

PENGANTAR REDAKSI

Pelaksanaan Pemilu Serentak 2019 cukup menguras energi bagi penyelenggara Pemilu, seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawasan Pemilihan Umum (Bawaslu). Kedua lembaga tersebut menjadi sorotan publik karena adanya sejumlah kritikan terhadap pelaksanaan Pemilu Serentak 2019. Namun, kritikan yang berdatangan menjadi bahan evaluasi dalam pelaksanaan Pemilu Serentak. Bahkan, kritikan tersebut dapat dimanfaatkan Bawaslu sebagai materi penelitian dan penulisan ilmiah. Sebagai contoh Bawaslu menerbitkan Jurnal Adhyasta Pemilu dengan tema Evaluasi Pemilu Serentak 2019 yang terdiri dari 2 edisi.

Edisi I dibuka dengan tulisan dari Mouliza K.D. Sweinstani yang mengangkat tentang perempuan dan pemilu. Melalui tulisannya yang berjudul Pilihan Sistem Pemilu dan Dampaknya pada Keterwakilan Perempuan: *Lesson Learned* Sistem Pemilu Serentak 2019, Mouliza ingin mengungkapkan bahwa sistem pemilu (dan segala perubahannya) dapat memiliki dampak pada keterwakilan perempuan. Ia melihat adanya kenaikan angka perempuan yang terpilih dalam pemilu, namun kenaikan tersebut masih disebabkan oleh adanya kekerabatan elit. Ia menyarankan adanya komitmen antareleman politik untuk dapat menciptakan sistem pemilu ramah perempuan sehingga keterwakilan perempuan yang bermakna dan substantive dapat terwujud. Selain itu, ia merekomendasikan untuk mempertimbangkan kembali pilihan sistem proporsional tertutup dan mendorong kebijakan kuota sukarela dalam internal partai.

Dalam edisi kali, Jurnal Adhyasta Pemilu kembali mengangkat fenomena dalam pemilu yang kerap kali muncul, yaitu Politik Uang. Berdasarkan tulisan Aminuddin Kasim dan Supriyadi, menemukan bahwa faktor yang menyebabkan politik uang marak terjadi disebabkan oleh lemahnya daya imperatif hukum Pemilu. Tulisan yang berjudul Money Politics pada Pemilu 2019 (Kajian terhadap Potret Pengawasan dan Daya Imperatif Hukum Pemilu) tersebut menunjukkan bahwa norma imperatif Undang-undang Pemilu tidak berjalan efektif dalam mengendalikan perilaku politik. Topik yang tidak kalah menarik dari edisi kali ini adalah Evaluasi Rekrutmen Pengawas Tempat Pemungutan Suara (PTPS) dalam Pemilu Serentak 2019. Tulisan yang dibuat oleh Faisal Andri Mahrawa dan Irfan Prayogi mengkaji pola rekrutmen yang dilakukan Bawaslu untuk menghadirkan PTPS dengan pilihan lokasi di Kecamatan Sunggal dan Kecamatan Percut Sei Tuan, Kabupaten Deliserdang. Berdasarkan tulisan tersebut dihasilkan sebuah rekomendasi berupa peninjauan ulang terhadap aspek regulasi, promosi dan sosialisasi, pembekalan fungsi pengawasan intensif, dan transparansi rekrutmen dalam menyambut pemilu selanjutnya.

Frase Kata Memerintahkan dan Merekomendasikan dalam Putusan Bawaslu terkait Pelanggaran Administratif Pemilu menjadi salah satu artikel yang dimuat dalam Jurnal Adhyasta Pemilu. Tulisan yang dibuat oleh Fauzi Heri dan Retna Elyasari melihat ada inkonsistensi dalam draft amar putusan Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu yang diatur dalam Pasal 55 dan Pasal 56 dimana terdapat frase kata “memerintahkan” dan frase kata

“merekomendasikan.” Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa kata rekomendasi dalam amar Putusan Bawaslu dapat ditafsirkan lain sehingga berpotensi salah eksekusi.

Jurnal Adhyasta Pemilu 2019 menampilkan topik yang sedikit berbeda dari edisi tahun sebelumnya. Edisi kali ini menyajikan artikel dengan judul Film Dokumenter *Sexy Killers* sebagai Alat Kritik Kandidat dalam Pemilihan Presiden 2019 yang ditulis Yugha Erlangga. Ia mencoba mengukur sejauh mana produk kreatif seperti film dokumenter sanggup mempengaruhi diskursus dalam ruang publik terhadap kandidat dalam Pemilu. Artikel tersebut menemukan bahwa *Sexy Killers* yang hingga per Juli 2019 telah diakses sebanyak kurang lebih 24 juta penonton, mampu memberikan efek yaitu mengembalikan Diskursus substansial ke Ruang Publik di tengah jenuhnya isu perdebatan antarkandidat Pemilihan Presiden 2019.

Demikianlah, lima artikel jurnal yang terdapat dalam Edisi I Jurnal Adhyasta Pemilu 2019. Semoga tulisan yang disajikan mampu memberikan sumbangsih dan memperkaya pengetahuan tentang pengawasan pemilu dalam perspektif hukum dan politik. Selamat membaca!

DEWAN REDAKSI

Mitra Bestari

Prof Drs. Ramlan Surbakti., MA., Ph.D.
Dr. Nur Hidayat Sardini, S.Sos, M.Si
Dr. rer.pol. Mada Sukmajati, MPP
Dra. Mudiwati Rahmatunnisa., MA., Ph.D.
Dr. Caroline Paskarina S.IP., M.Si
Dr. Dra. Dwi Windyastuti Budi Hendararti., MA
Dr. Siti Aminah., MA
Dr. Drs. Kris Nugroho., MA
Dr. phil. Aditya Perdana S.IP., M.Si
Dr. Agus Riwanto, S.H, S.Ag., M.Ag
Dr. Khairul Fahmi, S.H., M.H.
Dr. Laila Kholid Alfirdaus
Ruslan Ramli, S.Sos, M.Si, Ph.D
Drs. Priyatmoko., MA
Hurriyah, S.Sos, IMAS
Ucu Martanto S.IP., MA
Feri Amsari, S.H., LLM
Rachmad Gustomy S.IP., M.IP.

Penanggung Jawab

Mochamad Afifuddin

Pemimpin Redaksi

Ferdinand Eskol Tiar Sirait

Dewan Redaksi

Ilham Yamin
Masykurudin Hafidz
Eko Agus Wibisono
R. Alief Sudewo
Djoni Irfandi
Mulyadi

Redaksi Pelaksana

Rury Uswatun Hasanah
Bre Ikrajendra
Insan Azzamit
Syah Rizal Humardani
Anjar Arifin

Sekretaris Redaksi

Ira Sasmita
Adrian Pasga Dagama
Dina Dwi Rahayu
Dinar Safa Anggraeni
Tya Lita Aprianti
Rafael Maleakhi

Produksi dan Sirkulasi

M. Qodri Imaduddin
Gusti Ayu Indah Lestari
Taufiequrrohman
Ade Candra
Nasichun Aviv Aluwi
Alifuddin Fahmi Abdillah

DAFTAR ISI

Pilihan Sistem Pemilu dan Potret Keterwakilan Perempuan: <i>Lesson Learned</i> Sistem Pemilu Serentak 2019 <i>Mouliza K.D Sweinstani</i>	1
<i>Money Politics</i> Pada Pemilu 2019 (Kajian Terhadap Potret Pengawasan dan Daya Imperatif Hukum Pemilu) <i>Aminuddin Kasim & Supriyadi</i>	19
Evaluasi Rekrutmen Pengawas Tempat Pemungutan Suara (TPS) dalam Pemilu Serentak 2019 <i>Faisal Andri Mahrawa & Irfan Prayogi</i>	35
Frase Kata Memerintah dan Merekomendasikan dalam Putusan Bawaslu Terkait Pelanggaran Administratif Pemilu <i>Fauzi Heri dan Retna Elyasari</i>	49
Film Dokumenter <i>Sexy Killers</i> Sebagai Alat Kritik Kandidat dalam Pemilihan Presiden 2019 <i>Yugha Erlangga</i>	67

PILIHAN SISTEM PEMILU DAN POTRET KETERWAKILAN PEREMPUAN: LESSON LEARNED SISTEM PEMILU SERENTAK 2019

Mouliza K.D Sweinstani

Pusat Penelitian Politik LIPI

Gedung Widya Graha Lt. 11 Jalan Gatot Subroto Kav. 10 Jakarta Selatan

moulizadonna@gmail.com

Abstract

As a mechanism that turns voter preference into seats, the electoral system (and all changes) may have impact on women's representation. Using qualitative methods through documentary study and analysis based on national vote recapitulation data, it is known that the simultaneous electoral system in Indonesia in 2019 provides a separate dilemma for women's representation. Based on national recapitulation data, it is known that the potential of women elected in 2019 rose to 20.52 percent. However, this increase cannot be classified as a significant increase because elected women are still dominated by those from elite kinship. In addition, several elements of the electoral system such as the time of implementation, the district magnitude, the used of Pure Sainte Lague Formula and the stagnation of the affirmation policy make women have to work harder in the electoral districts to get as many votes as possible according to the laws of the Sainte Lague Pure formula. Therefore, this study suggests a commitment between political elements to be able to create a female-friendly electoral system so that the meaningful and substantive women representation can be achieved. In doing so, I recommend to consider the closed-PR List System and a voluntary gender quota within the party as the next electoral engineering.

Keywords: *affirmation policy, women's representation, election system*

Abstrak

Sebagai sebuah mekanisme yang mengubah preferensi suara pemilih menjadi kursi, sistem pemilu (dan segala perubahannya) dapat memiliki dampak pada keterwakilan perempuan. Dengan menggunakan metode kualitatif melalui studi pustaka dan melakukan analisis berdasarkan pada data rekapitulasi suara nasional, diketahui bahwa diberlakukannya sistem pemilu serentak di Indonesia pada tahun 2019, memberikan dilema tersendiri pada keterwakilan perempuan. Berdasarkan pada data rekapitulasi nasional, diketahui bahwa potensi perempuan terpilih pada tahun 2019 naik menjadi 20,52 persen. Namun, kenaikan tersebut tidak dapat digolongkan sebagai kenaikan yang signifikan dikarenakan perempuan terpilih masih didominasi oleh mereka yang berasal dari kekerabatan elit. Selain itu, beberapa unsur sistem pemilu seperti waktu penyelenggaraan, metode konversi suara Sainte Lague Murni serta stagnansi kebijakan afirmasi justru membuat perempuan harus bekerja lebih keras di dapil untuk mendapatkan suara sebanyak-banyaknya sesuai dengan hukum formula Sainte Lague Murni. Karenanya studi ini menyarankan adanya komitmen antar elemen politik untuk dapat menciptakan sistem pemilu ramah perempuan sehingga keterwakilan perempuan yang bermakna dan substantif dapat terwujud. Rekomendasi penulis adalah mempertimbangkan kembali pilihan sistem proporsional tertutup dan mendorong kebijakan kuota sukarela dalam internal partai.

Kata Kunci: kebijakan afirmasi, keterwakilan perempuan, sistem pemilu

1. Pendahuluan

Setelah sebelas kali menyelenggarakan pemilu sejak kemerdekaan, pada tahun 2019 Indonesia memasuki babak baru dalam dunia kepemiluan dengan diselenggarakannya Pemilu Serentak 2019. Hal yang diubah pada sistem ini adalah perihal waktu penyelenggaraan pemilu menjadi pemilu serentak yang menyertakan penyelenggaraan pemilu presiden dengan pemilu legislatif DPR, DPD, dan DPRD dalam satu waktu yang bersamaan. Pertimbangan

perubahan waktu penyelenggaraan pada pada Pemilu 2019 menjadi pemilu serentak adalah semangat efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan dan hasil pemilu. Kerisauan atas beberapa ketidaksempurnaan penyelenggaraan dan hasil pemilu pada masa sebelumnya, seperti disproportionalitas hasil pemilu, sistem multipartai ekstrem, dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, belum mencapai bentuk idealnya. Oleh karena itu, berdasarkan pada argument menciptakan desain pemilu yang lebih baik bagi

efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan tata kelola pemerintahan pada tahun 2019 Indonesia memasuki babak baru sistem pemilu dengan penyelenggaraan Pemilu Serentak lima kotak untuk memilih Pasangan Capres-Cawapres, Anggota DPR RI, Anggota DPD, Anggota DPRD Provinsi, dan Anggota DPRD Kabupaten/Kota.

Disamping diproyeksikan dapat berimplikasi pada efektivitas penyelenggaraan pemerintah dan sistem kepartaian di Indonesia, disadari atau tidak, perubahan ini dapat secara langsung maupun tidak langsung memengaruhi eksistensi perempuan dalam politik. Beberapa studi terdahulu bahkan secara tegas menyimpulkan bahwa sistem pemilu dan segala perubahannya berpengaruh terhadap keterwakilan perempuan dalam politik (Lijphart & Aitkin, 1994; Matland, 2005; McAllister & Studlar, 2002; Norris, 2004, 2006; Roberts, Seawright, & Cyr, 2013). Setiap sistem pemilu dan beberapa unsur di dalamnya dapat memiliki dampak yang berbeda-beda pada keterwakilan perempuan. Hal ini dikarenakan masing-masing sistem pemilu memiliki konsekuensi pada keterbukaan akses bagi perempuan untuk dapat mendekat pada sumber kekuasaan dalam sebuah mekanisme elektoral yang sering kali netral gender. Berdasarkan pada konsep tersebut, studi terdahulu menyimpulkan bahwa sistem pemilu pluralitas/mayoritas dinilai sebagai sistem pemilu yang lebih menantang bagi perempuan sementara sistem pemilu proporsional dinilai sebagai sistem yang paling ramah bagi perempuan (Lijphart & Aitkin, 1994; Matland, 2005; Norris, 2006; Of, 2014).

Dengan argumen bahwa setiap pemilu memiliki dampak tersendiri

bagi potensi keterpilihan perempuan, tulisan ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan, “bagaimana konsekuensi dari beberapa unsur dalam penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 terefleksi dalam potret keterpilihan perempuan?” Hal yang secara khusus akan disoroti tentang Pemilu Serentak 2019 adalah tentang beban elektoral kandidat perempuan dalam situasi keserentakan waktu penyelenggaraan pemilu. Selain itu, dampak dari perubahan metode konversi suara Sainte Lagüe yang baru pertama kali diimplementasikan di Indonesia bagi perjuangan memperoleh kursi legislatif juga menjadi fokus dalam tulisan ini. Hal lain yang juga akan menjadi sorotan dalam tulisan ini adalah perihal implementasi kebijakan afirmasi yang tidak banyak berubah pada penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019.

Tulisan ini terdiri dari empat bagian, di mana bagian pertama adalah pendahuluan, bagian kedua adalah tentang varian sistem pemilu dan dampaknya pada keterwakilan perempuan berdasarkan pada pengalaman beberapa negara, bagian ketiga adalah dinamika perempuan dalam Pemilu Serentak 2019 dan bagian terakhir penutup. Pada bagian terakhir, penulis mencoba untuk memberikan beberapa strategi termasuk di dalamnya tentang desain sistem pemilu yang tergolong ramah bagi perempuan.

2. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dengan studi dokumenter dan melakukan analisis terhadap rekapitulasi hasil pemilu yang dikeluarkan oleh KPU.

3. Kerangka Teoritis: Sistem Pemilu dan Keterwakilan Perempuan

Dalam diskusi tentang upaya meningkatkan keterwakilan perempuan, peran dari pilihan sistem pemilu tidak dapat diabaikan begitu saja. Pilihan mekanisme ini dapat menentukan derajat rekognisi sebuah sistem politik pada eksistensi perempuan untuk dapat menduduki jabatan politik tertentu. Selain itu, beberapa sarjana politik dan aktifis perempuan berpendapat bahwa sistem pemilu dapat memiliki dampak pada keterwakilan perempuan setidaknya untuk dua alasan. Pertama, sistem pemilu memiliki kemungkinan untuk berubah sesuai dengan perkembangan politik suatu negara, termasuk perubahan dalam rangka mewujudkan mekanisme yang menguntungkan bagi politisi perempuan. Dibandingkan dengan dinamika perubahan kultur masyarakat terhadap penerimaan perempuan atau dinamika dalam pembangunan nasional dan ideologi gender suatu negara, sistem pemilu lebih mudah dan lebih mungkin untuk berubah tanpa harus membangun konstruksi budaya masyarakat atas penerimaan status perempuan di ruang publik terlebih dahulu (Matland, 2005). Perubahan ini bahkan sering kali dapat menyasar tujuan yang lebih realistis dan dramatis dalam upaya meningkatkan keterwakilan perempuan dari pada perubahan yang terjadi pada tatanan sosial masyarakat.

Alasan yang kedua adalah dampak dari pilihan jenis sistem pemilu dapat secara dramatis berpengaruh kepada keterwakilan perempuan. Dalam konteks sistem pemilihan lembaga perwakilan, secara sederhana C.F Strong (1950) membagi sistem pemilu menjadi dua rumpun besar berdasarkan pada

jumlah wakil dalam sebuah distrik, yaitu distrik berwakil tunggal (SMD) atau distrik berwakil jamak (MMD). Ketika membandingkan keduanya dalam konteks sistem mana yang lebih banyak menghasilkan perwakilan perempuan, ternyata persentase perempuan terpilih dalam negara dengan distrik berwakil jamak lebih tinggi dari pada negara dengan distrik berwakil tunggal (Matland, 2005). Kondisi tersebut disebabkan oleh sistem distrik berwakil jamak memungkinkan beberapa pihak untuk dapat terpilih dalam suatu dapil di mana hal ini dapat memperbesar potensi perempuan untuk terpilih. Sementara itu pada sistem dengan distrik berwakil tunggal, hanya akan ada satu kandidat atau partai politik yang kan terpilih dalam suatu dapil. Hal ini tentunya mempersempit peluang perempuan untuk terpilih. Perbedaan potensi keterpilihan dari kedua sistem tersebut adalah hal yang membuat pengaruh sistem pemilu terhadap keterpilihan perempuan menjadi substansial.

Berdasarkan logika pada kedua sistem pemilihan lembaga perwakilan yang dilihat dari jumlah wakil dalam satu distrik tersebut, maka sistem pemilu secara umum dapat diklasifikasikan menjadi empat rumpun utama, yaitu sistem pluralitas/mayoritas, sistem proporsional, sistem campuran, dan sistem lainnya (Norris, 1997, 2004; Reynolds, Reilly, Ellis, & International Institute for Democracy and Electoral Assistance., 2005) Dari keempat sistem pemilu tersebut, studi-studi terdahulu menyimpulkan bahwa sistem proporsional adalah sistem yang dinilai paling ramah terhadap perempuan. Serangkaian studi yang dimulai pada tahun 1980an menyimpulkan bahwa

perempuan cenderung lebih banyak terpilih dalam sistem ini dibandingkan dengan sistem pluralitas/mayoritas tidak hanya di negara demokrasi yang masih berkembang namun juga di negara dengan sistem politik demokrasi yang sudah mapan (Matland, 2005; Moser, 2001; Norris, 2006; Reynolds et al., 2005; Siaroff, 2000)

Tabel 1. Perbandingan Seluruh Keluarga Sistem Pemilu dan Keterwakilan Perempuan

Electoral System Families	% of Women MPs, 2000	Number of Nations
All Majoritarian	10,5	72
AV	8,5	4
BV	7,4	20
Second Ballot	12	20
FPTP	11,4	35
Single non-transferable Vote	3,1	3
All Combined	13,6	36
Combined Independent	12,6	27
Combined Dependent	16,8	9
All Proportional	19,6	67
STV	11,3	2
List PR	19,9	64
Total	14,3	175

Sumber: Norris, 2006

Jika dibandingkan dengan sistem pemilu campuran, Norris (2006) menambahkan bahwa sistem pemilu proporsional masih lebih menguntungkan perempuan dari pada sistem campuran. Hanya saja, dengan adanya kombinasi antara sistem proporsional dan mayoritas dalam sistem campuran, maka peluang keterpilihan perempuan dalam sistem campuran lebih besar dibandingkan dengan sistem mayoritas. Dengan kata

lain, besarnya peluang keterpilihan perempuan dalam sistem campuran berada di antara besarnya peluang dalam sistem proporsional dan sistem mayoritas. Dalam sistem campuran perempuan diuntungkan dengan adanya mekanisme daftar proporsional dalam sistem ini yang telah terbukti mampu menghasilkan keterpilihan perempuan yang lebih besar dibandingkan dengan mekanisme mayoritas dalam sistem campuran. Beberapa negara yang mendapatkan keuntungan ini dalam konteks perwakilan perempuan adalah Itali, Selandia Baru, dan Jerman. Pada kasus Selandia Baru, lonjakan keterwakilan perempuan bahkan terjadi ketika negara ini mengubah sistem pemilu setempat dari SMD menjadi sistem campuran jenis *Mixed member Proportional (MMP)*. Pada tahun 1990 dengan SMD, keterwakilan perempuan di Selandia Baru sebesar 16,5%. Namun, setelah berubah menjadi sistem MMP pada tahun 1993, keterwakilan perempuan mengalami lonjakan menjadi 21,2% dan semakin mengalami lonjakan hingga pada angka 40,83% pada tahun 2017 (Human Rights Commission, 2012; Inter-Parliamentary Union, 2019).

Melihat fakta dari keunggulan sistem daftar proporsional dalam menghadirkan keterwakilan perempuan, selain dikarenakan mekanisme distrik berwakil banyak yang membuka kesempatan lebih besar bagi perempuan untuk terpilih, Norris juga turut memberikan analisisnya tentang keunggulan sistem ini. Berdasarkan pada analisis Norris sistem proposional (baik yang berdiri sendiri maupun yang menjadi komponen dalam sistem campuran) lebih menguntungkan perempuan karena dalam sistem ini partai politik memiliki pertimbangan untuk

memberikan insentif yang seimbang sesuai dengan karakter masyarakat dalam suatu distrik dalam daftar calon masing-masing. Hal ini perlu menjadi pertimbangan partai agar partai dapat terhindar dari “penalty” yang mungkin diberikan kepada partai karena daftar calon yang tidak representatif dan cenderung diskriminatif. Dengan kata lain, partai politik tidak bisa begitu saja meninggalkan representasi perempuan karena perempuan perlu hadir sebagai wujud dari representasi identitas perempuan dalam masyarakat.

Namun, dalam praktiknya, ada kalanya sistem proporsional tidak bekerja dengan baik untuk menghadirkan keterwakilan perempuan yang tinggi. Karenanya, sistem ini juga perlu didukung oleh unsur-unsur sistem pemilu lain yang mendukung termasuk kebijakan afirmasi sebagai kebijakan komplementer dalam semangat perjuangan keterwakilan perempuan.

Beberapa unsur yang dapat mendukung keterbukaan akses bagi keterpilihan perempuan antara lain besaran distrik (Norris, 2004, 2006; Reynolds et al., 2005) dan parliamentary threshold (Puskapol UI, 2015). Semakin besar besaran distrik dan *parliamentary threshold*, hal ini berarti kursi yang diperebutkan dalam suatu distrik semakin banyak. Dengan demikian potensi perempuan mendapatkan kursi juga semakin besar. Sementara itu, berkaitan dengan kebijakan afirmasi, kombinasi sistem daftar proporsional dengan zipper system seperti yang diimplementasikan di Indonesia dimulai pada Pemilu 2009 menguntungkan perempuan. Selain itu *statutory quota* atau kuota minimal yang harus dipenuhi partai politik dalam daftar calon, reserved seat, dan *voluntary quota* dari partai politik atau kuota minimal yang diatur sendiri oleh partai politik juga dapat mendukung keterpilihan perempuan.

Tabel 2. *Statutory Gender Quota* dalam Sistem Pemilu di berbagai negara

Country	Date of Law	Gender Quota	Legislative Body	Electoral System	Open/ Closed	% MP Women Before Law	% MP Women After Law	Change
France	1999	50	Lower	Majoritarian		11	12	1
Costa Rica	1997	40	Unicameral	Proportional	Closed	14	19	5
Belgium	1994	33	Lower	Proportional	Open	18	23	5
Bosnia & Herzegovina	2001	33	Lower	Proportional	Open		14,3	
Argentina	1991	30	Lower	Proportional	Closed	6	27	21
Peru	1997	30	Unicameral	Proportional	Open	11	18	7
Venezuela	1998	30	Lower	MMP	Closed	6	13	7
Panama	1997	30	Unicameral	Combined	Closed	8	10	2
Venezuela	1998	30	Senate	MMP	Closed	8	9	1
Bolivia	1998	30	Lower	MMP	Closed	11	12	1
Mexico	1996	30	Senate	MMP	Closed	15	16	1
Bolivia	1997	30	Senate	MMP	Closed	4	4	0

Brazil	1997	30	Lower	Proportional	Open	7	6	-1
Mexico	1996	30	Lower	MMP	Closed	17	16	-1
Indonesia	2003	30	Lower	Proportional	Open	9	11	2
Macedonia	2001	30	Lower	MMP	Closed		17,5	
Serbia	2002	30	Lower	Proportional	Open	7,5	7,9	0,4
Dominican Rep	1997	25	Lower	Proportional	Closed	12	16	4
Ecuador	1997	20	Unicameral	Proportional	Open	4	15	11
Paraguay	1996	20	Senate	Proportional	Closed	11	18	7
Paraguay	1996	20	Lower	Proportional	Closed	3	3	0
North Korea		20	Lower	Majoritarian			20,1	
Philippines	1995	20	Lower	MMM/ Parallel	Closed		17,8	
Armenia	1999	5	Lower	MMM/ Parallel	Closed		3,1	
Nepal	1990	5	Lower	Majoritarian			5,9	
Iraq	2005	25	Lower	Proportional	Closed		31,5	
						10	14	4

Sumber: IPU dalam Norris, 2006; IPU, 2019; Reynolds, 2005

Berkaitan dengan penelitian ini, beberapa komponen yang mampu mendukung keterpilihan perempuan baik secara pilihan jenis sistem pemilu maupun kebijakan afirmasi yang menyertainya sudah dilakukan oleh Indonesia (kecuali kebijakan reserved seat). Namun, Indonesia pada tahun 2019 melakukan perubahan waktu penyelenggaraan pemilu dan formula konversi suara dari kuota hare menjadi formula Sainte lagüe. Di satu sisi perubahan dalam mekanisme penyelenggaraan pemilu di Indonesia tidak ekstrem seperti perubahan jenis sistem seperti yang dilakukan oleh Selandia baru dari SMD menjadi Sistem Daftar Proporsional. Namun, perubahan dalam unsur sistem pemilu tersebut, ternyata juga memberikan dampak bagi perempuan dalam dua aras yang berbeda. Selengkapnya tentang

dilemma perempuan dalam mekanisme penyelenggaraan pemilu serentak akan dibahas pada bagian selanjutnya.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1 Potret Keterpilihan Perempuan Hasil Pemilu 2019

Setelah lebih dari satu dekade implementasi kebijakan afirmasi untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dalam politik, dalam perjalanan sejarahnya, capaian terbaik dari persentase keterwakilan perempuan di lembaga legislatif nasional di Indonesia adalah pada tahun 2009 dengan persentase 17,86%¹. Sejak penyelenggaraan pemilu

¹ Selanjutnya menjadi 18.30% karena ada mekanisme PAW pada kurun waktu berjalan

pertama di era reformasi, yaitu Pemilu tahun 1999, persentase perempuan yang duduk di kursi DPR hanya sebesar 9,00%. Lima tahun setelahnya, pada Pemilu tahun 2004, terjadi peningkatan keterwakilan perempuan menjadi 11,09%. Capaian tersebut terus meningkat pada tahun 2009, namun kembali meredup pada pemilu 2014, walau tidak dalam jumlah penurunan yang signifikan, yaitu menjadi 17,32%. Di tingkat daerah,

keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif bahkan cenderung lebih rendah dibandingkan dengan keterwakilan perempuan di tingkat nasional. Karenanya, jika dibandingkan dengan rata-rata dunia, keterwakilan perempuan di Indonesia masih jauh dari rata-rata keterwakilan perempuan dalam lingkup global, yaitu 24% (Inter-Parliamentary Union, 2018), dan *standar critical mass* yang ditetapkan oleh PBB, yaitu sebesar 30%.

