

## Bantuan Sosial Sebagai Instrumen Politik Uang Non-Tunai dalam Pemilu Indonesia

### Social Assistance as a Non-Cash Vote-Buying Instrument in Indonesian Elections

Angreinni Angreinni<sup>1</sup>, Muhammad Junaidi<sup>2</sup>, Kukuh Sudarmanto<sup>3</sup>,  
Albertus Heru Nuswanto<sup>4</sup>, Suryani Angraini Fahmi<sup>5</sup>

<sup>1,2,3,5</sup> Magister Hukum, Universitas Semarang, Semarang, Indonesia

<sup>4</sup> Fakultas Hukum, Universitas Semarang, Semarang, Indonesia  
anggie.angreinni@gmail.com

#### Abstract

*The purpose of this study is to analyze the potential transformation of social assistance (Bansos) into a non-cash vote-buying instrument in Indonesian elections and to identify regulatory and governance weaknesses that facilitate such practices. This research employs a juridical-normative approach supported by conceptual analysis and a literature review of electoral laws and social assistance policies. The findings reveal a regulatory gap in the Election Law that fails to explicitly accommodate policy-based non-cash vote buying, alongside legal ambiguity in distinguishing legitimate public policy from electoral instruments, and governance failure reflected in weak transparency, accountability, and bureaucratic neutrality in Bansos distribution. Concrete indicators of politicization include pre-election surges in distribution (electoral timing), program personalization, and biased beneficiary selection. The novelty of this study lies in formulating the concept of policy-based non-cash vote buying as an expansion of the categorization of vote-buying within electoral law, complemented by a typology of mechanisms of politicization and monitoring indicators. This study contributes to advancing electoral law reform through an effect-based approach, strengthening institutional oversight, and improving transparent and accountable Bansos governance to uphold electoral integrity and fairness.*

**Keywords:** Bansos; Election; Non-Cash; Public Policy; Vote Buying

#### Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah menganalisis potensi transformasi bantuan sosial (Bansos) sebagai instrumen politik uang non-tunai dalam Pemilu Indonesia serta mengidentifikasi kelemahan regulasi dan tata kelola yang memfasilitasinya. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-normatif dengan dukungan analisis konseptual dan studi literatur terhadap regulasi Pemilu dan kebijakan Bansos. Hasil penelitian menunjukkan adanya *regulatory gap* dalam Undang-Undang Pemilu yang belum mengakomodasi politik uang non-tunai berbasis kebijakan publik, disertai *legal ambiguity* dalam batas antara kebijakan sosial dan instrumen elektoral, serta *governance failure* yang tercermin dari lemahnya transparansi, akuntabilitas, dan netralitas birokrasi dalam distribusi bansos. Indikator konkret politisasi Bansos meliputi peningkatan distribusi menjelang Pemilu (*electoral timing*), personalisasi program, dan bias dalam penentuan penerima. Kebaruan penelitian ini terletak pada pengembangan konsep *policy-based non-cash vote buying* sebagai perluasan kategorisasi politik uang dalam hukum Pemilu, disertai tipologi mekanisme politisasi Bansos dan indikator pengawasannya. Kontribusi penelitian ini mendorong reformulasi hukum Pemilu berbasis pendekatan dampak, penguatan pengawasan kelembagaan, serta perbaikan tata kelola Bansos yang transparan dan akuntabel guna menjaga integritas dan keadilan elektoral.

**Kata kunci:** Bansos; Kebijakan Publik; Non-Tunai; Pemilu; Politik Uang

## 1. PENDAHULUAN

Program bantuan sosial (Bansos) merupakan salah satu instrumen utama kebijakan kesejahteraan di Indonesia pascareformasi. Secara konseptual, bansos dirancang untuk mengurangi kemiskinan, memperkecil kesenjangan, serta menjaga daya beli kelompok rentan. Dalam praktiknya, belanja perlindungan sosial menempati porsi signifikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Data menunjukkan bahwa anggaran perlindungan sosial Indonesia mengalami peningkatan dalam beberapa tahun terakhir, terutama menjelang periode elektoral. Misalnya, menjelang pemilihan umum (Pemilu) 2019 dan 2024, alokasi bansos meningkat secara signifikan baik dari sisi nominal maupun cakupan penerima, yang dalam beberapa studi dikaitkan dengan siklus politik elektoral.<sup>1</sup> Selain itu, distribusi bansos juga menunjukkan intensitas yang lebih tinggi pada periode menjelang Pemilu, baik dalam bentuk bantuan tunai, bantuan pangan, maupun program berbasis keluarga seperti Program Keluarga Harapan (PKH). Fakta ini menunjukkan bahwa bansos tidak hanya berfungsi sebagai instrumen perlindungan sosial, tetapi juga memiliki dimensi politik yang potensial memengaruhi perilaku pemilih.

Pada saat yang sama, dinamika politik elektoral di Indonesia memperlihatkan gejala yang problematis. Sejumlah laporan dan kajian menunjukkan bahwa peningkatan anggaran dan distribusi bansos sering kali disertai dengan personalisasi program oleh aktor politik, terutama petahana. Bantuan sosial tidak jarang dikemas dengan atribut politik tertentu, seperti penggunaan simbol, warna, maupun narasi keberhasilan pemerintah yang dikaitkan dengan figur politik tertentu. Kondisi ini menimbulkan indikasi bahwa bansos mengalami pergeseran fungsi dari instrumen kesejahteraan menjadi instrumen mobilisasi elektoral.<sup>2</sup> Bansos tidak lagi dipersepsikan semata sebagai hak sosial warga negara, melainkan sebagai bentuk “pemberian” yang berpotensi menciptakan relasi patronase antara pemberi dan penerima.

Pemilu sebagai instrumen kedaulatan rakyat harus diselenggarakan berdasarkan prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam kerangka hukum Pemilu, prinsip keadilan elektoral (*electoral justice*) menuntut tidak adanya penyalahgunaan sumber daya negara untuk kepentingan politik.<sup>3</sup> Namun, dalam praktiknya, konsep politik uang tidak lagi terbatas pada pemberian uang tunai secara langsung, tetapi berkembang ke bentuk yang lebih kompleks, termasuk melalui kebijakan publik seperti bansos. Fenomena ini menunjukkan adanya transformasi politik uang dari

---

<sup>1</sup> Fika Sahala, “Social Assistance Policies Amid the 2024 Presidential Election Contestation : An Islamic Political Economy Perspective” 16, no. 2 (2025): 335–57, <https://doi.org/10.21580/economica.2025.16.2.28024>.

<sup>2</sup> Willya Achmad, “Politics and Social Welfare: Dynamics of Social Assistance Programs on Electability in Indonesia,” *JWP (Jurnal Wacana Politik)* 9, no. 2 (2024): 205, <https://doi.org/10.24198/jwp.v9i2.53634>.

<sup>3</sup> Mudiayati Rahmatunnisa, “Menyoal Praktek Vote Buying Dan Implikasinya Terhadap Integritas Pemilu,” *Jurnal Keadilan Pemilu* 1, no. 2 (2020): 35–50, <https://doi.org/10.55108/jkp.v1i2.170>.

bentuk konvensional menjadi bentuk non-tunai yang lebih sulit dideteksi dan dibuktikan secara hukum.<sup>4</sup>

Berbagai laporan pemantauan Pemilu serta kajian akademik menunjukkan adanya pola penggunaan bansos baik nasional maupun daerah yang meningkat intensitasnya menjelang Pemilu dan pilkada, serta disertai pencitraan politis maupun klaim sepihak oleh calon atau petahana. Kondisi ini menimbulkan kekhawatiran bahwa bansos telah bergeser dari “hak sosial warga negara” menjadi “komoditas elektoral”, dan pada titik tertentu menyerupai bentuk baru politik uang yang tidak lagi berbasis uang tunai, melainkan melalui program sosial negara. Untuk menjawab permasalahan tersebut, diperlukan pendekatan yang tidak hanya melihat bansos sebagai fenomena politisasi kebijakan, tetapi juga sebagai bagian dari konstruksi politik uang non-tunai berbasis kebijakan publik. Pendekatan ini penting untuk mengidentifikasi titik rawan dalam desain kebijakan, pola distribusi, serta kerangka regulasi yang memungkinkan terjadinya penyalahgunaan bansos sebagai instrumen elektoral.

