika hendak menolak pemberian tersebut. “Karena sudah menerima (pemberian), orang-orang biasanya me-

¹² FGD di NAD (2 Oktober 2012) dan di NTT (30 Oktober 2012).

¹³ FGD di Sulsel (23 Oktober 2012).

¹⁴ FGD di Kaltim (9 Oktober 2012) dan Jatim (16 Oktober 2012).

¹⁵ Wawancara dengan Wens Mangut, wartawan Vivanews, Jakarta (18 September 2012).

rasa berhutang sehingga akan memberi suara mereka di hari pemilihan".¹⁶

Variabel *asal daerah, latar belakang etnik, maupun hubungan kekerabatan (kinship)*, juga berperan dalam penentuan dukungan dalam pemilu. Hal ini umumnya dijumpai pada daerah yang memiliki beragam kelompok etnik seperti di Kaltim, Sulsel dan NTT dibandingkan yang cenderung homogen seperti di NAD dan Jatim. Di daerah dengan komposisi kelompok etnik beragam, kecenderungan untuk menggalang dukungan dari etnik yang sama menjadi penting.¹⁷ Oleh karena itu, kandidat kemudian mendekati kelompok-kelompok berbasis etnik sebagai mediator dan mobilisator dukungan pemilih dari etnik tertentu.

Penelitian lain menekankan *variabel relasi sosio-politik* dalam mencermati relasi antara pemilih dan 'bos lokal'. Penelitian yang dilakukan oleh John Sidel (2005), Alejo, Rivera dan Valencia (1996) di Filipina dan Daniel Arghiros (2001) di Thailand mengungkap pemilih memilih kandidat ataupun mengikuti anjuran patron yang merupakan tokoh yang berpengaruh secara sosial dan politik seperti kepala desa (*village chief/barangay captain*), camat (district head) maupun tetua adat. Pendekatan seperti di atas jamak digunakan, seperti di provinsi Nusa Tenggara Timur, dimana pemilih mendukung kandidat yang berasal dari kasta sosio-politik yang lebih tinggi.¹⁸ Pemilih yang berasal dari struktur sosial lebih rendah cenderung akan dapat dipengaruhi pilihan politiknya oleh orang yang berasal dari struktur sosial lebih tinggi.

Berbeda dengan transaksi pada pasar (ekonomi), pasar jual-beli suara tidak memiliki kontrak tertulis yang mengikat (secara hukum) antara pembeli dan penjual. Kandidat secara rasional akan menghindari adanya kontrak tertulis karena kekhawatiran dapat dipergunakan sebagai bukti dalam proses hukum, sehingga hanya

¹⁶ Wawancara dengan Chairul Fahmi, Aceh Institute, Banda Aceh (3 Oktober 2012).

¹⁷ Wawancara dengan Heriansyah Hamzah, dosen Universitas Mulawarman, Samarinda (11 Oktober 2012); Baharuddin Demmu, Wakil Ketua DPRD Kutai Kartanegara, Samarinda (10 Oktober 2012); Wens Manggut, wartawan Vivanews, Jakarta (16 September 2012); Sarah Lery Mboeik, anggota DPRD-RI, Kupang (30 Oktober 2012).

¹⁸ Wawancara dengan Rudi Rohi, dosen Universitas Undana, Kupang (31 Oktober 2012); Paul Sinhoel, Koordinator PIAR NTT, Kupang (1 November 2012).

bersandarkan pada *gentleman agreement*. Di sisi lain, penjual suara (pemilih), terlindungi oleh norma kerahasiaan dari asas langsung, umum, bebas dan rahasia (*luber*) sehingga pilihannya di bilik suara menjadi rahasia. Kandidat juga dalam posisi yang inferior terhadap broker suara, sehingga tidak jarang politikus dikelabui oleh para *broker* suara. Kondisi demikian menjadikan jual-beli suara pada dasarnya bersifat untung-untungan. Seperti yang diakui oleh seorang politikus kawakan: “jika ada yang melakukan politik uang, maka paling banyak kita bisa berharap 30 persen yang jadi” (yang memilih).¹⁹

Karena sifatnya yang nir-kontrak berlandaskan hukum, maka *mekanisme monitoring* yang efektif (Lehoucq 2007) sangat krusial guna memastikan pemberian akan secara positif berwujud pada dukungan suara. Hanya saja berbeda dengan beberapa negara yang lebih canggih dalam mekanisme monitoring, seperti di Taiwan, Thailand, Filipina, Rusia dan juga Meksiko, dari observasi kami di lima provinsi belum terdeteksi adanya “teknologi” monitoring yang canggih, yang digunakan oleh politikus di kelima wilayah tersebut.