Tabel 3. Keterwakilan Perempuan di Parlemen (dalam persen)

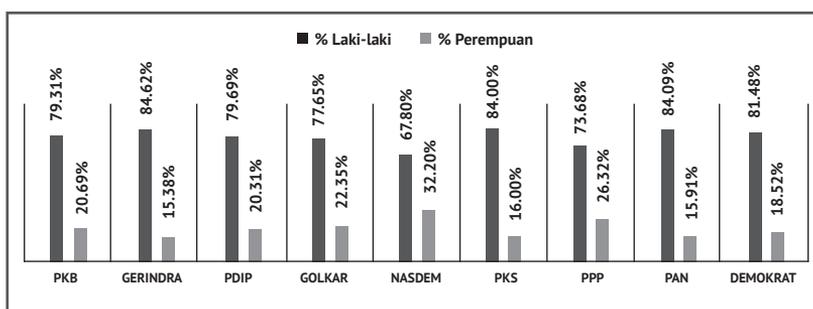
	Pemilu 2004			Pemilu 2009			Pemilu 2014		
	Jumlah Perempuan	Jumlah Laki-laki	Jumlah total kursi	Jumlah perempuan	Jumlah Laki-laki	Jumlah Total Kursi	Jumlah perempuan	Jumlah Laki-laki	Jumlah Total Kursi
DPR RI	11,82% (65)	88,18% (485)	550	18 % (103)	82 % (457)	560	17,32% (97)	82,67% (463)	560
DPRD Provinsi	10% (188)	90% (1.662)	1.850	16 % (321)	84% (1.584)	2.005	15,85% (335)	84,5% (1.779)	2.114
DPRD Kab/ Kota	8% (1.090)	92% (12.035)	13.125	12% (1.857)	88% (13.901)	15.758	14,2% (2.406)	85,8% (12.360)	14.410
DPD RI	21,1% (27)	78,9% (101)	128	26,5% (35)	73,5% (97)	132	25,8% (34)	74,2% (98)	132

Sumber: (Ekawati, 2017; Sweinstani & Idris, 2019; Wardani et al., 2010)

Pada Pemilu Serentak 2019, berdasarkan pada penghitungan yang dilakukan sesuai dengan hasil rekapitulasi suara nasional yang dilansir KPU, terdapat 20,52% atau setara dengan 118 perempuan yang berpotensi untuk menduduki kursi DPR tahun 2019-2024. Angka tersebut naik jika dibandingkan dengan beberapa penyelenggaraan pemilu sebelumnya, bahkan Pemilu 2009 yang sejauh ini diklaim sebagai pemilu dengan keterpilihan perempuan yang terbaik. Beberapa partai politik

bahkan menunjukkan peningkatan yang signifikan jika dibandingkan dengan pemilu sebelumnya. Kedua partai yang cukup signifikan mengalami perbaikan keterwakilan perempuan adalah Nasdem (32,2%) yang secara jumlah naik dari 4 perempuan terpilih pada tahun 2014 menjadi 19 perempuan potensial terpilih pada tahun 2019 dan PKS (16%) yang secara jumlah naik dari hanya 1 perempuan terpilih pada tahun 2014 menjadi 8 perempuan potensial terpilih pada tahun 2019.

Gambar 1. Caleg Potensial Terpilih Berdasarkan Partai Politik



Sumber: Diolah dari Hasil Rekapitulasi Nasional KPU Pemilu 2019

Tabel 4. Trend Keterpilihan Perempuan Pemilu 2004-2014 dan Potensi Keterpilihan Perempuan Pemilu 2019

No	Partai	Pemilu 2004	Pemilu 2009	Pemilu 2014	Pemilu 2019*	Catatan Perubahan
1	PKB	13,4%	25,0%	21,3%	20,7%	Fluktuatif Turun
2	GERINDRA	0,0%	19,0%	15,0%	15,4%	Fluktuatif Cenderung Naik
3	PDIP	11,0%	18,0%	19,3%	20,3%	Naik Simultan
4	GOLKAR	14,0%	18,0%	17,6%	22,4%	Naik Simultan
5	NASDEM	0,0%	0,0%	11,4%	32,2%	Naik (Signifikan pada 2019)
6	PKS	6,6%	13,0%	2,5%	16,0%	Naik (Signifikan pada 2019)
7	PPP	5,2%	13,0%	25,6%	26,3%	Naik Simultan
8	PAN	13,4%	15,0%	18,4%	15,9%	Fluktuatif Turun
9	DEMOKRAT	10,5%	24,0%	21,3%	18,5%	Fluktuatif Turun

Sumber: Diolah dari Statistik Politik 2005, Statistik Politik 2009-2010, Statistik Politik 2015 dan Hasil Rekapitulasi Nasional KPU Pemilu 2019

*data dihitung berdasarkan hasil rekapitulasi nasional dari KPU sebelum penetapan akhir

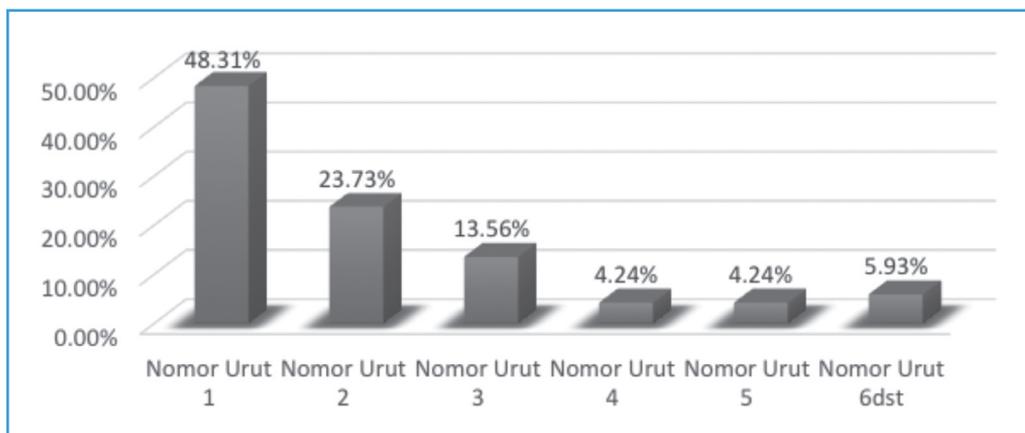
Jika dilihat dari karakter keterpilihan perempuan hasil Pemilu Serentak 2019, pola yang tidak jauh berbeda dengan pola keterpilihan perempuan pada pemilu sebelumnya masih terjadi pada tahun ini. Pertama, dari 118 perempuan potensial terpilih pada Pemilu Serentak 2019 di atas, sebagian besar masih didominasi oleh mereka yang ditempatkan pada nomor kecil dalam daftar calon. Berdasarkan

hasil analisa, 48,31% perempuan potensial terpilih ditempatkan pada nomor urut 1. Sementara itu, pada nomor urut 2 dan 3, masing-masing terdapat 23,73% dan 13,56% perempuan potensial terpilih. Perempuan yang ditempatkan pada nomor urut sepatu dari mulai nomor 6 hingga seterusnya, jumlahnya hanya berkisar 5,9%. Temuan ini menunjukkan bahwa sekalipun formula calon terpilih

yang digunakan adalah suara terbanyak, penempatan nomor urut caleg masih berpengaruh pada keterpilihannya karena hal ini berhubungan dengan kondisi psikologis pemilih yang memiliki preferensi untuk memilih calon pada nomor kecil. Temuan ini juga menunjukkan bahwa belum terjadi pola yang signifikan berbeda yang berkaitan dengan penomoran caleg dalam daftar calon dimana nomor urut

masih menjadi “faktor keberuntungan” yang cukup penting bagi seorang caleg. Kaitannya dengan caleg perempuan, sayangnya partai politik lebih memiliki preferensi untuk menempatkan caleg laki-laki pada nomor urut 1. Hal ini dapat dilihat dari hanya terdapat 57 perempuan terpilih yang berada di nomor urut 1, sementara persentase laki-laki terpilih yang menduduki nomor urut ini adalah 68%.

Gambar 2. Keterpilihan Perempuan Berdasarkan Nomor Urut



Sumber: Diolah dari Hasil Rekapitulasi Nasional KPU Pemilu 2019

Kedua, dilihat dari latar belakang caleg perempuan terpilih, 53% dari perempuan terpilih adalah aktivis partai. Yang dimaksud dengan aktivis partai partai mereka yang merupakan pengurus partai, anggota DPRD, mantan kepala daerah, termasuk di dalamnya caleg petahana. Sementara itu, 41% lainnya memiliki kekerabatan politik dan 6% sisanya adalah mereka yang berasal dari kalangan profesional.²

Ketiga, jika dilihat dari dapil ramah perempuan, Bengkulu menjadi dapil sekaligus provinsi dengan persentase keterwakilan perempuan paling tinggi, yaitu 75%. Dapil kedua dan ketiga yang ramah perempuan adalah Sulawesi utara dan Maluku Utara dengan keterwakilan perempuan sebesar 67%. Jika dilihat secara sepintas, ketiga dapil ini adalah dapil yang melingkupi satu wilayah provinsi. Terdapat beberapa faktor yang menyebabkan kondisi di atas. Secara teknis dalam sistem pemilu, besaran alokasi kursi dalam suatu daerah dipengaruhi oleh luas wilayah dan jumlah penduduk. Pada kasus dimana suatu

² Dikutip dari paparan Puskapol UI dalam Rilis Penghitungan Potensi Caleg Terpilih Pemilu Serentak 2019,

Tabel 4. Tiga Dapil Paling Tinggi Menyumbang Kursi Perempuan

Provinsi	Perempuan	Laki-Laki	Alokasi Kursi	% Perempuan 2019	% Perempuan 2014	Perubahan
Bengkulu	3	1	4	75*	75	0
Sulawesi Utara	4	2	6	67	33,3	33,7
Maluku Utara	2	1	3	67	33,3	33,7

Sumber: Diolah dari Hasil Rekapitulasi Nasional KPU Pemilu 2019

*selanjutnya menjadi 100% setelah adanya PAW dari Partai Nasdem

wilayah provinsi menjadi satu dapil, hal ini berarti jumlah penduduk dengan luas wilayah setempat kecil. Kondisi ini dapat menjadi peluang bagi perempuan untuk dapat memanfaatkan sumber daya yang dimiliki untuk keperluan elektoralnya di tengah luas wilayah dan jumlah penduduk yang sedikit dalam suatu dapil.

Namun kondisi ini tidak lantas dapat disimpulkan bahwa pada daerah pemilihan yang juga merupakan suatu provinsi perempuan lebih mudah untuk terpilih. Pasalnya, beberapa provinsi yang juga menjadi satu dapil seperti Dapil Bangka Belitung, Kep. Riau, Bali, Kalimantan Utara, dan Papua Barat justru tidak memiliki caleg perempuan terpilih. Karenanya perihal keterpilihan perempuan dalam suatu dapil yang berbentuk provinsi penulis akui memerlukan kajian mendalam yang jauh menelisik faktor-faktor apa yang menyebabkan adanya kecenderungan tersebut. Faktor-faktor seperti budaya dan agama yang dapat memengaruhi penerimaan terhadap perempuan bisa saja menjadi faktor pendorong dan penghambat kondisi tersebut. Misalnya di Bali, faktor budaya justru menjadi tantangan bagi keterpilihan perempuan

sekalipun Bali juga merupakan dapil dengan cakupan satu provinsi. Di Bali, Krame Adat yang mengatur bagaimana peran perempuan dalam ruang publik dan ruang privat menjadi tantangan bagi perempuan untuk dapat berkarya di dunia politik. Perempuan-perempuan yang sudah menikah, akan memikul beban berlipat karena secara adat ia juga bertanggung jawab atas Krame Adat yang melekat padanya. Kondisi konstruksi adat yang demikian lantas membuat struktur patriarki di Bali masih sangat kuat dan menjadi tantangan tersendiri bagi perempuan dalam politik. Oleh karena itu, untuk mencari fakta mengapa dalam dapil yang mencangkup satu provinsi keterpilihan perempuan cenderung tinggi, diperlukan kajian lebih lanjut karena dengan beberapa faktor diluar mekanisme elektoral, kecenderungan tersebut bisa saja tidak terjadi.

Berdasarkan pada gambaran keterpilihan perempuan pada Pemilu 2019 di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa selain terjadi peningkatan keterwakilan perempuan, capaian pada Pemilu 2019 juga menunjukkan bahwa dukungan administratif kuota perempuan dalam proses pencalonan mulai menunjukkan

progres yang lebih baik. Namun, melihat pola latar belakang dan nomor urut calon terpilih yang tidak berbeda dengan hasil pemilu sebelumnya, hal ini menunjukkan bahwa belum terjadi perubahan lanskap politik yang berarti. Dengan fakta bahwa lebih dari setengah perempuan terpilih dari ikatan kekerabatan, menunjukkan bahwa peran dinasti politik pada Pemilu 2019 masih kuat, yang sesungguhnya tidak hanya terjadi pada caleg perempuan namun juga caleg laki-laki. Oleh karena itu, jika ditelisik lebih jauh, peningkatan keterwakilan perempuan pada tahun 2019 tidak dapat serta merta dimaknai sebagai keberhasilan dalam representasi perempuan karena beberapa kondisi seperti dinasti politik dan keberuntungan nomor urut masih menjadi faktor yang melatar belakangi keterpilihan perempuan.

4.2 Dinamika Elektoral Perempuan: Analisis beberapa unsur Sistem Pemilu 2019

Setelah mengetahui bahwa peningkatan keterwakilan perempuan pada tahun 2019 belum dapat sepenuhnya dimaknai sebagai keberhasilan pranata gender dalam mekanisme elektoral, pada bagian ini akan dibedah bagaimana sesungguhnya beberapa unsur dalam sistem pemilu yang diimplementasikan dapat mendukung keterpilihan perempuan. Apakah sebetulnya beberapa unsur tersebut memiliki sumbangsih pada peningkatan keterwakilan perempuan atau justru memberikan dilema dan tantangan bagi keterpilihan perempuan dan justru mendukung simpulan tentang peran dinasti politik dan penomoran caleg pada keterpilihan perempuan.

Memasuki era pemilu serentak, mekanisme ini memang memberikan tantangan dan peluang tersendiri bagi perjuangan keterwakilan perempuan. Di satu sisi seperti yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, mekanisme pemilu serentak ternyata berhasil meningkatkan keterwakilan perempuan walaupun belum secara signifikan karena ambang batas kritis 30% belum terpenuhi. Penyelenggaraan pemilu yang serentak dengan pilpres sebagai sentral dalam mekanisme ini juga dapat menjadi celah kesempatan bagi perempuan untuk dapat mengafiliasikan diri bahkan mengidentifikasi dirinya sebagai bagian dari capres-cawapres dalam melakukan kampanye kepada masyarakat. Ketika seorang caleg perempuan ditempatkan pada daerah yang menjadi basis suara capres-cawapres, mengidentifikasi diri sebagai bagian dari mereka adalah hal yang dapat membantu caleg perempuan mendekati diri dengan pemilih.

Di satu sisi, penyelenggaraan pemilu serentak juga ternyata memberikan tantangan tersendiri bagi perempuan. Pertama, berkaitan dengan waktu penyelenggaraan pemilu yang serentak, seorang caleg harus memikul beban ganda karena tidak hanya bekerja untuk dirinya dan partai pengusungnya, namun juga bekerja untuk presiden yang diusung oleh partai politiknya. Terlebih, bagi caleg perempuan yang mungkin tidak semua mendapat bantuan mesin elektoral dari partai, kondisi ini berarti membuat caleg perempuan harus bekerja lebih keras dari caleg laki-laki. Pada saat yang bersamaan, dalam proses pencalonan, caleg perempuan harus berjuang melawan nilai-nilai patriarkhis baik dalam partai politik maupun dalam masyarakat

untuk menunjukkan eksistensinya sebagai kandidat (perempuan) yang memiliki kesetaraan kapabilitas dengan laki-laki. Selain itu, pada saat masa kampanye berlangsung ia berarti harus berjuang untuk keterpilihannya, partai politiknya, dan presiden yang diusung oleh partainya.

Kedua, metode konversi suara yang baru pertama kali diimplementasikan di Indonesia ternyata memberikan tantangan tersendiri bagi perempuan. Sebelumnya, sejak pemilu 1955 hingga 2014 Indonesia menggunakan metode konversi suara sisa suara terbesar/Large Remainder dengan jenis Kuota Hare, maka untuk pertama kalinya pada tahun 2019 Indonesia menggunakan metode divisor Sainte Lagüe Murni. Jika dalam metode Hare, partai politik akan memperoleh kursi yang proporsional dengan harga kursi (BPP) yang ditentukan dengan cara membagi total suara sah dengan alokasi kursi dalam suatu dapil. Jika masih terdapat sisa kursi setelah pembagian perolehan suara dengan BPP, maka sisa kursi akan diberikan kepada partai politik dengan sisa suara terbesar. Metode ini akan terus dilakukan sampai semua kursi habis terbagi. Dengan logika metode konversi suara yang demikian yang dipadukan dengan formula calon terpilih dengan suara terbanyak, maka perempuan dapat memperoleh keuntungan dari sisa suara tersebut. Keuntungan ini dapat diperoleh karena adanya kemungkinan partai politik pengusungnya mendapatkan kursi (walau hanya satu kursi) dari sisa terbesar hasil bagi.

Berbeda dengan Hare yang memungkinkan perempuan terpilih dari hasil sisa kursi, pembagian kursi dalam Metode Konversi Suara Sainte Lagüe

Murni lebih rigid dan tidak mengenal sisa kursi. Hal tersebut dikarenakan perolehan kursi partai dihitung dengan cara membagi jumlah perolehan suara dengan bilangan-bilangan tertentu (bilangan ganjil), yaitu 1, 3, 5, 7, 9, dan seterusnya hingga jumlah kursi dalam satu dapil tersebut terpenuhi seluruhnya. Dengan hasil pembagian tersebut, penentuan jumlah kursi yang akan diperoleh partai adalah didasarkan pada peringkat hasil pembagian suara partai dengan divisor tersebut. Oleh karena itu, dengan mekanisme yang demikian, kekuatan dukungan ditingkat dapil menjadi kunci untuk memenangkan kursi legislatif.

Formula Sainte Lagüe Murni dalam eksperimen penghitungan yang dilakukan oleh Benoith (2000) terhadap 11 formula konversi suara dinilai lebih proporsional (walau tidak begitu signifikan) jika dibandingkan dengan formula Hare. Namun, berkaitan dengan potensi keterpilihan perempuan, mekanisme divisor dengan kekuatan partai di dapil sebagai kunci utamanya berimplikasi kerja ekstra perempuan agar dapat memperoleh suara sebanyak-banyaknya agar perolehan suara tersebut dapat mendongkrak perolehan suara partai dan memperbesar keterpilihannya. Hal ini tentunya menambah beban kerja elektoral perempuan dimana ia harus berkampanye untuk tiga tujuan sekaligus-pribadi, partai, dan capres- dan berjuang mendapatkan suara sebanyak-banyaknya agar partainya dapat lolos berdasarkan mekanisme Sainte Lagüe Murni. Sebagai ilustrasi, berikut contoh penghitungan konversi suara dengan menggunakan metode kuota Hare dan Sainte Lagüe.

Pada tabel kelima dan keenam, dapat terlihat maksud dari keuntungan quota

Hare jika mencermati perolehan suara dan kursi partai A. Dengan menggunakan Kuota Hare (Tabel 5) jumlah wakil dari partai ini bertambah satu menjadi tiga wakil dimana satu wakil tambahan adalah berasal dari sisa kursi yang belum habis dibagi. Jika suara terbesar ketiga dalam partai ini adalah seorang perempuan, hal ini berarti perempuan tersebut mendapat keuntungan dari sisa suara dan kursi dalam kuota Hare. Namun pada tabel 6, dikarenakan pembagian secara rigid tersebut, partai A tidak memperoleh sisa kursi karena semua suara habis dibagi dengan divisor tertentu dan didistribusikan kepada partai-partai dengan hasil pembagian terbesar. Oleh karena itu dalam formula ini perempuan tidak dapat lagi bergantung pada sisa kursi karena kekuatan partai di dapil menjadi kunci utama agar pada saat suara tersebut dibagi dengan divisor tertentu partai mampu mendapat alokasi kursi yang besar. Bagi perempuan yang ingin menjadi anggota legislatif dalam mekanisme ini, memilih partai dengan basis dukungan yang besar di suatu wilayah/dapil dapat menjadi strategi yang paling baik (Sweinstani, 2018). Namun, perlu diingat pula bahwa menjadi caleg dari partai besar yang memiliki basis dukungan yang kuat tentunya tidak mudah. Persaingan internal partai dalam partai besar tentunya tidak terelakkan bahkan mungkin saja lebih ketat dibandingkan persaingan internal di partai-partai baru.

Kondisi ini tentunya membawa perempuan dalam sebuah dilemma. Jika ia ingin mudah memenangkan pemilu maka strategi paling tepat adalah memilih partai dengan dukungan yang besar di suatu dapil tertentu. Namun konsekuensinya,

dari mulai tahap pencalonan ia harus mampu menghadapi persaingan yang cukup ketat. Di sisi lain, jika ia ingin mudah dicalonkan bahkan ingin menjadi caleg unggul dari suatu partai, maka memilih partai baru atau partai dalam kategori menengah dapat menjadi pilihan tepat. Namun, hal ini tidak menjamin bahwa partai tersebut mendapatkan cukup suara sehingga mampu lolos dari penghitungan Sainte Lagüe Murni.

Hal terakhir yang membawa perempuan berada pada sebuah dinamika elektoral adalah stagnansi kebijakan afirmasi. Pada penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019, tidak ada perubahan signifikan dalam kebijakan afirmasi dalam Pemilu Serentak 2019 dibandingkan dengan kebijakan afirmasi untuk Pemilu 2014. Beberapa unsur di dalamnya, seperti *statutory quota* atau kuota minimal dalam daftar calon yang masih paling sedikit 30% dan *zyper system* yang longgar yang berdampak pada celah munculnya sikap abai partai dengan hanya menempatkan perempuan pada nomor 3, 6, 9, dan kelipatan 3 selanjutnya, menjadi sebuah kebijakan afirmasi yang kurang cocok jika dihubungkan dengan beban ekstra perempuan dalam mekanisme Pemilu Serentak dan Formula Sainte Lagüe yang telah dijelaskan sebelumnya. Tentunya hal ini sangat disayangkan, karena seharusnya kebijakan afirmasi yang sudah lebih dari satu dekade sudah mampu berbuah manis. Namun dengan sistem yang semakin kompleks, pemangku kepentingan justru lalai untuk memperbaiki kebijakan afirmasi yang lebih cocok dan mampu mendukung dinamika elektoral dalam mekanisme keserentakan pemilu. Oleh karena itu, sekalipun secara fakta jumlah perempuan

Tabel 5. Contoh Penghitungan Konversi Suara dengan Kuota Hare

Partai	Suara	Kuota Hare	Kursi Penuh	Sisa Kuota (Kuota Hare-Kursi Penuh)	Sisa Kursi (dari peringkat sisa kuota)	Total Kursi
A	117.317	2,65	2	0,65	1	3
B	65.002	1,47	1	0,47	1	2
C	63.815	1,44	1	0,44	1	2
D	63.497	1,44	1	0,44	0	1
E	60.859	1,38	1	0,38	0	1
F	49.526	1,12	1	0,12	0	1
G	35.193	0,80	0	0,80	1	1
H	32.505	0,73	0	0,73	1	1
I	17.656	0,40	0	0,40	0	0
J	15.308	0,35	0	0,35	0	0
K	5.982	0,14	0	0,14	0	0
L	4.050	0,09	0	0,09	0	0
TOTAL	530.710	12	7			12

Sumber: Simulasi dilakukan oleh penulis

Tabel 6. Contoh Penghitungan Konversi Suara dengan Kuota Hare

Partai	Suara	1	3	5	7	Total Kursi
A	117.317	117.317	39.106	7.821	1.117	2
B	65.002	65.002	21.667	4.333	619	2
C	63.815	63.815	21.272	4.254	608	2
D	63.497	63.497	21.166	4.233	605	2
E	60.859	60.859	20.286	4.057	580	1
F	49.526	49.526	16.509	3.302	472	1
G	35.193	35.193	11.731	2.346	335	1
H	32.505	32.505	10.835	2.167	310	1
I	17.656	17.656	5.885	1.177	168	0
J	15.308	15.308	5.103	1.021	146	0
K	5.982	5.982	1.994	399	57	0
L	4.050	4.050	1.350	270	39	0
TOTAL	530.710					12

Sumber: Simulasi dilakukan oleh penulis

dalam lembaga legislatif naik, namun hal ini tidak lantas mendorong pemangku kepentingan untuk bersikap naïve dengan tidak memperharui kebijakan afirmasi menjadi lebih baik dan komprehensif.

5. Simpulan

Beberapa dinamika yang dihadapi oleh perempuan akibat beban ekstra dalam desain sistem Pemilu Serentak 2019 dapat menjadi pelajaran berharga bagi Indonesia untuk dapat mencari desain sistem pemilu terbaik untuk meningkatkan keterwakilan perempuan secara substantif. Fakta lonjakan persentase keterwakilan perempuan pada Pemilu 2019 dan dinamika elektoral yang sesungguhnya masih menjadi beban cukup berat bagi perempuan menunjukkan bahwa desain Sistem Pemilu 2019 merupakan sebuah dilema bagi keterwakilan perempuan. Keterwakilan perempuan pada Pemilu 2019 memang naik cukup drastis dibandingkan dengan pemilu sebelumnya. Namun peningkatan tersebut bukan karena desain elektoral yang ramah perempuan, melainkan karena dinasti politik yang masih cukup kuat dan “faktor keberuntungan” nomor urut caleg yang masih memainkan peran signifikan. Ketika hasil yang dicapai justru demikian, hal ini dapat berdampak pada tidak adanya makna peningkatan keterwakilan perempuan karena perempuan masih menjadi proxy kepentingan patronnya.

Dalam kajian tentang keterwakilan perempuan, Anne Philips (1995) menjelaskan bahwa keterwakilan yang perlu diperjuangkan bagi perempuan adalah ketika ia dapat menjadi pesan dan pembawa pesan itu sendiri. Di sinilah Philips menekankan pentingnya

politik kehadiran sehingga keterwakilan perempuan tidak hanya dilihat secara deskriptif namun juga substantif. Karenanya sekalipun secara jumlah keterwakilan perempuan naik, namun kita perlu untuk memikirkan rekayasa desain pemilu seperti apa yang dapat menjadi sebuah sistem politik yang ramah perempuan.

Berkaitan dengan hal demikian, tulisan ini pada akhirnya merekomendasikan perlunya untuk memikirkan kembali apakah wacana mengembalikan sistem pemilu menjadi Proporsional daftar tertutup diperlukan? Pasalnya, beberapa teori menyatakan bahwa perpaduan sistem proporsional tertutup dengan zipper system adalah desain sistem pemilu yang paling mungkin ramah perempuan. Namun, mengingat kultur partai yang sering kali patriarkhis, kebijakan afirmasi berupa *voluntary gender quota* atau kuota perempuan dalam proses pencalonan yang secara suka rela diatur dalam landasan hukum partai sudah semestinya perlu dipertimbangkan untuk diterapkan di Indoensia. Kebijakan ini banyak diterapkan dalam partai politik di negara-negara Scandinavia, Eropa Barat, Latin Amerika, dan Negara-negara komunis di Eropa Tengah dan Eropa Timur (Caul, 2001; Dahlerup, 2005). Hasilnya, negara-negara inipun berhasil meningkatkan keterwakilan perempuan setelah kebijakan ini diterapkan. Oleh karena itu, mengonstruksi partai politik sebagai pihak paling bertanggung jawab dalam semangat afirmasi ini menjadi penting untuk dilakukan, sehingga partai politik dapat berkreasi dengan kebijakan internal partai masing-masing untuk mendukung keterwakilan perempuan.

DAFTAR PUSTAKA

- Benoit, K. (2000). Which electoral formula is the most proportional? A new look with new evidence. *Political Analysis*. <https://doi.org/DOI: 10.1093/oxfordjournals.pan.a029822>
- Ekawati, E. (2017). Keterwakilan Perempuan Pada Pemilu Pasca Orde Baru. *Musāwa Jurnal Studi Gender Dan Islam*, 16(1), 67–80. <https://doi.org/10.14421/MUSAWA.2017.%X>
- Human Rights Commission. (2012). *New Zealand Census Of Women's Participation*. Wellington. Retrieved from <https://www.hrc.co.nz/files/2314/2360/5171/web-census.pdf>
- Inter-Parliamentary Union. (2018). Women in National Parliament: World Average. Retrieved December 2, 2018, from <http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>
- Lijphart, A., & Aitkin, D. (1994). *Electoral systems and Party Systems. Comparative European politics*.
- Matland, R. E. (2005). Enhancing Women ' s Political Participation : Legislative Recruitment and Electoral Systems. In *Women in Parliament: Beyond Numbers*.
- McAllister, I., & Studlar, D. T. (2002). Electoral systems and women's representation: A long-term perspective. *Representation*, 39(1), 3–14. <https://doi.org/10.1080/00344890208523209>
- Moser, R. G. (2001). The effects of electoral systems on women's representation in post-communist states. *Electoral Studies*. [https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(00\)00024-X](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(00)00024-X)
- Norris, P. (1997). Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems. *International Political Science Review / Revue Internationale de Science Politique*. Sage Publications, Ltd. <https://doi.org/10.2307/1601345>
- Norris, P. (2004). *Electoral engineering: Voting rules and political behavior*. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511790980>
- Norris, P. (2006). The impact of electoral reform on women's representation. *Acta Politica*. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500151>
- Of, P. N. & M. L. K. (2014). *Handbook on Promoting Women ' s Participation in Political Parties*. Retrieved from www.osce.org/odihr
- Phillips, A. (1995). *The Politics of Presence* (Vol. 1998). <https://doi.org/10.1093/0198294158.001.0001>
- Puskapol UI. (2015). *Potret Keterpilihan Anggota Legislatif Hasil Pemilu 2014*. Depok, Jawa Barat: Puskapol UI.
- Reynolds, A., Reilly, B., Ellis, A., & International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (2005). *Electoral system design : the new international IDEA handbook*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Retrieved from <https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-system-design-new-international-idea-handbook>

- Roberts, A., Seawright, J., & Cyr, J. (2013). Do Electoral Laws Affect Women's Representation? *Comparative Political Studies*. <https://doi.org/10.1177/0010414012463906>
- Siaroff, A. (2000). Women's Representation in Legislatures and Cabinets in Industrial Democracies. *International Political Science Review*. <https://doi.org/10.1177/0192512100212005>
- Strong, C. (1950). *Modern political constitutions an introduction to the comparative study of their history and existing form*. London: Sidgwick and Jackson. Retrieved from <https://www.worldcat.org/title/modern-political-constitutions-an-introduction-to-the-comparative-study-of-their-history-and-existing-form/oclc/2432920>
- Sweinstani, M. (2018). Keterwakilan Perempuan di Ujung Tanduk: Proyeksi Dampak Metode Sainte Lague Murni pada Pemilu 2019.
- Sweinstani, M., & Idris, K. (2019). *Mengenal Demokrasi dan Politik Untuk Pemula*. Jakarta: Esensi.
- Wardani, S. B. E., Soetjipto, A., Panjaitan, Y., Ichwanuddin, W., Supriyanto, D., Ardiansa, D., & Novitasari, M. (2010). *Naskah Rekomendasi Kebijakan. Representasi Perempuan dalam Regulasi Partai Politik dan Pemilu*. Retrieved from <http://www.puskapol.ui.ac.id/wp-content/uploads/2014/04/NASKAH-REKOMENDASI-KEBIJAKAN.pdf>

MONEY POLITICS PADA PEMILU 2019 **(Kajian Terhadap Potret Pengawasan dan** **Daya Imperatif Hukum Pemilu)**

Aminuddin Kasim

Fakultas Hukum Universitas Tadulako
aminkashukum@gmail.com

Supriyadi

Fakultas Hukum Universitas Tadulako
adipandean37@gmail.com

Abstract

The one of legal functions performed by the Election Law is the function of controlling behavior in the context of social and political life . To carry out this function , the Election Law formulates imperative norms so that political behavior complies with election law . The imperative norm is in the form of rules that prohibit money politics during the campaign , the quiet period and when the ballot takes place . Then, if there is a violation of the rule of law , the culprit will face legal proceedings to obtain criminals sanctions in the form of prisons and fines. Identification of the problem in this research is: why the imperative norms of the Election Law are not effective in preventing the practice of money politics, and what factors influence the weak power of the electoral law imperatives so that massive money politics practices occur? That problem is discussed and analyzed in this article. The author uses normative jurisdiction research, besides that the writer also uses the imperative theory of Edward A. Ross, Achmad Ali's legal function theory and Jimly Asshiddiqie's law enforcement theory. From this study the authors found that when the 2019 Concurrent Elections took place, the imperative norm was not effective in controlling political behavior expected by the Election Law. The practice of massive money politics took place so that the process of democracy and the 2019 Simultaneous Elections occurred.