Penelitian mengenai relasi antara kebijakan sosial, bansos, dan perilaku elektoral di Indonesia sudah cukup berkembang. Namun, sebagian besar belum secara eksplisit mengonstruksi kategori “politik uang non-tunai” yang berbasis pada program sosial negara. Penelitian oleh Hasan (2023), merepresentasikan pendekatan empiris yang menyoroti praktik distribusi bansos di tingkat lokal, khususnya dalam konteks pilkada di beberapa wilayah di Jawa dan Sulawesi. Studi ini menunjukkan bahwa distribusi bansos tidak berlangsung secara netral, melainkan dimediasi oleh jejaring patronase yang melibatkan kepala desa, relawan politik, dan broker lokal. Temuan ini penting karena mengungkap bahwa bansos dalam praktiknya dipersepsikan sebagai “pemberian” personal aktor politik, bukan sebagai hak sosial warga negara. Namun demikian, penelitian ini memiliki keterbatasan karena berhenti pada level deskriptif-empiris dan belum mengartikulasikan fenomena tersebut dalam kerangka konseptual politik uang non-tunai, serta tidak mengaitkannya dengan struktur regulasi hukum Pemilu secara lebih luas.<sup>5</sup>

Penelitian oleh Achmad (2024) mengkaji fenomena yang serupa pada level nasional dengan menitikberatkan pada dinamika anggaran dan ekspansi program bansos menjelang Pemilu 2019 dan 2024. Studi ini berhasil menunjukkan adanya korelasi temporal antara peningkatan anggaran bansos dan siklus elektoral, serta mengidentifikasi praktik simbolik seperti personalisasi program melalui pencitraan politik. Dibandingkan dengan Hasan (2023), penelitian ini lebih maju dalam membaca dimensi makro-politik dari bansos, namun tetap memiliki keterbatasan karena tidak mengelaborasi lebih lanjut implikasi fenomena

---

<sup>4</sup> Anisah Huzaifah et al., “Analisis Pengaruh Money Politik Dalam Pelaksanaan Pilkada Di Provinsi Sumatera Utara: Studi Kasus: Jl.M. Yakub Kecamatan Medan Perjuangan,” *Indonesian Research Journal on Education* 4, no. 4 (2024): 2449–52, <https://garuda.kemdiktisaintek.go.id/journal/view/29441?issue=Vol.+4+No.+4+%282024%29%3A+irje+2024&page=47>

<sup>5</sup> Effendi Hasan et al., “The Practice of Money Politics in Village Head Elections and Its Effect on The Participation Level of Beginner Voters,” *Journal of Governance and Public Policy* 10, no. 1 (2023): PRESS, <https://doi.org/10.18196/jgpp.v10i1.15576>.

tersebut dalam perspektif hukum Pemilu. Dengan kata lain, bansos masih diposisikan sebagai instrumen politisasi kebijakan, belum sebagai bagian dari kategori politik uang dalam kerangka normatif.<sup>6</sup>

Berbeda dengan kedua penelitian tersebut, Meidiana (2024) menggunakan pendekatan kuantitatif untuk menguji hubungan antara penerimaan bansos dan preferensi pemilih. Penelitian ini memberikan kontribusi penting dengan menunjukkan adanya korelasi positif antara penerimaan bansos dan dukungan terhadap kandidat atau partai tertentu. Namun, pendekatan ini cenderung bersifat korelasional dan tidak menjelaskan mekanisme normatif maupun konseptual di balik hubungan tersebut. Akibatnya, meskipun berhasil membuktikan adanya pengaruh bansos terhadap perilaku elektoral, penelitian ini belum mengkategorikan fenomena tersebut sebagai bentuk politik uang non-tunai dalam kerangka hukum Pemilu.<sup>7</sup>

Berdasarkan perbandingan tersebut, terlihat bahwa masing-masing penelitian memiliki kontribusi yang signifikan, namun juga menyisakan keterbatasan yang serupa, yaitu belum adanya integrasi antara dimensi empiris (praktik dan dampak Bansos) dengan dimensi normatif (kerangka hukum dan regulasi Pemilu). Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan penelitian berupa ketiadaan konstruksi konseptual yang secara eksplisit menempatkan bansos sebagai bagian dari politik uang non-tunai berbasis kebijakan publik dalam perspektif hukum Pemilu. Dengan demikian, penelitian ini mengambil posisi untuk mengisi kekosongan tersebut dengan mengintegrasikan pendekatan empiris dan normatif dalam satu kerangka analisis yang komprehensif, sekaligus mengembangkan konsep “*policy-based non-cash vote buying*” sebagai bentuk perluasan teoretis dalam studi hukum Pemilu.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis mekanisme transformasi program bansos menjadi instrumen elektoral yang berpotensi menyerupai politik uang non-tunai; mengidentifikasi kelemahan regulasi dan tata kelola yang membuka ruang politisasi bansos dalam konteks Pemilu di Indonesia; serta merumuskan kerangka normatif dan rekomendasi kebijakan untuk mencegah penyalahgunaan program sosial sebagai komoditas elektoral.

## 2. METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang berfokus pada analisis terhadap norma hukum positif, asas, dan konsep hukum yang berkaitan dengan penggunaan Bansos dalam konteks Pemilu di Indonesia. Pendekatan normatif dipilih karena permasalahan yang dikaji berkaitan dengan kekosongan norma (*legal vacuum*), ketidakjelasan pengaturan (*legal ambiguity*), serta kebutuhan konstruksi konseptual mengenai politik uang non-tunai dalam kerangka hukum Pemilu. Dengan demikian, penelitian ini tidak menggunakan pendekatan empiris secara langsung, melainkan

---

<sup>6</sup> Achmad, “Politics and Social Welfare: Dynamics of Social Assistance Programs on Electability in Indonesia.”

<sup>7</sup> Aaliyah Meidiana and Canisa Helmi, “Implementasi Program Bantuan Pangan Non Tunai Dalam Komunikasi Dan Perubahan Sosial Pembangunan Ekonomi,” *Jurnal Pemberdayaan Ekonomi Dan Masyarakat* 1, no. 3 (2024): 9, <https://doi.org/10.47134/jpem.v1i3.352>.

memanfaatkan data sekunder sebagai basis analisis hukum.<sup>8</sup> Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah berbagai regulasi yang relevan, antara lain Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin beserta perubahannya, serta peraturan pelaksana terkait program bantuan sosial. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep-konsep kunci seperti politik uang non-tunai, *policy-based vote buying*, keadilan elektoral (*electoral justice*), dan *policy capture*. Sementara itu, pendekatan kasus dilakukan melalui analisis putusan lembaga pengawas Pemilu dan praktik-praktik yang telah dikaji dalam literatur ilmiah untuk memahami penerapan norma dalam konteks konkret.

Metode penelitian dimulai dengan penentuan sumber data hukum yang benar. Dalam kajian ini, sumber data dibagi menjadi bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan hukum tertinggi terhadap objek penelitian, bahan hukum sekunder berupa literatur yang membantu menjelaskan, menginterpretasikan, dan mendalami bahan hukum primer, dan bahan hukum tersier yang membantu memperjelas istilah legal seperti *political non-cash money*, *policy capture*, dan *electoral justice*.<sup>9</sup> Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan terhadap peraturan perundang-undangan, dokumen kebijakan, putusan lembaga terkait, serta literatur ilmiah yang relevan dengan tema penelitian. Pendekatan kasus dilakukan dengan menganalisis putusan pengadilan dan penelitian empiris sebelumnya yang mengulas sengketa lelang eksekusi hak tanggungan, terutama yang menyangkut perasaan ketidakadilan debitur dan pihak ketiga serta kedudukan pemenang lelang. Studi kepustakaan dilakukan terhadap jurnal yang telah diterbitkan sebelumnya untuk memastikan validitas dan relevansi data penelitian. Analisis data dilakukan secara kualitatif-deskriptif dengan mengkaji keterkaitan antara norma hukum, konsep teoritis, dan temuan empiris yang diperoleh dari literatur. Pendekatan triangulasi digunakan untuk memastikan konsistensi antara norma hukum, teori, dan praktik yang terjadi di lapangan. Pendekatan triangulasi antara norma hukum, temuan empiris, dan teori keadilan digunakan untuk memberikan analisis yang komprehensif dan seimbang.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Ahmad Rosidi, M Zainuddin, and Ismi Arifiana, "Metode Dalam Penelitian Hukum Normatif Dan Sosiologis (Field Research)," *Journal Law and Government* 2, no. 1 (2024): 46–58, <https://doi.org/10.31764/jlag.v2i1.21606>.

<sup>9</sup> Kornelius Benuf and Muhamad Azhar, "Metodologi Penelitian Hukum Sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer," *Gema Keadilan* 7, no. 1 (2020): 20–33.

<sup>10</sup> Widiati Widiati and Vera Verlina, "Evaluasi Kebijakan Program Bantuan Pangan Non Tunai Dalam Penanganan Fakir Miskin Di Kota Banjarbaru Provinsi Kalimantan Selatan," *Surplus: Jurnal Ekonomi Dan Bisnis* 4, no. 1 (2025): 123–34, <https://doi.org/10.71456/sur.v4i1.1557>.