Ketiadaan mekanisme monitoring yang efektif dikompensasi dengan instrumen intimidasi kepada pemilih seperti yang terjadi di provinsi NAD. Pemilih diperingatkan secara halus konsekuensi jika memilih kandidat tertentu, dimobilisasi paksa untuk memilih di TPS hingga simpatisan calon tertentu lengkap dengan atribut “memantau” di dekat bilik pencoblosan.²⁰ Cara lain yang lebih ‘halus’ menurut narasumber yang mantan anggota KPUD kota Makassar adalah dengan memanipulasi persepsi pemilih sehingga pemilih merasa bahwa pilihan mereka dapat diketahui oleh pihak tertentu.²¹ Akibatnya, pemilih cenderung memilih kandidat atau peserta pemilu yang dianggap benar secara sosial/politik (*socially correct*).

Jika kita cermati dari uraian variabel-variabel yang mengkonstruksi formula jual-beli suara di atas, “peran” uang (ataupun barang)

¹⁹ Wawancara dengan Ilham Ariet Sirajuddin, Walikota Makassar, Makassar (24 Oktober 2012).

²⁰ FGD di NAD, Banda Aceh (2 Oktober 2012). Informasi lebih detail, lihat buku Forum LSM Aceh dan Aceh Institute (2012) “Kekerasan Dalam Bingkai Demokrasi”.

²¹ Komunikasi personal dengan Tenri A. Pallalo, mantan komisioner KPUD kota Makassar, Makassar (23 Oktober 2012).

tidak dominan. Di luar pemahaman arus utama yang menganggap uang (atau barang) sebagai variabel utama, pada riset pendahuluan ini kami menemukan uang (barang) hanyalah satu variabel di samping tujuh variabel lainnya.²² Dari penelusuran, kami mengelompokkan variabel ke dalam beberapa *cluster*. *Cluster* pertama berkaitan dengan relasi sosial-ekonomi-politik antara pemilih dan kandidat yang meliputi ketergantungan sosio-ekonomi, relasi sosio-politik, dan asal daerah, latar belakang etnik dan hubungan kekerabatan (*kinship*).

Kelompok kedua berkaitan dengan karakteristik transaksi yang meliputi *timing* atau momen pemberian dan siapa yang memberikan. *Cluster* ketiga meliputi aspek legalitas dan monitoring meliputi kontrak tertulis dan mekanisme monitoring. *Cluster* terakhir adalah kondisi ekonomi pemilih yang berkaitan langsung dengan uang/barang. Dengan demikian, peran uang maupun barang tidak selalu menjadi dominan dan sebagai faktor penentu. Dalam konteks dan latar belakang (lokalitas) yang berbeda, variabel tertentu akan lebih dominan dan menentukan dibandingkan variabel lainnya. Sehingga, upaya untuk meredam transaksi jual-beli suara harus memperhatikan lokalitas, dimana praktik tersebut berlangsung.

Berkaitan dengan *vote buying* dalam bentuk 'serangan fajar', salah satu hulu dari praktiknya adalah sumber dana atau ketersediaan dana-dana tunai. Dana-dana tunai untuk keperluan 'serangan fajar' dikeluarkan dengan dua kemungkinan skenario.²³ *Pertama*, penarikan dana tunai ditarik dari bank di daerah lain kemudian dipindahkan ke daerah yang bersangkutan sehingga tidak terdeteksi. *Kedua*, dana tunai ditarik jauh hari sebelum berlangsungnya pilkada. Pada dasarnya, beberapa lembaga terkait di luar penyelenggara pemilu, seperti PPATK dan Bank Indonesia, memiliki wewenang dan tugas mengawasi dan mendeteksi peredaran uang, baik uang milik individu ataupun lembaga. PPATK, misalnya, sering mendeteksi pemindahan dana-dana rekening pemerintah daerah ke rekening pribadi yang

²² Jumlah variabel di atas tidaklah sebatas yang kami paparkan, masih terbuka kemungkinan adanya variabel-variabel lain. Akan tetapi pada riset pendahuluan ini kami hanya mendeteksi ke delapan variabel tersebut.