Keywords: *election, law, money politics, campaign, criminal sanction*

Abstrak

Salah satu fungsi hukum yang diemban UU Pemilu adalah fungsi pengendalian perilaku dalam konteks kehidupan sosial dan politik. Dalam menjalankan fungsi itu, UU Pemilu merumuskan norma imperatif agar perilaku berpolitik bersesuaian dengan aturan hukum Pemilu. Norma imperatif itu berupa aturan yang melarang politik uang pada saat kampanye, masa tenang, dan saat pemungutan suara berlangsung. Lalu, jika terjadi pelanggaran terhadap aturan hukum itu, maka pelakunya akan berhadapan dengan proses hukum untuk mendapatkan sanksi pidana berupa pidana penjara dan denda. Identifikasi masalah dalam penelitian ini ialah : mengapa norma imperatif UU Pemilu tidak berjalan efektif dalam mencegah praktik politik uang, dan faktor apa yang mempengaruhi lemahnya daya imperatif hukum Pemilu sehingga praktik politik uang masif terjadi? Masalah itulah yang dibahas dan dianalisis dalam artikel ini. Penulis menggunakan penelitian yuridis normatif, selain itu penulis juga menggunakan teori imperatif Edward A. Ross, teori fungsi hukum Achmad Ali dan teori penegak hukum Jimly Asshiddiqie. Dari penelitian ini penulis menemukan ketika Pemilu Serentak 2019 berlangsung, norma imperatif tidak efektif berlaku dalam mengendalikan perilaku berpolitik yang diharapkan UU Pemilu. Praktik politik uang masif terjadi sehingga menandai proses berdemokrasi dan Pemilu Serentak 2019.

Kata Kunci: pemilu, hukum, politik uang, kampanye, sanksi pidana.

1. Pendahuluan

Meski penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) di Indonesia terutama Pemilu pasca reformasi ketatanegaraan di Indonesia (pasca amandemen UUD 1945), selalu sukses dalam mengisi jabatan Presiden dan Wakil Presiden, anggota lembaga perwakilan rakyat (DPR dan DPRD), serta lembaga perwakilan daerah (DPD), namun penyelenggaraan Pemilu pasca reformasi ketatanegaraan juga memiliki catatan noda terkait dengan adanya praktik politik uang (*money politics*).

Setiap agenda Pemilu diselenggarakan, masalah *money politic* selalu menjadi bahan perbincangan publik yang melibatkan banyak aktor, seperti:

komisioner penyelenggara Pemilu, komisioner pengawas Pemilu, pegiat Pemilu, tokoh masyarakat, akademisi, penegak hukum (polisi dan jaksa), dan para aktor politik (Caleg, tim sukses, dan petugas penghubung Parpol). Nalar publik umumnya sepakat menilai bahwa praktik *money politics* merupakan penyakit dan sekaligus musuh demokrasi. Namun, ketika tiba masa kampanye dimulai, para Caleg juga bergerak memanfaatkan ruang untuk melakukan *money politic*. Ironisnya, sebagian warga masyarakat malah bersikap permisif terhadap praktik *money politics*.

Angka-angka mengenai praktik *money politics* dari Pemilu ke Pemilu, kita bisa lacak mulai dari Pemilu 2009,

meskipun tidak berarti bahwa Pemilu 1999 dan Pemilu 2004 tidak terjadi praktik *money politics*. Pada Pemilu 2009, praktik politik uang tercatat sebanyak 691 kasus. Harus Husen (2014:80), merinci kasus politik uang itu berdasarkan tahapan, yakni sebanyak 537 kasus terjadi pada masa kampanye, 95 kasus terjadi pada masa tenang, 57 kasus pada tahapan pemungutan suara. Sementara 2 kasus tidak bersentuhan dengan pemilih karena terjadi pada masa penetapan hasil Pemilu. Selanjutnya, pada Pemilu Legislatif 2014, kasus politik uang masih mendominasi seluruh jumlah pelanggaran Pemilu. Berdasarkan catatan Indonesia Corruption Watch (ICW), praktik politik uang yang terjadi pada Pemilu Legislatif 2014 tercatat sebanyak 313 kasus (Berita Hukum Online, 22 April 2014). Modus praktik politik uang itu serupa dengan modus praktik politik uang pada Pemilu 2009, yakni dalam bentuk bagi-bagi uang dan barang.

Pada Pemilu serentak 2019 (17 April 2019), praktik *money politics* dalam bentuk bagi-bagi uang dan barang (minyak goreng, beras, gula, jilbab) masih terjadi hampir di semua provinsi dan kabupaten. Bahkan ada praktik *money politics* dalam bentuk membagi-bagi kupon umroh seperti kasus yang menjerat *Mandala Shoji* (Caleg DPR-RI dari PAN) dan Lucky Andriani (Caleg DPRD DKI dari PAN). Praktik *money politic* dilakukan secara terang-terangan dan terekam dengan mata telanjang. Tidak terhitung lagi jumlah video yang beredar di media sosial terkait dengan praktik *money politics*. Praktik *money politics* pada Pemilu serentak 2019 sesungguhnya jauh lebih banyak dan masif jika dibandingkan dengan praktik *money politics* yang

terjadi pada Pemilu 2009 dan Pemilu 2014. Namun, karena tidak semua warga masyarakat melaporkan praktik *money politics* itu, sehingga banyak praktik *money politics* tidak terdeteksi oleh jajaran Pengawas Pemilu di semua daerah. Bahkan banyak praktik *money politics* yang terekam lewat video dan beredar luas di media sosial, namun tidak kunjung tertangani oleh jajaran Pengawas Pemilu karena tidak ada warga masyarakat yang menyampaikan laporan dugaan pelanggaran.

Data jumlah kasus *money politics* yang diterima oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dari Bawaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota tidak sebanyak kasus *money politics* yang terjadi pada Pemilu 2009 dan Pemilu 2014. Data Bawaslu terkait dengan kasus *money politics* pada Pemilu 2019 mencatat hanya sebanyak 36 kasus yang telah diputus oleh pengadilan. Kasus *money politics* itu tidak hanya terjadi pada masa kampanye, tetapi juga terjadi pada masa terlarang kampanye, yakni pada masa tenang, Satu contoh kasus *money politics* yang terjadi pada masa tenang adalah kasus yang dilakukan calon anggota DPRD kota Palu dari Partai Hanura No. Urut 1 di Daerah Pemilihan 3 Kota Palu. Kasus *money politics* ini telah dinyatakan terbukti bersalah berdasarkan putusan Pengadilan Negeri Palu Nomor: 214/Pid.B/2019/PN Pal (Pemilu), serta dikuatkan dengan putusan banding Pengadilan Tinggi Sulawesi Tengah (Putusan PT Nomor: 71/Pid.Sus/2019/PT PAL).

Data dan fakta di atas menunjukkan bahwa Pemilu selalu ternodai oleh praktik *money politics*. Hal ini menyiratkan kesan bahwa praktik *money politics* merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Pemilu.

Kesan ini semakin kuat ketika membuka catatan noda pada Pemilihan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah (Pilkada). Semua Pilkada yang telah berlangsung selama ini selalui ternodai dengan praktik *money politics*.

Mengapa praktik *money politics* selalu terjadi saat Pemilu berlangsung? Kenapa UU Pemilu (UU No.7 Tahun 2017) tidak memiliki daya imperatif untuk mencegah praktik *money politics*? Faktor apa saja yang mempengaruhi lemahnya daya imperatif UU Pemilu sehingga praktik *money politics* selalu masih terjadi? Permasalahan ini akan penulis telaah dan analisis dari perspektif ilmu hukum.

2. Metode Penelitian

Penulisan artikel ini menggunakan bahan hukum dari peraturan perundang-undangan Pemilu, serta teori dan/atau pendapat para ahli yang berkenaan dengan fungsi hukum sebagai alat pengendalian perilaku dalam konteks sosial dan politik, teori tentang daya imperatif hukum, dan teori tentang kategori ketaatan seseorang terhadap hukum. Semua bahan hukum itu diperoleh dari metode penelitian kepustakaan. Bahan hukum bersumber dari buku, artikel dalam jurnal, risalah putusan dari lembaga peradilan dan lembaga pengawas Pemilu, dan dokumen peraturan perundang-undangan.

Lalu, untuk memperdalam analisis tentang hubungan fungsi hukum dan daya imperatif hukum terkait dengan larangan praktik *money politics*, maka disajikan data hasil wawancara dengan puluhan responden yang pernah melihat, mendengar, bahkan menyaksikan dan/atau melakukan praktik *money politics*, yakni terdiri dari 22 anggota DPRD, 13

Caleg tidak terpilih, dan 20 responden dari unsur warga masyarakat.

3. Perspektif Teori.

Edward A. Ross adalah salah seorang ahli yang mempopulerkan fungsi hukum sebagai sarana pengendalian sosial (*social control*). Menurut *Ross*, bahwa pengendalian sosial mencakup semua kekuatan yang menciptakan serta memelihara ikatan sosial. Dalam konteks ini, *Ross* menganut teori *imperatif* dan menghubungkan fungsi hukum itu dengan hukum pidana (dalam *Soerjono Soekanto*, 1981:43-44). Fungsi hukum sebagai sarana pengendalian sosial dijabarkan oleh *Achmad Ali* (1996:98), yakni fungsi hukum untuk menetapkan tingkah laku mana yang dianggap merupakan penyimpangan terhadap aturan hukum, dan apa sanksi atau tindakan yang dilakukan oleh hukum jika terjadi penyimpangan tersebut.

Fungsi hukum sebagai sarana pengendalian sosial (*social control*) sesungguhnya bertujuan untuk menciptakan ketertiban dan keteraturan. Untuk mewujudkan tujuan ini, maka hukum menetapkan pedoman dan petunjuk tentang bagaimana berperilaku dalam masyarakat, bagaimana perilaku yang baik dan bagaimana perilaku yang tercela atau terlarang. Jadi, hukum merumuskan norma yang berisi perintah (*gebod*), dan larangan (*verbod*). Bagi *Soedjono Dirjosisworo* (2010:154), memformulasikan semua itu sebagai salah satu fungsi hukum. Dari tiga fungsi hukum yang dikemukakan beliau, salah satu diantaranya adalah fungsi hukum sebagai alat ketertiban dan keteraturan.

Berbeda dengan *Soedjono Dirjosisworo*, *Jimly Asshiddiqie* menggunakan konsep "*penegakan hukum*"

untuk menjelaskan soal berfungsinya norma-norma hukum sebagai pedoman berperilaku. Menurut Jimly Asshiddiqie (2010:1), penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Dalam konteks penyelenggaraan Pemilu, UU Pemilu mengemban fungsi hukum sebagai sarana pengendalian perilaku berpolitik dan sekaligus sebagai sarana untuk mewujudkan ketertiban dan keteraturan dalam konteks berpolitik. Dalam UU Pemilu (UU No. 7 Tahun 2017), banyak sekali norma yang berisi pedoman atau petunjuk tentang cara berperilaku dalam berpolitik. Dalam UU Pemilu juga berisi sejumlah larangan (norma imperatif) terkait dengan perilaku berpolitik, serta norma ancaman sanksi pidana (penjara dan denda), dan bahkan sanksi administratif bagi mereka yang sudah terbukti secara hukum melanggar larangan atau menyimpang dari UU Pemilu.

Praktik *money politics* adalah salah satu perilaku berpolitik yang dilarang (tercela) dalam proses penyelenggaraan Pemilu. Hal itu terbaca dalam Pasal 280 ayat (1) huruf j UU Pemilu, yang menyebutkan bahwa pelaksana, peserta, dan tim kampanye Pemilu dilarang menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta kampanye. Lalu, Pasal 284 UU Pemilu mempertegas larangan *money politics* tersebut, sebagai berikut:

Dalam hal terbukti pelaksana dan tim kampanye Pemilu menjanjikan atau memberikan uang atau materi

lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung atau tidak langsung untuk:

- a. *tidak menggunakan hak pilihnya;*
- b. *menggunakan hak pilihnya dengan memilih Peserta Pemilu dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah;*
- c. *memilih Pasangan Calon tertentu;*
- d. *memilih Partai Politik Peserta Pemilu tertentu; dan/atau*
- e. *memilih calon anggota DPD tertentu, **dijatuhi sanksi** sebagaimana diatur dalam undang-undang ini.*

Fungsi UU Pemilu sebagai sarana pengendalian perilaku berpolitik tidak hanya berlaku pada masa kampanye, tetapi juga berlaku pada masa tenang. Penyelenggaraan Pemilu pada masa tenang, terdapat norma imperatif untuk menjaga ketertiban dan keteraturan Pemilu, yakni dirumuskan dalam Pasal 278, sebagai berikut:

(1) *Masa Tenang sebagaimana dimaksud dalam pasal 276 berlangsung selama 3 (tiga) hari sebelum hari pemungutan suara.*

(2) *Selama Masa Tenang sebagaimana dimaksud dalam' Pasal 276, pelaksana, peserta, dan/atau tim Kampanye Pemilu Presiden dan wakil Presiden dilarang menjanjikan atau memberikan imbalan kepada pemilih untuk:*

- a. *tidak menggunakan hak pilihnya;*
- b. *memilih Pasangan Calon;*
- c. *memilih Partai Politik Peserta pemilu tertentu;*
- d. *memilih calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota; dan/atau*
- e. *memilih calon anggota DPD tertentu.*

Dalam Pemilu 2019 yang lalu, fungsi UU Pemilu sebagai sarana pengendalian perilaku berpolitik maupun sebagai sarana dalam mewujudkan ketertiban dan keteraturan berpolitik, tampak tidak berjalan secara maksimal. Praktik *money politics* yang terjadi pada masa kampanye dan masa tenang telah menabrak larangan (*verbod*) dalam Pasal 280 ayat (1) huruf j, Pasal 284, dan Pasal 278 ayat (2) UU Pemilu. Mengapa hal itu bisa terjadi?

Menurut Achmad Ali (1996:100), bahwa terlaksana atau tidak terlaksananya fungsi hukum sebagai alat pengendalian sosial, ditentukan oleh dua hal, yaitu: (a) faktor norma hukumnya sendiri, dan (b) faktor pelaksana (orang) hukumnya. Lalu, pertanyaan berikutnya adalah: siapakah yang dimaksud subjek "*pelaksana hukum*?"

Dengan merujuk pada pendapat Jimly Asshiddiqie tentang konsep penegakan hukum, maka subjek "*pelaksana (orang) hukum*" mencakup pengertian yang luas. Lebih jelasnya pendapat beliau, sebagai berikut:

Ditinjau dari sudut subjeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subjek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum oleh subjek dalam arti yang terbatas atau sempit. Dalam arti luas, proses penegakan hukum itu melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit, dari segi subjeknya itu, penegakan hukum

itu hanya diartikan sebagai upaya aparaturnya penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya. Dalam memastikan tegaknya hukum itu, apabila diperlukan, aparaturnya penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa (Jimly Asshiddiqie, 2010:1).

Dengan merujuk pada pendapat Jimly Asshiddiqie tentang konsep penegakan hukum di atas, maka subjek "*pelaksana hukum*" dalam konteks penyelenggaraan Pemilu tentu tidak hanya anggota Badan Pengawas Pemilu pada semua tingkatan dan anggota KPU pada semua tingkatan, polisi, jaksa, dan hakim, serta advokat. Akan tetapi semua subjek (orang) yang terkena dan terikat dengan aturan larangan praktik *money politics*. Subjek yang dimaksud bisa jadi anggota tim sukses calon peserta Pemilu, anggota pelaksana kampanye, dan/atau calon anggota legislatif (Caleg).

Pada Pemilu 2019 lalu, masih banyak Caleg yang terjerat kasus praktik *money politics*. Adanya praktik *money politics* ini jelas menunjukkan bahwa tingkat ketaatan hukum sebagian Caleg terhadap larangan praktik *money politics*, dinilai masih rendah. Lalu, bagaimana dengan Caleg yang tidak melakukan praktik *money politics*? Dapatkah kita menyebut bahwa Caleg yang tidak melakukan praktik *money politics* adalah Caleg yang memiliki ketaatan hukum terhadap aturan larang *money politics*?

Jawaban atas pertanyaan di atas, dapat dijelaskan lewat teori tentang kategori ketaatan hukum. Menurut Herbert C. Kelman (dalam Achmad Ali,

1998:193 dan (Soerjono Soekanto, 1988: 50), ketaatan seseorang terhadap aturan hukum dibedakan atas tiga kategori, yaitu:

- a. Ketaatan yang bersifat **compliance**, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan hukum hanya karena dia takut terkena sanksi;
- b. Ketaatan yang bersifat **identification**, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan hukum hanya karena dia takut hubungan baiknya rusak dengan seseorang; dan
- c. Ketaatan yang bersifat **internalization**, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan hukum karena benar-benar dia merasa bahwa aturan hukum itu sesuai dengan nilai-nilai intristik yang dianutnya.

Soal ketaatan seseorang terhadap aturan hukum terkait larangan praktik *money politics* dalam UU Pemilu, sesungguhnya tidak terlepas dari etika berpolitik dan moral. Idealnya, seorang Caleg sudah harus menahan diri untuk tidak melakukan praktik *money politics* pada masa kampanye atau masa tenang. Sebab Caleg adalah calon wakil rakyat yang kelak duduk di tempat terhormat (lembaga perwakilan rakyat) dan selalu diperlakukan secara terhormat jika terpilih melalui proses Pemilu. Oleh karena itu, dari perspektif etika politik dan moral, Caleg yang terlibat praktik *money politics*, sesungguhnya tidak pantas duduk ditempat terhormat apabila berusaha meraih suara pemilih dengan cara-cara yang tidak terhormat (tercela) dimata publik.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1 Gambaran Umum Kasus *Money Politic* di Sulawesi Tengah.

Sejak Pemilu 2019 berlangsung (17 April 2019) hingga menjelang akhir Juli 2019, sudah lebih dari 20 warga masyarakat yang sempat penulis wawancarai terkait dengan praktik *money politics* yang terjadi pada masa kampanye dan masa tenang pada Pemilu 2019 yang lalu. Mereka berasal dari beberapa desa/kelurahan dalam wilayah hukum yang berbeda (Kabupaten Sigi, Kota Palu, dan Kabupaten Donggala). Hasil wawancara mengungkapkan bahwa mereka tidak hanya mendengar adanya praktik *money politics*, tetapi juga menyaksikan dan bahkan menikmati praktik *money politics* itu.

Praktik *money politics* diwujudkan dalam bentuk bagi-bagi uang (paling sedikit Rp.50.000,00.- dan paling banyak Rp100,000,-), serta barang berupa: beras, gula, indomie/supermie, kain sarung, busana muslim (kebanyakan jilbab), sabun deterjen, dan sebagainya. Ironisnya, ada 3 orang diantara 20 orang yang pernah diwawancarai mengaku pernah menerima uang dan bahan makanan dari 3 Caleg yang berbeda dan dari partai berbeda.. Praktik *money politics* sebagian besar terjadi di lokasi pengungsian korban gempa, likuifaksi, dan tsunami yang pernah terjadi pada tanggal 28 September 2018 lalu.

Hasil wawancara juga terungkap bahwa ada 9 Caleg dari partai berbeda yang pernah melakukan praktik *money politics*, tidak ada seorang pun Caleg yang dilaporkan ke lembaga Pengawas Pemilu, apalagi diproses hukum sampai di pengadilan. Hal ini terkonfirmasi dari data Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah.

Dari sebanyak 23 kasus pelanggaran tindak pidana Pemilu, kasus praktik *money politic* hanya tercatat 6 kasus, yakni: 2 kasus terjadi di kota Palu, 1 kasus terjadi di Kabupaten Buol, 2 kasus terjadi di Kabupaten Sigi, dan 1 kasus terjadi di Kabupaten Tojo Una-Una. Sementara 13 kasus pidana lainnya adalah terkait dengan penggunaan fasilitas ibadah (5 kasus), penggunaan ijazah palsu (7 kasus), keterlibatan kepala desa dalam kampanye (3 kasus), dan manipulasi suara (1 kasus).

4.2 Lemahnya Daya Imperatif dan Penegakan UU Pemilu

Praktik *money politics* yang terjadi pada masa kampanye dan masa tenang pada Pemilu 2019, jelas menunjukkan bahwa fungsi UU Pemilu sebagai sarana pengendalian prilaku berpolitik dan/ atau fungsi normatif dalam menciptakan ketertiban dan keteraturan dalam berpolitik, tampaknya belum berjalan secara efektif. Menurut Tim Peneliti Perludem (Titi Anggraini, dkk, 2011: 128), bahwa problema utama soal politik uang adalah apakah ketentuan yang ada sudah memadai untuk mengawasi dan menangani politik uang.

Norma imperatif dalam UU Pemilu tidak hanya terbaca dalam Pasal 278 ayat (2), Pasal 280 ayat (1) huruf j, dan Pasal 284, tetapi juga terbaca dalam Pasal 521 dan Pasal 523 ayat (1) dan ayat (2). Dalam Pasal 521 telah ditegaskan sebagai berikut:

Setiap pelaksana, peserta, dan/ atau tim Kampanye Pemilu yang dengan sengaja melanggar Larangan pelaksanaan kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf f, huruf g, huruf h, huruf i, atau huruf j dipidana

dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).

Lalu, dalam Pasal 523 ditegaskan sebagai berikut:

- (1) *Setiap pelaksana, peserta, dan/ atau tim Kampanye Pemilu yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (1) huruf j dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).*
- (2) *Setiap pelaksana, peserta, dan/ atau tim Kampanye Pemilu yang dengan sengaja pada Masa Tenang menjanjikan atau memberikan imbalan uang atau materi lainnya kepada Pemilih secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 278 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp48.000.000,00 (empat puluh delapan juta rupiah).*

UU Pemilu tidak hanya mengandalkan instrumen hukum pidana yang berbasis pada teori imperatif untuk mengendalikan prilaku berpolitik dalam rangka mewujudkan ketertiban dan keteraturan berpolitik dalam Pemilu, tetapi juga mengandalkan instrumen hukum administrasi. Hal ini juga terbaca dalam ketentuan Pasal 285 UU Pemilu, sebagai berikut:

Putusan pengadilan yang telah

memperoleh kekuatan hukum tetap terhadap pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 dan Pasal 284 yang dikenai kepada pelaksana Kampanye Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota yang berstatus sebagai calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota digunakan sebagai dasar KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/ Kota untuk mengambil tindakan berupa:

- a. ***pembatalan nama calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari daftar calon tetap; atau***
- b. ***pembatalan penetapan calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota sebagai calon terpilih.***

Idealnya, semua Caleg dari berbagai Parpol peserta Pemilu sudah harus menahan diri ketika mengetahui adanya larangan praktik *money politics* pada masa kampanye dan masa tenang (Pasal 278 ayat (2), Pasal 280 ayat (1) huruf j, dan Pasal 284 UU Pemilu), dan menahan diri ketika mengetahui adanya ancaman sanksi pidana (penjara dan denda) ketika melanggar larangan praktik *money politics* pada masa kampanye dan masa tenang (Pasal 521 dan Pasal 523 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemilu). Ketaatan terhadap aturan di atas sudah harus muncul pada diri pribadi setiap Caleg, sebab jika larangan *money politics* itu dilanggar, maka akan berakibat pada pembatalan nama Caleg pada Daftar Calon Tetap (DCT) atau pembatalan penetapan calon anggota lembaga legislatif (DPR, DPD, DPRD provinsi, atau DPRD kabupaten/kota) sebagai calon terpilih (Pasal 285 UU Pemilu).

Penulis telah mewawancarai sebanyak 22 (dua puluh dua) anggota DPRD Kabupaten/Kota (dari Parpol yang berbeda) setelah usai memberi materi pembekalan (orientasi) kepada anggota DPRD dari 11 (sebelas) kabupaten/kota se-Sulawesi Tengah. Dari hasil wawancara yang dilakukan pada waktu dan tempat yang berbeda, semuanya mengakui bahwa mereka melakukan bagi-bagi uang kepada pemilih. Sebagian dari mereka mengaku melakukan pada masa kampanye, dan ada sebagian dari mereka mengaku melakukan pada masa tenang. Lalu, sebagian dari mereka mengaku hanya membagi-bagi uang kepada pemilih sebanyak Rp40 juta, sebagian lainnya mengaku sampai Rp100 juta, bahkan ada diantara mereka melakukan bagi-bagi uang sampai Rp200 juta.

Semua anggota DPRD yang pernah penulis wawancarai mengaku mengetahui dan menyadari adanya aturan tentang larangan *money politics*. Namun, mereka terpaksa melakukan hal itu (bagi-bagi uang) karena alasan mempengaruhi sikap pemilih untuk menjatuhkan pilihan kepada mereka. Praktik *money politics* itu dilakukan secara rapih agar tidak diketahui Pengawas Pemilu dan sesama Caleg baik diinternal Parpol maupun sesama Caleg dari Parpol yang berbeda.

Harus diakui, bahwa masih banyak Caleg dari berbagai Parpol peserta Pemilu yang tidak terjerat kasus *money politics*. Bagi Caleg yang tidak terjerat kasus *money politics* selama penyelenggaraan Pemilu 2019, bisa digolongkan sebagai Caleg yang memiliki ketaatan terhadap larangan *money politics*. Ketaatan mereka terhadap larangan *money politics* harus diapresiasi, sebab mereka mampu menahan diri (*self control*) untuk menjaga integritas Pemilu

dan tidak menodai proses demokrasi yang berlangsung. Namun demikian, juga perlu dilacak apakah Caleg yang tidak melakukan praktik *money politics* karena atas dasar kesadaran bahwa praktik *money politics* adalah perilaku berpolitik yang terlarang dan tercela? Sebab, sampai saat ini belum ada hasil riset yang mengungkap kategori ketaatan mereka terhadap aturan mengenai larangan *money politics*, sehingga mengundang pertanyaan: apakah ketaatan mereka dalam kategori **compliance** atau dalam kategori **identification** atau kategori **internalization**?

Selanjutnya, ada sebanyak 13 Caleg DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota yang *tidak terpilih* dari beberapa Parpol peserta Pemilu yang juga sempat penulis wawancarai. Mereka pada umumnya mengakui bahwa praktik *money politics* pada Pemilu 2019 masif terjadi di semua lokasi pengungsian korban bencana gempa, likufaksi dan tsunami. Mereka menerima realitas, tidak terpilih sebagai calon anggota DPRD karena alasan tidak memiliki uang banyak untuk mempengaruhi pemilih dengan modus *money politics*. Jadi, kategori ketaatan mereka terhadap larangan *money politics* bukan karena takut terkena sanksi pidana (penjara dan denda) termasuk pencoretan nama dari DCT (kategori *compliance*), juga bukan karena takut hubungan baiknya rusak dengan seseorang (kategori *identification*), misalnya; sesama Caleg di internal Parpol), lebih-lebih bukan karena alasan bahwa praktik *money politics* itu bertentangan dengan nilai-nilai intristik yang dianutnya (kategori *internalization*). Akan tetapi lebih pada faktor kondisi keuangan yang tidak mendukung untuk mempengaruhi pemilih dengan cara

money politics. Dengan demikian, faktor kecukupan modal (uang) yang dimiliki Caleg ternyata ikut bicara dan berpengaruh dalam menentukan ketaatan seorang Caleg terhadap aturan hukum Pemilu. Menurut Nur Hidayat Sardini (2011:213), bahwa bagi para calon legislatif, politik uang merupakan alat untuk menaklukkan pilihan bebas masyarakat.

Dengan merujuk pada pendapat Jimly Asshiddiqie (2008) tentang lingkup subjek penegakan hukum, maka subjek pelaksana penegakan hukum tentu tidak hanya Parpol, tetapi juga Caleg yang diusung Parpol. Idealnya, setiap aktor politik (Caleg) harus bisa memainkan peran sebagai subjek penegakan hukum guna mewujudkan Pemilu yang berintegritas. Caleg yang tidak melakukan praktik *money politics* terlepas dari kondisi keuangannya yang tidak terbatas, dapat dikategorikan sebagai Caleg yang memiliki etika politik serta tanggung-jawab hukum dan moral untuk menegakkan aturan hukum Pemilu, khususnya larangan praktik *money politics*.