### 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### 3.1 Mekanisme Transformasi Bantuan Sosial menjadi Instrumen Politik Uang Non-Tunai dalam Pemilu

Bansos merupakan kebijakan kesejahteraan publik yang menjadi alat negara untuk mengurangi kemiskinan dan ketimpangan sosial. Secara normatif, Bansos dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat yang rentan, bukan sebagai alat politik.<sup>11</sup> Namun, dalam praktik demokrasi elektoral di Indonesia, terdapat kecenderungan politisasi Bansos ketika kontestasi politik memasuki fase intensif, seperti sebelum atau selama Pemilu. Fenomena ini membuka ruang bagi transformasi Bansos menjadi instrumen elektoral non-tunai, yaitu bentuk politik uang yang tidak berupa transfer langsung uang tunai, tetapi melalui kebijakan negara yang memiliki efek politis terhadap preferensi pemilih.<sup>12</sup>

Transformasi ini menunjukkan adanya pergeseran fungsi kebijakan publik dari *welfare oriented policy* menjadi *politically instrumental policy*, di mana nilai distribusi sosial mengalami subordinasi oleh kepentingan elektoral aktor politik. Pergeseran ini menjadi titik krusial dalam memahami Bansos bukan sekadar program sosial, tetapi juga sebagai instrumen kekuasaan yang beroperasi secara implisit dalam sistem demokrasi. Transformasi tersebut tidak terjadi secara tiba-tiba, melainkan melalui proses gradual yang melibatkan interaksi antara desain kebijakan, struktur birokrasi, dan insentif politik aktor. Dalam konteks ini, Bansos dapat dipahami sebagai *policy instrument with dual function*, yaitu sebagai alat kesejahteraan sekaligus alat mobilisasi politik yang bersifat laten.

Fenomena tersebut juga tercermin dalam praktik empiris di Indonesia, khususnya menjelang Pemilu 2019 dan 2024, di mana terjadi peningkatan signifikan anggaran dan distribusi Bansos yang diikuti oleh intensifikasi komunikasi publik oleh pemerintah. Distribusi bantuan seperti PKH dan bantuan pangan kerap dikaitkan dengan narasi keberhasilan pemerintah, sehingga memperkuat indikasi penggunaan Bansos sebagai instrumen *electoral signaling*.<sup>13</sup>

Politik uang tradisional biasanya dipahami sebagai pemberian uang tunai kepada pemilih untuk memengaruhi pilihan politik mereka. Namun, dalam era modern, konsep ini telah berkembang menjadi *political non-cash money* yang mencakup pemberian bantuan, fasilitas, barang, atau kebijakan yang memberikan keuntungan bagi kelompok tertentu menjelang momen politik. Instrumen ini mampu menciptakan dampak yang sama dengan politik uang tunai, tetapi lebih sulit dibuktikan secara hukum karena dibungkus dalam kebijakan publik yang sah.<sup>14</sup> Program Bansos di Indonesia terdiri dari berbagai mekanisme

<sup>11</sup> Nazwa Winaya Salsabila, "Efektivitas Program Bantuan Sosial Dalam Mengurangi Ketimpangan Ekonomi," *Karimahtauhid* 4, no. 8 (2025): 5507–5513, <https://doi.org/10.30997/karimahtauhid.v4i8.20134>.

<sup>12</sup> Sahala, "Social Assistance Policies Amid the 2024 Presidential Election Contestation: An Islamic Political Economy Perspective."

<sup>13</sup> Jawahir Gustav Rizal and Kristian Erdianto, "Data Dan Fakta: Anggaran Bansos Meningkat Jelang Pemilu 2024," *Kompas.Com*, 2024.

<sup>14</sup> Fika Sahala et al., "Partisipasi Masyarakat Terhadap Pencegahan Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Kabupaten Belu Pada Tahun 2020," *Desentralisasi: Jurnal Hukum, Kebijakan Publik, Dan Pemerintahan* 32, no. 1 (2025): 167–86, <https://doi.org/10.62383/desentralisasi.v2i1.393>.

seperti PKH, bantuan pangan non-tunai, dan bantuan langsung tunai untuk pemulihan ekonomi sosial. Secara teori, kebijakan ini memiliki tujuan kesejahteraan kolektif jangka panjang. Namun, dalam konteks kontestasi elektoral, distribusi Bansos sering kali bertepatan dengan agenda kampanye atau fase persaingan politik yang intens. Hal ini menciptakan *context* bias yang mengonversi kebijakan publik menjadi alat politik.<sup>15</sup> Fenomena ini dikategorikan sebagai *covert inducement*, yaitu bentuk pemberian tidak langsung yang memengaruhi perilaku pemilih secara terselubung. Karakter terselubung tersebut menyebabkan batas antara kebijakan publik yang sah dan manipulasi elektoral menjadi kabur.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa karakteristik utama politik uang non-tunai terletak pada sifatnya yang terselubung (*covert inducement*), sehingga sulit dibedakan antara kebijakan publik yang sah dan praktik manipulasi elektoral. Hal ini memperluas definisi politik uang dari yang semula berbasis transaksi langsung menjadi berbasis kebijakan (*policy-based vote buying*). Perluasan definisi ini menandai perubahan paradigma dalam studi hukum Pemilu, di mana fokus tidak lagi semata pada bentuk transaksi, tetapi juga pada relasi kekuasaan yang terbentuk melalui kebijakan publik. Politik uang non-tunai berbasis bansos bekerja melalui mekanisme psikologis dan simbolik yang lebih halus, sehingga memiliki daya jangkauan yang lebih luas dibandingkan dengan praktik konvensional.

Salah satu mekanisme kunci adalah *timing* atau waktu distribusi Bansos yang strategis. Banyak penelitian menunjukkan bahwa alokasi dan frekuensi distribusi Bansos sering meningkat menjelang Pemilu atau Pilkada. Hal ini berpotensi memberi keuntungan elektoral kepada aktor politik tertentu, terutama *incumbent* atau figur yang terkait dengan kekuasaan eksekutif.<sup>16</sup> Distribusi pada periode kritis ini menciptakan kesan bahwa penerima bantuan diuntungkan karena kemampuan politis aktor pengambil kebijakan, bukan semata kebutuhan ekonomi, sehingga secara psikologis bisa memengaruhi loyalitas politik pemilih. Fenomena ini dapat dipahami sebagai bentuk *electoral timing strategy*, yaitu penggunaan kebijakan publik dengan mempertimbangkan momentum politik untuk memaksimalkan keuntungan elektoral. Strategi ini memperlihatkan bahwa dimensi waktu dalam kebijakan publik tidak lagi netral, melainkan menjadi variabel politik yang signifikan dalam membentuk perilaku pemilih. Dimensi waktu ini juga berkaitan dengan konsep *policy signaling*, di mana distribusi Bansos digunakan sebagai sinyal kemampuan dan kepedulian pemerintah kepada pemilih. Sinyal tersebut memperkuat persepsi positif terhadap aktor politik, meskipun tidak secara eksplisit dikaitkan dengan ajakan memilih.

Mekanisme lain terjadi melalui seleksi penerima yang tidak sepenuhnya netral. Ketika penerima bantuan dipilih berdasarkan kriteria yang mungkin mencerminkan preferensi politik atau simpati tertentu, maka kebijakan Bansos tidak lagi bersifat universal dan

---

<sup>15</sup> Meidiana and Helmi, "Implementasi Program Bantuan Pangan Non Tunai Dalam Komunikasi Dan Perubahan Sosial Pembangunan Ekonomi."

<sup>16</sup> Fajar Rahmanto et al., "Politik Anggaran: Alokasi Dana Bansos Pra-Pemilihan Presiden 2019 Di Indonesia Sebagai Alat Meningkatkan Elektabilitas," *JWP (Jurnal Wacana Politik)* 6, no. 1 (2021): 26, <https://doi.org/10.24198/jwp.v6i1.29422>.

sosioekonomi — tetapi menerima bias pro-politik yang dapat memengaruhi hasil Pemilu. Politisasi ini biasanya terjadi ketika aparat birokrasi lokal memainkan peran dalam penentuan target penerima yang berkorelasi dengan peta dukungan politik di wilayah mereka.<sup>17</sup> Penyampaian Bansos sering kali disertai dengan kampanye komunikasi visual dan simbolik, seperti menggunakan atribut kandidat tertentu atau menautkan nama pejabat politik dengan program bansos. Mekanisme ini menciptakan *brand recognition* sehingga bansos tidak lagi dipahami semata sebagai bantuan sosial, tetapi sebagai bagian dari pesan politik dan citra calon atau partai politik.<sup>18</sup> Praktik tersebut menunjukkan adanya *bureaucratic capture* dan *symbolic politicization*, di mana birokrasi dan komunikasi publik dimanfaatkan untuk memperkuat relasi patronase antara pemberi bantuan dan penerima. Relasi patronase ini menghasilkan ketergantungan politik (*political dependency*) yang bersifat jangka pendek namun berdampak signifikan terhadap perilaku memilih. Pemilih tidak lagi bertindak sebagai warga negara yang otonom, tetapi sebagai penerima manfaat yang terikat secara simbolik dengan aktor pemberi kebijakan. Akibatnya, hubungan yang terbentuk bukan lagi hubungan negara–warga, melainkan relasi politik yang bersifat transaksional dan berorientasi pada dukungan elektoral.

Peningkatan anggaran Bansos yang signifikan sebelum Pemilu bukan hanya memberikan dampak ekonomi langsung, tetapi juga memberi *sinyal politik* tentang kesiapan pemerintah pusat atau daerah dalam memenuhi janji kesejahteraan publik. Politisasi anggaran merupakan fenomena di mana anggaran publik digunakan untuk kepentingan elektoral dengan cara memperluas cakupan program Bansos guna menarik dukungan pemilih.<sup>19</sup> Fenomena ini dapat dikategorikan sebagai *fiscal manipulation in electoral politics*, di mana kebijakan fiskal digunakan sebagai alat untuk membangun legitimasi politik. Dampaknya tidak hanya pada distorsi alokasi anggaran, tetapi juga pada penurunan efisiensi kebijakan publik secara keseluruhan. Dalam praktiknya, anggaran ini sering mengalami peningkatan dalam beberapa tahun terakhir sebagai respons terhadap tekanan politik dan kebutuhan untuk menjaga elektabilitas aktor politik tertentu, terutama *incumbent*.