²³ Pendapat Muhammad Yunus, ketua PPATK, dalam FGD, Hotel Grand Kemang Jakarta, 11 Desember 2012.

umumnya dilakukan di akhir tahun anggaran.²⁴ Karena itu, pelibatan lembaga-lembaga keuangan dan perbankan dalam upaya pencegahan korupsi pemilu sangat mendesak untuk dilakukan.²⁵

Terakhir, dalam kaitannya dengan *vote buying*, penelitian korupsi pemilu ini menemukan bahwa pada dasarnya *vote buying* melibatkan dua pihak: pemilih dan kandidat atau partai politik. Bila peran *supply-side* (politisi) telah diuraikan dengan cukup jelas, *demand-side* (para pemilih sendiri) perlu diperhatikan. Sementara itu, mekanisme *punishment and reward* dalam perilaku pemilih yang umum ditemui di negara-negara demokrasi yang matang memungkinkan pemilih untuk memilih kembali politisi/partai yang berkinerja baik dan tidak memilih/mengganti politisi/partai yang tidak menunjukkan kinerja baik selama masa jabatannya. Mekanisme *punishment and reward* ini bisa berjalan baik apabila pemilih memiliki posisi tawar yang kuat terhadap politisi/partai politik. Sementara, posisi tawar yang kuat bisa muncul apabila pemilih dilihat oleh politisi/partai politik sebagai pihak yang secara kredibel bisa mengevaluasi kinerjanya.

Pada titik inilah para pemilih di Indonesia menghadapi persoalan. Pemilih Indonesia tidak bisa mengevaluasi kinerja politisi/parlemen secara kredibel karena paling tidak dua hal. *Pertama*, secara umum tingkat pendidikan masih rendah. Karena itu, kemampuan mengolah informasi untuk menimbang secara matang pilihan yang akan diambil dengan sendirinya menjadi lemah. *Kedua*, sebagai konsekuensi dari sistem multipartai dan banyaknya kandidat/politisi yang harus dievaluasi, sangat sulit bagi pemilih untuk mengevaluasi secara 'benar' keseluruhan politisi/partai yang ada. Karena itu, posisi tawar pemilih di mata para politisi menjadi lemah.

Akibatnya, di mata pemilih, masa pemilihan umum adalah masa paling tepat untuk "menjual" suara.²⁶ Hanya pada masa pemilihan umum para pemilih bisa menilai politisi/partai mana yang kredibel dengan ukuran jumlah uang atau barang yang ditawarkan kepadanya. Di sisi lain, di mata pemilih, menjual suara kepada poli-

²⁴ Pendapat Muhammad Yunus, ketua PPATK, dalam FGD, Hotel Grand Kemang, Jakarta, 11 Desember 2012.

²⁵ Lihat bagian rekomendasi laporan penelitian pendahuluan ini.

²⁶ Pendapat ini mengemuka dalam FGD di NTT, 30 Oktober 2012.

tisi/partai, juga mungkin marak karena masa pemilihan umum dilihat sebagai momentum “balas dendam” terhadap politisi/partai yang dipersepsikan sebagai pihak yang korup.²⁷

KEPUSTAKAAN

- Callahan, William A. 2005. “The Discourse of Vote Buying and Political Reform in Thailand”, *Pacific Affairs* Volume 78, Number 1, Spring 2005, pp. 95-113(19).
- Choi, Nankyung. 2009. “Democracy and Patrimonial Politics in Local Indonesia”. *Indonesia* 88: 131-64.
- Hewison, Kevin. 2005. “Neo-liberal and Domestic Capital: the Political Outcomes of the Economic crisis in Thailand”. *Journal of Development Studies* 41, Issue 2.
- Hicken, Allen D. 2007. “How Effective are Institutional Reforms?”, dalam Frederic Charles Schaffer (ed). *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*. Ateneo de Manila University Press.
- Laothamatas, Anek. 1996. “A Tale of Two Democracies: Conflicting Perceptions of Elections and Democracy” dalam Taylor, R. (ed) *Thailand, The Politics of Elections in Southeast Asia*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Lehoucq, Fabrice. 2007. “When Does a Market for Votes Emerge?” dalam Frederic Charles Schaffer (ed). *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*. Ateneo de Manila University Press.
- Schaffer, Frederic Charles. 2007. “How Effective is Voter Education?” dalam Frederic Charles Schaffer (ed). *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*. Ateneo de Manila University Press.
- Schaffer, Frederic Charles dan Andreas Schedler. 2007. “What is Vote Buying?” dalam Frederic Charles Schaffer (ed). *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*. Ateneo de Manila University Press.
- Scott, James C. 1969. “Corruption, Machine Politics and Political Change” dalam Heidenheimer, A. dan Michael Johnston, edisi ketiga (2002). *Political Corruption: Concepts and Contexts*. New Brunswick, NJ: Transaction.

²⁷ Pendapat dari Lauren, aktifis LSM Bengkel Apex Kupang, dalam FGD di Propinsi NTT, 30 Oktober 2012.

Taylor, R.H. (ed). 1996. *The Politics of Elections in Southeast Asia*. Cambridge University Press.

Wang, Chin-Shou dan Charles Kurzman. 2007. "The Logistics: How to Buy Votes". dalam Frederic Charles Schaffer (ed). *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*. Ateneo de Manila University