Sebaliknya, Caleg yang melakukan praktik *money politics* adalah Caleg yang tidak memiliki etika politik serta tanggung-jawab hukum dan moral untuk menegakkan aturan hukum Pemilu. Hal ini menjadi tanggung jawab Parpol pengusung, sebab UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan UU No. 2 Tahun 2011 (UU Parpol) telah menetapkan, bahwa salah satu tujuan Parpol adalah untuk membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara (Pasal 10 ayat (2) huruf c). Lebih dari itu, UU Parpol juga menetapkan tentang fungsi Parpol, yakni melakukan pendidikan politik

bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta melakukan rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender (Pasal 11). Atas dasar itu, Parpol yang mengusung para Caleg-nya dalam Pemilu, ikut bertanggung jawab secara hukum dan moral jika Caleg yang diusungnya menodai Pemilu dengan praktik *money politics*.

Dengan banyaknya Caleg yang terjerat kasus *money politics* pada Pemilu 2019, menjadi satu penilaian bahwa Parpol telah gagal melakukan pendidikan politik kepada kader-kader yang diusungnya. Hal ini menjadi bahan pembelajaran bagi Parpol guna memperbaiki kualitas Pemilu ke depan (Pemilu 2024). Harus diakui, bahwa selama proses penyelenggaraan Pemilu 2019 berlangsung, para pengurus Parpol telah berkali-kali melakukan pertemuan atau rapat tingkat nasional maupun tingkat daerah dengan seluruh kader atau Caleg yang diusungnya. Namun demikian, pertemuan atau rapat-rapat yang diselenggarakan oleh berbagai Parpol selama ini, terkesan minus substansi etika perpolitik santun dan bermoral.

Filsuf *Immanuel Kant* mengajarkan teori *imperatif kategoris* yang bersandar pada filsafat moral. Bagi *Kant*, moral adalah bagian dari kekayaan batin manusia yang berlaku universal. Ada perasaan wajib untuk bertindak, sehingga ada kehendak baik yang timbul yang seolah-olah memerintah (imperatif), tetapi tidak memaksa. Postulat rasio praktis *Kant* tersimpul pada salah satu

pertanyaan dari tiga pertanyaan yang diajukan, yakni; apa yang sebaiknya saya lakukan (dalam *Endang Daruni Asdi*, 1995). Bagi *Kant*, moralitas dan juga integritas ditentukan oleh kecakapan akal budi. Dengan menggunakan akal budi, maka individu dapat mengendalikan kehendak bebasnya, lalu menyesuaikan dengan aturan hukum yang telah disepakati (*Ahmad Rafsanjani*, 2010). Jadi, paksaan untuk tidak melakukan sesuatu yang terlarang menurut hukum seperti larangan praktik *money politics*, idealnya harus timbul dari kesadaran moral pribadi (perintah yang bersumber dari diri sendiri).

Harus diakui, bahwa untuk mewujudkan Pemilu yang demokratis, beradab, dan berintegritas tanpa noda *money politics*, tidak cukup hanya bersandar pada kemampuan fungsi hukum beserta kelengkapan norma imperatifnya (ancaman sanksi pidana penjara dan denda, serta sanksi administratif), akan tetapi juga membutuhkan sandaran etika/moral. Meskipun kaidah hukum dilengkapi dengan sarana pemaksa (imperatif) yang dibentuk lewat otoritas negara, namun kaidah hukum tidak mampu bekerja sendiri untuk mengendalikan perilaku dalam konteks kehidupan sosial, termasuk dalam konteks kehidupan politik.

Untuk mewujudkan Pemilu yang bersih dari noda *money politics*, idealnya harus dimulai dari kesadaran moral pribadi setiap Caleg. Jika Caleg menilai bahwa praktik *money politics* adalah sesuatu yang terlarang dan tercela, dan ada paksaan dari dalam dirinya untuk tidak melanggar larangan itu, maka harapan untuk mewujudkan Pemilu yang bersih dari noda *money politics*, masih terbuka lebar. Sebab, ketaatan semua

Caleg terhadap aturan larangan *money politics* sudah masuk pada kategori “*internalization*”. Jadi, kaidah imperatifnya bersumber dari kesadaran moral pribadi masing-masing Caleg.

Selanjutnya, untuk mewujudkan ketertiban dan keteraturan dalam berpolitik, hukum dan etika/moral harus beriringan, bekerja bersama dan saling melengkapi. Jadi, penegakan hukum dalam penyelenggaraan Pemilu, tidak hanya bersandar pada *rule of law* dan *rule of justice*, tetapi juga bersandar pada *rule of ethics*.

4.3 Sikap Pemisif Warga Masyarakat Terhadap Praktik Money Politics.

KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, serta Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota telah mengalokasikan anggaran untuk sosialisasi Pemilu kepada warga masyarakat. Dalam proses penyelenggaraan Pemilu 2019, lembaga-lembaga kepemiluan itu sudah berulang kali menyelenggarakan sosialisasi Pemilu yang melibatkan pengurus dan kader Parpol, tokoh pemuda, tokoh masyarakat, mahasiswa, dan siswa-siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA). Soal larangan praktik politik uang adalah salah satu materi sosialisasi. Kalaupun bukan soal politik uang (*money politics*) yang dijadikan tema sosialisasi Pemilu, namun soal *money politics* selalu mengemuka pada setiap sesi diskusi pada acara sosialisasi Pemilu.

Upaya KPU dan jajarannya serta BAWASLU dan jajarannya dalam mencegah terjadinya praktik *money politics*, tidak hanya dilakukan melalui sosialisasi di setiap daerah provinsi dan kabupaten/kota, tetapi juga dilakukan lewat deklarasi dengan memilih slogan “*tolak politik*

uang”, pamflet, spanduk, stiker, media cetak, bahkan lewat media elektronik. Namun demikian, semua cara yang telah ditempuh oleh KPU dan jajarannya serta BAWASLU dan jajarannya untuk mencegah praktik *money politics* terkesan tidak efektif. Spirit gerakan moral dengan slogan “*tolak politik uang*” atau slogan “*katakan tidak untuk politik uang*”, dan lain-lain slogan yang terkait dengan virus *money politics*, terkesan tidak membuat bergeming para aktor politik (Caleg) yang ikut Pemilu, terutama bagi mereka yang memiliki segudang uang.

Dalam kehidupan sosial dan politik, terutama saat Pemilu dan Pilkada berlangsung, selalu muncul ***anomali***. Warga masyarakat cenderung sudah bersikap *permisif* terhadap praktik *money politics*, bahkan menanti datangnya praktik *money politics* itu. Di tengah masifnya sosialisasi “*tolak politik uang*” pada masa kampanye, dan bahkan pada masa tenang, saat bersamaan juga beredar di berbagai media sosial seperti “*whatsapp*” (WA) dan “*facebook*” postingan dalam bentuk gambar dan/atau tulisan yang berisi pesan atau ajakan “*siapa menerima serangan fajar*” Bahkan pernah ada postingan di media sosial yang memasang besarnya tarif *money politics*. Tarif untuk Caleg DPR sebesar Rp150.000,- tarif untuk Caleg DPRD Provinsi sebesar Rp100.000,-, dan tarif untuk Caleg Kabupaten/Kota sebesar Rp50.000,-. Kenapa bisa terjadi *anomali* ini?

Salah satu faktor yang mengkondisikan sikap permisif warga pemilih terhadap praktik *money politics* adalah kondisi sosial dan ekonomi warga masyarakat pasca terjadinya bencana alam (gempa, likufaksi, dan tsunami). Ketika masa kampanye dimulai hingga pada saat pemungutan

suara, masih banyak warga masyarakat korban bencana alam terkonsentrasi di lokasi-lokasi pengungsian. Dalam kondisi yang masih serba kekurangan, mereka selalu menanti datangnya bantuan baik berupa uang maupun barang. Bagi Caleg yang bermodal besar dan bernafsu menjadi anggota DPRD, tentu memanfaatkan momentum itu untuk meraih simpati warga agar memilih Caleg yang memberi bantuan. Menjelang pemungutan suara berlangsung, terkesan sulit dibedakan antara *bantuan yang bersifat kemanusiaan* dengan *money politics*.

UU Pemilu (UU No. 7 Tahun 2017) memang tidak memuat aturan hukum bagi pemilih yang menerima uang dan/atau barang pada kasus *money politics*, juga tidak ada aturan hukum terkait pengenaan ancaman sanksi pidana dan/atau denda bagi pemilih yang menerima uang dan/atau barang pada kasus *money politics*. Berbeda dengan UU Pemilu, UU Pilkada (UU No. 1 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah kedua kali dengan UU No. 10 Tahun 2016) lebih impresif dalam mengatur subjek pelaku *money politics* beserta ancaman sanksi pidananya (penjara dan/atau denda). Ketentuan ancaman sanksi pidana dalam UU Pilkada menggunakan frasa "*setiap orang*" sehingga baik pihak pemberi (pelaku *money politics*) maupun pemilih yang menerima uang dan/atau barang dalam kasus *money politics* akan terjerat dengan Pasal 187A UU Pilkada, yakni terkait dengan pelanggaran larangan *money politics* dalam Pasal 73 ayat (4) UU Pilkada. Jika merujuk pada pendapat *Jimly Asshiddiqie* terkait dengan cakupan

subjek penegak hukum, maka UU Pemilu (UU. No. 7 Tahun 2017), masih memiliki kekurangan, sebab tidak memasukkan *setiap orang* sebagai subjek penegak hukum.

Memang disadari bahwa ketentuan Pasal 187A UU Pilkada juga mengandung kelemahan, sebab warga masyarakat tidak akan berani melaporkan kasus *money politics* jika dia menerima uang dan/atau barang dari peserta pemilihan dan/atau tim kampanye. Hal ini belajar dari kasus pemilihan kepala daerah di kabupaten Pati pada Pilkada Serentak 2017. Dari 14 kasus *money politics* yang sementara ditangani oleh Panwas Kabupaten Pati, ada 10 kasus laporan tidak diteruskan penanganannya karena saksi pelapor (penerima politik uang) mencabut laporannya setelah mengetahui bahwa dirinya juga terjerat ketentuan Pasal 187A UU Pilkada (Abhan, dkk, 2017: 79).

Kalaupun UU Pemilu ke depan ingin memperkuat daya imperatifnya dalam mencegah praktik *money politics*, rumusan Pasal 187A UU Pilkada bisa saja diterapkan sepanjang dengan catatan bahwa bagi warga masyarakat yang terlibat praktik *money politics* (penerima uang dan/atau barang) namun **berani melaporkan kasus itu** kepada Pengawas Pemilu, perlu dikecualikan dari jeratan sanksi pidana kasus *money politics*. Penerapan ketentuan semacam itu, selain dapat menstimulasi dan menumbuhkan keberanian warga masyarakat untuk melaporkan kasus *money politics*, juga mengandung nilai edukasi bagi warga masyarakat agar membiasakan diri untuk tidak terlibat dalam kasus *money politics*, dan memberi efek jera kepada Caleg yang melakukan *money politic*.

5. Simpulan

Bertolak dari hasil dan pembahasan yang ternarasikan di atas, terdapat beberapa catatan sebagai simpulan dari artikel ini. **Pertama**, bahwa meskipun Pemilu Serentak 2019 telah sukses menyelesaikan semua tahapan Pemilu, namun Pemilu Serentak juga menorehkan catatan noda terkait dengan masif dan banyaknya praktik *money politics*. Hal ini patut dijadikan pelajaran berharga guna mewujudkan Pemilu yang demokratis dan berintegritas ke depan (Pemilu 2024).. **Kedua**, banyaknya praktik *money politics* yang terjadi pada Pemilu Serentak 2019, jelas menunjukkan bahwa penegakan hukum Pemilu belum sesuai yang diharapkan. Sebab, UU Pemilu tidak menggunakan frasa “*setiap orang*” dalam menjangkir pelaku *money politics*. **Ketiga**, banyaknya praktik *money politics* yang

terjadi pada Pemilu Serentak 2019, jelas menunjukkan bahwa fungsi UU Pemilu sebagai sarana pengendalian perilaku dalam berpolitik, tampak belum berjalan secara efektif. UU Pemilu belum memiliki daya imperatif yang kuat dalam menekan atau mencegah masifnya praktik *money politics*. **Keempat**, Pemilu Serentak 2019 memunculkan *anomali*. Warga masyarakat (pemilih) cenderung permisif dalam menerima kehadiran praktik *money politics*. Meskipun banyak warga masyarakat yang menolak, mencela, dan membenci praktik *money politics*, namun masih ada sebagian warga masyarakat menanti kapan lagi datangnya praktik *money politics*. Praktik *money politics* ibarat syair lagu yang pernah dipopulerkan oleh Diana Nasution: dibenci, tapi juga dirindukan (Benci tapi Rindu).

DAFTAR PUSTAKA

- Abhan, dkk, (2017), *Pasangan Calon Melawan Kolom Kosong (Potret Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2017*.CV. Rafi Sarana Perkasa,Semarang.
- Ali, Achmad (1996), *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Chandra Pratama, Jakarta.
- Ali, Achmad (1998), *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, PT. Yasrif Watampone, Jakarta.
- Anggraini, Titi (2011), *Menata Kembali Pengaturan Pemilu Kada*, Perludem, Jakarta.
- Asdi, Endang Daruni (1995), *Imperatif Kategoris Dalam Filsafat Moral Immanuel Kant*, Artikel dalam Jurnal Filsafat, 23 Nopember 1995, Yogyakarta, hlm. 10-12.
- Assiddiqie, Jimly (2010), *Penegakan Hukum*, Makalah, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Dirdjosisworo, Soedjono (2010), *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Husen, Harun (2014), *Pemilu Indonesia (Fakta, Angka, Analisis, dan Studi Banding)*, Perludem, 2014.
- Rafsanjani, Ahmad (2010), *Korupsi dan Moralitas Pemimpin*, Opini dalam Harian Pikiran Rakyat, Edisi 10 Desember 2010.
- Sardini, Nur Hidayat (2011), *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu Di Indonesia*, Fajar Media Press, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono (1981), *Fungsi Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung.
- Soekanto, Soerjono (1986), *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum*, Alumni, Bandung.

Dokumen (Hukum)

- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- Putusan Pengadilan Negeri Palu Nomor: 14/Pid.B/2019/PN Pal (Pemilu), serta dikuatkan dengan putusan banding oleh Pengadilan Tinggi Sulawesi Tengah (Putusan PT Nomor: 71/Pid.Sus/2019/PT PAL).
- Data Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu Tahun 2019, Bawaslu RI, Jakarta.
- Data Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu 2019, Bawaslu Sulteng, Palu.
- Berita Hukum Online, Selasa, 22 April 2014, *Kasus Pidana Pemilu di Polri Didominasi Politik Uang*, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt53563f475f480/kasus-pidana-pemilu-di-polri-didominasi-politik-uang/>
- <http://rumahpemilu.org/perludem-rekomendasikan-perbaikan-penegakan-hukum-pidana-pemilu/>.

EVALUASI REKRUTMEN PENGAWAS TEMPAT PEMUNGUTAN SUARA (PTPS) DALAM PEMILU SERENTAK 2019

Faisal Andri Mahrawa

*Dosen Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Sumatera Utara (USU), Medan, Sumatera Utara, Indonesia
faisal.mahrawa@gmail.com*

Irfan Prayogi

*Alumni Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sumatera
Utara, Medan, Sumatera Utara, Indonesia
irfanprayogi44@yahoo.com*

Abstract

This paper is intended to examine the recruitment pattern carried out by Bawaslu to bring PTPS to the 2019 Simultaneous Elections. The research location was conducted in two regions namely Sunggal District and Percut Sei Tuan District, Deliserdang Regency. By understanding various aspects ranging from the regulatory side to the technical implementation of recruitment, found various obstacles that resulted in the quality of PTPS, ranging from age limits, educational boundaries, community enthusiasm to regional factors that cause PTPS presented less professional. Using the descriptive-analysis method, data sources were collected through interviews and literature studies related to the PTPS recruitment process. As an evaluation and recommendation, this paper reviews several aspects, namely regulation, promotion and outreach, provision of intensive supervision functions, and transparency of recruitment to be considered in welcoming the next election

Keywords: *bawaslu, evaluation, ptps, recruitment*

Abstrak

Tulisan ini dimaksudkan untuk mengkaji pola rekrutmen yang dilakukan Bawaslu untuk menghadirkan PTPS pada Pemilu Serentak 2019. Adapun lokasi penelitian dilakukan di dua daerah yakni Kecamatan Sunggal dan Kecamatan Percut Sei Tuan, Kabupaten Deliserdang. Dengan memahami berbagai aspek mulai dari sisi regulasi hingga teknis pelaksanaan rekrutmen, ditemukan berbagai kendala yang berakibat pada kualitas PTPS, mulai dari batas usia, batas pendidikan, antusiasme masyarakat hingga faktor wilayah yang menyebabkan PTPS yang dihadirkan kurang profesional. Menggunakan metode analisis-deskriptif, sumber data dikumpulkan melalui proses wawancara dan studi literatur terkait dengan proses rekrutmen PTPS. Sebagai evaluasi dan rekomendesi, tulisan ini meninjau beberapa aspek yakni regulasi, promosi dan sosialisasi, pembekalan fungsi pengawasan intensif, dan transparansi rekrutmen untuk diperhatikan dalam menyambut pemilu berikutnya.

Kata Kunci : bawaslu, evaluasi, pts, rekrutmen

1. Pendahuluan

Institusi pengawas Pemilu menjadi solusi yang dianggap tepat menangani permasalahan ini. Sebagai wujud kongkritnya, dalam UU No. 17 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum kedudukan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) di perkuat dan diperjelas secara fungsi dan tugas sebagai penyelenggara Pemilu.¹ Bawaslu untuk pertama kali dalam sejarah memiliki kewenangan mengawasi TPS dengan membentuk Pengawas Tempat Pemungutan Suara yang selajutnya disebut PTPS. Pilkada Serentak 2018 dan Pemilu Serentak 2019 menjadi pesta demokrasi yang melibatkan PTPS dalam

mengawasi jalannya pemungutan suara hingga penghitungan suara.

PTPS memiliki kewajiban melaporkan hasil pengawasan dalam pemungutan suara kepada Panwascam melalui Panwaslu Desa/kelurahan. Selain itu, PTPS berwenang untuk menyampaikan keberatam atas dugaan pelanggaran,kesalahan, penyimpangan admistrasi, dan menerima berita acara dalam penghitungan suara dengan rentang waktu selama persiapan, pelaksanaan, hingga pergerakan hasil penghitungan suara dari TPS ke PPS (UU No 17 tahun 2017: Pasal 114-116). Dengan demikian PTPS memiliki peran yang sangat strategis dalam menjaga dan mengawasi proses Pemilu agar berjalan dengan jujur dan mengedepankan asas keadilan dalam pemilu.

Sebagai formatur baru dalam kepemiluan skala nasional, otomatis kehadiran PTPS sangat membantu

¹ Dalam UU No 7 Tahun 2017 disebutkan bahwa Badan Pengawas Pemilu Tingkat KabupatenKota telah bersifat tetap. Setidaknya ada 11 kewenangan yang melekat yang diamanahkan oleh Undang-Undang tersebut.

melakukan *monitoring* secara lebih efektif dengan jumlah yang sama dengan jumlah TPS yang ada.² Sebelumnya dalam UU No 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu, Bawaslu di tingkatan akar rumput membawahi Pengawas Pemilu Lapangan yang hanya bertugas mengawasi, merekomendasi, meneruskan, dan menyampaikan temuan kepada Panwascam dalam hal pelanggaran Pemilu. Hal tersebut berbeda dengan wewenang yang diamatkan oleh UU No. 7 tahun 2017, di mana Pengawas dalam tatanan akar rumput yakni PTPS sebagaimana pasal 115 boleh menyampaikan keberatan dalam hal ditemukannya dugaan pelanggaran, kesalahan dan/ atau penyimpangan administrasi pemungutan dan penghitungan suara langsung di TPS, bahkan Pengawas TPS bisa merekomendasikan agar dilakukan pemungutan suara ulang (PSU) di TPS yang bersangkutan (Rudia 24 Maret 2019).

Tetapi pada kenyataannya, kinerja PTPS masih belum efektif dalam menjalankan fungsinya dan terkesan hanya sebagai pelengkap Pemilu disamping kewenangannya yang strategis. Pola rekrutmen PTPS menjadi salah satu faktor permasalahannya. Sebagaimana diketahui, dalam pasal 106 UU No 17 Tahun 2017 PTPS dibentuk oleh Panitia Pengawas Kecamatan (Panwascam) dengan memperhatikan masukan Panwaslu Kelurahan/Desa. Adapun syarat yang ditetapkan untuk menjadi seorang PTPS secara teknis yakni minimal berusia

25 tahun, berpendidikan paling rendah SMA/Sederajat. Selain itu, calon PTPS harus memiliki kemampuan dan keahlian yang berkaitan dengan Penyelenggaraan Pemilu, ketatanegaraan, kepartaian, dan Pengawasan Pemilu.

Sebagai catatan, banyak Panwascam di daerah yang mengalami kesulitan dalam rangka merekrut PTPS terutama di daerah Pedesaan dan Pesisir yang diakibatkan persyaratan usia dan batas minimal pendidikan. Artinya, sulit mendapatkan PTPS yang sesuai dengan kualifikasi sebagaimana yang ditentukan oleh regulasi perundang-undangan. Adapun PTPS dibentuk paling lambat 23 hari sebelum pemungutan suara dan dibubarkan paling lambat tujuh hari setelah hari pemungutan suara oleh Panitia Pengawas Kecamatan (Panwascam). Dalam surat edaran Bawaslu terkait pembentukan PTPS, tercatat Panwascam hanya memiliki waktu satu bulan dalam proses pelaksanaan rekrutmen, terhitung dari pengumuman pendaftaran hingga pelantikan dan Bimbingan teknis (Bawaslu.go.id: 2019).

Dikutip dari berbagai laman berita, persyaratan usia dan tingkat pendidikan sangat mendominasi kendala yang dihadapi Panwascam untuk melakukan perekrutan. Ini juga diakui oleh Ketua Bawaslu RI dalam Rapat Dengar Pendapat bersama Komisi II DPR RI. Permasalahannya adalah dengan usia yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang, seseorang pasti sudah mapan dengan pekerjaannya. Disamping juga menutup peluang kepada mahasiswa dan muda-mudi untuk berkontribusi dalam proses pengawasan pemilu akibat batasan usia yang terpaut tinggi.

Tidak dinafikkan bahwa dalam proses

² Dihimpun dari Website kpu.go.id : jumlah TPS se Indonesia sebesar 809.500 unit.

perekrutan terjadi persaingan antara KPPS, Linmas, Saksi partai politik dan Caleg, serta PTPS itu sendiri. Tentu masyarakat memiliki pertimbangan tersendiri untuk memilih melibatkan diri dalam gelaran pemilu pada porsi yang mana, mulai dari pertimbangan pendapatan, beban tugas dan fungsi hingga kompetensi.

Dengan pola rekrutmen yang terkesan terburu-buru, keterbatasan sumber daya manusia, beban kerja PTPS yang cukup berat dan ditambah dengan persyaratan teknis yang sulit diterapkan, menyebabkan kinerja Bawaslu terhambat dan dalam beberapa kasus malah terbukti melakukan pelanggaran kode etik. Rekrutmen yang seharusnya menghasilkan petugas PTPS yang handal, berkompentensi, dan netral malah hanya menghasilkan PTPS dengan kualitas apa adanya. Bahkan di banyak kasus, Panwascam harus melakukan 'jemput bola' agar kuota PTPS terpenuhi dan berimbang pada kualitas pengawasan pada tingkatan bawah.

Sementara Bawaslu sebagai lembaga pelaksana Undang-Undang Pemilu tidak bisa melakukan banyak inovasi dalam hal perekrutan serta terpaku pada mekanisme yang sudah diatur. Hasilnya, mereka yang menjadi petugas PTPS banyak yang tidak memahami teknis pemungutan suara. Problemnya, PTPS sebagai ujung tombak pengawasan Pemilu hanya diberikan sekali Bimtek pasca dilantik sebagai petugas PTPS yang berimbahs pada pengetahuan teknis pemilu. KIPP mencatat bahwa kehadiran PTPS ternyata tidak mengurangi berbagai pelanggaran dan penyimpangan dalam proses pungut hitung, sebagaimana yang diakui oleh Bawaslu sendiri. Sehingga

menurut KIPP Bawaslu perlu melakukan evaluasi terhadap kinerja PTPS yang belum mampu meningkatkan kualitas pelaksanaan pungut hitung suara di TPS.

2. Metode Penelitian

Tipe penelitian ini adalah kualitatif-deskriptif. Dalam penelitian ini, informan diarahkan untuk dapat menggambarkan/menceritakan secara rinci permasalahan dalam rekrutmen penyelenggara pengawas pemilu di tingkat bawah yakni PTPS serta berbagai persoalan yang melingkupinya, termasuk faktor-faktor internal maupun eksternal yang mendukung maupun menghambat kinerja mereka. Penelitian ini juga mempertimbangkan peran subyektif dari setiap informan dalam memperoleh informasi. Dengan kata lain, sisi "emic" lebih ditonjolkan dengan mendeskripsikan informasi yang diperoleh berdasarkan pada pernyataan, pola pikir dan interpretasi informan sehingga akan dapat diungkap data tersembunyi.

Penelitian ini dilakukan di dua kecamatan yang ada di Kabupaten Deliserdang, Sumatera Utara yakni Kecamatan Percut Sei Tuan dan Kecamatan Sunggal. Pemilihan lokasi dianggap menarik sebab kedua Kecamatan tersebut memiliki jumlah TPS yang banyak, masing-masing 814 dan 1250 TPS. Selain itu, kondisi sosial-ekonomi masyarakat yang beragam baik dari sisi tingkat pendidikan hingga mata pencaharian akan berpengaruh terhadap proses rekrutmen PTPS yang ada di kedua kecamatan tersebut.

Studi literatur juga menjadi kerangka acuan sebagai bahan komparasi dalam perspektif ilmu politik. Sumber data dari pemberitaan dari media cetak maupun

elektronik sangat membantu dalam usaha mencari jejak informasi mengenai PTPS. Adapun dalam penelitian ini penulis berusaha menelusuri perjalanan pembentukan PTPS mulai dari tahap perekrutan sampai pembubaran dengan melihat setiap permasalahan yang hadir.

3. Perspektif Teori

Joan E. Pynes dalam bukunya *Human Research Management for Public & Non Profit Organization* menyatakan, — *Recruitment is the process of attracting qualified candidates to apply for vacant positions within an organization*. Rekrutmen SDM merupakan sebuah proses dalam menarik calon-calon yang memiliki kualifikasi untuk masuk ke posisi di dalam organisasi. Sedangkan R Wayne Mondy perekrutan adalah proses menarik orang – orang pada waktu yang tepat, dalam jumlah yang cukup, dan dengan persyaratan yang layak, untuk mengisi lowongan dalam organisasi. Berdasarkan pendapat diatas dapat dikatakan bahwa rekrutmen SDM adalah upaya dalam menarik calon SDM yang memenuhi kualifikasi atau persyaratan yang telah ditentukan untuk menempati posisi tertentu dalam sebuah organisasi.

Rekrutmen merupakan proses yang dilakukan perorangan, organisasi, lembaga, dan perusahaan untuk menarik atau mencari pekerja dalam jumlah dan waktu tertentu guna membantu menjalankan sebuah proses untuk mencapai tujuannya. Rekrutmen juga merupakan sebuah langkah awal organisasi untuk menjaring anggota yang berkualitas dan sesuai dengan kebutuhan organisasi tersebut. Artinya rekrutmen merupakan sebuah proses untuk mencari karyawan

atau anggota yang berkualitas dan ahli di bidangnya.

Armstrong (2014) menjelaskan rekrutmen SDM merupakan salah satu bagian dari proses mengelola SDM mulai dari menentukan kebutuhan kerja hingga hubungan dan pelayanan karyawan. Rekrutmen SDM berfungsi untuk mengenali calon SDM yang memenuhi standar kualifikasi yang dibutuhkan dan menariknya menjadi SDM dalam sebuah organisasi.

Menurut R Wayne Mondy, salah satu tahapan yang penting dalam proses rekrutmen adalah perencanaan SDM yang dibutuhkan baik secara kuantitas atau kualitas dalam sebuah perusahaan atau organisasi. Kebutuhan ini didasarkan atas alternatif – alternatif evaluasi dari penarikan karyawan yang ada. Jika terdapat evaluasi dalam penarikan karyawan yang ada maka perekrutan akan dimulai dilakukan. Permintaan rekrutmen SDM akan dimulai dengan manajer mengeluarkan permintaan karyawan (*employee requisition*) berupa dokumen yang merinci nama pekerjaan, departemen, tanggal karyawan dibutuhkan kerja, dan selainnya.

Setelah menyusun kebutuhan akan kuantitas dan kualitas SDM, langkah berikutnya mencari sumber-sumber calon karyawan yang memenuhi syarat yang telah ditetapkan. Sumber calon karyawan ada 2, yaitu dalam perusahaan (sumber internal), di luar perusahaan (sumber eksternal). Perekrutan eksternal diperlukan untuk mengisi pekerjaan tingkat pemula (*entry level*), mendapatkan keterampilan ketrampilan yang belum dimiliki SDM yang ada, dan memperoleh SDM dengan latar belakang yang berbeda untuk menciptakan keragaman ide.