Transformasi Bansos menjadi instrumen elektoral juga terjadi melalui proses pembuatan kebijakan itu sendiri. Ketika produsen kebijakan (eksekutif/pengusaha) mengintegrasikan kebutuhan politis mereka ke dalam perumusan kebijakan Bansos, maka kebijakan tersebut cenderung dirancang untuk menjadi alat politik selain alat kesejahteraan sosial. Hal ini terjadi saat kebijakan dirumuskan bukan semata-mata berdasarkan kebutuhan kesejahteraan masyarakat yang miskin, tetapi ketika ada kalkulasi politis tentang efek elektoralnya. Kondisi ini mengindikasikan adanya *policy capture*, yaitu ketika proses perumusan kebijakan publik dipengaruhi oleh kepentingan politik tertentu. Akibatnya,

---

<sup>17</sup> Jamaludin and Jaka Abdillah, “Strategi Pencegahan Politik Uang Dan Politisasi Sara Dalam Pemilu Serentak,” *Jurnal Pendidikan Tambusai* 7, no. 1 (2023): 1962–63, <https://jptam.org/index.php/jptam/article/view/6100>.

<sup>18</sup> Sahala, “Social Assistance Policies Amid the 2024 Presidential Election Contestation: An Islamic Political Economy Perspective.”

<sup>19</sup> Rahmanto et al., “Politik Anggaran: Alokasi Dana Bansos Pra-Pemilihan Presiden 2019 Di Indonesia Sebagai Alat Meningkatkan Elektabilitas,” 2021.

rasionalitas kebijakan bergeser dari berbasis kebutuhan sosial menjadi berbasis kalkulasi elektoral, yang pada akhirnya mengaburkan batas antara kebijakan publik dan strategi kampanye. *Policy capture* dalam konteks Bansos bersifat struktural karena terjadi pada tahap perencanaan, implementasi, hingga evaluasi kebijakan. Hal ini menyebabkan politisasi Bansos tidak hanya bersifat insidental, tetapi juga menjadi bagian dari siklus kebijakan itu sendiri.

Adanya transformasi ini menciptakan efek yang tidak trivial terhadap preferensi pemilih. Pemilih yang menerima Bansos dalam periode elektoral cenderung merasa berkewajiban atau memiliki loyalitas emosional terhadap pemberi bantuan tersebut, meskipun tidak secara eksplisit diminta untuk memilih kandidat tertentu.<sup>20</sup> Efek ini dikenal sebagai *reciprocity effect*, di mana penerima bantuan merasa memiliki kewajiban moral untuk membalas pemberian tersebut melalui dukungan politik. Mekanisme ini memperkuat efektivitas bansos sebagai instrumen politik uang non-tunai yang sulit diidentifikasi secara eksplisit. Hal ini berbeda dengan politik uang tunai langsung, tetapi efeknya dapat serupa dalam konteks keputusan pemilih.

Tantangan terbesar adalah pembuktian dalam ranah hukum. Karena transformasi ini terjadi melalui kebijakan publik yang sah, terutama dalam mekanisme distribusi Bansos dan penggunaan anggaran publik, bukti langsung politik uang non-tunai ini sulit dikonstruksikan secara hukum.<sup>21</sup> Regulasi Pemilu sering kali masih memfokuskan pada politik uang tunai, sementara kebijakan yang dibungkus Bansos berada di luar kategori tersebut. Bawaslu dan aparat penegak hukum menghadapi kesulitan membedakan mana yang merupakan kebijakan kesejahteraan yang sah dan mana yang telah bermuatan politik elektoral yang menyimpang.<sup>22</sup> Kondisi ini menunjukkan adanya *regulatory blind spot*, yaitu ketidakmampuan rezim hukum Pemilu dalam menjangkau bentuk-bentuk baru politik uang yang bersifat tidak langsung. *Blind spot* ini menunjukkan keterbatasan pendekatan hukum yang terlalu formalistik. Diperlukan pendekatan substantif yang mampu menilai dampak kebijakan terhadap keadilan elektoral, bukan hanya bentuk pelanggaran. Akibatnya, praktik politisasi Bansos cenderung berada dalam wilayah legal secara formal, tetapi problematis secara substantif terhadap prinsip keadilan Pemilu.

Salah satu solusi adalah digitalisasi data dan transparansi distribusi Bansos sehingga distribusi dapat dipantau secara real-time oleh publik. Sistem yang transparan juga dapat membantu mengurangi bias dalam penetapan penerima dan mekanisme distribusi.<sup>23</sup> Peran

---

<sup>20</sup> Wawan Sobari, "Transactional Political Logic of Incumbents in Regional Elections: Political Cleavage Analysis," *Jurnal Keadilan Pemilu* 1, no. 2 (2020): 13–14.

<sup>21</sup> Amalia Diamantina and Lita Tyesta Addy Listya Wardhani, "Quo Vadis Penegakan Hukum Politik Uang: Potret Pilkada Serentak 2020 Di Provinsi Jawa Tengah," *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* 51, no. 3 (2022), <https://doi.org/10.14710/mmh.51.3.2022.222-231>.

<sup>22</sup> Muhammad Junaidi Anwar Chandra, "Peranan Hukum Dalam Mencegah Praktik Politik Uang (Money Politics) Dalam Pemilu Di Indonesia," *Wajah Hukum* 4, no. 1 (2020), <https://doi.org/10.33087/wjh.v4i1.16>.

<sup>23</sup> Fadli Mappisabbi, Abd Haris, and Wahyudin Zuhri, "Implementasi E-Government Dalam Meningkatkan Transparansi Dan Akuntabilitas Pelayanan Publik Di Era Digital," *Sosial Simbiosis : Jurnal Integrasi Ilmu Sosial Dan Politik* 1, no. 2 (2024), <https://doi.org/10.62383/sosial.v1i2.2036>.

pengawas independen seperti Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) harus diperkuat untuk menangkap pola penggunaan Bansos yang berpotensi menjadi alat politik elektoral, bahkan jika bentuknya bukan uang tunai langsung.<sup>24</sup> Reformasi hukum perlu memasukkan larangan politik uang non-tunai yang eksplisit, termasuk pemanfaatan program publik seperti Bansos yang memiliki potensi politis dalam periode Pemilu. Langkah ini penting untuk menggeser paradigma pengawasan dari *rule-based enforcement* menuju *substantive electoral integrity*, yaitu pengawasan yang tidak hanya berfokus pada bentuk formal pelanggaran, tetapi juga pada dampak kebijakan terhadap keadilan kompetisi politik.

### 3.2 Kelemahan Regulasi dan Tata Kelola dalam Politisasi Bantuan Sosial pada Pemilu di Indonesia

Bansos adalah instrumen penting dalam kebijakan kesejahteraan sosial di Indonesia untuk menanggulangi ketimpangan ekonomi dan sosial.<sup>25</sup> Namun, dalam praktiknya, terutama menjelang Pemilu, penggunaan Bansos kerap menjadi topik politisasi dan peluang bagi praktik politik uang non-tunai. Banyak studi menunjukkan bahwa kelemahan dalam regulasi dan tata kelola Bansos membuka ruang bagi politisasi ini, yang berpotensi mengubah kebijakan sosial yang semestinya netral menjadi alat elektoral. Hal ini menjadi penting untuk dianalisis guna memperkuat integritas proses Pemilu dan tata kelola Bansos secara umum. Hal ini menunjukkan bahwa persoalan utama bukan terletak pada eksistensi Bansos sebagai kebijakan sosial, melainkan pada desain regulasi dan tata kelola yang belum mampu mengantisipasi interseksi antara kebijakan publik dan kepentingan elektoral.<sup>26</sup> Dalam konteks ini, Bansos menjadi ruang abu-abu (*grey area policy*) yang rentan dimanfaatkan oleh aktor politik karena berada di antara domain kebijakan sosial dan praktik politik elektoral.

Kondisi ini menunjukkan adanya ketegangan antara rezim hukum kesejahteraan sosial dan hukum Pemilu yang belum terintegrasi secara sistematis. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum secara eksplisit melarang praktik politik uang dalam Pasal 280 ayat (1) huruf j dan Pasal 523, namun norma tersebut masih berorientasi pada pemberian langsung berupa uang atau materi lainnya. Ketentuan ini belum secara eksplisit mencakup kebijakan publik seperti Bansos, sehingga membuka ruang interpretasi yang sempit dalam penegakan hukum. Posisi Bansos sebagai *grey area policy* menunjukkan bahwa batas antara kebijakan sosial dan praktik politik tidak lagi bersifat tegas, melainkan cair dan kontekstual. Hal ini menciptakan ruang diskresi yang luas bagi aktor politik untuk memanfaatkan kebijakan tanpa harus secara eksplisit melanggar hukum positif.

---

<sup>24</sup> Harrinda Noviona Aprilita Maharani Putri and Isna Fitria Agustina, "Peran Bawaslu Dalam Mencegah Praktik Money Politic Pada Pemilu Di Kota Surabaya," *Journal of Governance and Local Politics (JGLP)* 6, no. 1 (2024), <https://doi.org/10.21070/jglp.v6i1.1057>.

<sup>25</sup> Khairani Awaliyah Matondang et al., "Pengaruh Bantuan Sosial (BANSOS) Terhadap Pengurangan Kemiskinan Di Indonesia Tahun 2015-2019," *Al-Kharaj: Jurnal Ekonomi, Keuangan & Bisnis Syariah* 6, no. 6 (2024): 3905–3910, <https://doi.org/10.47467/alkharaj.v6i6.1269>.

<sup>26</sup> Achmad, "Politics and Social Welfare: Dynamics of Social Assistance Programs on Electability in Indonesia."

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Mahpudin dan Francisca, *political non-cash money* sering tidak tertangkap oleh regulasi karena tidak didefinisikan secara tegas dalam UU Pemilu, sehingga membatasi efektivitas penegakan hukum terhadap tindakan politisasi Bansos. Salah satu kelemahan utama regulasi di Indonesia adalah tidak adanya definisi yang jelas mengenai *politik uang non-tunai* dalam peraturan perundang-undangan Pemilu. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mengatur larangan politik uang secara eksplisit hanya terhadap pemberian uang atau materi lain yang memiliki nilai ekonomi, tetapi tidak mencakup secara eksplisit Bansos yang diberikan melalui kebijakan publik. Akibatnya, kebijakan Bansos yang diberikan pada momen penting seperti Pemilu tidak mudah diklasifikasikan sebagai pelanggaran hukum, bahkan jika bersifat politis.<sup>27</sup> Ketiadaan definisi ini menimbulkan apa yang dalam studi hukum disebut sebagai *normative gap*, yaitu kekosongan norma yang menyebabkan ketidakmampuan hukum dalam menjangkau fenomena baru. Politik uang non-tunai berbasis kebijakan publik berkembang lebih cepat dibandingkan dengan adaptasi regulasinya, sehingga menciptakan ketimpangan antara praktik dan pengaturan hukum. *Normative gap* ini tidak hanya berdampak pada lemahnya penegakan hukum, tetapi juga menciptakan *legal ambiguity* yang memungkinkan aktor politik berlindung di balik legitimasi kebijakan publik. Situasi ini memperlihatkan bahwa hukum Pemilu masih bersifat reaktif dan belum adaptif terhadap perkembangan bentuk-bentuk baru politik uang.

Penelitian Rahmanto menunjukkan bahwa tidak adanya batasan temporal yang tegas menyebabkan pemanfaatan Bansos sebagai strategi untuk meningkatkan elektabilitas sangat mungkin terjadi dan sulit diawasi. UU Pemilu tidak secara jelas menetapkan batasan waktu larangan distribusi Bansos menjelang Pemilu, berbeda dengan aturan mengenai intensitas kampanye yang dibatasi menjelang hari H. Ketiadaan batasan temporal ini memberi ruang bagi aktor politik, terutama pejabat eksekutif yang menjadi calon dalam Pemilu, untuk memperluas distribusi Bansos dalam periode yang dekat dengan jadwal Pemilu, yang berpotensi memengaruhi preferensi pemilih.<sup>28</sup> Ketiadaan pembatasan waktu ini memperlihatkan lemahnya integrasi antara regulasi kebijakan sosial dan hukum Pemilu. Secara teoritis, periode menjelang Pemilu merupakan fase kritis (*critical electoral window*) yang seharusnya diatur secara ketat untuk mencegah distorsi kompetisi politik. Tanpa regulasi temporal yang jelas, Bansos dapat berfungsi sebagai instrumen mobilisasi politik yang dilegalkan melalui kebijakan publik. Ketidaktepatan batas temporal juga menunjukkan absennya pendekatan *preventive regulation*, di mana hukum seharusnya tidak hanya mengatur pelanggaran, tetapi juga mencegah potensi penyalahgunaan sebelum terjadi.

Kelemahan tata kelola Bansos juga terlihat pada aspek transparansi dan akuntabilitas yang masih rendah. Tata kelola distribusi Bansos di Indonesia masih menggunakan mekanisme yang belum sepenuhnya transparan, terutama di tingkat kabupaten/kota.

<sup>27</sup> Jamaludin and Abdillah, "Strategi Pencegahan Politik Uang Dan Politisasi Sara Dalam Pemilu Serentak."

<sup>28</sup> Rahmanto et al., "Politik Anggaran: Alokasi Dana Bansos Pra-Pemilihan Presiden 2019 Di Indonesia Sebagai Alat Meningkatkan Elektabilitas," 2021.

Ketidakjelasan dalam proses penentuan penerima Bansos menyisakan ruang bagi aparat birokrasi untuk memasukkan elemen politis dalam keputusan pemberian bantuan. Penerima Bansos sering kali dipilih tanpa mekanisme verifikasi independen yang kuat, yang membuat distribusi Bansos rentan diperalat untuk kepentingan politik. Kurangnya sistem pengawasan independen terhadap distribusi Bansos merupakan sebuah faktor kunci yang mempermudah transformasi Bansos menjadi instrumen politik elektoral non-tunai karena tidak ada mekanisme sistematis untuk menangkap penyalahgunaan kebijakan Bansos secara real-time, karena umumnya distribusi dilakukan oleh institusi pemerintahan yang berpotensi memiliki konflik kepentingan dengan kepentingan politis.<sup>29</sup> Situasi ini mencerminkan adanya *governance failure*, yaitu kegagalan sistem tata kelola dalam menjamin prinsip transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik. Ketika tata kelola tidak berbasis sistem yang kuat, maka kebijakan Bansos menjadi sangat bergantung pada aktor pelaksana, yang pada akhirnya membuka ruang intervensi politik dalam proses distribusi. Kegagalan tata kelola ini memperlihatkan bahwa masalah politisasi Bansos bukan hanya persoalan hukum, tetapi juga persoalan administratif dan kelembagaan. Ketika sistem tidak berbasis data dan kontrol publik, ruang manipulasi menjadi semakin besar.

Birokrasi publik sering bertindak sebagai *gatekeeper* dalam proses implementasi Bansos. Kajian empiris mengindikasikan bahwa tekanan politik terhadap birokrasi dapat menggeser orientasi distribusi Bansos dari berbasis kebutuhan objektif menjadi berbasis preferensi politik, sehingga mengurangi netralitas dalam implementasi kebijakan. Petahana dalam konteks Pemilu memiliki insentif politik untuk memperluas jangkauan Bansos sebagai strategi untuk mempertahankan kekuasaan. Hal ini diperkuat oleh temuan penelitian mengenai *pork barrel politics* di Indonesia, di mana perluasan anggaran Bansos menjelang kontestasi politik dapat digunakan sebagai alat untuk menarik dukungan pemilih.<sup>30</sup> Fenomena ini mengindikasikan terjadinya *politicization of bureaucracy*, yaitu kondisi di mana birokrasi tidak lagi netral, tetapi menjadi instrumen kekuasaan politik. Dampaknya tidak hanya merusak integritas kebijakan Bansos, tetapi juga melemahkan prinsip meritokrasi dan profesionalitas dalam administrasi publik.

Anggaran untuk program Bansos diatur dalam paket anggaran tahunan, namun fleksibilitas tinggi dalam alokasinya tanpa mekanisme kontrol memadai memberikan ruang bagi politisasi anggaran. Penelitian menunjukkan bahwa fleksibilitas anggaran Bansos sering dimanfaatkan dengan menyesuaikan alokasi menjelang Pemilu guna mendukung kepentingan politik tertentu.<sup>31</sup> Regulasi di Indonesia belum memisahkan secara jelas antara agenda sosial dan politik dalam penganggaran dan penyaluran bantuan sosial. Hal ini menyebabkan program Bansos sering kali terlihat sebagai alat politik secara tidak langsung, karena tidak ada batasan eksplisit yang mencegah alokasi anggaran Bansos berbasis

---

<sup>29</sup> Rahmanto et al.

<sup>30</sup> Kautsar Fatin et al., "Ekonomi Politik Anggaran Dan Penyaluran Bantuan Sosial Di Indonesia: Analisis Kepentingan Politik Dan Dampaknya Terhadap Kesejahteraan Masyarakat," *Journal of Artificial Intelligence and Digital Business (RIGGS)* 4, no. 1 (2024): 2753–59, <https://doi.org/10.31004/riggs.v4i1.3835>.