Proses rekrutmen atau penyeleksian harus dilakukan sebaik mungkin agar tidak terjadi kesalahan dalam menerima dan menempatkan tenaga kerja, hal ini harus dilakukan dengan baik dan teliti untuk menghindari pekerja yang tidak dapat memenuhi target yang telah ditetapkan oleh perusahaan. Pendapat lain mengungkapkan bahwa rekrutmen adalah proses untuk menjaring para pelamar kerja yang mempunyai spesifikasi tertentu, yang memenuhi syarat sebagai pekerja dalam perusahaan, badan atau lembaga seperti diungkapkan pendapat ahli di bawah ini:

“Successful human resource planning is designed to identify an organization’s human needs. Once this needs are known, an organization will want to do something about meeting them. The next step, then, in the staffing function—assuming, of course, that demand for certain skills, knowledge, and abilities is greater than the current supply—is recruiting” (Decenzo & Robbins, 1999:156)

4. Hasil dan Pembahasan

Pemilu 17 April 2019 dikatakan sebagai pemilu yang paling rumit dan menakutkan di dunia karena skalanya yang besar dan dilaksanakan dalam satu hari saja. Dengan jumlah pemilih sebanyak 193 juta orang, Indonesia berhasil memadukan antara pemilihan legislatif (Pileg) dan pemilihan presiden (Pilpres). Pemungutan suara dilaksanakan pada 809.500 tempat pemungutan suara (TPS), di mana setiap TPS melayani sekitar 200 hingga 300 orang/DPT pada saat hari pencoblosan (Jawapos, 2018). Artinya, jumlah TPS meningkat dari Pemilu 2014

yang hanya berjumlah 500.000 dengan melayani 400 orang per TPS-nya. Efisiensi di TPS inilah yang menjadi salah satu kunci keberhasilan terlaksananya pemilu di Indonesia.

Selain itu, yang unik dalam pemilu di Indonesia adalah dilaksanakan secara manual yakni mencoblos dan dihitung pula secara manual berjenjang. Sementara partisipasi pada pemilu serentak 2019 melampaui angka persentase yang ditargetkan yaitu mencapai 81 persen. Angka partisipasi ini naik dari pemilu 2014 dengan 70 persen partisipasi untuk pemilihan presiden dan 75 persen untuk pemilihan legislatif (KPU.go.id, 2019).

Mengingat betapa kompleksnya Pemilu Serentak 2019 baik secara substansial maupun prosedural, mengharuskan diadakannya Pengawasan pemilu ditingkatan yang paling bawah. Kehadiran PTPS sebagai ujung tombak pengawasan Pemilu dibawah Bawaslu menjadi satu solusi agar pemilu berjalan dengan efektif, berkeadilan dan berintegritas. Data Bawaslu menunjukkan dari sekian banyak pelanggaran pidana pemilu mulai dari netralitas aparat dan birokrat negara, kampanye, penggunaan fasilitas negara, dan lain sebagainya, ada satu yang paling mendominasi yakni politik uang dengan 23 putusan inkrah. Tentu angka ini tidak sebanyak pada kenyataan di lapangan terkait intrik politik uang yang dampaknya langsung dirasakan oleh masyarakat pemilih yang ada di bawah.

Politik uang sudah terkonfirmasi sebagai rahasia umum masyarakat di tingkatan bawah untuk memengaruhi pilihan dalam gelaran pesta demokrasi. Ini sebagai alasan mengapa PTPS begitu relevan sebagai ujung tombak pengawasan

selama gelaran pesta demokrasi di wilayah akar rumput, selain daripada fungsi pengawasan langsung di TPS dan pengawasan administrasi lainnya.

4.1 Ideal menjadi seorang Pengawas TPS

Menurut Stoner dan Freeman (1989: 556) yang dikutip oleh Wasistiono dan Yonatan (2009), dikatakan bahwa pengawasan merupakan proses untuk menjamin suatu kegiatan sesuai dengan rencana kegiatan. Sedangkan Koontz (1994) berpendapat bahwa pengawasan adalah pengukuran dan tindakan atas kinerja yang berguna untuk meyakinkan organisasi secara obyektif dan merencanakan suatu cara dalam mencapai tujuan organisasi.

Tentu dalam konteks pemilu pengawasan merupakan usaha yang dilakukan demi terciptanya keadilan dalam pemilu. Dalam Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan, pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali. Sesuai ketentuan tersebut, "adil" merupakan salah satu asas penyelenggaraan pemilu. Oleh karena itu, asas tersebut haruslah menjiwai sistem pemilu yang terdiri dari hukum pemilu (*electoral law*) maupun proses penyelenggaraan pemilu (*electoral process*). Yang dimaksud dengan pengawasan pemilu adalah kegiatan mengamati, mengkaji, memeriksa, dan menilai proses penyelenggaraan pemilu sesuai peraturan perundang-undangan (dikutip dari Perbawaslu No. 2 Tahun 2015).

Pengawasan pemilu bertujuan memastikan terselenggaranya pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia,

jujur, adil, dan berkualitas, serta dilaksanakannya peraturan perundang-undangan mengenai pemilu secara menyeluruh; mewujudkan pemilu yang demokratis; dan menegakkan integritas, kredibilitas penyelenggara, transparansi penyelenggaraan dan akuntabilitas hasil pemilu.

Dalam kerangka itu kemudian keadilan pemilu dapat terwujud yang mencakup sarana dan mekanisme serta mengandung tiga elemen, yaitu pencegahan terhadap sengketa pemilu (*prevention of electoral disputes*), penyelesaian terhadap sengketa pemilu (*resolution of electoral disputes*), dan alternatif penyelesaian sengketa pemilu di luar mekanisme yang ada (*alternative of electoral disputes*). (Ayoeb & Ellis, 2010). Di pundak PTPS lah fungsi pengawasan dan pencegahan yang paling mendasar berjalan dan PTPS musti memiliki kapasitas mumpuni dalam mengemban tugasnya sebagai ujung tombak pengawasan dalam pemilu di Indonesia.

Secara garis besar ada 6 poin ruang lingkup tugas PTPS, 1) pengawasan sebelum pemungutan suara; 2) pengawasan persiapan pemungutan suara; 3) pengawasan pemungutan suara; 4) pengawasan proses pemungutan suara; 5) pengawasan penghitungan surat suara, dan; 6) pemungutan suara ulang dan penghitungan ulang surat suara. Seorang PTPS yang ideal harus mengetahui sekaligus melaksanakan tugas tersebut dengan penuh integritas dan profesional. PTPS diwajibkan melakukan fungsi koordinasi dengan KPPS sekaligus melakukan pengawasan terhadap KPPS itu sendiri. Jadi tidak hanya melakukan fungsi pengawasan kepada partai peserta pemilu dan calon legislatif, tetapi juga melakukan

pengawasan kepada penyelenggara di bawah KPU.

Tidak berhenti hanya disitu, PTPS juga musti memahami administrasi pemungutan suara pada saat hari pemungutan suara, mulai dari pemeriksaan TPS, pemasangan salinan daftar pemilih dan daftar calon, pengawasan saksi, hingga pengawasan penyampaian salinan DPT, DPTb kepada saksi peserta pemilu dan PTPS. Fungsi-fungsi tersebut tentu bukan tugas yang sederhana. Seorang PTPS harus mengetahui secara detail sekaligus berani mempraktekkan tugasnya bila ada kesalahan atau pelanggaran yang dilakukan baik oleh penyelenggara pemilu maupun peserta pemilu.

4.2 Kendala dalam Proses Rekrutmen PTPS

Kompleksitas tugas dan fungsi pengawasan yang dilimpahkan kepada PTPS inilah yang membuat masyarakat ragu untuk terlibat menjadi seorang pengawas pemilu pada level paling bawah tersebut. Kenyataan bahwa PTPS dibutuhkan dalam upaya mewujudkan Pemilu berintegritas dan berkeadilan mengaami kendala, mulai dari proses rekrutmen, implementasi tugas pokok dan fungsi, hingga kapasitas PTPS.

Bila dibandingkan dengan Pemilu 2014 jumlah pelanggaran Pemilu Serentak 2019 mengalami kenaikan. Bawaslu mencatat ada 15.052 jumlah pelanggaran Pemilu. Jumlah ini hampir 50% naik dari pemilu sebelumnya yang tercatat hanya 10.754 jumlah pelanggaran. Setidaknya ada dua hal yang membuat catatan pelanggaran Pemilu begitu tinggi yakni pengawasan yang ketat sehingga lebih banyak pelanggaran yang terpantau

dan dilaporkan, dan yang kedua peserta Pemilu yang masih tidak taat terhadap peraturan kampanye.

Dalam artian, pada Pemilu 2019, Bawaslu dan jajaran dibawahnya berhasil menaikkan fungsi penindakan terhadap pelanggaran pemilu. Tetapi musti diingat bahwa, Bawaslu RI hingga pada tingkatan PTPS tidak hanya berkutat pada fungsi penindakan dan peradilan saja, namun juga pada fungsi pencegahan. Setelah dikonfirmasi, banyak petugas PTPS yang tidak memahami fungsi pencegahan tersebut. Dan walaupun petugas PTPS paham, banyak diantara mereka yang enggan melakukannya dengan alasan kekerabatan dan kedaerahan.³

Kualitas petugas pengawas Pemilu yang terkesan apa adanya tersebut merupakan cerminan betapa proses rekrutmen tidak berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Regulasi menjadi permasalahan yang dominan, dan Bawaslu sebagai lembaga pelaksana Undang-Undang harus taat dengan apa yang sudah ditetapkan. Rekrutmen yang berlangsung singkat dan minimnya antusiasme masyarakat menjadikan kualitas PTPS terkesan apa adanya.

Ini yang dialami oleh Panwascam di Kecamatan Sunggal dan Kecamatan Percut Sei Tuan. Dengan jumlah TPS yang besar dengan masing-masing jumlah 814 dan 1250 TPS mengharuskan mereka bekerja ekstra untuk memenuhi kuota PTPS yang besarnya sebanding dengan jumlah TPS yang ada. Harus disadari bahwa keadaan ini akibat antusiasme masyarakat yang masih minim.

³ Dikonfirmasi dari beberapa petugas PTPS dan Panwascam Kecamatan Sunggal dan Percut Sei Tuan

Hal ini dikonfirmasi Panwascam Kecamatan Sunggal dan Percut Sei Tuan, Kabupaten Deliserdang. Mereka kompak menyatakan, masyarakat punya beberapa alasan untuk menolak menjadi PTPS dan lebih memilih menjadi KPPS. Masyarakat takut akan sistem kerja yang rumit dan mengancam keselamatan mereka. Masyarakat berasumsi menjadi PTPS berarti melaporkan segala tindak kecurangan yang ada di sekitar. Artinya, permasalahan pertama yang muncul berkenaan dengan Sumber Daya Manusia yang terbatas.

Mereka mengakui proses perekrutan yang ideal tidak dapat dilakukan sebab di pengalaman Pemilu Serentak 2019 silam mereka hanya mendapatkan satu orang pendaftar di satu TPS, yang artinya tidak ada proses seleksi ketat didalamnya. Panwascam bahkan harus menempatkan seorang PTPS di TPS yang bukan menjadi tempat ia mencoblos. Hal ini dikarenakan ada TPS yang tidak punya wakil yang mendaftar sebagai PTPS, dan ada pula dalam satu TPS jumlah yang mendaftar lebih dari satu.

Maka jumlah yang lebih dari satu tersebut kemudian diterima oleh Panwascam untuk menutupi TPS yang tidak memiliki PTPS. Permasalahan yang muncul saat kondisi ini terjadi adalah PTPS yang DPT-nya berada di TPS lain akan kesulitan menyalurkan hak suaranya, sebab PTPS bekerja penuh mengawasi TPS dari mulai persiapan, pemungutan hingga penghitungan suara. Sedangkan KPU tidak memiliki regulasi tentang pindah memilih (A5) antar desa/kelurahan. Pada akhirnya perekrutan PTPS tidak berjalan profesional bahkan dalam beberapa kasus terkesan bersifat patronase.

Permasalahan kedua terkait rekrutmen PTPS yang sangat singkat dan menyebabkan persiapan terhadap PTPS menjadi terbatas. Sebagaimana diketahui, rekrutmen PTPS dimulai dari proses pendaftaran selama 4 hari, dilanjutkan dengan seleksi berkas selama sekitar 3 minggu sebelum 23 hari menuju hari pemungutan suara, dan pengumuman lolos 5 hari sebelum 23 hari masa pencoblosan. Setelah Panwascam selesai melakukan perekrutan, dilanjutkan dengan pelantikan dan Bimbingan Teknis yang hanya dilakukan dalam waktu sehari oleh Panwascam setempat.

Selanjutnya, wilayah yang luas dan jumlah TPS yang banyak menjadi tantangan tersendiri. Untuk Kecamatan Percut Sei Tuan Luas wilayahnya yakni 190,79 Km² dengan DPT 229.979 orang, dan luas wilayah Kecamatan Sunggal sebesar 92,52 Km² dengan DPT 177.187 orang. Keduanya terbesar di Kabupaten Deliserdang baik secara luas geografis maupun jumlah penduduk dan DPT dengan latar belakang mata pencaharian mayoritas Pekerja/buruh, petani, pedagang dan nelayan. Luasnya wilayah ini sangat memengaruhi performa Panwascam dalam merekrut PTPS. Pasalnya, waktu yang disediakan untuk melakukan perekrutan terlampau singkat apabila dibandingkan dengan jangkauan daerah dan jumlah PTPS yang harus dihadirkan pada masing-masing TPS.

Dikonfirmasi oleh Panwascam kedua Kecamatan, jumlah penduduk yang besar tidak kompatibel dengan ketersediaan SDM yang sesuai dengan persyaratan perekrutan PTPS. Diakui bahwa antusiasme banyak datang dari kalangan muda mahasiswa/mahasiswi,

tetapi karena alasan usia mereka tidak bisa mendaftar sebagai PTPS. Rata-rata mereka yang secara usia memenuhi syarat sudah memiliki rutinitas dan mapan bekerja sehingga tidak tertarik untuk menjadi PTPS, dan lebih memilih menjadi KPPS karena waktu kerja yang singkat, mekanisme kerja yang simpel dan sudah terbiasa serta bekerja secara berkelompok.

Mau tidak mau Panwascam tidak melakukan fungsi rekrutmen secara efisien dan tanpa proses ketak untuk mendapatkan SDM yang unggul di bidang pengawasan dan kepemiluan. Hal ini menjadi problematis apabila dihadapkan dengan pembekalan pengetahuan seputar pengawasan yang dikemas didalam Bimbingan Teknis (Bimtek) yang hanya dilakukan sehari pasca pelantikan. Bagaimana mungkin Panwascam dalam waktu sehari bisa secara efektif membekali pengetahuan dan sikap independensi PTPS dalam waktu sehari? Dengan latar belakang pendidikan yang berbeda-beda, diakui bahwa kapasitas PTPS sangat jauh dari yang diharapkan. Bimbingan teknis menjadi semacam seremonial saja. Padahal seorang PTPS tidak cukup hanya dibekali pengetahuan seputar pengawasan dalam Pemilu, lebih jauh lagi, PTPS membutuhkan pendampingan psikologis dan pola komunikasi yang sesuai untuk menunjang kinerja pengawasan di lapangan.

Sebab PTPS akan berhadapan dengan berbagai dinamika baik intrik kecurangan maupun kesalahan di TPS. Hal ini dibutuhkan agar PTPS mampu secara cakap dan meyakinkan menyampaikan kepada Petugas TPS, peserta Pemilu maupun masyarakat bahwa terjadi kesalahan/pelanggaran di

tingkat TPS. Banyak kejadian kesalahan dan pelanggaran hanya diselesaikan dengan cara-cara musyawarah di tingkat TPS. Ada dua kemungkinan, yang pertama seorang PTPS tidak tahu apakah satu kejadian di TPS termasuk kesalahan/pelanggaran atau bukan. Dan yang kedua, walaupun PTPS melihat itu adalah sebuah kesalahan, ia tidak berani melakukan upaya penindakan langsung, sebab secara psikologis seorang PTPS tidak memiliki keberanian untuk mengungkapkan bahwa telah terjadi kesalahan/kecurangan di TPS tersebut.

Kendala-kendala di lapangan mau tidak mau menghasilkan PTPS tidak bekerja secara maksimal. Dari hasil temuan, terbukti sebagian PTPS yang dihasilkan memiliki integritas dan kapasitas yang lemah dan malah menimbulkan permasalahan seperti:

1. Netralitas dan sikap independensi. Hasil temuan di lapangan, dan dikonfirmasi oleh beberapa petugas PTPS sendiri, sebagian dari mereka terlibat menjadi tim sukses salah satu Caleg tertentu baik melalui pola patronase maupun kekerabatan.
2. Pengetahuan yang lemah mengenai Tugas Pokok dan Fungsi dan tidak memahami jenis pelanggaran pemilu dan mekanisme pencegahan.

4.3 Rekrutmen dan Kompensasi PTPS

Kompensasi adalah salah satu cara untuk meningkatkan produktifitas kerja, motivasi kerja, prestasi kerja dan kepuasan kerja seorang petugas PTPS. Sebagaimana kita ketahui penetapan kompensasi adalah salah satu diantara fungsi operasional manajemen personalia instansi yang sangat penting. Oleh

karena itu kompensasi harus mempunyai dasar yang logis, rasional dan dapat dipertahankan karena hal ini menyangkut faktor yang mempengaruhi emosional dari sudut pandang petugas PTPS.

Pemberian kompensasi bukan hanya dapat memotivasi atau mendorong seseorang untuk menjadi pekerja/petugas, tetapi juga karena kompensasi yang diberikan akan mempengaruhi semangat dan kegairahan kerja. Kebutuhan akan pendapatan dan keinginan mereka perlu diperlakukan secara wajar oleh negara yang membuat program kompensasi menjadi vital bagi departemen sumber daya manusia. Setelah PTPS bekerja dan memberikan kontribusi yang strategis bagi instansi, maka sudah selayaknya instansi tersebut memberikan suatu imbalan bentuk kompensasi.

Setelah ditelisik, baik melalui Panwascam maupun petugas PTPS, minimalnya kinerja dan antusiasme masyarakat untuk menjadi petugas PTPS dikarenakan kompensasi yang tidak sesuai dengan beban kerja. Diketahui honorarium PTPS sejumlah 600 ribu rupiah. Beberapa petugas PTPS menyebutkan menjadi PTPS hanya dihitung sebagai kerja sampingan saja. Integritas dan independensi menjadi nomor dua yang bisa ditawarkan.

4. Evaluasi Pola Rekrutmen PTPS dan Upaya yang bisa dilakukan

Di atas telah diuraikan permasalahan dan kendala yang dihadapi Panwascam dan dampaknya terhadap PTPS terkait dengan rekrutmen yang dilakukan. Berdasarkan persoalan, ada beberapa poin yang menjadi bahan evaluasi dalam hal pola rekrutmen PTPS.

1. Secara regulasi, UU 7/2017 tentang Pemilu tidak memberikan kesempatan yang luas kepada setiap warga negara yang sudah dapat memilih dalam Pemilu 2019 dengan adanya ambang batas usia. Tidak dipungkiri bahwa setiap daerah memiliki keunikan dan sumber daya terbatas mejadi fakta yang tidak dapat dihindari. Juga terkait masa rekrutmen yang lebih diperpanjang, mengingat PTPS adalah perangkat baru dalam kepemiluan nasional.
2. Promosi dan Sosialisasi terkait kelembagaan Bawaslu, peran Bawaslu dan hadirnya PTPS pada setiap TPS. Banyak masyarakat yang belum mengetahui adanya PTPS. Sosialisasi Bawaslu ke masyarakat sangat penting dan berdampak terhadap proses rekrutmen. Selama ini mungkin Bawaslu banyak melakukan sosialisasi ke kampus-kampus. Dalam upaya menaikkan eforia dan antusiasme masyarakat untuk menjadi bagian pengawas kepemiluan, Bawaslu musti turun dan menyapa langsung masarakat.
3. Pembekalan Fungsi Pengawasan yang dikemas dalam Bimbingan Teknis (Bimtek). Ini menjadi persoalan sebab PTPS menjalankan fungsi pengawasan, penindakan dan pencegahan, tetapi hanya diberikan satu kali sesi bimbingan.
4. Proses rekrutmen yang tidak dilakukan secara terbuka dengan tahapan-tahapan yang jelas. Proses rekrutmen justru memberikan celah nepotisme dan memungkinkan ketidakmandirian para PTPS dalam bertugas karena masih bergantung pada rekomendasi. Sebagaimana diketahui Panwascam

untuk menunjang kinerja harus berkoordinasi dengan perangkat desa dan tokoh masyarakat agar kuota terpenuhi. Dampaknya, independensi dan integritas kalah dengan asas hutang budi karena telah diberikan akses menjadi PTPS.

Berdasarkan persoalan di atas, maka dapat disusun beberapa rekomendasi berikut sebagai upaya yang dapat dilakukan.

1. Dalam tahapan rekrutmen tersebut diadakan tahapan sosialisasi sebelum tahapan pengumuman pendaftaran. Masa sosialisasi ini dilakukan 2-3 bulan sebelum dimulainya tahapan. Untuk itu Bawaslu Kab/kota harus menyediakan anggaran sosialisasi untuk turun secara langsung ke masyarakat.
2. Upaya penyebarluasan informasi tentang rekrutmen dan mempersiapkan calon- calon yang kompeten dapat melibatkan organisasi masyarakat, tokoh agama, perguruan tinggi, LSM dan para penggiat demokrasi lainnya.
3. Memperingan syarat calon PTPS. Beberapa persyaratan yang perlu ditinjau ulang antara lain, syarat usia yang semula paling rendah 25 tahun diubah menjadi minimal 18 tahun. Selain itu adalah tingkat pendidikan, karena di beberapa daerah terpencil masih sulit ditemukan tingkat pendidikan SMA.

5. Simpulan

Pengawasan Pemilu menjadi salah satu agenda penting dalam gelaran pemilu yang diadakan secara reguler. Tak dapat dipungkiri, bahwa tindak pidana pemilu, pelanggaran administrasi hingga permasalahan independensi penyelenggara pemilu masih banyak terjadi. Hadirnya PTPS tentu sebagai wujud kongkrit agar permasalahan pemilu dapat diminimalisir baik dari sisi penyelenggara pemilu maupun peserta pemilu. Maka menghadirkan PTPS yang berkualitas menjadi urgensi agar keadilan pemilu mampu terwujud.

Dengan permasalahan yang hadir seperti yang sudah disebutkan diatas, Bawaslu mestinya harus merespon agar eksistensi pengawasan pemilu di akar rumput meningkat dan dikenal di masyarakat. Ini penting, sebab permasalahan Bawaslu yang saat ini terjadi adalah kesulitan melakukan rekrutmen PTPS diakibatkan minimnya antusiasme masyarakat disamping cara kerja pengawasan yang kurang tersosialisasi.

Kedepan, Bawaslu mesti membuka diri dengan melakukan pendekatan intensif dengan masyarakat serta bersentuhan langsung dengan mereka. Mengajak masyarakat berpartisipasi dalam pengawasan, baik secara struktural PTPS maupun secara individu.

DAFTAR PUSTAKA

- Amstrong, Michael (2006). A Handbook of Human Resource Management Practice, Edition London: Kogan Page
- Ayoeb, A & Ellis, A (Ed.). (2011). Electoral Justice: The International IDEA Handbook, International IDEA.
- Bawaslu.go.id. (2019). Hasil Pengawasan Pemilu 2019. Diakses Dari <https://www.bawaslu.go.id/id/hasil-pengawasan/pemilu-2019>
- Farisa, F. C. (2019, Mei 27). KPU Sebut Partisipasi Pemilih 2019 Capai 81 Persen. Kompas.com. Diakses Dari: <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/27/16415251/kpu-sebut-partisipasi-pemilih-pada-peilu-2019-capai-81-persen>
- Hayati, N, N. (2019, April 27). Catatan Penting atas Pemilu 2019. Kompas.com. Diakses Dari: <https://nasional.kompas.com/read/2019/04/27/17101381/catatan-penting-atas-pemilu-2019?page=all>
- Joan E Peyes. (1997). Human Resources Management Non Profit Organization.
- Kartini, D,S. (2017). Demokrasi dan Pengawasan Pemilu. Journal of Governance Volume 2. Univeristas Padjajaran, Bandung.
- Mathis, R. L. Jackson, J. H. (2011). Manajemen Sumber Daya Manusia. Selemba Empat, Jakarta
- Pradana, J. (2019, Juni 3). Sepenggal Perjalanan Kewenangan Bawaslu. Bawaslu.go.id. Diakses Dari: <https://bawaslu.go.id/id/berita/sepenggal-perjalanan-kewenangan-bawaslu>
- Pratama, A, N. ((2018, Juni 5). Perjalanan Terbentuknya Pengawas Pemilu, dari Panwaslak pada 1982 hingga Kini Bawaslu. Kompas.com. Diakses dari: <https://nasional.kompas.com/read/2018/06/05/21020331/perjalanan-terbentuknya-pengawas-pemilu-dari-panwaslak-pada-1982-hingga-kini?page=all>
- Rudia, K. (2019, Maret 24). Dicari, Pengawas TPS “Bermata Seribu”. Baliexpress.jawapos.com. Diakses Dari: <https://baliexpress.jawapos.com/read/2019/03/24/127268/dicari-pengawas-tps-bermata-seribu>
- Wawancara 20 Juli 2019. Pengawas Tempat Pemungutan Suara di Desa Bandar Klippa, Kecamatan Percut Sei Tuan, Kabupaten Deliserdang.
- Wawancara 20 Juli 2019. Pengawas Tempat Pemungutan Suara di Desa Sei Semayang, Kecamatan Sunggal, Kabupaten Deliserdang.
- Wawancara 20 Juli 2019. Pengawas Tempat Pemungutan Suara di Desa Sei Mencirim, Kecamatan Sunggal, Kabupaten Deliserdang.
- Wawancara 21 Juli 2019. Pengawas Tempat Pemungutan Suara di Desa Amplas, Kecamatan Percut Sei Tuan, Kabupaten Deliserdang.
- Wawancara 22 Juli 2019. Panitia Pengawas Kecamatan Sunggal, Kabupaten DeliSerdang, Provinsi Sumatera Utara.
- Wawancara 24 Juli 2019. Panitia Pengawas Kecamatan Percut Sei Tuan, Kabupaten Deliserdang, Provinsi Sumatera Utara.
- Winarno, B. (2012). Kebijakan Publik Teori, Proses, dan Studi Kasus. Yogyakarta: CAPS.

FRASE KATA MEMERINTAHKAN DAN MEREKOMEMENDASIKAN DALAM PUTUSAN BAWASLU TERKAIT PELANGGARAN ADMINISTRATIF PEMILU

Fauzi Heri dan Retna Elyasari

KPU Kota Bandar Lampung

Jl. P. Sebesi No. 90, Sukarame, Bandar Lampung

fauzi.heri@gmail.com

Abstract

Election Supervisory Agency Regulation Number 8 Year 2018 concerning Settlement of Election Administrative Violations has become a guideline for the Election Supervisory Agency in accepting, examining, reviewing, and deciding allegations of Election Administrative Violations. However, there are inconsistencies in the verdict draft stated in Article 55 and Article 56 where there are phrases “ordered” and “recommend”. The General Election Commission must follow up the verdict of the Election Supervisory Agency Election. The verdict of the Election Supervisory Agency contains the phrase “ordered” will not be interpreted otherwise. While the phrase “recommend” can be interpreted differently considering the word recommendation can be interpreted as a suggestion or input. This study is a normative legal research with a qualitative approach. Primary and secondary data were collected through interviews and legislation, general election books whereas the definitions of research variables obtained from dictionaries, encyclopedias and internet media. The results of this study indicates that the phrase “recommend” can be interpreted differently, therefore it has the potential for wrong execution.

Keywords: *ordered, recommend, verdict of the election supervisory agency, election administrative violation*

Abstrak

Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu menjadi pedoman Badan Pengawas Pemilu dalam menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu. Namun terdapat inkonsistensi dalam draft amar putusan yang diatur dalam Pasal 55 dan Pasal 56 dimana terdapat frase kata “memerintahkan” dan frase kata “merekomendasikan”. Komisi Pemilihan Umum wajib menindaklanjuti putusan Badan Pengawas Pemilu tersebut. Putusan yang memuat frase kata “memerintahkan” tidak akan ditafsirkan lain. Sedangkan frase kata “merekomendasikan” dapat ditafsirkan lain mengingat kata rekomendasi dapat diartikan sebagai saran atau masukan. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan kualitatif. Penulis mengumpulkan data primer dan data sekunder berupa pengumpulan wawancara dan dari peraturan perundang-undangan, buku-buku kepegiluan dan definisi terhadap variabel penelitian yang penulis dapatkan dari kamus, ensiklopedia dan media internet. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kata rekomendasi dalam amar Putusan Bawaslu dapat ditafsirkan lain sehingga berpotensi salah eksekusi.

Kata kunci: memerintahkan, merekomendasikan, putusan badan pengawas pemilu, pelanggaran administratif pemilu

1. Pendahuluan

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum memberikan kewenangan baru kepada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) berupa kewenangan membuat putusan dalam penanganan pelanggaran administratif Pemilu.

Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu mendefinisikan pelanggaran administratif dalam Pemilu terbagi menjadi dua, yaitu:

- 1) Pelanggaran Administratif Pemilu:
Perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan

- dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu.
- 2) Pelanggaran Administratif Pemilu yang terjadi secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif atau disebut Pelanggaran Pemilu TSM:
Perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu, dan/ atau Pasangan Calon, calon anggota DPR, DPD, DRRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, menjanjikan dan/ atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi

penyelenggara Pemilu dan/atau Pemilih yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 461 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota *menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus* pelanggaran administratif Pemilu.

Bawaslu selanjutnya membentuk Majelis Pemeriksa dalam penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu dan pelanggaran Pemilu TSM. Majelis Pemeriksa dipimpin oleh Ketua yang berasal dari Ketua Bawaslu di setiap tingkatan yang pembentukannya dilakukan melalui Rapat Pleno. Majelis Pemeriksa paling sedikit berjumlah 3 (tiga) orang yang berasal dari Ketua dan Anggota Bawaslu.

Objek pelanggaran administratif Pemilu berupa perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu. Sedangkan objek pelanggaran Pemilu TSM terdiri atas:

- a) Perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif; dan/atau
- b) Perbuatan atau tindakan menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilu dan/atau Pemilih yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif. Pelanggaran administratif Pemilu

berasal dari temuan atau laporan Pelanggaran Pemilu dimana Pihak Pelapornya adalah WNI yang telah memiliki hak pilih, peserta Pemilu dan pemantau Pemilu.

Pihak Terlapor dalam dugaan pelanggaran administratif Pemilu adalah calon anggota DPR/ DPD/ DPRD Provinsi/ DPRD Kabupaten/Kota, Pasangan Calon, tim kampanye, dan/atau Penyelenggara Pemilu. Sedangkan Pihak Terlapor dugaan pelanggaran Pemilu TSM adalah calon anggota DPR/ DPD/ DPRD Provinsi/ DPRD Kabupaten/Kota, dan/atau Pasangan Calon.

Temuan dan laporan dugaan pelanggaran administratif Pemilu dan pelanggaran Pemilu TSM harus memenuhi syarat formil dan syarat materiil yang diatur dalam Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018.

Majelis Pemeriksa memutus pelanggaran administratif Pemilu dan pelanggaran Pemilu TSM berdasarkan paling sedikit 2 (dua) alat bukti yang sah. Alat bukti tersebut berupa keterangan saksi, surat atau tulisan, petunjuk, dokumen elektronik, keterangan Pelapor atau keterangan terlapor dalam sidang pemeriksaan, dan/atau keterangan ahli.

Sanksi terhadap terlapor/pelaku pelanggaran administratif Pemilu adalah:

- a) Perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b) Teguran tertulis;
- c) Tidak diikutkan pada tahapan tertentu dalam penyelenggaraan Pemilu; dan/atau
- d) Sanksi administratif lainnya sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang mengenai Pemilu.

Sedangkan sanksi terhadap terlapor/pelaku yang terbukti melakukan tindakan pelanggaran Pemilu TSM berupa pembatalan sebagai calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, atau Pasangan Calon.

Majelis pemeriksa melakukan pemeriksaan pendahuluan atas kelengkapan dan keabsahan dokumen dan membuat putusan pendahuluan. Putusan tersebut akan menentukan apakah dugaan pelanggaran administratif Pemilu dan pelanggaran Pemilu TSM dapat dilanjutkan ke tahap sidang atau tidak.

Selanjutnya dalam Pasal 55 dan Pasal 56 Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu mengatur tentang amar putusan. Pasal 55 mengatur amar putusan terkait pelanggaran administratif Pemilu yang di dalamnya memuat frase kata “**memerintahkan**”, sedangkan Pasal 56 mengatur tentang pelanggaran Pemilu TSM di dalamnya memuat frase kata “**merekomendasikan**”.

Penulis melihat adanya inkonsistensi dalam draft amar putusan yang diatur dalam Pasal 55 dan Pasal 56 tersebut. Putusan Bawaslu yang memuat frase kata “**memerintahkan**” tidak akan ditafsirkan lain karena dengan tegas memberi perintah.

Sedangkan frase kata “**merekomendasikan**” dapat ditafsirkan lain mengingat kata rekomendasi dapat diartikan sebagai saran atau masukan. Padahal sanksi atas pelanggaran administratif Pemilu TSM sangat berat yaitu berupa **pembatalan** sebagai calon.

Meskipun sifat putusan Bawaslu yang final dan mengikat bagi pelanggaran administratif Pemilu dikecualikan jika berkaitan dengan sanksi pembatalan calon

– Pihak Terlapor masih dapat melakukan upaya hukum ke Mahkamah Agung – namun inkonsistensi amar putusan atas laporan pelanggaran administratif Pemilu dan pelanggaran Pemilu TSM itu menurut penulis sangat menarik untuk diteliti.

Untuk mengkonstruksi analisis terhadap persoalan di atas, maka penulis melakukan penelitian dengan judul “*Frase Kata memerintahkan dan merekomendasikan dalam putusan Bawaslu terkait Pelanggaran Administratif Pemilu*”.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif menurut Soerjono Soekanto (2006) adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan baku utama, menelaah hal yang bersifat teoritis yang menyangkut asas-asas hukum, konsepsi hukum, pandangan dan doktrin-doktrin hukum, peraturan dan sistem hukum dengan menggunakan data sekunder, diantaranya asas, kaidah, norma dan aturan hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan peraturan lainnya, dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan dan dokumen lain yang berhubungan erat dengan penelitian.

Penelitian ini dilakukan dengan mengumpulkan data sekunder untuk kemudian dilakukan kajian kepustakaan terhadap literatur dan bahan tertulis berupa peraturan perundang-undangan, putusan atas perkara yang diteliti, maupun bahan tulisan lainnya yang diperoleh penulis dari media dan internet. Data sekunder yang menjadi bahan baku utama penelitian ini adalah Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang

Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu.

Data primer yang didapatkan penulis kemudian digunakan untuk menunjang hasil kajian berdasarkan data sekunder yang telah dianalisis terlebih dahulu. Data primer dalam penelitian ini diperoleh melalui wawancara, serta data yang diperoleh berdasarkan pengamatan di lapangan yang terkait dengan obyek penelitian.

Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan 2 (dua) cara, yaitu:

a) Studi Pustaka

Studi pustaka dilakukan dengan tujuan untuk memperoleh bahan hukum sekunder dengan cara membaca, mencatat dan mengutip dari berbagai literatur, peraturan perundang-undangan, buku, surat kabar, media massa, internet dan bahan tertulis lainnya yang berhubungan dengan penelitian.

b) Studi Lapangan

Studi lapangan dalam penelitian ini dilakukan dengan cara melakukan wawancara. Informan dalam penelitian ini berjumlah 2 (dua) orang yaitu:

1. Iskardo P. Panggar, Anggota Bawaslu Provinsi Lampung.
2. Dedy Triyadi, Ketua Divisi Hukum KPU Kota Bandar Lampung

Pengolahan data dilakukan dengan cara validasi, pemberian kode, sistematisasi data untuk selanjutnya dilakukan analisis.

3. Perspektif Teori

Hukum menurut Hans Kelsen adalah ilmu normatif (*science of norm*). Komponen utama teori Kelsen, dikutip

dari jurnal Atip Latipulhayat (2014) adalah teori tentang norma yang didefinisikan sebagai proposisi yang berhubungan dengan sesuatu yang harus terjadi atau sesuatu yang harus dilakukan (*ought to happen*). Namun sebaliknya norma bukan "*ought to proposition*" dalam pengertian bahwa norma tersebut mengharuskan orang untuk berperilaku dalam bingkai moral (*in a moral sense*).

Ilmu hukum (*legal science*) menurut Kelsen bukan untuk memberikan penilaian terhadap norma atas dasar parameter moral, tetapi untuk menafsirkan secara objektif sebagai bagian dari sistem hukum. Dengan kata lain, norma bukan hanya dipahami sebagai rumusan yang melarang atau memerintahkan seseorang untuk melakukan suatu perbuatan dengan cara tertentu, tetapi harus dikemas dalam rumusan hukum (*legal statement*) mengenai apa yang akan terjadi apabila seseorang melakukan perbuatan tersebut. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, Hans Kelsen menemukan sebuah teori Piramida atau dikenal dengan sebutan teori *Stufenbau*. Teori Piramida didefinisikan sebagai sebuah teori mengenai sistem hukum.

Teori tersebut menurut Hans Kelsen (2010) menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang dimana norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*).

Selanjutnya Hans Nawiasky salah seorang murid Hans Kelsen mengembangkan teori tersebut sebagai *theorie von stufenufbau der*

rechtsordnung. Adapun susunan norma tersebut menurut teori sebagaimana dikutip dari Jimly Ashiddiqie dan M. Ali Safa'at (2006) adalah:

- 1) Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);
- 2) Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
- 3) Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
- 4) Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).

Seorang ahli Hukum Tata Negara A. Hamid S. Attamimi (1990) mengintegrasikan teori Kelsen dengan teori Hans Nawiaky dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Dengan berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia dapat disusun sebagai berikut:

- 1) *Staats fundamental norm*: Pancasila (Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945).
- 2) *Staats grundgesetz*: Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945, TAP MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
- 3) *Formell gesetz*: Undang-Undang.
- 4) *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara bertingkat mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Teori ini diadopsi dalam tata hukum Indonesia sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada pasal 7 ayat 1 disebutkan bahwa jenis dan tata urutan Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selanjutnya Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur bahwa jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) di atas mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum memberikan kewenangan kepada Bawaslu untuk membuat peraturan teknis yang menjadi aturan pelaksana terhadap Undang-Undang sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun

2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Selanjutnya berdasarkan perspektif teori kewenangan menurut Bagir Manan (2000) istilah wewenang dengan kekuasaan *macht* itu berbeda. Kekuasaan menurutnya hanya digambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Sedangkan wewenang memiliki pengertian yang lebih luas meliputi hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).

Philipus M. Hadjon (1998) membagi cara memperoleh wewenang atas dua cara, yaitu:

- 1) atribusi; dan
- 2) delegasi dan kadang-kadang juga mandat.

Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Sehingga tampak jelas bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan (utamanya UUD 1945). Dengan kata lain, atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan itu, tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan.

Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat *besluit* oleh pejabat pemerintahan (pejabat Tata Usaha Negara) kepada pihak lain. Definisi frase kata penyerahan itu adalah adanya perpindahan tanggung jawab dan yang memberi delegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegetaris*).

Pasal 461 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mengatur bahwa Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota *menerima, memeriksa, mengkaji* dan *memutus* pelanggaran administratif Pemilu. Frase kata “**memutus**” diterjemahkan sebagai kewenangan baru Bawaslu salah satunya untuk membuat putusan atas pelanggaran administratif Pemilu.

Kewenangan membuat putusan itu dapat diterjemahkan bahwa Bawaslu di setiap tingkatan menjalankan fungsi kehakiman. Hal itu dapat dilihat dalam Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif dimana Bawaslu melalui rapat pleno membentuk Majelis Pemeriksa. Penamaan dengan menggunakan frase kata “**Majelis**” ini juga merujuk kepada penamaan Majelis Hakim dalam lembaga peradilan.

Oleh karena itu, sesuai dengan penamaannya, maka “**putusan**” Bawaslu itu juga dipersyaratkan untuk diputuskan di dalam sidang pemeriksaan terbuka. Hal itu juga berlaku sama dengan putusan hakim yang diputuskan dalam suatu sidang terbuka.

Putusan terdefinisi sebagai produk hukum yang menimbulkan akibat hukum yang diputuskan oleh Hakim di dalam persidangan. Putusan Hakim merupakan suatu tindakan akhir yang dilakukan oleh Hakim di dalam persidangan. Putusannya akan menentukan terbukti bersalah atau tidak bersalah bagi si terlapor. Oleh karena itu, putusan Hakim dapat didefinisikan sebagai pernyataan dari hakim dalam memutuskan suatu perkara di dalam persidangan dan memiliki kekuatan hukum tetap.

Berdasarkan landasan teoritik dan praktik, maka putusan Hakim itu merupakan:

“Putusan yang diucapkan oleh hakim karena jabatannya dalam persidangan perkara pidana yang terbuka untuk umum setelah melalui proses dan prosedural hukum acara pidana pada umumnya berisikan amar pidanaan atau bebas atau pelepasan dari segala tuntutan hukum dibuat dalam bentuk tertulis dengan tujuan menyelesaikan perkara. (Lilik Mulyadi, 2007:127)

Setiap putusan hakim harus berisi penetapan-penetapan. Putusan hakim selain harus menyatakan seseorang terbukti bersalah atau tidak terbukti bersalah, juga harus **memerintahkan** kepada lembaga yang memiliki hak eksekusi atas putusan tersebut untuk menindaklanjuti putusan hakim.

Putusan hakim bersifat memaksa (*dwingend*), artinya jika ada pihak yang tidak mematuhi hakim dapat memerintahkan pihak yang bersangkutan supaya mematuhi dengan kesadaran sendiri. Putusan hakim menimbulkan akibat hukum bagi pihak-pihak yang terlibat.

Menurut R. Soeroso (2011) akibat hukum dapat berwujud:

- Lahirnya, berubahnya, atau lenyapnya suatu keadaan hukum.
- Lahirnya, berubahnya atau lenyapnya suatu hubungan hukum antara dua atau lebih subyek hukum, dimana hak dan kewajiban pihak yang satu berhadapan dengan hak dan kewajiban pihak yang lain.
- Lahirnya sanksi apabila dilakukan tindakan yang melawan hukum.

4. Pembahasan

Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu berfungsi sebagai aturan teknis tentang tata cara penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu. Sebagaimana teori Stufenbau, maka aturan teknis tersebut tidak boleh bertentangan dengan aturan di atasnya yakni Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Pasal 461 mengamanatkan:

- 1) Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota menerima, memeriksa, mengkaji dan “**memutus**” pelanggaran administratif Pemilu.
- 2) Panwaslu Kecamatan menerima, memeriksa, mengkaji dan membuat **rekomendasi** atas hasil kajiannya mengenai pelanggaran administratif Pemilu kepada pengawas Pemilu secara berjenjang.
- 3) Pemeriksaan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota harus dilakukan secara terbuka.
- 4) Dalam hal diperlukan sesuai kebutuhan tindak lanjut penanganan pelanggaran Pemilu, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dapat melakukan investigasi.
- 5) Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota wajib memutus penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah temuan dan laporan diterima dan diregistrasi.
- 6) “**Putusan**” Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota untuk penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu berupa:

- a) Perbaiki administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b) Teguran tertulis;
- c) Tidak diikuti pada tahapan tertentu dalam Penyelenggaraan Pemilu; dan
- d) Sanksi administratif lainnya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Ketentuan di atas menyatakan dengan tegas bahwa Bawaslu di setiap tingkatan setelah menerima, memeriksa dan mengkaji, selanjutnya berhak "**memutus**" pelanggaran administratif Pemilu. Sedangkan Panwaslu Kecamatan setelah menerima, memeriksa dan mengkaji, selanjutnya hanya berhak membuat "**rekomendasi**" atas pelanggaran administratif Pemilu. Hal itu termuat dalam ayat (1) dan (2). Dengan kata lain ketentuan dalam aturan tersebut menyiratkan makna bahwa Bawaslu diberi kewenangan "**memutus**" yang diterjemahkan membuat "**putusan**" dan Panwaslu Kecamatan hanya diberi kewenangan sampai tahapan "**mengkaji**" yang selanjutnya produknya adalah "**rekomendasi**".

Selanjutnya dijelaskan bahwa dalam penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu, Bawaslu di setiap tingkatan membuat "**putusan**" sebagaimana diatur dalam ayat (6). Artinya untuk penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu, penyelesaiannya dengan cara membuat "**putusan**" yang kemudian diterjemahkan dilakukan dalam sidang terbuka dilakukan oleh Majelis Pemeriksa. Namun berbeda halnya dengan penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu TSM, Bawaslu

di setiap tingkatan diminta untuk "**merekomendasikan**" pembatalan calon yang terbukti melakukan pelanggaran administratif Pemilu TSM kepada KPU.

4.1 Mekanisme Penyelesaian

Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu menerjemahkan ketentuan Pasal 461 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dengan membuat tata cara penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu yaitu dengan cara membentuk Majelis Pemeriksa. Pembentukan Majelis Pemeriksa ini mirip sekali dengan tata cara penyelesaian sengketa Pemilu melalui adjudikasi. Di mana penyelesaian sengketa proses Pemilu dilakukan dengan cara pembentukan Majelis Adjudikasi setelah proses mediasi gagal dilaksanakan.

Penanganan penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu dan sengketa proses Pemilu dengan melakukan pembentukan Majelis Pemeriksa dan Majelis Adjudikasi tersebut menempatkan Bawaslu di setiap tingkatan menjalankan kekuasaan kehakiman. Hal itu ditandai dengan penyebutan "Majelis" yang sebelumnya dikenal sebagai istilah yang berlaku umum di pengadilan.

Oleh karena itu, frase kata "**memutus**" yang dimuat dalam Pasal 461 ayat (1) dan frase kata "**putusan**" yang dimuat dalam Pasal 461 ayat (6) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, terdefinisi secara tepat oleh Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu.

Selanjutnya di dalam Pasal 55 Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 memuat ketentuan:

- (1) Dalam hal putusan Bawaslu/Bawaslu Provinsi/Bawaslu Kabupaten/Kota menyatakan laporan Pelanggaran Administratif Pemilu terbukti, amar putusan berbunyi, “MEMUTUSKAN”, serta:
 - a. menyatakan terlapor, terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan Pelanggaran Administratif Pemilu;
 - b. **memerintahkan** kepada KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota untuk melakukan perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme pada tahapan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - c. memberikan teguran tertulis kepada terlapor;
 - d. **memerintahkan** kepada KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota agar terlapor untuk tidak diikutkan pada tahapan Pemilu dalam penyelenggaraan Pemilu; dan/atau
 - e. memberikan sanksi administratif lainnya kepada terlapor sesuai dengan ketentuan undang-undang mengenai Pemilu.
- (2) Putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota menyatakan laporan tidak terbukti, amar putusan berbunyi, “MEMUTUSKAN”, serta menyatakan terlapor tidak terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan perbuatan melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme pada tahapan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Draft amar putusan di atas dengan tegas memuat frase kata

“**memerintahkan**” kepada KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota. Frase kata “**memerintahkan**” tersebut sebagai penerjemahan dari kewenangan Bawaslu di setiap tingkatan dalam menyelesaikan pelanggaran administratif Pemilu yaitu menerima, memeriksa, mengkaji lalu “**memutuskan**” lewat putusan yang berisi frase kata “**memerintahkan**”.

Sementara itu, pelanggaran administrasi Pemilu TSM penyelesaiannya diatur agak berbeda dengan pelanggaran administratif Pemilu biasa. Pasal 286 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum memuat:

- (1) Pasangan Calon, calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, pelaksana kampanye, dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi Penyelenggara Pemilu dan/atau Pemilih.
- (2) Pasangan Calon serta calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan **rekomendasi** Bawaslu dapat dikenai sanksi administratif pembatalan sebagai Pasangan Calon serta calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota oleh KPU.
- (3) Pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan pelanggaran yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif.
- (4) Pemberian sanksi terhadap pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menggugurkan sanksi pidana.

Berdasarkan ketentuan di atas, maka Bawaslu hanya membuat **rekomendasi**

berupa sanksi administratif pembatalan sebagai Pasangan Calon serta calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota kepada KPU jika pelanggaran Pemilu TSM dinyatakan terbukti.

Namun selanjutnya Pasal 463 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 mengatur:

- (1) Dalam hal terjadi pelanggaran administratif Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 460 yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif, Bawaslu **menerima, memeriksa, dan merekomendasikan** pelanggaran administratif Pemilu dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja.
- (2) Pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dilakukan **secara terbuka** dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) KPU wajib menindaklanjuti **putusan Bawaslu** dengan menerbitkan keputusan KPU dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak diterbitkannya **putusan Bawaslu**.
- (4) Keputusan KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (3) **dapat berupa** sanksi administratif pembatalan calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, dan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden.
- (5) Calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, dan Pasangan Calon yang dikenai sanksi administratif pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat mengajukan upaya hukum ke Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak keputusan KPU ditetapkan.

(6) Mahkamah Agung memutus upaya hukum pelanggaran administratif Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak berkas perkara diterima oleh Mahkamah Agung.

(7) Dalam hal putusan Mahkamah Agung membatalkan keputusan KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (5), KPU wajib menetapkan kembali sebagai calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, dan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden.

(8) Putusan Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat.

Hasil analisis terhadap ketentuan di atas dirumuskan sebagai berikut:

- Bawaslu **menerima, memeriksa dan merekomendasikan** pelanggaran administratif Pemilu TSM. Pembuat Undang-Undang menghilangkan frase kata “**memutus**” sebagaimana diatur dalam penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu biasa.
- Pemeriksaan atas pelanggaran administratif Pemilu TSM dilakukan secara terbuka. Ketentuan ini diterjemahkan dalam peraturan Bawaslu dengan melakukan sidang terbuka yang dilakukan oleh Majelis Pemeriksa.
- KPU wajib menindaklanjuti **putusan Bawaslu**. Hal ini diterjemahkan Bawaslu bahwa penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu TSM juga dilakukan dengan cara membuat “**putusan**” atau sama dengan penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu biasa. Padahal dalam sebuah “**amar putusan**” tidak dikenal frase kata

“**merekomendasikan**”. Selanjutnya KPU wajib menindaklanjuti **putusan Bawaslu** tersebut.

- Keputusan KPU atas “**putusan**” Bawaslu “**dapat**” berupa sanksi administratif pembatalan calon. Frase kata “**dapat**” sebagaimana diterjemahkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia memiliki makna harafiah sebagai: mampu; sanggup; bisa; boleh; mungkin.

Berdasarkan uraian di atas, penulis menilai telah terjadi inkonsistensi atas pemberian wewenang baru kepada Bawaslu dalam hal menyelesaikan pelanggaran administratif Pemilu TSM. Kewenangan Bawaslu itu dibatasi hanya menerima, memeriksa dan merekomendasikan. Sementara produk hukum atas kewenangan Bawaslu menerima, memeriksa dan merekomendasikan pelanggaran administratif Pemilu TSM itu di sisi lain diatur dalam bentuk putusan.

Akibatnya, Bawaslu membuat aturan teknis mengenai tata cara penyelesaian pelanggaran Pemilu TSM sebagaimana diatur dalam Pasal 286 dan Pasal 463 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dengan mekanisme penyelesaian yang sama dengan tata cara penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu. Hal itu dipertegas dengan memasukkan Pelanggaran Pemilu TSM sebagai bagian dari pelanggaran administratif Pemilu.

Pembedanya hanya terdapat dalam amar putusannya saja. Dimana Pasal 56 Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu memuat aturan:

- 1) Dalam hal putusan Bawaslu menyatakan laporan Pelanggaran Administratif Pemilu TSM

terbukti, amar putusan berbunyi, “MEMUTUSKAN”, serta:

- a. menyatakan terlapor, terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan Pelanggaran Administratif Pemilu berupa perbuatan menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilu dan/atau Pemilih yang terjadi secara Tersruktur, Sistematis, dan Masif;
 - b. “**merekomendasikan**” kepada KPU untuk membatalkan terlapor sebagai calon anggota DPR/DPD atau Pasangan Calon;
 - c. “**merekomendasikan**” kepada KPU untuk memerintahkan KPU Provinsi membatalkan terlapor sebagai calon anggota DPRD Provinsi; atau
 - d. “**merekomendasikan**” kepada KPU untuk memerintahkan KPU Kabupaten/Kota untuk membatalkan, terlapor sebagai calon anggota DPRD Kabupaten/ Kota.
- 2) Putusan Bawaslu menyatakan Pelanggaran Administratif Pemilu TSM tidak terbukti, amar putusan berbunyi, “MEMUTUSKAN”, serta menyatakan terlapor calon anggota DPR/ DPD/ DPRD Provinsi/ DPRD Kabupaten/Kota/ Pasangan Calon tidak terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan perbuatan menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilu dan/atau Pemilih yang terjadi secara tersruktur, sistematis, dan masif.

Frase kata “**merekomendasikan**” yang dimuat dalam draft amar putusan sebagaimana disebutkan di atas, sudah tepat jika dikaji berdasarkan pendekatan *stufenbau* teori Hans Kelsen. Artinya norma yang terkandung dalam Pasal 286 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tidak terlanggar oleh adanya frase kata “**merekomendasikan**”.

Namun, frase kata “**merekomendasikan**” itu menimbulkan potensi salah tafsir dalam pelaksanaannya. KPU yang memiliki hak eksekusi atas putusan Bawaslu tersebut, akan mengkaji kembali apakah putusan Majelis Pemeriksa yang memuat frase kata “**merekomendasikan**” itu bisa ditindaklanjuti atau tidak.

Frase kata “**rekomendasi**” sendiri menurut kamus besar bahasa Indonesia, terdefinisi sebagai saran atau masukan. Artinya frase kata rekomendasi secara harafiah memiliki arti yang tidak mengikat sehingga dapat dikaji kembali apakah dapat dilaksanakan atau tidak.

Selanjutnya frase kata “**merekomendasikan**” tidak dikenal dalam setiap pengambilan putusan yang diputuskan melalui mekanisme persidangan terbuka. Dalam setiap amar putusan yang diterbitkan oleh hakim tidak dikenal kata “**merekomendasikan**” karena akan menimbulkan multi tafsir dan salah diterjemahkan.

Padahal jika merujuk kepada putusan Majelis Hakim di persidangan, maka Putusan hakim bersifat memaksa (*dwingend*), artinya jika ada pihak yang tidak mematuhi hakim dapat memerintahkan pihak yang bersangkutan supaya mematuhi dengan kesadaran sendiri. Selain itu setiap putusan hakim harus berisi penetapan-penetapan.

Putusan hakim selain harus menyatakan seseorang terbukti bersalah atau tidak terbukti bersalah, juga harus **memerintahkan** kepada lembaga yang memiliki hak eksekusi atas putusan tersebut untuk menindaklanjuti putusan hakim.

Terlebih putusan Majelis Pemeriksa yang diputuskan melalui mekanisme persidangan itu bersifat deklaratoir dan perlu dijalankan oleh lembaga lain yang memiliki hak eksekusi yaitu KPU yang notabene adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang memiliki kedudukan sejajar dengan Bawaslu sebagai pembuat putusan.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis berpendapat bahwa meski tidak ada pertentangan norma antara Pasal 286 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dengan pasal 56 ayat (1) huruf b, c, dan d Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu, namun penggunaan frase kata “**merekomendasikan**” dalam sebuah produk putusan, tidaklah tepat karena tidak mengandung sifat memaksa (*dwingend*) sebagaimana putusan hakim dan berpotensi menimbulkan multi tafsir dalam pelaksanaannya.

Hal itu mempertegas bahwa dalam menjalankan kewenangannya membuat peraturan, Bawaslu hanya *an sich* memperhatikan agar norma dari aturan yang dibuatnya tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu saja. Namun Bawaslu tidak melakukan kajian mendalam dengan melakukan pengkajian dari seluruh aspek baik landasan teori, filosofis, dan kebiasaan yang selama ini dikenal dalam praktek hukum di lembaga peradilan.

Kondisi tersebut sangat jauh berbeda dengan apa yang dilakukan oleh KPU dalam menerjemahkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Peraturan KPU justru dirancang untuk kemudian ditetapkan dengan cara lebih progresif. Peraturan KPU justru lebih berani mengisi celah hukum yang ditimbulkan oleh norma Undang-Undang Pemilu. KPU lebih progresif merancang aturan dengan berani terbuka meminta saran dan masukan dari masyarakat meskipun terkadang tindakan itu justru dinilai melampaui kewenangannya dalam membuat sebuah regulasi.

Pada perhelatan Pemilu Tahun 2019, KPU membuat aturan larangan mencalonkan diri bagi mantan terpidana korupsi, bandar narkoba dan kejahatan seksual terhadap anak. Aturan ini langsung menjadi kontroversi karena sejumlah tokoh partai politik yang pernah menjadi terpidana kasus korupsi terjejal pencalonannya. Meskipun akhirnya Mahkamah Agung mengabulkan permohonan uji materiil atas aturan tersebut, namun dalam pendapat hukumnya KPU menyatakan bahwa dalam membuat aturan tersebut KPU tidak saja berpedoman kepada Undang-Undang Pemilu tetapi juga berpedoman kepada nilai-nilai etika yang berlaku dalam masyarakat.

Aturan kontroversi lainnya yang saat ini tengah menjadi perbincangan di masyarakat adalah KPU pada tanggal 2 Oktober 2019 melakukan uji publik terhadap revisi Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pencalonan dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. KPU kembali memasukan larangan mencalonkan diri sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah bagi orang yang pernah melakukan perbuatan

tercela seperti judi, mabuk, pemakai atau pengedar narkoba, berzina dan/atau melanggar perbuatan melanggar kesusilaan lainnya.

Hal tersebut mengakibatkan adanya perbedaan antara produk regulasi yang dibuat oleh Bawaslu dan KPU. Padahal kedua lembaga itu berkedudukan setara sebagai lembaga penyelenggara Pemilu. Peraturan Bawaslu terlihat lebih kaku dalam memegang norma yang terkandung dalam Undang-Undang Pemilu, sedangkan Peraturan KPU lebih bersifat progresif.

4.2 Sanksi Pidana

Hasil wawancara dengan informan, penulis menemukan fakta bahwa kata rekomendasi Bawaslu dalam Pemilu adalah sebuah keharusan yang berakibat hukum berupa pidana jika tidak dilaksanakan.

“Di Bawaslu itu lebih dikenal istilah merekomendasikan daripada memerintahkan. Frase kata rekomendasi itu otomatis mengikat KPU di setiap tingkatan untuk menindaklanjuti sesuai hasil kajian Bawaslu,” ujar Iskardo P. Panggar, Anggota Bawaslu Provinsi Lampung.