<sup>31</sup> Fatin et al.

kepentingan politik. Kajian empiris menunjukkan pentingnya pemisahan yang tegas antara anggaran sosial dan kepentingan politik dalam kerangka regulasi nasional. Di samping kelemahan pada aspek substansi regulasi, proses pembuktian politisasi Bansos dalam hukum acara juga menjadi kendala signifikan, terutama karena karakter praktiknya yang tidak langsung dan sulit dibuktikan secara yuridis. Materi politik uang non-tunai sering kali persuasif, tidak langsung, dan tersembunyi di dalam kebijakan pemerintah, sehingga standar pembuktian hukum acara menjadi sulit terpenuhi.<sup>32</sup> Akibatnya, banyak praktik politisasi Bansos yang secara substansi melanggar prinsip keadilan Pemilu, tetapi tidak dapat diproses secara hukum.

Terdapat inkonsistensi antara peraturan Pemilu yang mengatur larangan politik uang dan peraturan yang mengatur kebijakan sosial seperti Bansos. Ketidaksiharian antara dua tatanan regulasi ini menciptakan celah yang sering dimanfaatkan oleh aktor politik untuk melakukan politisasi Bansos tanpa melanggar secara eksplisit hukum Pemilu.<sup>33</sup> Inkonsistensi ini menunjukkan lemahnya harmonisasi regulasi lintas sektor, yang seharusnya menjadi fondasi dalam sistem hukum yang terintegrasi. Tanpa harmonisasi, setiap sektor berjalan dengan logika masing-masing, sehingga membuka peluang terjadinya konflik norma dan penyalahgunaan kebijakan.

Regulasi mengenai transparansi, partisipasi publik, dan akses publik terhadap data program Bansos belum terintegrasi dengan baik dalam kerangka Pemilu. Ini menciptakan situasi di mana kontrol publik terhadap distribusi Bansos sangat terbatas, sehingga peluang politisasi semakin terbuka. Kelemahan regulasi dan tata kelola Bansos di Indonesia memberikan celah besar bagi politisasi kebijakan sosial menjelang Pemilu. Kekosongan definisi politik uang non-tunai, kurangnya transparansi dan akuntabilitas dalam tata kelola, campur tangan politik dalam birokrasi, lemahnya anggaran yang rentan disesuaikan untuk kepentingan politik, serta inkonsistensi antarregulasi menjadi faktor utama yang memfasilitasi politisasi ini. Reformasi hukum berupa harmonisasi regulasi, penguatan pengawasan independen, penegakan sanksi yang jelas, dan penyusunan aturan baru mengenai pemisahan agenda sosial dan politik dalam kebijakan Bansos sangat diperlukan untuk menjaga integritas demokrasi Indonesia.

### **3.3 Formulasi Kebijakan dan Rekonstruksi Regulasi untuk Pencegahan Politisasi Bantuan Sosial dalam Pemilu**

Konstitusi Indonesia melalui Pasal 28C ayat (1) dan Pasal 34 UUD 1945 menegaskan bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan kesejahteraan sosial dan perlindungan dari negara.<sup>34</sup> Bansos seharusnya dilaksanakan dengan dasar kebutuhan warga miskin secara

<sup>32</sup> Widiati and Verlina, "Evaluasi Kebijakan Program Bantuan Pangan Non Tunai Dalam Penanganan Fakir Miskin Di Kota Banjarbaru Provinsi Kalimantan Selatan."

<sup>33</sup> Muhammad Ishak Syahadat, Iriyani Astuti Arief, and La Ode Efrianto, "Politik Pork Barrel: Bantuan Sosial (Bansos) Jokowi Menjelang Pemilihan Presiden 2024," *Journal Publicuho* 7, no. 4 (2025): 2340–50, <https://doi.org/10.35817/publicuho.v7i4.621>.

<sup>34</sup> Zaenal Arifin, Diah Sulistiyani, and Ratna Sediati, "Peningkatan Pemahaman Manfaat Bantuan Sosial Bagi Keluarga Miskin Di Kelurahan Rowosari Semarang," *Jurnal Pengabdian Perguruan Tinggi (PEDATI)* 1, no. 2 (2023): 53–62, <https://doi.org/https://doi.org/10.26623/jp.v1i2.8007>.

netral dan berkeadilan, bukan diarahkan untuk kepentingan politik elektoral tertentu. Prinsip ini menciptakan kewajiban negara untuk menjalankan distribusi Bansos secara adil dan tepat sasaran dan menjauhkan kebijakan sosial dari dinamika politik jangka pendek yang menguntungkan aktor tertentu. Namun dalam praktiknya, politisasi Bansos sering terjadi menjelang Pemilu sebagai bagian dari strategi *electoral politics* yang membentuk loyalitas pemilih. Penelitian kasus menunjukkan bahwa Bansos dipolitisasi untuk meningkatkan electability calon petahana.<sup>35</sup>

Fenomena tersebut secara konseptual menunjukkan adanya ketegangan struktural antara mandat konstitusional negara dalam menjamin kesejahteraan sosial dan dinamika praktik politik elektoral yang cenderung menginstrumentalisasi kebijakan publik sebagai sarana konsolidasi kekuasaan. Ketegangan ini mengindikasikan bahwa bansos tidak lagi beroperasi semata sebagai instrumen perlindungan sosial, melainkan telah mengalami distorsi fungsi menjadi alat mobilisasi politik yang berpotensi mereduksi prinsip keadilan elektoral. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi kebijakan yang tidak hanya berorientasi pada perbaikan administratif, tetapi juga pada penguatan kerangka normatif dan desain sistemik yang mampu menempatkan bansos secara konsisten dalam paradigma *rights-based policy*, sehingga tidak bergeser menjadi *vote-seeking instrument*. Dalam konteks tersebut, rekonstruksi kebijakan harus dilakukan secara terintegrasi melalui tiga pilar utama, yaitu reformasi regulasi yang adaptif terhadap perkembangan politik uang non-tunai, penguatan kelembagaan pengawas yang independen dan berkapasitas, serta perbaikan tata kelola bansos yang berbasis transparansi dan akuntabilitas. Pendekatan ini menegaskan bahwa solusi yang ditawarkan tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga operasional dan implementatif dalam sistem hukum Pemilu di Indonesia, sehingga mampu menjawab permasalahan secara struktural dan berkelanjutan.

Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum memang melarang politik uang dalam bentuk langsung, namun tidak secara eksplisit mengatur Bansos non-tunai yang disalurkan melalui kebijakan publik sebagai bentuk politik uang. Ketiadaan definisi formal ini menjadi celah normatif sehingga Bansos sering kali tidak ditindak karena tidak memenuhi definisi tradisional politik uang. Sebagai contoh, bansos bisa disalurkan secara besar-besaran menjelang Pemilu dan dipersepsikan sebagai substitut politik uang langsung, padahal secara hukum tidak diatur sebagai pelanggaran jika hanya bersifat kebijakan publik.<sup>36</sup> Kondisi ini menegaskan perlunya reformulasi konsep politik uang dalam hukum Pemilu dari pendekatan berbasis objek (*cash/material transfer*) menuju pendekatan berbasis dampak (*effect-based approach*), yaitu apakah kebijakan tersebut memengaruhi preferensi pemilih secara tidak adil. Pergeseran paradigma ini menjadi kunci dalam menutup celah normatif yang selama ini dimanfaatkan dalam praktik politisasi Bansos. Selain itu,

---

<sup>35</sup> Antik Bintari, "Partisipasi Dan Representasi Perempuan Dalam Penyelenggaraan Pemilu," *Jurnal Keadilan Pemilu* 1 (2021): 13–22, <https://journal.bawaslu.go.id/index.php/JKP/article/view/142/89>.

<sup>36</sup> Muhammad Ishak Syahadat, Iriyani Astuti Arief, and Efrianto, "Politik Pork Barrel: Bantuan Sosial (Bansos) Jokowi Menjelang Pemilihan Presiden 2024."

ketidakjelasan pengaturan tersebut mencerminkan *legal ambiguity*, yaitu kondisi di mana norma hukum membuka ruang multitafsir dalam implementasi. Ambiguitas ini menyebabkan Bansos dapat diposisikan sekaligus sebagai kebijakan publik yang sah dan sebagai instrumen politik, tanpa batas yang tegas dalam penegakan hukum.

Kerangka hukum tata kelola publik mengharuskan adanya transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik dalam perumusan dan implementasi kebijakan publik. Namun penelitian menunjukkan kelemahan dalam sistem tata kelola Bansos di Indonesia yang membuka peluang politisasi, seperti kurangnya kontrol independen dan ketergantungan pada keputusan birokrasi tingkat lokal yang bisa dipengaruhi oleh tekanan politik. Hal ini menunjukkan bahwa perbaikan kebijakan Bansos tidak cukup dilakukan pada level regulasi, tetapi harus menyentuh dimensi tata kelola (*governance reform*), termasuk penguatan sistem pengawasan, digitalisasi data, dan pengurangan diskresi administratif yang berpotensi disalahgunakan.

Rekomendasi berbasis studi empiris dan yuridis dari jurnal Indonesia, yang dapat dijadikan pedoman kebijakan untuk mencegah penyalahgunaan Bansos sebagai alat electoral antara lain melakukan reformulasi Definisi Politik Uang Non-Tunai dalam UU Pemilu, UU Pemilu perlu direvisi untuk memperluas cakupan politik uang, termasuk definisi eksplisit yang meliputi distribusi kebijakan publik (termasuk Bansos) menjelang atau selama periode kampanye yang berdampak pada preferensi pemilih. Langkah ini akan menutup celah yang selama ini dimanfaatkan aktor politik. Penelitian menunjukkan bahwa peningkatan anggaran Bansos yang tajam menjelang Pemilu sering kali berkorelasi dengan meningkatnya electability incumbent atau figur yang punya akses kebijakan. Oleh karena itu, perlu disusun aturan yang membatasi penyaluran atau penyesuaian signifikan program sosial dalam periode tertentu menjelang Pemilu.<sup>37</sup> Reformulasi ini tidak hanya bersifat teknis normatif, tetapi juga merupakan bentuk adaptasi hukum terhadap dinamika politik modern yang semakin kompleks. Tanpa redefinisi tersebut, hukum Pemilu akan terus tertinggal dibandingkan praktik politik yang berkembang secara inovatif dan adaptif.

Selain reformasi normatif, diperlukan pengaturan pembatasan temporal (*temporal restriction*) terhadap distribusi Bansos. Pembatasan ini bertujuan untuk mencegah penggunaan Bansos sebagai alat mobilisasi politik dalam periode kritis menjelang Pemilu. Regulasi dapat mengatur larangan peningkatan signifikan anggaran atau distribusi Bansos dalam jangka waktu tertentu sebelum Pemilu, kecuali dalam kondisi darurat yang dapat dipertanggungjawabkan secara objektif. Pengaturan ini penting untuk menciptakan *level playing field* dalam kompetisi politik, sehingga tidak ada aktor yang memperoleh keuntungan elektoral melalui akses terhadap sumber daya negara. Tanpa pembatasan

---

<sup>37</sup> Fatin et al., "Ekonomi Politik Anggaran Dan Penyaluran Bantuan Sosial Di Indonesia : Analisis Kepentingan Politik Dan Dampaknya Terhadap Kesejahteraan Masyarakat."

temporal, Bansos berpotensi menjadi instrumen dominan dalam strategi elektoral yang merusak prinsip kesetaraan politik.<sup>38</sup>

Digitalisasi dan transparansi data penyaluran yang mendukung akses publik yang transparan dan terintegrasi secara *real-time*. *Central database* penerima Bansos yang dapat diaudit oleh publik dapat mencegah manipulasi data untuk kepentingan politis. Ini sejalan dengan rekomendasi penelitian yang menekankan pentingnya reformasi tata kelola dengan memanfaatkan teknologi untuk meminimalkan politisasi lembaga public. Digitalisasi tidak hanya berfungsi sebagai alat administratif, tetapi juga sebagai instrumen kontrol demokratis (*democratic control mechanism*). Transparansi data memungkinkan masyarakat, media, dan lembaga pengawas untuk mengidentifikasi pola distribusi yang tidak wajar, sehingga meningkatkan deterrence effect terhadap praktik politisasi Bansos. Penguatan kelembagaan independen seperti Bawaslu, KPK, dan Ombudsman harus diberikan kewenangan dan sumber daya untuk memantau kebijakan Bansos yang berpotensi politis. Argumen ini didukung oleh studi kasus tentang bagaimana politisasi kebijakan dapat berdampak pada integritas demokrasi jika tidak diawasi oleh institusi independen.<sup>39</sup> Penguatan kelembagaan ini harus diiringi dengan peningkatan kapasitas sumber daya manusia dan dukungan teknologi, sehingga pengawasan tidak hanya bersifat reaktif tetapi juga preventif. Pendekatan ini mencerminkan pergeseran dari *compliance-based oversight* menuju *risk-based oversight* dalam tata kelola Pemilu.

Penerapan mekanisme sanksi tegas dan implementatif, karena Saat ini, regulasi sanksi terhadap politisasi kebijakan Bansos masih kurang tegas. Berkaca dari temuan psikologi politik pada politisasi Bansos, perlu ada aturan sanksi administratif dan pidana bagi pejabat atau partai politik yang terbukti melakukan manipulasi program sosial untuk kepentingan elektoral. Dalam jangka panjang, literasi politik masyarakat perlu ditingkatkan agar publik dapat mengenali ketika Bansos sedang diperalat sebagai alat politik. Meningkatkan kesadaran publik akan hak-hak sosial dan batasan politik akan mengurangi efektivitas politisasi Bansos secara kultural. Ketiadaan sanksi yang jelas menciptakan *low risk-high benefit situation*, di mana aktor politik memiliki insentif tinggi untuk melakukan politisasi Bansos karena risiko hukumnya rendah. Oleh karena itu, penguatan rezim sanksi menjadi krusial untuk menciptakan efek jera dan meningkatkan kepatuhan terhadap prinsip keadilan Pemilu.

Selain aspek struktural dan normatif, peningkatan literasi politik masyarakat juga menjadi faktor penting dalam mencegah politisasi Bansos. Masyarakat perlu diberikan pemahaman bahwa Bansos merupakan hak sosial yang dijamin negara, bukan pemberian personal dari aktor politik. Peningkatan literasi ini berfungsi sebagai strategi kultural dalam melawan politik uang non-tunai. Ketika masyarakat memiliki kesadaran kritis, efektivitas

---

<sup>38</sup> Fajar Rahmanto et al., "Politik Anggaran: Alokasi Dana Bansos Pra-Pemilihan Presiden 2019 Di Indonesia Sebagai Alat Meningkatkan Elektabilitas," *JWP (Jurnal Wacana Politik)* 6, no. 1 (2021), <https://doi.org/10.24198/jwp.v6i1.29422>.

<sup>39</sup> Fatin et al., "Ekonomi Politik Anggaran Dan Penyaluran Bantuan Sosial Di Indonesia : Analisis Kepentingan Politik Dan Dampaknya Terhadap Kesejahteraan Masyarakat."

Bansos sebagai alat mobilisasi politik akan menurun secara signifikan. Hal ini menunjukkan bahwa reformasi tidak hanya bersifat *top-down* melalui regulasi, tetapi juga *bottom-up* melalui pemberdayaan masyarakat.

Reformasi kebijakan Bansos juga perlu mencakup pemisahan yang tegas antara fungsi sosial dan kepentingan politik dalam desain kebijakan. Hal ini dapat dilakukan melalui pembentukan mekanisme independen dalam penentuan penerima Bansos serta penguatan standar operasional prosedur yang berbasis data objektif. Pemisahan ini penting untuk mencegah terjadinya *policy capture*, di mana kebijakan publik dikendalikan oleh kepentingan politik tertentu. Tanpa pemisahan yang jelas, Bansos akan terus berada dalam posisi rentan sebagai instrumen politik yang sulit dikendalikan.

Integrasi antara regulasi Bansos dan regulasi Pemilu juga menjadi langkah strategis yang perlu dilakukan. Harmonisasi regulasi ini bertujuan untuk memastikan bahwa kebijakan sosial tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip Pemilu yang adil dan berintegritas. Integrasi regulasi akan menciptakan kerangka hukum yang koheren dan mampu menutup celah yang selama ini dimanfaatkan dalam praktik politisasi Bansos. Hal ini juga memperkuat pendekatan *holistic governance* dalam sistem hukum Indonesia.

Secara keseluruhan, rekomendasi kebijakan untuk mencegah penyalahgunaan Bansos sebagai komoditas elektoral harus dilakukan secara komprehensif, meliputi reformasi regulasi, penguatan tata kelola, peningkatan transparansi, penguatan kelembagaan, serta pemberdayaan masyarakat. Pendekatan komprehensif ini menunjukkan bahwa persoalan politisasi Bansos merupakan masalah struktural yang memerlukan solusi multidimensional. Tanpa reformasi yang menyeluruh, Bansos akan terus berpotensi menjadi instrumen politik uang non-tunai yang merusak integritas demokrasi dan keadilan elektoral di Indonesia. Reformasi yang terintegrasi tersebut merupakan prasyarat utama untuk mengatasi kesenjangan antara hukum positif dan praktik politik yang terus berkembang, sekaligus memperkuat paradigma hukum Pemilu yang tidak hanya berbasis pada kepatuhan formal, tetapi juga pada keadilan elektoral secara substantif.

#### 4. PENUTUP

Penelitian ini menegaskan bahwa politisasi Bansos dalam konteks Pemilu terjadi melalui mekanisme yang sistemik, yakni pemanfaatan desain kebijakan, pola distribusi, dan momentum elektoral yang secara simultan membentuk pengaruh terhadap preferensi pemilih tanpa transaksi langsung. Analisis menunjukkan bahwa praktik tersebut diperkuat oleh kesenjangan normatif dalam Undang-Undang Pemilu yang belum mengakomodasi politik uang non-tunai, ambiguitas hukum dalam membedakan kebijakan publik dan instrumen elektoral, serta kelemahan tata kelola Bansos yang ditandai oleh rendahnya transparansi, akuntabilitas, dan netralitas birokrasi. Kondisi ini menempatkan Bansos dalam ruang abu-abu yang secara formal legal, tetapi berpotensi merusak keadilan elektoral secara substantif. Kebaruan penelitian ini terletak pada konstruksi konseptual *policy-based non-cash vote buying* yang menjelaskan Bansos sebagai bentuk politik uang berbasis kebijakan, sekaligus menawarkan tipologi mekanisme politisasinya yang sulit dijangkau oleh

pendekatan hukum konvensional. Implikasi penelitian mengarah pada kebutuhan reformasi terintegrasi yang meliputi perluasan definisi politik uang dalam hukum Pemilu berbasis pendekatan dampak, pengaturan pembatasan temporal distribusi Bansos pada periode elektoral, penguatan kewenangan dan kapasitas pengawasan oleh lembaga terkait, serta penerapan tata kelola Bansos berbasis sistem digital yang transparan dan akuntabel. Kontribusi ini memperkuat pengembangan hukum Pemilu menuju pendekatan substantif yang adaptif terhadap dinamika politik kontemporer.