Sementara informan lainnya menyatakan:

“Setelah membaca Pasal 55 dan Pasal 56 Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2018, terlihat kesan jika itu menyangkut pelanggaran administratif Pemilu biasa yang sanksinya hanya ringan, Bawaslu tegas memuat kata memerintahkan dalam putusannya, tetapi giliran pelanggaran Pemilu TSM yang berkonsekuensi pembatalan calon, putusan Bawaslu berubah lunak menjadi merekomendasikan,” ujar Dedy Triyadi, Ketua Divisi Hukum KPU Kota Bandar Lampung. (Wawancara, Senin 18/07/2019)

Hasil analisis berdasarkan wawancara dengan informan di atas, frase kata “**rekomendasi**” dalam Pemilu telah mengalami perubahan makna dari arti sesungguhnya. Secara harafiah rekomendasi berarti saran atau masukan, tetapi dalam Pemilu berubah maknanya menjadi hal yang wajib dilakukan.

Bukti Empiris

5 (lima) Anggota KPU Kota Palembang divonis bersalah karena tidak menjalankan rekomendasi Bawaslu Kota Palembang untuk melaksanakan Pemungutan Suara Lanjutan pada Pemilu Tahun 2019 yang lalu.

Pengadilan Negeri Kelas IA Khusus Palembang selanjutnya menjatuhkan putusan enam bulan penjara dengan masa percobaan satu tahun dan denda sepuluh juta rupiah subsider satu bulan penjara, terhadap 5 (lima) anggota KPU Kota Palembang karena tidak menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu. Sebelumnya dalam tuntutananya jaksa penuntut Ursula Dewi mengatakan, lima terdakwa terbukti secara sah dan meyakinkan bersama-sama melakukan perbuatan yang menyebabkan hak pilih orang lain hilang seperti yang tercantum dalam pasal 510 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang pemilihan umum juncto pasal 55 KUHP.

“Para terdakwa terbukti tidak secara cermat saat melakukan verifikasi yang menentukan dilaksanakannya pemungutan suara lanjutan [PSL] atau tidak yang menyebabkan hilangnya hak pilih warga negara. Fakta persidangan dari saksi perbuatan, mereka [komisioner KPU Palembang] terbukti sebagaimana yang didakwakan,” ujar dia. (CNN Indonesia, 2019)

Uraian peristiwa di atas makin mempertegas kesimpulan penulis bahwa penggunaan frase kata “**rekomendasi**” diikuti oleh frase kata Bawaslu telah mengalami perubahan makna yang menjadi suatu keharusan untuk dijalankan atau ditindaklanjuti. Apabila rekomendasi Bawaslu ditolak, maka dapat berakibat pidana.

5. Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan uraian di atas, penulis berkesimpulan bahwa telah terjadi inkonsistensi terhadap draft amar putusan Bawaslu terkait pelanggaran Pemilu TSM. Hal itu dapat menimbulkan tafsir terhadap tindak lanjut pelaksanaan rekomendasi Bawaslu oleh KPU. Oleh karena itu, Bawaslu disarankan untuk mengajukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu agar mekanisme penyelesaian pelanggaran Pemilu TSM bisa memuat secara tegas aturan tentang kewenangan Bawaslu membuat *putusan* bukan sekedar *rekomendasi*. Atau, setidaknya Bawaslu merevisi Pasal 56 Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Pelanggaran Administratif Pemilu dengan mengganti frase kata “**merekomendasikan**” menjadi “**memerintahkan**”.

Pelanggaran Pemilu TSM yang berakibat hukum pembatalan sebagai calon tidak saja berlaku dalam Pemilu, tetapi juga telah lebih dulu diterapkan pada pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah. Beberapa catatan dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah seperti dalam Pilgub Lampung, Bawaslu Provinsi yang diberi kewenangan untuk memutuskan pelanggaran Pemilihan TSM ditekan sedemikian rupa oleh massa pro dan kontra. Berdasarkan pengamatan

dalam proses penyelesaian dugaan pelanggaran Pemilihan TSM dalam Pilgub Lampung itu, Majelis Pemeriksa dalam hal ini Bawaslu Provinsi Lampung menjadi pihak yang menjadi sasaran unjuk rasa masa pro dan kontra.

Menyusul hal tersebut, Pimpinan Bawaslu di daerah dikhawatirkan secara psikologis terpengaruh oleh tekanan masa pendukung sehingga tidak bisa memberikan keputusan yang seadil-adilnya. Sebagai bentuk evaluasi terhadap kewenangan baru yang diberikan kepada Bawaslu dalam hal penyelesaian pelanggaran Pemilu/Pemilihan TSM itu, maka penulis juga menyarankan

agar Bawaslu melakukan telaah untuk mengadopsi sistem juri sebagai bagian tak terpisahkan dalam tata cara penyelesaian pelanggaran Pemilu TSM di mana juri berperan membuat keputusan atau membuat temuan fakta yang kemudian diterapkan oleh Majelis Pemeriksa. Dengan mengadopsi sistem juri dalam peradilan pelanggaran Pemilu/Pemilihan TSM, maka tekanan masa pendukung calon baik pro dan kontra akan bisa diminimalisir sehingga putusan yang ditetapkan dapat merupakan putusan yang seadil-adilnya tanpa didasari ketakutan dan tekanan dari berbagai pihak.

DAFTAR PUSTAKA

- Ashiddiqie, Jimly & Safaát, M. Ali. (2006). *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. Jakarta, Indonesia: Konpress.
- Attamimi, A. Hamid S. (1990). *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Negara*. Jakarta, Indonesia: Fakultas Pascasarjana UI.
- Hadjon, Philipus M. (1998). *Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegdheid)*. Jakarta, Indonesia: Pro Justitia Tahun XVI Nomor I.
- Latifulhayat, Atip. (2014). *Khazanah Hans Kelsen*, hlm. 197-198, <http://jurnal.unpad.ac.id/pjih/article/download/7056/3338>.
- Manan, Bagir. (2000). *Wewenang Propinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*. Bandung, Indonesia: Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran.
- Mulyadi, Lilik. (2007). *Kompilasi Hukum Pidana dalam Perspektif Teoritis dan Praktek Peradilan*. Bandung, Indonesia: Mandar Maju.
- Palembang. (2019, Juli 11). *KPU Lima Komisioner Palembang dituntut 6 Bulan Penjara*. CNN Indonesia. Diakses dari: <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190711184837-12-411392/lima-komisioner-kpu-palembang-dituntut-6-bulan-penjara>
- Soekanto, Soerjono. (2006). *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta, Indonesia: UI-Press.
- Soeroso, R. (2011). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta, Indonesia: Sinar Grafika.

FILM DOKUMENTER *SEXY KILLERS* SEBAGAI ALAT KRITIK KANDIDAT DALAM PEMILIHAN PRESIDEN 2019

Yugha Erlangga

*Konsultan Media dan Penerbitan
Bekasi, Jawa Barat
begawan_erlangga@yahoo.com*

Abstract

*This writing is based on the increasing variety of criticism deliveries to the candidates of 2019 Presidential Election; one of them is through a documentary titled *Sexy Killers*. The film produced by Watchdoc production house and directed by a senior journalist, Dandhy Dwi Laksono, is the second work that welcomes the election season, after in 2014 they released a documentary *Yang Ketujuh*. *Sexy Killers* is a creative product that contains criticism on the ruler's policies—one that competed in 2019 Presidential Election. Witnessing the development of the digital world, one of them is the existence of Youtube channel, the public access to *Sexy Killers* is easier. The existence of *Sexy Killers* is inevitable in democracy because of the openness of public space. This writing will measure the length of how a creative product, such as a documentary, can influence the discourse in public space towards the candidates in the election. This research uses a descriptive analytical method. The data collection is also done by interviewing Dandhy Dwi Laksono as the director. This writing is also supported by the media study and other literature that contain the debate and polemic of *Sexy Killers*'s existence in public. The finding of this writing shows that *Sexy Killers*, which up to July 2019 has been accessed by approximately 24 million viewers, is capable in giving the effect in returning a substantial discourse to the public space in the middle of satiety on debate issues between the candidates of 2019 Presidential Election.*

Keywords: *film, documentary, election, communication, public sphere*

Abstrak

Penulisan ini didasarkan atas semakin variatifnya penyampaian kritik kepada kandidat Pemilihan Presiden 2019 lalu, salah satunya melalui film dokumenter berjudul *Sexy Killers*. Film yang diproduksi oleh rumah produksi *Watchdoc* sekaligus disutradarai oleh jurnalis senior Dandhy Dwi Laksono adalah karya keduanya menyambut musim Pemilu, setelah pada 2014 merilis film dokumenter *Yang Ketujuh*. *Sexy Killers* adalah produk kreatif yang bermuatan kritik atas kebijakan penguasa –yang notabene berkompetisi dalam Pemilihan Presiden 2019. Menyaksikan perkembangan dunia digital, salah satunya dengan kehadiran kanal *Youtube*, kian memudahkan akses publik terhadap *Sexy Killers*. Kehadiran *Sexy Killers* adalah keniscayaan dalam demokrasi karena terbukanya ruang publik. Tulisan ini akan mengukur sejauh mana produk kreatif seperti film dokumenter sanggup mempengaruhi diskursus dalam ruang publik terhadap kandidat dalam Pemilu. Penelitian ini menggunakan metode analisis deskriptif. Pengumpulan data juga dilakukan dengan mewawancarai Dandhy Dwi Laksono selaku sutradara film. Penulisan juga ditopang oleh studi media dan literatur yang berisi perdebatan sekaligus polemik kehadiran *Sexy Killers* di hadapan publik. Temuan dari penulisan ini menunjukkan bahwa *Sexy Killers* yang hingga per Juli 2019 telah diakses sebanyak kurang lebih 24 juta penonton, mampu memberikan efek yaitu mengembalikan Diskursus substansial ke Ruang Publik di tengah jenuhnya isu perdebatan antarkandidat Pemilihan Presiden 2019.

Kata kunci: film, dokumenter, pemilu, komunikasi, ruang publik

1. Pendahuluan

Kemeriahan pesta demokrasi dirayakan dengan berbagai macam cara. Pada era teknologi informasi yang pesat kini, berbagai produk, baik visual, audio, hingga audio visual yang berisi informasi hingga kampanye para kandidat dengan cepat terpublikasi atau tersebar melalui media sosial.

Pada tahun 2019 ini, Indonesia mencatatkan sejarah dengan menyelenggarakan Pemilu Serentak yang bertujuan untuk memilih anggota legislatif dari tingkat kabupaten/kota, provinsi, hingga pusat dan juga Presiden dan Wakil Presiden. Penggabungan pemilu eksekutif

dan legislatif sangat korelatif karena calon presiden nantinya merupakan refleksi dari basis ideologi parpol pendukung dan terbangunnya relasi antara komitmen partai politik, calon anggota legislatif, dan calon presiden (Haris, 2016).

Perdebatan antarpengukung, terutama untuk pasangan calon tidak hanya terjadi di ruang terbuka, melainkan terbawa arus hingga ranah media sosial. Platform media sosial, seperti Facebook, Twitter, Instagram, hingga WhatsApp, tak lepas dari konten-konten yang berkaitan dengan Pemilihan Umum dari para pendukung pasangan calon. Melalui meme, pesan singkat, foto hingga video.

Padatnya alat peraga kampanye di ruang terbuka hingga riuhnya media sosial berujung pada perdebatan yang tidak substansial, seperti saling serang karakter masing-masing kandidat hingga polemik jumlah masing-masing pendukung yang hadir dalam kampanye akbar di Gelora Bung Karno. Hadirnya sebuah film dokumenter berjudul *Sexy Killers*, tiga hari sebelum pencoblosan, yang diunggah oleh rumah produksi Watchdoc di kanal Youtube kembali membuka mata publik. Isu penting yaitu kerusakan lingkungan yang selama ini dianggap tema pinggiran dibandingkan isu-isu lain seperti persoalan hak asasi manusia hingga toleransi beragama kembali mengemuka. Perdebatan *gimmick* selama ini pun kembali bergeser kepada isu yang selama ini terabaikan: kerusakan lingkungan akibat tambang batu bara yang melibatkan oligarki.

Kehadiran *Sexy Killers* yang mengangkat isu kerusakan lingkungan dan permainan oligarki ini mampu menarik perhatian publik yang notabene akan memilih pada Pemilu Serentak 2019. Tontonan ini menjadi alternatif dan memperkaya referensi memilih saat hari pencoblosan. Film berdurasi 80 menit ini hadir dengan substansi yang terang: alat kritik. Persoalannya, sejauh mana film dokumenter ini mampu berperan sebagai alat kritik yang efektif bagi pasangan calon presiden dan wakil presiden dari dua kubu.

Sejatinya, film merupakan produk kreatif yang lazim menjadi sarana hiburan bagi khalayak. Meski sejarah kapan film pertama kali dirilis ke publik masih menjadi polemik hingga kini, namun, pemutaran perdana film pendek oleh Lumière Bersaudara di Paris pada 22

Maret 1895, dianggap sebagai tonggak dimulainya film, yang populer dengan sebutan *gambar bergerak* pada masa itu (Cook, 2004). Memasuki abad ke-20, film berkembang menjadi industri yang sangat menjanjikan. Film tidak lagi bisu atau hitam putih di abad ini. Selain telah berwarna dan memiliki suara dalam penayangannya, film modern juga memiliki variasi cerita dan genre. Pada abad inilah, Hollywood, ikon industri film Amerika Serikat, merajai pangsa pasar film dunia. Eksistensi Hollywood ini pula yang kemudian menentukan arah perkembangan genre-genre perfilman. Genre, turunan dari kata *genus* dalam bidang biologi, merupakan jenis, tipe, atau klasifikasi dari beberapa film yang memiliki karakter yang khas seperti latar, isi, dan cerita.

Film dokumenter adalah produk visual yang merekam kondisi yang menuturkan realitas tanpa interpretasi imajinatif. Dalam film dokumenter, sutradara mengobservasi suatu peristiwa dan fakta di lapangan lalu merekam gambar sesuai apa adanya. Cara kerja sutradara film dokumenter ini mirip dengan cara kerja jurnalis televisi dalam merekam sebuah peristiwa. Jika cerita pada film fiksi bersandar pada alur atau plot, maka dalam fokus film dokumenter atau non-fiksi tertuju kepada isi dan pemaparannya (Ayawaila, 2008).

Sejarah mencatat beberapa film dokumenter awal. Pada 1920, Robert Flaherty membuat film promosi produk jaket musim dingin berjudul *Nanook of the North* dirilis pada 1922 (Ayawaila, 2008). Flaherty merekam kehidupan keluarga Nanook, sebuah keluarga suku Eskimo. Setahun sebelumnya, Charles Sheeler dan rekannya, Paul Strand,

membuat film berjudul *Manhatta*. Film berdurasi kurang lebih 10 menit ini merekam kota New York sebagai subyeknya, tanpa narator, namun dilatari musik dan selingan teks.

Film dokumenter pun tak sekadar menjadi alat promosi, melainkan mulai berubah menjadi alat propaganda. Dziga Vertov, sineas asal Uni Soviet, yang memulai penggunaan film dokumenter sebagai alat propaganda. Vertov adalah pendukung Lenin dan Revolusi Bolsheviknya. Karena itu, Vertov memproduksi film dokumenter yang linear dengan kebijakan politik Lenin. Berbarengan dengan tahun rilis *Nanook of the North*, pada 1922, Vertov pun memulai serial Kino-Pravda atau *Film Truth* dalam bahasa Inggris (Ayawaila, 2008).

1.1. Memposisikan Film Dokumenter sebagai Alat Kritik

Berkebalikan dari karya-karya film Vertov yang sarat propaganda, begitu juga dengan cara kerja NAZI melalui Joseph Goebbels, belakangan film dokumenter juga dipakai sebagai alat kritik kepada penguasa. Melalui kekuatan audio visual dewasa ini, ditambah perkembangan teknologi informasi, film dokumenter kian berbobot dijadikan sebagai medium kritik yang kuat, seperti dilakukan oleh Michael Francis Moore, sutradara film sekaligus penulis naskah tersohor. Moore melalui karya-karya dokumenternya merupakan produk investigatif sekaligus pamflet bagi kebijakan pemerintah Amerika Serikat (Jusuf, 2014).

Pada 2002, Moore melalui filmnya *Bowling for Columbine* melancarkan kritik terhadap kebijakan kepemilikan senjata yang berujung pada maraknya aksi

kekerasan bersenjata, terutama tragedi penembakan brutal yang menewaskan 12 orang di Sekolah Menengah The Columbine, Amerika Serikat, pada 1999. Karya Moore tadi diganjar penghargaan Oscar pada 2002 untuk kategori *Best Documentary Feature*. Pada 2004, Moore kembali lagi dengan karyanya berjudul *Fahrenheit 9/11*, yang mengkritik kebijakan Perang Melawan Teror (*War on Terror*) Presiden George W. Bush.

Sama halnya dengan Amerika, salah film dokumenter yang bermuatan kritik pun muncul tepat pada peristiwa penting: Pemilihan Umum Serentak 2019. Film dokumenter berjudul *Sexy Killers* yang diproduksi oleh rumah produksi *Watchdoc* sekaligus disutradarai oleh jurnalis senior Dandhy Dwi Laksono adalah karya kedua menyambut musim Pemilu, setelah pada 2014 merilis film dokumenter *Yang Ketu7uh*. Seperti halnya, film dokumenter *Fahrenheit 9/11* (2004) atau *Sicko* (2007) karya sineas AS Michael Francis Moore, *Sexy Killers* adalah produk kreatif yang bermuatan kritik atas kebijakan penguasa yang notabene sedang berkompetisi dalam Pemilihan Presiden 2019 saat itu. *Sexy Killers* karya Dandhy mengajak penonton untuk melihat keterkaitan antara penguasa, batu bara, dan kerusakan lingkungan, seperti *Sicko*-nya Moore, tentang keterkaitan antara industri farmasi dengan para senator.

Film dokumenter pertama dimomen Pemilu berjudul *Yang Ketu7uh* pada 2014 lalu lebih menyoroti sudut pandang dan harapan masyarakat kecil pada sosok pemimpin masa depan Indonesia yang direpresentasikan oleh empat aktor yang berprofesi sebagai pembantu rumah tangga, tukang ojek, pekerja bangunan,

dan petani penggarap. Dandhy berusaha menggali harapan-harapan kaum marjinal tersebut terhadap akses kesehatan, tempat tinggal yang layak, hingga bantuan tunai langsung. Sang sutradara juga menampilkan sejumlah tayangan yang berisi janji kampanye dua pasangan saat itu, Prabowo Subianto-Hatta Rajasa dan Joko Widodo-Jusuf Kalla.

Lima tahun kemudian, tiga hari menjelang pencoblosan, Watchdoc kembali merilis film dokumenter yang kali ini pada posisi yang lebih kritis yaitu menyorot hubungan antarkorporasi tambang yang dianggap bertanggung jawab terhadap kerusakan lingkungan dengan lingkaran pasangan calon presiden dan wakil presiden yang berlaga di Pemilu Serentak 2019.

Kehadiran film ini langsung mendapat respons yang beragam. Ada yang mendukung dan menyambut baik, namun tak sedikit pula yang mengecamnya karena dianggap tidak memenuhi unsur keberimbangan (*cover both sides*). Namun, melihat fakta animo publik terhadap tayangnya *Sexy Killers* yang telah diakses sebanyak 24.312.270 penonton per juli 2019 atau tiga bulan dari penayangan perdananya menunjukkan isu ini direspons oleh publik. Selain itu, penayangan perdananya disambut dengan agenda nobar (nobar) di lebih dari 10 kota di antaranya Semarang, Samarinda, Surabaya, Kupang, dan Makassar. Tiga hari pertama penayangan, sudah terdapat 74 lokasi yang menggelar acara nonton bareng (beritagar, 2019). Kehadiran *Sexy Killers* adalah fenomena yang menarik untuk dicermati tentang bagaimana kehadiran sebuah tayangan yang begitu “serius” dari sisi tema, sarat kritik, dan berformat film dokumenter mampu

menarik perhatian publik sedemikian besar.

2. Metode Penelitian

Untuk melihat bagaimana film dokumenter bekerja sebagai alat kritik, maka penulis menggunakan pendekatan analitis-deskriptis untuk melihat latar belakang sutradara Dandhy Dwi Laksono membuat film dokumenter *Sexy Killers*, sekaligus bagaimana film ini bekerja hingga membuka Ruang Publik untuk terlibat dalam diskursus yang substansial. Dengan melakukan studi pustaka dan media, penulis berusaha menggali proses di balik layar pembuatan *Sexy Killers* sekaligus melihat dampak yang diberikan oleh film ini terhadap diskursus publik terkait isu-isu elektoral bagi pasangan calon presiden dan wakil presiden.

3. Perspektif Teori

Sejatinya, kritik yang membangun adalah sejumlah saran dan petunjuk bukan ancaman apalagi kendali yang menyudutkan si penerima kritik (Susetiawan, 1997). Meski secara harfiah, menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Lima* (Kemendikbud, 2016), kritik diartikan sebagai kecaman atau tanggapan, atau kupasan kadang-kadang disertai uraian dan pertimbangan baik buruk terhadap suatu hasil karya, pendapat, dan sebagainya. Jika merujuk pada Max Horkheimer, filsuf Jerman yang merupakan generasi pertama Mazhab Frankfurt yang mahsyur itu bersama dengan Adorno, Formm, dan Marcus, maka teori kritik tak lepas dari upayanya membongkar pemikiran Hegel dan Marx.

Generasi pertama Mazhab Frankfurt yang kebanyakan keturunan Yahudi ini

mengalami tekanan di era Nazi yang memaksa mereka hijrah ke Amerika Serikat pada 1933 (Sindhunata, 1982). Eksodus para anggota Mazhab Frankfurt ke Negeri Abang Sam justru mempertontonkan langsung budaya media massa yang mencakup film, musik, radio, televisi, dan lainnya. Korporasi-korporasi besar adalah aktor tunggal yang mengontrol media hiburan untuk sampai kepada masyarakat tanpa campur tangan negara. Masyarakat pun kian terseret pada budaya massa komersial, salah satu ciri masyarakat kapitalis. Teori ini seharusnya turut memperhatikan aspek-aspek dunia sosial lain, seperti ekonomi, positivisme, sosiologi, masyarakat modern, hingga budaya. Teori kritis ditujukan untuk membongkar selubung ideologis yang merenggut kebebasan dan kejernihan pikiran individu modern, akan tetapi Teori Kritis awal berakhir dengan kebuntuan (Hardiman, 2009). Setelah generasi pertama Mazhab Frankfurt, hadirlah Jurgen Habermas sebagai generasi kedua.

3.1 Habermas: Masyarakat Komunikatif, Ruang Publik, dan Demokrasi Deliberatif

Berbeda dengan Marx yang mengabaikan sama sekali aspek komunikasi, Habermas justru menitikberatkan pemikirannya dalam aspek tersebut. Habermas menyoroti tumbuhnya industri media cetak yang memungkinkan massa untuk berdiskusi di dalam ruang publik. Dalam ruang-ruang ini, masyarakat dapat bertukar argumen demi klaim atas kebenaran.

Pemikiran Habermas sejatinya merupakan kritik terhadap Marxisme dan para generasi awal Mazhab Frankfurt.

Berbeda dengan Marx dan pendahulunya di Sekolah Frankfurt, Habermas menekankan pada konsep subyek dan rasio yang dialogis yang bertopang pada subyek lainnya melalui komunikasi.

Bagi Habermas, eksistensi Ruang Publik akan membuat individu saling mengerti satu dengan lainnya. Ruang Publik diisi oleh “Masyarakat Komunikatif” yang melakukan kritik melalui argumentasi, bukan kekerasan atau paksaan lainnya. Individu akan saling memahami antara satu dengan yang lainnya di Ruang Publik. Menariknya, Habermas memandang dengan kritis bahwa elemen-elemen masyarakat modern, mulai dari negara, organisasi birokratis, hingga pasar justru menghalangi dialog itu terjadi di Ruang Publik sehingga mengacaukan proses komunikasi di masyarakat. Dampaknya, pemahaman antarindividu semakin sulit terjalin (Ritzer, 2007).

Sejatinya, Ruang Publik adalah ruang demokratis di mana masyarakat berada pada wahana diskursus yang membuka lebar pintu opini-opini, kepentingan-kepentingan, dan kebutuhan-kebutuhan yang bisa disampaikan secara diskursif. Karena itu, Ruang Publik juga menjadi tempat warga untuk berkomunikasi mengenai kegelisahan-kegelisahan politisnya. Ruang Publik harus bersifat bebas dari intervensi pemerintah dan otonom, mudah diakses masyarakat sehingga terhimpun solidaritas untuk melawan mesin-mesin pasar/kapitalis dan mesin-mesin politik (Hardiman, 2009).

Terciptanya Ruang Publik bisa dikatakan menjadi bentangan karpet merah bagi Demokrasi Deliberatif yang digagas pula oleh Habermas. Demokrasi Deliberatif bukanlah jargon besar yang memfokuskan pada aturan yang mengikat

warga, melainkan melihat apa yang ada di balik lahirnya peraturan-peraturan tersebut. Istilah Demokrasi Deliberatif memiliki makna yang tersirat yaitu diskursus, formasi opini, dan aspirasi politik, serta kedaulatan sebagai prosedur (Hardiman, 2009). Teori ini tidak hanya menaruh perhatian pada keputusan-keputusan kolektif, melainkan pula dapat membantu dalam pengambilan keputusan-keputusan politik. Secara tidak langsung, opini-opini publik di sini dapat mengklaim keputusan yang membuat masyarakat mematuinya. Dalam pandangan Habermas, Demokrasi Deliberatif ingin meningkatkan intensitas partisipasi warga negara dalam proses pembentukan aspirasi dan opini agar kebijakan yang dirumuskan oleh mereka yang memegang mandat mendekati harapan pihak yang diperintah. Deliberasi semakin intens melalui diskursus publik ini merupakan jalan untuk mewujudkan hakikat demokrasi (dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat)

Demokrasi Deliberatif menempatkan kedaulatan rakyat mampu mengendalikan keputusan-keputusan mayoritas. Dengan begitu, rakyat mampu mengkritisi kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh mereka yang memegang mandat (Hardiman, 2009). Pada tahap inilah, masyarakat irasional telah bertransformasi menjadi masyarakat rasional dengan berani mengkritisi kebijakan yang dikeluarkan penguasa. Aspirasi atau opini publik di sini memiliki fungsi untuk mengendalikan politik atau kebijakan formal.

Awalnya, film dipandang sebagai bagian dari produk budaya kapitalisme. Namun, dalam konteks *Sexy Killers*, paradigma itu bergeser. Melalui film

dokumenter ini, Ruang Publik dan Masyarakat Komunikatif menjadi keniscayaan di dalam masyarakat kita.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1. Menggeser Paradigma Film dari Industri Kebudayaan dan Propaganda Menjadi Alat Kritik

Film selama ini dianggap sebagai produk budaya massa komersial. Pandangan itu tidak lepas dari pandangan para pengagas awal Mazhab Frankfurt seperti Adorno, Horkheimer, Marcuse, dan Formm. Sebagaimana telah diuraikan pada bagian persepektif teori, para filsuf Jerman keturunan Yahudi ini melihat langsung fenomena media (film, musik, radio, dan televisi) di Amerika Serikat setelah dipaksa hijrah dari Jerman akibat tekanan Nazi pada 1933. Saat itu korporasi-korporasi besar tanpa dicampuri oleh negara, memproduksi berbagai bentuk tayangan hiburan, seperti film, musik, radio, dan televisi). Kondisi inilah yang kemudian memunculkan budaya massa komersial sebagai ciri dari masyarakat kapitalis. Pada saat yang sama para pemikir Mazhab Frankfurt, seperti Horkheimer dan Adorno, memfokuskan studinya pada budaya kritis ini. Dari sinilah lahir istilah “industri kebudayaan” sebagai padanan dari industrialisasi dan komersialisasi budaya di bawah ketiak Kapitalisme.

Film atau tontonan, terutama film-film *hollywood*, adalah salah satu produk utama dari industri kebudayaan, yang tanpa disadari kehadirannya sebagai konsumsi sehari-hari kelas pekerja. Mereka yang seharian bekerja akan menjadikan tontonan di televisi sebagai hiburan di malam hari saat pulang,

sebelum akhirnya terlelap, untuk kemudian kembali menjalani rutinitas esok harinya. Mereka tanpa sadar dieksploitasi. Tontonan televisi maupun film bioskop merupakan industri kebudayaan yang merupakan bisnis dan berorientasi laba. Tujuannya jelas mencari untung dengan menjual rating atau jumlah penonton kepada pengiklan.

Tak hanya tontonan yang bersifat hiburan yang mengeksploitasi. Film tertentu bahkan digunakan oleh elemen-elemen masyarakat modern, mulai dari negara, organisasi birokratis, hingga pasar justru menghalangi dialog itu terjadi di Ruang Publik. Sebuah saja film-film propaganda, seperti *Pengkhianatan G 30 S PKI* (1984) karya Arifin C. Noer. Karya yang sering dikategorikan dokudrama ini adalah film yang mengangkat situasi politik yang genting di tahun 1965, tentang penculikan enam orang jenderal dan satu orang perwira oleh pasukan Cakrabirawa. Narasi film berdurasi 271 menit mengacu pada satu versi sejarah yang bertujuan untuk menglorifikasi sosok Suharto sebagai pahlawan. Film ini menjadi tontonan yang diulang setiap menjelang Hari Kesaktian Pancasila pada 1 Oktober. Cara kerja penguasa di mana film dan siaran radio dijadikan propaganda massal berjalan sangat aktif di era NAZI melalui Joseph Goebbels. Rusaknya logika serta retorika antikomunisme dalam masyarakat kita merupakan tanggung jawab negara dalam negara yang telah merekayasanya dalam berbagai bentuk. Di wilayah mental atau psikologis, cuci-otak berlangsung lewat penataran, pidato resmi, pelajaran sejarah resmi, media massa, museum, dan monumen, serta, terakhir dan yang terpenting adalah film (Heryanto, 2017).

Film propaganda adalah tontonan yang bersifat satu arah. Tidak ada kesempatan bagi penonton untuk bertindak komunikatif. Penguasa seolah menutup Ruang Publik karena khawatir munculnya intepretasi sejarah baru di luar sejarah resmi yang dipegang oleh pemerintah Orde Baru. Melalui film propaganda seperti *Pengkhianatan G 30 S PKI* dan lanjutannya, film *Djakarta 1966* (1988), kehidupan sosial diatur oleh sebuah kerangka logika dan retorika tak masuk akal, yang dari waktu ke waktu menjungkirbalikkan norma politik negara, sistem pendidikan dan pengetahuan umum di sekolah, berikut media massa, hingga kehidupan sehari-hari (Heryanto, 2017).

Pascareformasi 1998, film *Pengkhianatan G 30 S PKI* sempat dihentikan penayangannya oleh Pemerintah B.J. Habibie melalui Menteri Penerangan saat itu Yunus Yosfiah (Historia, 2018). Baru pada 2003, film dokumenter *Shadow Play: Indonesia's Year of Living Dangerously* karya Chris Hilton, *The Act of Killing* (Jagal) pada 2012 dan *The Look of Silence* (Senyap) pada 2014 karya sutradara Joshua Oppenheimer hadir sebagai antitesis terhadap narasi besar yang selama ini dibangun oleh penguasa terhadap peristiwa 1965. Antitesis terhadap isu utama di Ruang Publik ini pula yang ingin disasar oleh film *Sexy Killers*.

Konsep kritik yang linear dengan kondisi Indonesia tidak dapat dipisahkan dengan budaya dan era pembangunan (Susetiawan, 1997: 4). Kritik dalam film dokumenter *Sexy Killers* erat kaitannya dengan jargon pembangunan infrastruktur di era pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla sepanjang 2014-2019. Salah satunya,

Program listrik 35ribu Megawatt adalah manifestasi dari era pembangunan yang dimaksud.

Awalnya, film dipandang sebagai bagian dari produk budaya kapitalisme. Namun, dalam konteks *Sexy Killers*, paradigma itu bergeser. Melalui film dokumenter ini, Ruang Publik dan Masyarakat Komunikatif menjadi keniscayaan di dalam masyarakat kita.

4.2 Film Dokumenter sebagai Pembuka Ruang Publik

Meski *Sexy Killers* dirilis pada tahun Pemilu, menurut Dandhy Dwi Laksono sang sutradara, Watchdoc tidak memiliki agenda wajib untuk merilis film di setiap gelaran pesta demokrasi lima tahunan tersebut. Namun, Pascapemilu tahun 2014, film dokumenter pertama mereka *Yang Ketujuh* karya pertama diputar perdana dengan menyelenggarakan acara *nobar* (nonton bareng) di Museum Fatahillah, kawasan Kota Tua, Jakarta, pada 16 Agustus 2014. Bekerja sama dengan lembaga riset Katadata, animo penonton membludak hingga 3000 penonton (Erlangga, 2019).

Selain *Yang Ketujuh* merujuk pada pemilihan presiden RI yang ketujuh, film ini juga menjadi film dokumenter ketujuh yang pernah tayang secara komersial di bioskop. Sebelumnya, ada *Student Movement in Indonesia* (Tino Saroengallo, 2002), *the Jak* (Andibachtiar Yusuf dan Amir Pohan, 2007), *Pertatuhan* (Lucky Kuswandi, Ucu Agustin, Iwan Setiawan, Ani Ema Susanti, dan Muhammad Ichsan, 2008), *The Conductors* (Andibachtiar Yusuf, 2008), *Setelah 15 Tahun* (Tino Saroengallo, 2013), dan *Jalanan* (Daniel Ziv, 2014), di tahun yang sama dengan

tayangannya *Yang Ketujuh* (Sasono, 2014).

Antusiasme publik terhadap *Yang Ketujuh* tidak berhenti setelah penayangan di Kota Tua atau jaringan bioskop saja. Setelah beberapa waktu hak ciptanya dimiliki oleh KompasTV, kini *Yang Ketujuh* bisa diakses langsung melalui kanal Youtube. Per 31 Juli, film tersebut sudah diakses sebanyak 263 ribu penonton. Jumlah yang terhitung besar untuk sebuah film dokumenter yang berdurasi panjang sekitar 75 menit atau satu jam lima belas menit.

Yang Ketujuh adalah karya yang mengkisahkan pergulatan hidup empat narasumber di tengah kemeriahan pesta demokrasi. Keempat narasumber tersebut adalah warga suburban dengan profesi marjinal seperti petani, pembantu rumah tangga, tukang ojek pangkalan, dan petani penggarap. Film ini mengisahkan dua ruang berbeda, ruang kehidupan para tokoh dan ruang keriuhan pesta demokrasi. Ruang para tokoh memvisualkan kehidupan sehari-hari, bergelut dengan keterbatasan upah, sempitnya tempat tinggal, hingga harapan-harapan di masa depan. Ruang lainnya menggambarkan tentang alur hidup dua kandidat presiden, yaitu Prabowo Subianto dan Joko Widodo, dari 2009 hingga menuju kontestasi Pemilu 2014.

Ruang *Yang Ketujuh* yang terbagi ke dalam kontras kemeriahan pesta demokrasi dan pergulatan hidup empat berfungsi sebagai potongan-potongan visual yang saling melengkapi. Namun tidak semua sepakat bahwa kedua ruang itu terintegrasi dalam tayangan itu, melainkan berdiri sendiri-sendiri: tidak ada adegan yang secara jelas menghubungkan mereka, sehingga masing-masing terisolasi satu sama lain

(Putranda, 2014). Bagi sebagian yang lain, film ini berhasil menghadirkan persoalan penting yang selama ini terabaikan yaitu lantanganya suara-suara “orang-orang kalah” memasuki ruang publik (Sasono, 2014).

Terlepas dari perdebatan substansi film, *Yang Ketujuh* bisa dikatakan sebagai titik tolak terbentuknya Ruang Publik di mana antarindividu berinteraksi, menonton, dan berdiskusi tentang sesuatu yang selama ini dikategorikan sebagai tayangan yang “berat” dan “tidak menghibur”. Agenda Nobar di Museum Fatahillah menunjukkan bahwa film bisa menjadi *trigger* atau pemicu untuk sebuah diskursus publik melalui diskusi setelah film usai ditonton (Erlangga, 2019).

Ruang Publik di sini adalah ruang demokratis di mana masyarakat berada dalam diskursus yang membuka lebar pintu opini-opini, kepentingan-kepentingan, dan kebutuhan-kebutuhan yang bisa disampaikan secara diskursif. Dari definisi inilah, *Yang Ketujuh* bukanlah awal sekaligus akhir dari perjalanan film dokumenter *Watchdoc* yang bermuatan advokasi yang terdiri atas kritik terhadap kebijakan penguasa.

Kurang dari setahun, di akhir 2014, *Watchdoc* kembali merilis film dokumenter terbaru di kanal Youtube berjudul *Belakang Hotel*. Film yang dibuat atas kerja sama dengan Komunitas Warga Berdaya di Yogyakarta ini menyoroti menjamurnya pembangunan hotel di wilayah Yogyakarta yang merugikan masyarakat sekitar akibat keringnya air tanah. Masifnya Pembangunan hotel ini diiringi oleh penyedotan air besar-besaran demi kebutuhan operasional dan tamu hotel.

Ketika film *Belakang Hotel* diunggah di kanal Youtube, para warga di kampung-kampung yang difilmkan menggelar acara nonton bareng. Sederhananya, acara itu membludak karena banyak penonton ingin melihat aksi mereka sendiri dalam film. Ternyata tetangga kampung lain, terutama di kawasan yang akan mengalami penggusuran akibat pembangunan apartemen, tergerak untuk melakukan kegiatan yang sama. Alhasil, agenda *nobar* film *Belakang Hotel* berlangsung masif dari kampung ke kampung. Padahal di sisi lain, *Belakang Hotel* bukanlah tontonan berbayar karena bisa diakses gratis di kanal Youtube. Namun, masyarakat justru ingin berdiskusi tentang film dan relevansinya dengan apa yang mereka rasakan saat itu. Seperti yang dikatakan oleh Dandhy sebagai sutradara, bahwa film mereka hanya pemicu untuk diskusi yang lebih intens (Erlangga, 2019)

Dari sinilah, Ruang Publik terbuka lebar. Masyarakat tidak hanya berkumpul untuk menikmati tontonan hiburan, seperti halnya budaya layar tancap di masa lalu. Pemutaran *Belakang Hotel* telah mengubah premis bahwa publik lebih menyukai tontonan “ringan” dan “menghibur” karena memang tidak ada pilihan lain di televisi atau saluran tontonan lain. Premis itu patah karena di Yogyakarta, pada 2014, acara menonton bareng berlangsung secara masif. Film itu secara tidak langsung membuka mata pimpinan daerah, dalam hal ini Gubernur DI Yogyakarta, Sultan Hamengkubuwono X. Sultan mengapresiasi film dokumenter berdurasi 40 menit itu sebagai karya yang menyadarkan publik tentang kerusakan lingkungan akibat maraknya pembangunan hotel di Yogyakarta (Tempo, 2015).

Cita-cita Dandhy, sebagai sutradara, agar film-film bermuatan advokasi yang dirilis Watchdoc mampu menjadi pemicu terwujudnya diskursus publik semakin menemukan jalannya. Jalan yang dimaksud adalah berlangsungnya *Ekspedisi Indonesia Biru*, sebuah perjalanan bersepeda motor selama setahun mengelilingi Indonesia sekaligus meliput isu-isu lingkungan.

4.3 *Sexy Killers*, Alat Kritik, dan Keniscayaan Masyarakat Komunikatif

Sebelum *Sexy Killers* dirilis, jejak Watchdoc dalam memproduksi film dokumenter cukup intens. Rumah produksi yang didirikan Dandhy bersama Andy Panca Kurnia ini terhitung produktif. Hingga tahun 2019, Watchdoc telah memproduksi 125 episode dokumenter dan 540 *feature* televisi. Empat puluh video di antaranya dapat penghargaan. Sebagian besar, meski bersifat komersial, film-film karya Watchdoc tidak pernah jauh dari isu sosial, lingkungan hidup, politik, dan hukum, seperti *Kiri Hijau Kanan Merah* (2010) tentang aktivis HAM Almarhum Munir Said Thalib dan *Alkinemokiye* (2012) tentang kehidupan pekerja tambang Freeport.

Sexy Killers sendiri tidak bisa dilepaskan dari Ekspedisi Indonesia Biru yang dilakukan pada 2015. Perjalanan yang dilakukan oleh dua jurnalis, Dandhy Dwi Laksono dan Suparta Az (Ucok), itu mengelilingi Indonesia dari 1 Januari hingga 31 Desember 2015 sekaligus meliput isu-isu lingkungan di beberapa titik lokasi yang dilintasinya. Sepanjang ekspedisi, Dandhy dan Suparta menelurkan 12 film dokumenter, dimulai dari *Samin vs Semen*, *Kala Benoa*, *Lewa di*

Lembata, *Mahuze*, dan lain-lain. Dengan keterbatasan peralatan dan akses Internet di beberapa wilayah, Dandhy dan Ucok mengunggah film-film tersebut di lokasi liputan. Namun, tidak semua hasil dokumentasi selama perjalanan Ekspedisi Indonesia Biru langsung diolah menjadi film. Beberapa isu besar, terutama industri sawit dan tambang batu bara, diendapkan selama tiga hingga empat tahun untuk melengkapi kekurangan data sekaligus memperbesar magnitudo efek tayangannya.

Sexy Killers dibangun atas dasar kolaborasi dan gotong royong. Hal itu dilakukan untuk memperkuat isu kerusakan lingkungan akibat tambang batu bara bisa lebih komprehensif. Berbeda dengan film *Samin vs Semen*, *Kala Benoa*, atau *Mahuze* yang bisa fokus pada satu titik lokasi, di mana isu lingkungan terjadi. Film *Samin vs Semen* mengangkat persoalan konflik antara masyarakat Samin dengan perusahaan Semen Indonesia. Film *Kala Benoa* mengangkat perlawanan terhadap reklamasi pantai di Pulau Bali. Sedangkan *Mahuze* menyoroti kebijakan pangan ambisius pemerintah melalui *Merauke Integrated Food and Energy Estate* (MIFEE) melawan kearifan lokal pangan masyarakat Papua. Ketiga film di atas memang dirancang untuk menjadi tuan rumah di wilayahnya sendiri dan nyatanya berhasil menginspirasi dan menggerakkan diskursus di Ruang Publik, melalui kegiatan menonton bareng dan diskusi intens membedah film-film tersebut. Namun, *Sexy Killers* membutuhkan jangkauan yang lebih luas dan tidak bisa hanya menyoroti satu lokasi.

Kekuatan *Sexy Killers* ada pada kemampuannya memetakan jalur distribusi batu bara dari hulu hingga

hilir yang masing-masing memberikan dampak kerusakan lingkungan, kerugian materil, hingga korban jiwa yang tidak sedikit. Dimulai dari Kalimantan Timur, *Sexy Killers* langsung menyorot kamera pada lubang-lubang galian bekas tambang yang kini sudah bersalin rupa menjadi kubangan mirip danau besar. Kubangan itu ditinggalkan begitu saja oleh perusahaan tambang tanpa melakukan reklamasi. Dampaknya sungguh pilu. Sejumlah anak tewas tenggelam saat bermain di lubang tambang tanpa ada satu pihak pun mau bertanggung jawab. Kepiluan lain dapat dilihat dari jerat hukum bagi mereka yang ingin membela haknya atas lahan sendiri. Film ini di antaranya mengangkat kisah Nyoman Derman, transmigran asal Negara, Bali, yang menggarap lahan sejak 1980 di desa Kertabuana, Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur. Namun, kehadiran perusahaan tambang mengusik lahannya dengan merusak jalur air. Protes Nyoman berujung pada penangkapan karena mengganggu operasional perusahaan lantas dipenjara selama tiga bulan. Sanksi hukum yang diterima Nyoman membuat petani lain memilih bungkam.

Sorotan kamera tidak berhenti di hulu. Tongkang pengangkut batu bara berlayar dari Sarmarinda, Kalimantan Timur, menuju Pulau Jawa. Kapal-kapal besar itu mendistribusikan pasokan batu bara demi hidupnya turbin PLTU (Pembangkit Listrik Tenaga Uap) di Jawa. Namun, jalur distribusi tongkang batu bara itu melintasi kawasan konservasi Kepulauan Karimun Jawa. Hilir mudiknya tongkang berakibat buruk pada kondisi terumbu karang yang hancur akibat aktivitas kapal pengangkut emas hitam itu, seperti melepas jangkar hingga

pencemaran akibat tumpahnya bagian batu bara ke laut.

Kondisi lebih pilu bisa ditemukan di hilir, atau tepatnya di kawasan PLTU-PLTU berdiri, seperti di Kabupaten Batang, Jawa Tengah; Kabupaten Cirebon, Jawa Barat; Kabupaten Buleleng, Bali; Kota Palu, Sulawesi Tengah. Tidak hanya kerusakan lingkungan seperti produktivitas tanaman yang menurun, populasi ikan yang semakin sedikit, hingga munculnya penyakit infeksi saluran pernapasan hingga kanker.

Sexy Killers tidak hanya membabarkan kritik dengan menampilkan sejumlah korban kebijakan penambangan baru batu bara hingga pendirian PLTU. Film ini juga memberikan alternatif tentang pengembangan energi terbarukan tidak lagi mimpi melalui sosok I Gusti Ngurah Agung Putradhyana atau Gung Kayon, yang melakukan konversi panas sinar matahari menjadi energi listrik. Gung Kayon menggunakannya mulai dari skala pribadi dan rumah tangga. Mimpi besarnya, Indonesia yang berlimpah cahaya matahari ini bisa mandiri dengan energi terbarukan.

Peta dari hulu ke hilir inilah yang kemudian memberikan kekuatan pada *Sexy Killers* sebagai film yang utuh. Mirip dengan film *Asimetris* (2018), yang menyorot industri kelapa sawit di sejumlah daerah, tidak hanya Kalimantan Barat, melainkan pula Jambi dan Papua. Saat melakukan ekspedisi, Dandhy dan Ucok hanya berhasil menangkap kondisi yang terjadi di Kalimantan Timur atau bagian hulu dari keseluruhan cerita *Sexy Killers*. Dandhy berpendapat bahwa sorotan pada satu titik wilayah hanya membuat film dokumenternya nanti mudah dipatahkan. Sehingga,

diperlukan areal liputan yang lebih luas dan mendalam. Ia endapkan dulu pengembangan *Sexy Killers* karena memang tidak ada tuntutan *deadline* dalam pengerjaannya (Erlangga, 2019).

Seperti halnya pengerjaan film-film mereka sebelumnya seperti *Belakang Hotel*. Maka, *Sexy Killers* juga hasil dari kerja kolaboratif dan gotong royong dengan berbagai pihak di antaranya Jatam (Jaringan Advokasi Tambang), Green Peace, juga komunitas nelayan yang melakukan perlawanan terhadap tongkang-tongkang batu bara (Beritagar, 2019).

Bagian terpentingnya, *Sexy Killers* berhasil memetakan oligarki dalam isu lingkungan ini. Melalui tampilan infografis, film ini menampilkan kepemilikan saham dari masing-masing perusahaan energi batu bara yang juga berkaitan dengan PLTU-PLTU. Lantas muncullah nama-nama elite politik yang saat itu sedang berkompetisi dalam Pemilihan Presiden 2019. Infografis itu menunjukkan bahwa kedua kubu kandidat memiliki jabatan atau kepemilikan dalam perusahaan. Rangkaian infografis itu juga menunjukkan bahwa dalam persoalan politik di permukaan mereka berkompetisi dalam Pemilu, namun dalam ranah bisnis mereka saling berkaitan satu sama lain.

Figur-figur lingkaran utama pasangan calon nomor satu, Joko Widodo-Ma'ruf Amin, seperti Luhut Binsar Pandjaitan, Hary Tanoesoedibjo, Oesman Sapta Odang, Andi Syamsudin Arsyad, hingga Jusuf Kalla, memiliki kepemilikan saham atau terkait dengan perusahaan tambang batu bara. Calon wakil presiden Joko Widodo, K.H. Ma'ruf Amin juga tidak lepas dari sorotan karena MUI lembaga yang dipimpinya memberi stempel halal

bagi kegiatan pasar modal sejumlah perusahaan batu bara. Di kubu seberang, selain Prabowo dan Sandiaga sendiri yang menguasai kepemilikan sejumlah perusahaan energi batu bara, lingkaran terdekat pasangan Prabowo Subianto-Sandiaga Uno, juga tidak lepas dari kepemilikan saham di perusahaan energi ini, seperti adik Prabowo, Hashim Djojohadikumo, dan direktur relawan BPN (Badan Pemenangan Nasional) kubu Prabowo-Sandi, Ferry Mursyidan Baldan.

Menampilkan infografis dalam film tentang oligarki kepemilikan batu bara ini mirip dengan cara yang dilakukan oleh sutradara Michael Moore dalam film *Sicko*. Dalam film dokumenter yang dirilis pada 2007, Moore menampilkan grafis yang menyoroti keterikatan anggota parlemen dengan industri farmasi yang menyokongnya. Dalam grafisnya, tiap orang ditandai atau diberi simbol untuk menunjukkan mereka mendapat sumbangan dari pihak mana saja. Secara visual, grafis yang dirancang Moore dalam *Sicko* memiliki efek yang kuat terutama kepada elite politik yang kongkalikong dengan perusahaan farmasi.

Film *Sexy Killers* yang tadinya berdurasi sekitar dua jam lebih, dipotong menjadi 1 jam 32 menit, lalu akhirnya menjadi hanya berdurasi 88 menit (Beritagar, 2019). Dandhy sadar bahwa premis utama *Sexy Killers* adalah menggambarkan peta oligarki Indonesia, khususnya dalam kebijakan energi. Bagi Dandhy, sang sutradara, jika persoalan energi batu bara ini tentang oligarki, maka bicara yang tepat tentang oligarki kekuasaan adalah saat Pemilu berlangsung. Pemilihan waktu penayangan perdana dimulai saat minggu tenang, saat di mana semua perdebatan wacana antarpendukung dua

calon presiden mengalami “*shut-down*”. Uniknya, *Sexy Killers* justru mengangkat persoalan lingkungan hidup, isu periferi dibandingkan dengan isu-isu HAM atau toleransi. Karena itu, menurut Dandhy selaku sutradara, isu pinggiran akan bisa terseret arus utama jika memanfaatkan momentum Pemilu Serentak 2019 (Erlangga, 2019).

Pada saat yang sama, perdebatan antarkandidat terutama di level bawah semakin jauh dari substansi persoalan yang dekat dengan realitas. Perdebatan absurd seperti saling klaim jumlah pendukung di Gelora Bung Karno, dinilai Dandhy perlu dikembalikan lagi menuju diskursus publik yang lebih substansial (Erlangga, 2019).

Ia pun memutuskan untuk mengunggah film *Sexy Killers* tiga hari menjelang pencoblosan. Efeknya sungguh di luar dugaan. *Sexy Killers* meraih jumlah 1,5 penonton dalam waktu dua hari setelah diunggah. Jumlah ini tentu tidak bisa dibandingkan dengan konten-konten dari kreator Youtube populer lain, karena *Sexy Killers* bukanlah materi “menghibur”. Angka yang di luar dugaan karena hanya dua film Watchdoc yang mendapatkan animo penonton lebih dari 1 juta itu pun harus menunggu selama satu tahun lebih dari pertama kali diunggah (Erlangga, 2019).

Sejak 5 hingga 13 April 2019, nobar *Sexy Killers* tercatat di 476 titik di seluruh Indonesia, dengan sebaran penonton mencapai 30 hingga 50 di tiap titik (Suara, 2019). Keriuhan *Sexy Killers* juga terjadi di dunia maya sebagai manifestasi konsep Ruang Publik di era digital. Data Drone Emprit Akademik menunjukkan percakapan seputar *Sexy Killers* di Twitter mengemuka sejumlah negara di dunia,

yaitu Inggris, Korea Selatan, Amerika Serikat, Singapura, Jerman, Jepang, Cile, dan Turki secara berurutan dalam peringkat di bawah Indonesia dengan jumlah pendengung (*buzzer*) terbanyak (Purnama, 2019). Sedangkan di Indonesia sendiri, kota Jakarta menempati posisi tertinggi untuk wilayah dengan jumlah *mention Sexy Killers* terbanyak dengan 2131 kali. Disusul kota pelajar, Yogyakarta, dan kota kembang, Bandung, dengan selisih keduanya sebanyak 61 *mention* (Purnama, 2019)

Fakta dan data terkait animo publik terhadap *Sexy Killers* menunjukkan kian terbukanya Ruang Publik di Indonesia, sekaligus keniscayaan terhadap eksistensi Demokrasi Deliberatif. Kemunculan Demokrasi Deliberatif ini ditandai dengan intensitas partisipasi warga negara dalam pembentukan aspirasi atau opini, melalui fenomena *nobar Sexy Killers* hingga perang opini di media sosial. Penayangan *Sexy Killers* semakin mendorong opini publik, terutama terkait kelestarian lingkungan hidup, untuk memengaruhi pemegang kekuasaan agar merumuskan kebijakan yang berpihak pada isu lingkungan.

Dalam pandangan Habermas, Demokrasi Deliberatif ingin meningkatkan intensitas partisipasi warga negara dalam proses pembentukan aspirasi dan opini agar kebijakan yang dirumuskan oleh mereka yang memegang mandat mendekati harapan pihak yang diperintah. Deliberasi semakin intens melalui diskursus publik ini merupakan jalan untuk mewujudkan hakikat demokrasi (dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat) Sinisme terhadap keberimbangan *Sexy Killers* sendiri dapat dengan mudah dipatahkan oleh adagium lama dari jurnalis Amerika Serikat pada era

1950-an, Edward R. Murrow, yang menegaskan bahwa film dokumenter tidak harus merepresentasikan realitas yang berimbang. Jadi, menurut Murrow, jika ada yang mempertanyakan itu, maka kita bisa menanyakan sebaliknya: sejauh mana mereka memahami arti realitas dan keberimbangan itu sendiri (Aufderheide, 2007). Kehadiran *Sexy Killers* diklaim memberikan dampak elektoral pada kedua kandidat. Namun, Direktur Program Saiful Mujani Research Center (SMRC) Sirojudin Abbas menyebut film dokumenter tersebut tidak memberikan dampak yang signifikan karena persoalan batu bara bukan khas Indonesia, melainkan di semua negara-negara berkembang yang mengandalkan energi dari “emas hitam” yang ekonomis tersebut (Gatra, 2019). Bahkan, Pemilu 2019 ini mencatat angka partisipasi pemilih yang meningkat dari 75 persen di 2014 menjadi 81 persen di tahun 2019.

5. Simpulan

Film dokumenter, yang selama ini dianggap sebagai produk yang serius dan tidak disukai publik, berjudul *Sexy Killers*, justru mampu berperan sebagai alat kritik yang efektif terhadap dua kandidat yang sedang berkompetisi. Film ini membuka mata publik dengan menunjukkan kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh kebijakan penambangan batu bara yang melibatkan elite-elite politik.

Sebuah tayangan yang memiliki konten serius pun dapat menyedot perhatian publik asalkan memenuhi sejumlah syarat. Pertama, isu yang diangkat adalah sesuatu yang baru atau tidak terjamah selama ini. Kedua, pemilihan realitas di lapangan terkait pihak-pihak yang menjadi bagian dari film. Faktor kedua ini menunjukkan bagaimana *Sexy Killers* dengan tepat memilih sosok petani Nyoman Derman hingga Mat Juri nelayan asal Karimun Jawa sebagai korban dari pembangunan PLTU dan penambangan batu bara. Tepatnya pemilihan figur dalam *Sexy Killers* ini mirip dengan yang dilakukan oleh Joshua Oppenheimer saat memilih Anwar Congo, pelaku pembantaian orang-orang yang diduga PKI di Sumatera Utara, dalam film *Act of Killing* pada 2012 lalu.

Film ini berhasil menggemakan Ruang Publik dengan opini-opini, kepentingan-kepentingan, dan kebutuhan-kebutuhan yang bisa disampaikan secara diskursif. Akses tontonan hingga 2,4 juta hingga akhir Juli 2019 menunjukkan bahwa ketertarikan publik terhadap isu-isu yang dekat pada kehidupan mereka ternyata sangat besar. Namun, diperlukan penelitian lanjutan, terutama sejauh mana sebuah tayangan visual yang bermuatan kritik mampu mempengaruhi elektabilitas kandidat secara terukur dan kuantitatif, terutama di wilayah yang terpapar langsung oleh kebijakan energi batu bara tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Aufderheide, Patricia. (2007). *Documentary Film: A Very Short Introduction*. United Kingdom: Oxford.
- Ayawaila, Gerzon R. (2008). *Dokumenter: Dari Ide sampai Produksi*. Jakarta: FFTV-IKJ Press
- Cook, David A. (1990). *A History of Narrative Film*, 2nd edition. New York: W. W. Norton,
- Hardiman, F. Budi. (2009). *Buku Teori Kritis Sekolah Frankfurt*. Jakarta: Gramedia
- Haris, Syamsuddin (ed.). (2016). *Pemilu Nasional Serentak 2019*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Heryanto, Ariel (2017). *Film, Teror Negara, dan Luka Bangsa*. *Historia*. Diakses dari <http://www.historia.id>
- Isnani, Hendri F. (2018). *Orang-orang di Balik Penghentian Penayangan Film Pengkhianatan G30S/PKI*. *Historia.id*. Diakses dari <http://www.historia.id>
- Jusuf, Windu. (2014). *Sang Patriot: Yang Tidak Dibicarakan Ketika Membicarakan Sang Jendral*. *Cinemapoetica*. Diakses dari <http://www.cinemapoetica.com>
- Laksono, Dandhy Dwi. (2019, 30 Juli). *Film sebagai Alat Kritik Kandidat dalam Pemilihan Presiden 2019*. (Y. Erlangga, interviewer)
- Purnama, Yuli Finsensus. (2019). *Hari Sexy Killers Sedunia*. *Timesjatim*. Diakses dari <http://www.m.timesjatim.com>
- Putranda, Pandji. (2014). *Yang Ketujuh: Selesai Pesta, Lalu Apa?* *Cinemapoetica*. Diakses dari <http://www.cinemapoetica.com>
- Ritzer, George. (2007). *The Blackwell Encyclopedia of Sociology*. Massachusetts: Blackwell Publishing
- Sanita, Meigitaria. (2019). *Film Sexy Killers Tak Pengaruhi Jumlah Golput*. *Gatra*. Diakses dari <http://www.gatra.com>
- Sasono, Eric (2014). *Politik Hal Ihwal dan Film Dokumenter*. *Historia*. Diakses dari <http://www.historia.id>
- Sindhunata. 2019. *Teori Kritis Sekolah Frankfurt: Teori Kritis Sekolah Frankfurt*. Jakarta: Gramedia
- Susetiawan. (1997). *Harmoni, Stabilitas Politik dan Kritik Sosial*. *UNISIA NO. 32/XVII/IV*, halaman 3-16
- Triyono, Heru. (2019). *Dandhy Laksono: So what kalau Sexy Killers bikin golput*. *Beritagar*. Diakses dari <http://www.beritagar.id>
- Zakaria, Anang. (2015). *Gara-gara Tonton 'Di Belakang Hotel' Sultan Jadi Sadar*. *Tempo*. Diakses dari <http://www.tempo.co>