## DAFTAR PUSTAKA

- Achmad, Willya. "Politics and Social Welfare: Dynamics of Social Assistance Programs on Electability in Indonesia." *JWP (Jurnal Wacana Politik)* 9, no. 2 (2024): 205. <https://doi.org/10.24198/jwp.v9i2.53634>.
- Arifin, Zaenal, Diah Sulistiyani, and Ratna Sediati. "Peningkatan Pemahaman Manfaat Bantuan Sosial Bagi Keluarga Miskin Di Kelurahan Rowosari Semarang." *Jurnal Pengabdian Perguruan Tinggi (PEDATI)* 1, no. 2 (2023): 53–62. <https://doi.org/https://doi.org/10.26623/jp.v1i2.8007>.
- Benuf, Kornelius, and Muhamad Azhar. "Metodologi Penelitian Hukum Sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer." *Gema Keadilan* 7, no. 1 (2020): 20–33.
- Bintari, Antik. "Partisipasi Dan Representasi Perempuan Dalam Penyelenggaraan Pemilu." *Jurnal Keadilan Pemilu* 1 (2021): 13–22.
- Chandra, Muhammad Junaidi Anwar. "Peranan Hukum Dalam Mencegah Praktik Politik Uang (Money Politics) Dalam Pemilu Di Indonesia." *Wajah Hukum* 4, no. 1 (2020). <https://doi.org/10.33087/wjh.v4i1.16>.
- Diamantina, Amalia, and Lita Tyesta Addy Listya Wardhani. "Quo Vadis Penegakan Hukum Politik Uang: Potret Pilkada Serentak 2020 Di Provinsi Jawa Tengah." *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* 51, no. 3 (2022). <https://doi.org/10.14710/mmh.51.3.2022.222-231>.
- Fatin, Kautsar, Dharmawan Nasution, M Deni Damara, Bunga Ananda, and Armin Rahmansyah Nasution. "Ekonomi Politik Anggaran Dan Penyaluran Bantuan Sosial Di Indonesia : Analisis Kepentingan Politik Dan Dampaknya Terhadap Kesejahteraan Masyarakat." *Journal of Artificial Intelligence and Digital Business (RIGGS)* 4, no. 1 (2024): 2753–59. <https://doi.org/10.31004/riggs.v4i4.3835>.
- Hasan, Effendi, Aminah Aminah, Haji Jamaie Haji Hamil, and Mukhrijal Mukhrijal. "The Practice of Money Politics in Village Head Elections and Its Effect on The Participation Level of Beginner Voters." *Journal of Governance and Public Policy* 10, no. 1 (2023): PRESS. <https://doi.org/10.18196/jgpp.v10i1.15576>.
- Huzaifah, Anisah, Parlaungan Siahaan, Novridah Reanti Purba, Sopi Yanti, Sakinah Warohmah, Annisa Ridha Riyani, Chairani Fadilla, and Alvina Oktavia. "Analisis Pengaruh Money Politik Dalam Pelaksanaan Pilkada Di Provinsi Sumatera Utara: Studi Kasus: Jl.M. Yakub Kecamatan Medan Perjuangan." *Indonesian Research Journal on Education* 4, no. 4 (2024): 2449–52.
- Jamaludin, and Jaka Abdillah. "Strategi Pencegahan Politik Uang Dan Politisasi Sara Dalam Pemilu Serentak." *Jurnal Pendidikan Tambusai* 7, no. 1 (2023): 1962–63.

- Mappisabbi, Fadli, Abd Haris, and Wahyudin Zuhri. "Implementasi E-Government Dalam Meningkatkan Transparansi Dan Akuntabilitas Pelayanan Publik Di Era Digital." *Sosial Simbiosis: Jurnal Integrasi Ilmu Sosial Dan Politik* 1, no. 2 (2024). <https://doi.org/10.62383/sosial.v1i2.2036>.
- Matondang, Khairani Awaliyah, Vingky Dwi Pratama, Melody Sitorus, and Eva Juli Yanti Situmorang. "Pengaruh Bantuan Sosial (BANSOS) Terhadap Pengurangan Kemiskinan Di Indonesia Tahun 2015-2019." *Al-Kharaj: Jurnal Ekonomi, Keuangan & Bisnis Syariah* 6, no. 6 (2024): 3905–3910. <https://doi.org/10.47467/alkharaj.v6i6.1269>.
- Meidiana, Aaliyah, and Canisa Helmi. "Implementasi Program Bantuan Pangan Non Tunai Dalam Komunikasi Dan Perubahan Sosial Pembangunan Ekonomi." *Jurnal Pemberdayaan Ekonomi Dan Masyarakat* 1, no. 3 (2024): 9. <https://doi.org/10.47134/jpem.v1i3.352>.
- Mudiyati Rahmatunnisa. "Menyoal Praktik Vote Buying Dan Implikasinya Terhadap Integritas Pemilu." *Jurnal Keadilan Pemilu* 1, no. 2 (2020): 35–50. <https://doi.org/10.55108/jkp.v1i2.170>.
- Muhammad Ishak Syahadat, Iriyani Astuti Arief, and La Ode Efrianto. "Politik Pork Barrel: Bantuan Sosial (Bansos) Jokowi Menjelang Pemilihan Presiden 2024." *Journal Publicuho* 7, no. 4 (2025): 2340–50. <https://doi.org/10.35817/publicuho.v7i4.621>.
- Putri, Harrinda Noviona Aprilita Maharani, and Isna Fitria Agustina. "Peran Bawaslu Dalam Mencegah Praktik Money Politic Pada Pemilu Di Kota Surabaya." *Journal of Governance and Local Politics (JGLP)* 6, no. 1 (2024). <https://doi.org/10.21070/jglp.v6i1.1057>.
- Rahmanto, Fajar, Muchammad Iqbal Firmansyah, Titin Purwaningsih, and M. Rafi. "Politik Anggaran: Alokasi Dana Bansos Pra-Pemilihan Presiden 2019 Di Indonesia Sebagai Alat Meningkatkan Elektabilitas." *JWP (Jurnal Wacana Politik)* 6, no. 1 (2021). <https://doi.org/10.24198/jwp.v6i1.29422>.
- Rizal, Jawahir Gustav, and Kristian Erdianto. "Data Dan Fakta: Anggaran Bansos Meningkatkan Jelang Pemilu 2024." *Kompas.Com*, 2024.
- Rosidi, Ahmad, M Zainuddin, and Ismi Arifiana. "Metode Dalam Penelitian Hukum Normatif Dan Sosiologis (Field Research)." *Journal Law and Government* 2, no. 1 (2024): 46–58. <https://doi.org/10.31764/jlag.v2i1.21606>.
- Sahala, Fika. "Social Assistance Policies Amid the 2024 Presidential Election Contestation: An Islamic Political Economy Perspective" 16, no. 2 (2025): 335–57. <https://doi.org/10.21580/economica.2025.16.2.28024>.
- Sahala, Fika, Kasmiati et al 2023, Abdul Rahman Osama Djawas, Saryono Yohanes, Cyrilius W.T. Lamataro, Fiqi Restu Subekti, Noni Kensiwi, et al. "Partisipasi Masyarakat Terhadap Pencegahan Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Kabupaten Belu Pada Tahun 2020." *Desentralisasi: Jurnal Hukum, Kebijakan Publik, Dan Pemerintahan* 32, no. 1 (2025): 167–86. <https://doi.org/10.62383/desentralisasi.v2i1.393>.
- Salsabila, Nazwa Winaya. "Efektivitas Program Bantuan Sosial Dalam Mengurangi Ketimpangan Ekonomi." *Karimahtauhid* 4, no. 8 (2025): 5507–5513. <https://doi.org/10.30997/karimahtauhid.v4i8.20134>.
- Sobari, Wawan. "Transactional Political Logic of Incumbents in Regional Elections: Political Cleavage Analysis." *Jurnal Keadilan Pemilu* 1, no. 2 (2020): 13–14.

Widiati, Widiati, and Vera Verlina. "Evaluasi Kebijakan Program Bantuan Pangan Non Tunai Dalam Penanganan Fakir Miskin Di Kota Banjarbaru Provinsi Kalimantan Selatan." *Surplus: Jurnal Ekonomi Dan Bisnis* 4, no. 1 (2025): 123–34. <https://doi.org/10.71456/sur.v4i1.1557>.